



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 30 grudnia 2024 r.

BSA.III.021.26.2024

DS. 1304.4.2025
03.01.2025

Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 3 grudnia 2024 r., SPS-WP.020.298.4.2024, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. ... 8PS-WP.020.298.4.2024 ...

Data wpływu ... 07.01.2025 ...

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



BSA.III.021.26.2024

Uwagi w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Wprowadzenie

Pismem z dnia 3 grudnia 2024 r., SPS-WP.020.298.4.2024, które wpłynęło do Sądu Najwyższego w dniu 6 grudnia 2024 r. Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Główne założenia projektu

Proponowane w projekcie ustawy zmiany dotyczą przede wszystkim nowelizacji ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 507 – dalej jako ustawa) i wynikają m.in. ze zmian rozporządzeń unijnych: rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 134 z 20.05.2006, str. 1, z późn. zm.), rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, str. 6, z późn. zm.) i rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. L 229 z 31.7.2014, str. 1 z późn. zm.).

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu nowelizacji (s. 3): „Na skutek nowelizacji wymienionych wyżej rozporządzeń unijnych, dokonanych w większości po wejściu w życie ustawy sankcyjnej, ustawa ta, ale przede wszystkim przepisy w dodanym Dziale Va ustawy o KAS, nie zawierają kompletnych odesłań do odpowiednich jednostek redakcyjnych rozporządzeń Rady (UE). W efekcie wprowadzone zmiany w przepisach prawa unijnego w zakresie stosowania określonych zakazów lub środków ograniczających, wymagają odpowiedniej nowelizacji przepisów prawa krajowego. Konstrukcja ustawy sankcyjnej, która odwołuje się do konkretnych przepisów rozporządzeń unijnych, wymusza dokonanie stosownych zmian wobec zmiany przepisów tych rozporządzeń”. Istotna część nowelizacji dotyczy nałożenia nowych obowiązków na podmioty dokonującego obrotu z zagranicą, tak aby zapewnić skuteczną realizację ograniczeń transakcji.

Uwagi dotyczące zawartych w autopoprawce rozwiązań

1. Projektowany art. 14 a ust. 1 ustawy dotyczy wywozu towarów „do państw, co do których istnieje ryzyko, że biorą udział w obchodzeniu środków ograniczających”. To samo pojęcie wymienione jest także w projektowanym art. 14a ust. 3 pkt 1 ustawy. Rozważenia jednak wymaga, czy ustawa nie powinna zawierać delegacji dla właściwego ministra/ministrów do wydania rozporządzenia zawierającego wykaz państw, „co do których istnieje ryzyko, że biorą udział w obchodzeniu środków ograniczających”. Jak wskazano na s. 2 uzasadnienia projektu ustawy, ustawa sankcyjna z dnia 13 kwietnia 2022 r., która podlegać ma nowelizacji dotyczy nie tylko wykonania rozporządzeń unijnych, ale także wprowadza krajowe rozwiązania sankcyjne.

Na zasadę demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji RP składają się m.in. zasada bezpieczeństwa prawnego, zasada dostatecznej określoności prawa oraz zasada prawidłowej legislacji (por. szerzej M.Chmaj/M.Urbaniak, Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2, Warszawa 2022, s. 135 i nast., s. 140 i nast. oraz s. 145 i nast.). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000/5/138 bezpieczeństwo prawne jednostki łączy się z pewnością prawa, przewidywalnością działań organów państwa i możliwością planowania własnych działań. W wyroku z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK-A 2003/2/13 Trybunał Konstytucyjny zauważył natomiast: „Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element demokratycznego państwa prawnego, była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie reprezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie”. Należy także wskazać, że § 27 pkt 1 i 2 Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2016, poz. 283) przewiduje, że „W przepisach proceduralnych określa się w szczególności: 1) sposób postępowania przed organami lub instytucjami; 2) strony i innych uczestników postępowania oraz ich prawa i obowiązki w postępowaniu”. W kontekście powyższego wydaje się, że brak jednoznacznego wykazu państw, które biorą udział w obchodzeniu środków ograniczających – wynikający z rezygnacji z odesłania w tekście ustawy do aktu prawa unijnego i/lub rozporządzenia właściwego ministra/ministrów może budzić wątpliwości odnośnie co do określoności regulacji.

2. Projektowana regulacja art. 14b ust. 2 pkt 1 ustawy jest niepełna. Przedstawiony w projekcie art. 14b ust. 1 ustawy dotyczy zarówno zajęcia towaru, jak i jego przepadku, natomiast odesłanie odnosi się jedynie do art. 30 ust. 2-5 ustawy z dnia 19 marca 2004 – Prawo celne (Dz. U. Z 2024 r., poz. 1373) dotyczącego zajęcia towaru, a pomija natomiast regulację art. 31 tej ustawy odnoszącą się do instytucji przepadku. Za trafne uznać należy, zaproponowane w art. 14 b ust. 2 pkt 2 odesłanie do postępowania cywilnego, jako postępowania w którym orzeka się o przepadku

(por. art. 46 Konstytucji RP, uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2008 r., III CZP 44/08, Legalis; uzasadnienie postanowienia Sądu Rejonowego w Rzeszowie z dnia 27 czerwca 2024 r., XI Ns 1109/23, Legalis).

3. W odniesieniu do regulacji art. 14 ust. 1 projektu ustawy można wyrazić wątpliwość odnośnie do zapewnienia określoności przepisu i ochrony przed arbitralnością rozstrzygnięć skutkujących utratą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 153 i nast.) w sytuacji braku wskazania w tekście proponowane przepisu, przesłanek rezygnacji przez organ z sięgnięcia do stosowanych uznaniowo („może”) instytucji zajęcia towaru i wystąpienia o wydanie orzeczenia o jego przepadku na rzecz Skarbu Państwa.

Konkluzja

Przeprowadzona analiza rozwiązań zawartych w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego, ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, w zakresie rozwiązań podlegającym opiniowaniu przez Sąd Najwyższy, wydaje się wskazywać, że proponowane unormowania, po wprowadzeniu niewielkich zmian, zasługują na aprobatę.