



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 3318

Warszawa, 14 czerwca 2023 r.

BSA II.021.49.2023

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175.335.2023

Data wpływu 15.06.2023

Pani

Agnieszka Kaczmarek

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowna Pani Minister,

w odpowiedzi na pismo z dnia 5 czerwca 2023 r., SPS-WP.020.156.3.2023, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1904) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3318)*.

Z poważaniem,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-WP.020.156.3.2023
Data wpływu 15.06.2023

wz. SSN dr hab. Joanna Lemańska
Prezes Sądu Najwyższego
kierujący pracą Izby
Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



BSA II.021.49.2023

OPINIA

w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3318)

1. Pismem z dnia 5 czerwca 2023 r., SPS-WP.020.156.3.2023, które wpłynęło do Sądu Najwyższego w dniu 12 czerwca 2023 r., Szef Kancelarii Sejmu zwrócił się o sporządzenie opinii w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Komisji do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022 oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3318; dalej jako „ustawa o Komisji”). Realizując kompetencję przewidzianą w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1093; dalej jako „ustawa o SN”), za uzasadnione należy uznać zgłoszenie kilku uwag odnoszących się do przedłożonej nowelizacji, albowiem jest ona projektem zawierającym przepisy, na podstawie których orzekają sądy, jak również może mieć wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego w rozumieniu art. 1 pkt 4 ustawy o SN. Odnotowania wymaga przy tym, że sama ustawa o Komisji – w przeciwieństwie do opiniowanego projektu – dotyczy materii wskazanej w art. 1 pkt 4 ustawy o SN w stopniu znikomym, kopiując w istocie rozwiązania funkcjonujące w polskim porządku prawnym od dawna (zob. np. analogiczne do zawartych w art. 16 ust. 1-3 Ustawy o Komisji uprawnienia sejmowej komisji śledczej wynikające z art. 14 ust. 1 – 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1024, które nie były dotychczas kwestionowane ani w orzecznictwie ani w literaturze).

2. Uznając kompetencję ustawodawcy zwykłego do kształtowania organów władzy publicznej, uwagi należy ograniczyć zatem do tej części projektu, w której proponuje się wprowadzenie zmian normatywnych w zakresie trybu zaskarżania decyzji wydawanych przez Państwową Komisję do spraw badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007– 2022 (art. 1 pkt 13 i art. 6 projektu) oraz problematyki ochrony tajemnic prawnie chronionych, w tym zwłaszcza tajemnicy obrończej, która ma istotne znaczenie dla toczących się przed sądami, w tym Sądem Najwyższym, postępowań o charakterze represyjnym (art. 1 pkt 7 projektu). Niniejsza opinia nie dotyczy natomiast modelu samej Komisji, choć odnotowania wymaga, że pod względem konstrukcyjnym i funkcjonalnym zbliżona jest ona do Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, utworzonej na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz. U. z 2021 r. poz. 795), Komisji Majątkowej, powołanej na podstawie art. 62 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej 28 (Dz.U z 2013 r. poz. 1169) czy Krajowej Komisji Wyłączeniowej, działającej na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1169). Istotą wszystkich wymienionych komisji – jak wynika z motywów ustawodawczych – było ukonstytuowanie ich w celu uregulowania określonych zagadnień istotnych dla interesu publicznego w trybie administracyjnoprawnym (por.

też uwagi w postanowieniu NSA z 15.12.2017 r., I OW 249/17, LEX nr 2410731 odnoszące się do Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich).

3. W art. 1 pkt 13 projektu zakłada się uzupełnienie ustawy o Komisji o dwie nowe jednostki redakcyjne (art. 39a i 39b). Zgodnie z ich brzmieniem, osobie, wobec której Komisja wydała decyzję administracyjną określoną w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o Komisji, przysługuje w terminie miesiąca od daty doręczenia tej decyzji, prawo wniesienia „apelacji” do właściwego sądu apelacyjnego, „na zasadach dotyczących apelacji w postępowaniu cywilnym”, a następnie – prawo do wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Projektodawca prezentuje stanowisko, że „ustanowienie sądu apelacyjnego jako sądu odwoławczego umożliwi rozpoznanie środka odwoławczego przez sędziów posiadających odpowiednie do sprawy doświadczenie oraz kwalifikacje zawodowe”

(s. 4 uzasadnienia projektu). Wniesienie apelacji spowoduje, że decyzja administracyjna nie wywoła skutków – w postaci utraty przez osobę, wobec której decyzja ta została wydana, ręką należytego wykonywania czynności w interesie publicznym – do czasu rozstrzygnięcia o apelacji przez sąd apelacyjny. Apelacja będzie wnoszona do sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby albo do Sądu Apelacyjnego w Warszawie – zgodnie z wyborem osoby skarżącej („odwołującej się”). W myśl projektowanych zmian legislacyjnych rozpoznawanie skarg kasacyjnych od prawomocnych orzeczeń sądu apelacyjnego wydawanych na skutek rozpatrywania apelacji od decyzji Komisji będzie zastrzeżone do właściwości rzeczowej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Jednocześnie projektowana zmiana przewiduje zakaz możliwości nadawania przez Komisję rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom administracyjnym oraz zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu przed sądem apelacyjnym osoby kwestionującej decyzję administracyjną.

4. Nie negując potrzeby ustanowienia realnego środka ochrony prawnej przysługującej osobie, względem której wydano decyzję wymienioną w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o Komisji, należy krytycznie odnieść się do propozycji, zgodnie z którą sądowa kontrola decyzji wydawanych przez Komisję zostaje organiczna do fazy postępowania apelacyjnego, prowadzonego na zasadach określonych w art. 367 i n. k.p.c. Nie sposób nie zauważyć, że w odniesieniu do spraw inicjowanych środkami odwoławczymi kwestionującymi decyzje Komisji, Projektodawca świadomie zakłada istnienie jednoinstancyjności postępowania cywilnego, albowiem w świetle aktualnego stanu prawnego skarga kasacyjna wcale nie jest środkiem odwoławczym („powtórną apelacją”), lecz nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych. W tym kontekście proponowane w art. 1 pkt 13 projektu rozwiązanie odnośnie do ograniczenia fazy postępowania rozpoznawczego przed sądem cywilnym wyłącznie do jednej instancji (postępowania przed sądem apelacyjnym), w sposób oczywisty narusza regułę dwuinstancyjności postępowania sądowego, wyrażoną w art. 78 Konstytucji RP. Skoro Projektodawca – skądinąd słusznie – zdecydował się poddać decyzje wydawane przez Komisję kontroli sprawowanej przez sądy powszechne, a nie sądy administracyjne, to zachowując konsekwencję takiego stanu rzeczy, powinien uregulować tryb rozpoznawania sprawy cywilnej inicjowanej „apelacją” od decyzji Komisji w sposób analogiczny, albo przynajmniej zbliżony, do tego, który obowiązuje w odniesieniu do zaskarżalności decyzji wydawanych przez organy rentowe (postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych - art. 459-476, art. 477[8]-art. 477[14a] k.p.c.), czy też decyzji wydawanych przez tzw. organy regulacyjne np. Prezesa UOKiK (art. 479[28]-479[35] k.p.c.), Prezesa URE (art. 479[46]- 479[56] k.p.c.), czy Prezesa UKE (art. 479[57]- 479[67] k.p.c.).

5. Wejście w życie rozwiązań o takim kształcie, jaki zaproponowano w projekcie, spowoduje również problemy natury procesowej, wynikające chociażby z braku regulacji w zakresie tego, w jakim trybie (procesowym czy nieprocesowym) sąd apelacyjny miałby prowadzić postępowanie wszczęte „apelacją” od decyzji Komisji oraz jakimi rozstrzygnięciami postępowanie to mogłoby się zakończyć. Projekt całkowicie pomija te kwestie. Brak jest też w projektowanej ustawie przepisu analogicznego do art. 460 § 1 k.p.c., który w sprawach zakresu ubezpieczeń społecznych nadaje organowi, który wydał zaskarżoną decyzję zdolność sądową, czy do art. 479⁵⁰ § 1 k.p.c., 479⁶¹ § 1 k.p.c., 479⁷² § 1 k.p.c., czy 479⁸³ k.p.c., wskazujących, że w poszczególnych sprawach, do których się one odnoszą, status strony posiadają wskazane w nich organy administracji publicznej. Tymczasem w procedurze cywilnej przedmiotowa okoliczność ma fundamentalne znaczenie w kontekście oceny ważności

postępowania rozpoznawczego. Zakładając, że postępowanie odwoławcze przed sądem apelacyjnym, o którym mowa w projekcie, powinno być prowadzone w trybie procesowym – co jest regułą wynikającą z art. 13 § 1 k.p.c. – zachodzi konieczność ustalenia podmiotu, który będzie legitymowany biernie do udziału w tym postępowaniu w charakterze strony. Warto przy tym podkreślić, że stroną legitymowaną do udziału w procesie w charakterze pozwanego może być jedynie taki podmiot, który został ustawowo wyposażony w zdolność sądową. Według art. 64 k.p.c. przymiot zdolności sądowej (zdolności do występowania w procesie cywilnym w charakterze strony) posiada każda osoba fizyczna i prawna (§ 1), jak również jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (§ 1[1]). Nie ulega wątpliwości, że Komisja nie jest ani osobą prawną, ani – tym bardziej – osobą fizyczną. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o Komisji jest ona „organem administracji publicznej stojącym na straży interesu publicznego w zakresie badania wpływów rosyjskich na bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2022”. Nawet zakładając, że Komisja posiada status „jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną”, to z całą stanowczością należy stwierdzić, że nie jest ona jednostką organizacyjną, której ustawodawca przyznał zdolność prawną. W konsekwencji okazuje się, że Komisja – w razie wejścia w życie projektowanych rozwiązań normatywnych w przedłożonym kształcie – nie będzie mogła występować w sądowym postępowaniu odwoławczym w charakterze strony. Taki obrót rzeczy spowoduje sytuację, w której procedura odwoławcza zainicjowana przez skarżącego w ogóle nie będzie mogła zostać uruchomiona przed sądem powszechnym i Sądem Najwyższym, skoro niemożliwym będzie udział w takim postępowaniu podmiotu, który wydał kwestionowaną decyzję (Komisji), zaś proponowany przez Projektodawcę tryb postępowania (procedura cywilna) wymaga udziału co najmniej dwóch podmiotów.

Tytułem uzupełnienia warto również zauważyć, że w kontekście przewidzianego w projekcie uprawnienia do wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu apelacyjnego, wydanego w pierwszej (i jedynej) instancji, w sprawach zainicjowanych „apelacją” od decyzji Komisji, wątpliwości wywołuje kwestia, czy skuteczna realizacja przedmiotowego uprawnienia procesowego (przejawiająca się w możliwości rozpoznania ww. nadzwyczajnego środka odwoławczego przez Sąd Najwyższy) jest uzależniona od spełnienia jednej z przesłanek, o których mowa art. 398⁸ § 1 k.p.c.

Generalnie – z systemowego punktu widzenia – należy zauważyć, że decydując się na rozwiązanie normatywne, stanowiące hybrydę różnych procedur (administracyjna, cywilna i karna) oraz trybów (apelacja od decyzji administracyjnej) Projektodawca musi liczyć się z wątpliwościami interpretacyjnymi, które z pewnością pojawiają się na styku często biegunowo odmiennych instytucji.

6. Należy ponadto zauważyć, że projektowany art. 39a ust. 2 Ustawy o Komisji wiąże wstrzymanie wywołania przez decyzję, o której mowa w art. 36 ust. 2, skutków prawnych dopiero z wniesieniem apelacji. Projekt nie rozstrzyga wprost, czy decyzja ta wywołuje skutki prawne w okresie biegu terminu na wniesienie apelacji, co jest o tyle problematyczne, że Projektodawca nie przewiduje uchylecia art. 15 ust. 4, zgodnie z którym „decyzje administracyjne (...) Komisji są ostateczne”. Problem dotyczący określenia, czy decyzja wydawana przez Komisję wywołuje skutki prawne, odnosi się również do okresu pomiędzy wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd apelacyjny a ewentualnym wstrzymaniem skuteczności decyzji na podstawie art. 388 § 4 w zw. z § 1 oraz art. 398²¹ k.p.c.

7. Podsumowując, opiniowany projekt słusznie zakłada możliwość dokonywania przez sąd powszechny kontroli prawidłowości rozstrzygnięć takiego typu, jakie mają być wydawane przez Komisję, niemniej Projektodawca zastosował wadliwą konstrukcję jednoinstancyjnego rozpoznawania sprawy cywilnej, inicjowanej wniesieniem przez osobę zainteresowaną środka zaskarżenia od decyzji administracyjnej, nazwanego – wątpliwie z systemowego punktu widzenia – „apelacją”. W projekcie nie doprecyzowano również istotnych – z punktu widzenia skarżącego – kwestii formalnych związanych z określeniem dopuszczalności skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia sądu apelacyjnego wydanego w takiej sprawie, rozstrzygnięć, jakie władne będzie wydawać sąd, ani problemu zdolności sądowej Komisji. Mankamenty te wymagają, w razie uznania zasadności dalszego prowadzenia prac legislacyjnych, usunięcia z projektu.

8. Drugim unormowaniem zawartym w projekcie, wchodzącym w zakres niniejszej opinii jest art. 1 pkt 7, który zakłada dodanie w przepisach regulujących postępowanie dowodowe przed Komisją unormowania zakazującego przesłuchania w charakterze świadka obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę; duchownego, co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi; oraz mediatora, co do faktów, o których dowiedział się od oskarżonego lub pokrzywdzonego prowadząc postępowanie mediacyjne w postępowaniu karnym lub karnoskarbowym przeciwko osobie, o której mowa w art. 4 ust. 1, z wyłączeniem informacji o przestępstwach, o których mowa w art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dodawany art. 29a). Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, jako wzmacniające ochronę tajemnic prawnie chronionych, które mają szczególne znaczenie dla jednostki, w tym zwłaszcza tajemnicy obrończej, która, jak już wspomniano, odgrywa fundamentalną rolę w toczących się przed sądami postępowaniach o charakterze represyjnym. W tym kontekście należy zauważyć, że w obowiązującym brzmieniu ustawy przewidziane zostało, że o zwolnieniu świadka z tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, lekarskiej lub dziennikarskiej rozstrzyga na wniosek Komisji Sąd Okręgowy w Warszawie, wydane rozstrzygnięcie podlega kontroli instancyjnej, a jego wykonalność następuje z chwilą uprawomocnienia się stosownego postanowienia (art. 32 ustawy o Komisji). W projekcie trafnie zatem przewidziano dodatkową gwarancję w postaci wskazanego powyżej bezwzględnego zakazu dowodowego, będącego w swej istocie kopią rozwiązań przyjętych w unormowaniach karnoprocesowych (art. 178 i 178a k.p.k.). Unormowanie to usuwa zatem hipotetyczną możliwość zwolnienia przez Sąd Okręgowy w Warszawie adwokata lub radcy prawnego z obowiązku zachowania tajemnicy obrończej. Gwarantuje także całkowitą poufność mediacji, która *de lege lata* także nie jest aż tak dalece chroniona.

9. Należy przy tym podkreślić, że ze względu na krótki czas na przygotowanie opinii i przyjęte przez organy Sejmu tempo prac legislacyjnych, powyższe uwagi koncentrują się jedynie na zasadniczych problemach, jakie odnoszą się do zakresu dozwolonego opiniowania przez Sąd Najwyższy aktów normatywnych, określonego w art. 1 pkt 4 ustawy o SN. Niniejsza opinia nie wyczerpuje tej problematyki.