

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ

(NR 21)

z dnia 20 listopada 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 21)

20 listopada 2024 r.

Komisja Ustawodawcza obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, oraz poseł **Urszuli Nowogórskiej (PSL-TD)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 42/23, SK 56/22, SK 8/24, SK 57/24, SK 6/24, SK 27/23.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – dyrektor Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Piotr Czarny**, **Monika Florczak-Wątor**, **Kamila Groszkowska**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** – eksperci ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji; **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa posłów przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam również naszych ekspertów na czele z panią dyrektor Marzeną Laskowską.

Porządek dzienny państwo otrzymaliście. Dzisiaj będziemy opiniować dla marszałka Sejmu sprawy, które zawisły przed Trybunałem Konstytucyjnym.

I myślę, że bez zbędnej zwłoki możemy przystąpić do pierwszych dwóch spraw, które łącznie zostaną omówione, czyli SK 42/23 i SK 56/22. I tutaj zdalnie pan profesor Piotr Czarny przedstawi nam projekt stanowiska. Proszę bardzo.

Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu Piotr Czarny:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Dzień dobry państwu. Przyszło mi dzisiaj w udziale omówić dwie sprawy, ale w zasadzie właściwie można powiedzieć, że to jest jedna sprawa. Nie różni się przedmiotem, natomiast różni się po prostu skarżący.

Może zacznę od tego, co jest przedmiotem kontroli. Jest to art. 9 ust. 2 przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym. Ten przepis stanowi, że podmioty podlegające obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego zgodnie z przepisami ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, które były wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia tej ustawy i które do 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, uznaje się za wykreślone z dniem 1 stycznia 2016 r.

Bardzo króciutko o istocie tego przepisu. Mianowicie chodziło o rozwiązanie problemu martwych spółek, czyli spółek, które jeszcze przed drugą wojną światową były wpisane do rejestru handlowego. No i ten rejestr nie był aktualizowany. Ustawodawca tutaj zdecydował się na takie dość, można powiedzieć, radykalne rozwiązanie. Z tym że trzeba pamiętać, że ten okres przejściowy, kiedy można było dokonać wpisu, trwał kilkanaście lat. Także tu nie można było mówić o żadnym zaskoczeniu. Ponadto w tych obu skargach, które są podstawą tych dwóch postępowań zakwestionowano art. 9 ust. 2b, a więc następny przepis z tej ustawy. On dotyczy nabycia przez Skarb Państwa mienia tych podmiotów, tych spółek, które zostały uznane za wykreślone. Teraz w sprawie czy w tych dwóch sprawach to stan faktyczny polegał na tym, że dwie osoby fizyczne założyły w 1999 roku spółkę, ta spółka została jeszcze, jakby to powiedzieć, na podstawie tych poprzednio obowiązujących przepisów wpisana do rejestru handlowego. No i te osoby i ta spółka nie złożyły tego wniosku o tak zwane przerejestrowanie. To był formalnie wniosek

o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Natomiast faktycznie tu mówiono po prostu o przerejestrowaniu. W takiej sytuacji ten wniosek był rozpatrywany nieco w takim uproszczonym trybie. I tutaj było zgodne stanowisko sądów, że ten wniosek został wpi-sany... To znaczy przepraszam. Nie... Ten wniosek został złożony... Jest nieuzasadniony po prostu, dlatego że ta spółka już przestała z dniem 1 stycznia 2016 r. istnieć i jakby można założyć nową spółkę, ale tamtej już nie da się po prostu przywrócić – bo tutaj ustawa była po prostu jednoznaczna i nie wymagało to specjalnie wykładu.

I teraz wspominałem o specyfice łączności tych dwóch spraw. Mianowicie tu sytuacja wygląda tak, że bardzo podobnie, właściwie tożsamo sformułowane skargi wnieśli wspólnicy – jedna jest skarga wspólników – druga skarga jest podpisana przez tychże wspólników, ale złożona w imieniu spółki. Dla wyjaśnienia – tu był dwuosobowy zarząd i oboje wspólnicy pełnili funkcję członków zarządu. I tutaj jest mnóstwo zarzutów. Bardzo te skargi są rozbudowane. To głównie polega na tym, że właśnie zlikwidowano te spółki, że nie było w tym przypadku żadnego postępowania, w szczególności postępowania przed sądem, że nie było jakiegoś oficjalnego uprzedzenia, ostrzeżenia tych podmiotów i że te spółki w związku z tym, że utraciły byt prawny, utraciły cały swój majątek, a wspólnicy w związku z tym utracili udziały. Skarżący tutaj podnoszą zarzut naruszenia kilkunastu przepisów Konstytucji. Pod tym względem obie te skargi są bardzo rozbudowane. Też rozbudowana w związku z tym w stanowisku Sejmu jest analiza formalno-prawna. Ja może tego nie będę przedstawiał, dlatego że ona jest głównie oparta o stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ ten przepis, o którym mówimy, ta utrata bytu prawnego spółek, to jest przedmiot kilku postępowań. I złożono tutaj jeszcze co najmniej trzy skargi. Przynajmniej kiedy one przechodziły przez wstępną kontrolę, Trybunał tutaj jakby zawęził ten zakres rozpoznania, stwierdzając przede wszystkim, że w tych orzeczeniach dotyczących wpisu spółek nie chodziło o ochronę prawa własności i praw majątkowych, że te orzeczenia w ogóle tej problematyki nie dotyczyły. Jakby to powiedzieć, dalsze uzasadnienie stanowiska Sejmu jest właśnie w tym duchu, że prawem czy wolnością konstytucyjną, której dotyczy dotyczyły orzeczenia w sprawach skarżących, jest wolność gospodarcza, a dokładniej rzecz biorąc, tylko wolność gospodarcza.

Tu jeszcze jest taki problem, czy ta nieistniejąca spółka może wnieść skargę – ale również, powołując się na wcześniejsze stanowisko Trybunału, też w stanowisku Sejmu jest konkluzja, że taka osoba prawna, jeżeli chodzi o jej byt, o jej istnienie, po likwidacji ma jeszcze zdolność konstytucyjną skargową właśnie w tych sprawach swojego istnienia.

Jeżeli chodzi tutaj o meritum, to było już w 2019 r. przyjęte stanowisko Sejmu w tej sprawie i tu jest analizie materialno-prawnej odwołanie się do tego stanowiska i nawiązanie do jednego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego, gdzie oceniano tę kwestię właśnie utraty bytu prawnego tych spółek pod nieco innym kątem. Także tu nie ma przesłanki do umorzenia postępowania z tego powodu, że zachodziłaby sytuacja naruszenia zasady *ne bis in idem*. Ale w każdym razie Trybunał w wyroku z 11 grudnia 2019 r. ocenił tę sprawę z punktu widzenia zasady proporcjonalności i uznał po prostu, że tutaj była ingerencja rzeczywiście daleko idąca, ale ona była uzasadniona. Ona była proporcjonalna, ponieważ wcześniej, jak wspominałem, ta sprawa ciągnęła się kilkanaście lat. Ustawodawca próbował tutaj te spółki skłonić do złożenia tych wniosków. Dał im dużo czasu. To już było, ta cała sytuacja, w okresie funkcjonowania elektronicznych środków przekazywania informacji, więc trudno się bronić, wyciągać ten argument, że się nie wiedziało, prawda? Bo też wiemy, że Trybunał i doktryna stoi na stanowisku, że w przypadku działalności gospodarczej obowiązuje wysoki stopień staranności, po prostu trzeba przepisy śledzić. Jak ktoś tego nie robi, to ponosi tego negatywne konsekwencje. Także tutaj, jeżeli chodzi o meritum, wydaje się, że po prostu takich problemów zgodności z Konstytucją..., że on nie jest tutaj jakiś taki wysoce sporny – że się tak wyrażę.

No i po prostu na tym może zakończyć. Jeżeli byłyby jakieś pytania, to oczywiście jestem do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Panie profesorze, bardzo dziękuję za przedstawione stanowiska.

Wysoka Komisjo, z uwagi na to, że sprawy przedstawione przez pana profesora są tożsame, jeżeli chodzi o przedmiot kontroli, jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to proponuję, abyśmy

nad tymi dwoma stanowiskami głosowali łącznie. Rozumiem, że nie ma sprzeciwu. W związku z tym przystępujemy do głosowania i przyjęcia stanowiska. Kto jest za przyjęciem proponowanego przez pana profesora stanowiska w tych dwóch sprawach? Kto jest za?

Głos z sali:

Nie działa.

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Jeżeli nie działa, to będziemy ręcznie, tak? Poprosimy o ręczne...

Właśnie...

Poseł Katarzyna Osos (KO):

Może ręcznie będziemy głosować?

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Ja proponuję, że z uwagi na problem techniczny...

Głos z sali:

Trzymając legitymację działa. Ale nie można jej...

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Odsunąć, tak?

Rozumiem, że wszystkim działają urządzenia.

9 osób za. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymuje?

Bardzo proszę o wyniki.

Rzeczywiście trzeba trzymać cały czas tą legitymację.

10 osób głosowało za, przy braku głosów przeciwnych i wstrzymujących. Rozumiem, że te dwa stanowiska zostały przyjęte.

Szanowni państwo, przechodzimy do kolejnego przedmiotu sprawy. Sprawa o sygnaturze SK 8/24. Bardzo proszę o przedstawienie stanowiska panią profesor Monikę Florczak-Wątor, bardzo proszę.

Bardzo prosimy, żeby to przedstawienie było szybkie i sprawne, skupione na meritum sprawy.

**Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
Monika Florczak-Wątor:**

Tak. Szanowna pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 8/24 została zainicjowana skargą konstytucyjną radcy prawnego, który będąc radcą prawnym Okręgowej Izby Radców Prawnych w Rzeszowie zgłosił chęć świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej we Wrocławiu w powiecie wrocławskim w ramach porozumienia zawartego między Okręgową Izbą Radców Prawnych we Wrocławiu ze starostą powiatu wrocławskiego. Okręgowa Izba Radców Prawnych we Wrocławiu wyłoniła radców prawnych do świadczenia pomocy i na tej liście nie znalazł się skarżący – z tego powodu, że wybrano radców prawnych wyłącznie zrzeszonych w ramach Okręgowej Izby Radców Prawnych we Wrocławiu.

Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, później skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego i te skargi nie zostały uwzględnione. W skardze konstytucyjnej zostały zaskarżone cztery przepisy. Dwa to są przepisy regulaminu wyznaczania radców prawnych. W związku z tym Sejm w tej kwestii się tutaj nie wypowiada, nie zajmuje stanowiska. Natomiast dwa pozostałe przepisy zaskarżone to są przepisy ustawowe.

Art. 60 pkt 8 lit. g ustawy o radcach prawnych, który mówi o tym, że do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy uchwalanie regulaminu, w tym między innymi tego regulaminu dotyczącego zasad wyznaczania radców prawnych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej.

Drugi zaskarżony przepis to art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej. To jest przepis, który mówi o tym, że powiat corocznie zawiera z radą okręgowej izby radców prawnych porozumienie w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu określające w szczególności zobowiązanie rady okręgowej izby

radców prawnych do imiennego wskazywania radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Jeżeli chodzi o pierwszy z tych przepisów, to jest sformułowany w skardze zarzut niezgodności z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, czyli naruszenie wolności działalności gospodarczej i wolności wykonywania zawodu. Jeżeli chodzi o drugi zaskarżony przepis, to jest on zaskarżony po pierwsze w określonym rozumieniu. Mianowicie rozumiany jest w ten sposób, że wyklucza możliwość wskazania do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej radcę prawnego wpisanego na listę radców prawnych prowadzoną przez okręgową radę terytorialnie inną niż ta, która dokonuje wskazania. Natomiast jeżeli chodzi o wzorce kontroli, to w przypadku tego przepisu to jest art. 65 ust. 1 – zarzut naruszenia wolności wyboru miejsca pracy – oraz również artykuł 20 w związku z art. 22 Konstytucji, czyli naruszenie wolności działalności gospodarczej radcy prawnego.

Proponujemy umorzenie postępowania... proponujemy zajęcia przez Sejm stanowiska proponującego umorzenie właśnie postępowania. Tutaj kluczowe znaczenie w przygotowanym projekcie stanowiska ma to, że po pierwsze podstawą prawną czy przepisem, który jest kwestionowany w ramach skargi konstytucyjnej, może być taki przepis, który stanowił podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia. I po drugie skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko wówczas, gdyby w razie jej uwzględnienia skarżący w jakiś sposób mógł zmienić swoją sytuację prawną. I z tego projektu stanowiska, który przygotowaliśmy, wynika, że te dwa wymogi nie zostały spełnione.

Jeżeli chodzi o pytanie, czy te dwa przepisy były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, to pierwszym z zaskarżonych przepisów, czyli art. 60 pkt 8 lit. g ustawy o radcach prawnych, a więc ten przepis, który mówi, że Krajowa Rada Radców Prawnych ma możliwość wydawania regulaminu, jest to przepisy kompetencyjny adresowany do konkretnego podmiotu, do Krajowej Rady Radców Prawnych, określający zakres spraw powierzonych do uregulowania temu podmiotowi. I ten przepis nie był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego – ani przez Okręgową Izbę Radców Prawnych we Wrocławiu, ani przez sądy wojewódzkie czy wojewódzki sąd administracyjny czy Naczelny Sąd Administracyjny. W stanowisku podaliśmy również dodatkowy argument z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który również potwierdza, że tylko wyjątkowo tego rodzaju przepis może być traktowany jako podstawa prawna ostatecznego rozstrzygnięcia, gdyby taki przepis kompetencyjny przesądzał merytoryczne kierunki rozwiązań determinujące treść rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego. A tutaj nie przesądza. W związku z tym jest to wniosek właśnie o umorzenie postępowania w odniesieniu do pierwszego zaskarżonego przepisu.

Jeżeli chodzi o drugi zaskarżony przepis, art. 10 ust. 1 pkt 2, to przepis ten był podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia – tak też przyjęły sądy orzekające w tej sprawie – natomiast problem co do tego przepisu dotyczy faktu, że został on zaskarżony w określonym rozumieniu. Mianowicie takim, że z imiennego wskazywania radców prawnych przez radę okręgowej izby radców prawnych wykluczani są radcowie prawni wpisani na listę radców prawnych prowadzoną przez inną radę niż rada wskazująca. I tutaj są dwa pytania, na które odpowiedzieliśmy w sposób przeczący. Mianowicie po pierwsze – czy rozumienie tego przepisu faktycznie wynika z jego literalnego brzmienia? I po drugie – czy w tej sprawie chodzi o wykładnię, czy o treść przepisu? Naszym zdaniem chodzi bardziej o wykładnię.

Jeżeli chodzi o pierwsze z tych pytań, mianowicie czy to rozumienie, które zostało wskazane w petitum skargi, faktycznie wynika z brzmienia przepisu, to trzeba wskazać, że przepis jest bardzo ogólny. Mówi o tym, że rada okręgowej izby radców prawnych jest zobowiązana do imiennego wskazywania radców prawnych. W związku z tym z tego fragmentu przepisu nie można wyprowadzić wniosku, że jacyś radcowie prawni są wykluczeni z tej możliwości bycia wskazanym. I tutaj jeszcze można dodać, że co prawda sądy – zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, jak i Naczelny Sąd Administracyjny, potwierdziły, że faktycznie Okręgowa Izba Radców Prawnych we Wrocławiu mogła dokonać wyboru radców prawnych uprawnionych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej spośród radców prawnych zrzeszonych w ramach tej izby, ale taki wniosek wywiodły z zupełnie innego przepisu, z art. 52 ust. 3, pkt 1 ustawy o radcach

prawnych, czyli przepisu mówiącego o tym, że rada okręgowej izby radców prawnych reprezentuje radców prawnych zrzeszonych właśnie w ramach tej izby i stąd takich radców prawnych może wskazać. I też z innych przepisów tutaj pomocniczo taki wniosek został wyprowadzony. Ale to nie są przepisy, które zostały zaskarżone w tej sprawie.

Natomiast gdyby Trybunał tutaj takie stanowisko właśnie zajął podzielające właśnie ten pogląd, który został przedstawiony przed chwilą, to należałoby właśnie dojść do wniosku, że skoro właśnie ten przepis zaskarżony nie jest przepisem, który był podstawą prawną, to postępowanie w tej sprawie powinno zostać właśnie umorzone.

Niezależnie od tego, zgodnie ze stanowiskiem przez nas przygotowanym, z propozycją stanowiska, norma prawna zakazująca radzie okręgowej izby radców prawnych wskazywania na liście radców prawnych uprawnionych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej radców prawnych będących członkami innej izby – niezależnie od tego, że ona nie wynika właśnie z tego przepisu, który został zaskarżony – gdyby jednak Trybunał przyjął inne stanowisko, to tutaj w dalszym ciągu ten wniosek o konieczności umorzenia postępowania jest zasadny także z innych powodów. Mianowicie należałoby tutaj wskazać, że w gruncie rzeczy skarżący nie kwestionuje samej treści przepisu, ale kwestionuje jego określone rozumienia, czyli wykładnię. I Trybunał Konstytucyjny generalnie nie orzeka o niekonstytucyjności wykładni, tylko wyjątkowo taki zarzut mógłby się przed Trybunałem ostać, gdyby skarżący był w stanie wykazać, że ta wykładnia jest powszechna, utrwalona i ujednolicona. Natomiast skarżący w tej skardze konstytucyjnej w ogóle tym się nie zajmował – to znaczy nie przywołał jakichś innych orzeczeń czy rozstrzygnięć organów samorządu radcowskiego. Przywołał wyłącznie orzeczenia w swojej sprawie. W związku z tym nie można powiedzieć, że wykazał, że tutaj jest kwestionowana jakaś wykładnia utrwalona, ujednolicona i upowszechniona.

I jeszcze kolejny argument, który został w projekcie stanowiska podniesiony, a który również prowadzi do wniosku, że postępowanie w tej sprawie powinno zostać umorzone. To jest argument dotyczący wzorców kontroli. Mianowicie w odniesieniu do pierwszego przepisu nie ma tutaj wskazanych właściwych wzorców kontroli. Co prawda został wskazany art. 20 w związku z art. 22, czyli dwa przepisy, które dotyczyły wolności działalności gospodarczej, ale tym przepisem, który był kwestionowany, był właśnie przepis, który uprawniał Krajową Radę Radców Prawnych do przyjęcia regulaminu. W związku z tym to nie był przepis, który jakkolwiek się odnosił do problemu wolności działalności gospodarczej.

Natomiast jeżeli chodzi o drugi zaskarżony przepis, to tutaj wzorce zostały podobnie sformułowane, tak jak mówiłam – natomiast nie ma tutaj zarzutu niekonstytucyjności, który spełniałby właśnie te wymogi zarzutu uzasadnionego. Skarga konstytucyjna w tym zakresie jest taka bardzo ogólna. Tutaj w projekcie stanowiska wskazywaliśmy fragmenty tej skargi konstytucyjnej i wniosek jest właśnie taki, że takiego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności, którego wymaga ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, nie ma.

I z tych powodów konkluzja tego projektu przygotowanego jest taka, że postępowanie przed Trybunałem powinno zostać umorzone. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Bardzo dziękuję, pani profesor, za wyczerpujące przedstawienie stanowiska.

Czy ktoś z państwa posłów ma jakieś pytanie? Nie widzę. W związku z czym pozwolicie państwo, że przystąpimy do głosowania.

Tak? To doliczymy ręcznie. Możemy, tak? Możemy. Doliczymy ręcznie.

Szanowni państwo, przystępujemy do głosowania stanowiska zaproponowanego przez panią profesor do sprawy SK 8/24. Kto z państwa posłów jest za przyjęciem tego stanowiska – proszę o podniesienie ręki, przyciśnięcie przycisku. Kto jest przeciw? Bardzo proszę. Kto się wstrzymuje? Dziękuję. I proszę o doliczenie głosu pana posła.

Tak, czyli jeszcze czekamy... Głosowanie nie zostało zamknięte. Dobrze.

Ale ma pani poseł kartę?

Trzeba dłużej trzymać z boku przy lewym mikrofonie.

Tak, działa?

Czy pani poseł zdążyła zagłosować? Tak? Oddała głos?

Czy wszyscy państwo zagłosowali?

Bardzo dziękuję. W takim razie proszę o podanie wyników głosowania.

Za – głosowało 12 posłów. Ale doliczamy głos pana posła, czyli 13 posłów głosowało za. Nie było głosów przeciwnych ani wstrzymujących się. Bardzo państwu dziękuję.

Przechodzimy, Wysoka Komisjo do kolejnego punktu. To jest sprawa SK 57/24 i bardzo proszę panią mecenas Kamilę Groszkowską o przedstawienie stanowiska.

**Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
Kamila Groszkowska:**

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze SK 57/24 dotyczy możliwości przyjęcia do szpitala psychiatrycznego w trybie wnioskowym osoby ze stwierdzoną chorobą psychiczną bez jej zgody. Przedmiotem kontroli tej skargi jest art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. I ten przepis stanowi, że do szpitala psychiatrycznego może być przyjęta bez zgody wymaganej w art. 22 osoba chora psychicznie, której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego.

Króciutko przedstawię stan faktyczny i zarzuty. Skarżąca, która złożyła skargę konstytucyjną cierpi na chorobę psychiczną o obrazie zespołu urojeniowego. Na podstawie postanowienia sądu rejonowego, została przyjęta do szpitala psychiatrycznego bez swojej zgody. I to postanowienie zostało następnie podtrzymane przez rozpoznający apelację sąd okręgowy. Skarżąca uznała, że ten przepis narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę nienaruszalności i poszanowania godności człowieka, zasadę poszanowania ochrony i wolności człowieka oraz gwarancje nietykalności i wolności osobistej.

Biuro przeprowadziło analizę merytoryczną w zakresie zgodności art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z art. 41 ust. 1 Konstytucji, który określa gwarancję nietykalności i wolności osobistej, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji określającym zasadę proporcjonalności, oraz z art. 30 Konstytucji określającym zasadę godności. Biuro zaproponowało konkluzję o zgodności tej regulacji z Konstytucją.

I przechodząc teraz do najważniejszej argumentacji, w pierwszej kolejności należy wskazać, że przymusowe skierowanie na leczenie w warunkach izolacyjnych stanowi ingerencję w konstytucyjne prawo wolności i nietykalności i może stanowić formę prewencyjnego pozbawienia wolności. W związku z tym, że wolność nie ma charakteru absolutnego, konieczne jest przeanalizowanie, czy to ograniczenie jest dopuszczalne na gruncie przepisów Konstytucji. W pierwszej kolejności należy wskazać, że ten przepis pozostaje w związku funkcjonalnym z wartością ochrony zdrowia publicznego – to jest wartością wskazaną w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. I w doktrynie i w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że ze względu na ochronę zdrowia ustawodawca może ograniczyć korzystanie z wolności w stosunku do zdrowia całego społeczeństwa lub poszczególnych grup, a także do zdrowia poszczególnych osób i ochrona zdrowia jest zadaniem administracji publicznej zarówno względem zbiorowości, jak i jednostki.

Przedmiotem ochrony zakwestionowanego przepisu jest zdrowie publiczne w wymiarze indywidualnym, w związku z czym należy uznać, że pierwszy wymóg wynikający z Konstytucji jest spełniony. Spełniona jest także przesłanka formalna, to znaczy tryb i zasady zostały określone w ustawie. W związku z tym następnie należy przeprowadzić trójelementowy test proporcjonalności. I warto w tym miejscu też zwrócić uwagę, że z oceną proporcjonalności jest związana założenie racjonalnego działania prawodawcy, co oznacza, że prawodawca kieruje się najlepszą wiedzą naukową uznanym systemem wartości i wybiera środki najbardziej adekwatne.

Przechodząc teraz po kolei przez ten test proporcjonalności, pierwszym elementem jest zasada przydatności i zgodnie z tą zasadą regulacja musi być w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków i służyć celowi ustawy. Podstawowym celem przepisów ustawy o ochronie zdrowia psychicznego jest poszanowanie zdrowia psychicznego jako istotnego dobra osobistego człowieka w taki sposób, by nie doznało żadnego uszczerbku. Działania lecznicze, które się wiążą z zapewnieniem wielostronnej opieki zdrowotnej, są jednym z trzech podstawowych obszarów, które ustawodawca wskazał w art. 2 tej ustawy, w związku z czym nie budzi wątpliwości, że ten zakwestionowany przepis realizuje cel,

jakim jest ochrona zdrowia psychicznego – cel określony w ustawie, a także pośrednio określony w Konstytucji. Tutaj należy zwrócić uwagę na art. 68, ust. 1 Konstytucji, który określa prawo do ochrony zdrowia.

Drugim elementem testu proporcjonalności jest zasada konieczności. I z tą zasadą związany jest także wymóg skorzystania ze środków jak najmniej uciążliwych. Analizując tę przesłankę, należy zwrócić uwagę, że przymusowe przyjęcie do szpitala w trybie wnioskowym jest możliwe wyłącznie po spełnieniu przesłanek ustawowych określonych dosyć szczegółowo i restrykcyjnie. Dotyczy ograniczonego kręgu podmiotów. W tym trybie może być przyjęta do szpitala jedynie osoba ze stwierdzoną chorobą psychiczną, potwierdzoną orzeczeniem lekarza psychiatry, a przed wydaniem postanowienia sąd jest zobowiązany uzyskać opinię jednego lub więcej biegłych lekarzy psychiatrów. Celem tak sformułowanej przesłanki jest ograniczenie zakresu podmiotowego wyłącznie do osób chorych, a nie takich, które cierpią na zaburzenia, są upośledzone lub zachowują się w sposób nawet rażąco odbiegający od wymagań społecznych.

Następnie zasadą w przypadku hospitalizacji i w przypadku leczenia psychiatrycznego jest zgoda pacjenta. A ten artykuł przewiduje tryb, który stanowi wyjątek od tej zasady, w związku z czym wymaga on starannego wyważenia i restrykcyjnego stosowania. W konsekwencji należy przyjąć, że leczenie izolacyjne w trybie przymusowym jest środkiem wyjątkowym i ostatecznym, to znaczy możliwym do zastosowania wyłącznie wtedy, gdy środki alternatywne, takie jak na przykład leczenie ambulatoryjne, nie mogły być zastosowane bądź też nie są skuteczne. Art. 12 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego wprost wskazuje na zasadę najmniejszej uciążliwości, zgodnie z którą w pierwszej kolejności pacjent powinien zostać objęty leczeniem ambulatoryjnym, a hospitalizacja przymusowa może być zastosowana dopiero, gdy istnieją do niej wskazania bezwzględne, a inne nieuciążliwe formy są nieskuteczne. Warto zwrócić uwagę, że brak takiego rozwiązania ustawowego wiązałby się z pozostawieniem osoby chorej ze stwierdzoną chorobą bez pomocy medycznej w sytuacji ryzyka znacznego pogorszenia się jej stanu zdrowia. Stałoby w sprzeczności z celem ustawy o ochronie zdrowia psychicznego i z obowiązkami w zakresie zapewnienia ochrony zdrowia przez organy władzy publicznej. I na marginesie warto jeszcze nadmienić, że dopuszczalność przyjęcia do szpitala psychiatrycznego bez zgody jest potwierdzona na gruncie konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ostatnim elementem testu proporcjonalności jest zasada proporcjonalności sensu stricto, zgodnie z którą efekty danej regulacji muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji w stosunku do ciężarów nakładanych na obywatela. I w kontekście tej przesłanki istotnych jest kilka elementów. Po pierwsze, w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się konieczność restrykcyjnego interpretowania przesłanek przymusowego przyjęcia do szpitala, bezwzględnego przestrzegania wymogu działania z punktu widzenia dobra i interesów osoby, której dotyczy takie przyjęcie. Szczególnie restrykcyjnie musi być wykładana przesłanka znacznego pogorszenia się stanu zdrowia, którą należy rozumieć jako doprowadzenie się przez osobę chorą na skutek niepodejmowania leczenia do stanu uniemożliwiającego jej funkcjonowanie w otaczającej ją rzeczywistości społecznej i do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych. Po drugie, ustawodawca zapewnił osobie chorej szereg gwarancji procesowych w postępowaniu przed sądem opiekuńczym i jeśli chodzi o te gwarancje, to należy tutaj wskazać na to, że osoba ma status uczestnika postępowania z mocy prawa, decyzje podejmuje sąd po przeprowadzeniu rozprawy, co wyklucza jakąkolwiek arbitralność. Sąd może ustanowić dla takiej osoby adwokata z urzędu, nawet jeżeli o to nie zawnioskuje. Od postanowienia sądu przysługuje apelacja i zostały też zniesione w tym aspekcie wymogi formalne apelacji. Sąd jest też, jak już nadmieniłam, zobowiązany uzyskać opinię biegłego lub biegłych lekarzy psychiatrów. Po trzecie, ustawa określa przesłankę zakończenia takiej hospitalizacji, która pełni funkcję gwarancyjną. Zgodnie z art. 35 ustawy o wypisaniu ze szpitala psychiatrycznego osoby przebywającej w szpitalu bez zgody decyduje ordynator lub lekarz kierujący oddziałem, jeżeli uzna, że ustały przewidziane w ustawie przyczyny przyjęcia i pobytu tej osoby w szpitalu bez zgody. Przyjęcie tego rozwiązania jest konsekwencją terapeutycznego i leczniczego celu tej hospitalizacji. Co więcej, pacjent, a także jego bliscy, mają prawo wystąpić

z wnioskiem o wypisanie ze szpitala i jest to szczególnie ważny instrument kontroli zgodności z prawem pozostawania w szpitalu, a także instrument ochrony praw takiej osoby. I wreszcie warto zwrócić uwagę, że niewypisanie pacjenta umieszczonego w szpitalu bez jego zgody, gdy ustaną przesłanki do dalszej przymusowej hospitalizacji będzie rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą, a może też rodzić odpowiedzialność karną za bezprawne pozbawienie wolności. Podsumowując tę część, w ocenie Biura zakwestionowany przepis jest zgodny ze standardem konstytucyjnym.

I jeszcze tutaj krótko – drugim wzorcem był art. 30, który określa zasadę nienaruszalności i poszanowania godności. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że celem przymusowej hospitalizacji w warunkach określonych w tym przepisie jest poszanowanie i ochrona zdrowia, a także przywrócenie takiej osobie możliwości samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie i korzystania z przysługujących jej praw i wolności. Zasada konstytucyjna, gwarancja poszanowania godności – z niej wynika właśnie możliwość korzystania z praw i wolności innych. Natomiast w przypadku osób chorych, które są objęte zakresem podmiotowym tego artykułu, korzystanie z praw i wolności jest utrudnione lub też niemożliwe ze względu na stan chorobowy w jakim się znajdują, co w naturalny sposób ogranicza autonomię decyzyjną takiej osoby. I w tych warunkach obowiązkiem państwa jest wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą na wdrożenie diagnostyki i wdrożenie leczenia w stosunku do osoby, która znajduje się w stanie istotnego zagrożenia dla jej zdrowia i ze względu na swój stan zdrowia psychicznego nie jest w stanie samodzielnie podjąć świadomej i racjonalnej decyzji w tym zakresie.

Należy mieć na uwadze, że ograniczenie autonomii decyzyjnej jest możliwe jedynie w zakresie niezbędnym, koniecznym, w celu zapewnienia ochrony innych praw konstytucyjnych. Decyzja jest podejmowana przez sąd w postępowaniu sądowym. Jak już zostało wskazane, są te gwarancje procesowe, w związku z czym osoba, która znajduje się w takiej sytuacji nie jest pozbawiona możliwości działania, nie jest pozbawiona wpływu na własną sytuację prawną, w związku z czym nie można stwierdzić, że ta regulacja prowadzi do jej uprzedmiotowienia i naruszenia zasady godności.

To tyle ode mnie. Bardzo dziękuję. Jeśli są jakieś pytania, to odpowiem.

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Bardzo dziękuję, pani mecenas, za przedstawienie takie holistyczne podejścia i stanowiska do tej sprawy. Czy państwo posłowie macie pytania? Bardzo proszę, pani poseł Katarzyna Czochara.

Trzeba przycisnąć legitymację z lewej strony, trzymamy... Cały czas, tak. Mamy jakiś problem z urządzeniem. Cały czas, tak.

Posel Katarzyna Czochara (PiS):

Ja tylko chciałam dopytać – czy ta osoba, która została skierowana na leczenie psychiatryczne nie była ubezwłasnowolniona?

Ekspert ds. legislacji w BEOS Kamila Groszkowska:

Nie. W tym stanie faktycznym, analizowanym ta osoba nie była ubezwłasnowolniona.

Posel Katarzyna Czochara (PiS):

Aha. I domniemać można, że rodzina podjęła taką decyzję, żeby skierować sprawę na drogę sądową, tak?

Ekspert ds. legislacji w BEOS Kamila Groszkowska:

W tym konkretnym przypadku to nie była rodzina. Ta osoba niestety była samotna i z tym wnioskiem wystąpił organ pomocy społecznej, który jakby sprawował opiekę nad tą osobą.

Posel Katarzyna Czochara (PiS):

Rozumiem.

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

Bardzo dziękuję, pani mecenas, za udzielenie odpowiedzi. Czy państwo macie jeszcze jakieś pytania? Nie.

Zatem przechodzimy do głosowania stanowiska zaproponowanego przez panią mece-
nas do sprawy o sygnaturze SK 57/24. Kto z państwa posłów jest za przyjęciem propo-
zycji stanowiska – proszę podnieść rękę, nacisnąć przycisk. Kto jest przeciw? Kto się
wstrzymał?

Legitymację trzymamy, pani poseł, cały czas po lewej stronie.

Posel Katarzyna Czochara (PiS):

Dobrze, dobrze.

Przewodnicząca poseł Urszula Nowogórska (PSL-TD):

I doliczamy głos pana posła Kamila Wnuka.

Czy wszyscy państwo zagłosowali? Bardzo dziękuję. Zamykam głosowanie. Proszę
o podanie wyników głosowania.

Za – głosowało 11 posłów, przy braku głosów przeciwnych i wstrzymujących. Przyję-
liśmy stanowisko.

Szanowni państwo, przechodzimy do sprawy o sygnaturze SK 6/24. Bardzo proszę
o przedstawienie propozycji stanowiska panią doktor Katarzynę Miaskowską-Daszkiewicz.
Bardzo proszę.

**Ekspert ds. legislacji w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:**

Nie wiem, czy jest słyszana. Chyba działa? Dobrze.

Szanowna pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, mam zaszczyt przedstawić propo-
zycję stanowiska marszałka Sejmu w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną
o sygnaturze SK 6/24. Jest to skarga konstytucyjna z 21 września 2020 r. wniesiona przez
spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, która zakwestionowała konstytucyjność przepi-
sów ujętych związkowo trzech ustaw, mianowicie ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach
i opłatach lokalnych, przepisów ustawy – Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. oraz
ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Z przepisów
przywołanych przeze mnie aktów normatywnych – nie będę powoływała konkretnych
numerów artykułów, ponieważ jest to cały konglomerat przepisów... Niemniej w per-
spektywie przedmiotu zaskarżenia skarżąca spółka wskazuje, że z przepisów przywoła-
nych ustaw rekonstruuje pojęcie budowli na potrzeby ustalenia podstawy opodatkowania
podatkiem od nieruchomości w celu przedłożenia argumentów przemawiających – tutaj
antycypując wynik tej analizy, wnioszek o umorzenie postępowania.

Przedstawię pokrótce stan faktyczny sprawy i zarzuty skarżącej, a także motyw,
jakie przemawiają za koniecznością umorzenia postępowania – bo taki wniosek formułuje
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji.

Skarżąca prowadzi działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu, przesyłaniu,
dystrybucji, handlu energią elektryczną z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii.
W 2017 r. w połowie roku złożyła wniosek do organu podatkowego o wydanie interpre-
tacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego i ten wniosek zawierał następujące
pytanie – czy prawidłowe jest stanowisko wnioskodawcy, że w stanie prawnym obowią-
zującym od 1 stycznia 2017 r. turbina wiatrowa nie stanowi budowli ani część budowli
w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i w konsekwencji nie podlega
opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości? I przedstawiając własne stanowisko
w zakresie oceny prawnej – co jest wymogiem skądinąd przepisów ordynacji podatkowej –
skarżąca uznała, że w stanie prawnym, który obowiązuje od 1 stycznia 2017 r., podobnie
jak miało to miejsce przed wejściem w życie przepisów nowelizujących ustawę o inwe-
stycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, turbina nie stanowi budowli w rozumieniu
ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i w konsekwencji nie podlega opodatkowaniu
podatkiem od nieruchomości.

Organ podatkowy interpretacją indywidualną uznał stanowisko zaprezentowane przez
skarżącą za nieprawidłowe i stwierdził, że od 1 stycznia 2017 r. cała elektrownia wiatrowa
jest budowlą i w całości podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Skarżąca
wobec przepisów trzech ustaw, z których rekonstruuje definicję budowli w perspektywie
turbiny wiatrowej, a także części budowlanych elektrowni wiatrowej na potrzeby opodat-
kowania podatkiem od nieruchomości, podnosi trzy zarzuty niekonstytucyjności.

Przede wszystkim wskazuje, że rekonstrukcja przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości w przypadku tychże elektrowni wiatrowych wymaga sięgnięcia do ustaw pozapodatkowych oraz do załączników aktów normatywnych i w konsekwencji zakwestionowana przez nią regulacja godzi w zasady poprawnej legislacji i pewności prawa wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego, a także zasadę precyzyjności przepisów przewidujących obciążenia publicznoprawne – co narusza odpowiednio art. 2, 84 i 217 Konstytucji. Po drugie, skarżąca podkreśla, że definicja budowli – w relewantnym oczywiście okresie, czyli w roku 2017 – zawiera elementy niebudowlane, przez co generowana jest większa wartość elektrowni wiatrowej opodatkowanej w całości podatkiem od nieruchomości. Tym samym generuje to wyższy podatek od takiej budowli i taki stan rzeczy wedle zarzutów skarżącej jest niezgodny z zasadą określoności regulacji podatkowych, którą skarżąca wywodzi z artykułów 84 i 217 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji. I wreszcie po trzecie, wedle opinii skarżącej taka nadmiernie szeroka definicja budowli dla celów prawopodatkowych, obejmująca elektrownie wiatrową, wraz z jej elementami ruchomymi prowadziła do naruszenia interesów ekonomicznych podatników, w szczególności względem podatników prowadzących działalność gospodarczą z wykorzystaniem elektrowni innych niż wiatrowe. W opinii skarżącej kwestionowana przez nią regulacja narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego w związku z zasadą równej ochrony praw majątkowych, co wynika z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także w związku z zasadą określoności przepisów podatkowych – tutaj skarżąca powołuje ponownie art. 84 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjności.

Niniejsza skarga konstytucyjna przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów została zweryfikowana pod kątem formalnym. W opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji należało przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że konstytucyjną przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest istnienie ostatecznego orzeczenia, w którym rozstrzygnięto o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącej zgodnie z wymogami art. 79 Konstytucji. I wobec powyższego wyrażamy wątpliwość, czy takim orzeczeniem może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczący indywidualnej interpretacji podatkowej. Bowiem zgodnej opinii sądów administracyjnych, doktryny oraz Trybunału Konstytucyjnego indywidualna interpretacja podatkowa nie przesądza o prawach i obowiązkach jej adresata. Indywidualna interpretacja podatkowa jako swoista forma działania administracji podatkowej wydawana w trybie art. 14b ordynacji podatkowej stanowi formę wyrażenia stanowiska, w jaki sposób należy interpretować i stosować przepisy prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, w której znajduje się lub może znajdować się osoba zainteresowana.

W wyroku z 25 Września 2014 r., sprawa o sygnaturze K 49/12, Trybunał, powołując się skądinąd na swoje wcześniejsze orzecznictwo, stwierdził, że interpretacja indywidualna prawa podatkowego nie kształtuje sama przez się w sposób władczy praw, a nie obowiązków podatnika i nie determinuje jego sytuacji prawnej. Stanowi swoisty drogowskaz czy deklarację poglądów aparatu fiskalnego na przedstawione zagadnienie prawne. Również w uchwale z 7 lipca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w powiększonym składzie siedmiu sędziów uznał, że indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego charakteryzować można jako postać, formę zewnętrznego, jednostronnego działania administracji podatkowej, która nie ma charakteru władczego rozstrzygnięcia i nie stanowi załatwienia sprawy w zakresie realizacji praw i obowiązków podatkowych wnioskującego.

Odmawiając indywidualne interpretacji podatkowej charakteru aktu stosowania prawa, w literaturze podkreśla się, że proces kreowania interpretacji pozbawiony jest elementu ustalenia stanu faktycznego, a wskutek procesu interpretacji nie powstaje reguła indywidualna, która normowałaby zachowanie adresata, która jest efektem stosowania prawa materialnego. I wobec powyższych ustaleń, i doktryny, i judykatury, i również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy uznać, że konsekwencją tej interpretacji indywidualnej prawa podatkowego nie jest ani powstanie obowiązku podatkowego, ani przesądzenie o tym, czy doszło do jego powstania. Z tego względu właśnie w opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji należy uznać, że nie doszło do spełnienia jednej z podstawowych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, którą jest aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych podmiotu, który inicjuje

postępowanie skargowe. Zważywszy na charakter prawny indywidualnej interpretacji podatkowej, Biuro stoi na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie doszło do ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne skarżącej, bowiem wydana w jej sprawie indywidualna interpretacja podatkowa nie ma charakteru władczego rozstrzygnięcia, nie stanowi załatwienia sprawy w zakresie realizacji praw i obowiązków podatkowych.

I z uwagi na poczynione ustalenia rekomendujemy sformułowanie wniosku o umorzenie niniejszego postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Oczywiście ta skarga jeszcze jest obciążona innymi mankamentami, które aktualizują różne dodatkowe przesłanki związane z koniecznością umorzenia postępowania w odniesieniu do poszczególnych przedmiotów kontroli czy też wskazanych przez skarżącą wzorców.

Bardzo dziękuję za uwagę i pozostaję do dyspozycji Wysokiej Komisji w razie pytań.

Poseł Katarzyna Czochara (PiS):

Mogę?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Mamy takie nowinki techniczne...

Tak, tak, ja wiem, panie pośle, że pan ręcznie głosuje.

Dziękuję pani mecenas. Czy są jakieś zgłoszenia?

Proszę bardzo, pani poseł Katarzyna Czochara.

Poseł Katarzyna Czochara (PiS):

Ja bym teraz chciała poprosić panią mecenas o esencję, bez takich typowych zwrotów prawniczych, żebym dokładnie zrozumiała tę skargę. Króciutko bardzo króciutko. Spółka...

Ekspert ds. legislacji w BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Oczywiście. Dziękuję bardzo za pytanie, pani poseł.

W niniejszej skardze konstytucyjnej spółka zakwestionowała przepisy, które formułują definicję budowli. I ta definicja budowli przesądza o tym, czy elektrownia wiatrowa jest opodatkowana podatkiem od nieruchomości, czy też...

Poseł Katarzyna Czochara (PiS):

Mogę dopytać? Czy jest w zapisie prawnym nie do końca doprecyzowana tak zwana luka prawna, która pozwala wykorzystać tej spółce tą właśnie lukę po to, żeby nie płacić podatku od nieruchomości? Ja bym to tak... Przepraszam, ale ja to tak rozumiem. Nie jestem prawnikiem, ale naprawdę staram się z uwagą panią mecenas słuchać i jedno przyszło mi na myśl – właśnie to. Luka prawna, która daje możliwość niepłacenia tego właśnie należnego podatku od nieruchomości. W rozumieniu moim, nie patrząc na ustawę, jest to budowla.

Ekspert ds. legislacji w BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Postaram się oczywiście sprecyzować moją wypowiedź. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości w odniesieniu do budowli wymaga odwołania się do przepisów prawa budowlanego, jak również do innych aktów normatywnych, co aprobeje ewidentnie Trybunał Konstytucyjny, w szczególności w wyroku o sygnaturze P 33/09. To znaczy nie jest konstytucyjnie, powiedziałabym, pożądanym stanem takim w stu procentach, że my będziemy rzeczywiście w ramach wielokrotnych odesłań poszukiwać definicji przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, natomiast nie jest to kwalifikowana wada. W tym stanie faktycznym chodziło spółce o to, że zmieniły się przepisy prawa i od 1 stycznia 2017 r. podatkiem od nieruchomości objęto całą wartość elektrowni wiatrowej, czyli nie tylko jej elementów budowlanych – tego masztu utrwalonego z gruntem – ale również elementów turbiny wiatrowej, która jest tym elementem niebudowlanym, ruchomym. I taki był stan faktyczny i prawny w 2017 r. – na to są potwierdzenia w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast rok później zmieniono te przepisy i spółka stwierdziła, że tutaj dochodzi do pewnej nierówności.

Poseł Katarzyna Czochara (PiS):

Przepraszam, ja dopytam. Zmieniono w jakim zakresie?

Ekspert ds. legislacji w BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Zmieniono w tym zakresie, że spółka w 2017 r. prowadząc elektrownię wiatrową, płaciła więcej, wyższy podatek od nieruchomości, ponieważ podstawę opodatkowania liczono od wartości całego wiatraka – elementów budowlanych i niebudowlanych. I tu był problem spółki, która po prostu nie chciała płacić tak wysokich podatków od nieruchomości.

Posel Katarzyna Czochara (PiS):

Tak. Tylko część ruchoma jest też elementem całej budowli. Tak na logiczny kobiecy rozum, ja to tak widzę.

Ekspert ds. legislacji w BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Tak. Umożliwiłaby wykorzystanie tego obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem gospodarczym. Takie były przepisy w 2017 r. Natomiast spółka, nie chcąc się z tym zgodzić, wystąpiła o tą indywidualną interpretację. Ale to jest, tak jak wskazałam, wyłącznie interpretacja – nie determinowała jej praw i obowiązków.

Posel Katarzyna Czochara (PiS):

Czyli dobrze zrozumiałam. Chciałam się po prostu upewnić.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze są jakieś głosy? Nie widzę.

Wobec tego przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego stanowiska – proszę o naciśnięcie stosownego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję bardzo. Dziękuję bardzo. Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 7 posłów. 6 – za, jeden wstrzymał się. Stanowisko uzyskało pozytywną opinię Komisji.

Przechodzimy do kolejnej sprawy i też poproszę panią mecenas Katarzynę Miaskowską-Daszkiewicz o syntetyczne przedstawienie problemu konstytucyjnego w sprawie SK 27/23.

Ekspert ds. legislacji w BEOS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 27/23 została zainicjowana skargą konstytucyjną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Pozostajemy nadal w sferze przepisów prawa podatkowego, ponieważ rzeczona spółka wniosła 9 czerwca 2022 r. skargę konstytucyjną i przedmiotem kontroli wskazała grupę przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa. Można podzielić właściwie te przepisy, które zostały wskazane przez skarżącą, jako przedmiot zaskarżenia na takie dwie grupy. Z nimi skarżąca wiąże różne zarzuty, przy czym posługuje się praktycznie tą samą argumentacją, jeśli chodzi o budowanie uzasadnienia w swojej skardze konstytucyjnej, co będzie miało naturalnie przełożenie na odniesienie się Biura do tychże zarzutów.

Po pierwsze, przede wszystkim skarżąca zwróciła się do Trybunału o ocenę konstytucyjności art. 33 § 1 i art. 33 § 2 pkt 2 ordynacji podatkowej, precyzując, iż jej wątpliwości konstytucyjne odnoszą się do norm wynikających z przywołanych przepisów w zakresie, w jakim uprawnia ona organ podatkowy do ustanowienia zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego w przybliżonej wysokości na majątku podatnika z uwagi na uzasadnioną obawę niewykonania zobowiązania podatkowego. I w perspektywie tego przedmiotu kontroli skarżąca wskazuje, że kwestionowana przez nią norma umożliwiająca ustanowienie zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego nie spełnia wymogów prawidłowej legislacji z uwagi na nieostrą, nieprecyzyjną i nadmiernie ocenną przesłankę uzasadnionej obawy niewykonania zobowiązania podatkowego i w konsekwencji organy zyskują zbyt dużą swobodę w interpretowaniu przepisów i w ingerowaniu w konstytucyjnie chronione prawo własności skarżącej. Skarżąca uznaje, że narusza to przede wszystkim art. 64 ust. 1–3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Również w opinii skarżącej kwestionowana przez nią regulacja stanowi środek, który efektywnie de facto zmierza do pozbawienia jej prawa własności, czym godzi w art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po trzecie, zakwestionowana norma została również zaskarżona w perspektywie tego, że stanowi nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję

w wolność działalności gospodarczej podatnika. I tu skarżąca wskazuje wzorzec wynikający z art. 20 w związku z art. 22, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak zasygnalizowałam, inicjatorka niniejszego postępowania zaskarża również drugą grupę przepisów ordynacji podatkowej. Jest to konglomerat dziewięciu przepisów, które normują postępowanie przed organami administracji podatkowej. I z przywołanych przepisów w skardze – art. 181 w związku z 87 § 3, art. 122, 126 127, 192, 207 § 2 i 179 § 1 – wywodzi ona normę, która pozwala organowi podatkowemu drugiej instancji na utrzymanie w mocy decyzji pierwszej instancji w przedmiocie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych w oparciu o materiały dowodowe niewłączone do akt tego postępowania, a znane wyłącznie organowi i niezakomunikowane, i nieudostępnione podatnikowi w toku postępowania przed organem pierwszej instancji i przed organem odwoławczym. Skarżąca wobec takiego stanu podnosi, iż niniejsza norma uniemożliwia jej zapoznanie się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, co narusza jej prawo do sądu i rzetelnego procesu. W rezultacie kwestionowanej regulacji zarzuca naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji.

Również skarżąca wskazuje, że naruszona została zasada dwuinstancyjności postępowania, czyli art. 78 w związku z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca wskazuje także, że możliwość rozstrzygnięcia o zabezpieczeniu na majątku dłużnika podatkowego w oparciu o nieznany stronie materiał dowodowy jest rozwiązaniem nieproporcjonalnym, nieuzasadnionym, ważnym interesem publicznym i daje to podstawę do postawienia przed nią zarzutu o naruszeniu art. 20 i 22, czyli swobody działalności gospodarczej w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Tożsame przesłanki, które odnoszą się do takiej nadmiernej możliwości, nadmiernego luzu decyzyjnego organów podatkowych, przemawiają w opinii skarżącej również za naruszeniem przepisów dotyczących ochrony prawa własności, czyli art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Również podstawą analizowania mniejszej skargi konstytucyjnej była weryfikacja aspektów formalno-prawnych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych podmiotu, który inicjuje postępowanie skargowe. Z uwagi właśnie na taki jednostkowy, subsydiarny i też nadzwyczajny charakter skargi konstytucyjnej jako środka zaskarżenia naruszenie to nie może być potencjalne, musi mieć charakter osobisty, bezpośredni i aktualny. Natomiast celem wystąpienia ze skargą jest w konsekwencji usunięcie skutków naruszenia, które odznacza się osobistym, bezpośrednim i aktualnym charakterem. W świetle powyższych ustaleń, które w rozbudowany sposób przedstawione zostały w projekcie stanowiska, powstaje wątpliwość, czy ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów będzie miało wpływ na sytuację prawną skarżącej. Innymi słowy należy stwierdzić, że istnieje wątpliwość, czy istnieje związek funkcjonalny pomiędzy wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który ewentualnie zapadłby w niniejszej sprawie, a konstytucyjnym prawem inicjatorki niniejszego postępowaniu.

Należy przede wszystkim podkreślić, że zabezpieczeniem zobowiązań podatkowych przed wydaniem decyzji określającej ich wysokość ma charakter taki względnie niezależny od postępowania kontrolnego i postępowania w sprawie określenia zobowiązania podatkowego. W szczególności celem postępowania w przedmiocie zabezpieczenia nie jest per se pobór podatków, ale zagwarantowanie środków finansowych na zaspokojenie należności podatkowych od pewnej kategorii podatników, wobec których istnieje uzasadniona obawa, że nie wywiążą się ze swoich zobowiązań publicznoprawnych. Najpierw zatem musi być wszczęte postępowanie podatkowe lub kontrola podatkowa, a dopiero potem w trakcie tych postępowań może być ewentualnie dokonane zabezpieczenie.

Jednocześnie postępowanie w przedmiocie zabezpieczenia, o którym mowa w przepisach zakwestionowanych przez skarżącą, w sensie proceduralnym nie może być prowadzone bez uprzedniego wszczęcia postępowania kontrolnego. Po drugie, należy podkreślić, że istotą decyzji zabezpieczającej jest taki tymczasowy i akcesoryjny charakter, ponieważ per se ona nie kształtuje obowiązków adresata jako podatnika i jest powiązana z toczącym się postępowaniem, które będzie dopiero prowadziło do wydania decyzji wymiarowej.

I byt prawny decyzji o zabezpieczeniu kończy się z chwilą doręczenia decyzji wymiarowej, ponieważ decyzja o zabezpieczeniu wykonania zobowiązania podatkowego gaśnie w momencie doręczenia decyzji wymiarowej, która dopiero wywołuje trwałe skutki, które rozstrzygają kwestie faktyczne i prawne.

I wziąwszy pod uwagę te okoliczności, zdaniem Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji rodzi się wątpliwość co do zasadności, a więc również niezbędności kontynuowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie odnoszącej się do przepisów, które dotyczą zabezpieczenia zobowiązań podatkowych. Skoro bowiem w świetle ustaleń doktryny i orzecznictwa postępowanie miało to charakter akcesoryjny, czyli zależny wobec głównego postępowania podatkowego, a to ostatnie, jak wynika z orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie skarżącej, zakończyło się wydaniem ostatecznej decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego od osób prawnych za 2011 r., to nawet po ewentualnym stwierdzeniu niezgodności zaskarżonych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny skarżąca nie będzie mogła skorzystać z procedur wznowieniowych. Stan taki jest właśnie skutkiem konstrukcji prawnej, która polega na tym, że jakkolwiek dalsze prowadzenie postępowania w przedmiocie zabezpieczenia na podstawie zaskarżonego przepisu ordynacji podatkowej jest uwarunkowane uprzednim wszczęciem postępowania podatkowego lub kontrolnego. Wydaje się więc, że niezależnie od formalnie istniejącego w tym wypadku prawa podmiotowego do inicjowania skargi konstytucyjnej od ostatecznego orzeczenia naruszającego konstytucyjne prawa i wolności skarżącej, następstwa tego potencjalnego, korzystnego dla niej orzeczenia Trybunału nie przełożą się wymierny sposób na sferę stosowania prawa.

Warto też wskazać, że ten skutek ewentualnego orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu, który stanowi podstawę wydania decyzji o zabezpieczeniu przyszłej należności podatkowej, Trybunał już rozważał przy okazji wyrokowania w sprawie o sygnaturze akt SK 68/03. Trybunał orzekł wówczas, że orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu oznaczałoby, zakładając możliwość wznowienia postępowania – co jest dosyć wątpliwe – że decyzja zabezpieczająca odżyłaby w obiegu prawnym, w którym jednocześnie funkcjonują już decyzje wymiarowe. I Trybunał podniósł, że kontroli instancyjnej sądowej podlegałyby przesłanki podjęcia przez organy decyzji zabezpieczającej, jednak obowiązywałyby też decyzje wymiarowe potwierdzające jednak istnienie i wysokość zaległości podatkowej. I tym samym równocześnie w obiegu prawnym obowiązywałyby dwie różne decyzje dotyczące w istocie tego samego stanu faktycznego.

Analogicznie kształtowały się konsekwencje prawne ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sposób zgodny z oczekiwaniami skarżącej w tej sprawie i nawet przy założeniu takiej możliwości wznowienia postępowania w przedmiocie wydania decyzji zabezpieczającej – co jest dosyć kontrowersyjne w perspektywie akcesoryjności tego postępowania do postępowania wymiarowego – to taka decyzja zabezpieczająca odżyłaby w obrocie prawnym i formalnie mogłaby w nim funkcjonować równolegle do decyzji administracyjnej wymiarowej. Natomiast ta decyzja zabezpieczająca byłaby niewykonalna w dniu jej wykonania. I ta niewykonalność miałaby charakter trwały, co stanowi aktualizację przesłanki stwierdzenia jej nieważności przez organ podatkowy na podstawie art. 247 § 1 pkt 6 ordynacji podatkowej.

W związku z powyższym wydanie wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów ordynacji podatkowej nie dałoby rezultatów w postaci sanowania naruszenia praw i wolności wskazanych w skardze przez skarżącą, co stanowi podstawę do sformułowania wniosku o umorzenie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Taki wniosek formułujemy w petitum projektu stanowiska. Natomiast chciałabym podkreślić, że projektujemy również wniosek alternatywny w wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, gdzie przeprowadzamy analizę merytoryczną przepisów, które były zaskarżone przez skarżącą i wnosimy w tym zakresie o uznanie tej normy w zakresie, w jakim uprawnia organ podatkowy do ustanowienia zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego w przybliżonej wysokości na majątku podatnika, z uwagi właśnie na uzasadnioną obawę niewykonania zobowiązania podatkowego. Normę tę uznajemy za zgodną z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 20 w związku z art. 22, art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeżeli Komisja wyrazi takie życzenie, oczywiście jestem gotowa przedstawić argumentację, która stoi za tym wnioskiem. Natomiast pozostaję w tym momencie do dyspozycji Wysokiej Komisji. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, pani mecenas. Oczywiście mamy też to stanowisko. Każdy z członków Komisji miał okazję z się z nim zapoznać, również z tym uzasadnieniem na zgodność.

Ale oczywiście otwieram dyskusję. Jeżeli ktoś z państwa ma pytania do pani mecenas, to proszę bardzo. Nie ma pytań.

Wobec tego, głosujemy. Kto z państwa jest za pozytywnym zaopiniowaniem tego stanowiska? Proszę o naciśnięcie stosownego przycisku. Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję bardzo, zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało łącznie 9 posłów – bo jeszcze pan poseł Kamil Wnuk. Wszyscy za. W tej sytuacji Komisja zaopiniowała pozytywnie.

I jednocześnie pani przewodnicząca Barbara Bartuś te sprawy chce przyprowadzić. A za tym gratulujemy również pani poseł tak dobrej sprawy...

Proszę państwa, też państwo otrzymaliście dzisiaj na skrzynki pocztowe opinie Biura Analiz Sejmowych w sprawie tej, którą dyskutowaliśmy co do sposobu procedowania stanowiska w sytuacji różnicy zdań wśród członków Komisji co do zaproponowanych konkluzji w projekcie stanowiska. Umówiliśmy się z panią dyrektorką, że tę opinię ewentualnie omówimy na posiedzeniu 19 grudnia, kiedy ta sprawa, która wzbudziła kontrowersję, mogłaby być procedowana z uczestnictwem naszych ekspertów, również z uczestnictwem autora opinii. Natomiast gdyby w międzyczasie pojawił się problem, to już zgodnie z tą opinią będziemy też procedować. Ale zachęcam państwa do zapoznania się z opinią, która jest dla nas wskazówką, w jaki sposób głosować nad zaproponowanymi przez Biuro Ekspertyz projektami stanowisk. Także dziękuję też pani dyrektorkę za szybkie przygotowanie opinii.

Dziękuję państwu bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji.