



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
**Komisji Ustawodawczej (240.)**  
w dniu 10 kwietnia 2018 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15) dotyczącego ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (cd.).
2. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14) dotyczącego ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (cd.).
3. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r. (sygn. akt K 29/13) dotyczącego ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (cd.).
4. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r. (sygn. akt SK 7/15) dotyczącego ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (cd.).
5. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 37/15) dotyczącego ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
6. Rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15) dotyczącego ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 45)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Stanisław Gogacz)

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem obrad Komisji Ustawodawczej jest rozpatrzenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Część z tych wyroków już zaczęliśmy rozpatrywać, ale zawiesiliśmy to rozpatrywanie. Dzisiaj do niego powrócimy. W porządku obrad są też 2 wyroki, o których po raz pierwszy będziemy debatować.

Chciałbym powitać gości: panią Edytę Lubaszewską, zastępcę dyrektora departamentu polityki w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju; panią Marię Nodzykowską-Lipkę z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju; panią Annę Kowalczyk-Markowską z Ministerstwa Finansów; panią Agnieszkę Zarębę-Bielenik z Ministerstwa Finansów; panią Alicję Banaszek z Ministerstwa Finansów. Prokuratoria Generalna, NSA... Państwa już powitałem. Są z nami także pani Anna Skowrońska-Kotra z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pani Renata Leoniak z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pan Paweł Godawa z tego ministerstwa, pan Piotr Korczyński z tego ministerstwa, pani Małgorzata Borowik z tego ministerstwa i pan Marek Jarentowski, przedstawiciel Biura Legislacyjnego. A, mamy jeszcze panią mecenas.

Proszę państwa pierwszy punkt dotyczy rozpatrzenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15, dotyczącego ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Tu mamy do czynienia z wyrokiem, który stwierdza niezgodność art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze tej ustawy z konstytucją. Tu są przywołane artykuły konstytucji... Chodzi o rozróżnienie dotyczące zwrotu wyłączonej nieruchomości, jeżeli cel wyłączenia nie został osiągnięty. Chodzi o to, czy nieruchomość wyłączona była w drodze decyzji administracyjnej, czy w drodze umowy. Trybunał stwierdził, że takie rozróżnienie jest niesprawiedliwe. Naszym obowiązkiem jako Komisji Ustawodawczej jest zaproponowanie rozwiązania legislacyjnego, które by wyszło naprzeciw wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego.

Pan mecenas na poprzednim posiedzeniu przedstawił obszerną informację prawną i obiecał nam, że na dzisiaj przygotuje propozycję rozwiązań legislacyjnych.

Proszę, Panie Mecenasie.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:**

Propozycja jest krótka. Chodzi tylko o uzupełnienie tego przepisu, który pozwala na zwrot wyłączonej nieruchomości także w sytuacji, kiedy ta nieruchomość była wyłączona na zasadzie czynności cywilnoprawnej poprzedzającej decyzję o wyłączeniu, która tak czy inaczej nastąpiłaby, gdyby strona dobrowolnie nie zgodziła się na zawarcie umowy. Tak więc uzupełniamy ten przepis o stosowny fragment. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Pan mecenas przedstawił propozycję. Ja mam to na piśmie. Wszyscy otrzymali to na piśmie? Nie...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

To może pan by rozdał osobom, które są zainteresowane... Bardzo proszę o rozdanie tego panom senatorom i państwu, którzy przyszli do nas jako goście w związku z tym punktem obrad. Ministerstwo Finansów chyba...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No właśnie. Tu mamy propozycję, ażeby w przedmiotowym artykule, czyli art. 136 ust. 4...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

...zawrzeć informację, iż przepis art. 3 stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytych w drodze umowy, zgodnie z art. 113, oraz do nieruchomości nabytych w drodze umowy, o której mowa w art. 114. Czyli jak tu już było powiedziane... Chodzi o to, że przepis ust. 3 stosuje się do nieruchomości, które zostały przejęte w drodze decyzji administracyjnej, jak również w drodze umowy. Art. 2, który tu jest zaproponowany, również w tym kierunku zmierza.

Jeżeli są jakieś pytania, to bardzo proszę. A jeżeli nie, to ja proponuję, żebyśmy przystąpili do przegłosowania tej propozycji.

Czy ktoś chciałby się wypowiedzieć, np. nasi goście, którzy tym punktem się interesują?

Nie, więc ja proponuję... A, jest pani.

Proszę o krótką wypowiedź i oczywiście o przedstawienie się.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Polityki Przestrzennej  
i Gospodarki Nieruchomościami  
w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju  
Edyta Lubaszewska:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!  
Edyta Lubaszewska, zastępca dyrektora departamentu  
planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami.

Ja chciałabym tylko...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

W Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

Chciałabym tylko przypomnieć, że rząd nadal proceduje projekt ustawy, która ma na celu wykonanie wyroków wskazanych w punkcie pierwszym i drugim dzisiejszego porządku obrad. Jest to projekt nr UB15.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Jeżeli chodzi o stan prac, powiem, że na początku marca uzyskaliśmy opinię Rady Legislacyjnej do tego projektu i uznaliśmy uwagi Rady Legislacyjnej. Mamy również opinię, już kolejną, Rządowego Centrum Legislacji i prowadzimy ostatnie uzgodnienia z RCL. Chciałam to państwu przekazać tak informacyjnie. Na podstawie takiej pobieżnej lektury, której udało mi się dokonać w tym czasie, kiedy pan przewodniczący przedstawiał ten projekt, wydaje mi się, że zmierzamy w tym samym kierunku. Nasz projekt jest troszeczkę szerszy – ma więcej przepisów przejściowych i takich regulujących sytuację osób, które mają np. postępowania spadkowe niezakończzone. To jest kwestia, którą teraz rozpatrujemy z RCL. Ona była też podnoszona w opinii Rady Legislacyjnej. Jak mówię, taka wstępna lektura wskazuje na to, że projekty są bardzo podobne. Dziękuję bardzo.

*(Brak nagrania)*

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

...W tym momencie czekamy zatem na opinię instytucji, interesariuszy, którzy się w tym obszarze poruszają. Na następnym naszym posiedzeniu to już będzie pierwsze czytanie... Od tego momentu do pierwszego czytania, jeżeli stosowną decyzję podejmiemy, mamy dużo czasu.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Proszę państwa, proponuję, żebyśmy podjęli decyzję, czy w związku z propozycją rozwiązań legislacyjnych dotyczących wykonania przedmiotowego wyroku, komisja podejmuje inicjatywę ustawodawczą w zakresie, jaki został państwu przedstawiony.

Kto jest za? (10)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że komisja zdecydowała o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, jeżeli chodzi o ten punkt.

Pan wiceprzewodniczący Komisji Ustawodawczej, senator Cichoń Zbigniew, będzie sprawozdawcą, jeżeli nie ma innych propozycji.

Przechodzimy do punktu drugiego.

Punkt drugi dotyczy tej samej normy, czyli art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze, ale w innym zakresie. Dotyczy to sytuacji, w której jest kilku współwłaścicieli nieruchomości, która została wywłaszczona...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

...na cele publiczne, ale ten cel publiczny nie został zrealizowany. Mamy wyrok Trybunału dotyczący tego, jaki jest status wszystkich współwłaścicieli tej nieruchomości.

Pan mecenas na poprzednim posiedzeniu – ten punkt zaczęliśmy już rozpatrywać – przedstawił istotę, sentencję wyroku i obiecał, że na dzisiaj przygotuje propozycję zmian legislacyjnych, które by były wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ja dzisiaj otrzymałem te propozycje na piśmie.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie, o informację, w jakim kierunku te działania poszły.

**Ekspert do spraw Legislacji  
w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

Najkrócej mówiąc, to są przepisy techniczne, które pozwalają zwrócić nieruchomość także jednemu ze współwłaścicieli, jeśli ci inni współwłaściciele nie są tym zainteresowani. Oni niejednokrotnie mogą nie być znani czy nie odpowiadać na wezwania organu administracji w tym celu, żeby stawili się do tego postępowania zwrotowego. Wprowadzamy jedynie termin, brzmienie byłoby następujące: w przypadku nieprzystąpienia do postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia zamieszczenia na stronie internetowej właściwego organu informacji, o której mowa w ust. 4a, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa. Wtedy, jeśli ktoś nie jest zainteresowany... Później już nie będzie mógł ubiegać się o zwrot tej części nieruchomości. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Dyskusję przeprowadziliśmy na poprzednim posiedzeniu. Jeżeli nie ma pytań, nie ma innych propozycji, proponuję, żebyśmy podobnie jak...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Bardzo proszę o przedstawienie się i krótką wypowiedź.

**Naczelnik Wydziału I  
w Biurze Orzecznictwa  
w Naczelny Sądzie Administracyjnym  
Marian Wolanin:**

Marian Wolanin, Naczelny Sąd Administracyjny.

Proszę państwa, tutaj jest propozycja, żeby po ust. 3 dodać ust. 3a w brzmieniu...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie, nie, po ust. 3 dodaje się ust. 3a – chyba że nie o tym projekcie mówimy...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

...w brzmieniu: do złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części przez spadkobierców poprzedniego właściciela nie jest wymagane przedstawienie postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia sporządzonego przez notariusza. Tak sformułowany przepis będzie oznaczał, że złożenie wniosku przez osobę niewy-

kazującą się potwierdzeniem spadkobrania będzie wszczęcie postępowanie administracyjne. Czy w zamierzeniu projektodawców było to, żeby wszczęcie postępowania administracyjnego o zwrot było inicjowane przez osoby, które nie udokumentują swojego interesu prawnego? Bo państwo proponują, żeby wniosek złożyć mógł również ten, kto się nie legitymuje dokumentem poświadczającym spadkobranie. A złożenie wniosku według k.p.a. oznacza wszczęcie postępowania administracyjnego. W związku z tym... Może inaczej. Wydzwięk orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego był nieco inny, był taki, żeby nie uniemożliwiać uzyskania zwrotu także udziału w nieruchomości, a nie tylko jej części.

W związku z tym proponowałbym, jeżeli mogę, żeby przemyśleć to, czy taki przepis tu wstawiać. Niewstawienie tego przepisu będzie oznaczało obowiązywanie reguł ogólnych, czyli składanie wniosków, tak jak do tej pory, przez osoby, które muszą się wylegitymować faktem, że były współwłaścicielami bądź też są spadkobiercami, a przy spadkobranu, jak wiemy, muszą mieć postanowienie spadkowe. Jeżeli ktoś się ubiega o zwrot, no to wiadomo, że musi mieć poświadczenie, musi mieć udokumentowane, że jest spadkobiercą.

Ja rozumiem, że być może tutaj chodziło o taką myśl – ja to czytam na świeżo, na bieżąco, w tej chwili to dostałem – że skoro tu jest ogłaszany jakiś termin na przystąpienie... No, może to jest z tym związane. Ja jednak proponowałbym, żeby osoby, które się zgłaszają do postępowania, właśnie wtedy wykazały swój interes prawny poprzez udokumentowanie nabycia spadku bądź też... Jak wskazałyby, że ubiegają się o stwierdzenie nabycia spadku, no to będzie wiadomo, że postępowanie będzie musiało ulec zawieszeniu, zwłaszcza w sytuacji, w której będziemy mieli do czynienia z wnioskiem jednego ze współwłaścicieli lub spadkobierców, szczególnie spadkobierców, a inni spadkobiercy się dotychczas nie zgłosili. Wiadomo, że jak się zgłasza jeden ze spadkobierców, no to spadek musi być stwierdzony.

Proponuję przemyśleć, czy warto wprowadzać taki wyłom do procedury administracyjnej, jakim jest wnioskowanie przez osobę, która nie udokumentowała interesu prawnego – do tego się sprowadza ta propozycja.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Jest zatem propozycja, żeby z tych propozycji, które otrzymaliśmy z Biura Legislacyjnego i nad którymi pracujemy na posiedzeniu komisji, wyłączyć tę dotyczącą dodania po ust. 3 ust. 3a.

Co Biuro Legislacyjne na to? Rozmawiałem z panem wiceprzewodniczącym, który podziela to zdanie, które zostało przedstawione.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:**

Intencją... Pan sędzia prawdopodobnie ma rację. Intencją naszą było to, żeby jeden ze współspadkobierców, który nie jest zainteresowany postępowaniem zwrotowym, nie blokował wcześniej tego postępowania cywilnoprawnego

związanego ze spadkobranem. Jeśli rzeczywiście tutaj nie ma kolizji w tym sensie, że jeden ze spadkobierców może w postępowaniu cywilnym dostać ten dokument uprawniający później do postępowania zwrotowego, no to być może trzeba ten przepis usunąć. To tak na gorąco w tej chwili... Jeśli pan sędzia przemyślał to i możemy to usunąć...

### **Naczelnik Wydziału I w Biurze Orzecznictwa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Marian Wolanin:**

Jeżeli można... Jeżeli z wnioskiem występuje jeden ze współwłaścicieli, pojawia się kwestia spadkobierców pozostałych. Wiadomo, że... Spadkobierców pozostałych współwłaścicieli, bo taka konfiguracja może zaistnieć. Ale też chodzi o sytuację, w której występuje jeden ze współspadkobierców. Ci pozostali, po określonej osobie, muszą być ustaleniem tym postanowieniem. Jeżeli przyjmujemy, że mamy różnych współwłaścicieli i różnych spadkobierców z różnych postępowań spadkowych, to złożenie wniosku przez jednego ze spadkobierców będzie oznaczało... Jeżeli nie będzie tego przepisu, to pozostali się zgłoszą do organu, powiedzą „jesteśmy spadkobiercami”, a wtedy organ może im powiedzieć tak: „to macie termin 3 miesięcy na wystąpienie do sądu o ustalenie spadku”. To są te 3 miesiące, które są tu. Wtedy przez te 3 miesiące, jeżeli podadzą, że wystąpili do sądu, organ będzie musiał czekać, bo będzie to zagadnienie wstępne dla dalszego rozpatrywania sprawy.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

W takim razie mamy propozycję, żeby z propozycji przedstawionych komisji przez Biuro Legislacyjne wyłączyć tę dotyczącą dodania ust. 3a.

Skoro nie ma uwag, to wyłączamy ten ustęp ust. 3a. Pozostałe zapisy pozostawiamy.

Jeżeli podejmiemy decyzję o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, to, tak jak mówiłem przy poprzednim punkcie, będziemy mieli czas na otrzymanie opinii z wszystkich instytucji zainteresowanych, jeżeli chodzi o te rozwiązania.

Proponuję głosowanie.

Kto jest za podjęciem inicjatywy ustawodawczej z uwzględnieniem tych propozycji, które zostały przedstawione? (11)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że komisja zdecydowała o podjęciu inicjatywy co do wykonania przedmiotowego wyroku.

Sprawozdawcą będzie pan wiceprzewodniczący Komisji Ustawodawczej Zbigniew Cichoń.

Przechodzimy do punktu trzeciego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13, dotyczącego ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Powracamy do procedowania, już przeprowadziliśmy dyskusję i zapoznaliśmy się z informacją prawną przedstawioną przez Biuro Legislacyjne. Dzisiaj mieliśmy otrzymać informację, poznać propozycję wykonania tego wyroku.

Poprosimy pana mecenas o informację.

**Ekspert do spraw Legislacji  
w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

Ja w skrócie przypomnę, o co chodzi, choć ta informacja była już przedstawiana. Trybunał zakwestionował możliwość przekształcania czy też de facto likwidacji użytkownika wieczystego i przekazywania tych nieruchomości użytkownikom wieczystym, nieruchomości będących własnością gminy. Zdaniem Trybunału takie jednorazowe przekształcenie użytkownika wieczystego w prawo własności użytkowników było dopuszczalne po przełomie 1989 r. Przed 1989 r. mieszkańcy czy lokatorzy niejednokrotnie nie mogli korzystać z własności nieruchomości, było to utrudnione w poprzednim systemie i dlatego takie jednorazowe przekształcenie było uzasadnione. Ale w obecnej sytuacji, kiedy gminy są takim samym podmiotem prawa własności jak inne jednostki, ustawodawca nie powinien ciągle przekształcać tego użytkownika wieczystego gminy we własność nieruchomości, w szczególności po jakiejś obniżonej cenie. Trzeba też zwrócić uwagę, że gmina na ogół gospodaruje swoją własnością w tym sensie, że albo ją wynajmuje, albo przekazuje w użytkowanie wieczyste. Tak że kalkuluje w jakiś sposób swoje dochody na te kilkadziesiąt lat, a taka ustawa zaskakuje gminę jako właściciela takiej nieruchomości.

Postulatem Biura Legislacyjnego nie tyle będzie wykonanie tego wyroku w tym sensie, żeby umożliwić jakieś kolejne jednorazowe przekształcenie użytkownika wieczystego w prawo własności, co wyczyszczenie ustawy z możliwości takiego ustawowego przekształcania użytkownika wieczystego w prawo własności. Nie oznacza to oczywiście, że gminy nie będą mogły na dobrowolnych zasadach zawierać umów o przekształceniu użytkownika wieczystego w prawo własności czy, ściślej mówiąc, po prostu odsprzedaży tej swojej własności innym podmiotom, w tym dotychczasowym użytkownikom wieczystym.

Innym rozwiązaniem – to pojawiło się i w wyroku, i w postulatach, które nie przybrały postaci projektu – też dopuszczalnym, byłaby docelowa likwidacja użytkownika wieczystego. Przy czym należałoby wtedy wprowadzić stosowne przepisy przejściowe przewidujące, że umowy zawarte przed wejściem w życie ustawy, na mocy których przekazuje się w użytkowanie wieczyste jakiegoś gruntu, są ważne do czasu ich wygaśnięcia, natomiast nie można już zawierać nowych umów dotyczących użytkownika wieczystego. Ale to jest daleko idący postulat. Tutaj zdaniem biura należałoby ograniczyć się do wyczyszczenia pewnych elementów z tej regulacji, która co do zasady została przez Trybunał w tym orzeczeniu zakwestionowana. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Panie Mecenasie, czy to byłby powrót do stanu prawnego sprzed 28 lipca 2011 r., kiedy to obowiązywała ustawa mówiąca o tym, że jedyne osoby prawne, która mogą być przekształcone, to spółdzielnie mieszkaniowe? A jeżeli chodzi o osoby fizyczne, to na cele mieszkaniowe... Czy to byłby ten kierunek działań?

**Ekspert do Spraw Legislacji  
w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu  
Marek Jarentowski:**

Tu chodzi o to, żeby... O tym nie mówiłem teraz, ale to była jedna z podstaw do zakwestionowania tej ustawy – nowelizacja, o której tu mówimy, rozszerzyła czy rozlała to prawo przekształcania na wszystkie podmioty, także w przypadkach, kiedy nie miało to związku z celami mieszkaniowymi. Pierwotnym celem tego użytkownika wieczystego czy przekształcenia tego po upadku byłego systemu było to, żeby umożliwić to przekształcanie użytkownika wieczystego w prawo własności w odniesieniu do tych nieruchomości, które służyły przede wszystkim czy wyłącznie celom mieszkaniowym osób fizycznych czy spółdzielni. Dziękuję bardzo.

*(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Jaka jest propozycja, jeżeli chodzi o... Powrót do wcześniejszych zapisów? Proszę o informację.)*

Chodzi o przywrócenie przepisów czy nadanie im treści sprzed zakwestionowanej w tym wyroku nowelizacji.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Dokładnie. Ponadto zdaniem biura zasadne byłoby wprowadzenie terminu, do którego użytkownicy wieczystości – ci, że tak powiem, sprzed zakwestionowanej nowelizacji – byłiby uprawnieni do wystąpienia z wnioskiem o przekształcenie użytkownika wieczystego we własność, tak aby gminy nie pozostawały w niepewności, czy ktoś jeszcze taki wniosek złoży. Tym terminem mógłby być dzień wejścia w życie proponowanej ustawy lub termin późniejszy, ale niezbyt odległy od dnia wejścia w życie ustawy. Chodzi o to, żeby nie zaskakiwać adresatów. Pewne procedury być może trwają, więc żeby nie spowodować jakichś kłopotów...

**Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa jest propozycja, żeby podjąć inicjatywę ustawodawczą w sposób, który był tutaj przedstawiony. Jesteśmy na etapie rozpatrywania wyroku. Tak jak powiedziałem przy poprzednich punktach, w trakcie pierwszego czytania otrzymujemy opinie, których teraz nie posiadamy...

Proponuję, skoro nie ma innych propozycji, żebyśmy podjęli inicjatywę ustawodawczą.

Kto jest za tym, żeby podjąć tę inicjatywę ustawodawczą? (10)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Proszę państwa, w takim razie podejmujemy inicjatywę ustawodawczą.

Kto z państwa zechce pilotować, być sprawozdawcą, reprezentować komisję w pierwszym czytaniu?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

To pan wiceprzewodniczący. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do punktu czwartego: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r. dotyczącego ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym.

To jest kontynuacja, dalszy ciąg rozpatrywania tego punktu. Myśmy, tak jak powiedziałem, już zaczęli rozpatrywać ten punkt. W informacji prawnej, w propozycji Biura Legislacyjnego znaleźliśmy informację, że bardzo istotna – żeby nie powiedzieć: decydująca – jest tutaj opinia Ministerstwa Finansów. Tu jest problem przedawnienia, problem tego, czy te umowy już się przedawniły, czy zwroty uległy przedawnieniu, czy też nie uległy przedawnieniu.

Dzisiaj, jak widzę, mamy reprezentację Ministerstwa Finansów. Bardzo się cieszę, że państwo przybyliście. Oczywiście dziękuję za to, że państwo przesłaliście – mam nadzieję, że państwo członkowie Komisji Ustawodawczej otrzymali to drogą elektroniczną – datowany... Tu jest informacja ministra rozwoju i finansów na temat tego wyroku. Ona jest z ubiegłego roku, ale jest adekwatna, bo ten wyrok jest z 6 grudnia 2016 r.

Poproszę Ministerstwo Finansów o wypowiedź na temat tego wyroku.

Kto z państwa zechce się wypowiedzieć?

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Podatku Akcyzowego  
w Ministerstwie Finansów  
Anna Kowalczyk-Markowska:**

Anna Kowalczyk-Markowska, zastępca dyrektora...

(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Bardzo proszę, gdyby pani mogła mówić do mikrofonu...)

Dobrze. Anna Kowalczyk-Markowska, zastępca dyrektora w Departamencie Podatku Akcyzowego.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Po poprzednim posiedzeniu ministerstwo ponownie przeanalizowało tę kwestię i przedstawiło panu przewodniczącemu i panom senatorom swoje stanowisko. Poproszono nas o 2 rzeczy: o zebranie dodatkowych danych na temat możliwych postępowań i o stanowisko na temat ewentualnych zmian ustawowych.

Jeśli chodzi o informację w zakresie samoopodatkowania akcyzą przez podatników olejów opałowych przy zastosowaniu zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny art. 65 ust. 1a pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, to jest według stawki 2 tysiące zł na 1 tysiąc litrów gotowego wyrobu, w odniesieniu do stanów faktycznych zaistniałych w okresie od dnia wejścia w życie przepisu art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym, czyli od dnia 24 sierpnia 2005 r., do 14 września 2005 r., to zostało złożonych 260 deklaracji podatkowych, w których zadeklarowana została kwota 861 tysięcy 682 zł.

Przeważająca większość złożonych przez podatników deklaracji – około 240 – dotyczyła zgłoszonych do opodatkowania małych ilości oleju opałowego, oscylujących w granicach od 10 litrów do 1 tysiąca litrów, w przypadku których zadeklarowano podatek akcyzowy w wysokości od 20 zł do 2 tysięcy zł. Z pozostałej liczby 20 deklaracji podatkowych w 14 przypadkach zgłoszona ilość oleju opałowego zawierała się w przedziale od 1 tysiąca litrów do 7 tysięcy litrów, a zadeklarowany podatek był w wysokości od 2 tysięcy 600 zł do 14 tysięcy. W ostatnich 6 przypadkach zgłoszona ilość oleju opałowego zawierała się w przedziale od 17 tysięcy litrów do 125 tysięcy litrów. Tutaj

zadeklarowano podatek w wysokości od 34 tysięcy zł do 250 tysięcy zł. Należy wyjaśnić, że wynikająca z zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny przepisu stawka podatku akcyzowego w wysokości 2 tysięcy zł od 1 tysiąca litrów gotowego wyrobu stosowana była w szczególności w przypadkach użycia oleju opałowego niezgodnie z jego przeznaczeniem, czyli do napędu pojazdów samochodowych, sprzedaży oleju opałowego za pomocą odmierzaczy paliw ciekłych i w przypadku braku lub nieprawidłowości oświadczeń o przeznaczeniu oleju opałowego.

W związku z powyższym można na podstawie posiadanych informacji w zakresie ilości zgłoszonych do opodatkowania oleju opałowego oszacować, że przeważająca większość złożonych przez podatników deklaracji dotyczyła sytuacji, w której olej opałowy podczas prowadzonych kontroli został wykryty w zbiornikach pojazdów samochodowych, wskutek czego podatnicy dobrowolnie deklarowali podatek akcyzowy w związku z użyciem oleju opałowego do celów napędowych, czyli niezgodnie z przeznaczeniem.

Podkreślenia wymaga, że zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku akcyzowym oznacza, że w odniesieniu do zdarzeń, w związku z zaistnieniem których podatnicy złożyli wyżej wymienione deklaracje, zastosowanie miałyby – zamiast ustawowej stawki wynoszącej 2 tysiące zł na 1 tysiąc litrów – stawka określona w rozporządzeniu z 2004 r., tj. 1 tysiąc 180 zł na 1 tysiąc litrów. W konsekwencji zwrotowi nie podlegałyby cała kwota zapłaconego podatku akcyzowego, lecz jej część w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy podatkiem zapłaconym a wyliczonym przy zastosowaniu stawki 1 tysiąc 180 zł. W takiej sytuacji kwota podatku, która przysługiwałaby do zwrotu w związku ze złożonymi przez podatników 260 deklaracjami, wyniosłaby 388 tysięcy 689 zł.

Jeśli chodzi o liczbę podatników podatku akcyzowego, którzy zajmowali się olejem opałowym, to z informacji, które mamy, wynika, że w 2005 r. były to 33 podmioty. Są to dane szacunkowe ze względu na to, iż mogły być podmioty, które w zgłoszeniu rejestracyjnym nie podały jako wyrobu dominującego oleju opałowego.

Odnosząc się do zgłoszonej na posiedzeniu kwestii ewentualnej inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmian przepisów w sposób, który umożliwiłaby podatnikom po upływie terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego ubieganie się o zwrot nadpłaty akcyzy, powstałej w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Ministerstwo Finansów nie znajduje argumentu za wprowadzeniem takiej zmiany o charakterze generalnym, która miałyby oddziaływać na wszystkie zobowiązania podatkowe i umożliwiać podatnikom ubieganie się, po upływie terminu przedawnienia zobowiązania, o zwrot nadpłat powstałych w wyniku orzeczeń Trybunału.

Przedawnienie zobowiązania podatkowego niesie za sobą szerokie skutki w sferze podatkowej. Wskutek przedawnienia zobowiązania zobowiązanie podatkowe wygasa – nie ma już możliwości wypowiedzania się na temat jego kształtu ani w formie decyzji organu podatkowego, ani też poprzez skuteczne złożenie korekty deklaracji podatkowej. Jednocześnie wygasa prawo do złożenia wniosku o zwrot nadpłaty lub stwierdzenia nadpłaty

oraz obowiązek przechowywania ksiąg i dokumentów. Instytucja przedawnienia ma na celu stabilizację stosunków prawnych, przy czym owa stabilizacja działa w obie strony: z jednej strony skutek upływu terminu przedawnienia podatnik nabywa pewność, że jego stosunek zobowiązaniowy w sferze publicznoprawnej nie ulegnie już zmianie, a z drugiej strony organy podatkowe zostają pozbawione możliwości ingerencji w prawa i obowiązki podatnika. Następuje więc po obu stronach nieistniejącego już zobowiązania podatkowego stan pewności w zakresie wzajemnych zobowiązań i uprawnień.

Rozważana zmiana bazuje na odrzuceniu utrwalonego w systemie prawa znaczenia przedawnienia jako instytucji wyznaczającej ramy czasowego dochodzenia roszczeń. Przyzwolenie podatnikowi na dochodzenie określonych uprawnień niezależnie od upływu terminu przedawnienia rodziłoby niepewność i całkowity brak stabilizacji sytuacji prawnopodatkowej po obu stronach danego stosunku prawnopodatkowego. Podatnik bowiem pozostawałby w niepewności co do możliwości dochodzenia przez organ podatkowy określonych roszczeń za dany okres rozliczeniowy w bliżej nieokreślonym terminie, a organ podatkowy nie miałby pewności co do zamiarów podatnika w związku z przeszłymi zobowiązaniami podatkowymi i wynikającymi z nich rozliczeniami. Powstałyby także istotne wątpliwości dotyczące terminu przechowywania dokumentacji podatkowej. Jest to trudna sytuacja, w której wpływ terminu przedawnienia miałby powodować jedynie brak możliwości dochodzenia przez organ podatkowy zobowiązania podatkowego od podatnika, zaś takie ograniczenie nie istniałoby w stosunku do podatnika, który w określonych warunkach, po wyroku Trybunału, mógłby skutecznie zmienić zobowiązanie podatkowe i ubiegać się o swoje wierzytelności. Kwestia ta dodatkowo byłaby obciążeniem dla budżetu państwa. Stąd, jak powiedziałam, minister finansów nie przychylił się do zmian. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś chciałby zabrać głos w tym temacie, w tym punkcie? Ktoś z naszych gości może jeszcze? Pani reprezentuje Ministerstwo Finansów.

Proszę państwa, usłyszeliśmy opinię, którą przedstawiła pani z Ministerstwa Finansów. Tę opinię otrzymaliśmy już wcześniej. Wyrok jest z 6 grudnia 2016 r., a opinia powstała w 2017 r. Ta opinia, jeżeli chodzi o tezy główne, się nie zmienia. Ministerstwo Finansów jest przeciwne z powodów, które pani przedstawiła. Należy myśleć o 2 stronach tej umowy, jeżeli chodzi o pobieranie akcyzy. Z interpretacji ministerstwa wynika, że można mówić o instytucji przedawnienia.

Czy ktoś chciałby zabrać głos?

Skoro nie, poddaję to pod głosowanie. Czy komisja w kontekście tego, co usłyszeliśmy, podejmuje decyzję o podjęciu inicjatywy ustawodawczej, jeżeli chodzi o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2016 r. dotyczącego ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym.

Kto jest za podjęciem inicjatywy ustawodawczej? (2)

Kto jest przeciwny? (8)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Stwierdzam, że komisja nie podejmie inicjatywy ustawodawczej, jeżeli chodzi o przedmiotowy punkt.

Przechodzimy do punktu następnego, piątego punktu posiedzenia Komisji Ustawodawczej: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15, dotyczącego ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

*(Rozmowy na sali)*

Przystępujemy do rozpatrzenia tego wyroku. Czy wszystkie, bo otrzymaliśmy na piśmie... Prosimy o przedstawienie najważniejszych tez, przesłania tego wyroku. Bardzo proszę. Ewentualnie w pytaniach ujawni się potrzeba dalszych informacji.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Trybunał orzekł, że art. 3 §2 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozumiany jako...

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

*(Przewodniczący Stanisław Gogacz: Dziękuję państwu za obecność.)*

...wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jest niezgodny z konstytucją.

Przepisy konstytucji stanowią, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy i niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis art. 3 §2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zgodnie z dyrektywą konstytucyjną określa katalog spraw, w których służy skarga do sądu administracyjnego. Skarga taka służy m.in. na decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty i inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. I choć większość typowych spraw czy postępowań administracyjnych może na skutek skargi strony znaleźć swój finał w sądzie administracyjnym, zdarzają się przypadki, w których ze względu na decyzję ustawodawcy lub sposób sformułowania przepisów art. 3 §2 ustawy stronie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Jednym z takich rodzajów spraw, w których strona nie mogła złożyć skargi do sądu administracyjnego, były niektóre czynności czy decyzje podejmowane w trakcie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy uregulowane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Przedsiębiorca zgodnie z art. 84c może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów określających tryb



prowadzenia kontroli, w tym m.in. procedurę zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, kwestię osoby upoważnionej do kontroli, ogólny nakaz przeprowadzenia kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej. Sprzeciw przedsiębiorca wnosi na piśmie do organu podejmującego i wykonującego kontrolę. O wniesieniu sprzeciwu przedsiębiorca zawiadamia na piśmie kontrolującego. Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu rozpatruje ten sprzeciw oraz wydaje postanowienie o odstąpieniu od czynności kontrolnych albo o kontynuowaniu czynności. Na to postanowienie przedsiębiorcy przysługuje zażalenie w terminie 3 dni od otrzymania postanowienia. Do postępowań, o których mowa w ust. 9 i 10 w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy k.p.a. Ponadto przepis przewiduje, że w razie przewlekłości czynności kontrolnych po wydaniu postanowienia w przedmiocie zażalenia, o którym mowa w ust. 10, przedsiębiorca może wnieść do sądu administracyjnego skargę na przewlekłe prowadzenie kontroli.

Mimo początkowego zróżnicowania stanowisk sądów po wydaniu przez NSA uchwały w składzie 7 sędziów, w której stwierdzono, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, nie było już wątpliwości, że w takich przypadkach strona nie może skorzystać z sądowej ochrony wolności i praw.

Interpretując powyższą uchwałę sądu, Trybunał przyjął, że w ocenie NSA postępowanie, o którym mowa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, nie jest postępowaniem administracyjnym. Postępowanie administracyjne jest postępowaniem, którego przedmiotem jest przede wszystkim rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. To znaczy tak nie mówi Trybunał – Trybunał tak interpretuje uchwałę sądu. Przepisy ustawy w rozdziale piątym regulują zorganizowany ciąg działań, które podejmują organy kontroli, a których przedmiotem jest wyłączna ocena prawidłowości działalności gospodarczej, nie zaś załatwienie sprawy.

Przedmiotem konstytucyjnego prawa do sądu wyrażonego w konstytucji jest każdy, to znaczy każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia przywołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa. Zgodnie z dominującym poglądem doktryny do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych, sporów ze stosunków prawnych. Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też, wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu, żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje.

Z konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Co więcej, z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu.

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, co jednak nie oznacza, że jakiegokolwiek ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. W szczególnych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa czy jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób, ale muszą one spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 konstytucji, czyli mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób.

Konstytucyjne pojęcie „sprawy” wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Należy przede wszystkim podkreślić, że jest to pojęcie co najmniej w pewnej mierze autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie przez odniesienia do pojęcia „sprawy” funkcjonującego w poszczególnych gałęziach prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Definicja „postępowania administracyjnego”, a w konsekwencji „sprawy administracyjnej”, oparta wyłącznie na uregulowanym przepisami k.p.a. modelu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, nie jest właściwa w kontekście konstytucyjnego pojęcia „sprawy”.

Przedmiot postępowania kontrolnego, czyli ustalenie, czy przedsiębiorca nie naruszył prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, oraz cel postępowania, czyli ochrona publicznoprawnych interesów państwa, wykluczają jednoznacznie cywilnoprawny charakter tego postępowania. W ocenie Trybunału wszczęcie postępowania kontrolnego w trybie przepisów zawartych w ustawie niewątpliwie stanowi przejaw władczego działania – ingerencji – organów władzy publicznej wobec jednostki. Postępowanie to z całą pewnością wpływa na określenie sytuacji prawnej kontrolowanego. Prowadzić może ono bowiem do wszczęcia stosownego postępowania podatkowego i wydania określonej decyzji administracyjnej, podatkowej. Końcowy wynik postępowania kontrolnego, tj. sporządzenie protokołu kontroli i wnioski w nim zawarte, jednostronnie kształtuje sytuację prawną kontrolowanego przedsiębiorcy, tzn. skutkuje tym, czy zostanie wobec niego wszczęte postępowanie podatkowe. Postanowienie w przedmiocie sprzeciwu kontrolowanego wobec wszczęcia i wykonywania kontroli, jak i postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnej mają bez wątpienia charakter władczy, wywołują one bowiem bezpośrednie skutki prawne w zakresie praw podmiotu kontrolowanego. Postanowienia wydane na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię legalności wszczęcia lub prowadzenia kontroli działalności przedsiębiorcy, a zatem nie są to akty dotyczące wyłącznie sfery faktów. Przeciwnie – dotyczą sfery praw przedsiębiorcy, mających podstawę konstytucyjną, a skonkrety-

zowanych przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, które tworzą po stronie przedsiębiorcy prawo do skutecznego domagania się, z prawem do sądu włącznie, by administracja zachowała wobec niego gwarantowane prawem standardy.

Jeśli chodzi o wykonanie wyroku, to Trybunał stwierdził, że skutkiem wyroku nie jest utrata mocy obowiązującej przez przepis, a tylko wyeliminowanie znaczenia tego przepisu, które zostało wskazane w sentencji orzeczenia jako niekonstytucyjne. Oznacza to, że od postanowień wydanych w trybie kwestionowanego przepisu jako ostatecznie kończących administracyjny tok instancji zainteresowanym podmiotom przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Wyrok został wydany w wyniku skargi konstytucyjnej, która z istoty swej jest pokłosiem konkretnego stanu faktycznego. Choć wyrok dotyczy interpretacji przepisu regulującego zakres kognicji sądu administracyjnego w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, to zapadł w okolicznościach, w których prawo to zostało ograniczone poprzez nieprawidłową interpretację przepisów w odniesieniu do braku zaskarżalności czynności kontrolnych wobec przedsiębiorców. Powstaje zatem pytanie, czy sądy administracyjne powinny przyjąć wskazane przez Trybunał rozumienie przepisu art. 3 §2 pkt 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w odniesieniu do wszystkich postanowień kończących administracyjny tok instancji, czy też jedynie do tych, które były tłem skargi konstytucyjnej, co swój wyraz znalazło w sentencji.

Zdaniem Biura Legislacyjnego wstępnie można przyjąć, że sądy administracyjne przyjmą prokonstytucyjną wykładnię art. 3 §2 pkt 2 we wszystkich przypadkach, także tych, które nie były podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej. Jeżeli jednak tak by się nie stało, na skutek czego doszłoby np. do wydania kolejnego wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do innego ograniczenia prawa do sądu poprzez błędną interpretację wspomnianego przepisu, wówczas niewątpliwie powinna nastąpić interwencja ustawodawcy. Na razie jeszcze tej praktyki sądów nie znamy, ale naszym zdaniem należy przyjąć to prokonstytucyjne podejście sądownictwa administracyjnego. Obecnie interwencja ustawodawcy nie jest niezbędna.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś chciałby zadać pytanie, zabrać głos? Nasi goście może?

Bardzo proszę, Panie Sędzio.

### **Naczelnik Wydziału I w Biurze Orzecznictwa w Naczelnym Sądzie Administracyjnym Marian Wolanin:**

Naczelnny Sąd Administracyjny, Marian Wolanin.

Proszę państwa, z konstytucji wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące oceny konstytucyjności przepisu jest powszechnie wiążące. To oznacza, że w zakresie przedmiotowym związanym z konkretnym przepisem ustawy o działalności gospodarczej orzeczenie

Trybunału Konstytucyjnego jest oczywiście bezwzględnie wiążące, co również dotyczy sądów i organów administracji. A więc nie powinniśmy mieć wątpliwości, że z punktu widzenia konstytucji to orzeczenie, na tle spraw związanych z tym przepisem ustawy o działalności gospodarczej, będzie wiązało i sądy tak będą musiały to przyjmować.

Natomiast jeśli chodzi o sugestię rozszerzenia tej regulacji, gdyby miało do niego dojść, na inne sytuacje, a chodzi o nowelizację tego przepisu ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi... Chciałbym wskazać, że ustawodawca, szczególnie w ostatnich latach, nie zawsze poddaje rygorowi skargi do sądu administracyjnego wszystkie sprawy, nawet wpadkowe. A tutaj, na tle ustawy o działalności gospodarczej, mieliśmy akurat do czynienia z taką sprawą mającą charakter wpadkowy. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawo do sądu oznacza prawo do sądu w sprawie – w sprawie rozumianej jako tej, która dla obywatela ma znaczenie w kształtowaniu jego praw czy obowiązków. A kwestia wszczęcia czy niewszczęcia postępowania kontrolnego z takimi obowiązkami wprost się jeszcze nie wiąże – dopiero końcowy wynik ma znaczenie, a końcowy wynik, jak wiadomo, podlega takiej ocenie.

Podsumowując, należałoby powiedzieć, że... Może przykład dotyczący k.p.a. W ostatniej noweli – rząd dużą nowelizację przeprowadził – wskazano, że przy decyzjach o ponowne rozpatrzenie sprawy już nie mamy skargi do sądu administracyjnego, a mamy sprzeciw – do sądu oczywiście, ale z troszeczkę innymi rygorami. Dlatego ja jestem pełny uznania... i podzielam stanowisko, że nie ma wymaga na razie interwencji ustawodawczej art. 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ponieważ to pozostawia ustawodawcy możliwość indywidualnego kształtowania, w jakich sprawach, szczególnie o charakterze wpadkowym, zachować prawo do sądu, bądź nie. Bo zwykle ustawodawca to robi właśnie w ustawach szczególnych. Gdyby np. w ustawie o działalności gospodarczej chciał to prawo do sądu wprowadzić wprost do sytuacji wpadkowej, to pewnie by to zrobił, ale nie zrobił tego. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w istocie rzeczy, trzeba powiedzieć, stanowi odmienny pogląd wobec uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, która tutaj została zaprezentowana. Jak powiedziałem, orzeczenie sądu jest oczywiście wiążące na tle tych spraw. Tak więc jak najbardziej zgadzam się ze stanowiskiem, że na razie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wymaga interwencji w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, bo jest to kwestia wyłącznie wykładni. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo, Panie Sędzio.

Czy ktoś chciałby zabrać głos?

Pani senator Barbara Zdrojewska. Bardzo proszę.

### **Senator Barbara Zdrojewska:**

Ja tylko chciałabym powiedzieć, że w związku z tym, iż w składzie Trybunału Konstytucyjnego jest sędzia wybrany nieprawidłowo, zarówno ja, jak i pan senator Filip Libicki nie będziemy brali udziału w głosowaniu ani odnosili się tutaj do meritum wyroku. Dziękuję.

### Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Pani Senator, nie znajdujemy nigdzie formalnego stwierdzenia, że jest tak, jak pani mówi. Po prostu to jest pani prywatne zdanie i pana senatora.

Bardzo proszę, pan senator Marek Borowski.  
(*Brak nagrania*)

### Senator Marek Borowski:

...Tylko w tej sprawie... Nie podnosiłem tego, dlatego że nie ma i prawdopodobnie nie będzie żadnego dalszego ciągu. Ale rzeczywiście panowie Muszyński i Piskorski zajęli miejsca, która były już prawidłowo zajęte.

A jeśli chodzi o to, co pan przewodniczący powiedział, że nigdzie nie ma żadnego potwierdzenia tego faktu, to takie potwierdzenie jest w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie określił, który wybór był nieprawidłowy, a który był prawidłowy. Mało tego, ostatnio, jak słyszymy, rząd wreszcie zamierza opublikować ten wyrok Trybunału. To tak na marginesie. Dziękuję.

### Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Panie Senatorze, obowiązuje nas ustawa z sierpnia 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym i nią się kierujemy, natomiast regulacje, o których pan mówi, były wcześniej. Nie był ogłoszony wyrok Trybunału Konstytucyjnego w związku z tym, że wcześniejsza ustawa o Trybunale zakładała spełnienie pewnych warunków przez skład sędziowski w Trybunale. On nie został spełniony. Teraz ma być promulgowana oczywiście, ten wyrok ma ogłoszony... Ale już inna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym obowiązuje.

Czy ktoś chciałby zabrać głos?

(*Senator Marek Borowski*: To pan przewodniczący pozwoli, to zostaniemy przy swoim zdaniu.)

Dobrze. Dziękuję bardzo.

W takim razie ja proponuję, żebyśmy przystąpili do przegłosowania decyzji w kontekście opinii Biura Legislacyjnego, że obecnie taka nowelizacja, takie zmiany legislacyjne nie są potrzebne, a także w kontekście wypowiedzi pana sędziego, za którą oczywiście bardzo dziękujemy, wypowiedzi dość obszernej. W kontekście tych 2 stanowisk poddaję tę sprawę pod głosowanie.

Czy Komisja Ustawodawcza jest za podjęciem inicjatywy ustawodawczej, jeżeli chodzi o przedmiotowy punkt? (0)

(*Głos z sali*: Nikt.)

Kto jest przeciwny podjęciu tej inicjatywy ustawodawczej? (8)

(*Głos z sali*: Osiem.)

Kto się wstrzymał od głosu? (0)

Stwierdzam, że Komisja Ustawodawcza zdecydowała o niepodejmowaniu inicjatywy ustawodawczej, jeżeli chodzi o przedmiotowy punkt.

Proszę państwa, dziękujemy panu mecenasowi. Pan mecenas 5 wyroków nam przedstawił.

Teraz zapraszamy panią mecenas Katarzynę Konieczko, która przygotowała informację prawną dotyczącą punktu szóstego posiedzenia naszej komisji.

Punkt szósty: rozpatrzenie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2017 r., sygn. akt K 27/15, dotyczącego ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Bardzo proszę, Pani Mecenas.

### Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu, pomieszczenia, służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego. Trybunał w sentencji orzeczenia wskazał, z jakich powodów uznaje ten przepis za niekonstytucyjny, a mianowicie stwierdził, że przepis ten narusza określone postanowienie konstytucji przez to, że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Zgodnie z art. 144, o którym orzekał Trybunał, egzekutor, czyli pracownik organu egzekucyjnego uprawniony do dokonywania czynności egzekucyjnych, usuwa z nieruchomości, lokalu lub pomieszczenia, które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdujące się tam ruchomości – z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością, lokalem bądź pomieszczeniem podlegają wydaniu wierzycielowi – oraz wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości, w danym lokalu lub pomieszczeniu, do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania takiego przymusu.

Przepis ten znajduje zastosowanie w toku egzekucji administracyjnej. Uznaje się, a przynajmniej tak ostatecznie stwierdził Trybunał, dzieląc konkluzję wnioskodawcy, czyli rzecznika praw obywatelskich, że art. 144 ma charakter regulacji szczególnej, co oznacza, że w odróżnieniu od norm, które znajdują zastosowanie w toku egzekucji sądowej cywilnej, nie stosuje się tu pewnych gwarancji, które wynikają, po pierwsze, z ustawy o ochronie praw lokatorów. Tu Trybunał zwrócił uwagę na regulacje związane z orzekaniem o uprawnieniu do lokalu socjalnego, a więc o szczególnej ochronie, którą zapewnione mają pewne kategorie osób zobowiązanych do opróżnienia lokalu. Wystarczy wspomnieć o kobietach w ciąży, małoletnich, osobach niepełnosprawnych czy też osobach obłożnie chorych. Ponadto Trybunał zwrócił uwagę na regulację, która także w przypadku egzekucji administracyjnej nie będzie miała zastosowania, a więc na tzw. moratorium zimowe, które wyłącza możliwość dokonania eksmisji na bruk w okresie od 1 listopada do 31 marca.

Zgodnie z ustaleniami co do stanu prawnego, których dokonał Trybunał, w przypadku prowadzenia egzekucji w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie stosuje się również postanowienia art. 1046 §4 kodeksu postępowania cywilnego. Jest to

regulacja związana z zapewnieniem pomieszczenia tymczasowego, co ogólnie określa się mianem moratorium mieszkaniowego. To moratorium dotyczy czasu 6 miesięcy i dopiero po upływie tego czasu, gdy nie zostanie dłużnikowi zapewnione pomieszczenie tymczasowe, można go usunąć, aczkolwiek nie na bruk, tylko, jak wskazuje przepis, do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe wskazanej przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Tych gwarancji, o których przed chwilą powiedziałam, w przypadku zastosowania art. 144 nie stosuje się.

Jeśli chodzi o to, w jakich przypadkach może znaleźć zastosowanie tryb egzekucji regulowany art. 144, to Trybunał wskazał tutaj 2 kategorie ustaw. Po pierwsze, ustawy, które Trybunał nazwał ustawami resortowymi. Chodzi o ustawy dotyczące funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa... Oczywiście Trybunał mówił o Biurze Ochrony Rządu, ale mamy analogiczne regulacje w nowej ustawie o Służbie Ochrony Państwa. Następnie: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu i Służby Więziennej.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

W tym kontekście warto wspomnieć o art. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, który potwierdza, co już mówiłam wcześniej, że w odniesieniu do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, w odniesieniu do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających w dyspozycji i przekazanych do dyspozycji szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub szefa Agencji Wywiadu nie stosuje się, co do zasady, przepisów o ochronie praw lokatorów, jeżeli inne przepisy zawierają odrębne rozwiązania.

Druga kategoria ustaw, w przypadku których może znaleźć zastosowanie wspomniany tryb administracyjny opróżniania lokalu czy też nieruchomości, to są ustawy określone mianem specustaw, w szczególności ustawa o transporcie kolejowym, o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, a także o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych. W tych przypadkach wymienione ustawy regulują sposób opróżniania lokali w zakresie np. terminów, jakie można wyznaczyć na opróżnienie lokalu czy wydanie nieruchomości. W przypadku np. specustawy drogowej mamy również określony obowiązek wskazania lokalu zamiennego. Jednak, jak zauważył Trybunał, te obowiązki nałożone na organy czy też na wnioskujących o przeprowadzenie egzekucji są dość ograniczone i znacznie skromniejsze niż te, które gwarantowane są osobom eksmitowanym na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów.

Trybunał nie miał wątpliwości, że zaskarżone regulacje należy ocenić z punktu widzenia art. 30, który potwierdza, że godność człowieka jest przyrodzona, niezbywalna, a także nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Trybunał dość szeroko omówił dotychczasowe orzecznictwo dotyczące tego prze-

pisu i podkreślił, że działania władz publicznych nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych, które naruszają swoistą autonomię jednostki, odbierając jej poczucie godności. W szczególności, zdaniem Trybunału, niedopuszczalne są wszelkie sytuacje, w których człowiek staje się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władze publiczne, a jego rola zostaje sprowadzona do czysto instrumentalnej. I Trybunał jednoznacznie podkreślił, że godność człowieka jest tą cechą czy zespołem praw, które nigdy nie mogą być ograniczone.

Jeżeli zaś chodzi o 2 pozostałe wzorce konstytucyjne, tj. art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 konstytucji, to Trybunał zauważył, że wprowadzanie się to normy o charakterze programowym, jednakże można z nich wywieść pewne ogólne standardy, których zachowanie podlega ocenie Trybunału. I jeśli chodzi o ten pierwszy z wymienionych przepisów, czyli art. 71 ust. 1, to Trybunał po raz kolejny, w ślad za orzeczeniami, w których wypowiadał się chociażby o świadczeniach pielęgnacyjnych dla opiekunów osób niepełnosprawnych, podkreślił, że państwo ma obowiązek takiego kształtowania swojej polityki społecznej i gospodarczej, by uwzględnione było dobro rodziny. A w szczególności określone obowiązki, już te bardziej konkretne, spoczywają na władzach publicznych w przypadku, gdy mamy do czynienia z rodziną znajdującą się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza w przypadku rodzin wielodzietnych lub niepełnych, one bowiem z mocy samej konstytucji mają prawo do szczególnej pomocy władz publicznych. Szczególnej, czyli bardziej intensywnej niż w przypadku pozostałych rodzin.

Jeżeli zaś chodzi o art. 75 ust. 1 konstytucji, czyli przepis, który nakazuje władzom publicznym prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, to Trybunał zauważył, że w kontekście tego wzorca można postawić zarzut zupełnego braku działania władz publicznych bądź też tworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych celów. Jeżeli wziąć pod uwagę właśnie cel w postaci przeciwdziałania bezdomności, to tutaj Trybunał, chociaż potwierdził, że to jest, tak jak mówiłam, norma programowa, stwierdził, że zarzut niekonstytucyjności może być uznany za uzasadniony w sytuacji, gdy założenia przyjęte przez ustawodawcę są oczywiście błędne i nieracjonalne w widocznym na pierwszy rzut oka stopniu.

Wziąwszy pod uwagę te ustalenia co do wzorców, Trybunał stwierdził, że w istocie ta regulacja, którą omówiłam na początku, czyli będąca przedmiotem art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, narusza wszystkie 3 wskazane wzorce, ponieważ godzi pośrednio w godność człowieka. Uznaje się bowiem, że jedną z przesłanek poszanowania godności człowieka jest istnienie pewnego minimum materialnego zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. I właśnie za takie minimum Trybunał uznaje prawo do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, dlatego że zdaniem Trybunału dopiero w momencie zaspokojenia tych elementarnych potrzeb możemy mówić o realizacji potrzeb wyższego rzędu, które Trybunał również wiąże z godnością człowieka.

Jednocześnie zdaniem Trybunału nie ma wątpliwości, że naruszone są też pozostałe 2 normy konstytucyjne, dlatego że w przypadku, gdy dochodzi do eksmisji na bruk w ramach stosowania art. 144, niejednokrotnie mamy do czynienia z rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji materialnej, a więc w tej szczególnej sytuacji, w przypadku której konstytucja nakazuje szczególną pomoc ze strony władz publicznych. No i nie może też być wątpliwości, że w przypadku, gdy mamy regulacje, które wprost umożliwiają dokonanie tzw. eksmisji na bruk, naruszony jest też wspomniany wymóg działania władz publicznych w takim kierunku, aby był spełniony cel polegający na przeciwdziałaniu bezdomności.

Trybunał nie zdecydował się na odroczenie mocy wiążącej zakwestionowanej normy prawnej. W tym kontekście warto przypomnieć fragment z uzasadnienia, gdzie Trybunał wskazał, że odroczenie w tej sytuacji byłoby niezasadne, dlatego że eksmisja na bruk wywołuje daleko idące konsekwencje społeczne, które w istocie są nieodwracalne. Jednak ponieważ w swoim orzeczeniu Trybunał podkreślał, że w przypadku każdego postępowania eksmisyjnego mamy do czynienia ze sprzecznymi interesami – z jednej strony interesami wierzyciela, a z drugiej strony interesami dłużnika – to również w kontekście wykonania orzeczenia i tego, dlaczego nie zdecydował się na odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy, Trybunał przypomniał, czy może bardziej wskazał, że wyeliminowanie z systemu prawa tej regulacji, o której orzekał, będzie stanowiło swego rodzaju dolegliwość dla organów władzy publicznej i tym samym powinno skłonić ustawodawcę do jak najrychlejszego unormowania analizowanej problematyki w sposób, który zapewni eksmitowanym odpowiedni standard ochrony.

Ponadto w uzasadnieniu omawianego orzeczenia znalazła się wzmianka na temat tego, że co prawda zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązek zaspokajania mieszkaniowych potrzeb wspólnot gminnych został nałożony właśnie na gminy, niemniej jednak, jak stwierdził Trybunał, gminy nie są w stanie zaspokoić w rozsądnym terminie potrzeb mieszkaniowych osób, które znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. Dlatego też w ocenie Trybunału konieczne jest zapewnienie właściwych regulacji gwarancyjnych chroniących przed bezdomnością już na etapie samego postępowania egzekucyjnego. I te wskazówki Trybunału jednoznacznie przemawiają za rekomendowaniem państwu podjęcia prac legislacyjnych.

Dodatkowo można tę informację uzupełnić o wzmiankę na temat praktyk, które opisał w swoim wniosku rzecznik praw obywatelskich i które ostatecznie skłoniły rzecznika do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Rzecznik przypomniał o sytuacjach, które badał w związku ze spływającymi do niego skargami. Jedną ze skarg dotyczyła sytuacji, która miała miejsce w związku z przepisami ustawy o Policji. Rzecznik m.in. prowadził korespondencję z komendantem miejskim Policji w Gdyni i następnie z komendantem głównym Policji. Chodziło o taką praktykę, którą wykształcił właśnie wspomniany komendant miejski Policji, mającą na celu informowanie gminy o sytuacjach, które uzasadniały wypowiedzenie najmu na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, po to, aby

następnie skłonić gminę, w przypadku odmowy opróżnienia lokalu, do wystąpienia z powództwem do sądu i aby taką dość okreśną drogą doszło do zastosowania tego przepisu, który nakazuje sądowi orzeczenie o prawie do lokalu socjalnego. Taką praktykę sam komendant główny Policji uznał jednak za nieuzasadnioną w świetle obowiązujących przepisów, dlatego że sama decyzja o opróżnieniu lokalu, która wydawana jest na podstawie ustawy o Policji po stwierdzeniu zajścia określonych przesłanek, ma moc ostateczną i nie wymaga kierowania sprawy na drogę sądową, cywilnoprawną. Już na mocy wspomnianej decyzji dochodzi do wygaśnięcia stosunku najmu. Jednocześnie przywołano tutaj też orzecznictwo, które sprzeciwia się takiemu przekazywaniu tych kwestii, o których powinno się orzekać w ramach decyzji o opróżnieniu lokalu, sądom cywilnym, w ramach dostępu do drogi sądowej.

Z kolei druga sytuacja, o której wspominał rzecznik w swoim stanowisku, w swoim wniosku do Trybunału, to była sytuacja związana z działaniem wojewody mazowieckiego. Wojewoda mazowiecki, kierując się względami poszanowania godności człowieka i zapewnienia tych minimalnych standardów, o których mówił w swym orzeczeniu Trybunał, wykształcił w ramach podległego mu urzędu praktykę zmierzającą, po pierwsze, do nieprzeprowadzania eksmisji na bruk w okresie moratorium zimowego, a po wtóre, na starannym poszukiwaniu informacji na temat sytuacji materialnej i rodzinnej tych osób, które miałyby być zobowiązane do opróżnienia lokalu, poprzez kontaktowanie się z właściwymi służbami pomocy społecznej. Tak jak mówię, te działania były podejmowane bardziej w takich ramach pozaprawnych, w ramach uzasadnionych raczej względami poszanowania godności człowieka, taką polityką, niż przepisami prawa. Tak więc wydaje się, że właśnie brak tych przepisów i to, że organy musiały uciekać się do pewnych praktyk, które nie są w pełni uzasadnione na gruncie obowiązujących przepisów, dodatkowo potwierdza tezę, że zachodzi w omawianym tu wypadku potrzeba podjęcia działań legislacyjnych.

Jeżeli chodzi o propozycję ze strony biura, to w świetle całej wypowiedzi Trybunału nie ulega wątpliwości, że ten minimalny standard ochrony, który powinien być zagwarantowany dłużnikom również w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wyznaczany jest z jednej strony przez zakaz dokonywania eksmisji na bruk w okresie od 1 listopada do 31 marca, czyli wspomniane moratorium zimowe, a z drugiej strony przez moratorium mieszkaniowe, które jest związane z prawem do tymczasowego pomieszczenia. Tutaj warto wspomnieć, że nawet w tych przypadkach, które zgodnie z przepisami egzekucyjnymi, przepisami cywilnymi nie uzasadniają zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, dłużników nie usuwa się donikąd, tylko usuwa się ich, tak jak już mówiłam, do noclegowni, schronisk lub innych placówek świadczących usługi tego typu. Dlatego można zastanowić się nad wprowadzeniem analogicznych rozwiązań na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Prosiłabym jednakże o traktowanie tej propozycji jako bardzo wstępnej, dlatego że, tak jak zastrzegłam na samym początku, w przypadku moratorium mieszkaniowego, o którym mowa w art. 1046 §4 kodeksu postępowania

cywilnego, mamy wyznaczony termin 6 miesięcy. I oczywiście kwestią do dyskusji jest to, czy w przypadku przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które, jak przypominę, mają zastosowanie choćby do obowiązków wynikających ze specustaw, tak długi termin byłby uzasadniony, czy, mówiąc wprost, nie blokowałyby inwestycji i osiągnięcia celu, dla którego zostały uchwalone te ustawy.

Ponadto pod rozważę panów senatorów chciałabym również poddać konieczność, czy może raczej potrzebę wprowadzenia regulacji wzorowanych na tej, która funkcjonuje na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 45 ust. 3 tej ustawy zastosowano bowiem taką szczególną konstrukcję. Organ, który jest powołany do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu, wstrzymuje się z wydaniem takiej decyzji w przypadku, gdy stwierdza, że osobą, która miałaby opuścić lokal, jest np. jedna z tych osób szczególnie traktowanych w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów. Znowu tutaj można wspomnieć o kobietach w ciąży, małoletnich, osobach niepełnosprawnych, obłożnie chorych czy też osobach starszych pobierających emerytury i renty oraz uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej. Tak jak mówiłam, w takich przypadkach organ właściwy, którym w świetle ustawy jest dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego, kieruje sprawę do sądu powszechnego, tzn. występuje z pozwem o opróżnienie lokalu mieszkalnego, w którym zamieszcza żądanie dotyczące orzeczenia o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. I wówczas taka sprawa podlega już trybowi cywilnoprawnemu, w którym są wszystkie gwarancje związane z ochroną osób eksmitowanych. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo, Pani Mecenasa, za obszernie przedstawienie informacji prawnej dotyczącej właśnie tego wyroku.

Mamy, proszę państwa, taką sytuację, że od momentu, w którym przedmiotowy wyrok został ogłoszony w dzienniku, nie można już dokonywać eksmisji z lokalu mieszkalnego w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji. I, jak rozumiem, jest taka sytuacja, że ani jedna egzekucja z lokalu mieszkalnego od tamtego momentu nie nastąpiła.

Niemniej jednak, no, faktycznie jest to taka troszeczkę dziwna sytuacja, dlatego że w tym samym czasie następują egzekucje na kanwie ustawy o ochronie praw lokatorów, czyli z zachowaniem wspomnianego moratorium, z zachowaniem prawa do lokalu zastępczego, socjalnego, no i również obowiązuje oczywiście już przywoływany przez panią mecenasa art. 1046 §4 kodeksu postępowania cywilnego, w którym mowa właśnie o tym 6-miesięcznym gwarantowanym okresie nieprzeprowadzania egzekucji. No, wydawałoby się, że najprostsze, co można zrobić, to niejako przyrównać sytuację dotyczącą administracji publicznej do sytuacji związanej z lokalami mieszkalnymi, którą zajmują się właśnie ustawy o ochronie praw lokatorów i podobne przepisy. Pani mecenasa w tych swoich propozycjach w tym kierunku poszła. Niemniej jednak pani mecenasa oczywiście powiedziała, że to jest wstępna propozycja. No, ona musi być wstępna, chociażby w związku z przywołaniem ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, którą też trzeba by oczywiście jeszcze przeanalizować.

Tak że taką mamy sytuację. Jeżeli ktoś z naszych gości chciałby zabrać głos, np. państwo przedstawiciele resortów, które właśnie nie mogą teraz korzystać... Ja jestem oczywiście ciekaw, jak dużo takich egzekucji miało miejsce. Bo z omawianego tu wyroku mogłoby wynikać, że wspomniane egzekucje były pozbawione tej, można powiedzieć, sfery ochronnej. Ale jak dużo ich było? Myślę, że to nam w jakiś sposób pomoże też podjąć decyzję, co dalej, jako komisja, mamy z tym wyrokiem robić. Ale oczywiście jeżeli chodzi o propozycję rozwiązań legislacyjnych, to, w jaki sposób wykonać ten wyrok... Czy ta propozycja pani mecenasa z Biura Legislacyjnego Senatu wystarczy, czy też nie obejmie ona wszystkich aspektów tego problemu, który przedstawił Trybunał Konstytucyjny?

Bardzo proszę o przedstawienie się i krótką wypowiedź.

### **Dyrektor Biura Logistyki Policji w Komendzie Głównej Policji Małgorzata Borowik:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Inspektor Małgorzata Borowik, dyrektor Biura Logistyki Policji w Komendzie Głównej Policji.

Niewątpliwie jest to obecnie bardzo duży problem, choćby w kontekście tego, że te lokale... Ich jest już w tej chwili bardzo, bardzo mało, niemniej jednak takowe lokale jeszcze w jednostkach Policji są. I myślę, że nie tylko w jednostkach Policji, lecz także w innych jednostkach organizacyjnych resortu. Pojawił się taki problem, że w wielu lokalach zamieszkują dzieci po zmarłych rodzicach. Generalnie są to dzieci, które po ukończeniu dwudziestego szóstego roku życia nie mają prawa do renty rodzinnej w świetle ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji i członków ich rodzin. I takie tytuły egzekucyjne zostały wystawione. Jeżeli chodzi o to, na jakim etapie są te egzekucje, to nie posiadam szczegółowej wiedzy, ponieważ nie wszystkie takie sprawy przechodzą przez moje biuro, generalnie to pozostaje w kompetencji komendantów wojewódzkich Policji. Niemniej jednak w ostatnim czasie odbyłam kilka takich spotkań, na które przychodziły osoby w wieku 70 i więcej lat, zamieszkujące w lokalach przez 20, 30 a czasami nawet 40 lat. I w ich przypadku pojawił się problem, że lokal jest zajmowany bez tytułu prawnego. I egzekucja administracyjna. Te egzekucje zostały wstrzymane, są postanowienia o wstrzymaniu tych egzekucji, ponieważ cała ścieżka odwoławcza również była wykorzystywana przez osoby zainteresowane. I faktycznie te osoby zostają, że tak powiem, bez niczego, nie mają żadnej możliwości prawnej, żeby dostać jakiegokolwiek lokale zamiennie. Tak że ta propozycja, ta wstępna propozycja, która została zgłoszona, jak najbardziej będzie w stosunku do tych osób zasadna. Chodzi o to, aby faktycznie osoby, które nie mają możliwości zapewnienia sobie lokalu we własnym zakresie, uzyskały lokal zastępczy, lokal socjalny w ramach gminy czy też mienia Skarbu Państwa, którym dysponuje gmina.

Jeżeli byłąby potrzebne dane o konkretnej liczbie spraw, które są realizowane, i tych egzekucji, które są prowadzone, to oczywiście jesteśmy w stanie zebrać takie informacje i je przekazać. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję. No, tak, to jest dodatkowa informacja. Bo co do istoty sprawy, to oczywiście niezależnie od tego, ile jest takich przypadków, powinniśmy... Zresztą wyrok powinniśmy wykonać zgodnie z imperatywem, jaki jest wpisany w naszą działalność.

Bardzo proszę, kto jeszcze chciałby zabrać głos? Może...

Bardzo proszę o przedstawienie się i wypowiedź.

### **Radca w Prokuraturii Generalnej RP Marcin Stębelki:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Marcin Stębelki, radca Prokuraturii Generalnej.

Ja bardzo krótko chciałem zwrócić uwagę... Istotnie, z tych omawianych dzisiaj spraw to jest taki w zasadzie najbardziej wyraźny wyrok, zawierający imperatyw działania. I ta propozycja wstępna ze strony Biura Legislacyjnego jak najbardziej zasługuje na uwagę. Ja tylko chcę zauważyć, że ta propozycja nawiązuje – i słusznie – do tego, co mamy w kodeksie postępowania cywilnego, do przepisu art. 1046 §4. Ale przedstawię tylko taką sugestię z mojej strony. Ponieważ w tej propozycji, jakkolwiek wstępnej, brakuje takiego wyraźnego wskazania, a w wyroku jest o tym mowa... Mianowicie chodzi tutaj o to, że ta procedura zastępcza, polegająca na tym, żeby nie zostawiać wspomnianych osób, mówiąc kolokwialnie, bez niczego, dotyczy tych osób – i to jest wyraźnie powiedziane w sentencji wyroku – które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Podobny element normatywny jest w tym przepisie kodeksu postępowania cywilnego, o którym wspomniałem. Dlatego wypadłoby wziąć ewentualnie pod rozwagę, na etapie prac komisji czy później, na etapie dalszych prac legislacyjnych... Jeżeli intencją komisji, państwa senatorów jest to, aby właśnie odwzorować po części tę ochronę, która jest w kodeksie postępowania cywilnego, to powinna ona, zgodnie z tym, o czym literalnie mówi Trybunał, dotyczyć właśnie takich sytuacji. Czyli nie powinna też być za szeroka, nie powinna dotyczyć wszystkich takich sytuacji egzekucyjnych. Ta ochrona powinna po prostu być dostosowana do tych osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Ponieważ to wprost wynika z sentencji wyroku, który będzie wykonywany. Dziękuję uprzejmie za uwagę.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Poproszę w takim razie... Czy ktoś z państwa, naszych gości, chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę o przedstawienie się i krótką informację.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Anna Skowrońska-Kotra:**

Anna Skowrońska-Kotra, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Chciałabym tutaj podkreślić, że dostrzegamy konieczność uzupełnienia ustaw resortowych o przepisy, które gwarantowałyby ochronę przed eksmisją. I tutaj chciałabym też podkreślić, że w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa taki przepis już się znalazł. I tutaj został on skonstruowany właśnie w podobny sposób jak przepis ustawy, którą pani mecenas przywołała, o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzja o opróżnieniu lokalu nie jest wydawana w sytuacji, kiedy adresatem tej decyzji byłoby właśnie kobieta w ciąży, małoletni, osoba posiadająca orzeczenie o niepełnosprawności bądź emeryt lub rencista. Tak że tutaj ze swojej strony chciałabym poinformować, że takie działania analityczne cały czas są prowadzone. I zmiany w pozostałych ustawach również będą wprowadzane. Dziękuję.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Jerzy Czerwiński.

### **Senator Jerzy Czerwiński:**

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja mam pytanie do pani mecenas: czy według pani powinny być zmieniane ustawy resortowe, czy też powinien być zmieniany, albo może uzupełniany art. 144? I czy jest możliwa taka zmiana art. 144, żeby ona obejmowała wszystkie przypadki, czyli i ustaw resortowych, i specustaw dotyczących inwestycji, w jednym zapisie?

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Bardzo proszę, Pani Mecenas.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

Nie ukrywam, że moje pierwsze, intuicyjne skojarzenie było takie, żebyśmy znowelizowali w zakresie właśnie tych 2 minimalnych gwarancji, czyli moratorium zimowego i zapewnienia tymczasowego pomieszczenia, samą ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, i osobno, co do trybu wydawania decyzji, a w zasadzie odstąpienia od wydania decyzji o opróżnieniu lokalu, ustawy resortowe, czyli mówiąc precyzyjnie, te ustawy, które regulują kwestię mieszkań przyznawanych funkcjonariuszom. Dlatego, że tam mamy właśnie przesłanki wydania decyzji o opróżnieniu lokali. I na pewno byłoby to spójne, gdybyśmy tam to umieścili.

Ale pan senator sprawozdawca słusznie zwraca uwagę na ten aspekt związany z działaniem specustaw. Bo tam nie mielibyśmy takiej analogicznej regulacji. Z tym że... No, to jest właśnie pytanie trochę też do państwa senatorów, do osób, które stosują te szczególne ustawy związane z inwestycjami. Czy takie odsunięcie w czasie tego trybu administracyjnego poprzez skierowanie sprawy na drogę sądową, na drogę cywilną nie będzie właśnie – tak jak wspomniałam w kontekście tego terminu 6 miesięcy – stawało pod znakiem zapytania osiągnięcia celu tych ustaw? Być może tutaj należy przyjąć, że w ogóle te ustawy są jednak wyjątkiem, jeżeli chodzi o ograniczanie pewnych

praw i obowiązków obywateli, zwłaszcza praw związanych z własnością, i jednak już nie należy ingerować w te regulacje, czyli, tak jak mówię, należy poprzestać tylko na takim uzupełnieniu ustaw resortowych, tych dotyczących mieszkań przyznawanych funkcjonariuszom i wprowadzić te 2 minimalne standardy na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ale to jest taka moja intuicja. Ja przyznaję, że nie chciałabym się tutaj jakoś merytorycznie wiążąco wypowiadać.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Dziękuję.

Pan senator Jerzy Czerwiński.

### **Senator Jerzy Czerwiński:**

W związku z tą odpowiedzią pozwolę sobie wyrazić opinię, że w przypadku ustaw resortowych mamy inną kwestię. Inny jest jakby powód, inna jest przyczyna stosowania egzekucji. A w przypadku ustaw, nazwałbym to, specjalnych, inwestycyjnych – jeszcze inna. I osoby, które podlegają egzekucji związanej z rygorami ustaw inwestycyjnych, są w pewnym sensie podwójnie pokrzywdzone. Proszę państwa, to są takie przypadki jak... Bardzo prosty przykład: zbiornik Racibórz. Tam się przesiedla całe wieś. I wtedy się stosuje zupełnie nadzwyczajne tryby. Tak więc dlatego tu bym prosił, po pierwsze, o opinię odpowiedniego resortu. Ile jest takich przypadków?

Po drugie, jest kwestia właśnie tego terminu, jednak niepozostawiania tej sprawy na boku. Ja rozumiem, że resorty się śpieszą, ale trzeba wziąć pod uwagę także te osoby, które wskutek właśnie inwestycji, specjalnego trybu inwestycyjnego, tracą podwójnie. Tracą własność i tracą miejsce zamieszkania. No, tak to na ogół jest. To jest bardzo ważna kwestia. Według mnie trzeba uważać, żeby tu po prostu nie wylać dziecka z kąpielą.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Bardzo proszę, Pani Mecenasa.

### **Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Konieczko:**

To ja może tylko uzupełnię swoją wypowiedź. Z wniosku, który rzecznik skierował do Trybunału, jednoznacznie wynika, że była prowadzona korespondencja z ministrem infrastruktury w tym zakresie. I tam stanowisko resortu było takie, że tego typu regulacje na gruncie wspomnianych specustaw nie są potrzebne. Tak przynajmniej na etapie przed orzeczeniem Trybunału odpowiadali urzędnicy odpowiedzialni za stosowanie tych ustaw. Niemniej jednak chcę jeszcze raz podkreślić, że, jak się wydaje, niezbędne jest uzupełnienie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

To, na co zwracał uwagę pan senator, jest również materialem do dyskusji. Ale to już jest też decyzja państwa

senatorów, jak chcecie ukształtować ten projekt ustawy. Możemy wprowadzić te przepisy zbiorczo do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tylko obawiam się, że wtedy zrobimy taki pewien miszmasz regulacyjny, bo w jednych ustawach będziemy mieli przesłanki wydania decyzji o opróżnieniu lokalu, a w innych – przesłanki odstąpienia od wydania takiej decyzji. Wydaje mi się, że z legislacyjnego punktu widzenia nie byłoby to właściwe. Dlatego to, jakie ustawy ostatecznie obejmiemy tym naszym projektem, czyli w materii których ustaw będziemy ingerować, wprowadzając te odstępstwa i szczególną ochronę dla osób pewnych kategorii, no, to już jest pozostawione uznaniu państwa senatorów. Możemy tutaj np... Mogę posłużyć taką radą, aby – bo taką praktykę komisja już wykształciła i stosowała – zwrócić się do ministra infrastruktury i budownictwa z zapytaniem, jak widzi uregulowanie takiej kwestii na gruncie tych ustaw, o których mówiłam wcześniej.

### **Przewodniczący Stanisław Gogacz:**

Proszę państwa, mamy taką propozycję, no, przynajmniej jeżeli chodzi o Biuro Legislacyjne, ale w jakiś sposób również jeżeli chodzi o wypowiedź pana senatora. Myślę, że można też znaleźć takie elementy, żeby po prostu te rozwiązania legislacyjne będące wykonaniem wyroku miały miejsce nie tylko jeżeli chodzi o przedmiotową ustawę i art. 144, propozycję dodania art. 144a i 144b, żeby zmienić materię, którą znajdujemy w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, czyli tej, która została zakwestionowana przez Trybunał, jak również być może w ustawach resortowych, czyli m.in. ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych.

Ja bym proponował, proszę państwa, żeby... Jest jeszcze propozycja pani mecenasa, żeby wystąpić do ministerstwa infrastruktury.

Czy są tutaj przedstawiciele ministerstwa infrastruktury?

Ja bym proponował, żebyśmy zawiesili posiedzenie komisji w tym punkcie, ale nie na długo. Bo jeżeli chodzi o propozycje legislacyjne, to pani mecenasa, mam nadzieję, szybko to przygotowuje. Jeżeli chodzi o informację z ministerstwa infrastruktury, to tu możemy troszeczkę czekać, może 3 tygodnie, 4 tygodnie, ale nie dłużej, mam nadzieję. Jaka jest praktyka jeżeli chodzi o ministerstwa? Jak długo...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Dobrze.

To w takim razie ja proponuję zawiesić posiedzenie komisji w tym punkcie na okres tak do 4 tygodni. I spotkamy się... No, jeszcze raz będziemy państwa fatygować, ale odpowiedzialność, jeżeli chodzi o prace legislacyjne, tego wymaga.

Tak że jeżeli nie ma innych głosów, to ja proponuję, żebyśmy na dzisiaj zawiesili posiedzenie komisji w tym punkcie na okres do miesiąca, nie dłużej. I wtedy się spotkamy. Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie senackiej Komisji Ustawodawczej.

Dziękuję państwu. Dziękuję gościom za przybycie, dziękuję państwu senatorom, dziękuję również pani mecenasa.





Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii