

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI DO SPRAW PETYCJI

(NR 24)

z dnia 8 czerwca 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Petycji (nr 24)

8 czerwca 2016 r.

Komisja do Spraw Petycji, obradująca pod przewodnictwem posła **Sławomira Piechoty (PO)**, przewodniczącego Komisji oraz poseł **Urszuli Augustyn (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 roku poz. 1529 ze zm.) poprzez wskazanie, że operatorem wyznaczonym jest Poczta Polska, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, dla której zastrzeżono usługi w zakresie doręczania przesyłek urzędowych i sądowych (BKSP-145-30/15),
- petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2015 roku poz. 615 ze zm.) poprzez dopuszczenie możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu dyscyplinarnego, utrzymującego w mocy postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia dochodzenia (BKSP-145-31/15),
- petycję w sprawie zmiany ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 roku poz. 849 ze zm.) oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 roku poz. 1381 ze zm.) w zakresie, w jakim umożliwiają obciążenie współwłaściciela nieruchomości zapłatą podatku w części dotyczącej udziału przypadającego na drugiego współwłaściciela, zwolnionego z obowiązku jego zapłaty (BKSP-145-53/16).

W posiedzeniu udział wzięli: **Kazimierz Smoliński** sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa wraz ze współpracownikami, **Olgierd Podgórski** dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Aleksandra Szelağowska** dyrektor Departamentu Finansów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, **Małgorzata Gołyńska** główny specjalista w Departamencie Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości, **Marcin Wyglądacz** starszy specjalista w Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier Ministerstwa Finansów, **Magdalena Sławińska** zastępca dyrektora Departamentu Rynku Poczтового Urzędu Komunikacji Elektronicznej wraz ze współpracownikami, **Krzysztof Pater** stały doradca Komisji oraz **Tomasz Kuszlejko** asystent przewodniczącego Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Emilia Bieniek** i **Kamil Micał** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komunikacji Społecznej; **Wojciech Paluch** – legislator z Biura Legislacyjnego.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dzień dobry, witam państwa bardzo serdecznie. Pomimo chwilowej nieobecności pana przewodniczącego Sławomira Piechoty, zaczynamy. Pan przewodniczący zaraz do nas dotrze. Jest mi bardzo miło przywitać wszystkich państwa na dzisiejszym posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji.

W porządku obrad dzisiejszego posiedzenia mamy, rozpatrzenie czterech petycji. Pierwszą petycją jest petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku –

Prawo pocztowe. Będzie ją przedstawiał pan poseł Jacek Świat. Druga petycja dotyczy sprawy zmiany ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze. Tę petycję będzie przedstawiał pan przewodniczący Grzegorz Raniewicz. Trzecia to petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Będzie ją przedstawiał pan poseł Mirosław Maliszewski. W czwartym punkcie sprawozdawcą Komisji miała być pani poseł Joanna Augustynowska. Po uzgodnieniu z panią poseł punkt ten chciałabym wykreślić z porządku obrad, ze względu na dzisiejsze obrady na sali sejmowej, w których pani poseł będzie uczestniczyła. Nie ma możliwości bilokacji. Akurat dzisiaj musi uczestniczyć w obradach na sali sejmowej. A więc czwarty punkt przeniesiemy do porządku następnego posiedzenia naszej Komisji. Czy wobec takiej propozycji porządku obrad jest jakiś sprzeciw? Nie ma. Dziękuję państwu bardzo.

W związku z tym przystępujemy do realizacji pierwszego punktu porządku obrad. Oddaję głos panu posłowi Jackowi Światowi. Proszę bardzo.

Poseł Jacek Świat (PiS):

Pani przewodnicząca, szanowni państwo. Przedstawię petycję złożoną przez Stowarzyszenie Interesu Społecznego „Wieczyste”. Petycja trafiła do Sejmu w dniu 14 grudnia ubiegłego roku. Spełnia wszystkie wymogi formalne niezbędne do tego, żeby mogła być rozpatrywana.

Petycja dotyczy zmiany Prawa pocztowego, a więc ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku. Przewiduje nowe brzmienie art. 71 oraz uchylenie art. od 72 do 80. Najkrócej mówiąc, chodzi o trzy sprawy. Po pierwsze, chodzi o podkreślenie, wzmocnienie pozycji Poczty Polskiej jako jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Po drugie, chodzi o uznanie, że Poczta Polska jest operatorem wyznaczonym zgodnie z definicją Prawa pocztowego. Po trzecie, chodzi o to, że to właśnie Poczta Polska będzie wyznaczona do obsługi przesyłek sądowych i administracyjnych, publicznych.

Petycja ma swoje źródło w tym, co działo się w latach 2014-2015, kiedy to przetarg na obsługę przesyłek sądowych wygrała spółka InPost. Było w związku z tym wiele wątpliwości. Było wiele skarg na nieprawidłowości związane z doręczaniem przesyłek. Po przeprowadzeniu nowego przetargu od tego roku przesyłki sądowe z powrotem obsługuje Poczta Polska, ale jest to tylko kontrakt trzyletni. Intencją wnioskodawców jest, żeby taki stan miał charakter trwały.

Wnioskodawcy zwracają też uwagę, że prawo unijne daje furtkę dla takich rozwiązań. Powołują się chociażby na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2007 roku. Trybunał ogłosił, że przepisy dotyczące zamówień publicznych powinny być stosowane wyłącznie do usług niezastrzeżonych. Usługi doręczania poleconej korespondencji sądowej albo administracyjnej można wyznaczać w sposób bezprzetargowy.

Biuro Analiz Sejmowych przeanalizowało prawo unijne. Po kolei była to dyrektywa pocztowa z 1997 roku nowelizowana dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z 2002 roku oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z 2008 roku. Nie wchodząc w prawnicze szczegóły Biuro Analiz Sejmowych konkluduje, że w świetle art. 7 dyrektywy pocztowej, w brzmieniu nadanym mu wspomnianą trzecią dyrektywą, zasadnicze wątpliwości budzi dopuszczalność wprowadzenia zmian w Prawie pocztowym postulowanych w petycji. Ich wprowadzenie mogłoby prowadzić do powstania niezgodności polskiego Prawa pocztowego z aktualnym stanem prawa Unii Europejskiej dotyczącego usług pocztowych. Jak sugeruje Biuro Analiz Sejmowych, zastrzeżenia te powinny skłaniać nas do odrzucenia petycji.

Niemniej zadałem sobie trud i zdobyłem inną opinię prawną sporządzoną przez kancelarię współpracującą z Poczta Polska. W opinii tej zwraca się uwagę na to, na co zwrócił też uwagę wnioskodawca. Otóż prawo unijne pozostawia furtkę dla wyznaczenia przez państwo konkretnemu podmiotowi możliwości świadczenia usług doręczenia korespondencji sądowej bądź urzędowej, administracyjnej. Można tu zacytować preambułę trzeciej dyrektywy pocztowej, gdzie między innymi jest napisane, że państwa członkowskie mogą zastosować jedno z następujących rozwiązań lub ich kombinacji: zapewnienie usługi powszechnej przez siły rynku, a więc na zasadzie kontraktowania, wyznaczenie jednego lub kilku przedsiębiorstw świadczących różne elementy usługi pocztowej – pod-

kreślam, że jest możliwość wyznaczenia – lub świadczących usługę na różnych częściach terytorium oraz ogłoszenie zamówień publicznych na usługi. A więc możliwości są różne, także taka, jaką przedstawia wnioskodawca.

Można zatem przyjąć, że zaproponowana zmiana Prawa pocztowego nie jest sprzeczna z normami unijnymi, jednak wymaga uzasadnienia, że przekazanie wprost w ustawie Poczcie Polskiej S.A. jako operatorowi wyznaczonemu doręczania korespondencji sądowej i administracyjnej nastąpiło w oparciu o takie środki, które pozwolą na zweryfikowanie, że ten właśnie sposób doręczania w możliwie największym stopniu jest zgodny z unijnymi zasadami przejrzystości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz służy zapewnieniu bezpieczeństwa państwa.

Nie chciałbym wchodzić w szczegóły, chciałbym maksymalnie skrócić swoją wypowiedź, ponieważ są tu przedstawiciele Poczty Polskiej. Ewentualnie dokonają oni dopowiedzeń. Pragnę jedynie zwrócić uwagę, że pierwsza propozycja wnioskodawców, a więc zapisanie w ustawie – Prawo pocztowe, że Poczta Polska jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa jest nierzeczowe. Sprawę tę reguluje nie tylko Prawo pocztowe, ale również ustawa o Poczcie Polskiej. W związku z tym dopisywanie takiej klauzuli do Prawa pocztowego nie ma żadnego uzasadnienia.

Jeżeli natomiast chodzi o dwa pozostałe postulaty, w tej chwili nie chciałbym zamykać sprawy i zgłaszać konkretnej konkluzji. Myślę, że dojdziemy do tego po wysłuchaniu opinii Biura Analiz Sejmowych, a także głosu przedstawicieli Poczty Polskiej.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. W takim razie poproszę o przedstawienie stanowiska rządu bądź stanowiska Poczty Polskiej. Najpierw rząd. Panie ministrze, bardzo proszę.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Kazimierz Smoliński:

Dziękuję. Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo. Wcześniej mówił już o tym pan poseł, ale odniosę się do poszczególnych przepisów proponowanego art. 71. Propozycja zawarta w punkcie pierwszym naszym zdaniem nie może być uwzględniona, ponieważ gdybyśmy przyjęli przepis w takim kształcie, byłoby to sprzeczne z dyrektywą unijną. W Polsce jest przyjęte, zgodnie z prawem unijnym, że operatora wyznaczamy w formie konkursu. Poczta Polska w tej chwili jest operatorem wyznaczonym na dziesięć lat.

Drugi przepis, jak już powiedział pan poseł, jest bezprzedmiotowy, ponieważ ustawa określa, że Poczta Polska jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa.

Jeżeli chodzi o trzeci punkt, sprawa jest otwarta. W tej chwili w ministerstwie prowadzimy prace nad tym, żeby była możliwość dokonywania przez sądy i organy administracji publicznej doręczeń poprzez wyznaczonego operatora pocztowego. Naszym zdaniem przepisy unijne pozwalają na to. Wymaga to natomiast przygotowania ustawy. W tym zakresie w imieniu rządu deklaruje, że prowadzimy prace nad taką zmianą Prawa pocztowego, żeby były możliwe doręczenia czy to na drodze elektronicznej, czy to przez operatora wyznaczonego. Wobec tego w proponowanym kształcie nie popieramy wniosku zawartego w petycji.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Rozumiem, że w całości, czyli żadnego z trzech punktów.

Sekretarz stanu w MiiB Kazimierz Smoliński:

Tak, w całości, dlatego że w tym kształcie trzeci punkt też nie może być przyjęty.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Rozumiem. Rozumiem także, że akurat nad tym problemem rząd pracuje.

Sekretarz stanu w MiiB Kazimierz Smoliński:

Tak. Dokładnie nad tym problemem pracujemy. Myślę, że dojdziemy do podobnego stanowiska, jakie jest tutaj zawarte, wymaga jednak innego zapisu.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Czy pan minister mógłby przedłożyć Komisji jakiś termin zakończenia owych prac?

Sekretarz stanu w MIiB Kazimierz Smoliński:

Chciałbym, żeby w tym roku wpłynęło to do Sejmu.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

W tym roku. Bardzo dziękuję. Czy są przedstawiciele Poczty Polskiej? Nie widzę. W takim razie o wygłoszenie opinii poproszę eksperta Komisji.

Stały doradca Komisji Krzysztof Pater:

Dzień dobry państwu. Chyba o większości rzeczy spraw już powiedziano. Wtedy, kiedy mamy do czynienia z przepisami unijnymi, należy zachowywać bardzo daleką idącą ostrożność. Merytorycznie oczywiste jest, że zdecydowana większość opinii publicznej jest za tym, żeby podobne przesyłki były doręczane przez wiarygodnego operatora. W tej chwili w Polsce wiarygodnym operatorem w zakresie tego typu dokumentacji jest Poczta Polska. Jest pytanie dotyczące sposobów osiągnięcia tego, żeby nie podejmować ryzyka konfliktu z prawem europejskim, ponieważ prowadzi to, po pierwsze, do zwykle kilkuletniego okresu niepewności, kiedy sprawa niejako wisi, czekając na rozstrzygnięcie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Oczywiście jest wtedy ryzyko określonych sankcji finansowych. Biorąc pod uwagę to, że pan minister powiedział, iż w tej chwili trwają prace na ten temat, wobec czego problem jest na dobrej drodze do rozwiązania, a proponowane zapisy nie są właściwe, rozwiązanie, żeby petycji w tym kształcie nie uznać za zasadną, rysuje się samo przez się.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów bądź zaproszonych gości chciałby zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń. Wracamy więc do pana posła sprawozdawcy. Panie pośle, bardzo proszę.

Poseł Jacek Świat (PiS):

Sprawa wydaje się oczywista. Może tylko dopowiem, że to, co wnioskodawcy wydawało się tak proste, tak proste nie jest. Gdyby dokonywać analizy ekonomicznej przekazania Poczcie Polskiej na wyłączność doręczenia korespondencji specjalnej, należałoby też rozpatrzyć kwestię zgodności z przepisami, kwestię ewentualnego uznania takiego działania za dostarczenie poczcie pomocy publicznej. Słowem skomplikowanych kwestii prawnych jest znacznie więcej. Bardzo dziękuję panu ministrowi za deklarację, iż sprawa toczy się w ministerstwie. W tej sytuacji nie widzę innej drogi, jak tylko wnosić o oddalenie wniosku zawartego w petycji.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Pan poseł sprawozdawca składa wniosek o oddalenie, dokładnie o nieuwzględnienie wniosku zawartego w petycji. Czy tak?

Poseł Jacek Świat (PiS):

Dokładnie tak. Przepraszam, chyba nie nauczę się tej formuły.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. Intencję mamy dokładnie taką samą. Czy wobec takiego wniosku pana posła sprawozdawcy ktoś chciałby zgłosić sprzeciw? Nie słyszę. Rozumiem, że Komisja popiera wniosek złożony przez pana posła sprawozdawcę. Bardzo panu dziękuję, panie pośle. Dziękuję państwu za wypowiedzi i za przybycie na posiedzenie Komisji. W ten sposób zakończyliśmy obradowanie nad pierwszą petycją zgłoszoną do dzisiejszego porządku obrad.

Przystępujemy do realizacji punktu drugiego. Coś nam dzisiaj szwankują mikrofony. Jest to rozpatrzenie petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze, poprzez dopuszczenie możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu dyscyplinarnego, utrzymującego w mocy postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia dochodzenia. Petycję tę omawia pan przewodniczący Grzegorz Raniewicz. Bardzo proszę.

Posel Grzegorz Raniewicz (PO):

Dziękuję, pani przewodnicząca. Jak już pani przewodnicząca powiedziała, przedmiot petycji został już omówiony. Pan Andrzej Galiszewski zwraca uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 95n ustawy – Prawo o adwokaturze, od orzeczeń sądu dyscyplinarnego izby adwokackiej utrzymującego w mocy postanowienie rzecznika dyscyplinarnego izby nie przysługuje środek odwoławczy. Zdaniem autora petycji regulacja ta uniemożliwia osobom dochodzącym wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec członka danej izby adwokackiej doprowadzenie do kontroli organów decyzji izby adwokackiej przez organy samorządu adwokackiego szczebla krajowego. Według autora oznacza to, że o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego w sposób ostateczny i przez nikogo niekontrolowany obecnie decydują koleżanki i koledzy. Często kierując się źle rozumianą solidarnością koleżeńską nie wszczynają postępowania. Autor uważa, że ma to istotny wpływ na ograniczenie uprawnień strony wnoszącej o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Problematyka zaskarżania postanowień sądu odwoławczego utrzymującego w mocy postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia dochodzenia, stanowi zagadnienie, które na przestrzeni ostatnich lat ulegało zasadniczym zmianom. W opinii Biura Analiz Sejmowych zostało omówione, w jaki sposób owe zmiany przebiegały. Ponieważ model postępowania dyscyplinarnego stanowi istotny element Prawa o adwokaturze, ewentualne podjęcie prac legislacyjnych – w petycji nie mamy przedłożonego projektu, w którym moglibyśmy zobaczyć, w jakim kierunku autor chciałby poprowadzić legislację – zapewne wymagałoby szerokiego spojrzenia na obecny kształt, szerokich konsultacji z przedstawicielami zarówno adwokatury, jak i Ministerstwa Sprawiedliwości. Osobiście jestem bardzo zainteresowany zarówno opinią ministerstwa, jak i opinią ekspertów. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. W takim razie najpierw poprosimy o opinię rządu. Czy na sali jest ktoś, kto nam pomoże w tej materii? Nie ma przedstawicieli ministerstwa? Nie ma. W takim razie poprosimy pana eksperta. Proszę, pan Krzysztof Pater.

Stały doradca Komisji Krzysztof Pater:

Oczywiście jest tu poruszona bardzo ważna kwestia społeczna. Natomiast z prawnego punktu widzenia materia jest bardzo złożona. Jak powiedział pan poseł sprawozdawca oraz jak zostało to zaprezentowane w opinii Biura Analiz Sejmowych, jeżeli szanowna Komisja z merytorycznego, społecznego punktu widzenia podzieliłaby wątpliwości wyrażone w petycji, wydaje się, że warto rozważyć kwestię ewentualnego dezyderatu do Ministra Sprawiedliwości.

Jest jeszcze jedna kwestia, o której Biuro Analiz Sejmowych nie wspomina, a która jest ważna. Otóż zawód adwokata jest jednym z zawodów zaufania publicznego. Mamy wiele różnych zawodów prawniczych, które są zawodami zaufania publicznego. Jeżeli miałyby nastąpić jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie, wydaje się, że konieczna jest spójność i identyczne traktowanie przez ustawodawcę owych mechanizmów, poszczególnych zawodów, poszczególnych samorządów. Jakichkolwiek ewentualnych zmian należałoby oczekiwać raczej ze strony rządu. Należało oczekiwać spójnych propozycji jednakowo regulujących kwestię postępowania dyscyplinarnego przynajmniej we wszystkich zawodach prawniczych, jeżeli nie we wszystkich zawodach zaufania publicznego.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Panie pośle, bardzo proszę.

Posel Jerzy Jachnik (Kukiz15):

Wszyscy tu żyjemy i mamy styczność z zawodami prawniczymi. Dotyczy to także adwokatów i radców prawnych. Można powiedzieć, że postępowanie dyscyplinarne w zasadzie jest fikcyjne. Kończy się na drugim etapie i nie biegnie dalej. Myślę, że przy okazji reformy ministerstwo coś zrobi z tym fantem. Całkowicie zgadzam się, że ogólnie odpowiedzialność dyscyplinarna, a także odpowiedzialność cywilna oraz odpowiedzialność karna powinny być uregulowane w stosunku do funkcjonariuszy publicznych w jednej

ustawie. Powinno to także dotyczyć sędziów, prokuratorów, wszystkich zawodów zaufania publicznego, ponieważ w każdej ustawie mamy inne uregulowania.

Przede wszystkim okres przedawnienia w tej sprawie powinien być znacznie większy. Przypominam niedawną wypowiedź pana ministra Zbigniewa Ziobry w sprawie pana Polańskiego. Wypowiedź ta bardzo mi się podobała, szkoda tylko, że nie jest preferowana w stosowaniu w prawie polskim. Pan minister Ziobro chwalił amerykański wymiar sprawiedliwości, że kiedy się popełni się przestępstwo, odpowiedzialność nie może się przedawniać. Nawet po trzydziestu latach ściga się pana Polańskiego. U nas funkcjonariusze publiczni praktycznie wcale nie są ścigani. Przepisy ustawowe są śmieszne. Postępowania dyscyplinarne trwają trzy lata, pięć lat, podczas gdy procesy trwają dłużej. Zanim zakończy się proces, tamte postępowania już się przedawniają.

Generalnie rzecz biorąc, wydaje mi się, że nie da się rozpatrywać petycji w tak wąskim zakresie. Skłaniam się do dezyderatu, ale w szerszym kierunku, jeżeli jest to możliwe. Powinien on dotyczyć sprawy odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych oraz zawodów zaufania publicznego. Po prostu trzeba powyrzucać drobne zapisy ze wszystkich ustaw, dlatego że w tym kraju produkujemy tyle ustaw, że nikt nic nie wie. Powinniśmy zacząć to komasować w jednej ustawie. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo, panie pośle. Chciałabym jeszcze raz ponowić pytanie, czy na sali jest pani Małgorzata Gołyńska główny specjalista w Departamencie Budżetu i Efektywności Finansowej Ministerstwa Sprawiedliwości, która jest podpisana na liście. Rozumiem, że jest gdzieś na sali. Nie ma. Wielka szkoda, gdyż moglibyśmy wysłuchać opinii rządu na ten temat. Dziękuję bardzo. Czy jeszcze ktoś chciałby zabrać głos w dyskusji? Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Kiedy patrzy się na statystyki wszelkich postępowań dyscyplinarnych w sprawie skarg na przedstawicieli zawodów prawniczych, okazuje się, że skargi obywateli można podzielić na dwie grupy. Jedną grupę stanowią skargi bezzasadne, a drugą grupę skargi oczywiście bezzasadne. Skarg, które trafiają dalej, jest wyjątkowo mało. Osoby przychodzą ze skargami chociażby do biur poselskich, skąd skargi są kierowane dalej. Przewinienia wydają się ewidentne, ale nie ma to potwierdzenia w statystyce rozpatrywanych spraw. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję uprzejmie. Czy jeszcze ktoś z państwa posłów lub zaproszonych gości chciałby zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń. Pan poseł sprawozdawca.

Poseł Grzegorz Raniewicz (PO):

Szanowni państwo, z jednej strony nie mamy projektu, nad którym moglibyśmy szczegółowo popracować, a z drugiej strony oddalenie petycji bez głębszej refleksji byłoby raczej niewłaściwe. Pewnie tak samo jak do państwa do mnie również przychodzi wiele osób i wielokrotnie mówi o skargach. Jest to problem bardzo nabrzmiały społecznie. W związku z tym moja propozycja jest taka, żeby nie uwzględnić żądania będącego przedmiotem petycji, ale jednocześnie, jak sugerował pan ekspert, wystąpić z dezyderatem do Ministra Sprawiedliwości. Myślę, że w dezyderacie powinniśmy zawrzeć to, żeby postępowanie dyscyplinarne było ujednoczone w stosunku do różnych zawodów prawniczych, żeby była możliwość odwołania się od decyzji, które zapadną w danej korporacji. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Urszula Augustyn (PO):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, jestem zdania, że dezyderat powinien stanowić kolejny krok, czyli powinien pomóc nam powrócić do rozważania problemu zawartego w petycji. Pomimo że petycja nie uwzględnia konkretnych rozwiązań, o konkretnych rozwiązaniach możemy się dowiedzieć z odpowiedzi na dezyderat. Zobaczmy nad czym pracuje rząd, czy w ogóle pracuje, jakie są dalsze decyzje. Myślę, że wtedy będziemy podejmowali następne kroki. Najpierw zobaczmy, co w tej materii ma do powiedzenia sam rząd. A więc absolutnie nie zamykałabym tego, nie oddalałabym przedmiotu petycji. Natomiast

dobrze byłoby, żebyśmy faktycznie wystąpili z dezyderatem do Ministra Sprawiedliwości. Zobaczymy, jaka będzie odpowiedź pana ministra. Wtedy podejmiemy dalsze decyzje. Czy wobec takiego wniosku, wobec napisania dezyderatu do Ministra Sprawiedliwości, wobec takiego stanowiska Komisji ktoś z państwa zgłasza sprzeciw? Nie słyszę. Rozumiem więc, że decydujemy się na wysłanie dezyderatu. Jednocześnie oznacza to, że do tematu petycji powrócimy w momencie, kiedy otrzymamy odpowiedź na dezyderat. Dziękuję bardzo panu przewodniczącemu oraz państwu, którzy zabierali głos.

Przystępujemy do trzeciego punktu porządku obrad, czyli do rozpatrzenia petycji w sprawie zmiany ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym w zakresie, w jakim umożliwiają obciążenie współwłaściciela nieruchomości zapłatą podatku w części dotyczącej udziału przypadającego na drugiego współwłaściciela zwolnionego z obowiązku jego zapłaty. Brzmi skomplikowanie, ale problem pomoże nam rozwikłać pan poseł Mirosław Maliszewski. Bardzo proszę.

Poseł Mirosław Maliszewski (PSL):

Pani przewodnicząca, panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo. Rzeczywiście problem wygląda na skomplikowany, ale za chwilę w prostszych słowach, być może na przykładzie powiem, o co chodzi. Wnioskodawcą jest Spółdzielnia Mieszkaniowa „PROJEKTANT” w Rzeszowie. Pewnie z jej doświadczeń wynika petycja, która ma na celu dokonanie nowelizacji dwóch ustaw wspomnianych przez panią przewodniczącą. Pierwsza to ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, a druga to ustawa o podatku rolnym. Chodzi o dwa podatki, które pewnie dotyczą owej spółdzielni. Jej przykład pokazuje, że podobne zjawiska możemy w Polsce spotykać coraz częściej.

Chodzi o zjawisko polegające na tym, że dany lokal, dana nieruchomość ma dwóch współwłaścicieli. Jeden ze współwłaścicieli jest na podstawie jednej albo drugiej ustawy zwolniony z dokonywania opłat, czyli płacenia podatku, a drugi ze współwłaścicieli posiada taki obowiązek. Zdaniem wnioskodawców częstą praktyką jest, że w momencie kiedy jednym ze współwłaścicieli jest np. urząd gminy, czyli samorząd lokalny, a drugim ze współwłaścicieli jest spółdzielnia albo ktoś zupełnie inny, ze strony gminy występuje traktowanie tego jako solidarnego obowiązku. Podmiot, który jest zwolniony, próbuje obciążać bądź obciąża w całości obowiązkiem podatkowym podmiot będący współwłaścicielem, który nie jest zwolniony. Mówiąc krótko, jest oczekiwanie bądź wprost żądanie – tak rozumiem treść petycji – żeby podmiot, który jest zwolniony, przekładał obowiązek płacenia w całości podatku od danego lokalu lub danej nieruchomości na drugiego współwłaściciela, który nie jest zwolniony z płacenia podatku.

Może również być sytuacja odwrotna, kiedy jeden ze współwłaścicieli – akurat nie musi to być żaden urząd – uchyla się od płacenia podatku. Być może wtedy zdarza się – z treści petycji można wywnioskować, że takie przypadki także mają miejsce – przerwienie, chociaż może jest to niewłaściwe słowo, obowiązku podatkowego na tego, który jest zwolniony, przez tego, który uchyla się od płacenia podatku, a który nie jest zwolniony. Nie wiem, czy jasno to wytłumaczyłem. Jeszcze raz. Jest dwóch współwłaścicieli nieruchomości. Jeden ze współwłaścicieli jest zwolniony z płacenia podatku, a drugi nie jest zwolniony, a organ żąda, żeby niezwolniony płacił całość podatku, nie proporcjonalnie do części zajmowanego lokalu lub nieruchomości, tylko od całego lokalu albo całej nieruchomości.

Zarówno w mojej opinii, jak też zgodnie z analizą, która została nam przedstawiona, po pierwsze, petycja spełnia wymogi formalne, po drugie, wydaje się, że jako Wysoka Izba, zgodnie z sugestią wnioskodawcy, powinniśmy dokonać doprecyzowania, kto ma jakie obowiązki wynikające z jednej i z drugiej ustawy, jeżeli chodzi o podatki, w przypadku kiedy mamy do czynienia ze współwłasnością.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję panu posłowi. Rozumiem tę rekomendację jako podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która wprowadziłaby jednoznaczne uregulowanie. Czy tak?

Poseł Mirosław Maliszewski (PSL):

Tak jest, panie przewodniczący. Co prawda do petycji nie ma dołączonego projektu, ale uważam, że powinniśmy się zająć tym tematem.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Jasne. Chciałem doprecyzować istotę rekomendacji. Kto z państwa chciałby zabrać głos w dyskusji w tej sprawie? Proszę bardzo.

Starszy specjalista w Departamencie Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier Ministerstwa Finansów Marcin Wyglądacz:

Marcin Wyglądacz. Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych i Podatku od Gier. Jako ministerstwo nie widzimy potrzeby wprowadzania takiej regulacji. Wiemy, że nie jest to doprecyzowane, jeżeli jednak chodzi o doktrynę, praktykę organów, judykaturę, wszyscy prezentują pogląd, że obowiązek podatkowy w zakresie części zwolnionej nie istnieje, nie przechodzi na osobę, która jest zobowiązana do zapłaty podatku. Do Ministerstwa Finansów nie docierają sygnały, żeby był to problem, szczególnie że jest to rozstrzygnięte w orzecznictwie zarówno na gruncie zwolnień podmiotowych, jak i na gruncie zwolnień przedmiotowych.

Poza tym wnioskodawca petycji wskazuje prawdopodobnie na swój własny przykład jednej ze spółdzielni. Nie podaje wszystkich informacji, ale z tego, co można było wyczytać, wynika, że spółdzielnia po prostu złożyła deklarację dotyczącą całości nieruchomości. Podatek zadeklarowany do zapłaty, wynikający z deklaracji jest podatkiem, który spółdzielnia musi zapłacić. Jeżeli spółdzielnia złożyła deklarację dotyczącą całej nieruchomości, nie wyłączając części zwolnionej, organ nie może teraz prowadzić postępowania wyjaśniającego w tym zakresie, tylko przyjmuje dane z deklaracji. Deklaracja jest podstawą tytułu wykonawczego. Składając taką deklarację w tym momencie spółdzielnia strzeliła sobie w stopę. Gdyby złożyła deklarację dotyczącą swojego udziału, nie byłoby takiego problemu. Jednak cały czas ma jeszcze instrumentarium, żeby to zmienić, ponieważ może złożyć wniosek o stwierdzenie nadpłaty. Mogła złożyć odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chociaż nie wiem, czy etap ten nie został już przeskoczony. Ewentualnie na kolejnym etapie może złożyć odwołanie do wojewódzkiego sądu administracyjnego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podstawowy błąd to złożenie deklaracji nie w takiej wysokości, w jakiej powinna złożyć.

Naszym zdaniem jednostkowe błędne składanie deklaracji nie powinno powodować konieczności zmiany ustawy w tym zakresie. Zmienianie ustaw uwzględniające orzecznictwo stanowi zbędną kazuistykę, ponieważ i tak większość, nie wiem, czy wszystkie, ponieważ nie mamy takich informacji... Jak mówię, nie docierają do nas sygnały, że jest to poważny problem. Dlatego naszym zdaniem nie potrzeba zmieniać ustaw w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję. Rozumiem, że uważa pan, iż mają rację, ale nie trzeba zmieniać prawa. Pan profesor Henryk Dzwonkowski przywołuje kilka wyroków sądów administracyjnych, co wskazywałoby na to, że sądy mają z tym do czynienia. Przywołuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, Naczelny Sąd Administracyjny. Są to wyroki z 2013, 2014 roku. Przedstawiając dłuższy wywód pan profesor Dzwonkowski pisze, że z powyższego wynika, iż obecna regulacja nie stanowi wprost o możliwości określenia zobowiązania proporcjonalnie do przypadających na współwłaściciela niezwolnionego lub niewyłączonego z opodatkowania udziałów we współwłasności, dlatego też może stanowić w praktyce podstawę niekorzystnych w stosunku do podatników rozstrzygnięć organów podatkowych.

Myślę, że konstytucyjną zasadą jest, że prawo powinno być jednoznaczne. Jeżeli nie mamy sporu co do istoty, zgadzamy się, że takie jest materialne uprawnienie podatnika, to dlaczego tego nie przesądzić, żeby było to jednoznaczne, żeby nie było podobnych sytuacji, żeby sprawy nie trafiały do sądów administracyjnych, żeby nie trzeba było znosić mitręgi, skoro uważamy, że komuś przysługuje jakieś prawo?

Starszy specjalista w departamencie MF Marcin Wyglądacz:

Nie ma na to dobrej odpowiedzi. Zgoda, że prawo nie jest w tym momencie jednoznaczne, ale z praktyki wynika, że jest jednoznacznie interpretowane, co potwierdzają wyroki sądów, o których wspomina pan profesor Dzwonkowski, jak też cała linia orzecznicza w tym zakresie. Faktycznie jednak przepisy nie są w tej materii jasne.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję. Kto z państwa? Bardzo proszę, pan poseł Jachnik.

Poseł Jerzy Jachnik (Kukiz15):

Nie rozumiem stanowiska Ministerstwa Finansów. Czasami zastanawiam się, czy takie stanowiska celowo nie są jednoznaczne, żeby potem można było łupić podatnika, mówiąc dosadnie. Problem jest szerszy. Nie może być tak, żeby obywatel nie wiedział, ile ma płacić i miał o tym decydować sąd, nawet w pierwszej kolejności urzędnik, a potem sąd. Problem jest jeszcze szerszy. Ktoś mieszka w domu trzy-, czterorodzinnym i jest współwłaścicielem ogrodu, który ma ileś arów. Kto i ile ma płacić? Spółdzielnia zazwyczaj liczy od całości, potem liczy proporcjonalnie itd. Czasami jest też mienie mieszane, gminno-prywatne. Nie można sobie powiedzieć, że taka jest praktyka. Prawo ma być jasne.

Zwracam się do ministerstwa, właśnie z tego powodu, że w Sejmie uchwalamy tyle niepoważnych ustaw, nawet i w tej kadencji, że naprawdę nic się nie stanie, jeżeli przepisy sprecyzujemy tak, żeby były jasne i przyjazne dla obywateli. To, że są takie czy inne przypadki, ale nie potrzeba zmieniać prawa, to nie jest argument. Jak tu zostało przytoczone, w sądach administracyjnych toczą się sprawy, być może ministerstwo nawet nie wie, że się toczą. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

W tym samym duchu, ale trochę inaczej jeszcze raz chciałbym podkreślić, że wobec faktu, iż jest to przychód gminy, a gmin jest ileś tam, praktyka może być właśnie niejednoznaczna. Pan profesor Dzwonkowski w swojej opinii stwierdza bardzo jednoznacznie – brzmi to i racjonalnie, i w sposób mocno uzasadniony – że w petycji słusznie podnoszony jest zarzut, iż działanie organu polegające na wymierzeniu zobowiązania od całości przedmiotu opodatkowania, będącego we współwłasności podmiotu wyłączanego z opodatkowania oraz podatnika podatku rolnego bądź podatku od nieruchomości, wyłącznie podatnikowi podlegającemu opodatkowaniu może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady zaufania do obywateli i stanowiącego przez państwo prawa, jak też przewidzianych na gruncie Ordynacji podatkowej zasad prowadzenia postępowania podatkowego. Chodzi między innymi o działania na podstawie przepisów prawa w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

Myślę, że właśnie w przepisach podatkowych musi to być szczególnie precyzyjne. Jeżeli widzimy, że praktyka ujawnia niejednoznaczność, a jednocześnie jesteśmy zgodni, że praktyka powinna być właśnie taka, jaką wskazuje orzecznictwo sądów, to czemu tego nie przeciąć, nie zamknąć sprawy? Wydaje się, że jest to proste. Dlatego myślę, że pan profesor Dzwonkowski bardzo dosadnie stwierdza, że tego typu proceder może świadczyć o nakierowaniu wyłącznie na cel fiskalny i chęci uzyskania jak największych wpływów podatkowych do budżetu gminy, która jest beneficjentem wpływów z tytułu podatku rolnego oraz podatku od nieruchomości. Podatników wystawiamy na spór sądowy. Ilu z nich pójdzie do sądu? Ilu z nich przejdzie przez mitrę sądową? Dlaczego nie mamy tego zmienić? Poproszę jeszcze naszego stałego doradcę, pana Krzysztofa Patera o przedstawienie opinii w tej sprawie.

Stały doradca Komisji Krzysztof Pater:

Poza tym, co już tutaj powiedziane, chciałbym wskazać na jeszcze jeden bardzo praktyczny aspekt. Wtedy, kiedy przepisy nie są jasne, urzędnik, który ma podjąć określoną decyzję, siłą rzeczy musi kierować się tzw. troską o finanse publiczne, także dlatego że ponosi za to własną, osobistą odpowiedzialność. W związku z tym szczególnie wtedy, kiedy mamy do czynienia z urzędnikiem gminnym, ze środkami finansowymi gminy, oczywiście urzędnik taki będzie dokonywał wszelkich interpretacji pod kątem potencjalnego zabezpiecze-

nia, mówiąc umownie, swojej własnej głowy. Jeżeli podatnik wygra w sądzie, z punktu widzenia urzędnika nic się dla niego nie stanie. Jeżeli natomiast będzie podejmował decyzje wyłącznie na podstawie orzecznictwa, ryzykuje, że ktoś kiedyś przyjdzie i postawi mu zarzut, że niewłaściwie troszczy się o stan finansów publicznych.

Przygotowanie projektu ustawy w tym zakresie wydaje się być rozwiązaniem nieskomplikowanym, biorąc pod uwagę i wniosek, i opinię Biura Analiz Sejmowych. Natomiast jednoznacznie rozwiązałoby to kwestię, co do której Ministerstwo Finansów także merytorycznie jest zgodne z posłami.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję. Jeszcze pan. Tak? Bardzo proszę.

Starszy specjalista w departamencie MF Marcin Wyglądacz:

Wydaje się, że problem, o którym pisze wnioskodawca, jest przedstawiony w ten sposób, że jeżeli składam deklarację, oświadczam ile chcę zapłacić. Przyjmując przedstawioną propozycję jeszcze nie wiadomo jaką, ale jakoś to zapisując, organ podatkowy musiałby weryfikować deklaracje. Za każdym razem trzeba by było sprawdzać deklaracje, czy przypadkiem ktoś kto nie jest wykazany w deklaracji, nie jest uprawniony do zwolnienia. Na pewno wydłużyłoby to postępowanie.

W tym momencie nie prowadzi się postępowań co do deklaracji, ponieważ to, co wynika z deklaracji, jest do zapłaty. Jeżeli wprowadzimy taką zasadę, wydłuży to postępowanie oraz zwiększy wymogi formalne w stosunku do wszelkich deklaracji. Oczywiście należy do decyzji Komisji.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję. Jeszcze pan Krzysztof Pater, proszę bardzo.

Stały doradca Komisji Krzysztof Pater:

Jeszcze jedna uwaga. Ustawa stanowi wyłącznie o kwestii odpowiedzialności w zakresie płacenia podatków. Jeżeli chodzi o kwestię wyglądu, konstrukcji deklaracji, rodzaju informacji, dokumentów, jest to kwestia, którą w aktach niższego rzędu reguluje Ministerstwo Finansów. Oczywiście może tak to dopasować, żeby procedura była miła i przyjemna dla wszystkich stron.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję. Bardzo proszę, pan poseł sprawozdawca.

Poseł Mirosław Maliszewski (PSL):

Chciałbym wyrazić opinię. Zgadzam się z tym, co powiedzieli pan przewodniczący, posłowie i nasz ekspert. Po pierwsze, sprawa wydaje się nie być jednostkowym przypadkiem, jak pierwotnie przedstawiło to Ministerstwo Finansów. Skoro mamy do czynienia z orzecznictwem sądowym, mamy też do czynienia z postępowaniami. Może nie jest to zjawisko powszechne, ale takich przypadków w Polsce na pewno jest więcej niż jeden. Chociażby z tego powodu warto się zająć tą problematyką.

Druga sprawa. Na podstawie domniemania formułuje pan opinię, że deklaracja została błędnie wypełniona, że w deklaracji został zawyżony udział na rzecz tego, który jest niezwolniony. W petycji nic nie jest na ten temat napisane. Wydaje mi się, że jest tu inna przyczyna. Gdyby był to tylko taki prosty błąd, to jest on stosunkowo łatwy do naprawienia w relacjach pomiędzy urzędem gminy a płatnikiem. Jeżeli płatnik, który ma problemy, decyduje się na bądź co bądź skomplikowaną formułę skierowania petycji do Sejmu, wydaje się, że oczekuje innego załatwienia owej sprawy niż tylko w swoich osobistych relacjach z urzędem gminy. Jest to drugi powód stanowiący o tym, że powinniśmy zająć się tą petycją. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję. Jest jasna rekomendacja, żebyśmy podjęli inicjatywę legislacyjną w sprawie zmiany ustawy. Czy jest sprzeciw wobec takiej propozycji? Nie słyszę. A zatem Komisja jednomyślnie podejmuje taką decyzję.

Szanowni państwo, na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia. Dziękuję bardzo. Zamykam posiedzenie Komisji.