



**KANCELARIA
SENATU**

**BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI**

Opinia dotycząca projektu
ustawy o zmianie ustawy
o podatku dochodowym
od osób fizycznych,
ustawy o ubezpieczeniach
obowiązkowych,
Ubezpieczeniowym Funduszu
Gwarancyjnym i Polskim
Biurze Ubezpieczeń
Komunikacyjnych oraz
ustawy o kosztach sądowych
w sprawach cywilnych
(druk senacki nr 608)

Opinie
i ekspertyzy

OE-383

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
luty 2022

**Opinia dotycząca projektu ustawy
o zmianie ustawy o podatku dochodowym
od osób fizycznych, ustawy o ubezpieczeniach
obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu
Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczeń
Komunikacyjnych oraz ustawy o kosztach
sądowych w sprawach cywilnych
(druk senacki nr 608)**

I.

1. Proponowana jest zmiana w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128 z późn. zm.), zwanej dalej „updof”, w art. 21 w ust. 1:
 - 1) w pkt 3b wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
„inne odszkodowania lub zadośćuczynienia otrzymane na podstawie wyroku lub ugody sądowej do wysokości określonej w tym wyroku lub tej ugodzie wraz z należnymi od tych kwot odsetkami, z wyjątkiem odszkodowań lub zadośćuczynień:”;
 - 2) pkt 3c otrzymuje brzmienie:
„3c) odszkodowania w postaci renty przyznane na podstawie przepisów prawa cywilnego w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia, otrzymane przez poszkodowanego, który utracił całkowicie lub częściowo zdolność do pracy zarobkowej albo którego potrzeby zwiększyły się lub widoki powodzenia na przyszłość zmniejszyły, oraz odszkodowania w postaci renty przyznane na podstawie przepisów prawa cywilnego w razie spowodowania śmierci poszkodowanego, otrzymane przez osoby uprawnione, o których mowa w art. 446 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509), a także miesięczne świadczenia na zapewnienie środków utrzymania, o których mowa w art. 753³ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania

cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, 1981 i 2052), wraz z należnymi od tych kwot odsetkami;”

2. Dnia 1.01.2022 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

Natomiast zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy regulacja ta ma zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2021 r. (art. 70 ust. 1 „Przepisy ustaw zmienianych w art. 1, art. 2 i art. 9 stosuje się do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 6 ust. 2, 3a i 8, art. 6a ust. 1 i ust. 2 pkt 2, **art. 21 ust. 1 pkt 3 i 95b**, art. 26 ust. 7a pkt 2a–3a, 6–6b, 12, 13 i pkt 15 lit. d, ust. 7e i ust. 7f pkt 1 lit. aa i art. 27f ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, które mają zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych **od dnia 1 stycznia 2021 r.**”).

3. Zmiana przepisów wprowadzona ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, czyni - do pewnego stopnia – bezprzedmiotowymi zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zawarte w projekcie będącym przedmiotem niniejszej opinii, ale nie oznacza rozwiązania problemu, który leży u podstaw propozycji przygotowanej przez senacką Komisję Ustawodawczą głównie dlatego, że zmiany wprowadzone ustawą tzw. „Polskim ładem”, mają zastosowanie dopiero do dochodów (przychodów) uzyskanych **od dnia 1 stycznia 2021 r.**

Dlatego **proponuję w art. 70 ust 1 w pkt 1 skreślić powołanie art. 21 ust. 1 pkt 3 i 95 b, oraz dodać art. 70 pkt 3 w brzmieniu:**

- „3) *Przepisy zmienianej w art. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.) w zakresie zmiany polegającej na dopisaniu w art. 21 ust. 1 pkt 3 i 95b, stosuje się we wszystkich sprawach w których toczą się postępowania dotyczące naliczenia podatku dochodowego od odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty należności niepodlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym, wolnych od podatku dochodowego lub od których na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej zaniechano poboru podatku, zaś osobom*

od których takie podatki pobrano służy prawo wystąpienia o ich zwrot w terminie do dnia 31 grudnia 2023 r.”.

Uzasadnienie

1. Wprowadzona wyżej przywołaną ustawą z dnia 29 października 2021 r. zmiana przepisu art. 21 ust. 1 updog polegająca na dodaniu „pkt 95b” nie może być uznana, w żadnej mierze, za uzupełnienie katalogu zwolnień przedmiotowych w updog polegające na dodaniu zwolnienia dotyczącego odsetek otrzymanych w związku z nieterminową wypłatą należności zwolnionych od podatku na podstawie tej ustawy (pkt 95b w art. 21 ust. 1)”. W rzeczywistości jest to bowiem próba usankcjonowania „post factum” bezprawnych działań organów podatkowych, popieranych w tym przez sądownictwo administracyjne (nie całe) -w okresie do 31 grudnia 2020 r. - polegających na pobieraniu podatku od odsetek od świadczeń odszkodowawczych otrzymywanych przez osoby poszkodowane w różnego rodzaju wypadkach, w tym wypadkach drogowych.

Aktualny zapis art. 70 ust. 1 pkt 1 przywołanej ustawy z dnia 29 października 2021 r. stanowiący, iż przepisy ustaw zmienianych w art. 1, w stosunku do art. 21 ust. 1 pkt 3 i 95b, stosować należy „do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2021 r.” **sankcjonuje wspomniane powyżej bezprawne działania organów podatkowych**, bowiem pozwala pobierać nadal podatek od osób, które otrzymały odsetki od zasądzonych odszkodowań (zadośćuczynień) przed dniem 1 stycznia 2021 r. oraz odmawiania umorzenia zaległości podatkowej, wynikającej z konieczności opodatkowania odsetek od wypłaconego odszkodowania ofiarom wypadków (tu wypadku komunikacyjnego), a bezprawnie pobrane podatki od wskazanych odsetek, stają się nienależnym dochodem fiskusa.

Przepis ten jest dowodem nierównego traktowania obywateli, ale przede wszystkim ma na celu obronę interesów fiskusa kosztem obywateli, czemu ma zapobiec zmiana art. 70 proponowana powyżej. Przy tym nie chodzi tu o jakiegokolwiek ustępstwo Państwa na rzecz obywateli, lecz o przywrócenie stanu faktycznego i prawnego, w którym działania organów Państwa tj. organów podatkowych oraz sądów są zgodne z przepisami Konstytucji RP, o czym szerzej dalej.

2. Nagannym i rażąco niesprawiedliwym wobec obywateli pokrzywdzonych w wyniku różnych wypadków, jest uznanie przez Ustawodawcę, że bezprawnie pobrane od nich podatki stają się bezpowrotnie przychodem fiskusa. Naganne jest to nie tylko dlatego, że jest to równoznaczne z krzywdzeniem przez Państwo osób skrzywdzonych przez los, ale przede wszystkim dlatego, że odbywało się to dotąd z rażącym naruszeniem przepisów prawa, w tym przepisów Konstytucji RP.

Aby móc opodatkowywać odsetki od świadczeń odszkodowawczych otrzymywanych przez osoby pokrzywdzone w różnych wypadkach, w tym drogowych, organy podatkowe stosowały bowiem błędną wykładnię art. 10 ust. 1 pkt 9 updof w zw. z art. 20 ust. 1 updof poprzez uznanie, że odsetki stanowią „*przychód z innych źródeł*” i nie znajdują do niego zastosowania zwolnienia przewidziane w art. 21 ust. 1 updof. Podczas gdy właściwa wykładnia art. 21 ust. 1 updof w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 9 updof nie uzasadnia mieszania do niej przepisu *art. 20 ust. 1 updof*, nie znajdującego oparcia w przepisach ustawowych ustanawiających obowiązek opodatkowania tych przychodów, bo nie można „wylączyć z opodatkowania” tego, co tym opodatkowaniem nie jest objęte.

Taka praktyka stanowi rażące naruszenie **art. 217** Konstytucji RP. Prowadzi bowiem do utworzenia obowiązku podatkowego poprzez stosowanie wykładni art. 21 ust. 1 updof w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 9 updof z odwoływaniem się dodatkowo do art. 20 ust. 1 updof, którego treść rozszerza obowiązki podatkowe obywateli poprzez uznanie, iż istnieje jakiś „katalog” przychodów z innych źródeł podlegających opodatkowaniu określony w art. 20 ust. 1 updof, który ma charakter otwarty. Świadczyć o tym ma rzekomo użycie w tym przepisie słowa „w szczególności”, bowiem wspomniany przepis Konstytucji stanowi, że określenie „(...) kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”, a więc przewiduje jedynie ustalenie podmiotowych, a nie przedmiotowych zwolnień z opodatkowania. Tym samym wyklucza uznanie, iż temu kto zwolniony podmiotowo - jako osoba która otrzymała odszkodowanie (w tym przypadku, z tytułu tego, że była ofiarą wypadku drogowego) – można ograniczyć owo zwolnienie jedynie do kwoty głównej, bez odsetek, czyli przedmiotowo, tylko dlatego, że istnieje przepis updof zawierający nieostry zwrot „w szczególności”, który organy podatkowe i sądy administracyjne (głównie NSA) interpretują w sposób dowolny, a zatem to te organy i sądy - a nie ustawodawca – zadecydowały o utworzeniu wskazanego obowiązku podatkowego.

Dla jego uzasadnienia odwoływano się także do art. 11 ust. 1 updof definiującego pojęcie przychodów oraz wskazano, że rodzaje źródeł przychodów zostały określone w art. 10 ust. 1 updof, gdzie między innymi w pkt 9 wymieniono „inne źródła”, a - zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, za przychody z innych źródeł, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 9 updof, uważa się w szczególności przychody wymienione w tym przepisie.

Przy tym – zdaniem Organu - użycie w powyższym przepisie sformułowania „w szczególności” wskazuje, że definicja przychodów z innych źródeł ma charakter otwarty i nie ma przeszkód, aby do tej kategorii zaliczyć również przychody inne niż wymienione wprost w przepisie art. 20 ust. 1 tej ustawy. W związku z tym, każde świadczenie mające realną korzyść finansową, o ile nie stanowi konkretnej kategorii przychodu zaliczanego do jednego ze źródeł wymienionych w art. 10 ust. 1 pkt 1-8 updof, jest dla świadczeniobiorcy przychodem z innych źródeł.

Szczególnie zaś rażącym zabiegiem, stanowiącym wprost naruszenie **art. 217 Konstytucji RP**, była próba obejścia przepisu art. 21 ust. 1 pkt 95 updof poprzez stosowanie wykładni z odwołaniem się do przepisów, których treść rozszerza obowiązki podatkowe obywateli poprzez uznanie, iż istnieje jakiś „katalog” przychodów z innych źródeł podlegających opodatkowaniu, określony w art. 20 ust.1 u.p.d.o.f., który ma charakter otwarty, o czym świadczy rzekomo użycie w tym przepisie słowa „w szczególności”.

Podczas gdy art. 217 Konstytucji RP stanowi, iż „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”, a więc wyklucza wprost możliwość stosowania otwartych katalogów obowiązków podatkowych lub ich zwolnień.

To wyklucza możliwość używania w prawie podatkowym nieostrych zwrotów typu „w szczególności” uznania za opodatkowane „wszelkich dochodów”, bo ich dopuszczenie byłoby równoznaczne ze zgodą na to, aby ustawodawca zwykły obchodził zasady ustanowione przez ustawodawcę konstytucyjnego.

3. W doktrynie podkreśla się, że ze względu na wagę tych problemów i potencjalnie represyjny charakter rzutu na sferę własności prywatnej (por. art. 64 ust. 3 Konstytucji RP) niezwykle ważne jest

precyzyjne, jasne i zrozumiałe określenie w ustawie najważniejszych elementów konstrukcji podatku.

Uznaje się, że przepis art. 217 dotyczy niezwykle ważnej kwestii, bo ogranicza swobodę organów administracji publicznej w zakresie nie tylko związanym z finansami państwa, ekonomicznymi podstawami jego działalności, ale także sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Artykuł 217 kładzie kres możliwościom nakładania podatków i danin publicznych, ustalania stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, jak również zwolnień od podatku w innej formie niż w drodze ustawy. Ta sfera życia poddana została wyłącznie regulacjom ustawowym, a więc znajduje się w dziedzinie właściwości organów władzy ustawodawczej (tak, Wiesław Skrzydło, Komentarz do Konstytucji RP, Lex).

Także w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat zasady określoności przepisów prawa, zajmując stanowisko, że omawiana zasada jest funkcjonalnie związana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (por. wyroki z: 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71). Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Trybunał podkreślał przy tym, że omawiana zasada ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności. Zwłaszcza w przepisach podatkowych ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody ustalania ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewność co do ciężących na nich obowiązków.

Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia. Po pierwsze - każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom (por. wyroki z: 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133). Po drugie - przepis

taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie - przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103 oraz zob. wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Trybunał w swoim orzecznictwie akcentował, że wymienione w art. 217 Konstytucji elementy stosunku daninowego winny być precyzyjnie określone w ustawie (zob. wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Niejasna i niedostatecznie określona treść przepisu podatkowego może prowadzić do stwierdzenia, że przepis ten w istocie nie reguluje wszystkich elementów obowiązku podatkowego, przerzucając tym samym rozstrzygnięcie o nich na organy stosujące prawo, które - w krańcowych przypadkach - mogą decydować nawet o istnieniu (bądź nie) tego obowiązku.

Tymczasem taka właśnie była dotychczasowa praktyka organów podatkowych i sądów administracyjnych, a zwłaszcza NSA. Jednak traktowanie pojęcia „w szczególności”, jako upoważniającego do domniemania istnienia obowiązku podatkowego, powoduje rozszerzenie treści ustalonego w ustawie obowiązku podatkowego, prowadzące do opodatkowania każdej potencjalnej korzyści, którą osoba fizyczna może otrzymać, o ile nie została ona jednoznacznie wyłączona z opodatkowania. Przeczy to zasadom określoności i pewności prawa wyrażonym w art. 2 Konstytucji.

Na uwagę zasługuje tu fakt, iż w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych istnieją wyroki, w których orzekano na korzyść podatników i zgodnie z prawem (Konstytucją RP), (tego przykładem mogą być Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2009 r., I SA/Wr 507/09, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2007 r., I SA/Gd 582/06).

Podczas, gdy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dopuszcza się tworzenie nowych obowiązków podatkowych, wspierając w tym zakresie bezprawne działania organów podatkowych.

Trzeba tu wprawdzie przyznać, że także Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zdarzało się wydawanie w tym zakresie wyroków „prokonstytucyjnych”, w których stwierdzał, że „Nie można zaakceptować sytuacji, w której w celu zapewnienia szczelności

systemu podatkowego organy podatkowe w drodze wykładni prawa dokonują za ustawodawcę korekty unormowań podatkowych. Działania takie - zgodnie z art. 217 Konstytucji RP - należą do sfery wyłącznej kompetencji organów władzy ustawodawczej. Ponieważ powołany przepis, interpretowany łącznie z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, stanowi w polskim systemie prawa podatkowego fundament ochrony jednostki przed przejawami arbitralności władz podatkowych, należy mu przyznać bezwzględne pierwszeństwo w sytuacji kolizji z art. 32 ust. 1 i art. 84 Konstytucji RP. To władza publiczna, a nie podległe jej podmioty, musi ponosić konsekwencje niedoskonałego ukształtowania regulacji podatkowej.” (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2017 r. II FSK 828/15, Lex).

Jednak w praktyce orzeczniczej NSA bezprawne opodatkowywanie odsetek od świadczeń odszkodowawczych osób pokrzywdzonych w wyniku różnego rodzaju wypadków, w szczególności drogowych, jest akceptowane, a odmienne wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, są uchylane przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Teraz zaś Ustawodawca chce ostatecznie usankcjonować - w art. 70 ust.1 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw - praktykę osiągnięcia przez fiskusa korzyści z opieszałości i łamania prawa przez ubezpieczyciela oraz przewlekłości postępowań cywilnych traktując wypłacone im za to świadczenie odsetkowe, jako ich dochód. Podczas, gdy w rzeczywistości jest to quasi-odszkodowanie za pogłębienie szkody wyrządzonej samym wypadkiem, wskutek wypłaty należnych im odszkodowań, często z kilkunastoletnim opóźnieniem, co niejednokrotnie utrudniało lub wręcz uniemożliwiało prawidłowe leczenie poszkodowanych.

W tej sytuacji uznawanie, że idzie tu o „odsetki z tytułu nieterminowej wypłaty świadczenia rentowego”, podlegające opodatkowaniu stanowi rażące nadużycie władzy fiskalnej Państwa.

Przeznaczeniem świadczeń odszkodowawczych od firm ubezpieczeniowych było – w pierwszej kolejności – pokrycie kosztów leczenia poszkodowanych oraz zapewnienie środków opieki i egzystencji osobom w szczególnie tragicznej sytuacji, a firmy ubezpieczeniowe, wykorzystując wymiar sprawiedliwości, „dbały” o przewlekanie postępowań, co skutkowało tym, iż zaległe zobowiązania rentowe powiększyły się (wprost proporcjonalnie do zwłoki) o odsetki ustawowe.

Ograniczało to możliwości dostępu osób poszkodowanych do optymalnej opieki medycznej i degradowało życie całych rodzin. Wszystkie składniki należnych kwot odszkodowawczych, które zgłaszane były w roszczeniach, wskutek inflacji traciły na wartości. Tak więc owe odsetki posłużyły tu jedynie jako uzupełnienie ubytku związanego z przewlekłością postępowań. W znanym mi przypadku procedowania związanego z żądaniem podwyższenia renty (art. 907 § 2 kodeksu cywilnego) procedowanie przez sąd trwało 19 lat.

Mamy tu do czynienia raczej w znacznej części z niewymierną stratą jaką ponosi wierzyciel, a nie realnym zyskiem majątkowym w postaci odsetek. Poszkodowany przez zwłokę dłużnika (ubezpieczyciela) jest narażony na pogłębienie się jego stanu chorobowego. Czym dłużej zwłoka trwa, tym uszczerbek odszkodowania rentowego jest wyższy.

To zaś, że fiskus miałby prawo uzyskać korzyści podatkowe (teraz bezzwrotnie) kosztem tych osób, jest nie tylko bezprawne ale i niemoralne.

W tej sytuacji proponowana zmiana prawa, poprzez uzupełnienie treści art. 70 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, jest nie tylko zgodna z treścią Konstytucji RP, ale wręcz zmierza do zapewnienia realizacji nie tylko art. 217, ale także art. 83 i 87 Konstytucji RP.

II.

1. W art. 2 opiniowanego projektu ustawy proponowana jest treść art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 854 i 1177) w art. 14 w ust. 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie: „W przypadku gdyby wyjaśnienie w terminie, o którym mowa w ust. 1, okoliczności niezbędnych do ustalenia odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń albo wysokości odszkodowania okazało się niemożliwe, odszkodowanie wypłaca się w terminie 14 dni od dnia, w którym przy zachowaniu należytej staranności wyjaśnienie tych okoliczności było możliwe, nie później jednak niż w terminie 90 dni od dnia złożenia zawiadomienia o szkodzie.”

2. Wydaje się, że proponowane zmiany idą w dobrym kierunku, ale są niewystarczające, bowiem wprowadzie termin 90 dni, jako ostateczny dla wypłaty świadczeń, stanowi istotną jakościową zmianę sytuacji ofiar wypadków, jednak bez sankcji w przypadku jego niezachowania w praktyce niewiele zmieni w ich sytuacji. W moim przekonaniu niezachowanie terminu 90 dni powinno skutkować tym, że poszkodowany miałby prawo żądania zabezpieczenia poprzez nakazanie wypłaty mu kwoty potrzebnej na leczenie uszkodzeń ciała spowodowanych wypadkiem. Ponadto ubezpieczyciel powinien odpowiadać za ewentualne powiększenie skutków wypadku powstałych poprzez niewypłacenie w terminie środków finansowych koniecznych do podjęcia leczenia poszkodowanego, w takim zakresie w jakim było to konieczne i możliwe, dla usunięcia uszkodzeń ciała spowodowanych wypadkiem.

Jednocześnie za konieczne uznaję usunięcie przepisu art. 817 § 2 kodeksu cywilnego, jako stwarzającego nieuzasadnioną furtkę do nierealizowania obowiązków ubezpieczyciela, w terminach wskazanych powyżej, poprzez posługiwanie się nieostrym zwrotem „*przy zachowaniu należytej staranności*”. Nie można bowiem stwarzać takich furtek wtedy, gdy od wypłaty świadczeń przez ubezpieczyciela w terminie może zależeć przyszły stan zdrowia, a nawet życie osoby poszkodowanej.

Uzasadnienie

1. W świetle art. 14 ust. 1 ustawy z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych roszczenie staje się wymagalne po upływie 30 dni od dnia zgłoszenia go zakładowi ubezpieczeń.

W orzecznictwie sądowym (z najnowszego można tu wskazać opublikowane w Lex):

- wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2012 r., I ACa 205/20;
- wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 21 stycznia 2021 r., I ACa 711/20;
- wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22 marca 2018 r., I ACa 1231/17;
- wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 20 października 2017 r., I ACa 361/17;
- wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2021 r., VI ACa 101/20;

- wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 5 grudnia 2018 r., I ACa 150/18;
- wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2021 r., V CSKP 22/21), uznaje się, że (podkreślenia autora):

A. Ubezpieczyciel ponoszący odpowiedzialność za wypłatę świadczenia popada w opóźnienie po upływie trzydziestodniowego terminu do ustalenia okoliczności istotnych dla jego wysokości. Okoliczność, że w postępowaniu przeprowadzono postępowanie dowodowe obejmujące przesłuchania i opinię biegłych nie może stanowić podstawy do zasądzenia odsetek dopiero od daty wyrokowania, gdyż okoliczności istotne dla wysokości zadośćuczynienia strona pozwana winna była ustalić w terminie określonym w art. 14 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych.

B. Spełnienie świadczenia w terminie późniejszym niż przewidziany w art. 14 ust. 1 ustawy z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych może być usprawiedliwione jedynie wówczas, gdy Fundusz powoła się na istnienie przeszkód w postaci niemożliwości wyjaśnienia okoliczności koniecznych do ustalenia odpowiedzialności albo wysokości świadczenia, pomimo działań podejmowanych ze szczególną starannością. Ratio legis wskazanego przepisu, podobnie jak i art. 817 k.c., opiera się na uprawnieniu do wstrzymania wypłaty odszkodowania w sytuacjach wyjątkowych, gdy istnieją niejasności odnoszące się do samej odpowiedzialności ubezpieczyciela albo wysokości szkody. Ustanawiając krótki termin spełnienia świadczenia ustawodawca wskazał na konieczność szybkiej i efektywnej likwidacji szkody ubezpieczeniowej.

C. Po otrzymaniu zawiadomienia o wypadku ubezpieczyciel - jako profesjonalista korzystający z wyspecjalizowanej kadry i w razie potrzeby z pomocy rzeczoznawców (art. 355 § 2 k.c.) - obowiązany jest do ustalenia przesłanek swojej odpowiedzialności, czyli samodzielnego i aktywnego wyjaśnienia okoliczności wypadku oraz wysokości powstałej szkody. Nie może też wyczekiwać na prawomocne rozstrzygnięcie sądu. Bierne oczekiwanie ubezpieczyciela na wynik toczącego się procesu naraża go na ryzyko popadnięcia w opóźnienie lub zwłokę w spełnieniu świadczenia odszkodowawczego. Rolą sądu w ewentualnym procesie może być jedynie kontrola prawidłowości ustalenia przez ubezpieczyciela wysokości odszkodowania.

D. Jeżeli ubezpieczyciel nie płaci odszkodowania lub zadośćuczynienia w terminie wynikającym z art. 14 ust. 1 lub 2 ustawy z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych lub w terminie ustalonym

zgodnie z art. 455 in fine k.c., to uprawniony nie ma możliwości czerpania korzyści z tych świadczeń i w konsekwencji odsetki za opóźnienie w ich zapłacie należą mu się niewątpliwie w terminie określonym zgodnie z tymi przepisami (tak: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 142/17).

E. Regulacje z art. 817 k.c. i art. 14 ustawy z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (stanowiącej w tym zakresie niejako zmodyfikowaną kopię przepisu kodeksowego), powinny być interpretowane jako manifestacja terminowości roszczenia. W konsekwencji - zgodnie z tymi uregulowaniami - obowiązek ubezpieczyciela usunięcia szkody sensu stricto powstaje w terminie wskazanym w ustawie niezależnie od tego czy wierzyciel domaga się wypłaty pełnej szkody, czy też jej części.

2. Cytowane powyżej orzecznictwo sądowe wskazuje wprawdzie na to, że ubezpieczyciel ponoszący odpowiedzialność za wypłatę świadczenia popada w opóźnienie po upływie ustawowego terminu i przeprowadzeniu postępowania dowodowego (także obejmującego przesłuchania i opinie biegłych). Ubezpieczyciel jest profesjonalistą korzystającym z wyspecjalizowanej kadry i w razie potrzeby z pomocy rzeczoznawców (art. 355 § 2 k.c.). Dlatego też zobowiązany jest do ustalenia przesłanek swojej odpowiedzialności, czyli samodzielnego i aktywnego wyjaśnienia okoliczności wypadku oraz wysokości powstałej szkody. Podkreśla się też, że nie może wyczekiwać na prawomocne rozstrzygnięcie sądu, a bierne oczekiwanie na wynik toczącego się procesu naraża go na ryzyko popadnięcia w opóźnienie lub zwłokę w spełnieniu świadczenia odszkodowawczego.

W praktyce owo ryzyko jest niewielkie i jego podjęcie przynosi firmom ubezpieczeniowym więcej korzyści niż strat.

Sądy dopuszczają bowiem spełnienie świadczenia w terminie późniejszym niż przewidziane w art. 14 ust. 1 ustawy z 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych z powołaniem się na „istnienie przeszkód w postaci niemożliwości wyjaśnienia okoliczności koniecznych do ustalenia odpowiedzialności albo wysokości świadczenia, pomimo działań podejmowanych ze szczególną starannością”.

Powolywanie się na owe przeszkody w praktyce stało się już powszechne, a fakt podejmowania działań przez ubezpieczycieli z należytą starannością jest, w takiej sytuacji domniemywany, a nie badany przez sądy.

W tej sytuacji twierdzenie, iż ustanowienie krótkiego terminu spełnienia świadczenia służy szybkiej i efektywnej likwidacji szkody ubezpieczeniowej, jest może oczekiwane przez ustawodawcę, ale cel ten raczej nie zostanie osiągnięty.

Owo „bierne oczekiwanie ubezpieczyciela na wynik toczącego się procesu”, które teoretycznie naraża go na „ryzyko popadnięcia w opóźnienie lub zwłokę w spełnieniu świadczenia odszkodowawczego”, nie wiąże się bowiem z żadnymi konsekwencjami dla ubezpieczyciela, a wręcz przynosi mu korzyści. Ryzykuje wprawdzie zapłatę odsetek za opóźnienie, ale nic ponadto. Może mu to natomiast przynieść i najczęściej przynosi istotne korzyści, bowiem taktyka jest taka, że wypłaca się poszkodowanemu jego część, co – w przypadku, gdy poszkodowanego nie stać na proces lub na wyspecjalizowanego w tym zakresie pełnomocnika, przynosi pierwszą korzyść, bo poszkodowany otrzymuje mniejsze świadczenie, od tego które otrzymać powinien. Następnie, jeżeli wyrok wydany w I-iej instancji ubezpieczyciela nie zadowala, to przeciąga on wypłatę świadczenia, przeciągając prowadzony proces sądowy, w którym jest uprzywilejowany, bowiem na tym etapie ubezpieczyciel sięga już po pomoc kancelarii wyspecjalizowanych w takich procesach, które to uprzywilejowanie sięga czasem poza wiedzę fachową. Natomiast poszkodowany z reguły nie ma wystarczających środków finansowych by znaleźć fachowego pełnomocnika, który mógłby się im przeciwstawić. W konsekwencji – z reguły po kilku, a częściej kilkunastu latach procesu – poszkodowany otrzymuje niskie świadczenie, które jest nieadekwatne do poniesionej przez niego szkody, i nawet doliczenie do niego odsetek nie zmienia znacząco jego sytuacji, szczególnie wtedy gdy ubezpieczycielowi udaje się (wcale nierzadko) uzyskać korzystny dla siebie wyrok sądu drugiej instancji, który – przy aktualnej procedurze – jest tak naprawdę wyrokiem pierwszoinstancyjnym (a całe postępowanie jest, przez to, jednoinstancyjne).

W takiej sytuacji „obowiązek ubezpieczyciela usunięcia szkody sensu stricto” jest bardziej postulatem niż faktem. Przyczynia się do tego także traktowanie przez sądy (w tym Sąd Najwyższy) wypłacanych przez ubezpieczycieli odszkodowań lub zadośćuczynień w kategorii jedynie świadczeń finansowych, z których to „uprawniony nie ma możliwości czerpania korzyści” i dlatego odsetki za opóźnienie w ich zapłacie należą mu się niewątpliwie w terminie określonym zgodnie z tymi przepisami. Idąc tym samym tropem fiskus jeszcze owe „odsetki” opodatkował.

W konsekwencji powyższego, praktycznie niemożliwym staje się usunięcie szkody wyrządzonej osobom, które były ofiarami wypadków, a nawet uzyskanie przez osobę poszkodowaną odszkodowania, które umożliwiłoby jej w miarę normalne funkcjonowanie w społeczeństwie. Osoby takie stoją bowiem na z góry przegranej pozycji wobec ubezpieczycieli, którzy mają w sądach prawo powoływania się na „przyczynienie się poszkodowanego”, a sami nie odpowiadają za powiększanie rozmiarów szkody wywołane ich celową opieszałością w wypłacie świadczeń odszkodowawczych, a przez to ograniczanie możliwości skutecznego leczenia osób poszkodowanych w wypadkach, w tym drogowych.

Przyczynia się do tego poważnie także wadliwe wykorzystywanie instytucji biegłych sądowych, ale jest to temat, który mógłby być przedmiotem debaty dopiero w przypadku podjęcia poważnej reformy wymiaru sprawiedliwości. Nie jest bowiem taką reformą próba zamiany sędziów „waszych” na „naszych”.

III.

1. W art. 3 w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, z późn. zm.) proponuje się wprowadzenie następujących zmian:
 - 1) po art. 13e dodaje się art. 13f w brzmieniu:

„Art. 13f. W sprawach o roszczenia wynikające z art. 444, art. 445 lub art. 446 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509), które są następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych, od strony będącej osobą fizyczną pobiera się opłatę stałą w kwocie 1000 złotych.”;
 - 2) art. 17 otrzymuje brzmienie:

„Art. 17. W wypadku wstąpienia do sprawy osoby, na której rzecz prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania, nie pobiera się od tej osoby opłaty należnej od takiego pozwu lub wniosku.”
2. Proponuję zmianę redakcyjną proponowanej treści przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych na następującą:

„Art. 3. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 13e dodaje się art. 13f w brzmieniu:

„Art. 13f. W sprawach o roszczenia wynikające z art. 444 §1, art. 445, 446 § 1, §3, § 4, Art. 446¹, Art. 446² oraz 447 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509), które są następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych, od strony będącej osobą fizyczną pobiera się opłatę stałą w kwocie 1000 złotych.”;

2) w art. 96 punkt 16 otrzymuje brzmienie:

„Art. 96 punkt 16 „osoba wnosząca pozew o przyznanie renty na podstawie przepisów art. 444 § 2 lub § 3 albo art. 446 § 2 oraz wnosząca pozew o zmianę, na podstawie przepisu art. 907 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509), wysokości rent przyznanych na podstawie art. 444 § 2, § 3 lub art. 446 § 2, albo występująca z żądaniem udzielenia zabezpieczenia takiego roszczenia;

3) art. 17 otrzymuje brzmienie:

„Art. 17. W wypadku wstąpienia do sprawy osoby, na której rzecz prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania, nie pobiera się od tej osoby opłaty należnej od takiego pozwu lub wniosku.”;

4) art. 25b otrzymuje brzmienie:

„Art. 25b. 1. Opłatę stałą w kwocie 50 złotych pobiera się od wniosku o doręczenie wyroku albo postanowienia co do istoty sprawy z uzasadnieniem zgłoszonego w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia albo doręczenia tego orzeczenia. 2. Opłatę stałą w kwocie 30 złotych pobiera się od wniosku o doręczenie postanowienia, innego niż wskazane w ust. 1, lub zarządzenia z uzasadnieniem.”;

5) art. 25 c otrzymuje brzmienie:

„Art. 25 c. Nie pobiera się opłaty stałej od pisma zawierającego oświadczenie o rozszerzeniu powództwa w sprawach, o których mowa w art. 13 f.”;

6) W postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie niniejszej ustawy przepisy ustawy zmienianej w art. 1 pkt 1 i 2 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”

Proponowane zmiany uznaję bowiem za w pełni zasadne, ale nie wydaje mi się uzasadnione pominięcie w propozycji tych zmian roszczeń z art. 446¹, art. 446² i art. 907 § 2 kodeksu cywilnego, bo stanowiłoby to nieuzasadnioną dyskryminację osób wnoszących roszczenia wskazane w tych przepisach. Podobnie, nie byłoby chyba uzasadnione ograniczenie tej propozycji jedynie do roszczeń „które są następstwem przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”, bo – poza wszystkim – może być niemożliwe ustalenie tej okoliczności na etapie uiszczenia opłaty sądowej.

3. Za wprowadzeniem takich zmian przemawia wzmocnienie prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji RP, na które składa się min. prawo do orzeczenia sądowego, czyli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy. (tak, Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021).

Uznaje się, że na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 prawo do sądu może być ograniczone: zarówno przy wykorzystywaniu odwołania z art. 176 ust. 2, jak i na zasadach ogólnych, jako możliwość ograniczenia każdego w zasadzie spośród wolności i praw jednostki. Tym ograniczeniem jest już (por. wyrok z 10 maja 2000 r., K 21/99), „i to [ograniczeniem] istotnym i rzeczywistym” – „samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego *etc.*)”.

Wysokość opłat w sprawach w których wartość roszczeń przekracza z reguły wielokrotnie kwotę 20.000,00 zł, stanowi poważne ograniczenie prawa do sądu, zważywszy także na osoby powodów. Idzie tu bowiem o osoby poszkodowane, które – w chwili składania pozwu - z reguły nie są zdolne do wykonywania pracy.