



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 6. XI. 2014.

V.512.101.2014.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11, 12 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej z

zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 217 Konstytucji RP;

- 2) art. 64 § 6 ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 217 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W związku z badanymi indywidualnymi sprawami ujawnił się problem zgodności z Konstytucją RP przepisów regulujących koszty egzekucji prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.). W myśl art. 64c § 1 tej ustawy koszty egzekucyjne obejmują opłaty za czynności egzekucyjne, opłatę manipulacyjną i wydatki egzekucyjne. Koszty egzekucyjne co do zasady obciążają zobowiązanego, gdyż są one bezpośrednim następstwem uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Zachowanie zobowiązanego powoduje w tym przypadku konieczność podjęcia działań przez organ egzekucyjny.

Jeżeli jednak po pobraniu od zobowiązanego należności z tytułu kosztów egzekucyjnych okaże się, że wszczęcie i prowadzenie egzekucji było niezgodne z prawem, należności te, wraz z naliczonymi od dnia ich pobrania odsetkami ustawowymi, organ egzekucyjny zwraca zobowiązanemu, a jeżeli niezgodne z prawem

wszczęcie i prowadzenie egzekucji spowodował wierzyciel, obciąża nimi wierzyciela (art. 64c § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Ponadto wierzyciel pokrywa koszty egzekucyjne, jeżeli nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego (art. 64c § 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Stosownie do art. 64c § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji egzekucja kosztów egzekucyjnych następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przy egzekucji kosztów egzekucyjnych nie pobiera się opłat za czynności egzekucyjne. Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie kosztów egzekucyjnych na żądanie zobowiązanego albo z urzędu, jeżeli koszty te obciążają wierzyciela. Na postanowienie to przysługuje zażalenie (art. 64c § 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Żądanie, o którym mowa w § 7 nie podlega jednak rozpatrzeniu, jeżeli zostało wniesione po upływie 14 dni od dnia doręczenia zobowiązanemu postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, a w przypadku zakończenia postępowania egzekucyjnego wskutek wyegzekwowania wykonania obowiązku – od dnia powiadomienia zobowiązanego o wysokości pobranych kosztów egzekucyjnych (art. 64c § 8 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Z powyższego wynika, że koszty egzekucyjne powstają w wyniku podjęcia przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjnych. Koszty te mają charakter odrębnego obciążenia zobowiązanego, zaś obowiązek ich uiszczenia istnieje nie tylko wówczas, gdy należność główna została wyegzekwowana, lecz także wtedy, gdy co prawda zostały podjęte czynności egzekucyjne, nie doprowadziły one jednak do wyegzekwowania obowiązku objętego tytułem wykonawczym.

Organ egzekucyjny może umorzyć w całości lub w części przypadające na jego rzecz koszty egzekucyjne na zasadach określonych w art. 64e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Jak już wskazano, koszty egzekucyjne obejmują opłaty za czynności egzekucyjne, opłatę manipulacyjną i wydatki egzekucyjne. Wątpliwości konstytucyjne wzbudzają zaś regulacje dotyczące ustalania wysokości opłaty za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej.

W przypadku opłat za czynności egzekucyjne pobieranych w toku egzekucji należności pieniężnych wątpliwości dotyczą tych opłat, które są określane stosunkowo (art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zgodnie ze wskazanymi przepisami w egzekucji należności pieniężnych pobiera się za dokonanie czynności egzekucyjnych opłaty w następującej wysokości: 1) za pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego – 5% kwoty pobranej należności, nie mniej jednak niż 2 zł 50 gr (art. 64 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji); 2) za zajęcie świadczeń z ubezpieczenia społecznego – 4% egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr (art. 64 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji); 3) za zajęcie wynagrodzenia za pracę – 4% egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 2 zł 50 gr (art. 64 § 1 pkt 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji); 4) za zajęcie innych niż wymienione w pkt 2 i 3 wierzytelności pieniężnych lub innych praw majątkowych – 5% kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 4 zł 20 gr (art. 64 § 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji); 5) za zajęcie ruchomości – 6% egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr (art. 64 § 1 pkt 5 ustawy o

postępowaniu egzekucyjnym w administracji); 6) za odebranie zajętych ruchomości od zobowiązanego – 5% kwoty wartości szacunkowej tych ruchomości, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr (art. 64 § 1 pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji); 7) za przeprowadzenie licytacji lub dokonanie sprzedaży egzekucyjnej w inny sposób – 5% kwoty uzyskanej ze sprzedaży, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr (art. 64 § 1 pkt 11 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji); 8) za spisanie protokołu o udaremnieniu przez zobowiązanego przeprowadzenia egzekucji z zajętych ruchomości lub praw majątkowych przez ich usunięcie, zbycie lub uszkodzenie – 10% wartości szacunkowej tych ruchomości, nie mniej jednak niż 13 zł 50 gr (art. 64 § 1 pkt 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Jedynie w przypadku stosunkowej opłaty egzekucyjnej pobieranej za zajęcie nieruchomości (art. 64 § 1 pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), która została ustalona w wysokości 8% kwoty egzekwowanej należności, ustawodawca zdecydował się określić górną kwotę tej opłaty, wskazując, że opłata ta nie może być większa niż 34.200 zł. Natomiast w przypadku podejmowania przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjnych określonych przepisami art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie istnieje górna granica pobieranej opłaty egzekucyjnej.

W myśl art. 64 § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny pobiera też opłatę manipulacyjną z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych. Opłata ta wynosi 1% kwoty egzekwowanych należności objętych każdym tytułem wykonawczym, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr. Opłata manipulacyjna jest pobierana niezależnie od

opłat za czynności egzekucyjne i jest uiszczana już we wstępnej fazie postępowania egzekucyjnego. Z art. 64 § 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wynika bowiem, że obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej powstaje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Jeżeli pierwszą czynnością jest zajęcie wierzytelności pieniężnej lub innego prawa majątkowego u dłużnika zajętej wierzytelności, obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej powstaje równocześnie z obowiązkiem uiszczenia opłaty za zajęcie.

Pamiętać także należy, że stosownie do art. 64d § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji kwoty opłat za czynności egzekucyjne (a więc także kwoty minimalne) ulegają podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych wynikających ze wskaźnika cen i towarów konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Podwyższenie kwot opłat za czynności egzekucyjne następuje z ostatnim dniem kwartału następującego po kwartale, w którym wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, liczony od dnia 1 stycznia 2002 r. przekroczył 20% lub wielokrotność tej wielkości (art. 64d § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Oprócz opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej zobowiązanego obciążają wydatki egzekucyjne, którymi są (art. 64b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji. Katalog tych wydatków został określony w pkt 1-11 wspomnianego art. 64b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest to jednak katalog otwarty.

Oplata egzekucyjna oraz oplata manipulacyjna nosi – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – wszelkie cechy daniny publicznej. W wyrokach z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt K 12/11, OTK z 2012 r. Nr 4/A, poz. 37) oraz z dnia 25 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 30/12, OTK z 2013 r. Nr 5/A, poz. 61) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaliczenie danej opłaty do danin publicznych zależy od spełnienia szeregu warunków. W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, po pierwsze, oplata musi stanowić dochód publiczny, tzn. świadczenie pieniężne pobierane przez podmiot prawa publicznego na rzecz systemu budżetowego w wyniku jednostronnej decyzji; po drugie, jako świadczenie odpłatne musi być bezpośrednio powiązana z wzajemnym świadczeniem organu publicznego; po trzecie, pobór opłaty musi wynikać z ustawy (w ustawie powinny też być zamieszczone zasady ustalania jej wysokości); po czwarte, opłaty będące daninami publicznymi charakteryzuje bezzwrotność; po piąte, pobór takiej opłaty obwarowany jest przymusem.

Oplata egzekucyjna i oplata manipulacyjna są pobierane przez organy egzekucyjne (art. 19 i art. 20 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), a więc podmioty prawa publicznego na rzecz systemu budżetowego w wyniku jednostronnej decyzji. Opłaty te są też jako świadczenia odpłatne powiązane ze świadczeniem organu administracji publicznej (pobiera się je za dokonane czynności egzekucyjne oraz jako zwrot wydatków za czynności manipulacyjne). Pobór tych opłat wynika ponadto z ustawy i nie podlegają one zwrotowi. Egzekucja opłat jest zaś obwarowana przymusem i następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 64c § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Dlatego też spełnione są w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zakresione w

orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki umożliwiające uznanie tych opłat za daniny publiczne.

Wskazuje się (por. W. Grześkiewicz, „Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, komentarz do art. 64, LEX/el. 2010), że opłaty za czynności egzekucyjne stanowią swoiste wynagrodzenie dla organu egzekucyjnego za zastosowanie konkretnych środków egzekucyjnych czy też za dokonanie czynności egzekucyjnych. Z kolei opłata manipulacyjna stanowi zwrot wydatków poniesionych przez organ egzekucyjny za wszelkie czynności manipulacyjne dokonane w toku prowadzonej egzekucji. Takie normatywne ujęcie wskazanych opłat, a więc powiązanie ich z kategorią wynagrodzenia oraz zwrotem wydatków za czynności manipulacyjne nieuchronnie powoduje, że musi zachodzić jakiś uchwytne związek pomiędzy wysokością tych opłat, a nakładem pracy pracowników organu egzekucyjnego włożonym w stosowanie środków egzekucyjnych. Ten związek musi także zachodzić pomiędzy wysokością opłaty manipulacyjnej, a wydatkami organu egzekucyjnego poniesionymi w ramach czynności manipulacyjnych. Opłata egzekucyjna jest pobierana bowiem „za dokonane czynności egzekucyjne”, zaś opłata manipulacyjna jest pobierana „z tytułu zwrotu wydatków”. Nie oznacza to oczywiście, że w obu przypadkach powinna zachodzić pełna ekwiwalentność pomiędzy wysokością tych opłat, a wyrażonym w pieniądzu wynagrodzeniem organu egzekucyjnego oraz jego wydatkami. Jednakże – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – taka konstrukcja normatywna wymienionych opłat zakłada, że nie mogą one być całkowicie oderwane od wydatków ponoszonych przez organ egzekucyjny oraz od pracochłonności dokonywanych czynności egzekucyjnych.

Jednak w przypadkach określonych przepisami art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz art. 64 § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustawodawca wprowadzając stosunkowe opłaty zrezygnował równocześnie z określenia górnej granicy tak obliczonych opłat. Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja przepisów powoduje, że nie istnieje bariera uniemożliwiająca pobieranie nadmiernych opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tym miejscu warto wskazać na przepisy regulujące pobieranie opłat egzekucyjnych w związku z egzekucją prowadzoną na podstawie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.). Przepisy te (art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji – Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 ze zm.) wprowadzając w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych stosunkowe opłaty egzekucyjne, określają równocześnie ich maksymalną wysokość.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zastosowana przez ustawodawcę w art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji konstrukcja ustalania wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej narusza standardy konstytucyjne. Przede wszystkim pozostaje ona w kolizji z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Zasada ta zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Prawodawca nie może, mając na względzie wymienioną zasadę konstytucyjną, w sposób dowolny kształtować obowiązujących norm prawnych, traktując te normy jako dogodny instrument do osiągnięcia celów, które sobie dowolnie wyznacza.

W wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P 3/00, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 138) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada zaufania obywateli do państwa i prawa mająca swoje źródło w art. 2 Konstytucji RP polega na „pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągać za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych.”

W świetle zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, skoro ustawodawca przyjął, co znalazło swój wyraz w treści ustawy, że opłaty egzekucyjne są pobierane „za dokonane czynności egzekucyjne”, zaś opłata manipulacyjna jest pobierana „z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne”, to wysokość pobieranych z tego tytułu opłat musi – jak już wskazano – pozostawać w jakimś dającym się uchwycić związku z tymi czynnościami i wydatkami. Cechą opłaty w czystej postaci jest bowiem ekwiwalentność świadczeń przejawiająca się w tym, że wartość świadczenia jednostkowego powinna odpowiadać wartości świadczenia publicznego. Tymczasem brak maksymalnej wysokości opłat stosunkowych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powoduje, że opłaty te w określonej sytuacji (wysoka kwota egzekwowanej należności) tracą swoją pierwotną, wyznaczoną przez ustawę funkcję i

stają się kolejnym, tyle że ukrytym podatkiem. Prosta czynność polegająca np. na zajęciu rachunku bankowego, spowoduje w takim przypadku konieczność uiszczenia bardzo wysokiej opłaty egzekucyjnej. Takie działanie ustawodawcy narusza – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca posługując się jednoznacznie zdefiniowanym na gruncie prawa publicznego pojęciem „opłaty” wprowadza bowiem w rzeczywistości kolejne obciążenie podatkowe.

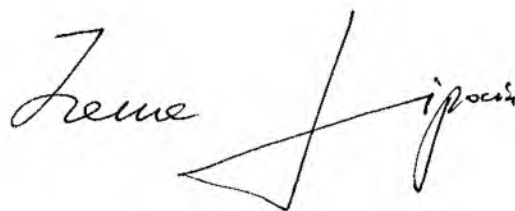
Według A. Krzywonia („Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011, s. 212-213) „o tym, czy dane świadczenie publiczne jest podatkiem bądź – zaliczaną do kategorii innych danin publicznych – opłatą, decyduje fakt świadczenia wzajemnego ze strony organu publicznego, jak również, w dalszej kolejności, ekwiwalentność owego świadczenia. Tylko bowiem względnie ekwiwalentne świadczenie ze strony państwa w zamian za świadczenie pieniężne jednostki, (...) jest opłatą w znaczeniu konstytucyjnym. W konsekwencji, każdorazowy wzrost wysokości opłaty zaburzający ową równowagę świadczeń, spowoduje nabywanie przez opłatę cech podatkowych. (...) O tym bowiem jaki charakter ma dane świadczenie publiczne – czy jest podatkiem czy opłatą – decyduje nie jego nazwa, lecz całokształt jego cech, w szczególności wysokość świadczenia wzajemnego, a co za tym idzie ekwiwalentność.”

W związku z powyższym przepisy art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinny zostać poddane kontroli także z punktu widzenia zgodności z art. 217 Konstytucji RP. Stosownie do art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów

opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Konstytucja rozróżnia w związku z tym podatki oraz inne daniny publiczne. W przypadku daniny publicznoprawnej jej charakter musi cechować pewna ekwiwalentność. Zerwanie więzi pomiędzy wysokością daniny publicznej a świadczeniem wzajemnym organu administracji publicznej prowadzi do tego, że opłata egzekucyjna i opłata manipulacyjna pozostaje opłatą jedynie w znaczeniu formalnym. Natomiast w znaczeniu materialnym stają się obie wymienione opłaty podatkiem. Zastosowane w przepisach art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji rozwiązania polegające na rezygnacji z określenia maksymalnej kwoty opłat egzekucyjnych oraz maksymalnej kwoty opłaty manipulacyjnej prowadzi w określonych stanach faktycznych do zatarcia różnicy pomiędzy daniną publiczną a podatkiem. W ten sposób danina publiczna – jak już wskazano – staje się podatkiem ukrytym pod nazwą „opłaty”. Ten sposób stanowienia prawa pozostaje – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – w kolizji z art. 217 Konstytucji RP, który wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy pojęciem „daniny publicznej” i pojęciem „podatku” i nie udziela ustawodawcy upoważnienia do dowolnego kształtowania tych konstytucyjnych pojęć na poziomie ustawy. Uzasadnia to zarzut, że przepisy art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej są niezgodne z art. 217 Konstytucji RP przez to, że prowadzą do przekształcenia daniny publicznej w podatek. Ponadto art. 64 § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie, w jakim nie określa

maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej jest niezgodny z art. 217 Konstytucji RP przez to, że prowadzi do przekształcenia tej opłaty w podatek.

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację, wnoszę o orzeczenie jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, reading "Irene Jipocińska". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial "I".