



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 3 lutego 2016 r.

PG VIII TK 71/14

SK 31/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN CELARIA	
wpł. dnia	04. 02. 2016
L.dz. ....	L. zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z łącznym rozpoznawaniem:

I. skargi F S.A. z siedzibą w W ,  
podnoszącej, że:

- 1) art. 64 § 1, § 6 i § 8 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.; dalej: u.p.e.a.) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 64 § 8 u.p.e.a. jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji RP

II. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że:

- 1) art. 64 § 1 pkt 1 - 5, 7, 11, 12 u.p.e.a. - w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej, naruszając zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa - są niezgodne z art. 2 oraz z art. 217 Konstytucji RP;
- 2) art. 64 § 6 u.p.e.a. - w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, naruszając zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa - jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 217 Konstytucji RP

- na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 64 § 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11 i 12 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.; dalej: u.p.e.a.), w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny art. 217 Konstytucji RP;
- 2) art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej za zajęcie innych praw majątkowych, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji;
- 3) art. 64 § 6 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 217 Konstytucji;

- 4) postępowanie w pozostałej części podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.), wobec niedopuszczalności wyrokowania.

## UZASADNIENIE

Inicjatorem kontroli norm w niniejszej sprawie jest F

S.A. z siedzibą w W (dalej: Skarżąca), która złożyła skargę konstytucyjną.

Następnie Rzecznik Prawo Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca) wystąpił z samodzielnym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności norm zakwestionowanych przez Skarżącą.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego wniosek ten został dołączony do sprawy zainicjowanej skargą F S.A. z siedzibą w W z uwagi na tożsamość przedmiotową.

Zakresy kontroli norm przedstawione w skardze i wniosku wykazują pewne odmienności.

Skarżąca domaga się zbadania przepisów art. 64 § 1, § 6 i § 8 u.p.e.a. pod kątem zgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji, a nadto art. 64 § 8 u.p.e.a. pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Nie określa jednak zakresu, w jakim zakwestionowane normy miałyby być kontrolowane i uznane za niezgodne z Konstytucją.

Wnioskodawca natomiast domaga się zbadania zgodności:

- art. 64 § 1 pkt 1 - 5, 7, 11, 12 u.p.e.a. z art. 2 i art. 217 Konstytucji w zakresie, w jakim zakwestionowane unormowania nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej,

- oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. z art. 2 i art. 217 Konstytucji w zakresie, w jakim zakwestionowany przepis nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej.

Skarga F S.A. z siedzibą w W została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Wobec Skarżącej było prowadzone postępowanie egzekucyjne na podstawie tytułów wykonawczych z dnia i lipca 2002 r. (o numerach do oraz i ) wystawionych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego W. Postępowanie dotyczyło należności z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych ze miesiące 1997 roku, miesiące 1998 roku i miesiące 1999 roku w ogólnej kwocie zł wraz z odsetkami w kwocie zł. W ramach tego postępowania organ egzekucyjny dokonał zajęcia ruchomości oraz udziałów Skarżącej w spółkach z o.o.

W dniu września 2003 r. zawarto porozumienie pomiędzy Skarbem Państwa, M S.A., H w W S.A., B S.A., P S.A., G S.A., K S.A., E , I C D Ltd. i D S.A. w przedmiocie restrukturyzacji zobowiązań D S.A. (obecnie F S.A., a więc Skarżącej). Rezultatem tego porozumienia było zdjęcie zobowiązań podatkowych w zamian za objęcie przez Skarb Państwa akcji imiennych Skarżącej. Decyzją z dnia grudnia 2003 roku Naczelnik Urzędu Skarbowego W stwierdził wygaśnięcie zobowiązania podatkowego wraz z odsetkami.

W związku z uregulowaniem należności podatkowych poza postępowaniem egzekucyjnym Skarżąca wniosła o umorzenie postępowania egzekucyjnego oraz stwierdzenie wygaśnięcia obowiązku poniesienia kosztów egzekucyjnych ze

względu na wygaśnięcie egzekwowanego obowiązku „z innego powodu” (art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a.).

Naczelnik Urzędu Skarbowego W \_\_\_\_\_ umorzył w dniu listopada 2009 roku postępowanie egzekucyjne \_\_\_\_\_, a w dniu lutego 2010 roku wydał postanowienie określające koszty egzekucyjne (obejmujące opłatę egzekucyjną oraz opłatę manipulacyjną od czynności dokonanych w jego ramach) na kwotę \_\_\_\_\_ zł. Rozstrzygnięcie to organ egzekucyjny oparł na treści art. 64 u.p.e.a. podnosząc, że wystąpiły wszystkie ustawowe przesłanki powstania kosztów egzekucyjnych, a mianowicie: dokonano zajęcia praw majątkowych stanowiących udziały Skarżącej w spółkach oraz skutecznie doręczono zawiadomienia w sprawie zajęcia tych udziałów. Według organu egzekucyjnego, umorzenie postępowania egzekucyjnego w związku z wygaśnięciem egzekwowanego obowiązku „z innego powodu” - jakim było objęcie akcji imiennych przez Skarb Państwa (art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a.) - przy uwzględnieniu treści art. 64 § 8 u.p.e.a. nie stanowiło przeszkody w zakresie określenia wysokości kosztów egzekucyjnych.

Postanowieniem z dnia lipca 2010 roku Dyrektor Izby Skarbowej w W \_\_\_\_\_ utrzymał w mocy postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego W \_\_\_\_\_

W dniu kwietnia 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w W \_\_\_\_\_ wydał wyrok \_\_\_\_\_ oddalający skargę na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w W \_\_\_\_\_. W zaistniałej sytuacji Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelnny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia czerwca 2013 roku \_\_\_\_\_, oddalił skargę kasacyjną.

Skarżąca twierdzi, że przepisy art. 64 § 1, § 6 i § 8 u.p.e.a są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji, a w odniesieniu do art. 64 § 8 u.p.e.a. stawia dodatkowo zarzut niezgodności z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

Skarżąca upatruje w zakwestionowanych normach naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Skarżącej, naruszenie wspomnianej zasady polega na tym, że zakwestionowane normy nie określają górnej wysokości opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej, uzależniają ich wysokość wyłącznie od wysokości egzekwowanej kwoty, bez powiązania ze skutecznością egzekucji oraz nakładem pracy organu egzekucyjnego, a nadto nakładają obowiązek ich poniesienia bez względu na to, czy postępowanie się toczy i bez względu na to, czy należność została uiszczona przez dłużnika dobrowolnie poza postępowaniem egzekucyjnym.

W odniesieniu do art. 64 § 8 u.p.e.a. Skarżąca zauważa nieuzasadnione zrównanie pozycji dłużników utrudniających przeprowadzenie egzekucji z dłużnikami, którzy aktywnie współpracują z wierzycielem i organami egzekucyjnymi. Zgodnie bowiem z treścią art. 64 § 8 u.p.e.a., „[z]apłata egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych nie zwalnia od obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej oraz opłat za czynności egzekucyjne i wydatków egzekucyjnych”. Taki stan - zdaniem Skarżącej - narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ustawy zasadniczej. Wątpliwości budzi również brak powiązania art. 64 § 8 u.p.e.a. z art. 60 u.p.e.a., zgodnie z którym umorzenie postępowania egzekucyjnego z przyczyn, o których mowa w art. 59 § 1 pkt 1 - 8 i 10 u.p.e.a., powoduje uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych. Tak ukształtowany stan prawny powoduje, że całkowite zaspokojenie wierzyciela przez dłużnika i zwolnienie organu egzekucyjnego z obowiązku prowadzenia egzekucji spotyka się z dotkliwą sankcją dla dłużnika, gdyż jest on traktowany w taki sam sposób jak dłużnik, który do końca opiera się przed wykonaniem swojego zobowiązania.

Punktem wyjścia do rozważań na temat konstytucyjności norm zakwestionowanych przez Skarżącą powinno być przeprowadzenie analizy formalnoprawnej złożonej skargi. Zgodnie z treścią art. 79 Konstytucji,

„[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Skarżąca zakwestionowała pełną treść art. 64 § 1 u.p.e.a. Tymczasem podstawę prawną ostatecznej decyzji ustalającej wysokość opłaty egzekucyjnej w sprawie Skarżącej stanowił wyłącznie art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. („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”). Pozostałe jednostki redakcyjne art. 64 § 1 u.p.e.a. nie mogą zatem być objęte badaniem zgodności z przywołanymi wzorcami kontroli.

W związku z tym, postępowanie w zakresie wnioskowanego przez Skarżącą badania zgodności art. 64 § 1 pkt 1 - 3 i pkt 5 - 12 u.p.e.a. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 84 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: dawna ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), wobec niedopuszczalności wyrokowania.

Przesłanka niedopuszczalności wyrokowania zachodzi również w przypadku sformułowanego przez Skarżącą zarzutu niezgodności art. 64 § 8 u.p.e.a. z art. 32 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji. Skarżąca nie wskazała bowiem przepisu ustawy zasadniczej, który określa konkretne prawo lub wolność konstytucyjną i mógłby stanowić samodzielny wzorzec kontroli. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza powołanie art. 32 Konstytucji RP jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej jedynie w sytuacji, w której zasadę

równości odnosi się do konkretnych przepisów Konstytucji RP, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej (vide - wyrok z dnia 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77). Oznacza to, że w przypadku skargi konstytucyjnej art. 32 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli.

Ta sama uwaga odnosi się do art. 2 Konstytucji RP. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji może stanowić samodzielną podstawę do wystąpienia ze skargą, jeśli skarżący wykaże, w jaki sposób naruszenie wynikających z tego przepisu zasad mogłoby doprowadzić do naruszenia konkretnego prawa lub wolności w jego sprawie. Treść art. 2 Konstytucji wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (vide - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12; z dnia 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22).

Zdaniem Skarżącej, zakwestionowany przepis w sposób nieuzasadniony zrównuje pozycję dłużników utrudniających przeprowadzenie egzekucji z pozycją dłużników, którzy aktywnie współpracują z wierzycielem i organami egzekucyjnymi. W normie tej Skarżąca upatruje naruszenia zasady równości i sprawiedliwości i właśnie dlatego przywołuje jako wzorce kontroli art. 2 i art. 32 Konstytucji. „Konstytucyjna zasada równości nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. Skarżący, podnosząc zarzut naruszenia prawa do równego traktowania, powinni wskazać, w zakresie jakiej wolności lub prawa konstytucyjnego to nierówne traktowanie występuje. Wymóg powyższy nie jest spełniony, gdy skarżący zarzut naruszenia zasady równości łączy z zasadą sprawiedliwości, gdyż z obu tych zasad nie wynika publiczne prawo podmiotowe w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Prawo takie nie wynika również z powiązania wskazanych wyżej zasad z zasadą powszechności opodatkowania wyrażoną w art. 84 Konstytucji” (postanowienie



Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Art. 84 Konstytucji nie wyraża żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego. Jego treścią jest ustanowienie powszechnego obowiązku ponoszenia przez każdego ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie.

Dlatego też „art. 84, art. 32 i art. 2 Konstytucji w zakresie wyrażającym zasadę sprawiedliwości społecznej, jako niebędące źródłem konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych, nie mogą być samodzielną czy też wyłączną podstawą skargi konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83).

Tym samym, postępowanie w zakresie sformułowanego zarzutu niezgodności art. 64 § 8 u.p.e.a z art. 32 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 dawnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wyrokowania.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, który złożył samodzielny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, art. 64 § 1 pkt 1 - 5, 7, 11, 12 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej, a także art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, są niezgodne z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi, że wątpliwości natury konstytucyjnej budzą te przepisy, które określają wysokość opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej w sposób stosunkowy, bez wskazania ich górnej kwoty. Według Wnioskodawcy, opłata egzekucyjna i opłata manipulacyjna wykazują cechy daniny publicznej, a skoro tak - to powinien zachodzić czytelny związek pomiędzy ich wysokością a nakładem pracy organu egzekucyjnego włożonym w stosowanie środków egzekucyjnych. Brak określenia górnej granicy opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej sprawia, że przy wysokiej kwocie

należności opłaty te tracą swoją ustawową funkcję i stają się w rzeczywistości podatkiem, co prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa wywodzonej z art. 2 Konstytucji, a nadto godzi w art. 217 Konstytucji, który wprowadza rozróżnienie pomiędzy pojęciem „podatku” a pojęciem „innej daniny publicznej”.

Zarówno Skarżąca, jak i Wnioskodawca kwestionują normy, które określają wysokość opłat egzekucyjnych pobieranych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu dokonania taksatywnie wymienionych czynności egzekucyjnych (art. 64 § 1 u.p.e.a.) oraz wysokość opłaty manipulacyjnej z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych (art. 64 § 6 u.p.e.a.).

Pełna treść zakwestionowanych norm podlegających kontroli konstytucyjnej przedstawia się następująco:

*„Art. 64. § 1. Organ egzekucyjny, z zastrzeżeniem § 2, w egzekucji należności pieniężnych pobiera za dokonane czynności egzekucyjne opłaty w następującej wysokości, z zastrzeżeniem art. 64d:*

- 1) za pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego - 5 % kwoty pobranej należności, nie mniej jednak niż 2 zł 50 gr;*
- 2) za zajęcie świadczeń z ubezpieczenia społecznego - 4 % kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr;*
- 3) za zajęcie wynagrodzenia za pracę - 4 % egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 2 zł 50 gr;*
- 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;*

- 5) za zajęcie ruchomości - 6 % egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr;
- 6) (...)
- 7) za odebranie zajętych ruchomości od zobowiązanego - 5% kwoty wartości szacunkowej tych ruchomości, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr;
- 8) (...)
- 9) (...)
- 10) (...)
- 11) za przeprowadzenie licytacji lub dokonanie sprzedaży egzekucyjnej w inny sposób - 5 % kwoty uzyskanej ze sprzedaży, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr;
- 12) 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. § 6. Organ egzekucyjny pobiera opłatę manipulacyjną z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych. Opłata wynosi 1% kwoty egzekwowanych należności objętych każdym tytułem wykonawczym, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr.”.

Jak wynika z treści powyższych przepisów, opłaty egzekucyjne mają charakter stosunkowy i wynoszą od 4 - 10 % podstawy, którą stanowi odpowiednio: kwota pobranej należności (pkt 1), kwota egzekwowanej należności (pkt 2 - 5), szacunkowa wartość ruchomości (pkt 7 i 12) albo kwota uzyskana ze sprzedaży licytacyjnej lub dokonanej w innym trybie (pkt 11). Jeżeli wysokość opłaty egzekucyjnej jest określona stosunkowo do egzekwowanej lub pobranej należności pieniężnej, w podstawie obliczenia opłaty uwzględnia się również odsetki z tytułu niezapłacenia należności w

terminie, przypadające w dniu powstania obowiązku uiszczenia opłaty (art. 64 § 7 u.p.e.a.).

Opłata manipulacyjna jest natomiast szczególnego charakteru opłatą, którą pobiera się z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych w początkowej fazie postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z treścią art. 64 § 8 u.p.e.a., „[z]apłata egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych nie zwalnia od obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej oraz opłat za czynności egzekucyjne i wydatków egzekucyjnych”.

Z treści art. 64 § 10 u.p.e.a. wynika natomiast, że obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej powstaje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Jeżeli pierwszą czynnością egzekucyjną jest zajęcie wierzytelności pieniężnej lub innego prawa majątkowego u dłużnika zajętej wierzytelności, obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej powstaje równocześnie z obowiązkiem uiszczenia opłaty za zajęcie.

Z konstrukcji opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej, przyjętej na tle przepisów u.p.e.a., wynika, że obowiązek ich zapłaty jest niezależny od efektów tych czynności i całego postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z treścią art. 64 § 2 u.p.e.a., „[o]rgan egzekucyjny pobiera opłaty za czynności egzekucyjne, jeżeli nie później niż po upływie 14 dni od dnia dokonania pierwszego zajęcia nieruchomości, rzeczy lub prawa majątkowego nadał w placówce pocztowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529) za pokwitowaniem lub doręczył zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego lub zawiadomienie o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego”.

Nie ulega wątpliwości, że opłata egzekucyjna oraz opłata manipulacyjna zawierają cechy daniny publicznej. Konstytucja nie wymienia rodzajów podatków oraz innych danin publicznych. Nie definiuje również tych pojęć.

Badając jednak orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, A. Krzywoń stwierdza, że linia orzecznicza Trybunału pokazuje prawidłową tendencję do badania cech materialnych danego świadczenia oraz poszukiwania celu, którym kierował się ustawodawca w związku z ustanowieniem owego świadczenia. Należy zatem przyjąć, że „daniną publiczną w rozumieniu konstytucyjnym będzie świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych (...), którego ustanowienie, choćby częściowo będzie służyło gromadzeniu środków potrzebnych na realizację przez państwo celów publicznych (...). Obowiązki ponoszenia świadczeń osobistych i rzeczowych - zaliczane do szerszej niż daniny publiczne konstytucyjnej kategorii świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji) - urzeczywistniają się zazwyczaj w sytuacjach krytycznych (...), podczas gdy kluczową rolę z punktu widzenia normalnego funkcjonowania państwa odgrywają świadczenia pieniężne” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje*, Przegląd Sejmowy 2012, Nr 1, s. 51).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaliczenie danej opłaty do danin publicznych zależy od spełnienia następujących warunków: po pierwsze - opłata musi stanowić dochód publiczny (tzn. świadczenie pieniężne pobierane jest 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 (vide - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37 oraz z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 61).

Wszystkie zakwestionowane normy (objęte badaniem) powinny zostać poddane kontroli pod kątem zgodności z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej) Trybunał Konstytucyjny i inne organy władzy sądowniczej wyinterpretowały m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa przez nie stanowiącego oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego obywateli.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „(...) zasada zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa opiera się na wymaganii pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

„Zasada ta wymaga, by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1992 r., sygn. akt K. 3/92, OTK ZU nr 2/1992, poz. 26).

Wątpliwości konstytucyjne budzą 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. W sytuacjach określonych przepisami art. 64 § 1 pkt 1 - 5, 7, 11 i 12 u.p.e.a. ustawodawca nie określił górnej granicy pobieranej opłaty egzekucyjnej. Jedynie w przypadku stosunkowej opłaty egzekucyjnej pobieranej za zajęcie nieruchomości (art. 64 § 1 pkt 6 u.p.e.a.) ustawodawca uczynił wyjątek, określając, że opłata ta nie może być większa niż 34 200 złotych.

Ustawodawca zrezygnował również z określenia górnej granicy opłaty manipulacyjnej pobieranej z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych. Opłata ta wynosi - zgodnie z art. 64 § 6 u.p.e.a. - 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 treści art. 64 § 10 u.p.e.a. wynika bowiem, że obowiązek uiszczenia opłaty manipulacyjnej powstaje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja przepisów powoduje, że nie istnieje bariera uniemożliwiająca pobieranie nadmiernych opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tym samym, naruszona została zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Słusznie zauważa Wnioskodawca, że skoro opłaty egzekucyjne są pobierane „za dokonane czynności egzekucyjne”, a opłata manipulacyjna jest pobierana „z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne”, to wysokość pobieranych opłat musi pozostawać w jakimś dającym się uchwycić związku z tymi czynnościami i wydatkami. Brak określenia maksymalnej wysokości opłat może spowodować w wielu przypadkach (przy wysokiej kwocie egzekwowanej należności), że tracą one wyznaczoną przez ustawę funkcję stymulująco - wychowawczą. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której rola opłat sprowadza się wyłącznie do roli dodatkowej sankcji pieniężnej nieznajdującej odzwierciedlenia w kosztach funkcjonowania aparatu egzekucyjnego czy też kosztach prowadzenia danego postępowania egzekucyjnego. Istotą przymusu egzekucyjnego są środki egzekucyjne stosowane w celu doprowadzenia do wykonania obowiązków. W przypadku środka egzekucyjnego nie powinno chodzić zatem o represję czy interes wyłącznie fiskalny, lecz o sprowadzenie stanu wymaganego przez przepis prawa.

Reasumując rozważania w tej części, stwierdzić należy, że art. 64 § 1 pkt 1 - 5, 7, 11 i 12 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej kwoty opłaty egzekucyjnej, oraz art. 64 § 6 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej kwoty opłaty manipulacyjnej, są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Obok art. 2 Konstytucji Wnioskodawca przywołał ponadto - jako wzorzec kontroli - art. 217 Konstytucji, zgodnie z którym „[n]akładanie 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”.

Zdaniem Wnioskodawcy, zerwanie konstrukcyjnego związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a obowiązkiem obciążającym podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty powoduje, że wymienione opłaty egzekucyjne i manipulacyjne nabierają cech podatku, co jest niezgodne z art. 217 Konstytucji, który wprowadza rozróżnienie pomiędzy podatkiem a innymi daninami publicznymi.

Z poglądem Wnioskodawcy trudno się zgodzić, gdyż analiza art. 217 Konstytucji wskazuje, że nie jest on adekwatnym wzorcem kontroli. Jego istota sprowadza się bowiem do tego, że „ustanawia on bezwzględną wyłączność ustawy w sprawach wymienionych w tym przepisie, pozostawiając ustawodawcy swobodę w zaliczaniu danin do poszczególnych kategorii oraz w określaniu nazw nakładanych danin. Z art. 217 Konstytucji wynika, że powinien on określić elementy konstrukcji podatków oraz innych danin publicznych - tj. podmiot, przedmiot i stawkę oraz ulgi i umorzenia oraz podmioty zwolnione” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa, 2012, s. 1049). Wyłączność ustawy w prawie daninowym ma duże znaczenie nie tylko dla stanowienia i stosowania prawa, ale także dla ochrony jednostki przed dowolnością czy uznaniowością w określaniu ciężących na niej obowiązków podatkowych.



O ewentualnej niezgodności zakwestionowanych norm z art. 217 Konstytucji można byłoby mówić tylko wtedy, gdyby normy te regulował akt prawny niższej rangi niż ustawa.

W związku z tym uznać należy, że art. 64 § 1 pkt 1 - 5, 7, 11 i 12 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej kwoty opłaty egzekucyjnej, oraz art. 64 § 6 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej kwoty opłaty manipulacyjnej, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

Skarżąca zarzuciła ponadto niezgodność art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. i art. 64 § 6 u.p.e.a. z innymi wzorcami kontroli, a mianowicie: z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji - poprzez sformułowanie o prawie „do własności” - gwarantuje nie tylko ochronę już posiadanej w sposób przez nikogo niekwestionowany własności, ale także ochronę prawa do otrzymania własności dobra lub do ustalenia tej własności w razie konfliktu. Wymieniony wzorzec kontroli zawiera konkretne prawa podmiotowe i stanowi podstawę dla korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony (ze skargą konstytucyjną włącznie). Na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Nie ulega wątpliwości, że nakładanie prawidłowo stanowionych podatków i innych danin publicznych jest z natury swej ingerencją w sferę praw majątkowych. Nie można jednak uznać, że jest to ingerencja niekonstytucyjna naruszająca prawo własności wyrażone w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną. Art. 84 Konstytucji (przywołany przez Skarżącą jako wzorzec kontroli) stanowi bowiem, że „[k]ażdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów

i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie”. W związku z tym dopuszczalność wymienionej regulacji prawnej „nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33).

Według Trybunału Konstytucyjnego, „zawarte w Konstytucji ograniczenia prawa własności, w tym ustanawiające obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych, kształtują ramy konstytucyjnego pojmowania prawa własności. Treść normatywna pojęcia własności zawiera w sobie obowiązki, które wynikają z konieczności ponoszenia ciężarów publicznych, bez których nie byłoby możliwe ukształtowanie normatywnego układu odniesienia umożliwiającego zabezpieczenie tychże praw” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2008 r., sygn. akt K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136)

W danym przypadku zarzuty Skarżącej nie dotyczą jednak samej idei ponoszenia opłat za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej, lecz sposobu ich naliczania. Odwołanie się zatem do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli jest w tym zakresie adekwatne.

Zgodnie z jego treścią, „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie

doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (wyrok z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125).

„Konieczność w demokratycznym państwie - jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa - wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Z zasady proporcjonalności zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględny zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

Próba udzielenia odpowiedzi na pytania związane z zastosowaniem zasady proporcjonalności prowadzi do wniosku, że zakwestionowane przez Skarżącą normy nie znajdują oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż określone w nich opłaty stosunkowe o nieokreślonej kwotowo wysokości maksymalnej cechuje nadmierna represyjność, a także nieadekwatność do zakładanych przez ustawodawcę celów regulacji prawnej. O negatywnym wyniku testu proporcjonalności świadczy niewypełnienie przesłanki konieczności regulacji i przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*.

Podstawowym celem omawianej regulacji prawnej powinno być oddziaływanie na dłużnika, aby wykonał ciążyący na nim obowiązek. Normą, która w wystarczający sposób dodatkowo stymuluje do takiego zachowania, jest art. 64 § 7 u.p.e.a. Zgodnie z jego treścią, „[j]eżeli wysokość opłaty egzekucyjnej jest określona stosunkowo do egzekwowanej lub pobranej należności pieniężnej, w podstawie obliczenia opłaty uwzględnia się również

odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, przypadające w dniu powstania obowiązku uiszczenia opłaty”. Tymczasem zakwestionowane normy - poprzez brak określenia maksymalnych wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej - realizują w nadmiernym stopniu funkcję represyjną. Tak ukształtowane normy mają też duży wpływ na - niezgodną z podstawowymi założeniami ustawodawcy - postawę organu egzekucyjnego, który, kierując się głównie motywami fiskalnymi i treścią cytowanego wcześniej art. 64 § 7 u.p.e.a. (przewidującego naliczanie odsetek z tytułu niezapłaconej należności w terminie), może nie być zainteresowany szybkim podejmowaniem czynności egzekucyjnych. Niewykluczone zatem, że niska skuteczność egzekucji administracyjnej - na którą zwraca uwagę Sejm w swoim stanowisku, powołując się na literaturę prawniczą - wynika właśnie z tak ukształtowanej regulacji prawnej.

Odrębnego wyjaśnienia wymaga przywołanie przez Skarżącą art. 84 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli. W przepisie tym określona została przez ustrojodawcę sprawiedliwość w zakresie ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, pojmowana jako reguła kształtowania danin publicznych według zasady równości i powszechności. Zasada powszechności oznacza, że obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, spoczywa na wszystkich zobowiązanych podmiotach, zaś podatkiem objęte są wszystkie stany faktyczne, z którymi wiąże się obowiązek podatkowy. Z zasady równości podatkowej wynika, że wszystkie podmioty, będące w takiej samej sytuacji ekonomicznej, powinny być obciążone równo. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, nałożony w art. 84 Konstytucji, można odczytywać jako powinność realizacji zasady równości na gruncie prawa związanego z daninami publicznymi (w tym m.in. prawa podatkowego).

W tym przypadku, przywołany przez Skarżącą art. 84 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli, gdyż wynikająca z niego zasada powszechności opodatkowania została powiązana w skardze z prawem do własności, a więc

konkretnym prawem podmiotowym wyrażonym w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Jak już wspomniano wcześniej, sam art. 84 Konstytucji - jako niebędący źródłem konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych - nie mógłby stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej (vide - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10, op. cit.).

Reasumując rozważania w tej części, stwierdzić należy, że art. 64 § 1 pkt 4 oraz art. 64 § 6 u.p.e.a., w opisanym powyżej zakresie (w jakim nie określają maksymalnej kwoty opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej), są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko, jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego