



**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

AP8.027.1.2015

Warszawa, dnia 10 czerwca 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	12. 06. 2015
L.dz.	L.zał.

**Pan
prof. Andrzej Rzepliński**

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

W związku z pismem z dnia 13 kwietnia 2015 r. sygn. akt P 77/15 w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 lutego 2015 r. sygn. akt w przedmiocie zgodności z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i 2 oraz z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”, oraz załącznika nr 2 do rozporządzenia, w zakresie, w jakim określają, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, przedkładam następujące stanowisko:

- przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia – w zakresie, w jakim określa, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, są zgodne z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i 2 oraz z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

I. Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „Sądem”, w dniu 18 lutego 2015 r. sygn. akt przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozpatrzenia pytanie prawne dotyczące zgodności z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i 2 oraz z art. 217 Konstytucji RP § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz załącznika nr 2 do rozporządzenia – w zakresie, w jakim określa, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd wskazał, że w dniu września 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych w S Inspektorat w G , działając na podstawie przepisu art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, wystawił upomnień sporządzonych według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do obowiązującego wówczas rozporządzenia, ujmując w każdym z tych upomnień (z wyjątkiem trzech) cztery składki na ubezpieczenia za poszczególne miesiące i na poszczególne fundusze oraz jako

odrębną i samodzielną pozycję „koszty upomnienia 8,80 zł”. Wszystkie upomnienia zostały przesłane jedną przesyłką poleconą, zaś zobowiązany został obciążony kosztami upomnienia w wysokości 360,80 zł. Sąd podkreślił, że koszty te znacznie przekraczają wynikającą z ustawy maksymalną ich wysokość, tj. czterokrotność wysokości kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej.

W ocenie Sądu, przepis § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia – w zakresie, w jakim określa, że upomnienie może obejmować jednocześnie nie więcej niż cztery należności pieniężne, nie znajduje oparcia w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia. Ustawodawca pozostawił w tym przypadku organowi wykonawczemu wyłącznie kwestie techniczne, związane z ustaleniem wzoru upomnienia, a więc stworzenia swego rodzaju pomocy przy wystawianiu upomnienia oraz ujednoczenia wyglądu tychże upomnień. Wykorzystanie przez Ministra Finansów tego uprawnienia budzi, w ocenie Sądu, uzasadnione wątpliwości w zakresie naruszenia zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP oraz szczegółowych zasad określonych w art. 92 i 217 Konstytucji RP wprowadzających obowiązek nakładania obciążeń publicznoprawnych wyłącznie aktami prawnymi rangi ustawowej, przy ich ewentualnym doprecyzowaniu aktami wykonawczymi w zakresie określonym ustawą.

II. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności rozwiązań zawartych w § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz załączniku nr 2 do rozporządzenia, podnoszonego przez Sąd, należy wyjaśnić, że stosownie do art. 15 § 1 ustawy, egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Z powołanego przepisu wyprowadza się zasadę ogólną postępowania egzekucyjnego, zwaną zasadą zagrożenia. Na podstawie przepisu upoważniającego zawartego w art. 15 § 5 ustawy Minister Finansów określił w drodze rozporządzenia wyjątki od zasady zagrożenia określone w § 13 rozporządzenia obowiązującego do dnia 22 maja 2014 r.

Zwrócić należy uwagę na znaczenie zasady zagrożenia obowiązującej w egzekucji administracyjnej. Celem upomnienia jest przypomnienie zobowiązanemu o niewykonaniu obowiązku w określonym przepisami prawa terminie oraz skłonienie go do dobrowolnego wykonania obowiązku celem zapobieżenia wszczęciu dolegliwej i kosztownej dla zobowiązanego egzekucji administracyjnej, w ramach której stosowane są środki przymusu (środki egzekucyjne). Skuteczne przeprowadzenie egzekucji administracyjnej oznacza bowiem przymusowe odebranie dłużnikowi konstytucyjnie chronionej własności i innych praw majątkowych (np. ruchomości, nieruchomości bądź wynagrodzenia za pracę). Przeprowadzenie egzekucji powoduje również powstanie obowiązku zapłaty kosztów egzekucyjnych.

Naruszenie zasady zagrożenia, tj. niedoręczenie zobowiązanemu upomnienia w przypadkach, gdy jest ono wymagane, stanowi podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 34 § 4 w związku z art. 33 § 1 pkt 7 oraz art. 59 § 1 pkt 7 ustawy.

Delegacja zawarta w art. 6 § 2 ustawy upoważniła Ministra Finansów do wydania rozporządzenia określającego tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, przy uwzględnieniu terminowości i prawidłowości przesyłania do zobowiązanych upomnień, a także terminowości i prawidłowości kierowania do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych. W dniu 22 listopada 2001 r. Minister Finansów działając na podstawie art. 6 § 2, art. 15 § 5, art. 26 § 2, art. 65, art. 67 § 1, art. 67c § 7 i 15, art. 109 § 1, art. 110r § 2 oraz art. 156 § 2 ustawy wydał rozporządzenie w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Rozporządzenie obowiązywało do dnia 20 maja 2014 r.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia wierzyciel był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Jeżeli należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel obowiązany był do wysłania do zobowiązanego upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia (§ 3 ust.1). Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia wzór upomnienia obejmujący jedną należność pieniężną stanowił załącznik nr 1 do rozporządzenia, a wzór obejmujący nie więcej niż cztery należności pieniężne - załącznik nr 2 do rozporządzenia. Zgodnie ze wzorem upomnienia, określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia, w upomnieniu winny być wskazane następujące dane: nazwa i adres wierzyciela, oznaczenie adresata, w tym numer NIP (jeżeli był znany wierzycielowi), numer i data upomnienia, podstawa prawna upomnienia, wezwanie do uregulowania należności z podaniem (w pozycjach 1-4) jej rodzaju, okresu, którego dotyczy, kwoty należności głównej (w złotych), kwoty, od której nalicza się odsetki (w złotych), daty, od której nalicza się odsetki. W pozycji piątej wpisaniu podlegały koszty upomnienia, a w pozycji szóstej – suma kwot wskazanych w pozycjach 1-5. Jednocześnie upomnienie zawierało pouczenie, że należności te należy wpłacić w ciągu 7 dni, licząc od dnia doręczenia upomnienia, do kasy, za pośrednictwem Poczty Polskiej lub na rachunek bankowy oraz zagrożenie, że w przypadku nieuregulowania należności we wskazanym terminie, zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne w celu przymusowego ściągnięcia należności w trybie egzekucji administracyjnej, co spowoduje dodatkowe obciążenie kosztami egzekucji. Upomnienie miało zawierać także podpis i pieczętę z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby wystawiającej upomnienie.

Określenie przez Ministra Finansów wzoru upomnienia było realizacją wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, miało bowiem na celu zapewnienie prawidłowości działania wierzycieli w zakresie przesyłania do zobowiązanych upomnień. Wprowadzenie wzorów zapewniło ujednoczenie trybu działania wierzycieli poprzez określenie elementów, jakie powinno zawierać upomnienie w celu prawidłowego zawiadomienia zobowiązanego

o niewykonanym obowiązku. W rozporządzeniu określony został wzór upomnienia obejmujący jedną należność pieniężną oraz wzór obejmujący nie więcej niż cztery należności pieniężne. Korzystanie z czteropozycyjnego wzoru upomnienia miało usprawnić działania wierzyciela poprzez wskazanie możliwości wystawienia jednego dokumentu w miejsce czterech odrębnych upomnień. Przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ani też przepisy rozporządzenia nie stanowiły jednak przeszkody do wystawienia upomnienia zawierającego więcej niż cztery pozycje należności pieniężnych. Przepis art. 15 § 1 ustawy nakazuje bowiem doręczenie zobowiązanemu upomnienia, lecz nie wprowadza obowiązku jego sporządzenia według określonego wzoru. Podkreślenia wymaga okoliczność, że obowiązek taki został wprowadzony przez ustawodawcę przy wystawianiu przez wierzyciela tytułu wykonawczego i zarządzenia zabezpieczenia (art. 26 § 1 i art. 156 § 1 ustawy), a także przy sporządzaniu przez organ egzekucyjny zawiadomienia o zajęciu prawa majątkowego u dłużnika zajętej wierzytelności, protokołu zajęcia prawa majątkowego, protokołu zajęcia i odbioru ruchomości i protokołu odbioru dokumentu (art. 67 § 1 ustawy).

Również w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że wprowadzenie w rozporządzeniu do ustawy przyjęty został wzór upomnienia, to jednak z uwagi na brak jednoznacznego nakazu ustawowego, aby taki wzór był stosowany, nie można przyjąć, że doręczenie zobowiązanemu upomnienia zredagowanego bez zastosowania wyżej wymienionego wzoru jest naruszeniem prawa, czy też powinno być uznane za brak upomnienia (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 stycznia 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 1138/11; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I SA/Gl 391/09). W wyrokach tych podkreślono, że w sytuacji, gdy prawodawca chce, by dany wzór druku był obligatoryjnie stosowany w danym postępowaniu, nakłada tego rodzaju obowiązek na określony podmiot, przepisem rangi ustawowej. Brak ustawowego nakazu wystawienia, według ustanowionego wzoru, dokumentów niezbędnych dla wszczęcia lub prowadzenia konkretnego postępowania oznacza, że dokument ten może być sporządzony w inny niż wskazany na wzorze sposób, zaś skorzystanie ze wzoru zależy od woli podmiotu, który dane pismo ma sporządzać. Wzory druków upomnienia określone w załącznikach do rozporządzenia wykonawczego stanowią wyłącznie wzorzec takiego druku do fakultatywnego wykorzystania przez wierzycieli należności pieniężnych, na których ciąży obowiązek przesłania zobowiązanemu wymaganego prawem upomnienia. W literaturze zaprezentowano głosę aprobującą do ww. wyroku WSA w Gliwicach (T. Brzezicki, W. Morawski, Przegląd Prawa Podatkowego, nr 5/2010, s. 410).

Ponadto należy zauważyć, że w art. 15 § 4 ustawy wskazano, iż wysokość kosztów upomnienia nie może przekraczać czterokrotnej wysokości kosztów związanych z doręczeniem upomnienia jako przesyłki poleconej. Koszty upomnienia, ustalone w rozporządzeniu w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, obejmują więc nie tylko koszty doręczenia przesyłki, ale również koszty sporządzenia upomnienia zawierającego dane dotyczące obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej, które nie zostały przez zobowiązanego wykonane w wymaganym terminie.

W ocenie Ministra Finansów, rozwiązania zawarte w § 3 ust. 3 rozporządzenia oraz załącznik nr 2 do rozporządzenia są zgodne z art. 92 Konstytucji RP nakazującym wydawanie rozporządzeń przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji do wydania rozporządzenia innemu organowi. Nie naruszają także zasady ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych zawartych art. 217 Konstytucji RP, zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP oraz zasady praworządności, o której mowa w art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie Minister Finansów zauważa, że rozporządzenie, na podstawie którego sporządzono upomnienia w sprawie, której dotyczy pytanie prawne, utraciło moc obowiązującą na podstawie art. 127 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289, z późn. zm.) w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. poz. 656).

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jacek Kapica