



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 27 lipca 2015 r.

Sygn. akt SK 31/14

BAS-WPTK-2049/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	28. 07. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki F S.A. z siedzibą w W z 11 września 2013 r. oraz wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 listopada 2014 r. (sygn. akt SK 31/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 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 (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.), w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych, **jest niezgodny** z art. 2 i art. 217 Konstytucji;
- 2) art. 64 § 1 pkt 4 ustawy wymienionej w punkcie 1, 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 zdanie 2 ustawy wymienionej w punkcie 1, w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 oraz z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Podstawa i przedmiot kontroli

1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną spółki pod firmą F S.A. z siedzibą w W (dawniej: D S.A.; dalej: Spółka albo skarżąca) z 11 września 2013 r. (dalej: skarga). Skarga została przekazana Marszałkowi Sejmu pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z 1 września 2014 r. Pismem z 30 października 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO albo wnioskodawca) poinformował, że nie zgłasza udziału w tym postępowaniu. Jednakże 6 listopada 2014 r. Rzecznik wystąpił z samodzielnym wnioskiem (znak V.512.101.2014.ST; dalej: wniosek) o zbadanie konstytucyjności przepisów zakwestionowanych przez skarżącą. Zarządzeniem Prezesa TK wniosek Rzecznika został dołączony do sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną Spółki, zadekretowany pod tą samą sygnaturą akt i skierowany do łącznego rozpoznania.

2. Zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy art. 64 § 1, § 6 i § 8 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.; dalej: u.p.e.a.) stanowią odpowiednio:

„§ 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% kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr;

- 6) za zajęcie nieruchomości – 8% kwoty egzekwowanej należności, nie więcej jednak niż 34 200 zł;
- 7) za odebranie zajętych ruchomości od zobowiązanego – 5% kwoty wartości szacunkowej tych ruchomości, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr;
- 8) za odebranie pomieszczeń w zajętej nieruchomości – w wysokości i na zasadach określonych w art. 64a § 1 pkt 6;
- 9) za ogłoszenie sprzedaży zajętych ruchomości w drodze licytacji lub przetargu ofert lub za czynności przygotowawcze do sprzedaży egzekucyjnej w inny sposób – 6 zł 80 gr;
- 10) za ogłoszenie sprzedaży zajętej nieruchomości – 10 zł;
- 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;
- 13) za wezwanie pomocy Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Żandarmerii Wojskowej lub wojskowych organów porządkowych – 13 zł 50 gr;
- 14) za spisanie na miejscu u zobowiązanego protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego – 10% kwoty egzekwowanej należności, nie więcej jednak niż 3 zł. [...]

§ 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. [...]

§ 8. Zapłata egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych nie zwalnia od obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej oraz opłat za czynności egzekucyjne i wydatków egzekucyjnych [...].”

3. Przepis art. 64 § 2 u.p.e.a., do którego odsyła § 1 tego artykułu, stanowi z kolei: „Organ 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”.

4. Sposób ujęcia przedmiotu i zakresu kontroli jest odmienny w przypadku każdego z inicjatorów postępowania.

Skarżąca żąda 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, zaś art. 64 § 8 u.p.e.a. dodatkowo pod kątem zgodności z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Nie określa ona przy tym – a przynajmniej nie czyni tego w sposób wyraźny – zakresu, w jakim zakwestionowane przepisy miałyby być kontrolowane i uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą.

Z kolei wnioskodawca domaga się zbadania zgodności z art. 2 i art. 217 Konstytucji przepisów art. 64 § 1 pkt 1-5, pkt 7, pkt 11 i pkt 12 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określają one maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa on maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej oraz wnioskodawcy

1. Stan faktyczny, na tle którego Spółka sformułowała skargę konstytucyjną, przedstawiał się następująco. Na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego W i lipca 2002 r. (nr do i) w stosunku do skarżącej prowadzone było administracyjne postępowanie egzekucyjne dotyczące zaległości z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, łącznie za kilkanaście miesięcy w latach 1997-1999, w ogólnej kwocie należności głównej 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. między skarżącą, spółką dominującą wobec niej, bankami finansującymi ich działalność oraz Skarbem Państwa zawarto porozumienie w przedmiocie restrukturyzacji zobowiązań skarżącej, na podstawie którego

nastąpiła konwersja wierzytelności Skarbu Państwa na jej akcje. W rezultacie, decyzją z grudnia 2003 r. (nr) Naczelnik Urzędu Skarbowego W stwierdził wygaśnięcie zobowiązania podatkowego wraz z odsetkami.

W dniu stycznia 2007 r. skarżąca wniosła o umorzenie postępowania egzekucyjnego i stwierdzenie wygaśnięcia obowiązku poniesienia kosztów egzekucyjnych ze względu na wygaśnięcie egzekwowanego obowiązku „z innego powodu” (art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a.). Po wyczerpaniu przysługujących środków prawnych, postanowieniem z listopada 2009 r. (nr), wydanym w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy, Naczelnik Urzędu Skarbowego W umorzył postępowanie egzekucyjne. Jednocześnie, postanowieniem z lutego 2010 r. organ ten określił koszty egzekucyjne, obejmujące opłatę egzekucyjną oraz opłatę manipulacyjną od czynności dokonanych w jego ramach na kwotę zł. Postanowieniem z lipca 2010 r. (nr) Dyrektor Izby Skarbowej w W utrzymał w mocy powyższe postanowienie. Wyrokiem z kwietnia 2011 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę skarżącej na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w W , zaś Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z czerwca 2013 r. (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną skarżącej.

2. Skarżąca wywodzi, 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, natomiast 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 przyznaje, że każda danina publiczna ze swej istoty stanowi ingerencję w prawa majątkowe zobowiązanego. Wyważenie kolizji reguł proklamowanych w art. 84 i art. 64 Konstytucji powinno następować z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, wysłowionej w art. 31 ust. 3 i wywodzącej się z art. 2 Konstytucji. Tymczasem, w ocenie skarżącej, zakwestionowane przepisy art. 64 § 1, § 6 i § 8 u.p.e.a. zapoznają te zasady przez to, że nie określają górnej wysokości opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej, uzależniają ich wysokość wyłącznie od wysokości egzekwowanej kwoty, bez powiązania z efektywnością (skutecznością) egzekucji oraz nakładem pracy organu

egzekucyjnego, oraz nakładają obowiązek ich poniesienia bez względu na to, czy postępowanie się toczy, w tym także w sytuacji, gdy należność została uiszczona przez dłużnika dobrowolnie poza postępowaniem egzekucyjnym. Dowodem na to ma być zestawienie zakwestionowanych przepisów z radykalnie odmiennymi rozwiązaniami przewidzianymi odnośnie do wysokości i zasad ponoszenia opłat egzekucyjnych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 790; dalej: u.k.s.e) oraz wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie już dokonywał oceny ich konstytucyjności.

Skarżąca nie znajduje uzasadnienia dla takiego stanu rzeczy. Wprawdzie specyfika przedmiotu egzekucji administracyjnej uzasadnia bardziej restrykcyjne podejście niż w wypadku egzekucji świadczeń prywatnoprawnych, tym niemniej nie może to prowadzić do skrajności w postaci całkowitego uniezależnienia wysokości opłat egzekucyjnych od nakładu pracy i efektywności egzekucji i nadania im charakteru swoistego „parapodatku”.

Zdaniem skarżącej, wysokość opłat egzekucyjnych powinna być określona na poziomie służącym skuteczności i efektywności egzekucji. Ponadto, dłużnicy na każdym etapie postępowania powinni być motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli. Tymczasem regulacja art. 64 § 1, § 6 i § 8 u.p.e.a. jest „podwójnie nieadekwatna” do założonego celu: nie zachęca bowiem organu egzekucyjnego do szybkiego podejmowania czynności, zaś dłużnika – do dobrowolnego (choć spóźnionego) regulowania zobowiązań. W ocenie Spółki, „ryczałtowo-sankcyjny” charakter opłat egzekucyjnych w u.p.e.a. pozostaje w kolizji z istotą zadań państwa, które „nie powinny być źródłem zysku”.

W odniesieniu do art. 64 § 8 u.p.e.a. skarżąca zauważa ponadto, że zrównując pozycję dłużników, którzy są bierni podczas postępowania, a nawet utrudniają przeprowadzenie egzekucji oraz tych, którzy aktywnie współpracują z wierzycielem i organami egzekucyjnymi, narusza on konstytucyjną zasadę równości. Wątpliwości budzi również brak powiązania art. 64 § 8 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. Paradoksalnie, całkowite zaspokojenie wierzyciela przez dłużnika i zwolnienie organu egzekucyjnego z obowiązku prowadzenia egzekucji spotyka się – z tego punktu widzenia – ze swoistą, często dotkliwą sankcją. W ten sposób

dłużnicy, których działania zasługują na aprobatę, są traktowani identycznie jak ci, którzy do końca opierają się przed wykonaniem swoich zobowiązań.

3. W ocenie Rzecznika, przepisy art. 64 § 1 pkt 1-5, pkt 7, pkt 11 i pkt 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.

Charakteryzując regulację prawną kosztów postępowania egzekucyjnego w administracji, wnioskodawca podnosi, że jego wątpliwości budzą wyłącznie te przepisy, które określają wysokość opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej w sposób stosunkowy, bez wskazania ich górnej kwoty. Według RPO, opłata egzekucyjna i opłata manipulacyjna noszą wszelkie znamiona daniny publicznej; powinien zatem zachodzić uchwytny związek pomiędzy ich wysokością a nakładem pracy pracowników organu egzekucyjnego włożonym w stosowanie środków egzekucyjnych. Brak określenia górnej granicy opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej powoduje, że przy wysokiej kwocie egzekwowanej należności tracą one swoją pierwotną, wyznaczoną ustawą funkcję i stają się kolejnym, ukrytym podatkiem (pozostają opłatami jedynie w sensie formalnym, a w sensie materialnym stają się podatkiem). W rezultacie, zakwestionowane przepisy naruszają wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Godzą one również w art. 217 Konstytucji, który wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy pojęciem „podatku” oraz „innej daniny publicznej”, ponieważ prowadzą do „przekształcenia” daniny publicznej w podatek.

III. Analiza formalnoprawna

1. Z oczywistych względów analiza formalnoprawna koncentruje się na dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej spółki F

S.A. z 11 września 2013 r.

2. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone może wnieść skargę konstytucyjną 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. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego, przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu” (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99). Ponadto ustawa o TK nakłada na inicjatora postępowania obowiązki wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały – jego zdaniem – naruszone oraz uzasadnienia stawianych zarzutów (zob. art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK, a także postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest rozważyć, czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu nie jest zbędne lub niedopuszczalne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej, umarza postępowanie. Trybunał w toku całego postępowania, aż do wydania wyroku w sprawie, kontroluje, czy nie zachodzą ujemne przesłanki

procesowe wyłączające dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98; 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10; 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12). Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest bowiem uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam dalsze orzecznictwo). Skład sędziowski wyznaczony do orzekania merytorycznego nie jest przy tym związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo w postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10).

3. W pierwszej kolejności należy odnotować niedopuszczalność orzekania o zgodności ze wzorcami kontroli przywołanymi przez skarżącą przepisów art. 64 § 1 pkt 1-3 oraz 5-12 u.p.e.a. Jest poza wszelkim sporem, że podstawą prawną ostatecznej decyzji ustalającej wysokość opłaty egzekucyjnej w sprawie skarżącej był wyłącznie art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. (5% opłata egzekucyjna została naliczona z tytułu zajęcia innych praw majątkowych w postaci udziałów w spółkach z o.o.; zob. wyżej, pkt II.1 stanowiska). Pozostałe jednostki redakcyjne art. 64 § 1 u.p.e.a. nie spełniają zatem wymaganej przez art. 79 ust. 1 Konstytucji kwalifikacji „aktu normatywnego”, na podstawie którego „organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o [...] wolnościach lub prawach albo o [...] obowiązkach określonych w Konstytucji”.

4. Z tego względu Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w zakresie wnioskowanego przez skarżącą badania zgodności art. 64 § 1 pkt 1-3 oraz 5-12 u.p.e.a. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 i art. 84 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Odmienne racje przemawiają za niedopuszczalnością oceny konstytucyjności art. 64 § 8 u.p.e.a. z art. 32 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

W nawiązaniu do treści art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skarga konstytucyjna stanowi szczególny środek służący eliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami ustawy zasadniczej wyrażającymi wolności lub prawa, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia (zob. przykładowo postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02 i 18 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/04). Zakres wzorców w tym postępowaniu ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się (zob. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, które konstytucyjnie chronione prawa, wolności lub obowiązki i w jaki sposób zostały naruszone zaskarżonymi przepisami (zob. wyrok TK z 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał ponadto, że normy niewyrażające wprost praw podmiotowych mogą być przywoływane jako przesłanka skargi konstytucyjnej o tyle, o ile da się je przełożyć na normę prawną, określającą wolności lub prawa obywatela (zob. wyrok TK z 20 maja 2003 r., sygn. akt SK 10/02).

Tymczasem, zgodnie ze stałą linią orzecniczą sądu konstytucyjnego, do postanowień o charakterze ogólnym, które nie przyznają konkretnych praw lub wolności konstytucyjnych, należy – zasadniczo – art. 2 Konstytucji i wyprowadzane z niego zasady: prawidłowej legislacji, bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ujmowane w oderwaniu od innych norm ustawy zasadniczej przyznających lub zabezpieczających takie prawa lub wolności (zob. przykładowo wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07 oraz postanowienia TK z: 27 kwietnia 1998 r., sygn. akt Ts 46/98; 24 sierpnia 2006 r., sygn. akt Ts 13/06; 24 czerwca 2010 r., sygn. akt Ts 275/09). Postanowienie art. 2 Konstytucji wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 72/00; 20 lutego 2008 r., sygn. akt SK 27/07). Dlatego, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 listopada 1998 r. (sygn. akt SK 7/98): „[...] dla ochrony konstytucyjnych wolności

i praw w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych postanowieniach konstytucji”.

Analogiczne stanowisko jest prezentowane przez Trybunał w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jakkolwiek problem dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej opartej na zarzucie naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem pewnych wątpliwości w orzecznictwie pod koniec lat 90-tych XX wieku (zob. przykładowo aprobujące taką praktykę postanowienia TK z: 1 września 1998 r., sygn. akt Ts 107/98; 16 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 84/00 oraz negatywne rozstrzygnięcia zawarte w postanowieniach TK z: 17 lutego 1999 r., sygn. akt Ts 154/98; 30 września 1999 r., sygn. akt Ts 97/99; 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 188/00), został on – jak się wydaje – ostatecznie przesądzony w postanowieniu pełnego składu TK z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), w którym Trybunał dopuścił możliwość powoływania się w skardze konstytucyjnej na zasadę równości tylko w związku z innymi konkretnymi prawami i wolnościami wskazanymi w Konstytucji. Trybunał stwierdził m.in.: „Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że – będące jego pochodną – prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw. Jak już wspomniano, Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku «nierówności» dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw. [...] Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie»”. Od wydania cytowanego postanowienia orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii jest wyjątkowo konsekwentne. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji jest przywoływany zawsze jako przepis związkowy w stosunku do innego postanowienia Konstytucji, normującego konkretną wolność lub prawo podmiotowe (zob. przykładowo orzeczenia TK z: 18 lipca 2011 r., sygn. akt SK 10/10; 18 października 2011 r.,

sygn. akt SK 2/10; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09).

Wniosek o konsekwencjach niesamodzielności wzorca kontroli, sformułowany wobec art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji zachowuje aktualność także w odniesieniu do art. 84 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważa bowiem pogląd, że także w tym wypadku nie można mówić o odrębnym prawie konstytucyjnym „do sprawiedliwego traktowania” (tutaj – w sferze nakładania danin publicznych). Jego treścią jest ustanowienie powszechnego obowiązku ponoszenia przez każdego ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (zob. przykładowo postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 202/06, a także postanowienia TK z: 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06; 23 marca 2009 r., sygn. akt Ts 94/06; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Myśl tę wyraził Trybunał m.in. w postanowieniu wydanym w sprawie o sygn. akt SK 23/06, stwierdzając, że: „[...] art. 84 Konstytucji, wbrew wywodom skarżącej, nie wyraża żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, nie formułuje ani prawa, ani wolności konstytucyjnej, z których możliwe jest wywiedzenia takiego prawa podmiotowego [...]. Tak samo art. 217 Konstytucji, nawiązując do art. 84 Konstytucji, formułuje jedynie zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie nakładania podatków i innych danin publicznych. Określa materie wchodzące w zakres tzw. sfery wyłączności ustawy. Ma zatem charakter przedmiotowy i adresowany jest w pierwszej kolejności do podmiotów mających kompetencje prawotwórcze”. Opinia ta była powtarzana w późniejszych orzeczeniach Trybunału (w szczególności w sprawie o sygn. akt SK 19/10). W rezultacie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 84 Konstytucji może (powinien) być powoływany w procedurze skargi konstytucyjnej wyjątkowo, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych (zob. przykładowo postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 2/06 i cytowane tam orzeczenia).

Przypomnieć należy również stanowisko pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, według którego: „Konstytucja gwarantuje każdemu równość w zakresie obciążeń podatkowych i w tym zakresie ustawodawca jest związany dyrektywami płynącymi z konstytucyjnej zasady równości w związku z zasadą sprawiedliwości. Naruszenie tych dyrektyw może też być przedmiotem kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednakże w przypadku skargi konstytucyjnej wszczęcie

takiej kontroli obwarowane jest dodatkowym wymogiem wskazania naruszonych wolności lub praw konstytucyjnych skarżącego. Wynika to wprost z art. 79 ust. 1 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 TK z 16 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 202/06).

Reasumując, należy uznać, że w zakresie objętym pkt II.b *petitum* skargi konstytucyjnej (tj. w odniesieniu do odrębnie ujętego art. 64 § 8 u.p.e.a.) skarżąca nie wskazała przepisu ustawy zasadniczej, który statuuje określone prawo lub wolność konstytucyjną i – jako taki – mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Tym samym, nie spełniła ona wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

6. Z powyższych względów Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK w zakresie badania zgodności art. 64 § 8 u.p.e.a. z art. 32 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Na marginesie należy zasygnalizować wątpliwości dotyczące tego, czy zarzuty formułowane przez skarżącą w kontekście art. 64 § 8 u.p.e.a. istotnie dotyczą niekonstytucyjności normy zawartej *explicite* w treści tego przepisu, czy też wyłącznie praktyki jego stosowania.

Ostrość zarysowanego wyżej podziału na podlegającą kognicji Trybunału Konstytucyjnego ocenę hierarchicznej zgodności norm oraz wykraczające poza tę kognicję wartościowanie konkretnych aktów stosowania prawa zacierają (przynajmniej w pewnym stopniu) utrwalone w orzecznictwie stanowisko, wedle którego Trybunał może badać taką treść przepisu, jaką uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Możliwa jest bowiem sytuacja, „gdy prawo jest sformułowane w taki

sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechne stosowanie jest niewłaściwie. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką [...]” (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. także wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Jak wskazano m.in. w wyroku TK z 13 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 36/98): „jednym z rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest [...] to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy w tak autorytatywnej procedurze, jak przewidziana w art. 390 k.p.c., albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury”.

W toku postępowania odwoławczego oraz sądowo-administracyjnego skarżąca forsowała tezę, że przeniesienie na wierzyciela pewnych składników majątku dłużnika w zamian za (ujmując rzecz w dużym uproszczeniu) wygaśnięcie jego wierzytelności wobec dłużnika nie stanowi „zapłaty egzekwowanej należności” w rozumieniu art. 64 § 8 u.p.e.a. W konsekwencji, nie stosuje się wówczas przywołanego przepisu, wedle którego zapłata egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych nie zwalnia od obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej oraz opłat za czynności egzekucyjne i wydatków egzekucyjnych.

W wydanym w sprawie skarżącej wyroku z stycznia 2009 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko odmienne, uznając, że pojęcie „zapłaty” na tle art. 64 § 8 u.p.e.a. należy interpretować szeroko, obejmując nim wszelkie formy efektywnego zaspokojenia wierzyciela poza postępowaniem egzekucyjnym – i w takim rozumieniu zdaje się kwestionować ten przepis skarżąca. Nie oznacza to jednak, że przywołany wyrok przesądza o istnieniu utrwalonej, jednolitej i powszechnej linii orzeczniczej. Jako przykłady można przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 lutego 2008 r. (sygn. akt III SA/Wa 2100/07), w którym wskazano m.in., że: „do przepisu art. 64 § 8 u.p.e.a. nie można stosować wykładni rozszerzającej i norma ta zgodnie z jej dosłownym brzmieniem ma zastosowanie wyłącznie do w przypadku zapłaty egzekwowanego obowiązku po podjęciu czynności egzekucyjnych, natomiast norma ta *a contrario* nie będzie miała zastosowania w przypadku zaspokojenia

zobowiązania podatkowego w toku postępowania egzekucyjnego w sposób wskazany w art. 59 § 1 pkt 6 i art. 66 § 1 pkt 1 i 2 O.p. [tj. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. – uwaga własna]”. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 7 marca 2007 r. (sygn. akt III SA/Wa 4190/06), w którym stwierdzono m.in.: „W przypadku wygaśnięcia obowiązku poprzez umorzenie należności w podatku od towarów i usług w drodze restrukturyzacji [na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych od przedsiębiorców (Dz. U. Nr 155, poz. 1287 ze zm.) – uwaga własna] postępowanie egzekucyjne na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a. podlega obligatoryjnemu umorzeniu”. W ocenie cytowanego sądu, jeżeli wygaśnięcie obowiązku nastąpiło w drodze decyzji restrukturyzacyjnej „odpowiedzialność za powstałe koszty egzekucyjne nie może obciążać ani zobowiązanego, ani wierzyciela. W takiej sytuacji organ egzekucyjny działając na podstawie art. 64e § 1, § 4a powinien z urzędu umorzyć koszty z tytułu opłat, o których mowa w art. 64 § 1 i 6, jeżeli opłaty te nie mogą być ściągnięte od zobowiązanego i powstały w zgodzie z prawem wszczętym i prowadzonym postępowaniu egzekucyjnym na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez organ wykonujący”. Analogiczne stanowisko jest prezentowane również w doktrynie. Jak podnosi w komentarzu do art. 64 u.p.e.a. W. Grześkiewicz: „Przepis § 8 komentowanego artykułu nie odnosi się do przypadków wygaśnięcia zobowiązania w inny sposób niż przez zapłatę. Przykładem takiego efektywnego wygaśnięcia zobowiązania podatkowego jest przeniesienie własności rzeczy i praw majątkowych. Formę takiego wygaśnięcia zobowiązania przewidują przepisy art. 66 § 1 o.p. [tj. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. – uwaga własna]” (W. Grześkiewicz [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. R. Kijowski, Lex/el. 2015, nr 10105, komentarz do art. 64, pkt 8.2; zob. także opinię Krajowej Rady Doradców Podatkowych z 23 czerwca 2010 r. do założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, s. 5, <https://krdp.pl/files/aktystanowiska/27.pdf>).

8. W tej sytuacji, postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 64 § 8 u.p.e.a. powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

9. Odrębnej uwagi wymaga problem zakresu zaskarżenia art. 64 § 6 u.p.e.a. Zarówno skarżąca, jak i wnioskodawca wskazują w charakterze przedmiotu kontroli cały przywołany paragraf. Tymczasem bliższa analiza pism inicjujących postępowanie wskazuje, że podnoszone w nich zarzuty nie dotyczą samej zasady pobierania opłaty manipulacyjnej z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych, proklamowanej w zdaniu 1 art. 64 § 6 u.p.e.a. (w każdym razie zarzuty takie nie zostały w nich sformułowane *expressis verbis*), przesłanek powstania obowiązku jej zapłaty (w takim wypadku przedmiotem zaskarżenia powinien być raczej art. 64 § 9 u.p.e.a.), czy też jej relacji do instytucji zwrotu wydatków (art. 64b u.p.e.a.), ale wysokości tej opłaty, zadekretowanej w zdaniu 2 art. 64 § 6 u.p.e.a. (tak zwłaszcza we wniosku Rzecznika).

10. W rezultacie, kierując się utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że rzeczywistym przedmiotem kontroli jest (powinien być) w analizowanym kontekście przepis art. 64 § 6 zdanie 2 u.p.e.a.

IV. Analiza zgodności

1. Uwaga wstępna

Skarżąca i wnioskodawca kwestionują dwa formalnie odrębne przepisy (grupy przepisów), normujące odpowiednio: wysokość opłat egzekucyjnych pobieranych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych za wymienione taksatywnie czynności egzekucyjne (art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 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.). Ponieważ jednak treść zarzutów formułowanych pod ich adresem oraz istota powstających na tym tle problemów konstytucyjnych wydaje się zbieżna, merytoryczna ocena ich zgodności zostanie przedstawiona łącznie.

2. Wzorce konstytucyjne

a) Zasada demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa, względnie mogą być przywoływane jako związkowe wobec przepisów wyrażających prawa i wolności konstytucyjne w sprawach inicjowanych skargami konstytucyjnymi. W niniejszej sprawie skarżąca i wnioskodawca powołują się na wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwaną dalej również zasadą lojalności; zob. przykładowo wyrok TK z: 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01).

2. W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego, z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”, wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. syntetyczne zestawienie dotychczasowych poglądów Trybunału w wyroku TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

b) Zasada proporcjonalności

1. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia 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”.

2. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania

z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

3. Co do zasady, naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce w sytuacji, w której da się w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w proklamowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zdaniem Trybunału, wspomniany przepis nie formułuje bowiem samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany z innymi normami ustawy zasadniczej, musi zostać powiązany z konkretnym prawem podmiotowym (zob. wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08; 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08; postanowienia TK z: 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/08; 29 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 393/08). W niektórych judykatach, nawiązując do art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak, że zasada proporcjonalności ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. W takich wypadkach zarzut braku proporcjonalności jest oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne (oczywiście, jeżeli nie wpływa to na dopuszczalność zainicjowania kontroli konstytucyjności określaną na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji; zob. przykładowo wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01; 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07; 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07).

4. Bliższej uwagi wymaga adekwatność art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli, zwłaszcza w świetle przedmiotu zaskarżonej regulacji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto bowiem, że: „Nałożenie opartego na art. 84 Konstytucji obowiązku świadczeń podatkowych oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem [...]. Realizacja obowiązków podatkowych łączy się więc nieuchronnie z ingerencją w prawa majątkowe. Jednakże z uwagi na to, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, jej dopuszczalność 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 TK z 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; zob. także wyroki TK z: 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 27 lipca 2004 r., sygn. akt SK 9/03; 25 października 2004 r., sygn. akt SK 33/03; 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04 oraz postanowienie TK z 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12). W konsekwencji, Trybunał uznaje, że: „Zawarte w Konstytucji ograniczenia, 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 TK z 13 października 2008 r., sygn. akt K 16/07; zob. także wyroki TK z: 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10).

W niniejszej sprawie – rekonstruując treść wzorca kontroli – odwołanie się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji można uznać za dopuszczalne, ponieważ zarzut skarżącej dotyczy nie tyle ingerencji w prawa majątkowe, polegającej na nałożeniu podatku, ale następującej przez obciążenie dodatkowe (w postaci opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej), wykraczające poza granice samego podatku.

5. Reasumując, w okolicznościach niniejszej sprawy art. 31 ust. 3 Konstytucji należy uznać za adekwatny wzorzec konstytucyjności art. 64 § 1 pkt 4 oraz § 6 u.p.e.a.

c) Prawo do własności oraz innych praw majątkowych

1. Skarżąca zarzuca naruszenie przez kwestionowany przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 Konstytucji ugruntowany jest pogląd, że: „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” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Ochrona zapewniana własności i innym majątkowym prawom podmiotowym, zgodnie z art. 64 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, musi być realna. Kryterium weryfikacji tej cechy jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

3. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, sprzeczne ze standardem konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia

powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Sąd konstytucyjny wyraził także pogląd, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych powinna polegać nie tylko na eliminowaniu działań faktycznych, prowadzących do uniemożliwienia uprawnionemu korzystania z przysługującego prawa, ale także na takim ukształtowaniu unormowań pozytywnych dotyczących treści danego prawa, które w znacznym stopniu ograniczają niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanej z zachowaniem jego realnej wartości, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń obiektywnych, na przykład związanych z głębokimi przeobrażeniami ustroju ekonomicznego państwa (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99).

4. Biorąc pod uwagę charakter regulacji zawartej w zaskarżonym przepisie, należy rozstrzygnąć, czy art. 64 ust. 1 Konstytucji można uznać za adekwatny wzorzec kontroli jej zgodności. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, ingerencja w sferę praw majątkowych należy do zasadniczej treści podatku oraz innych danin publicznych (zob. wyroki TK z: 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00 i 29 listopada 2006 r., sygn. akt SK 51/06). Dlatego ciężary publiczne, zwłaszcza w postaci prawidłowo stanowionych podatków, nie mogą być uznane za niekonstytucyjną ingerencję w sferę własności i innych praw majątkowych (zob. wyroki TK z: 20 listopada 2000 r., sygn. akt K 41/02; 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04 i powołane tam orzeczenia). Przyjęcie, że każdy wypadek nałożenia podatku lub innej daniny publicznej stanowi niedopuszczalne ograniczenie własności, prowadziłoby do fałszywego wniosku, że ustawodawca jest ograniczony ochroną praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji. Tymczasem obowiązek ponoszenia przez każdego ustawowo określonych ciężarów i świadczeń publicznych z natury rzeczy ogranicza ochronę praw majątkowych.

W rozpoznawanej sprawie zarzuty stawiane w skardze dotyczą jednak nie tyle ingerencji w prawa majątkowe polegającej na nałożeniu podatku, ile następującej przez obciążenie dodatkowe, wykraczające poza granice samego podatku, względnie stanowiącej ukrytą formę „dodatkowego” opodatkowania (zob. podobną metodykę przyjętą w wyrokach TK z: 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08 i 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10). Ponadto dopuszczalność stosowania

art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli, także w sprawach podatkowych, została potwierdzona m.in. w wyrokach TK z: 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 63/06 czy 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08.

5. Reasumując, w okolicznościach niniejszej sprawy art. 64 ust. 1 Konstytucji należy uznać za adekwatny wzorzec konstytucyjności art. 64 § 1 pkt 4 oraz § 6 u.p.e.a.

d) Zasada powszechności opodatkowania i sprawiedliwości podatkowej

1. Artykuł 84 Konstytucji stanowi: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.

2. Artykuł 84 Konstytucji formułuje zasadę powszechności opodatkowania (lub ponoszenia innych świadczeń publicznych), która jest jedną z podstawowych zasad prawa finansowego. Wyraża się ona w tym, że podatek jako świadczenie o charakterze nieekwiwalentnym powinien obciążać wszystkich, tak by można było zaspokajać wspólne potrzeby (zob. Z. Ofiarski, *Źródła prawa podatkowego i jego stanowienie oraz podstawowe formy* [w:] *System prawa finansowego. Prawo daninowe*, red. L. Etel, t. 3, Warszawa 2010, s. 395). Wspólnie z art. 217 Konstytucji wyraża on zaś zasadę władztwa daninowego (podatkowego), zgodnie z którą państwo może obciążać obywateli podatkami w celu realizacji zadań publicznych (zob. K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 84, s. 2; T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego* [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 345 i n.; por. także wyrok TK z 26 października 2004 r., sygn. akt SK 7/04). W literaturze zauważa się, że oba te przepisy „składają się na względnie koherentną konstrukcję tzw. władztwa podatkowego” i powinny być traktowane równorzędnie, a różnica między nimi dotyczy „rozłożenia akcentów”: art. 84 Konstytucji podkreśla stronę podmiotową obowiązku ponoszenia danin publicznych (powszechność), a art. 217 Konstytucji stronę przedmiotową (kompetencje państwa wykonywane obowiązkowo w formie ustawy; por. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 217, s. 5-9). Należy jednak podkreślić, że art. 84 Konstytucji akcentuje aspekt podmiotowy zasady powszechności opodatkowania; nie należy natomiast wywodzić z niego dyrektywy powszechności opodatkowania w znaczeniu przedmiotowym (zob. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12).

3. Artykuł 84 Konstytucji wyraża zasadę sprawiedliwości podatkowej i wyłączności ustawy w zakresie ustanawiania obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Jakkolwiek w orzecznictwie TK brak w tym zakresie pełnej zgodności poglądów, z reguły sprawiedliwość podatkowa jest pojmowana jako reguła kształtowania podatków według zasady równości i powszechności (zob. przykładowo wyrok TK z 29 lipca 2014 r., sygn. akt P 49/13). Z zasady powszechności wynika, że obowiązek podatkowy 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 (w zakresie stanu majątkowego, rodzajów źródeł przychodów i ich wielkości), powinny być opodatkowane równo (por. wyrok TK z 8 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10). Konsekwencją powyższych zasad jest obowiązek państwa w zakresie egzekwowania od wszystkich podatników wywiązywania się z obowiązku podatkowego, gdyż środki pochodzące z podatku są podstawą utrzymania i sprawnego funkcjonowania państwa, które jest dobrem wszystkich obywateli. Płacenie podatków jest jedną z powinności jednostek wobec państwa, uzasadnionych tym, że każdy – korzystając z różnych form realizacji zadań publicznych przez państwo (zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie dróg) – powinien też partycypować w ich finansowaniu. Inaczej mówiąc, każdy jest zobowiązany przyczynić się do dobra wspólnego według własnych możliwości. Niewywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych godzi nie tylko w interes finansowy Skarbu Państwa lub uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego, ale również narusza szeroko pojęty interes publiczny, sprzeciwiając się równocześnie zasadom sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki TK z: 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 90/08; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10). Odsyłając do dalszego orzecznictwa konstytucyjnego, należy także wskazać, że oprócz nakazu zachowania ustawowej formy dla świadczeń i ciężarów publicznych, z art. 84 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wyprowadza wniosek o poszerzonej swobodzie regulacyjnej

prawodawcy w zakresie prawa daninowego oraz związaną z tym modyfikację konstytucyjnego testu dozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe w wypadku ograniczeń wynikających z prawa daninowego (zob. przykładowo wyroki TK z: 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06; 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

e) Zasada wyłączności ustawy w prawie daninowym

1. Według art. 217 Konstytucji: „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”.

2. Przywołany artykuł, formułujący zasadę wyłączności ustawy w zakresie prawa daninowego, był wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97; 1 września 1998 r., sygn. akt U 1/98; 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98; 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt K 7/08; 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09). W doktrynie podkreśla się, że ustrojodawca ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy w sprawach wymienionych w art. 217 Konstytucji, pozostawiając ustawodawcy zwykłej swobodę w zaliczaniu danin do poszczególnych kategorii oraz w określaniu nazw nakładanych danin. O ile art. 84 Konstytucji formułuje nakaz precyzyjnego ustalenia w ustawie wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, to art. 217 Konstytucji wskazuje, w odniesieniu do jakich elementów omawianego stosunku rozważany obowiązek regulacji w drodze ustawy ma charakter szczególny (zob. wyroki TK z: 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 7 września 2010 r., sygn. akt P 94/08). Z powołanego przepisu wynika, że ustawodawca powinien określić takie elementy konstrukcji podatków oraz innych danin publicznych, jak: podmiot, przedmiot i stawkę oraz ulgi i umorzenia oraz podmioty zwolnione (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1049). Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji „nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne

elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane w ustawie” i to tak, „aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności” (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98). Jak wskazuje się z kolei w orzecznictwie administracyjnym: „Wszelkie uprawnienia i obowiązki podatkowe muszą wynikać wprost z przepisów ustawy. [...] Za niesporny należy uznać pogląd, że w drodze analogii nie wolno tworzyć nowych stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu, a milczenie ustawodawcy należy uznać za obszar wolny od opodatkowania, a nie za lukę prawną i to nawet wtedy, gdy można było domniemywać błąd legislacyjny” (wyrok NSA z 2 marca 2006 r., sygn. akt I FSK 736/05).

Z drugiej strony, podkreśla się, że art. 217 Konstytucji zalicza regulowanie spraw podatków do wyłączności ustawy, ale nie formułuje materialnych ograniczeń, które wyznaczyłyby treść i kierunki przyjmowanych rozwiązań – ustalenie tych treści i kierunków pozostawiono ustawodawcy (zob. J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 37-38). Tym samym, art. 217 Konstytucji postrzegany samoistnie ustanawia wymóg drogi ustawowej dla regulacji wymienionych w nim elementów obowiązku podatkowego (daninowego), określając materię przewidzianej regulacji, ale nie odnosząc się do jej treści (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, komentarz do art. 217, s. 9). Rozpatrywany w łączności z art. 84 Konstytucji przepis ten stanowi zaś podstawę dla odkodowania zasady władztwa podatkowego, według której państwo ma prawo obciążać podmioty znajdujące się w zakresie jego władzy w celu finansowania swoich zadań (zob. przykładowo wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02).

3. Wyłączność ustawy oznacza, że „przypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczone są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji” (wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01; zob. także przykładowo wyrok TK z 1 września 1998 r., sygn. akt U 1/99). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występuje przy tym rozróżnienie sposobu rozumienia wyłączności ustawy w zależności od tego, czy chodzi o podatki, czy opłaty. Trybunał stwierdza bowiem, że: „w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do

uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków" (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; zob. także powołane tam orzecznictwo wcześniejsze).

2. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej Spółki oraz wniosku Rzecznika celowe wydaje się przedstawienie zarówno kontekstu normatywnego zakwestionowanej regulacji, jak i jej istoty.

Zakwestionowane przepisy, normujące – jak już wskazano – 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.) stanowią element regulacji kosztów postępowania egzekucyjnego w administracji (Rozdział 6, tj. art. 64-66 u.p.e.a.). Na koszty tego postępowania, definiowanego jako zorganizowany ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy egzekucyjne oraz inne podmioty w celu przymusowego wykonania obowiązków objętych egzekucją administracyjną (zob. Z. Leoński, R. Hauser [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczyła, Warszawa 2011, s. 3-4; wyrok NSA z 26 marca 2009 r., sygn. akt II FSK 1462/08), składają się – poza wymienionymi opłatami – wydatki egzekucyjne (zob. art. 64c § 1 zdanie 1 u.p.e.a.; a według niektórych autorów ponadto opłata komornicza; zob. W. Grześkiewicz, *Egzekucja administracyjna – teoria i praktyka*, Warszawa 2006, rozdział 12, Lex/el. nr 53832).

Zawarta w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji regulacja kosztów egzekucyjnych ma charakter zupełny. Dlatego, jak przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie sądowym, nie ma w tym zakresie podstaw do stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz.267 ze zm.; dalej: k.p.a.) na podstawie art. 18 u.p.e.a. (zob. wyrok NSA z 19 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2455/11).

2. Opłaty egzekucyjne są należne za dokonywane w toku postępowania egzekucyjnego w administracji i egzekucji administracyjnej czynności egzekucyjne, z reguły – z tytułu stosowanych przez organ egzekucyjny lub organ rekwizycyjny środków egzekucyjnych. W wypadku kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 u.p.e.a. należą się one za: pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego, zajęcie wynagrodzenia za pracę, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, innych wierzytelności i praw majątkowych, ruchomości, odebranie zajętych ruchomości, przeprowadzenie licytacji lub dokonanie sprzedaży egzekucyjnej w inny sposób oraz spisanie protokołu o udaremnieniu przez zobowiązanego przeprowadzenia egzekucji z zajętych ruchomości lub praw majątkowych przez ich usunięcie, zbycie lub uszkodzenie. Opłaty te mają charakter stosunkowy i wynoszą od 4 do 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 szczególnego charakteru opłatą, którą pobiera się z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych w początkowej fazie postępowania egzekucyjnego. Wynosi ona 1% kwoty egzekwowanej należności objętej tytułem wykonawczym (każdym tytułem wykonawczym), nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr.

Obowiązek uiszczenia opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej powstaje z chwilą dokonania (finalizacji) czynności, z którą jest ona związana (pobrania pieniędzy, doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o zajęciu, podpisania protokołu odebrania lub sprzedaży rzeczy *etc.*), a w wypadku opłaty manipulacyjnej – alternatywnie również z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego (art. 64 § 8 i 10 u.p.e.a.). Jeżeli więc organ egzekucyjny nie zastosował środka egzekucyjnego (nie dokonał zajęcia), a wobec tego nie mógł doręczyć dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu, to opłata manipulacyjna mu nie przysługuje (zob. wyrok NSA z 9 listopada 2004 r., sygn. akt FSK 729/04). Tym niemniej, z samej 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. Organ 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 za pokwitowaniem lub doręczył zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego lub zawiadomienie o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego. Tak długo, jak warunek ten nie będzie spełniony, organ egzekucyjny nie będzie mógł pobierać od zobowiązanego opłat za czynności egzekucyjne.

3. Zdaniem Sejmu – podobnie jak i w ocenie pozostałych uczestników postępowania – nie ulega wątpliwości, że opłaty egzekucyjne w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz opłata manipulacyjna, o których mowa w zakwestionowanych przepisach art. 64 § 1 i § 6 u.p.e.a., są daninami publicznymi w rozumieniu konstytucyjnym (zob. również uchwałę SN z 22 października 2002 r., sygn. akt III CZP 65/02). Treść znaczeniowa pojęcia „danina publiczna”, a w szczególności kryteria identyfikacji i rozróżnienia opłaty i podatku, jako różnych danin publicznych, były wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09 i omówione tam orzecznictwo; zob. także wyroki TK z: 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08; 26 października 2010 r., sygn. akt K 58/07; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Za stanowiskiem Trybunału wyrażonym w sprawie o sygn. akt P 9/09 można przyjąć, że daniną publiczną jest przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw.

Za powyższą kwalifikacją opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej w egzekucji administracyjnej przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze – obowiązek poniesienia tych opłat został nałożony ustawą i ma charakter (względnie) powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, spełnianego w związku ze świadczeniem podmiotu publicznego

(organu egzekucyjnego): pobraniem pieniędzy, zajęciem określonych ruchomości, nieruchomości, praw majątkowych, ogłoszenie o sprzedaży, przeprowadzenie licytacji, spisanie protokołu *etc.* albo za czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych. Nie ma przy tym znaczenia, że świadczenie organu egzekucyjnego nie jest spełniane na rzecz podmiotu, który z reguły jest zobowiązany do uiszczenia opłaty (dłużnika), ale (przynajmniej z reguły) na rzecz wierzyciela (zob. poniżej). Jest to związane ze specyficznymi, przyjętymi w postępowaniu egzekucyjnym regułami rozkładu kosztów.

Po drugie – opłaty egzekucyjne i opłata manipulacyjna są świadczeniami pieniężnymi o charakterze przymusowym. Obowiązek zapłaty spoczywa, co do zasady, na zobowiązanym, co jest konsekwencją obowiązującej w procedurze egzekucyjnej w administracji zasady odpowiedzialności zobowiązanego za koszty egzekucji (a uogólniając tzw. zasady zawinienia; zob. art. 64c § 1 zdanie 2 u.p.e.a.; zob. także R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, s. 278; A. Skoczylas, *komentarz do § 56 [w:] System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2014, s. 353-354; wyrok NSA – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z 28 sierpnia 1998 r., sygn. akt I SA/Wr 550/97). Zasadność obowiązywania tej regulacji nie budzi wątpliwości z uwagi na fakt, że całe postępowanie egzekucyjne i związana z nim konieczność funkcjonowania organów egzekucyjnych jest następstwem uchylania się przez zobowiązanych od wykonywania nałożonych na nich obowiązków (R. Hauser [w:] *Postępowanie...*, s. 283; M. Grzymisławska-Cybulska [w:] *Koszty i opłaty w postępowaniach administracyjnych i postępowaniu sądownoadministracyjnym*, red. A. Trela, M. Swora, Warszawa 2007, s. 65). Jedynie wyjątkowo koszty egzekucyjne – w części lub w całości – jest zobowiązany pokryć wierzyciel (art. 64c § 2, § 3 i § 4 u.p.e.a.). Podmioty zobowiązane do uiszczenia ww. opłat nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności wysokości opłat, ewentualnego ich obniżenia lub odstąpienia od ich poboru oraz terminu zapłaty (za wyjątkiem skorzystania z wniosku o umorzenie należności lub rozłożenie jej na raty). Elementy te określa bowiem ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Po trzecie – opłaty egzekucyjne i opłata manipulacyjna należą do dochodów publicznych i są przeznaczane na realizację celów publicznych. Opłata manipulacyjna jest formą zwrotu kosztów manipulacyjnych związanych ze stosowaniem środków egzekucyjnych, natomiast opłaty egzekucyjne stanowią – jak

już wskazano – formę wynagrodzenia organu egzekucyjnego, nie powodując wydatkowania przez niego jakichkolwiek pieniędzy. Stanowią one dochód organu egzekucyjnego, z którego pokrywa się funkcjonowanie systemu egzekucji administracyjnej (art. 64c § 9-12 u.p.e.a.).

Po czwarte – opłaty, do których odnoszą się zakwestionowane przepisy, są należnościami podlegającymi egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 64c § 5 zdanie 1 u.p.e.a., egzekucja kosztów egzekucyjnych następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zaś według art. 64c § 6 u.p.e.a. koszty egzekucyjne powstałe w egzekucji należności pieniężnej są dochodzone na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na tę należność, chyba że przepis ustawy stanowi inaczej.

4. Przedstawiona wyżej charakterystyka opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej przemawia zarazem za uznaniem ich za daniny, które – przynajmniej konstrukcyjnie, nominalnie – nie mają charakteru podatkowego. Są one bowiem świadczeniami pieniężnymi, przymusowymi, bezzwrotnymi, jednostronnymi, publicznoprawnymi, ale odpłatnymi i mającymi realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tym niemniej, nie są to również opłaty w ścisłym sensie tego słowa, tj. świadczenia publicznoprawne pobierane w zamian za (względnie) ekwiwalentne świadczenia ze strony organu administracji publicznej. Zwłaszcza regulacja prawna wysokości i zasad pobierania opłat egzekucyjnych realizuje bowiem (powinna realizować) szereg funkcji, takich jak: (a) funkcja fiskalna – polegająca na wykorzystaniu opłat jako źródła zasilania wpływów budżetowych, (b) funkcja procesowa – polegająca na wpływaniu na aktywność procesową i przeciwdziałanie bierności stron (uczestników) postępowania; (c) funkcja społeczna – polegająca na zapewnieniu realnej równości stron (uczestników) postępowania i zapewnieniu skutecznej ochrony interesów i praw podmiotowych zwłaszcza słabszych z nich; (d) funkcja społeczno-wychowawcza – polegająca na dyscyplinowaniu stron (uczestników) postępowania do zachowań właściwych z punktu widzenia określanych przez ustawodawcę celów polityczno-prawnych (szerzej na ten temat zob. S. Babiarcz [w:] S. Babiarcz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2009, s. 59 i n.). Odnośnie do funkcji pozafiskalnych podkreśla się, że koszty egzekucyjne, które będzie musiał ponieść

zobowiązany w związku z tym, że przez swoje zaniechanie w realizacji obowiązku doprowadził do konieczności uruchomienia trybu przymusowego, stanowią dla niego „określoną dolegliwość materialną, będącą swego rodzaju sankcją za niewykonanie nałożonego obowiązku. Niewątpliwie oddziałują również na przyszłość, pełniąc funkcję wychowawczą. W podobny sposób zakwalifikować trzeba wypadki obciążające wierzyciela, który spowodował niezgodne z prawem wszczęcie i prowadzenie egzekucji” (K. Celińska-Grzegorzczak [w:] *Koszty...*, red. A. Trela, M. Swora, s. 60).

W tym miejscu warto przypomnieć pogląd sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 10/09, według którego: „zadaniem opłat publicznych w systemie dochodów publicznych nie jest wyłącznie zasilanie tego systemu. Uzasadnienia ich występowania szukać należy również w pochodnych funkcjach opłat publicznych (np. prohibicyjnej, prewencyjnej, represyjnej, kompensacyjno-odszkodowawczej). Rola i znaczenie tych funkcji nie są równorzędne, zależą od takich czynników, jak dostosowanie rodzaju i wysokości opłaty publicznej do jej przedmiotu i zamierzonego kierunku oraz natężenia oddziaływania, konstrukcja prawna opłaty publicznej, odczuwalność materialna i pozamaterialna jej ciężaru finansowego [...] opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku”.

W kontekście wykładni przepisów art. 84 i art. 217 Konstytucji analogiczne stanowisko jest formułowane w doktrynie, wedle której: „warto zwrócić uwagę na różnorodność ciężarów finansowych zaliczanych do konstytucyjnej kategorii danin publicznych oraz niekonsekwencję ustawodawcy w ich określaniu. W praktyce nazwa świadczenia często nie odpowiada jego właściwościom, co powoduje, że każdorazowo należy poszukiwać cech materialnych jako przesądzających o jego zakwalifikowaniu do [...] kategorii konstytucyjnych. [...]. Na potrzeby wykładni norm i zasad konstytucyjnych należy zatem przyjmować szersze rozumienie takich pojęć jak podatki czy daniny publiczne niż używane na gruncie prawa finansowego” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie TK. Najnowsze tendencje*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 1, s. 57).

5. Konsekwencją uznania opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej pobieranych w egzekucji administracyjnej za daniny publiczne i opłaty w rozumieniu konstytucyjnym, jest przyznanie ustawodawcy stosunkowo szerokiego zakresu swobody regulacyjnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że Konstytucja nakłada na każdego obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji); tym samym w znacznej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji, w dziedzinie prawa daninowego (zob. przykładowo postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., sygn. akt SK 23/06, a także orzeczenia przywołane wyżej, w pkt IV.2.c.4 stanowiska). Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, wpływanie na sferę praw majątkowych należy do zasadniczej treści podatku (zob. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06) wynikającej jednak wprost z przepisów rangi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00). Oczywiście, przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być jednak zgodne ze wszystkimi obowiązującymi normami i zasadami konstytucyjnymi. Nie mogą one prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną; w szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, aby stał się on instrumentem konfiskaty mienia (zob. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 7 czerwca 1999 r., sygn. akt K 18/98; 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06).

6. Nie ulega wątpliwości, że sama instytucja opłat egzekucyjnych oraz innych kosztów egzekucji obciążających, co do zasady, dłużnika, znajduje legitymację konstytucyjną (zob. S. Fundowicz [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 38 oraz poglądy przytoczone wyżej, w pkt IV.3.3 stanowiska). Warto również przypomnieć zasadę prawną (akceptowaną też przez Trybunał Konstytucyjny; por. np. wyrok TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01), zgodnie z którą prawo nie ochrania sytuacji zaistniałych wskutek działań bezprawnych (*nemo ex suo delicto meliorem suam condicionem facere potest*). Zasada ta powinna stanowić swoiste tło oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Tym niemniej, należy zgodzić się ze skarżącą oraz wnioskodawcą, że przyjęta w zakwestionowanych przepisach art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 u.p.e.a. konstrukcja stosunkowych opłat egzekucyjnych i opłaty

manipulacyjnej, nieograniczonych co do ich maksymalnej wysokości, narusza zarówno gwarancje ustrojowe wyrażone w art. 2 i art. 217 Konstytucji, jak i prawa majątkowe chronione na podstawie art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji.

Opłaty egzekucyjne i opłata manipulacyjna z założenia nie stanowią obciążeń podatkowych, ale inne daniny publiczne, które powinny realizować wskazane wyżej (zob. pkt IV.3.4 stanowiska) funkcje, z fiskalną i stymulująco-wychowawczą na czele (i przy ścisłym rozumieniu pojęcia funkcji, jako stałego i zamierzonego skutku wykonania obowiązku; zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 20). Funkcje te powinny być przy tym ze sobą zespolone: opłata egzekucyjna i manipulacyjna mogą i powinny stanowić *sui generis* sankcję z tytułu niewykonania obowiązku egzekwowanego w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji, ale tylko w zakresie, w jakim jest to uzasadnione argumentami fiskalnymi – tj. prognozowanymi przez ustawodawcę kosztami funkcjonowania aparatu egzekucyjnego. Wszak w doktrynie opłaty egzekucyjne określa się wprost jako formę zryczałtowanego wynagrodzenia organu prowadzącego egzekucję za podejmowane czynności egzekucyjne (zob. S. Serafin [w:] *System...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 300). Nie do pogodzenia ze wskazaną wyżej *ratio* oraz konstrukcją opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej wydaje się natomiast sytuacja, w której rola tych opłat sprowadza się wyłącznie do roli dodatkowej sankcji pieniężnej, która nie znajduje uzasadnienia w kosztach funkcjonowania aparatu egzekucyjnego w ogólności, czy też zryczałtowanych kosztach prowadzenia danego postępowania egzekucyjnego w szczególności.

Tymczasem, jak trafnie wywodzi Rzecznik, skutek braku określenia górnej granicy stosunkowej opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej, w wypadku należności o znacznej wartości opłaty te przestają pełnić zakładane dla nich funkcje, stając się z perspektywy dłużnika wyłącznie dodatkową sankcją pieniężną z tytułu niewykonania obowiązku, a z perspektywy organu egzekucyjnego – formą dochodu nieznajdującego uzasadnienia w liczbie, czasochłonności czy też stopniu skomplikowania podejmowanych czynności egzekucyjnych. Nie idzie przy tym jedynie o nazwę. Jak się bowiem zauważa w doktrynie: „Świadczenie pieniężne będzie podatkiem w rozumieniu art. 84 i 217 Konstytucji bez względu na nazwę, jaką nada konkretnej daninie ustawodawca. [...] Co za tym idzie, podatkiem w rozumieniu

konstytucyjnym jest w praktyce wiele danin określonych przez ustawodawcę mianem opłat" (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 53). *Clou* problemu sprowadza się do tego, że zerwanie konstrukcyjnego związku między – nawet najogólniej definiowanym – świadczeniem organu egzekucyjnego, a obowiązkiem obciążającym podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty powoduje, że wymienione opłaty egzekucyjne i manipulacyjna stają się *de facto* (w znaczeniu materialnym) obciążeniem podatkowym, czy też – jak chce wnioskodawca – „parapodatkiem”. Brak tożsamości celów, jakie postawił przed sobą ustawodawca ze stanem rzeczywistym związanym z realizacją ustanowionego prawa wskazuje się zaś w doktrynie i orzecznictwie jako jeden z przejawów naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (zob. M. Zdyb [w:] *System...*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, s. 100; zob. także – sytuowane w nieco innym kontekście – rozważania zawarte w wyroku TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02).

Dolegliwość wykreowanej w ten sposób dodatkowej sankcji pieniężnej wydaje się tym poważniejsza, że mechanizm przyjęty w zakwestionowanych przepisach może mieć charakter wręcz dysfunkcyjny w stosunku do podstawowych celów postępowania egzekucyjnego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że istnieją dwa systemy zabezpieczania przez administrację publiczną jej skuteczności: a) za pomocą przymusu karnego (odpowiedzialność karno-skarbowa), b) za pomocą przymusu egzekucyjnego. Istotą przymusu egzekucyjnego są środki egzekucyjne, pojmowane jako zinstytucjonalizowane formy przymusu państwowego, stosowane celem doprowadzenia do wykonania obowiązków. Takie ujęcie istoty postępowania egzekucyjnego uzasadnia stwierdzenie, że w przypadku środka egzekucyjnego „nie chodzi o represję, tylko o sprowadzenie stanu wymaganego przez przepis prawa” (M. Zimmermann, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego* [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 400). Skoro zastosowania środka egzekucyjnego nie można kwalifikować jako sankcji, to tym bardziej opłata za tę aktywność organów administracji publicznej nie powinna być lokowana w perspektywie dolegliwości dla dłużnika Skarbu Państwa.

Tymczasem statuowana sankcja ma charakter kumulatywny wobec podstawowego instrumentu ochrony interesu wierzyciela publicznego, który nie

uzyskał zaspokojenia we właściwym terminie, tj. instytucji odsetek od zaległości. Jak już wskazano, do podstawy obliczania wysokości opłat egzekucyjnych należnych z tytułu zajęcia świadczeń z ubezpieczenia społecznego (art. 64 § 1 pkt 2 u.p.e.a.), wynagrodzenia za pracę (pkt 3), innych wierzytelności pieniężnych lub praw majątkowych (pkt 4), ruchomości (pkt 5) wlicza się odsetki z tytułu niezapłaconej należności w terminie, przypadające w dniu powstania obowiązku uiszczenia opłaty (art. 64 § 7 u.p.e.a.). Z punktu widzenia organu egzekucyjnego nie stanowi to zachęty do szybkiego podejmowania czynności egzekucyjnych, celem realizacji obowiązku, którego dotyczy tryb przymusowy, czego potwierdzeniem może być odnotowywana w piśmiennictwie, wysoka kosztochłonność i niska skuteczność egzekucji administracyjnej (zob. S. Babiarz [w:] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty...*, s. 371-373) – i to mimo, że celem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 1368; dalej: ustawa zmieniająca z 2001 r.) miało być zwiększenie skuteczności egzekucji (zob. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2001 r., druk sejmowy nr 2391/III kad.).

Reasumując, przepisy 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, są niezgodne z art. 2 i art. 217 Konstytucji. Ponadto art. 64 § 1 pkt 4 oraz § 6 u.p.e.a. we wskazanym wyżej zakresie narusza również art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji. Zasadniczymi argumentami przesądzającymi o negatywnym wyniku testu konstytucyjności są: nadmierna represyjność opłat stosunkowych o nieokreślonej kwotowo wysokości maksymalnej, a także nieadekwatność w stosunku do zakładanych celów, jakie legły u podstaw regulacji opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej. Odwołując się do metodyki oceny wypracowanej na tle zasady proporcjonalności, wystawionej w art. 31 ust. 3, a zakotwiczonej genetycznie w art. 2 Konstytucji, trzeba bowiem stwierdzić, że o ile spełnione są *in casu* wymogi istnienia legitymowanej konstytucyjnie wartości w postaci obowiązku ponoszenia danin publicznych i porządku publicznego oraz przydatności regulacji, o tyle nie zostały zrealizowane przesłanki jej konieczności (niezbędności) oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

7. Nie można natomiast podzielić sposobu argumentacji i wniosków skarżącej w zakresie, w jakim uzasadnia ona zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów brakiem powiązania wysokości opłaty egzekucyjnej z efektywnością (skutecznością) egzekucji, umorzeniem postępowania oraz zaspokojeniem wierzyciela poza postępowaniem egzekucyjnym. Zawodne wydaje się zwłaszcza proste zestawianie w tym aspekcie regulacji wysokości i zasad pobierania opłat egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i egzekucji sądowej, prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.) oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, a także formułowanych pod adresem tego drugiego kompleksu norm wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Nawet abstrahując od tego, iż byłaby to próba niepodlegającej kognicji Trybunału Konstytucyjnego horyzontalnej kontroli spójności norm znajdujących się na tym samym poziomie systemu prawa, należy wskazać, że między analizowanymi kompleksami unormowań zachodzą tak głębokie różnice ustrojowe i proceduralne, że poszukiwanie tego typu analogii i uzasadnień nie ma przekonujących podstaw.

8. Pierwsza i zasadnicza różnica dotyczy usytuowania organów egzekucyjnych (i ich piastunów) w systemie organów władzy publicznej. W wypadku egzekucji administracyjnej pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie jest oczywista (zob. art. 1 pkt 7 oraz art. 19 i n. u.p.e.a.). Natomiast pozycja prawna (status) komornika, jako podstawowego organu egzekucyjnego w egzekucji sądowej, ulegała daleko idącym przeobrażeniom, zwłaszcza po zmianach wprowadzonych w 2001 r. Zgodnie z art. 1 u.k.s.e., „Komornik sądowy [...] jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym”, który wykonuje – z reguły na zasadzie wyłączności – czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych oraz inne czynności powierzone przez przepisy szczególne (zob. art. 2 u.k.s.e.). Równocześnie, po myśli art. 3a u.k.s.e., powierzone mu czynności komornik wykonuje „na własny rachunek”, działając w tym zakresie jako profesjonalista (zob. wyrok SN z 20 czerwca 2006 r., sygn. akt III SK 10/06) i prowadząc kancelarię komorniczą na zasadach rachunku ekonomicznego. Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie wypowiadał się w kwestii statusu prawnego komornika (zob. wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; 8 maja

2006 r., sygn. akt P 18/05; 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05; 27 lutego 2007 r., sygn. akt P 22/06; 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07), zaliczył do podstawowych determinantów statusu prawnego komornika m.in. to, że:

- komornik jest monokratycznym organem, wyposażonym przez państwo w określone kompetencje władcze, zarówno wobec osób (art. 761 i art. 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji publicznych (art. 761 i art. 765 k.p.c.);
- komornik został upoważniony do nakładania kar, co jest atrybutem władzy publicznej;
- zarówno art. 758 k.p.c., jak i art. 1 u.k.s.e. podkreślają organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą, a więc z konstytucyjnie wyodrębnioną postacią władzy publicznej (komornicy działają przy sądach rejonowych);
- komornicy są strukturą wyodrębnioną, wyposażoną we władztwo, o własnych kompetencjach;
- komorników powołuje organ państwowy, tj. Minister Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 u.k.s.e.); symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest ponadto prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 u.k.s.e.);
- komornika i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) nie łączy stosunek o charakterze prywatnoprawnym, lecz stosunek publicznoprawny;
- od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu;
- komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek (art. 3a u.k.s.e.).

Samodzielność ustrojowo-organizacyjną, jako istotną cechę aktualnego statusu komornika, akcentował Trybunał Konstytucyjny również w wyroku z 14 maja 2009 r. (sygn. akt K 21/08), stwierdzając, że: „Tej samodzielności nie podważają regulacje, wedle których komornik działa przy sądzie rejonowym, jego czynności egzekucyjne podlegają nadzorowi judykacyjnemu sądu, a działalność nadzorowi administracyjnemu prezesa sądu rejonowego [...] Należy też zwrócić uwagę, że w ustawie o komornikach w jej pierwotnej wersji komornik miał status pracowniczy. Odejście od tego statusu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zbliżyło komornika

do statusu przedstawicieli innych wolnych zawodów, z jednoczesnym zachowaniem statusu funkcjonariusza publicznego (zob. wyrok o sygn. K 28/02). Formuła «wykonywanie czynności, o których mowa w art. 2 ustawy, na własny rachunek», winna być rozumiana zgodnie z duchem reformy wprowadzonej przez ustawę nowelizującą z 2001 r. jako wyraz «prywatyzacji» zawodu komornika. «Prywatyzacja» ta dotyczy finansowania działalności komornika i, co za tym idzie, jego wynagradzania (zob. wyrok w sprawie o sygn. K 5/02 i SK 26/03)».

Jakkolwiek więc zarówno w wypadku egzekucji sądowej, jak i administracyjnej wysokość i zasady pobierania opłat egzekucyjnych powinny być ukształtowane w taki sposób, aby z jednej strony – zapewnić finansowanie aparatu egzekucyjnego, z drugiej zaś – sprzyjać sprawności i efektywności (skuteczności) tego postępowania, to konkretne unormowania w każdej z wymienionych procedur mogą się różnić – niekiedy nawet znacznie – nie tylko z uwagi na przedmiot egzekucji i jego rangę dla systemu finansowego państwa, ale również z uwagi na podkreślone wyżej głębokie różnice w pozycji piastuna organu egzekucyjnego.

9. Z uwagi na zjawisko „prywatyzacji” zawodu komornika, począwszy od 2001 r. ustawodawca zdecydował się w większym niż dotychczas stopniu powiązać wysokość opłat egzekucyjnych należnych na rzecz komornika (i stanowiących jego dochód jako podmiotu prawa prywatnego) ze ściśle pojmowaną skutecznością egzekucji – zwłaszcza w egzekucji świadczeń pieniężnych (zob. art. 49 i n. u.k.s.e.). Ze względu na sygnalizowane powyżej różnice ustrojowe, nie sposób jednak oczekiwać, na zasadzie swoistego automatyzmu, przeniesienia tych rozwiązań na grunt ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Kwestia wydaje się poza sporem we wszystkich tych – wcale nierzadkich – sytuacjach, gdzie organem egzekucyjnym jest jednocześnie *statio fisci* reprezentujące wierzyciela (Skarb Państwa). Jednak i w innych konfiguracjach podmiotowych ustawodawca, poza bodźcami finansowymi, wpływa na sprawność toku egzekucji za pomocą innych środków prawnych. Tytułem przykładu można wymienić:

- 1) Przepisy art. 1 i art. 7 § 1 u.p.e.a., w myśl których jedynym celem egzekucji jest wymuszenie wykonania obowiązku objętego tytułem wykonawczym przez stosowanie środków egzekucyjnych. Organ egzekucyjny może odstąpić od stosowania środków egzekucyjnych jedynie wtedy, gdy obowiązek objęty tytułem nie istnieje albo stał się bezprzedmiotowy. W innych przypadkach

organ egzekucyjny musi dokonywać czynności egzekucyjnych, czyli podjąć działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego;

- 2) Przepis art. 29 § 1 u.p.e.a., zgodnie z którym organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Tym samym, jeżeli zobowiązany nie okaże niezbitych dowodów świadczących o nieistnieniu obowiązku, organ egzekucyjny ma prawny obowiązek podejmować działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych;
- 3) Przepis art. 45 § 1 u.p.e.a., według którego organ egzekucyjny jest zobowiązany odstąpić od czynności egzekucyjnych tylko wówczas, jeśli zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych albo gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego. Wnioskując *a contrario*, w pozostałych wypadkach organ egzekucyjny nie ma prawa odstąpić od czynności egzekucyjnych;
- 4) Przepis art. 13 u.p.e.a., na podstawie którego organ egzekucyjny może zwolnić od egzekucji składnik majątkowy jedynie za zgodą wierzyciela;
- 5) Przepis art. 54 § 2 u.p.e.a., wedle którego na przewlekłość postępowania egzekucyjnego przysługuje skarga zarówno zobowiązanemu, jak i wierzycielowi. Innymi słowy, niepodjęcie czynności egzekucyjnych byłoby równoznaczne z koniecznością uwzględnienia skargi przez organ odwoławczy (z reguły izbę skarbową);
- 6) Przepis art. 12 k.p.a. w zw. z art. 18 u.p.e.a., zgodnie z którym organy egzekucyjne muszą działać szybko i wnikliwie.

Należy też pamiętać, że również w zakresie kosztów egzekucyjnych mają zastosowanie przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stanowiące o zasadach ogólnych postępowania egzekucyjnego. Chodzi tu w szczególności o zasadę celowości i zasadę gospodarnego prowadzenia egzekucji. Z powyższych zasad wynika, że zobowiązany ponosi koszty celowe, niezbędne do przeprowadzenia egzekucji. Nieuzasadnione wydatki egzekucyjne, koszty powstałe w wyniku nieprawidłowego działania organu egzekucyjnego lub pracowników tego organu nie mogą obciążać zobowiązanego. W szczególności nie obciążają go koszty

egzekucyjne w sytuacji, gdy spowodowane zostały niezgodnym z prawem wszczęciem lub prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. Koszty te obciążają wierzyciela, bądź organ egzekucyjny, w zależności od tego, który z tych podmiotów postępowania egzekucyjnego spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji.

10. Jedynie sygnałnie trzeba wskazać na inne różnice między kosztami egzekucji administracyjnej i sądowej, przede wszystkim co do sposobu ich ustalania i dokumentowania. W postępowaniu sądowym opłaty pobiera się za całość postępowania egzekucyjnego, w jednej wysokości, bez względu na liczbę zastosowanych środków egzekucyjnych. Opłaty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji różnią się od opłat naliczanych w sądowym postępowaniu egzekucyjnym tym, iż stanowią – jak już wskazano – swoiste wynagrodzenie dla organu egzekucyjnego za zastosowanie konkretnych środków egzekucyjnych czy też za dokonanie czynności egzekucyjnych – jakkolwiek ich wysokość ogranicza reguła, iż w przypadku stosowania różnych środków egzekucyjnych organ egzekucyjny może pobrać opłatę tylko za jedno zajęcie, za które należy się najwyższa opłata (np. w przypadku zajęcia emerytury – 4% i zajęcia ruchomości – 6% egzekwowanej należności organ egzekucyjny pobierze jedynie opłatę egzekucyjną za zajęcie ruchomości w wysokości 6%). W dalszym toku egzekucji, po pobraniu opłaty za zastosowane zajęcie, organ egzekucyjny nie może już naliczać opłat za kolejne zajęcia. Zasada ta dotyczy oczywiście opłat za zajęcia dokonywane w celu wyegzekwowania tej samej należności.

11. Mając na uwadze poczynione wyżej ustalenia należy stwierdzić, że:

- 1) art. 64 § 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 7, 11 i 12 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych w egzekucji należności pieniężnych, **jest niezgodny** z art. 2 i art. 217 Konstytucji;
- 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 zdanie 2 u.p.e.a., w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, **jest niezgodny** z art. 2 i art. 217 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji.

V. Dodatkowe wnioski Sejmu

Ze względu na fakt, że rodzaj stwierdzonej wadliwości zakwestionowanych przepisów wymaga – celem przywrócenia stanu konstytucyjności – aktywności ustawodawcy, w wypadku, gdyby Trybunał podzielił wątpliwości konstytucyjne uczestników postępowania, Sejm wnosi o odroczenie daty utraty mocy obowiązującej art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 u.p.e.a. na okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa - Błońska