

Warszawa, dnia 11 października 2016 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.7/2016

INFORMACJA O WYROKU

TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

Z DNIA 28 CZERWCA 2016 R. W SPRAWIE O SYGN. AKT SK 31/14¹

I. Problem prawny.

W sprawie prowadzonej pod wspólną sygn. akt SK 31/14, w której został wydany wyrok z dnia 28 czerwca 2016 r., Trybunał Konstytucyjny rozpoznawał połączone: skargę konstytucyjną z dnia 11 września 2013 r. oraz wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6 listopada 2014 r. W skardze konstytucyjnej zakwestionowano zgodność z ustawą zasadniczą art. 64 § 1, 6 i 8 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji². Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich jako przedmiot kontroli wskazał art. 64 § 1 pkt 1 – 5, 7, 11, 12 i art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej.

Zarówno Skarżąca spółka jak i Rzecznik Praw Obywatelskich argumentowali, że zakwestionowane uregulowania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji są niezgodne z przepisami Konstytucji, ponieważ nie przewidują maksymalnego limitu wysokości opłat egzekucyjnych stosunkowych należnych za poszczególne czynności egzekucyjne. W rezultacie wysokość tych opłat została oderwana od nakładów pracy organu egzekucyjnego, czasochłonności i stopnia złożoności spraw oraz poniesionych w związku z tym kosztów. Wysokość opłat zależy natomiast od wartości egzekwowanych kwot. Skarżąca podniosła ponadto, że jej konstytucyjne prawa narusza również brak możliwości

¹ sentencja została ogłoszona dnia 16 sierpnia 2016 r. w Dz. U. poz. 1244

² Dz. U. z 2016 r. poz. 599, z późn. zm., zwana dalej: „u.p.e.a.”.

obniżenia opłaty egzekucyjnej w przypadku, gdy postępowanie egzekucyjne zostało umorzone ze względu na dobrowolną zapłatę przez zobowiązanego egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych.

II. Wzorce kontroli.

Jako wzorce kontroli zostały powołane w przedmiotowej sprawie: art. 2; art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 84; art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 84 i art. 2; art. 31 ust. 3; art. 32 w zw. z art. 84 i art. 2 oraz art. 217 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że spośród przywołanych wzorców adekwatnym i prawidłowo uzasadnionym jest wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada zakazu nadmiernej ingerencji (zasada adekwatności) odczytywana w kontekście relacji pomiędzy sformułowanym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznoprawnych a prawem jednostki do własności, gwarantowanym przez art. 64 ust. 1 Konstytucji.

III. Treść orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej wysokości odpowiednio opłaty za dokonane czynności egzekucyjne i opłaty manipulacyjnej, są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 64 § 8 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 tej ustawy i opłaty manipulacyjnej w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w zw. z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 3) art. 64 § 1 pkt 1 – 5, 7, 11, 12 i art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu omawianego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny zauważył, że opłaty egzekucyjne i manipulacyjne noszą wszelkie cechy danin publicznych (są świadczeniami

pieniężnymi o charakterze przymusowym, obowiązek ich ponoszenia został nałożony ustawą i ma charakter względnie powszechny; stanowią one jednostronnie ustalane świadczenie pieniężne, spełniane w związku ze świadczeniem podmiotu publicznego, za dokonanie przez ten podmiot czynności egzekucyjnych lub manipulacyjnych). Opłaty te nie mają jednocześnie charakteru podatkowego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powołującego się w tym zakresie na stanowisko doktryny, opłaty egzekucyjne i manipulacyjne są formą zryczałtowanego wynagrodzenia dla organu prowadzącego egzekucję.

Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że nie budzi wątpliwości konstytucyjnych dopuszczalność stosowania stawek stosunkowych (procentowych) w celu określenia wysokości opłat egzekucyjnych i manipulacyjnych. Ustawodawca korzysta w tym zakresie z szerokiego władztwa regulacyjnego. Jednakże obowiązany jest on przy tym zachować racjonalną zależność między wysokością opłat a czynnościami organów, za podjęcie których opłaty te zostały naliczone. Rola opłat egzekucyjnych nie może bowiem sprowadzać się do swoistej kary finansowej, czy dodatkowej sankcji pieniężnej za niewykonanie określonego obowiązku. Funkcje sankcyjne spełniają bowiem odsetki za zaległości. Celem przedmiotowych opłat jest natomiast dostarczenie dochodów organom egzekucyjnym za wykonane przez nie czynności (funkcja fiskalna) oraz nakłanianie dłużników do dobrowolnego spełnienia ich obowiązków (funkcja stymulująco – wychowawcza).

Brak określenia górnej granicy opłat egzekucyjnych i manipulacyjnych powoduje, że gdy egzekwowane są należności o znacznej wartości dochodzi do całkowitego zerwania związku między świadczeniem organu egzekucyjnego, a wysokością opłat ponoszonych za dokonanie tych czynności. W takim przypadku opłaty te tracą przymiot zryczałtowanego wynagrodzenia, a uzyskują cechy dodatkowej sankcji pieniężnej. W celu przeciwdziałania takim sytuacjom konieczny jest mechanizm określania górnej granicy opłat.

Ponadto Trybunał uznał za nieprzystającą do zasadniczego celu postępowania egzekucyjnego normę obciążającą dłużnika pełną wysokością opłaty egzekucyjnej w wypadku dobrowolnego zaspokojenia przez niego wierzyciela, lecz dokonanego dopiero po podjęciu czynności egzekucyjnych przez organ. Norma taka z jednej strony nie zachęca do dobrowolnego spełnienia świadczenia, z drugiej zaś przewiduje swoistą karę finansową za zachowanie pożądane i zgodne z prawem.

IV. Wskazówki dla prawodawcy.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu wykonania orzeczenia. Podniósł przy tym, że ustawodawca powinien określić:

- 1) maksymalną wysokość opłaty egzekucyjnej, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a.;
- 2) maksymalną wysokość innych opłat egzekucyjnych, w stosunku do których można wysunąć podobne zarzuty do rozpatrywanych w omawianym orzeczeniu;
- 3) maksymalną wysokość opłaty manipulacyjnej, o której mowa w art. 64 § 6 u.p.e.a.;
- 4) sposób obliczania opłat egzekucyjnych i manipulacyjnych w razie umorzenia postępowania w związku z dobrowolną zapłatą egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Karol Grzybowski