

51/A/2016

WYROK

z dnia 28 czerwca 2016 r.

Sygn. akt SK 31/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący

Stanisław Biernat

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca

Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 czerwca 2016 r.:

- 1) skargi konstytucyjnej Fabryki Samochodów Osobowych S.A. z siedzibą w Warszawie o zbadanie zgodności:
 - a) art. 64 § 1, 6 oraz § 8 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 64 § 8 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji,
- 2) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11, 12 i art. 64 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz z art. 217 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 64 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599) w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Art. 64 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

* W dniu 28 czerwca 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

3. Art. 64 § 8 ustawy powołanej w punkcie 1 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 związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11, 12 i art. 64 § 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. 11 września 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga konstytucyjna Fabryki Samochodów Osobowych S.A. z siedzibą w Warszawie (poprzednio Daewoo-FSO Motor S.A.; dalej: skarżąca), w której zakwestionowano art. 64 § 1, 6 i 8 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015; dalej: u.p.e.a.). Skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności wskazanych wyżej przepisów z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji, a ponadto o stwierdzenie, że art. 64 § 8 u.p.e.a. jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2014 r., z uwagi na tożsamość przedmiotową, do skargi konstytucyjnej dołączony został wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, Rzecznik) z 6 listopada 2014 r. We wniosku Rzecznik zakwestionował zgodność 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, z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz z art. 217 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Na podstawie tytułów wykonawczych z 25 i 30 lipca 2002 r., wystawionych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga, wobec skarżącej prowadzone było postępowanie egzekucyjne dotyczące należności z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych za kilkanaście miesięcy z lat 1997-1999, obejmujących kwotę 250 707 126 zł należności głównej wraz z odsetkami w kwocie 330 296 842,85 zł. W ramach tego postępowania organ egzekucyjny dokonał zajęcia udziałów skarżącej w 38 spółkach.

22 września 2003 r. między skarżącą a jej wierzycielami (w tym Skarbem Państwa) zawarto porozumienie w sprawie restrukturyzacji zobowiązań skarżącej, w wyniku którego nastąpiła konwersja wierzytelności Skarbu Państwa na akcje skarżącej. W rezultacie decyzją z 10 grudnia 2003 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga stwierdził wygaśnięcie zobowiązania podatkowego wraz z odsetkami za zwłokę. W związku z uregulowaniem należności podatkowych poza postępowaniem egzekucyjnym, 12 stycznia 2007 r. skarżąca wniosła o umorzenie postępowania egzekucyjnego oraz stwierdzenie wygaśnięcia opłat za czynności egzekucyjne ze względu na wygaśnięcie egzekwowanego obowiązku „z innego powodu” (art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a.). Po wyczerpaniu środków prawnych, postanowieniem z 20 listopada 2009 r., wydanym w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy, Naczelnik Urzędu Skarbowego Warszawa-Praga umorzył postępowanie egzekucyjne. Jednocześnie, postanowieniem z 1 lutego 2010 r. określił koszty egzekucyjne w wysokości 34 860 238,10 zł. Postanowieniem z 15 lipca 2010 r. Dyrektor Izby Skarbowej utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. Wyrokiem z 21 kwietnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę skarżącej na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej. Z kolei wyrokiem z 21 czerwca 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

1.2. Zarówno skarżąca, jak i wnioskodawca kwestionują normy prawne, które określają wysokość opłat egzekucyjnych pobieranych w egzekucji administracyjnej za dokonanie określonych czynności egzekucyjnych (art. 64 § 1 u.p.e.a.) i wysokość opłaty manipulacyjnej z tytułu zwrotu wydatków za czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych (art. 64 § 6 u.p.e.a.). W wypadku opłat za czynności egzekucyjne zarzuty przedstawione przez Rzecznika dotyczą jedynie tych opłat, które są określane stosunkowo i co do których nie określono górnej kwoty tej opłaty (art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 u.p.e.a.).

Dodatkowo skarżąca kwestionuje także normę prawną, zgodnie z którą z obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej oraz opłat za czynności egzekucyjne nie zwalnia dobrowolna zapłata egzekwowanej należności po dokonaniu tych czynności (art. 64 § 8 u.p.e.a.).

1.3. Zakwestionowane normy prawne zostały skonfrontowane z różnymi wzorcami kontroli. Skarżąca zarzuca im przede wszystkim naruszenie właściwej proporcji pomiędzy wyrażonym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów publicznoprawnych a prawem jednostki do własności. Z kolei wnioskodawca wskazuje, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie powoduje zatarcie różnicy pomiędzy daniną publiczną a podatkiem i tym samym narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa oraz art. 217 Konstytucji, który wprowadza rozróżnienie pomiędzy podatkiem a innymi daninami publicznymi.

1.4. W opinii skarżącej, niekonstytucyjność wskazanych norm prawnych wiąże się przede wszystkim z naruszeniem wymogu adekwatności przewidzianych w nich środków do zakładanego celu regulacji oraz zasady proporcjonalności, które skarżąca wywodzi z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżone przepisy uzależniają bowiem wysokość opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej jedynie od wysokości egzekwowanej należności i nie przewidują górnej granicy pobieranych opłat. Jednocześnie ustawodawca nie uzależnił wysokości opłat od takich czynników jak: efektywność i skuteczność egzekucji, poziom skomplikowania poszczególnych czynności czy nakład pracy organu egzekucyjnego. Umożliwia to organom egzekucyjnym pobieranie maksymalnych opłat za każdą podjętą czynność egzekucyjną, bez względu na jej rezultat i niezależnie od tego, czy dłużnik uiścił

dobrowolnie egzekwowaną należność w całości lub części.

Zdaniem skarżącej, oceniając kwestionowane regulacje, należy brać pod uwagę rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376; dalej: u.k.s.e.), a także związane z nimi wyroki Trybunału. Jak przykładowo wskazuje skarżąca, u.k.s.e. uzależnia możliwość pobrania opłat egzekucyjnych od wartości wyegzekwowanego świadczenia oraz przewiduje górną granicę wysokości pobieranej opłaty (art. 49 ust. 1 u.k.s.e.). Umożliwia także miarkowanie wysokości kosztów, co zapobiega ustalaniu wysokich opłat stosunkowych w sytuacjach, gdy wyegzekwowanie roszczenia znacznej wartości jest czynnością nieskomplikowaną i mało czasochłonną. Skarżąca wskazała także wyroki, w których Trybunał uznał za niekonstytucyjne nakładanie opłat stosunkowych, jeżeli nie odzwierciedlają one efektywności czynności dokonanych w toku egzekucji sądowej (sygn. P 6/04, P 18/05), oraz obciążanie dłużników kosztami egzekucyjnymi w sytuacji, gdy nastąpiło dobrowolne zaspokojenie wierzyciela (sygn. P 13/11).

Skarżąca akceptuje bardziej restrykcyjne podejście do egzekucji świadczeń publicznoprawnych w porównaniu z egzekucją świadczeń prywatnoprawnych ze względu na specyfikę przedmiotu egzekucji administracyjnej. Jednak w jej opinii, nie może to prowadzić do nadania zaskarżonym opłatom charakteru „swoistego paropodatku”. Taki charakter opłat egzekucyjnych pozostaje w kolizji z istotą zadań państwa; opłaty te nie powinny być źródłem zysku.

Zdaniem skarżącej, wysokość kosztów egzekucyjnych powinna być ustalana na takim poziomie, by służyło to efektywności egzekucji. Jednocześnie na każdym etapie postępowania dłużnicy powinni być motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli. Natomiast zakwestionowane normy prawne nie tylko nie zachęcają organu egzekucyjnego do szybkiego podejmowania czynności, ale także zniechęcają dłużnika do dobrowolnego uregulowania zobowiązań. Nałożenie opłaty na dłużnika, który dobrowolnie uregulował swoje zobowiązania, staje się sankcją za zachowanie pożądane i zgodne z wymaganiami prawa oraz interesem wierzyciela.

Normie prawnej, zgodnie z którą z obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej oraz opłat za czynności egzekucyjne nie zwalnia dobrowolna zapłata egzekwowanej należności następująca po dokonaniu tych czynności, skarżąca dodatkowo zarzuca niezgodność z zasadą równości w zakresie spoczywającego na każdym podmiocie obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków (art. 32 ust. 1 w związku z art. 84 Konstytucji). W opinii skarżącej, brak jest racjonalnego uzasadnienia reguły nakazującej wszystkim kategoriom dłużników opłacenie wysokości kosztów egzekucyjnych, bez względu na ich postawę w trakcie postępowania egzekucyjnego. Za niesprawiedliwe należy uznać identyczne potraktowanie tych dłużników, których działania zasługują na aprobatę, i tych, którzy do końca nie wykonują swoich zobowiązań.

W lakoniczny sposób skarżąca uzasadniła naruszenie przez omawianą normę prawną art. 2 Konstytucji, wskazując na brak powiązania tej normy z art. 60 u.p.e.a. Zgodnie z tym ostatnim przepisem umorzenie postępowania egzekucyjnego powoduje uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Zdaniem skarżącej, uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych powinno wiązać się także z uchyleniem ich kosztów.

1.5. Wnioskodawca, charakteryzując prawne uregulowanie kosztów postępowania egzekucyjnego w administracji, ograniczył swoje uwagi jedynie do tych przepisów, które określają wysokość opłaty za czynności egzekucyjne i opłaty manipulacyjnej w sposób stosunkowy, bez wskazania ich górnej granicy. W jego opinii, zarówno opłata za czynności

egzekucyjne, jak i opłata manipulacyjna noszą wszelkie cechy daniny publicznej. Są one bowiem pobierane przez podmioty prawa publicznego na rzecz systemu budżetowego w wyniku jednostronnej decyzji jako świadczenia odpłatne i powiązane ze świadczeniem organu administracji publicznej. Ponadto ich pobór wynika z ustawy, nie podlegają zwrotowi, a ich egzekwowanie obwarowane jest przymusem i następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z tego względu pomiędzy wysokością tych opłat a nakładem pracy pracowników organu egzekucyjnego powinien zachodzić jakiś uchwytty związek. Nie mogą być one całkowicie oderwane od wydatków ponoszonych przez organ egzekucyjny oraz od pracochłonności dokonywanych czynności egzekucyjnych. Warunku tego nie spełniają omawiane regulacje. Brak maksymalnej wysokości opłat stosunkowych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powoduje, że opłaty te tracą swoją pierwotną, wyznaczoną przez ustawę funkcję i stają się kolejnym podatkiem. Narusza to zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem Rzecznika, zerwanie więzi pomiędzy wysokością daniny publicznej a świadczeniem wzajemnym organu administracji prowadzi także do naruszenia art. 217 Konstytucji. Przepis ten wprowadza wyraźne rozróżnienie między pojęciem „daniny publicznej” oraz pojęciem „podatku” i nie udziela ustawodawcy upoważnienia do dowolnego kształtowania tych konstytucyjnych pojęć na poziomie ustawy. Tymczasem rezygnacja w kwestionowanych przepisach z określenia maksymalnej kwoty opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że danina publiczna staje się podatkiem ukrytym pod nazwą „opłaty”.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 27 lipca 2015 r., wniósł o stwierdzenie, że: art. 64 § 1 pkt 1-5, 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; 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; art. 64 § 6 zdanie drugie u.p.e.a. 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 Sejm wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zajął stanowisko w piśmie z 3 lutego 2016 r. Stanowisko Prokuratora Generalnego pokrywa się ze stanowiskiem Sejmu, z wyjątkiem oceny zakwestionowanych regulacji z art. 217 Konstytucji; przepis ten został uznany przez Prokuratora Generalnego za nieadekwatny wzorzec kontroli. Ponadto Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności całego art. 64 § 6 u.p.e.a. ze wskazanymi wzorcami kontroli, bez ograniczenia jego niekonstytucyjności jedynie do zdania drugiego.

2.1. Sejm i Prokurator Generalny odnieśli się przede wszystkim do przesłanek formalnych, warunkujących dopuszczalność oceny merytorycznej skargi konstytucyjnej oraz wniosku.

Zarówno Sejm, jak i Prokurator Generalny zwrócili uwagę na konieczność ograniczenia przedmiotu kontroli w skardze konstytucyjnej z uwagi na niedopuszczalność orzekania w zakresie art. 64 § 1 pkt 1-3 oraz 5-12 u.p.e.a. Ich zdaniem, podstawą prawną ostatecznej decyzji ustalającej wysokość opłaty egzekucyjnej w sprawie skarżącej był wyłącznie art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a., który określa wysokość opłaty egzekucyjnej za zajęcie

innych niż wymienione w pkt 2 i 3 wierzytelności pieniężnych lub innych praw majątkowych. W przypadku skarżącej opłata ta została naliczona bowiem z tytułu zajęcia praw majątkowych w postaci udziałów w spółkach. Pozostałe jednostki redakcyjne art. 64 § 1 u.p.e.a. nie spełniają natomiast podstawowego warunku dopuszczalności skargi, tj. na ich podstawie organ administracji nie orzekał ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącej. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 64 § 1 pkt 1-3 i pkt 5-12 u.p.e.a. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.).

Ponadto, zdaniem Sejmu i Prokuratora Generalnego, przesłanka umorzenia postępowania zachodzi również wobec sformułowanego przez skarżącą zarzutu niezgodności art. 64 § 8 u.p.e.a. z art. 32 w związku z art. 2 i art. 84 Konstytucji. W tym wypadku skarżąca nie wskazała przepisu Konstytucji, który statuuje określone prawo lub wolność konstytucyjną i mógłby stanowić samodzielny wzorzec kontroli. Powołując się na orzeczenia Trybunału, zarówno Sejm jak i Prokurator Generalny przypomnieli, że art. 2 Konstytucji wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności lub konkretnego prawa. Analogiczne stanowisko zajęli wobec art. 32 ust. 1 Konstytucji, przypominając, że przepis ten może być wzorcem kontroli w skardze konstytucyjnej jedynie jako przepis związkowy w stosunku do innego postanowienia Konstytucji, normującego konkretną wolność lub prawo podmiotowe. Ich zdaniem, także art. 84 Konstytucji nie wyraża żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego. Z tego powodu Sejm i Prokurator Generalny wniesli o umorzenie postępowania w omawianym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.).

Sejm przedstawił także dodatkowy argument za umorzeniem postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 64 § 8 u.p.e.a. W jego opinii, zarzuty skarżącej formułowane w kontekście art. 64 § 8 u.p.e.a. nie dotyczą niekonstytucyjności normy wyrażonej w tym przepisie, lecz praktyki jej stosowania. W sprawie skarżącej NSA zajął stanowisko, zgodnie z którym użyte w tym przepisie wyrażenie „zapłata” należy rozumieć szeroko, obejmując nim wszelkie formy efektywnego zaspokojenia wierzyciela poza postępowaniem egzekucyjnym. W takim rozumieniu przepis ten zdaje się kwestionować skarżącą. Sejm zaznaczył jednak, że powyższy wyrok nie przesądza o istnieniu utrwalonej, jednolitej i powszechnej linii orzeczniczej. Świadczą o tym wyroki sądów administracyjnych, w których przepis ten rozumiany jest wąsko, tzn. wyprowadzona z niego norma prawna ma zastosowanie wyłącznie w przypadku zapłaty egzekwowanego obowiązku po podjęciu czynności egzekucyjnych. Nie znajduje natomiast zastosowania w wypadku przeniesienia na wierzyciela pewnych składników majątku dłużnika w zamian za wygaśnięcie jego wierzytelności wobec dłużnika. W takim rozumieniu norma ta nie mogłaby zostać zastosowana wobec skarżącej. W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, należało uznać, że skarżąca zakwestionowała określoną wykładnię art. 64 § 8 u.p.e.a., która jednak nie ma cech jednolitej, powszechnej i stałej. Tym samym nie może ona podlegać kontroli Trybunału. Z tego względu Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 64 § 8 u.p.e.a. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

Dodatkowo Sejm odniósł się także do zakresu zaskarżenia art. 64 § 6 u.p.e.a. określonego przez skarżącą oraz wnioskodawcę. W jego opinii, zarzuty przedstawione w pismach inicjujących postępowanie dotyczą nie samej zasady pobierania opłaty manipulacyjnej, proklamowanej w zdaniu pierwszym art. 64 § 6 u.p.e.a., lecz wysokości tej opłaty, określonej w zdaniu drugim tego przepisu. Dlatego należało uznać, że rzeczywistym przedmiotem kontroli powinien być art. 64 § 6 zdanie drugie u.p.e.a.

2.2. Analizę przedmiotu kontroli Sejm poprzedził uzasadnieniem dopuszczalności powołania jako wzorców kontroli art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji. Oceniając adekwatność wskazanych przepisów Konstytucji jako wzorców kontroli, Sejm przypomniał, że z uwagi na to, iż obowiązki podatkowe mają wyraźną podstawę konstytucyjną, regulacja prawna dotycząca tych obowiązków nie może być rozpatrywana w kategoriach ingerencji w sferę własności i innych praw majątkowych, lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony. W ocenianej sprawie zarzut skarżącej dotyczy jednak nie tyle ingerencji w prawa majątkowe polegającej na nałożeniu podatku, ile ingerencji następującej przez obciążenie dodatkowe – w postaci opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej – wykraczające poza granice samego podatku. Tym samym odwołanie się do treści art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji można uznać za dopuszczalne. Dodatkowo dopuszczalność art. 64 jako wzorca kontroli w sprawach podatkowych została potwierdzona w kilku wyrokach Trybunału.

Z kolei Prokurator Generalny odniósł się do kwestii adekwatności art. 84 oraz art. 217 Konstytucji. Prokurator przypomniał, że art. 84 Konstytucji nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej, ponieważ nie stanowi źródła konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych. Jednak powołanie tego przepisu jako wzorca kontroli jest w skardze dopuszczalne, bo wynikająca z niego zasada powszechności opodatkowania została powiązana w niej z prawem własności, a więc prawem podmiotowym wyrażonym w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Za nieadekwatny wzorzec kontroli Prokurator Generalny uznał natomiast art. 217 Konstytucji. Jego zdaniem, przepis ten ustanawia bezwzględną wyłączność ustawy w sprawach daninowych, pozostawiając ustawodawcy swobodę zaliczania danin do poszczególnych kategorii oraz określania nazw nakładanych danin. O ewentualnej niezgodności określonych norm z art. 217 Konstytucji można byłoby mówić tylko wtedy, gdyby normy te ustanowiono aktem prawnym niższej rangi niż ustawa. W związku z powyższym Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określają maksymalnej kwoty opłaty egzekucyjnej, oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej kwoty opłaty manipulacyjnej, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

2.3. Zarówno Sejm jak i Prokurator Generalny zgodzili się ze stanowiskiem wnioskodawcy co do charakteru opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej jako daniny publicznej w rozumieniu konstytucyjnym. Przesądzają o tym te ich cechy, które w swoim piśmie wskazał Rzecznik.

Jak zauważył Sejm, opłaty egzekucyjne oraz opłata manipulacyjna nie mają charakteru podatkowego, ponieważ są świadczeniami odpłatnymi, mającymi realizować różne cele wynikające z przepisów u.p.e.a. Jego zdaniem, nie można jednak uznać omawianych opłat za opłaty w ścisłym tego słowa znaczeniu, tj. za świadczenia publicznoprawne pobierane w zamian za względnie ekwiwalentne świadczenia ze strony organu administracji publicznej. Opłaty te, a zwłaszcza opłaty egzekucyjne, powinny bowiem realizować różne funkcje, do których zaliczyć należy: funkcję fiskalną (wykorzystanie opłat jako źródła zasilania wpływów budżetowych), funkcję procesową (przeciwdziałanie bierności stron postępowania), funkcję społeczną (zapewnienie realnej równości stron postępowania i zapewnienie skutecznej ochrony interesów i praw podmiotowych), funkcję społeczno-wychowawczą (skłanianie stron postępowania do zachowań pożądanых z punktu widzenia określonych celów polityczno-prawnych). Rola omawianych opłat nie może natomiast sprowadzać się wyłącznie do bycia dodatkową sankcją pieniężną, nieuzasadnioną kosztami funkcjonowania aparatu egzekucyjnego czy też zryczałtowanymi kosztami prowadzenia danego postępowania

egzekucyjnego.

2.4. Zdaniem Sejmu, o niezgodności norm prawnych określających wysokość opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej z art. 2 oraz art. 217 Konstytucji przesądza przede wszystkim zerwanie konstrukcyjnego związku między „świadczaniem” organu egzekucyjnego a obowiązkiem obciążającym podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty. Brak określenia górnej granicy stosunkowej opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej powoduje, że zamiast spełniać określone funkcje, opłaty te stają się wyłącznie dodatkową sankcją pieniężną z tytułu niewykonania obowiązku. Z punktu widzenia organu egzekucyjnego jest to forma dochodu, którego nie uzasadnia wielość, czasochłonność czy stopień skomplikowania podejmowanych czynności egzekucyjnych. Opłaty te stają się zatem w znaczeniu materialnym obciążeniem podatkowym.

Za niezgodnością ocenianych norm prawnych z art. 2 i art. 217 Konstytucji przemawia także to, że przyjęty w zaskarżonych normach prawnych mechanizm może być dysfunkcyjny w stosunku do podstawowych celów postępowania egzekucyjnego. Istotą przymusu egzekucyjnego jest bowiem doprowadzenie do wykonania obowiązków. Nie chodzi zatem o represję, lecz o osiągnięcie stanu wymaganego przez przepis prawa. Zarówno więc zastosowanie środka egzekucyjnego, jak i opłata za tę aktywność organów egzekucyjnych nie powinny być traktowane jako sankcja wobec dłużnika, tym bardziej że podstawowym instrumentem ochrony interesu wierzyciela publicznego, który nie uzyskał zaspokojenia we właściwym terminie, jest instytucja odsetek od zaległości.

Bardzo lakonicznie Sejm odniósł się do zarzutu niezgodności art. 64 § 1 pkt 4 oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. zdanie drugie z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 84 Konstytucji. Jak wskazał, zasadniczymi argumentami przesądzającymi o negatywnym wyniku testu konstytucyjności są: nadmierna represyjność omawianych opłat, a także nieadekwatność do zakładanych celów, które legły u podstaw tej regulacji.

Sejm nie zgodził się natomiast z argumentacją skarżącej w zakresie, w jakim dotyczy ona zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ze względu na brak w nich powiązania wysokości opłaty egzekucyjnej z efektywnością egzekucji, umorzeniem postępowania czy zaspokojeniem wierzyciela poza postępowaniem egzekucyjnym. W opinii Sejmu, nie można zgodzić się z prostym zestawieniem regulacji wysokości i zasad pobierania opłat egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji z egzekucją sądową. Pomiędzy uregulowaniami obu postępowań egzekucyjnych występują bowiem zasadnicze różnice ustrojowe i proceduralne. Należy zaliczyć do nich przede wszystkim odmienną pozycję prawną organów egzekucyjnych w systemie organów władzy publicznej, a także inny przedmiot egzekucji oraz jego znaczenie dla systemu finansowego państwa.

2.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, Prokurator Generalny przypomniał, że zasada ta wymaga, by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoznacznego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw. Natomiast zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja ustalania wysokości opłaty za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że nie istnieje bariera uniemożliwiająca pobieranie nadmiernych opłat w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skoro opłaty egzekucyjne są pobierane „za dokonane czynności egzekucyjne”, a opłata manipulacyjna jest pobierana „z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne”, to wysokość pobieranych opłat musi pozostawać w jakiś uchwytym związku z tymi czynnościami i wydatkami.

Prokurator Generalny, podobnie jak Sejm, zwrócił także uwagę na istotę przymusu egzekucyjnego, która sprowadza się do stosowania środków egzekucyjnych w celu osiągnięcia stanu wymaganego przez przepis prawa. Opłat egzekucyjnych nie można więc sprowadzać wyłącznie do dodatkowej sankcji pieniężnej, niemającej przy tym odzwierciedlenia w kosztach funkcjonowania aparatu egzekucyjnego lub kosztach prowadzenia danego postępowania egzekucyjnego.

Rozważając zarzut naruszenia prawa własności przez normy prawne odtworzone z art. 64 § 1 pkt 4 oraz art. 64 § 6 u.p.e.a., Prokurator Generalny wskazał, że nakładanie podatków i innych danin publicznych z samej swojej natury jest ingerencją w sferę praw majątkowych. Nie można jednak uznać, że jest to ingerencja niekonstytucyjna, ponieważ jej wyraźną podstawą jest art. 84 ustawy zasadniczej. Jednak zarzuty skarżącej nie dotyczą samej idei ponoszenia opłat za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej, lecz sposobu ich naliczania. Tym samym dopuszczalne jest odwołanie się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji jako związkowego wzorca kontroli i dokonanie oceny kwestionowanych norm prawnych z punktu widzenia proporcjonalności ograniczenia prawa własności. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane normy prawne nie spełniły wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki konieczności. Określone w nich opłaty stosunkowo cechuje bowiem nadmierna represyjność oraz nieadekwatność do zakładanych przez ustawodawcę celów regulacji prawnej. Celem omawianych norm powinno być oddziaływanie na dłużnika, aby wykonał ciążyący na nim obowiązek, a realizują go normy określające naliczanie odsetek za nieterminowe uregulowanie należności. Natomiast zakwestionowane normy są w nadmiernym stopniu represyjne. Ponadto normy te mogą być także przyczyną niskiej skuteczności egzekucji administracyjnej. Nie mobilizują bowiem organów do szybkiego podejmowania czynności egzekucyjnych.

3. Trybunał Konstytucyjny, w trybie art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) zwrócił się do Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o informację na temat orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie obejmującym stosowanie zaskarżonego art. 64 § 8 u.p.e.a. W odpowiedzi Prezes NSA wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie występują rozbieżności co do rozumienia tego przepisu, a w szczególności rozumienia pojęcia „zapłata”. Sądy administracyjne opierają się na wykładni językowej i przyjmują, że zapłata egzekwowanej należności nie zwalnia zobowiązanego z obowiązku uiszczenia opłaty za dokonane czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej, jeżeli nastąpiła ona po dokonaniu tych czynności. Wyłącznie w jednym orzeczeniu wskazano, że przez „zapłatę” egzekwowanej należności nie można rozumieć umorzenia należności przez wierzyciela, a więc w takich przypadkach norma wynikająca z art. 64 § 8 u.p.e.a. nie może być stosowana. Jednak, jak uznał Prezes NSA, orzeczenie to nie może być miarodajne dla całości orzecznictwa sądowoadministracyjnego.

4. W piśmie z 5 maja 2016 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej lub ustawie o prowizorium budżetowym. Ze względu na szczególny charakter sprawy Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się o przedstawienie tej opinii w terminie miesiąca od daty otrzymania pisma. Do dnia wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, czyli do dnia 28 czerwca 2016 r., Prezes Rady Ministrów nie przedstawił opinii.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie należało przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

Ustawa o TK z 2015 r. była kilkakrotnie nowelizowana, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa zmieniająca), która – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed Trybunałem. Ustawa zmieniająca zawierała ponadto art. 2 nakazujący co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność ustawy zmieniającej w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w pkt 16 lit. b sentencji – orzekł o niezgodności jej art. 2 z art. 2 Konstytucji.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, obalane zostaje domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje zasadniczo w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału we właściwym dzienniku urzędowym, którego właściwy organ winien dokonać „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednakże przepisy pozbawione – od momentu ogłoszenia wyroku na sali rozpraw – domniemania konstytucyjności nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie ich w systemie prawa i dalsze stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyznaczenia przez Trybunał w sentencji wyroku innego terminu utraty przez nie mocy obowiązującej, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą. To znaczy, że rozstrzygnięcie intertemporalne wysłowione w art. 2 tej ustawy oraz pozostałe reguły postępowania wyrażone w jej przepisach nie mogą już być uwzględniane podczas ustalania zasad i trybu procedowania przed Trybunałem. W konsekwencji do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, zastosowanie ma ustawa o TK z 2015 r. bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą.

Wobec powyższego postępowanie w niniejszej sprawie powinno toczyć się na podstawie przepisów ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji, a w zakresie określonym w jej art. 134 (mianowicie w odniesieniu do przesłanek umorzenia postępowania) – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jakkolwiek przy tym we wspomnianym wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej utraci moc obowiązującą po upływie dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku – czyli, że przez owe dziewięć miesięcy liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy zmieniającej (tj. od 28 grudnia 2015 r.) ma być ustalana na podstawie wspomnianego art. 44 ust. 1 w brzmieniu nadanym

przez wskazany przepis ustawy zmieniającej – to liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy zmieniającej, który wymagał, aby w każdym wypadku składy orzekające ustalano zgodnie z jej przepisami. Skoro postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, skład orzekający nie podlegał modyfikacji.

2. Przed przystąpieniem do merytorycznej kontroli zarzutów zgłoszonych w skardze konstytucyjnej oraz we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO), należało przede wszystkim rozstrzygnąć kwestie formalne związane ze spełnieniem przesłanek dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny. Na każdym etapie postępowania Trybunał ma bowiem obowiązek ustalenia, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w skardze konstytucyjnej lub wniosku jest w ogóle dopuszczalna (por. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67).

2.1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, kontrola konstytucyjności zainicjowana skargą konstytucyjną może dotyczyć wyłącznie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo o obowiązkach podmiotu wnoszącego skargę. Między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia musi istnieć nierozzerwalny związek. Należy zatem ustalić, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej. Niespełnienie tego wymogu powoduje umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie TK z 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10).

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej zakwestionowany został cały art. 64 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599; dalej: u.p.e.a.). W przepisie tym wymieniono w czternastu punktach czynności egzekucyjne dotyczące należności pieniężnych, za które pobierane są opłaty, oraz wskazano zasady pobierania tych opłat. Do czynności tych zalicza się na przykład: pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego (pkt 1), zajęcie świadczeń z ubezpieczenia społecznego (pkt 2), zajęcie wynagrodzenia za pracę (pkt 3), zajęcie ruchomości (pkt 5), ogłoszenie sprzedaży zajętej nieruchomości (pkt 10), spisanie na miejscu u zobowiązanego protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego (pkt 14). W przypadku skarżącej opłata egzekucyjna została naliczona z tytułu zajęcia przez organ egzekucyjny praw majątkowych w postaci udziałów w spółkach. Podstawą prawną ostatecznej decyzji ustalającej wysokość opłaty egzekucyjnej w sprawie skarżącej był więc wyłącznie art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. Pozostałe jednostki redakcyjne art. 64 § 1 u.p.e.a. nie stanowiły natomiast podstawy orzekania przez organ administracji o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącej. W tym zakresie skarga konstytucyjna nie spełnia więc podstawowego warunku dopuszczalności orzekania przez Trybunał.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie badania zgodności art. 64 § 1 pkt 1-3 oraz 5-14 u.p.e.a. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

2.2. Następnie Trybunał odniósł się do powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli.

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, przesłanką dopuszczalności złożenia i rozpoznania skargi konstytucyjnej jest naruszenie wolności lub praw wynikających z norm konstytucyjnych. Podmiot, który występuje do Trybunału ze skargą konstytucyjną, musi więc wskazać naruszone konstytucyjną wolność lub konstytucyjne prawo oraz sposób ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r.).

Przedstawione w skardze zarzuty zostały skonfrontowane z normą konstytucyjną wywodzoną z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Dodatkowo normie prawnej wyrażonej w art. 64 § 8 u.p.e.a. skarżąca zarzuciła niezgodność z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Należało zatem zbadać, czy powołane przez skarżącą przepisy Konstytucji mogą stanowić adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności w przypadku skargi konstytucyjnej.

2.2.1. Wynikające z art. 64 Konstytucji prawo ochrony własności i innych praw majątkowych ma charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego. Dopuszczalność stosowania art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach daninowych (podatkowych) wymaga jednak przedstawienia odpowiednich argumentów. Ingerencja w sferę prawa własności należy bowiem do zasadniczej treści podatku oraz innych danin publicznych. Ma ona przy tym wyraźną podstawę konstytucyjną w postaci art. 84 i art. 217 Konstytucji, które ustanawiają tzw. zasadę władztwa daninowego. Z zasady tej wynika legitymacja dla działań państwa, w wyniku których następuje obciążanie określonych podmiotów daninami, umożliwiającymi realizację zadań publicznych. Nakładanie danin jest więc na gruncie Konstytucji uprawnione i nie może być traktowane jako ograniczanie własności (zob. wyrok TK z 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26). Dlatego też art. 31 ust. 3 Konstytucji co do zasady nie może być adekwatnym wzorcem kontroli regulacji prawa daninowego w zakresie ograniczenia własności (zob. wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, od tak sformułowanej zasady ogólnej dopuszczalne są dwa wyjątki. Po pierwsze, kiedy ustawodawca pod pozorem regulacji daninowej ustanowi instrument służący celom innym niż fiskalne, w szczególności nacjonalizacyjnym czy represyjnym (np. przez nadanie podatkowi cech instytucji konfiskaty mienia). Po drugie, jeżeli regulacje daninowe normują nie sferę nakładania obowiązków daninowych, ale sferę realizacji tego obowiązku. Oznacza to możliwość powoływania omawianego wzorca w odniesieniu do zagadnień normowanych przepisami prawa daninowego, związanych np. ze zwrotem podatku (zob. wyrok z 13 października 2008 r., sygn. K 16/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 136), z wymogami formalnymi, których spełnienie umożliwia obniżenie kwoty podatku (zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50).

Jednocześnie w swoim orzecznictwie Trybunał uznawał, że chociaż obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 Konstytucji, to jego zakres i treść mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. W tym zakresie istotny jest wyrok Trybunału z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, w którym Trybunał podkreślił, że wprawdzie Konstytucja nie zawiera wprost postanowień dotyczących wielkości nakładanych obowiązków daninowych, ale nie znaczy to, iż w tym zakresie ustawodawcy przysługuje całkowita swoboda. Musi on bowiem respektować – poza wymogiem nienaruszania istoty praw i wolności konstytucyjnych – również wszelkie zasady i wartości wyrażone w ustawie zasadniczej. Chodziło w szczególności o wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Jak wskazał Trybunał, „Wielkość obciążeń daninowych, w tym podatkowych, ogranicza zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 Konstytucji, w związku z którą możliwe jest

postawienie zarzutu nadmiernego fiskalizmu, a pośrednio również zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości. Rozważane zarzuty mogą przy tym zostać podniesione także w skardze konstytucyjnej, gdyż – mając na uwadze, że obowiązki daninowe są zawsze korelatem ograniczeń praw i wolności – każda z tych zasad stanowi dopuszczalny wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w tym trybie. Ustanowienie nieproporcjonalnego, niesprawiedliwego lub nierównego obciążenia daninowego jest przecież zarazem niezgodnym z Konstytucją ograniczeniem praw i wolności jednostki” (OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80).

Odnosząc poczynione ustalenia do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że podstawowy zarzut skarżącej sprowadza się do twierdzenia, że zakwestionowane normy prawne, ze względu na przyjęty w nich mechanizm naliczania opłaty za czynności egzekucyjne w egzekucji administracyjnej oraz opłaty manipulacyjnej, naruszają właściwą proporcję pomiędzy wynikającym z art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów publicznoprawnych a prawem jednostki do własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Jak zauważa skarżąca, ustawodawca, który nakłada ciężary publiczne, zobowiązany jest do „odpowiedniego miarkowania zakresu swojej ingerencji, przy uwzględnieniu zasad adekwatności i proporcjonalności wynikających z art. 2 Konstytucji”. Skarżąca uzasadnia więc naruszenie wskazanych przez siebie norm konstytucyjnych bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo własności. Zarzut ten odnosi do sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycje osoby pozostającej pod jego władzą. Ingerencję w prawo własności skarżąca wykazuje w płaszczyźnie prawa do proporcjonalnego nakładania ciężarów publicznych (opłaty egzekucyjnej określonej w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. oraz opłaty manipulacyjnej), co można opisać za pomocą wzorców konstytucyjnych wskazanych w skardze, tj. art. 64 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

Natomiast za nieadekwatny wzorzec kontroli Trybunał uznał art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca stwierdziła, że odwołanie się do treści art. 31 ust. 3 Konstytucji jest dopuszczalne, ponieważ skarga dotyczy nie tyle ingerencji w prawa majątkowe, polegającej na nałożeniu podatku, ile ingerencji następującej przez obciążenie dodatkowe (w postaci opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej), związane z obciążeniem podatkowym. Skarżąca nie przedstawiła jednak żadnych argumentów za potraktowaniem opłaty egzekucyjnej jako obciążenia dodatkowego, związanego z nałożonym na nią podatkiem. Trudno też zgodzić się z wyrażonym przez skarżącą poglądem. Opłaty egzekucyjne stanowią odrębny od podatku ciężar o charakterze publicznoprawnym i odnoszą się do postępowania egzekucyjnego w administracji. Ponoszone są w związku z dokonanymi przez organ czynnościami egzekucyjnymi (procesowymi), niezależnie od toczącego się wobec skarżącej postępowania podatkowego. Nie można uznać ich więc za związane ze sferą realizacji obowiązku podatkowego. Tym samym nie zachodzi przesłanka uzasadniająca dopuszczalność oceny norm o charakterze daninowym z punktu widzenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2.2. Normie prawnej wyrażonej w art. 64 § 8 u.p.e.a. skarżąca zarzuciła dodatkowo niezgodność z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Skarżąca zarzut niezgodności art. 64 § 8 u.p.e.a. z zasadą równości powiązała z naruszeniem spoczywającego na każdym obywatelu ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, wynikającym z art. 84 Konstytucji. W jej opinii, reguła nakazująca wszystkim kategoriom dłużników opłacenie pełnej wysokości kosztów egzekucyjnych bez względu na ich postawę w postępowaniu egzekucyjnym i bez względu na efekty egzekucji jest rozwiązaniem niesprawiedliwym i nieracjonalnym.

Sejm oraz Prokurator Generalny wniesli o umorzenie postępowania w tym zakresie z uwagi na brak wskazania przez skarżącą przepisu Konstytucji, który statuuje określone prawo lub wolność konstytucyjną i mógłby stanowić samodzielny wzorzec kontroli. Trybunał

zgodził się z ich stanowiskiem.

Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja gwarantuje każdemu równość w zakresie obciążeń daninami publicznymi 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 Trybunału Konstytucyjnego. 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.

Skarżąca, podnosząc zarzut naruszenia prawa do równego traktowania, powinna wskazać, w zakresie jakiej wolności lub jakiego prawa konstytucyjnego nierówne traktowanie występuje. Łącząc zarzut naruszenia zasady równości z zasadą sprawiedliwości, skarżąca nie spełniła powyższego wymogu, 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, stanowiącą podstawę nakładania na obywateli obowiązków, a nie wywodzenia z niej ich wolności lub praw. Związek zasady równości, sprawiedliwości i powszechności opodatkowania nie daje podstawy do wyinterpretowania z Konstytucji publicznego prawa podmiotowego w rozumieniu jej art. 79 ust. 1.

Wobec powyższego postępowanie w zakresie zgodności art. 64 § 8 u.p.e.a. z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

2.3. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował normy prawne, które wyznaczają wysokość opłat egzekucyjnych pobieranych w egzekucji administracyjnej za dokonanie określonych czynności egzekucyjnych (art. 64 § 1 u.p.e.a.) oraz wysokość opłaty manipulacyjnej z tytułu zwrotu wydatków za czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych (art. 64 § 6 u.p.e.a.) w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej. Jako wzorce kontroli RPO wskazał art. 2 i wynikającą z niego zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 217 Konstytucji.

2.3.1. Zdaniem Rzecznika, z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika dla ustawodawcy zakaz arbitralnego kształtowania obowiązujących norm prawnych oraz traktowania ich jako dogodnego instrumentu do osiągnięcia celów, które sobie dowolnie wyznacza. Zakwestionowane normy prawne naruszają, jego zdaniem, powyższą zasadę, ponieważ sposób określania wysokości opłat egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji powoduje, że opłaty te nie mają charakteru w pełni ekwiwalentnego. Natomiast cechą opłaty w czystej postaci jest „ekwiwalentność świadczeń przejawiająca się w tym, że wartość świadczenia jednostkowego powinna odpowiadać wartości świadczenia publicznego”. Brak wskazania maksymalnej wysokości opłat stosunkowych powoduje, że opłaty te w określonej sytuacji (wysoka kwota egzekwowanej należności) stają się kolejnym, ukrytym podatkiem.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana inaczej zasadą lojalności państwa względem obywateli) należy do kanonu zasad składających się na koncepcję państwa prawnego w znaczeniu, w jakim to pojęcie pojawia się w art. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165, cz. III, pkt 2). Adresatami zasady wynikającej z art. 2 Konstytucji są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno tworzące, jak i stosujące prawo. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się ściśle z bezpieczeństwem prawnym jednostki i przejawia się przede wszystkim w zakazie formułowania obietnic bez pokrycia czy

nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”. Do składników tej zasady zalicza się m.in. ochronę praw nabytych i ekspektatyw, uwzględnianie interesów w toku, zakaz retroakcji oraz wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. wyroki TK z: 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35; 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Mając na uwadze ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym treść zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wniosek Rzecznika nie zawiera przekonującego uzasadnienia tezy, iż doszło, a jeżeli tak, to w jaki sposób do naruszenia wymienionych powyżej komponentów zasady lojalności. W warunkach niniejszej sprawy została ona powołana bez odniesienia do zrekonstruowanej w orzecznictwie konstytucyjnym jej treści. Zarazem wnioskodawca nie wykazał, że w zakwestionowanych przepisach ustawodawca posłużył się pojęciem „opłata” jedynie dla pozoru, i że można takie działanie zakwalifikować jako naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tym samym wniosek w tym zakresie nie spełnia wymogu formalnego, zgodnie z którym powinien on zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r.).

Biorąc pod uwagę powyższe, postępowanie dotyczące kontroli zgodności art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11, 12 u.p.e.a. w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej, oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

2.3.2. Zdaniem Rzecznika, art. 217 Konstytucji wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy pojęciem „daniny publicznej” i pojęciem „podatku” i nie udziela ustawodawcy upoważnienia do modyfikowania tych konstytucyjnych pojęć na poziomie ustawy. Tymczasem rezygnacja w kwestionowanych przepisach z określenia maksymalnej kwoty opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że danina publiczna staje się podatkiem, ukrytym pod nazwą „opłaty”.

Art. 217 Konstytucji stanowi: „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”. Przepis ten statuuje zasadę wyłączności ustawowej w zakresie normowania danin publicznych. Jak wskazuje Trybunał w swoim orzecznictwie, art. 217 Konstytucji należy rozumieć jako wyrażający powinność regulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku (zob. np. wyroki TK z: 16 lipca 2009 r., sygn. K 36/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 111; 15 lipca 2013 r., sygn. K 7/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 76; 29 lipca 2014 r., sygn. P 49/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 79). Wyliczenie zawarte w tym przepisie nie ma przy tym charakteru wyczerpującego, a to znaczy, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane te tylko sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny. Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy jest przede wszystkim zagwarantowanie praw podatnika wobec organów władzy publicznej, jego ochrona przed nałożeniem obowiązków daninowych w trybie niezgodnym z Konstytucją.

Zasada wyłączności ustawowej odnosi się do wszelkich danin publicznych. Toteż bez względu na to, czy dana regulacja dotyczy podatku, opłaty czy innej daniny publicznej, wymaga się, aby podstawowe elementy tego świadczenia były określone w ustawie.

Ustawodawca ma natomiast znaczną swobodę określania materialnych treści regulacji daninowych, w tym także określania nazw nakładanych danin. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, wyrażona w art. 217 Konstytucji zasada wymaga drogi ustawowej dla uregulowania wymienionych w niej elementów obowiązku daninowego, „określając materię przewidzianej regulacji, ale nie odnosząc się do jej treści” (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 217 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 9). Przepis ten, jako samodzielny wzorzec kontroli nie formułuje więc ograniczeń w kształtowaniu treści obowiązków daninowych. Nie zwalnia to ustawodawcy z przestrzegania innych norm, zasad i wartości wyrażonych w Konstytucji, z których takie treściowe ograniczenia mogą wynikać, jak chociażby wskazana już wyżej zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 Konstytucji.

Analizując na tym tle zarzuty przedstawione przez Rzecznika, należało uznać, że art. 217 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

Rzecznik wniósł bowiem o stwierdzenie, że art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11, 12 oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. naruszają art. 217 Konstytucji w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej. Zarzut ten sprowadza się do twierdzenia, że brak określenia w zakwestionowanych przepisach maksymalnej kwoty opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, iż danina publiczna pod nazwą „opłaty” w istocie staje się podatkiem. Wnioskodawca kwestionuje więc materialną treść opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej, nie odnosząc się do kwestii wyłączności ustawy w ich regulowaniu. Natomiast art. 217 Konstytucji, jak zaznaczono, nie formułuje materialnych wskazań, które wyznaczałyby treść i kierunki przyjmowanych rozwiązań daninowych.

Na powyższą ocenę nie ma wpływu to, że w orzecznictwie Trybunału inaczej rozumie się zasadę wyłączności ustawy w zależności od tego, czy odnosi się ona do podatków, czy opłat. Celem takiego rozróżnienia jest bowiem określenie zakresu spraw, które ustawa może przekazać do uregulowania w drodze rozporządzenia. Nie ma ono natomiast wpływu na ocenę materialnej treści daniny publicznej z punktu widzenia art. 217 Konstytucji (zob. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11, 12 u.p.e.a. w zakresie, w jakim przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłat egzekucyjnych, oraz art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

2.4. Po ustaleniu przedmiotu oraz wzorców kontroli, do merytorycznej oceny pozostał następujący zarzut przedstawiony w skardze konstytucyjnej: czy normy prawne określające wysokość opłaty za dokonane czynności egzekucyjne wskazanej w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. (dalej: opłaty egzekucyjne lub opłaty za czynności egzekucyjne) i wysokość opłaty manipulacyjnej wskazanej w art. 64 § 6 u.p.e.a. oraz nakładające obowiązek uiszczenia wyżej wymienionych opłat pomimo dobrowolnej zapłaty egzekwowanej należności po dokonaniu tych czynności (art. 64 § 8 u.p.e.a.) naruszają zasadę proporcjonalności (zasadę zakazu nadmiernej ingerencji albo inaczej zasadę adekwatności) wynikającą z art. 2 Konstytucji w kontekście relacji pomiędzy sformułowanym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznoprawnych a prawem jednostki do własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

3. Zakwestionowane w skardze konstytucyjnej normy prawne dotyczą mechanizmu ustalania wysokości opłat za dokonane czynności egzekucyjne oraz ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ocenę zgodności

zakwestionowanych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli Trybunał poprzedził przedstawieniem kontekstu normatywnego tych regulacji oraz krótką charakterystyką omawianych kategorii opłat.

Stosownie do art. 64c § 1 u.p.e.a., zarówno opłaty za czynności egzekucyjne, jak i opłata manipulacyjna wraz z poniesionymi przez organ egzekucyjny wydatkami wchodzi w skład kosztów egzekucyjnych. Koszty te powstają w związku z podjęciem przez organy egzekucyjne czynności egzekucyjnych, mają charakter odrębnego obciążenia zobowiązanego, a ich egzekucja następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wprowadza obowiązku ustalenia kosztów w formie określonego aktu administracyjnego. Organ egzekucyjny wydaje jednak postanowienie o ustaleniu kosztów egzekucyjnych na żądanie zobowiązanego lub z urzędu, gdy obciążają one wierzyciela. Przy egzekucji kosztów egzekucyjnych nie pobiera się opłat za czynności egzekucyjne. Egzekucja kosztów odbywa się na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na dochodzoną należność główną i związane z nią odsetki (nie dotyczy to kosztów egzekucyjnych w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, w tym wypadku konieczne jest wystawienie odrębnego tytułu wykonawczego; zob. S. Babiarz [w:] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2009, s. 390 i nast.).

W postępowaniu egzekucyjnym w administracji koszty egzekucyjne co do zasady ponosi zobowiązany. Jak wskazuje się w doktrynie, trafność takiego rozwiązania nie budzi wątpliwości. Powstanie kosztów egzekucyjnych, jak i całe postępowanie egzekucyjne, jest następstwem uchylania się zobowiązanych od wykonywania nałożonych na nich obowiązków. Tym samym to ich negatywna postawa powoduje konieczność podjęcia działań przez organ egzekucyjny (zob. R. Hauser, W. Piątek, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2014, s. 311 i nast.). Zobowiązanego nie obciążają jednak koszty egzekucyjne, jeżeli zostały one spowodowane niezgodnym z prawem wszczęciem lub prowadzeniem postępowania egzekucyjnego. W takiej sytuacji do poniesienia tych kosztów zobowiązany zostaje wierzyciel lub organ egzekucyjny, w zależności od tego, kto spowodował ich powstanie (art. 64c § 3 u.p.e.a.). Wierzyciel pokrywa także koszty postępowania egzekucyjnego, gdy nie mogą być one ściągnięte od zobowiązanego (art. 64c § 4 u.p.e.a.).

Obowiązek uiszczenia kosztów egzekucji nie zależy od efektów całego postępowania egzekucyjnego (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 28 stycznia 2014 r., sygn. akt I SA/Bd 1009/13, Lex nr 1457008). Skoro zostały podjęte czynności egzekucyjne, to nawet jeśli nie doprowadziły do wyegzekwowania obowiązku objętego tytułem wykonawczym, zobowiązany i tak będzie musiał je ponieść. Należy jednak podkreślić, że organ egzekucyjny, choć ma swobodę wyboru określonych czynności podejmowanych w toku postępowania egzekucyjnego, to jednak jest związany ogólnymi zasadami postępowania egzekucyjnego, w szczególności zasadą celowości i zasadą gospodarnego prowadzenia egzekucji. Z zasad tych wynika, że zobowiązany ponosi jedynie koszty celowe, niezbędne do przeprowadzenia egzekucji. Nie może więc zostać obciążony nieuzasadnionymi wydatkami lub kosztami powstałymi w wyniku nieprawidłowego działania organu egzekucyjnego lub pracowników tego organu. Dlatego też w orzecznictwie sądowym za nieuprawnione uważa się pobieranie opłat za czynności egzekucyjne, co do których już przed ich podjęciem można było stwierdzić, że nie doprowadzą do przymusowego wyegzekwowania należności w kwocie przewyższającej wydatki egzekucyjne (zob. wyrok NSA z 25 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 687/12, Lex nr 1494996).

Środki pieniężne pochodzące z wyegzekwowanych lub pokrytych przez wierzyciela kosztów egzekucyjnych co do zasady przypadają organowi, który je uzyskał. Nie dotyczy to

jednak sytuacji, w których koszty egzekucyjne zostały pokryte przez wierzyciela, gdyż środki pieniężne uzyskane z tego tytułu przypadają ponoszącemu koszty organowi dokonującemu czynności egzekucyjnych. Koszty egzekucyjne mogą być także rozdzielone między różne organy egzekucyjne, jeśli czynności egzekucyjne, które spowodowały ich powstanie, zostały dokonane nie przez jeden organ. Uzyskane z tego tytułu środki pieniężne rozdziela się między te organy proporcjonalnie do wyegzekwowanych kwot. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że możliwość uzyskania pewnych dochodów na podstawie ustawy egzekucyjnej może stanowić bodziec do sprawnego prowadzenia egzekucji (zob. R. Hauser, W. Piątek, [w:] *op.cit.*, s. 321 i nast.).

W skład kosztów egzekucyjnych wchodzi, jak zaznaczono, zarówno opłaty za dokonane czynności egzekucyjne, jak i opłata manipulacyjna. Opłaty te, w przeciwieństwie do wydatków, są elementem kosztów egzekucyjnych, które nie powodują wydatkowania przez organ egzekucyjny żadnych środków pieniężnych (zob. S. Serafin, *Koszty egzekucyjne w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 300).

Wątpliwości konstytucyjne budzą te opłaty w egzekucji należności pieniężnych za czynności egzekucyjne, których wysokość określona jest stosunkowo. Zgodnie z art. 64 § 1 u.p.e.a., organ egzekucyjny pobiera tego typu opłaty za ściśle określone czynności egzekucyjne, do których należą: pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego (pkt 1), zajęcie świadczeń z ubezpieczenia społecznego (pkt 2), zajęcie wynagrodzenia za pracę (pkt 3), zajęcie innych niż wymienione w punktach 2 i 3 wierzytelności pieniężnych lub innych praw majątkowych (pkt 4), zajęcie ruchomości (pkt 5), zajęcie nieruchomości (pkt 6), odebranie zajętych ruchomości od zobowiązanego (pkt 7), przeprowadzenie licytacji lub dokonanie sprzedaży egzekucyjnej w inny sposób (pkt 11), spisanie protokołu o udaremnieniu przez zobowiązanego przeprowadzenia egzekucji z zajętych ruchomości lub praw majątkowych przez ich usunięcie, zbycie lub uszkodzenie (pkt 12).

Opłaty za dokonanie tych czynności 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). W związku z tym, że wysokość opłaty egzekucyjnej określona jest stosunkowo, do egzekwowanej lub pobranej należności w podstawie obliczenia opłaty uwzględnia się również odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie (art. 64 § 7 u.p.e.a.).

Regulacje dotyczące stosunkowych opłat egzekucyjnych określają minimalną kwotę opłaty według stawek kwotowych, a nie procentowych, np. opłata za pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego nie może być niższa niż 2 zł 50 gr, a za zajęcie ruchomości niższa niż 6 zł 80 gr. Kwoty te podlegają waloryzacji na zasadach określonych w art. 64 § 10 u.p.e.a.

Górną granicę opłaty egzekucyjnej ustawodawca zdecydował się określić jedynie w wypadku opłaty za zajęcie nieruchomości (art. 64 § 1 pkt 6 u.p.e.a.), wskazując, że nie może być ona wyższa niż 34 200 zł. Natomiast tego typu ograniczenia nie przewidziano w razie podjęcia przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjnych określonych w art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 u.p.e.a.

Wątpliwości konstytucyjne budzi także sposób określenia wysokości opłaty manipulacyjnej. Jest ona szczególnego rodzaju opłatą, którą pobiera się z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych w początkowej fazie postępowania egzekucyjnego. Jej wysokość wynosi 1% kwoty egzekwowanych należności objętych każdym tytułem wykonawczym, nie mniej niż 1 zł 40 gr.

Obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej powstaje z chwilą dokonania czynności, z którą są one związane (pobrania pieniędzy, doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o zajęciu, podpisania protokołu odebrania lub sprzedaży), a w wypadku opłaty manipulacyjnej także z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. Obowiązek zapłaty nie zależy od efektów tych czynności i całego postępowania egzekucyjnego, a z obowiązku uiszczenia omawianych opłat nie zwalnia zapłata egzekwowanej należności już po dokonaniu czynności egzekucyjnych (art. 64 § 8 u.p.e.a.). Natomiast zobowiązany nie ponosi opłat za czynności egzekucyjne dokonane przez organ egzekucyjny po zapłacie egzekwowanej należności (tak też wyrok WSA w Lublinie z 13 maja 2015 r., sygn. akt I SA/Lu 206/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

4. Zdaniem skarżącej, zakwestionowane normy prawne, określające wysokość opłaty egzekucyjnej za czynność określoną w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. oraz wysokość opłaty manipulacyjnej, a także nakładające obowiązek uiszczenia tych opłat pomimo zapłaty egzekwowanej należności już po dokonaniu czynności egzekucyjnych (art. 64 § 8 u.p.e.a.), naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności w kontekście relacji pomiędzy sformułowanym w art. 84 Konstytucji obowiązkiem ponoszenia ciężarów publicznoprawnych a prawem jednostki do własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

4.1. Opłaty egzekucyjne oraz opłata manipulacyjna jako świadczenie publiczne o charakterze niepodatkowym.

Jednym z obowiązków ciążących z mocy Konstytucji na „każdym” jest ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). W związku z powołaniem art. 84 Konstytucji jako wzorca kontroli, dokonując oceny zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej norm prawnych, należało ustalić, czy określoną w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. opłatę egzekucyjną oraz związaną z nią opłatę manipulacyjną można zaliczyć do tego rodzaju świadczeń.

Wyrażenie „ciężary i świadczenia publiczne” ma znaczenie szerokie. Już z samej treści art. 84 Konstytucji wynika, że obejmuje ono nie tylko podatki. W orzecznictwie Trybunału, za świadczenia publiczne uznaje się świadczenia o charakterze pieniężnym, które polegają na wpłatach na cel publiczny, niezależnie od celu ustanowienia danego świadczenia (cel fiskalny, prohibicyjny, karny, zob. wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 133). Szczególną kategorią świadczeń publicznych są daniny publiczne, do których Trybunał zalicza m.in. podatki, cła oraz opłaty (zob. też W. Sokolewicz, uwagi do art. 217, [w:] *Konstytucja...*, s. 7). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał za daninę publiczną uznawał „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” (wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59; zob. też wyroki TK z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09; 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145; 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80).

Opłaty egzekucyjne oraz opłata manipulacyjna noszą wszelkie cechy daniny publicznej w rozumieniu konstytucyjnym. Są one świadczeniami pieniężnymi o charakterze przymusowym, a obowiązek ponoszenia tych opłat został nałożony ustawą i ma charakter względnie powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, spełnianego

w związku ze świadczeniem podmiotu publicznego (organu egzekucyjnego), tj. za dokonanie przez ten podmiot czynności egzekucyjnych określonych w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. lub za czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych. Obowiązek zapłaty, co do zasady, spoczywa na zobowiązanym. Ponadto podmioty zobowiązane do ich uiszczenia nie mają swobody kształtowania wysokości opłat, prawa ewentualnego ich obniżenia lub odstąpienia od ich poboru oraz ustalania terminu zapłaty. Mogą jedynie wystąpić z wnioskiem o umorzenie należności lub rozłożenie jej na raty (art. 64e u.p.e.a.). Jednocześnie opłaty te należą do dochodów publicznych i są przeznaczone na realizację celów publicznych. Zgodnie z art. 64c § 9-11 u.p.e.a. środki pieniężne pochodzące z tych opłat stanowią dochód organu egzekucyjnego, z którego pokrywa się funkcjonowanie systemu egzekucji administracyjnej. Ponadto z art. 64c § 5 u.p.e.a. wynika, że zarówno opłaty egzekucyjne, jak i opłata manipulacyjna podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej. Egzekucja opłat odbywa się na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na dochodzoną należność główną i związane z nią odsetki.

W ujęciu konstytucyjnym opłaty egzekucyjne nie mają natomiast charakteru podatkowego. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, cechą charakterystyczną odróżniającą opłatę od podatku jest jej odpłatność. Podatek jako danina nieodpłatna nie wiąże się z żadnym bezpośrednim świadczeniem wzajemnym na rzecz podatnika. Nie ma znaczenia w tym kontekście, że podatnik może uzyskiwać świadczenia finansowane z dochodów publicznych, a więc pośrednio także z uiszczonych przez siebie podatków, które państwo realizuje w ramach wypełniania swych zadań publicznych (np. świadczenia zdrowotne). Zakres tego rodzaju świadczeń nie zależy bowiem ani od wysokości płaconego podatku, ani nawet od realizacji obowiązku podatkowego. Natomiast opłaty pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych. Stanowią one swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego (zob. wyroki TK z: 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3, 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166). Obowiązek uiszczenia opłaty publicznej powstaje przy tym bez względu na to, czy osoby, na których on ciąży, same żądały podjęcia określonych czynności przez organy publicznoprawne, czy też do korzystania z określonych usług zostały prawnie zobowiązane (zob. J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz 2007, s. 13-15).

Z cechą odpłatności opłat łączy się też zagadnienie ekwiwalentności świadczenia wzajemnego, wynikające z charakteru czynności podmiotów publicznoprawnych. Precyzyjne określenie kosztów takich czynności (usług) bywa często niemożliwe lub trudne do ustalenia, tym bardziej że ustalając wysokość opłat publicznych, bierze się pod uwagę także niepoliczalne czynniki, takie jak potrzeba sprawnego działania organu publicznego czy dążenie do zapewnienia powszechnego dostępu do informacji i dokumentów. Dlatego najczęściej wysokość opłat publicznych wiązana jest z poziomem przypuszczalnych wydatków na dane czynności urzędowe, jednak bez dokonywania ich ścisłych kalkulacji. Nie jest to jednak regułą. W odniesieniu do niektórych czynności organów publicznych podczas określania stawki opłaty świadomie nie bierze się pod uwagę wysokości związanych z nimi wydatków, kształtując opłatę bez odniesienia lub w luźnym nawiązaniu do tych wydatków (zob. J. Gliniecka, *Opłaty...*, s. 33-34). Dlatego też opłaty mogą charakteryzować się ekwiwalentnością świadczeń indywidualnego i publicznego. W takim wypadku wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, która wykazuje wtedy cechy ceny. Nie jest to jednak jedyna postać opłaty. Opłata może bowiem mieć także charakter „mieszany”: w części odpowiadać wartości świadczenia podmiotu publicznoprawnego,

a w pozostałej części przewyższać tę wartość – może zatem w pewnych sytuacjach wykazywać cechy podatku (zob. wyrok TK z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83).

Dokonując pod tym kątem oceny opłaty za czynności egzekucyjne i opłaty manipulacyjnej, należy wskazać, że wiążą się one z określonymi czynnościami organów egzekucyjnych. Opłaty za czynności egzekucyjne ponosi się za podejmowane i dokonywane przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjne. Z kolei opłata manipulacyjna stanowi zwrot wydatków poniesionych przez organ egzekucyjny za wszelkie czynności manipulacyjne dokonane w toku prowadzonej egzekucji. Jak słusznie zauważa się w doktrynie, opłaty te są formą zryczałtowanego wynagrodzenia dla organu prowadzącego egzekucję (zob. S. Serafin, *Koszty...*, s. 300). Ustalane są one jednak w sposób niezwiązany z rzeczywistymi kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego. Ich wysokość określona została stosunkowo, jako określony procent od kwoty egzekwowanej należności. Taki sposób ukształtowania wysokości analizowanych opłat z założenia powoduje, że mają one charakter opłaty ryczałtowej – ponoszonej „za” wskazane w nich czynności, ale niezależnie od ich intensywności, rezultatów czy innych czynników, które mogłyby wpływać na ich wysokość. Kryterium ustalania ich wysokości nie jest więc co do zasady wartość konkretnych czynności czy świadczeń, które podlegają opłacie. Powoduje to, że wartość świadczenia organu egzekucyjnego nie zawsze odpowiada wysokości pobranej opłaty. W pewnych okolicznościach opłaty mogą być wyższe niż wartość uzyskanego świadczenia. Możliwa jest jednak również sytuacja odwrotna, gdy opłata jest znacznie niższa niż koszt świadczeń. Ustawa o egzekucji w administracji nie zakłada bowiem, że każde postępowanie egzekucyjne musi przynosić organowi egzekucyjnemu zysk. Uregulowanie wysokości opłat opiera na założeniach szacunkowych, nie gwarantując zbilansowania się wpływów i wydatków w każdym jednostkowym wypadku.

Przesądza to, że opłat egzekucyjnych i opłaty manipulacyjnej nie można uznać za daniny publiczne o charakterze podatkowym.

4.2. W *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli wskazano art. 64 ust. 1 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Art. 64 ust. 1 Konstytucji statuuje prawo podmiotowe jednostki obejmujące ochroną własność, inne prawa majątkowe oraz dziedziczenie. Przepis ten przewiduje przede wszystkim obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienie możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznanie im odpowiedniej ochrony (zob. wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09). Na treść prawa do własności składa się szereg uprawnień, w tym wolność jej nabywania oraz dysponowania nią (por. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5); możliwość korzystania (w tym korzystania ze środków pieniężnych – por. wyrok TK z 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105), pobierania pożytków lub pośredniego eksploatowania przedmiotu własności.

Z kolei art. 84 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Obowiązek ten oznacza ingerencję w prawo dysponowania środkami pieniężnymi należącymi do majątku osoby obciążonej tym obowiązkiem. Obowiązkowi tego nie można jednak traktować jako takiego ograniczenia prawa własności, o którym jest mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. cz. II uzasadnienia, pkt 2.2.1).

Trybunał wielokrotnie już wypowiadał się w kwestii uprawnień władzy ustawodawczej w dziedzinie nakładania na obywateli obowiązków daninowych. Dokonując oceny legislacji daninowych, Trybunał konsekwentnie przyjmuje pogląd, podtrzymywany także w niniejszym wyroku, że ustawodawca ma względną swobodę kształtowania dochodów i wydatków państwa. Jak TK stwierdził już w orzeczeniu z 12 stycznia 1995 r. „Władza ustawodawcza ma w tej dziedzinie szeroką swobodę wyboru pomiędzy różnymi

konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa. Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym (...)” (sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 27). Stanowisko to potwierdził Trybunał także w nowszym orzecznictwie, przypominając, że swoboda ta jest równoważona i miarkowana przez spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie regulacji podatków i innych danin publicznych (art. 217 Konstytucji; zob. wyroki TK z: 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81).

Nie znaczy to jednak, że zakres i treść świadczeń publicznych nie mogą być kontrolowane z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Trybunał wskazał już bowiem, iż ustawodawca, nakładając świadczenia publiczne, zobowiązany jest respektować – poza wymogiem nienaruszenia istoty praw i wolności konstytucyjnych – również w szczególności wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat tej zasady (zob. wyroki TK z: 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9; 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75; 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Trybunał podtrzymał w niniejszej sprawie swą dotychczasową linię orzecniczą. W szczególności, Trybunał potwierdza, że choć podstawowym instrumentem umożliwiającym ocenę dopuszczalności ingerencji w prawa i wolności jednostki jest zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to wyprowadzanie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) z zasady demokratycznego państwa prawnego jest dopuszczalne i celowe. Ważne są jednak istotne różnice w treści tej zasady wyrażonej w art. 2 oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przywołanie art. 2 Konstytucji, jako bezpośredniej podstawy zasady zakazu nadmiernej ingerencji, jest dopuszczalne, gdy w danej sytuacji nie można przeprowadzić testu proporcjonalności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia takiego testu może wynikać z tego, że kwestionowana regulacja ogranicza wprawdzie prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego), ale zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też wprowadza ograniczenia w zakresie praw różnie rozumianych podmiotów publicznych (najczęściej jednostek samorządu terytorialnego), wreszcie gdy dotyczy oceny ograniczenia praw majątkowych wynikającego z nałożenia lub zwiększenia obowiązku daninowego.

W wypadku gdy zarzut braku proporcji opiera się na naruszeniu art. 2 Konstytucji, tj. na braku adekwatności zastosowanych przez prawodawcę środków prawnych do celów, jakie zamierza osiągnąć, to zarzut ów będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w czyjekolwiek podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. wyroki TK z: 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147 oraz z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 24, w których stwierdzono, że niezgodne z tą zasadą jest takie działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia zasad racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów). Wywiedziona z tego przepisu Konstytucji zasada szczególny nacisk kładzie bowiem na sam zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, co sprawia, że nie jest konieczne odnoszenie się do wartości wskazanych w art. 31 ust. 3

Konstytucji, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, które mogą uzasadniać konieczność ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności konstytucyjnej. W rozważanym wypadku ocena korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej musi przebiegać w oderwaniu od wkroczenia w prawa lub wolności konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny nie może więc ocenić wprost, czy waga szeroko rozumianego interesu publicznego przeważa w określonym przypadku nad dolegliwościami, jakimi jest ograniczenie określonych praw lub wolności.

Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być także rozumiany w ten sposób, że ustalenie jego przekroczenia wymaga przeprowadzenia rygorystycznego testu proporcjonalności według zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*.

W świetle powyższych ustaleń niezgodne z zasadą zakazu nadmiernej ingerencji będzie więc takie działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia aktualnej wiedzy jest nadmierne w stosunku do założonych celów. Jednocześnie, należy podkreślić, że charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (nadmierna ingerencja ustawodawcy) przemawia za potrzebą daleko idącej wstrzeźliwości Trybunału Konstytucyjnego w ocenie posunięć ustawodawcy. Trybunał – co wielokrotnie podkreślał – nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie o racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych zasad. Nie ocenia przy tym samej merytorycznej trafności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania (jako jednego z możliwych do realizacji danego celu), ale stwierdza, że jest ono niedopuszczalną, nadmierną ingerencją w sferę praw człowieka lub w sferę innych prawnie chronionych interesów. Oznacza to konieczność przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem silnych argumentów za obaleniem konstytucyjności ustawodawczego rozwiązania.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie uznał, że zakwestionowane przez skarżącą normy prawne można ocenić z punktu widzenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy. Ponieważ jednak Trybunał nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji, skarżąca powinna wykazać oczywiste przekroczenie przez ustawodawcę swobody regulacyjnej, a więc uprawdopodobnić w stopniu niebudzącym wątpliwości, że doszło do nierzetelnego i niezrozumiałego intensywnego działania ustawodawcy i w związku z tym zaskarżona regulacja jest dolegliwa w stopniu rażącym.

4.3. Ocena zgodności art. 64 § 1 pkt 4, § 6, § 8 u.p.e.a. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji.

W opinii skarżącej, normy prawne, które określają wysokość opłaty za czynności egzekucyjne (art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a.), wysokość opłaty manipulacyjnej z tytułu zwrotu wydatków za czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych (art. 64 § 6 u.p.e.a.) oraz nakładają obowiązek uiszczenia powyższych opłat pomimo dobrowolnej zapłaty egzekwowanej należności po dokonaniu tych czynności (art. 64 § 8 u.p.e.a.), naruszają zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy przez to, że nie przewidują górnej granicy wysokości pobieranych opłat, a także nie uwzględniają stopnia efektywności

egzekucji, poziomu skomplikowania poszczególnych czynności oraz nakładu pracy organu egzekucyjnego. Nie uzależniają także wysokości opłat egzekucyjnych od tego, czy postępowanie zostało umorzone z uwagi na dobrowolne uiszczenie przez dłużnika należności w całości lub w części. Powoduje to, że są one nieadekwatne do zakładanego celu, za który skarżąca przyjmuje przeprowadzenie skutecznej egzekucji, a przy tym są nadmiernie dolegliwe.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w Dzienniku Ustaw z 2015 r. poz. 1311, oznaczonym datą 7 września 2015 r., ogłoszono ustawę z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która nowelizuje między innymi art. 64 u.p.e.a., w tym § 6 tego przepisu. Nowelizacja ta wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia i nie ma wpływu na zarzuty rozpatrywane w niniejszej sprawie.

Jak wskazał wcześniej Trybunał, ocena zaskarżonych norm prawnych z punktu widzenia zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy polega na sprawdzeniu, czy ustanawiając te normy, ustawodawca nie przekroczył pewnego dopuszczalnego poziomu ingerencji w stosunku do założonych przez siebie celów.

Bezpośrednim celem opłat egzekucyjnych jest dostarczanie dochodów organom egzekucyjnym za wykonane przez nie czynności egzekucyjne. Funkcja fiskalna opłat egzekucyjnych nie budzi wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie (zob. K. Celińska-Grzegorzczak, [w:] *Koszty i opłaty w postępowaniach administracyjnych i postępowaniu sądowoadministracyjnym*, red. A. Trela, M. Swora, Warszawa 2007, s. 58-59; zob. R. Hauser, W. Piątek, *op. cit.*, s. 321; tak też np. wyrok WSA w Poznaniu z 3 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Po 945/10, Lex nr 991381). Zgodnie z obowiązującymi regulacjami u.p.e.a koszty egzekucyjne (w tym także opłaty za czynności egzekucyjne oraz opłata manipulacyjna) przypadają temu organowi egzekucyjnemu, który poniósł wydatki lub dokonał czynności, za którą należna jest opłata (art. 64c § 9-11).

Jednocześnie nie można zapominać o podstawowym celu egzekucji administracyjnej, a co za tym idzie także opłat z nią związanych, jakim jest doprowadzenie do wykonania obowiązków powstających w obszarze działania administracji. Celem egzekucji, co do zasady, nie jest bowiem represja, ale spowodowanie stanu wymaganego przez przepis prawa (zob. E. Bojanowski, *Konstrukcja administracyjnych środków egzekucyjnych*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 141-145). Środków egzekucyjnych oraz związanych z nimi opłat nie można zatem kwalifikować jako sankcji wobec podmiotu niewywiązującego się z określonych prawem obowiązków. Pełnią one raczej funkcję stymulująco-wychowawczą. Konieczność poniesienia opłat egzekucyjnych obciąża bowiem zasadniczo zobowiązanego. Związana z tym dolegliwość materialna powinna stanowić dodatkowy bodziec skłaniający zobowiązanego do dobrowolnego uiszczenia należności. Powinien on w szczególności być świadomy, że uchylanie się od dobrowolnego wykonania obowiązku może wiązać się nie tylko z jego przymusowym wykonaniem, ale także z dodatkowymi kosztami (zob. wyrok TK z 26 lutego 2013 r., sygn. SK 12/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19). Także w doktrynie zauważa się, że koszty egzekucyjne, które będzie musiał ponieść zobowiązany w związku z tym, że przez niespełnienie obowiązku doprowadził do konieczności przymusowego jego egzekwowania, stanowią dla niego określoną dolegliwość materialną i tym samym oddziałują na przyszłość, pełniąc funkcję wychowawczą (zob. K. Celińska-Grzegorzczak, *op.cit.*, s. 60).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęcie na gruncie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zasady, że wysokość omawianej opłaty egzekucyjnej oraz opłaty manipulacyjnej ustalana jest w sposób stosunkowy – proporcjonalnie

do wysokości egzekwowanej należności, bez określenia jej górnej granicy oraz bez względu na wcześniejsze wykonanie zobowiązania, jest w stanie doprowadzić tylko do niektórych ze wymienionych wyżej celów.

Zanim Trybunał odniesie się do wskazanego powyżej problemu, podkreślenia wymaga, że nie budzi wątpliwości konstytucyjnych dopuszczalność stosowania stawek stosunkowych (procentowych) jako jednej z metod określania wysokości danin publicznych, także opłat. W tym sposobie określania wysokości danin publicznych, uwzględniając obiektywny wymiar danej opłaty, co do zasady nie bierze się pod uwagę sytuacji indywidualnego podmiotu, który te opłaty uiszcza. Stawki stosunkowe są obciążeniem proporcjonalnym do wysokości konkretnej kwoty podlegającej egzekucji, a więc na przykład – co miało miejsce w wypadku skarżącej – zaległości podatkowych. Tak określona wysokość opłaty egzekucyjnej może nie być w pełni adekwatna do nakładu pracy organu egzekucyjnego i stopnia skuteczności jego działań w konkretnej egzekucji. Jest to jednak sytuacja konstytucyjnie dopuszczalna. W tym zakresie ustawodawca ma bowiem znaczną swobodę regulacyjną. Z samej też istoty opłat wynika, że nie zawsze wiążą się one z ekwiwalentnym świadczeniem podmiotu publicznego.

Swoboda ustawodawcy określania wysokości opłat nie jest jednak nieograniczona. Problematyka wysokości opłat w egzekucji jest bowiem nierozzerwalnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa, polegającym na otrzymaniu zwrotu wydatków za przeprowadzone postępowanie egzekucyjne, a ochroną podmiotów przed nadmiernym fiskalizmem państwa. Bez wątpienia wysokość i zasady pobierania tych opłat powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić finansowanie aparatu egzekucyjnego. Funkcja fiskalna opłat w egzekucji powinna polegać na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania tego aparatu. Istotne jest jednak zachowanie przez ustawodawcę racjonalnej zależności między wysokością opłat w egzekucji a czynnościami organów, za podjęcie których opłaty te zostały naliczone. W przeciwnym razie rola tych opłat sprowadza się do swoistej kary z tytułu niewykonania określonego obowiązku, co jest niespójne z podstawowym celem postępowania egzekucyjnego, za który należy uznać wykonanie przez dłużnika ciężącego na nim obowiązku.

Trybunał stwierdził, że brak określenia górnej granicy opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. oraz opłaty manipulacyjnej powoduje, że w pewnych warunkach (w wypadku należności o znacznej wartości) następuje całkowite wręcz zerwanie związku między świadczeniem organu egzekucyjnego a wysokością ponoszonych za dokonanie tych czynności opłat. Opłaty te nie są wtedy formą zryczałtowanego wynagrodzenia organu prowadzącego egzekucję za podejmowane czynności, ale z perspektywy dłużnika stają się jedynie dodatkową sankcją pieniężną. Mechanizm ustalania opłaty stosunkowej z wyznaczoną górną jej granicą chroni przed tego typu sytuacjami. Wartość wyznaczona kwotowo określa bowiem maksymalny pułap opłaty i dzięki temu limituje kwotę określoną procentowo przed jej nadmierną wysokością.

Chociaż jednym z celów opłat w egzekucji jest oddziaływanie na dłużnika, aby wykonał ciężący na nim obowiązek, nie można zapominać, że zobowiązany, który nie wywiązał się z nałożonego na niego obowiązku podatkowego, ponosi już z tego tytułu określone konsekwencje, chociażby w postaci odsetek od zaległości. Odsetki za zwłokę w postępowaniu podatkowym, co do zasady, służą rekompensowaniu Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego ubytku dochodów, które nie trafiły do budżetu w ustawowym terminie. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się jednak, że nie pełnią one jedynie funkcji kompensacyjnej. Przekraczają bowiem znacznie wysokość odsetek ustawowych, co wskazuje, że pełnią również funkcję swoistej dolegliwości stosowanej w związku ze zwłoką w płaceniu podatków. Ich celem jest skłonienie podatnika do

terminowej zapłaty podatku, a ich wysokość służy „ukaraniu” podatnika za opóźnioną zapłatę (zob. H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 388). Tym samym dłużnika, który nie wywiązuje się ze swoich obowiązków względem Skarbu Państwa, spotyka z tego tytułu określona dolegliwość. Nałożenie na niego dodatkowej sankcji pieniężnej w postaci bardzo wysokiej opłaty egzekucyjnej staje się nadmiernie represyjne.

Trybunał podzielił również argument wnioskodawcy, wskazany także w stanowisku Sejmu i Prokuratora Generalnego, że brak określenia górnej granicy opłaty za czynności egzekucyjne i opłaty manipulacyjnej prowadzi do tego, że stają się one – z punktu widzenia organu egzekucyjnego formą dochodu nieuzasadnionego wielkością, czasochłonnością czy stopniem skomplikowania podejmowanych czynności egzekucyjnych. W ujęciu materialnym stają się więc obciążeniem podatkowym.

Za sprzeczne z zasadniczym celem postępowania egzekucyjnego należy uznać także normę prawną, zgodnie z którą dłużnik zostaje obciążony pełną wysokością opłaty w wypadku dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela. Norma ta nie tylko nie motywuje do dobrowolnego spełnienia świadczeń dochodzonych w egzekucji, ale wykazuje wręcz cechy swoistej kary finansowej, nakładanej za zachowanie pożądane i zgodne z prawem. Skoro w każdym wypadku istnieje obowiązek uiszczenia kosztów egzekucyjnych w pełnej wysokości, to zobowiązani mogą nie być zainteresowani wywiązaniem się ze swoich zobowiązań dobrowolnie.

Co więcej, przyjęty system określania wysokości opłaty za czynności egzekucyjne oraz opłaty manipulacyjnej nie mobilizuje także organu egzekucyjnego do podejmowania szybkich działań czy sprawnego postępowania. Zgodnie z przyjętą regułą, do podstawy obliczania wysokości opłaty egzekucyjnej wlicza się także odsetki z tytułu należności niezapłaconej w terminie (art. 64 § 7 u.p.e.a.). To znaczy, że na wysokość opłaty egzekucyjnej mają wpływ odsetki za zwłokę, które z każdym dniem powiększają jej wartość. Dlatego też im później zostanie naliczona opłata za czynności egzekucyjne, tym wyższa będzie jej wysokość, niezależnie od charakteru czynności egzekucyjnych, za które te opłaty zostaną naliczone, oraz niezależnie od skutków samej egzekucji. Takie rozwiązanie nie stanowi skutecznej zachęty do szybkiego podejmowania czynności egzekucyjnych przez organy egzekucyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że regulacje zawarte w zaskarżonych normach prawnych są nieadekwatne do podstawowego celu postępowania egzekucyjnego. Ze względu na brak określenia maksymalnych wysokości opłaty wymienionej w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. oraz opłaty manipulacyjnej, opłaty te realizują w nadmiernym stopniu funkcję represyjną. Ponadto mogą zniechęcać dłużników do dobrowolnego, choć spóźnionego – skoro sprawa dojrzała do egzekucji – regulowania zobowiązań. Opłata egzekucyjna oraz opłata manipulacyjna zostaną bowiem pobrane bez względu na spełnienie świadczenia i umorzenie postępowania. Stają się tym samym dla osoby, która spełniła dobrowolnie świadczenie, swoistą karą finansową, co musi zostać uznane za sprzeczne z zasadą zakazu nadmiernej ingerencji.

Skutkowi temu nie przeciwdziałają inne mechanizmy przewidziane w art. 64e u.p.e.a. Za niewystarczające należy uznać w szczególności przepisy procedury egzekucyjnej, które umożliwiają zwolnienie w całości lub w części z nadmiernie wysokich opłat, jeżeli mogłyby one stanowić zagrożenie dla bytu dłużnika. Regulacje te opierają się bowiem na uznaniu administracyjnym, co znaczy, że organy egzekucyjne mają w zakresie ich stosowania znaczną swobodę. W orzecznictwie sądów wskazuje się, że odmowa umorzenia kosztów egzekucyjnych nie narusza prawa zarówno wtedy, gdy wystąpiły przesłanki ich umorzenia, jak i wtedy, gdy nie miały one miejsca (zob. wyrok NSA z 13 stycznia 1998 r., sygn. akt I SA/Łd 1811/96).

Trybunał zauważa także, że zarówno opłata egzekucyjna (art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a.), jak

i opłata manipulacyjna (art. 64 § 6 u.p.e.a.) stanowią procent od należności egzekwowanej, ale nie są to koszty faktycznie poniesione w egzekucji. Zgodnie z art. 64b u.p.e.a. organ egzekucyjny ma prawo do zwrotu od zobowiązanego rzeczywistych wydatków poniesionych w toku prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Chodzi o określone kwoty, jakie wydatkował organ egzekucyjny ze swoich środków w związku z podejmowanymi czynnościami egzekucyjnymi. Na przykład w ustawie wskazuje się, że chodzi o opłacenie przejazdu i delegacji egzekutora (art. 64b pkt 1), przewozu, załadowania, rozładowania, przechowania, utrzymania i dozoru zwierząt oraz innych ruchomości (art. 64b pkt 2), należności świadków, biegłych i rzeczoznawców (art. 64b pkt 4) czy koszty uzyskania informacji o majątku dłużnika (art. 64b pkt 9). Toteż jeśli w toku postępowania egzekucyjnego organ egzekucyjny poniesie konkretne wydatki, to – w zakresie określonym ustawą – może otrzymać od zobowiązanego ich zwrot. Nawet więc w sytuacji określenia górnej granicy opłaty egzekucyjnej i manipulacyjnej oraz obniżenia stawek za opłaty egzekucyjne czy opłatę manipulacyjną w razie umorzenia postępowania w związku z wywiązaniem się dłużnika ze zobowiązania - organ egzekucyjny nie poniesie strat.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty za czynności egzekucyjne, art. 64 § 6 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie określa maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, oraz art. 64 § 8 u.p.e.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia opłaty wymienionej w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. i opłaty manipulacyjnej w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych, są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji.

4.4. Trybunał nie zgodził się natomiast z argumentacją skarżącej w części, w której niezgodność kwestionowanych przepisów oparła na zestawieniu regulacji dotyczących wysokości i zasad pobierania opłat egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz egzekucji sądowej, prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790, ze zm.; dalej: u.k.s.e.). Trybunał bada bowiem, czy określona norma prawna jest zgodna z wzorcem zawartym w akcie normatywnym wyższego rzędu. Nie dokonuje natomiast „poziomej” kontroli norm o tej samej randze (zob. postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170). Jednocześnie – na co słusznie zwrócono uwagę w piśmie Sejmu – z uwagi na zasadnicze różnice ustrojowe oraz proceduralne obu porównywanych systemów egzekucji, do stosowania tego typu analogii nie ma podstaw. Do różnic tych zaliczyć należy przede wszystkim inny cel egzekucji i związaną z nim obligatoryjność lub dyspozycyjność wszczęcia egzekucji, inny przedmiot egzekucji oraz jego znaczenie dla systemu finansowego państwa oraz odmienną pozycję prawną organów egzekucyjnych w systemie organów władzy publicznej. Trybunał wskazywał w swym orzecznictwie, że obecnie status prawny komornika ma specyficzną cechę, zbliża się bowiem do statusu przedstawicieli innych tzw. wolnych zawodów, zachowując zarazem przymiot funkcjonariusza państwowego (zob. wyroki TK z: 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129 oraz 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42).

Egzekucja administracyjna prowadzona jest w interesie ogólnym. Jej celem jest doprowadzenie do wykonania obowiązków publicznoprawnych powstających w obszarze działania administracji. Chodzi o należności publicznoprawne, w tym także podatki, a więc należności o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa (zob. E. Bojanowski,

op.cit., s.141). Niewywiązywanie się ze zobowiązań daninowych nie tylko godzi w interes finansowy Skarbu Państwa lub uprawnionych jednostek samorządu terytorialnego, ale narusza również szeroko pojęty interes publiczny, sprzeciwiając się równocześnie zasadom sprawiedliwości społecznej. Natomiast egzekucja sądowa ma istotne znaczenie przede wszystkim dla wierzyciela, któremu zapewnia uzyskanie określonego świadczenia (zob. A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 17-21). Jej celem jest zagwarantowanie posłuszeństwa orzeczeniom sądu (zob. wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Z celem egzekucji bezpośrednio wiąże się też zakres swobody podjęcia działań wszczynających egzekucję. Podmiot administracji publicznej ma obowiązek podjęcia działań celem wszczęcia egzekucji administracyjnej. Na administracji publicznej ciąży bowiem stała powinność dążenia do tego, aby wszelkie obowiązki adresatów norm prawa administracyjnego, pozostające w zakresie właściwości tej administracji, były wykonywane. W państwie prawa tego rodzaju powinność administracji publicznej należy do istoty realizowanych przez nią funkcji. Z kolei podstawową zasadę postępowania egzekucyjnego w egzekucji sądowej stanowi zasada dyspozycyjności. Silna dyspozycyjność postępowania egzekucyjnego jest przejawem jego zasadniczego celu, jakim jest zaspokojenie wierzyciela. Egzekucja jest bowiem instrumentem służącym ochronie jego prawa do otrzymania świadczenia. Z tych względów pozostaje ona zasadniczo w dyspozycji wierzyciela (zob. A. Marciniak, *op. cit.*, s. 30-31).

Istotna różnica obu rodzajów egzekucji dotyczy także usytuowania organów egzekucyjnych w systemie organów władzy publicznej. W egzekucji administracyjnej organy egzekucyjne zasadniczo przynależą do tego samego pionu organizacyjnego co organy wydające decyzje administracyjne. Organy te powołane są więc do działania w imieniu i na rachunek państwa (zob. W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] *op.cit.*, s. 121 i nast.). Natomiast w egzekucji sądowej zasadniczym organem egzekucyjnym jest komornik, który działa jako funkcjonariusz publiczny, ale czynności egzekucyjne wykonuje na własny rachunek.

Biorąc pod uwagę jedynie zasygnalizowane różnice ustrojowe obu rodzajów egzekucji, nie można oczekiwać, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie ustalania wysokości opłat egzekucyjnych w egzekucji sądowej powinny zostać „automatycznie” przeniesione do postępowania egzekucyjnego w administracji. Chociaż wysokość i zasady pobierania opłat powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić finansowanie aparatu egzekucyjnego oraz sprzyjać sprawności i efektywności postępowania egzekucyjnego, to jednak konkretne unormowania w każdej z wymienionych procedur mogą się znacząco różnić. Należy bowiem przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny, badając konstytucyjność przepisów daninowych, kontroluje jedynie, czy normy prawne w zadowalającym stopniu chronią istotne wartości konstytucyjne, takie jak proporcjonalność czy równość opodatkowania. Trybunał nie ocenia natomiast, czy wybrany przez ustawodawcę wariant uregulowania danej kwestii jest najlepszy bądź najskuteczniejszy.

5. Skutki wyroku.

Dla właściwej realizacji wyroku Trybunału w rozpatrzonej sprawie konieczna będzie interwencja ustawodawcy, który powinien, w granicach norm konstytucyjnych i z uwzględnieniem wniosków wynikających z wyroku Trybunału, określić nie tylko maksymalną wysokość opłaty egzekucyjnej, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. oraz opłaty manipulacyjnej, o której mowa w art. 64 § 6 u.p.e.a., ale także maksymalną wysokość innych opłat egzekucyjnych, przeciwko którym można wysunąć zarzuty podobne do rozpatrzonych w niniejszej sprawie. Ustawodawca powinien nadto określić sposób obliczania wysokości tych opłat w razie umorzenia postępowania w związku z dobrowolną zapłatą

egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych. Trybunał Konstytucyjny, jako „ustawodawca negatywny”, nie ma w tym zakresie kompetencji.

Trybunał zaznacza, że konieczność podjęcia przez ustawodawcę odpowiednich kroków w celu wykonania niniejszego wyroku powinna stanowić okazję do szerszego spojrzenia na przyjęty model opłat w egzekucji w administracji.

Z powyższych względów Trybunału Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 czerwca 2016 r. o sygn. SK 31/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 25 czerwca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku z 28 czerwca 2016 r. o sygn. SK 31/14.

1. Popieram stanowisko Trybunału o niezgodności zaskarżonych przepisów z zakazem nadmiernej ingerencji wynikającym z art. 2 Konstytucji.

Nie podzielam jednak rozumowania zarówno co do określenia pozycji procesowej Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej także: Rzecznik, RPO) w procedurach związanych z rozpoznawaniem skarg konstytucyjnych, jak i argumentacji odnoszącej się do umorzenia postępowania co do zarzutu naruszenia prawa do równego traktowania w zakresie obowiązków podatkowych (art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji) i nieadekwatności art. 217 Konstytucji.

Trybunał nie skorzystał z okazji do wyprostowania niektórych swoich wcześniejszych ustaleń i odpowiedzi na trzy fundamentalne pytania. Po pierwsze, o rolę RPO w postępowaniu przed Trybunałem w związku z jego zadaniem wynikającym z art. 80 i art. 208 Konstytucji. Po drugie, o dopuszczalność kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej tych przepisów prawa, które prowadzą do nierównego traktowania jednostek w związku z realizacją obowiązków określonych w Konstytucji. Po trzecie zaś, o znaczenie gwarancyjne art. 217 Konstytucji. Swoim orzeczeniem Trybunał – niestety – osłabił znaczenie mechanizmów ochrony wolności i praw człowieka wyraźnie przewidzianych w Konstytucji. Takie podejście jest więcej niż rozczarowujące z punktu widzenia ochrony praw jednostki w zderzeniu z określeniem właściwych ram władztwa daninowego władz publicznych.

2. Trybunał Konstytucyjny badał sprawę konstytucyjności przepisów regulujących wysokość opłaty egzekucyjnej, opłaty manipulacyjnej oraz zasad ich pobierania przez organ egzekucyjny. Sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną. Po przekazaniu tej skargi do merytorycznego rozpoznania na podstawie zarządzenia sędziego TK z 18 lipca 2014 r., do Trybunału wpłynął wniosek RPO z 6 listopada 2014 r. kwestionujący, co do zasady, te same przepisy, które objęła skarga konstytucyjna. Z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia skarga konstytucyjna i wniosek trafnie zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

Istota zarzutów sformułowanych przez skarżącą i Rzecznika pod adresem art. 64 § 1 i 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015; dalej: u.p.e.a.) była tożsama. Obydwa podmioty postawiły zarzut, że przepisy te nie określają maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej i opłaty manipulacyjnej w toku postępowania egzekucyjnego, jakkolwiek posłużyły się różnymi argumentami, nieco

inaczej postrzegając przyczynę niekonstytucyjności. Wzbogaciło to argumentację i poszerzyło perspektywę orzekania. Skarżąca zakwestionowała cały art. 64 § 1 u.p.e.a. dotyczący wysokości opłat egzekucyjnych, zaś RPO zakwestionował wyłącznie te punkty tego artykułu, które nie określały maksymalnej wysokości opłaty, a mianowicie pkt 1-5, 7, 11 i 12.

Trybunał Konstytucyjny, wydając orzeczenie w sprawie obydwu połączonych spraw, ograniczył się *de facto* do merytorycznego rozstrzygnięcia o przepisach zakwestionowanych przez skarżącą. Orzeczenie odnoszące się do zarzutu niekonstytucyjności art. 64 § 1 u.p.e.a. zawężono wyłącznie do tego punktu art. 64 § 1, który stanowił podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej skarżącej i który został zastosowany w jej sprawie, a mianowicie – art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. Gdy chodzi o wniosek Rzecznika, obejmujący pozostałe punkty tego artykułu, które także nie określają maksymalnej wysokości opłaty, TK uznał część zarzutów za nieadekwatne (pkt 4 sentencji), a w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji umorzył postępowanie, stwierdzając, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niekonstytucyjności.

3. W świetle obowiązującego w momencie orzekania stanu prawnego, Rzecznik Praw Obywatelskich mógł występować do TK z wnioskami dotyczącymi hierarchicznej zgodności norm (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), a ponadto przystępować do wszystkich postępowań – poza postępowaniem w trybie kontroli prewencyjnej – w charakterze uczestnika postępowania (art. 56 pkt 10 w związku z art. 82 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r.). Ustawa, będąca podstawą wydania orzeczenia w tej sprawie, rozszerzyła zatem – w porównaniu do ustawy o TK z 1997 r. – pozycję procesową RPO w postępowaniach przed TK, przyznając RPO możliwość przystępowania do każdego postępowania w trybie następcej kontroli norm, a nie tylko – jak pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy – do postępowań zainicjowanych skargą konstytucyjną.

4. Trybunał Konstytucyjny nie wypracował dotychczas jednoznacznego stanowiska co do procesowej roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną. W moim przekonaniu, w niniejszej sprawie TK zmarnował doskonałą okazję do rozstrzygnięcia problemu, budzącego poważne procesowe trudności na gruncie ustawy o TK z 2015 r.

W przeważającej liczbie orzeczeń wydanych pod rządami ustawy o TK z 1997 r. Trybunał wskazywał, że Rzecznik przystępujący do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną nie ma możliwości powoływania nowych, niewskazanych przez skarżącego, wzorców kontroli. Jego pozycja procesowa zbliżona została do pozycji interwenienta ubocznego w postępowaniu cywilnym (art. 76 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.), którego udział w sprawie ma charakter adhezyjny. Trybunał odmawiał Rzecznikowi prawa do modyfikacji zakresu zaskarżenia wyznaczonego skargą konstytucyjną lub podejmowania jakichkolwiek czynności dyspozycyjnych (zob. wyroki TK z: 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117). Wprawdzie mógł podnosić nowe argumenty, jednak musiał się zawsze „zmieścić” w ściśle rozumianym zakresie zaskarżenia skargi konstytucyjnej. Złagodzone stanowisko, aczkolwiek nawiązujące do dominującej linii orzecniczej, Trybunał zajął w wyroku o sygn. SK 3/12. Wskazał w nim, że jakkolwiek pozycja procesowa RPO jako uczestnika postępowania wszczętego skargą konstytucyjną wyznaczona jest każdorazowo przez zakres zaskarżenia skargi konstytucyjnej, to Rzecznik może wskazywać, że zakwestionowana norma prawna prowadzi do naruszenia praw podmiotowych obywateli także

w sposób inny, niż miało to miejsce w sprawie skarżącego (zob. wyrok TK z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 3/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 123).

Zdecydowanej rzadziej Trybunał Konstytucyjny wyrażał pogląd, zgodnie z którym „przystępując do skargi, Rzecznik daje wyraz swemu stanowisku merytorycznemu co do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Poparcie przez Rzecznika stanowiska skarżącego co do niekonstytucyjności przepisu mogłoby znaleźć wyraz w samodzielnym wniosku skierowanym do Trybunału w trybie kontroli abstrakcyjnej. Celom i założeniom postępowania przed Trybunałem przeczyłoby jednak stanowisko domagające się, aby w każdym wypadku poszerzenia wzorca konstytucyjnego (w porównaniu do skargi) Rzecznik występował z samodzielnym wnioskiem w trybie kontroli abstrakcyjnej. Przeczyłoby to również oczywistym względem ekonomii procesowej. Odmienny wniosek byłby wreszcie sprzeczny zarówno z treścią przepisu art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak i z konstytucyjnie określonymi zadaniami Rzecznika” (wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Podsumowując, w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał odmawiał Rzecznikowi – działającemu w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną w charakterze uczestnika postępowania – prawa od rozszerzenia zakresu zaskarżenia wyznaczonego przez skarżącego. Sugerował zatem występowanie z osobnym wnioskiem do TK.

5. Jak można sądzić, wystąpienie przez Rzecznika z wnioskiem w niniejszej sprawie, w istocie zakresowo tożsamym z zaskarżeniem w skardze konstytucyjnej, było konsekwencją dotychczasowego poglądu Trybunału o braku możliwości rozszerzenia zakresu zaskarżenia przez Rzecznika, działającego jako uczestnik postępowania, o przepisy niebędące podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej.

W moim przekonaniu wniosek RPO w rozpoznawanej sprawie należało odczytać jako dopełnienie argumentacji oraz zakresu zaskarżenia wynikającego ze skargi konstytucyjnej i takie założenie uczynić podstawą określenia zakresu orzekania w połączonych sprawach.

6. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie rozważył specyfiki postępowania wynikającej z połączenia spraw wszczynanych skargą konstytucyjną i wnioskiem RPO. Słusznie, ze względów ekonomii procesowej, wniosek Rzecznika połączono ze skargą konstytucyjną. Jednak Trybunał – na potrzeby wydania orzeczenia – potraktował obydwie pisma procesowe nie jako składające się na jedną szerszą całość, a przez to wymagające kompleksowego rozpoznania, lecz faktycznie jako dwie odrębne, niezależne od siebie sprawy.

Postępowanie TK jest tym bardziej niezrozumiałe, gdy uwzględni się wskazanie przez RPO oraz skarżącą art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli kwestionowanych przepisów. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności art. 64 § 1 pkt 1-3, 5, 7, 11 i 12 u.p.e.a., uznawszy, że nie były one podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej, a RPO nie postawił zarzutu naruszenia – wynikającego z art. 2 Konstytucji – zakazu nadmiernej ingerencji, poprzestając jedynie na zarzucie naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa. Moim zdaniem Trybunał miał w niniejszej sprawie możliwość – choćby przez odwołanie się do zasady *falsa demonstratio non nocet* – dokonania rekonstrukcji zarzutu zwłaszcza, że RPO w uzasadnieniu wniosku wskazywał na ten sam problem konstytucyjny, który był podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a.

Nawet jeśli Trybunał stwierdził, że RPO nie uzasadnił zarzutów niekonstytucyjności art. 64 § 1 pkt 1-3, 5, 7, 11 i 12 u.p.e.a., to powinien, w mojej ocenie, rozważyć uwzględnienie relewantnej dla tych przepisów argumentacji przedstawionej przez skarżącą, która – co stwierdził zresztą sam TK – zasadnie zarzuciła ustawodawcy naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne w związku z nieokreśleniem maksymalnej wy-

sokości opłaty egzekucyjnej. Formalistyczne rozumowanie TK – separujące przedmiotowo tożsamy wniosek Rzecznika od skargi konstytucyjnej, do której wniosek został dołączony – doprowadziło w konsekwencji do wydania orzeczenia o relatywnie wąskim zakresie przedmiotowym, mimo istnienia przesłanek do objęcia orzeczeniem pozostałych przepisów. Z systemu prawnego wyeliminowano bowiem tylko ten przepis (tj. art. 64 § 1 pkt 4), który był podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy skarżącej. Pozostałe przepisy, objęte zakresem zaskarżenia przez RPO i skarżącą, dotknięte tą samą wadą, jaką jest brak określenia maksymalnej wysokości opłaty egzekucyjnej (tj. art. 64 § 1 pkt 1-3, 5, 7, 11 i 12), pozostają nadal częścią systemu prawnego. Powodować to będzie konieczność ponownego zainicjowania postępowania co do tych przepisów i powtórzenia co do zasady argumentacji dotyczącej naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji w wolności i prawa konstytucyjne. Dyrektywa ekonomii postępowania, którą winien kierować się TK, w tym wypadku okazała się pozorna, a względy formalizmu wzięły górę nad bardziej elastycznym odczytaniem przepisów postępowania.

Wyrażam przekonanie, że w sytuacji złożenia przez RPO wniosku dotyczącego tych samych przepisów, które są objęte wcześniej złożoną skargą konstytucyjną, obydwie sprawy powinny być przekazywane do łącznego rozpoznania. Trybunał, wydając orzeczenie, powinien przy tym uwzględniać zakres zaskarżenia i argumentację wynikającą z obydwu pism procesowych łącznie i traktować połączone sprawy jako jedną całość. Przemawia za tym szczególnie pozycja ustrojowa Rzecznika, który, zgodnie z art. 80 i art. 208 Konstytucji oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648, ze zm.), jest organem stojącym na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. W związku z tym praktyka stosowania przez TK przepisów regulujących rozpoznawanie spraw powinna respektować tę szczególną pozycję ustrojową RPO, również w ramach postępowania dotyczącego naruszenia konstytucyjnych wolności i praw.

7. Niezależnie od powyższych zastrzeżeń jeszcze dalej posuniętym formalizmem było zawężenie zakresu niekonstytucyjności art. 64 § 8 u.p.e.a. jedynie do wypadków, w których opłata egzekucyjna została naliczona z tytułu zajęcia wierzytelności pieniężnych, o których mowa w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a. Trybunał przekonująco nie wyjaśnił, dlaczego orzekł w taki sposób.

Art. 64 § 8 u.p.e.a. ma charakter ogólny i dotyczy zasad ponoszenia wszystkich opłat egzekucyjnych, opłat manipulacyjnych i wydatków egzekucyjnych. Nie różnicuje więc ponoszenia opłat egzekucyjnych ze względu na rodzaj czynności egzekucyjnej, od której jest naliczana opłata. Przepis ten został w całości zastosowany w sprawie skarżącej. Ograniczenie zakresu orzekania w punkcie 3 sentencji, jak to uczynił TK, wynikało nie z treści normatywnej przepisu będącego podstawą prawną orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej, lecz jedynie ze stanu faktycznego indywidualnej sprawy. Okoliczność ta nie jest konstytucyjną przesłanką determinującą zakres orzekania, nawet w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną. W związku z tym uważam, że ograniczenie niekonstytucyjności art. 64 § 8 tylko do wypadku poniesionej przez skarżącą opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 u.p.e.a., nie ma podstaw w art. 79 ust. 1 ani w art. 190 Konstytucji.

8. Nie podzielam argumentacji odnoszącej się do przesłanek umorzenia postępowania dotyczącego badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 84 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyjął bowiem w uzasadnieniu, że skarżącą, stawiając zarzut naruszenia prawa do równego traktowania, powinna dodatkowo wskazać, w zakresie jakiej wolności lub jakiego prawa konstytucyjnego występuje nierówne traktowanie. Zdaniem TK prawa podmiotowego do równego traktowania skarżąca nie mogła wywodzić w związku

z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzonej z art. 2 Konstytucji ani z art. 84 Konstytucji, odnoszącym się do powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Trybunał znów opowiedział się za formalistycznym podejściem, domagając się wskazania mu przez skarżącą przepisu Konstytucji, który wprost stanowi o wolnościach lub prawach, innych niż prawo do równego traktowania, jakie miały być naruszone w sprawie skarżącej.

Moim zdaniem art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji ustanawia – co jednoznacznie wynika z jego brzmienia – konstytucyjne prawo podmiotowe do równego traktowania przez władze publiczne. Mimo dotychczasowego stanowiska w orzecznictwie Trybunału uważam, że prawo to może być dochodzone samodzielnie w trybie skargi konstytucyjnej. Art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wprowadza tutaj żadnych ograniczeń. Podzielam w tym zakresie stanowisko L. Garlickiego wyrażone w zdaniu odrębnym do postanowienia TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), czemu też dałem wyraz w zdaniu odrębnym do postanowienia TK z 25 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 66/16 (OTK ZU B/2016, poz. 355).

Niezależnie od powyższego, nawet gdyby TK chciał w niniejszej sprawie – zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem – uznawać prawo do równego traktowania wynikające z art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji za *sui generis* „metaprawo”, to, moim zdaniem, błędnie odczytał wspomniane wyżej postanowienie pełnego składu o sygn. SK 10/01. Jak uzasadniał TK w tamtym postanowieniu, „z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) «porównywalnych» miały swoje konstytucyjne odniesienie. Inaczej mówiąc, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki «wspólnie» z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów. Z wyjątkiem niezwykle rzadkich współcześnie przypadków generalnej dyskryminacji (np. w postaci niewolnictwa lub społeczeństwa kastowego) trudno wskazać inne przypadki, gdzie równość nie miałaby konkretnego odniesienia do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki. Zróżnicowanie dotyczy więc z reguły pewnego konkretnego uprawnienia lub wolności”. Trybunał domagał się zatem powiązania art. 32 ust. 1 Konstytucji z konkretnym przepisem wyrażającym wolność, prawo lub obowiązek konstytucyjny jednostki.

Skarżąca powiązała w skardze konstytucyjnej art. 32 ust. 1 z art. 84 Konstytucji, który wyraża powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Dokonała wymaganego w dotychczasowym orzecznictwie TK odniesienia równości do konkretnego obowiązku konstytucyjnego, dopełniając wymagań formalnych.

Realizacja konstytucyjnych obowiązków jednostek siłą rzeczy koliduje z korzystaniem z wolności i praw konstytucyjnych. Ilekroć państwo egzekwuje realizację tych obowiązków, tylekroć ingeruje w sferę wolności i praw człowieka i obywatela. W tej sytuacji domaganie się przez TK dodatkowego wykazania związku pomiędzy prawem do równego traktowania, a szczegółowym przepisem wyrażającym wolność lub prawo – i to mimo wskazania przepisu konstytucyjnego, z którego wynika obowiązek jednostki – jest nadmierne i wbrew brzmieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Należy podkreślić, że w sprawie skarżącej orzeczono o jej konstytucyjnym obowiązku wynikającym z art. 84 Konstytucji. Skarżąca wskazała ten przepis jako związkowy wzorzec kontroli – wobec art. 32 ust. 1 Konstytucji – przepisu ustawowego precyzującego obowiązek. Spełnione zostały zatem wymagania wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Konkluzja ta nie przesądza oczywiście o merytorycznej zasadności zarzutów. Wskazuje jednakże na powinność wskazania przez Trybunał odmiennej przesłanki umorzenia postępowania lub innego jej uzasadnienia. W sprawie tej TK znacznie ograniczył możliwość posłu-

zenia się skargą konstytucyjną w kontekście zapewnienia przez władze publiczne równego traktowania w zakresie realizacji przez jednostki obowiązków konstytucyjnych.

9. Trybunał Konstytucyjny uznał również nieadekwatność art. 217 Konstytucji jako wzorca kontroli zaskarżonych przez Rzecznika art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 u.p.e.a. Trybunał zadowolili się – i to bez głębszej argumentacji – stwierdzeniem, że przepis ten „nie formułuje (...) ograniczeń w kształtowaniu treści obowiązków daninowych” (cz. II, pkt 2.3.2).

W moim przekonaniu treść art. 217 Konstytucji nie powinna być sprowadzana tylko i wyłącznie do skonstytucjonalizowania ogólnej treści normy podatkowej ustalonej przez naukę prawa finansowego. Jest to podejście redukcjonistyczne. Poza tym gwałci ono ustalenia nauki prawa konstytucyjnego o potencjalnie szerszym znaczeniu norm konstytucyjnych względem norm ustawowych. Trybunał powinien był odpowiedzieć na pytanie, co znaczy wyrażenie „określić stawkę opodatkowania”, jak tego wymaga ustrojodawca w art. 217 Konstytucji i czy sprowadza się to jedynie do spełnienia wymagania formalnego, jakim jest wskazanie sposobu jej ustalenia w ustawie.

Wymaganie określenia w ustawie stawki podatkowej, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, to nie tylko formalny nakaz, aby ustawa regulowała tę materię z pominięciem rozporządzenia. Regulacja musi być p e ł n a. Pełność nie jest równoznaczna z jej kompletnością formalną. Regulacja pełna znaczy w tym wypadku, że przepisy ustawowe muszą pozwalać na jednoznaczne ustalenie wysokości pieniężnego ciężaru publicznoprawnego. Niezależnie od zastosowanej techniki legislacyjnej (kwota lub sposób ustalenia stawki), nie mogą prowadzić do konfiskaty mienia, ani nie mogą być oderwane od celu fiskalnego i społecznego, któremu służą. Ponadto muszą uwzględniać możliwości płatnicze zobowiązanego, a w przypadku opłat – pozostawać w racjonalnym związku z czynnością wzajemną władzy publicznej. Tezy te były obecne w orzecznictwie Trybunału. Są również aktualne w nauce prawa finansowego.

W moim przekonaniu art. 217 Konstytucji ma charakter przepisu szczegółowego, gdy chodzi o wymagania „jakości regulacji” daninowej, wobec ogólnego art. 2 Konstytucji, który dotyczy wszystkich materii. Trafnie zatem RPO wskazał ten właśnie przepis jako wzorzec kontroli przepisów ustawy niewskazujących maksymalnej wysokości opłaty w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W dotychczasowym orzecznictwie (zob. np. wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79) TK uznawał, że gdy danej materii dotyczą równocześnie przepisy ogólny i szczegółowy, jako wzorzec kontroli powinien być wskazany przepis szczegółowy. W tej sprawie TK postąpił odwrotnie.

Ponadto, przy takim sposobie wykładni art. 217 Konstytucji, jaki zaprezentował Trybunał w niniejszej sprawie, przepis ten należałoby uznać za zbędny. Dla zdefiniowania formy realizacji władztwa daninowego państwa wystarcza bowiem art. 84 Konstytucji, który wymaga ustawowej formy określenia wszystkich ciężarów i świadczeń publicznych. Elementy konstrukcyjne normy daninowej już dawno ustaliła nauka prawa finansowego.

Podsumowując, zbyt łatwo przyszło Trybunałowi przyjąć w niniejszej sprawie pogląd, że art. 217 Konstytucji pozostaje bez jakiegokolwiek związku treściowego z nakazem określenia w ustawie maksymalnej wysokości ciężaru publicznoprawnego. W moim przekonaniu przepis ten dawał TK podstawę do interpretacji szeregu norm gwarancyjnych. Wymagało to jednak pewnej otwartości na rzeczywistość i wyjścia poza schematy dotychczasowych ustaleń.

10. Obowiązkiem Trybunału jest samodzielne ustalanie treści normatywnej przepisów konstytucyjnych wskazanych jako wzorce kontroli w każdej sprawie. Trybunał nie może się ograniczać do wymagania, by wnioskodawca dokonywał samodzielnej wykładni jej przepi-

sów, a potem do aprobowania lub negowania zaproponowanej interpretacji. Pasywna rola TK, pozostająca wyłącznie w ramach dotychczasowego dorobku poprzednich pokoleń sędziów, może uczynić z tekstu ustawy zasadniczej dokument martwy, nieodpowiadający na rzeczywiste, ważne i aktualne problemy społeczne. Stanowi to poważne zagrożenie dla urzeczywistnienia właściwej roli Konstytucji w państwie.

11. Wyrokiem w rozpatrzonej sprawie Trybunał doprowadził do zredukowania roli Rzecznika, jak i efektywności skargi konstytucyjnej – jako środków ochrony wolności i praw jednostek. Takie redukcjonistyczne podejście jest zaskakujące również ze względu na konstytucyjny obowiązek lojalnej współpracy organów państwa. Rzecznik Praw Obywatelskich jest – i miejmy nadzieję będzie – głównym organem państwa przedstawiającym Trybunałowi wnioski odnoszące się do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Trybunał, odmawiając merytorycznego rozpoznania zarzutu naruszenia art. 217 Konstytucji, doprowadził również do osłabienia gwarancyjnej roli tego przepisu dla jednostek w związku z wykonywaniem władztwa daninowego.