

13 czerwca 1997 r.

RPO/231615/96/VI/JF-Z

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**WARSZAWA**

## **Wniosek**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm. w Dz.U. z 1993 r. Nr 47, poz. 213, z 1994 r. Nr 122, poz. 593, z 1995 r. Nr 13, poz. 59, z 1996 r. Nr 77, poz. 367) oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

wnoszę

o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że przepisy § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a, b, d, e, f oraz § 1 ust. 1 pkt 2 lit. a, c i e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1) poddające egzekucji administracyjnej należności pieniężne, przypadające Skarbowi Państwa lub państwowym jednostkom organizacyjnym będącym osobami prawnymi, jednostkom budżetowym albo zakładom budżetowym są sprzeczne:

- 1) z art. 2 § 2 w związku z art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r. Nr 36,

- poz. 161 ze zm., z 1992 r. Nr 20, poz. 78, z 1993 r. Nr 28, poz. 127, z 1995 r. Nr 85, poz. 426, Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 43, poz. 189), a tym samym z art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm),
- 2) z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych, pozostawionych w mocy przez art. 77 cyt. Ustawy Konstytucyjnej,
  - 3) z art. 56 ust. 1 wskazanych wyżej Przepisów Konstytucyjnych.

### **Uzasadnienie**

1. Postępowanie egzekucyjne w administracji - jego zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz zasady i sposób prowadzenia - reguluje ustawa z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm. z 1992 r. Nr 20, poz. 78, z 1993 r. Nr 28, poz. 127, z 1995 r. Nr 85, poz. 426 i Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 43, poz. 189).

Artykuł 2 § 1 ustawy stanowi, że przedmiotem egzekucji administracyjnej są należności z tytułu podatków i opłat oraz inne należności, do których stosuje się przepisy o zobowiązaniach podatkowych, a także grzywny i kary pieniężne oraz inne należności pieniężne pozostające w zakresie właściwości organów administracji rządowej, organów gminy, jak również wpłaty na rzecz funduszy celowych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów, tudzież niektóre obowiązki o charakterze niepieniężnym.

W artykule 2 § 2 ustawa upoważniła Radę Ministrów do rozszerzenia zakresu egzekucji administracyjnej, stanowiąc, że Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia poddać egzekucji administracyjnej inne należności

pieniężne niż określone w § 1 pkt 1, jeżeli przypadają one Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce organizacyjnej.

Wykorzystując powyższe upoważnienie, Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 23.12.1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 1) poddała egzekucji administracyjnej należności pieniężne, przypadające Skarbowi Państwa lub państwowym jednostkom organizacyjnym będącym osobami prawnymi, jednostkami budżetowymi albo zakładami budżetowymi

1) z tytułu świadczeń lub usług w zakresie:

- a) oświaty i wychowania,
- b) zdrowia i opieki społecznej,
- c) pomocy społecznej,
- d) energetyki cieplnej,
- e) transportu zbiorowego,
- f) założenia, naprawy i konserwacji urządzeń piorunochronnych typu lekkiego.

2) z tytułu:

- a) korzystania lub nabycia mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wykonania przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa zobowiązania wobec beneficjenta, wynikającego z udzielonej gwarancji lub poręczenia,
- b) wydatków związanych z przymusowym przekwaterowaniem osób z kwater (lokali mieszkalnych) pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, które w przypadkach określonych w odrębnych przepisach, podlegają opróżnieniu na koszt osób wykwaterowanych,
- c) kosztów procesowych zasądzonych przez sąd w sprawach o ustalenie istnienia lub wysokości należności poddanych egzekucji administracyjnej,
- d) działalności statutowej spółek wodnych,

- e) należności Skarbu Państwa przyjętych i dochodzonych przez organ założycielski zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych,
- f) opłat należnych od zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji osób fizycznych będących w stanie nietrzeźwości za ich przewiezienie i pobyt w jednostce Policji.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 rozporządzenia egzekucji administracyjnej podlegają również należności uboczne związane z należnościami, o których wyżej była mowa.

2. Podstawowa koncepcja każdego systemu prawnego zakłada dostosowywanie środków ochrony prawnej do charakteru stosunków prawnych. I tak charakterowi stosunków publicznoprawnych odpowiada postępowanie administracyjne i egzekucja administracyjna, zaś charakterowi stosunków cywilnoprawnych - postępowanie cywilne i egzekucja sądowa.

W przeciwieństwie do egzekucji sądowej, która toczy się po uzyskaniu przez wierzyciela tytułu wykonawczego w zasadzie na drodze postępowania sądowego, podstawą egzekucji administracyjnej jest tytuł wykonawczy wystawiony przez wierzyciela (art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Wierzyciele w tym postępowaniu posiadają też uprawnienia administracyjnego organu egzekucyjnego. Przepisy § 4 pkt 2 i 3 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przyznaje im nawet uprawnienia do prowadzenia egzekucji z wynagrodzenia za pracę.

W postępowaniu administracyjnym "wierzyciel jest sędzią we własnej sprawie". W tych zaś przypadkach, w których wierzyciel uzyskał prawo do prowadzenia egzekucji swej należności, wierzyciel staje się nie tylko "sędzią", lecz także egzekutorem własnych praw.

Stosunek cywilnoprawny cechuje natomiast zasada równości stron. Żaden podmiot w stosunkach cywilnoprawnych nie powinien posiadać uprawnień

władczych, które charakteryzują stosunki publicznoprawne. Zasada ta musi być przestrzegana także w sytuacji, gdy Skarb Państwa jest stroną stosunku cywilnoprawnego. Tym bardziej należy przestrzegać równości w sytuacji, gdy jedną ze stron stosunku cywilnoprawnego jest inna państwowa osoba prawna, a zwłaszcza podmiot prawa handlowego, nawet taki jak PKP czy PKS, który pełni także funkcje w zakresie świadczeń o charakterze użyteczności publicznej.

Objęcie postępowaniem egzekucyjnym w administracji należności cywilnoprawnych w sposób istotny pogarsza sytuację prawną osoby zobowiązanej do świadczeń. Prowadzi to do naruszenia wskazanych wyżej zasad ochrony praw cywilnych.

3. Należności pieniężne, określone cyt. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. mają charakter cywilnoprawny. Zaskarżone rozporządzenie ograniczyło wprowadzie katalog tych należności w stosunku do katalogu zawartego w analogicznym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. (Dz.U. Nr 1, poz. 4 z późn. zm.), choć w dalszym ciągu obejmuje szeroki krąg takich należności. Co więcej - nie uwzględnia ono tego, że wskutek transformacji ustrojowej sytuacja prawna wielu państwowych jednostek organizacyjnych wymienionych w tym rozporządzeniu uległa zmianie.

Zaskarżone rozporządzenie nie uwzględnia przy tym w swej treści dyspozycji art. 3 ustawy o egzekucji administracyjnej, odrywając się od tego, iż należności te muszą wynikać z decyzji lub postanowień właściwych organów.

Natomiast zaskarżone rozporządzenie rozszerzyło poddanie egzekucji administracyjnej na wszelkie należności w tym należności z tytułu stosunków cywilnoprawnych jeśli przypadają one Skarbowi Państwa lub państwowym jednostkom organizacyjnym będącymi jednostkami budżetowymi albo zakładami budżetowymi.

Na tej podstawie na drodze egzekucji administracyjnej są dochodzone:

- wszelkie należności z tytułu umów o świadczenia czy usługi jednostek organizacyjnych oświaty i wychowania również takie, które mają na celu uzyskanie dodatkowych funduszy drogą np. wynajmu sal, budynków szkolnych, boiska, basenu lub tp. na kolonie letnie, zawody sportowe, na promocje różnych towarów czy działalność gospodarczą tp. (§ 1 ust. 1 pkt Ia);
- należności cywilnoprawne za usługi odpłatne (poza świadczeniami państwowej służby zdrowia) wykonywane na terenie tych jednostek przez pracowników służby zdrowia itp. (§ 1 ust. 1 pkt Ib);
- należności cywilnoprawne z tytułu dostawy energii cieplnej, gazu, wody czy energii elektrycznej, gdy wierzycielami są tu spółki prawa handlowego (§ 1 ust. 1 pkt Id);
- należności cywilnoprawne z tytułu umowy przewozu transportem zbiorowym (§ 1 ust. 1 pkt Ie), chyba, że transport wykonuje jednostka budżetowa albo w ustawie o przewozach danym środkiem transportu przepis szczególny przewiduje egzekucję należności przewozowych w trybie administracyjnym (art. 4 ustawy). Sam fakt, że założycielem i jednoosobowym udziałowcem spółki jest Skarb Państwa, nie nadaje bowiem temu przedsiębiorstwu charakteru szczególnej państwowej jednostki organizacyjnej;
- należności z tytułu założenia, naprawy i konserwacji piorunochronu typu lekkiego.

Również należności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, która nie jest częścią Skarbu Państwa, mające charakter cywilnoprawny, jak wykonanie zobowiązań wobec beneficjenta wynikające z udzielonych gwarancji lub poręczeń, nie powinny podlegać egzekucji administracyjnej. Artykuł 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 z późn. zm.) określa Agencję WRSP jako samodzielną państwową osobę prawną, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności

w stosunku do mienia przejętych przedsiębiorstw państwowej gospodarki rolnej. Agencja nie jest państwową jednostką organizacyjną w rozumieniu prawa budżetowego. Zobowiązania i należności tej Agencji są zobowiązaniami i należnościami wynikającymi ze stosunków cywilnoprawnych. Dotyczy to też zawartych z Agencją umów i wynikających z tych umów należności Agencji. Stąd np. zobowiązania Agencji wobec podatnika nie mogą stanowić podstawy do wzajemnego potrącenia z bezspornymi, wymagalnymi wierzytelnościami Skarbu Państwa od tegoż podatnika na mocy art. 28 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 z późn. zm.). Brak więc uzasadnienia, aby cywilnoprawne należności Agencji były egzekwowane w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji. To samo odnosi się do należności cywilnoprawnych za korzystanie lub nabycie mienia wchodzącego w skład Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa (§ 1 ust. 1 pkt 2a).

Nie mogą także podlegać egzekucji administracyjnej należności Skarbu Państwa przejęte i dochodzone przez organ założycielski zlikwidowanych przedsiębiorstw, jeżeli były to należności cywilnoprawne, a ponadto koszty procesowe zasądzone przez sąd w sprawach o ustalenie istnienia lub wysokości należności poddanych egzekucji (§ 1 ust. 1 pkt 2 c i e). Koszty sądowe mają bowiem charakter subsydiarny. Jeżeli samo roszczenie ma charakter sprawy cywilnej, również i koszty sądowe mają taki sam charakter.

4. Przekazując wyliczone w § 1 obowiązki do trybu egzekucji administracyjnej rozporządzenie Rady Ministrów, wyłączyło je jednocześnie z cywilnego postępowania rozpoznawczego. Wierzyciel należności cywilnoprawnych, którym jest Skarb Państwa i państwowe jednostki organizacyjne będące osobami prawnymi, jednostkami budżetowymi, albo zakładami budżetowymi, nie muszą więc pozywać dłużników do sądu, by później móc prowadzić przeciwko nim egzekucję.

Dłużnik może wprowadzić, na podstawie art. 2 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, kwestionować w drodze powództwa przeciwegzekucyjnego istnienie takich należności lub ich wysokości, jednakże w takim przypadku dłużnika obciążają dodatkowe obowiązki. Musi on bowiem wytoczyć powództwo, ponosząc jego koszty, a także - jak to na ogół przyjmują sądy - na nim spoczywa ciężar przeprowadzenia dowodu, iż żądana w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji należność nie istnieje lub jej wysokość jest niższa.

Na niekorzystną sytuację prawną dłużników w takich sprawach zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu. "Należy mieć na uwadze, że przekazanie na drogę egzekucji administracyjnej należności Skarbu Państwa i państwowych jednostek organizacyjnych, mimo zagwarantowania dłużnikowi obrony jego praw na drodze sądowej, stawia jednak dłużnika niewątpliwie w trudniejszej sytuacji, niż ta, w której znajdowałby się w roli pozwanego w procesie z powództwa wierzyciela. Na dłużnika przenosi się bowiem obowiązek wystąpienia na drogę sądową z powództwem, a więc wszystkie ciężary i niedogodności oraz koszty połączone ze wszczęciem i prowadzeniem procesu." (J. Jodłowski: glosa do orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 1964 r., sygn. akt I CR 299/64 oraz z dnia 5 grudnia 1964 r., sygn. akt II CR 300/64, PiP z 1966 r. Nr 2, s. 339).

Taka regulacja sytuacji prawnej strony stosunku cywilnoprawnego musi być - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - oceniana jako naruszenie konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do Państwa i stanowionego prawa (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Zawierając umowy z zakresu prawa cywilnego strony tej umowy pozostają w przekonaniu, że ich prawa będą należnie chronione, podobnie, jak ma to miejsce w odnie-



sieniu do innych praw cywilnych. Tymczasem rozporządzenie prawa te ogranicza przy pomocy instrumentów prawnych charakterystycznych dla stosunków z zakresu prawa publicznego. |

5. Takie ukształtowanie przez rozporządzenie Rady Ministrów sytuacji jednej z równorzędnych stron stosunku cywilnoprawnego prowadzi do wniosku, iż zaskarżony § 1 ust. 1 pkt 1 lit. a, b, d, e, f oraz § 1 ust. 1 pkt 2 litera a, c, e rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przekracza upoważnienie ustawowe i tym samym narusza także zasadę równości wobec prawa (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych). Uprzywilejowany bowiem zostaje - mimo braku uzasadnionych przyczyn - jeden z podmiotów stosunku cywilnoprawnego.

Poddanie wspomnianych należności pieniężnych przypadających Skarbowi Państwa lub innym państwowym podmiotom egzekucji administracyjnej tłumaczone było w poprzednim ustroju tym, że w świetle Konstytucji PRL "własność państwowa podlegała szczególnej ochronie prawnej". Jednakże w obecnym porządku konstytucyjnym, szczególne uprzywilejowanie własności państwowej nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Z art. 7 Przepisów Konstytucyjnych wynika bowiem, iż konstytucyjnej ochronie podlega wszelka własność, przy czym art. 7 Przepisów Konstytucyjnych nie wprowadza różnicowania w zakresie intensywności ochrony własności w zależności od tego, czy przedmiotem ochrony jest własność państwowa, czy też własność innych podmiotów. Wzmoczona ochrona własności, o której mowa w art. 7 Przepisów Konstytucyjnych dotyczy wyłącznie ochrony własności osobistej. Oznacza to, iż brak jest przesłanek konstytucyjnych, które uzasadniałyby pozostawanie w obrocie prawnym przepisów dających Skarbowi Państwa i innym państwowym jednostkom organizacyjnym przywileje polegające na prowadzeniu egzekucji cywilnoprawnych należności pieniężnych na podstawie

wystawionego przez samego siebie tytułu wykonawczego i w drodze administracyjnej.

6. Konsekwencją zasady państwa prawnego jest to, że o istnieniu roszczenia cywilnoprawnego, które ma być spełnione w drodze państwowego przymusu egzekucyjnego, rozstrzygają sądy. Jeżeli od tej zasady mają być dopuszczone wyjątki, to wyjątki te muszą być w sposób ścisły określone w ustawie.

"Zastąpienie" sądu przez wierzyciela w wykonywaniu konstytucyjnej funkcji wymiaru sprawiedliwości narusza prawo do sądu (art. 56 ust. 1 cyt. Przepisów Konstytucyjnych).

7. Trybunał Konstytucyjny w swoim bogatym orzecznictwie wielokrotnie określał zasady prawidłowej interpretacji pojęcia i zakresu delegacji ustawowej i wskazywał warunki legalności (konstytucyjności) rozporządzeń wydawanych z mocy ustawy (przykładowo orzeczenia T.K. sygn. U 1/86, U 5/86, K 1/87, P 2/89, U 13/89, U 4/91 i inne). W szczególności w orzeczeniu z dnia 28 września 1993 r. (sygn. P 2/93) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że walor legalności posiadają tylko rozporządzenia, które zostały.

- wydane przez organ upoważniony w wyraźny sposób do unormowania spraw wskazanych w upoważnieniu ustawowym,
- wydane w granicach udzielonego upoważnienia przez ustawę i w celu jej wykonania,
- nie pozostające w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostały wydane oraz z treścią innych ustaw.

Zaskarżone rozporządzenie, w związku z nieuwzględnieniem w swojej treści zasad określonych w art. 3 i art. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161) -

narusza granice udzielonego upoważnienia ustawowego oraz pozostaje w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane.

8. Państwo prawa nie powinno naruszać zasady zaufania do ochrony prawnej, ani zasady praworządności.

Państwo prawa nie może istnieć bez możliwości ochrony praw cywilnych przez organy wymiaru sprawiedliwości. Niewydolność organizacyjna sądów nie może prowadzić do przekazywania ich kompetencji innym podmiotom nie będących sądami. Takie działanie stanowi bowiem naruszenie prawa obywateli do sądu.

Państwo prawa musi też przestrzegać zasady równości.

Dlatego Rzecznik Praw Obywatelskich uważa złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego za niezbędne.

/-/ Prof. dr Adam ZIELIŃSKI