



Warszawa, 11.05.2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
RPO-555672-IV/07/BB

00-090 Warszawa      Tel. centr. 0 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 0 22 827 64 53

**Pan**

**Zbigniew Ziobro**

**Minister Sprawiedliwości**

**WARSZAWA**

***Szanowny Panie Ministrze***

W skardze skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich zasygnalizowano problem dotyczący regulacji prawnej egzekucji należności Skarbu Państwa, a dokładniej - ingerencji w materię ustawową, dokonaną przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 42, poz. 288).

Skarga dotyczyła konkretnie § 6 rozporządzenia, którym m.in. wyłączono możliwość umorzenia egzekucji na skutek beczynności wierzyciela, o ile egzekucja dotyczy grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych. Zdaniem skarżącego, przepis ten stanowi nieuzasadnione uprzywilejowanie jednej grupy wierzycieli i rodzaju należności.

Jednak lektura powołanego rozporządzenia prowadzi do wniosku, że przedstawiony problem ma szerszy kontekst - a mianowicie, powołane rozporządzenie w sposób istotny przekształca regulację o randze ustawowej. Ogromne wątpliwości budzi już § 2 rozporządzenia, zgodnie z którym w sprawach określonych w rozporządzeniu stosuje się przepisy

kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu egzekucyjnym, o ile przepisy rozporządzenia nie stanowią inaczej.

Następne jednostki redakcyjne zawierają szereg regulacji szczególnych w stosunku do przepisów kodeksu postępowania cywilnego; co istotne, nie pełnią one funkcji np. uszczegółowienia przepisów ustawy, ale - wprost przeciwnie - prowadzą do znacznej ich modyfikacji. Faktem jest, że regulacje powołanego rozporządzenia stanowią w dużej mierze powtórzenie treści poprzedzającego go rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 1991 r. (Dz. U. nr 77, poz. 339), jednakże są one nieadekwatne do dzisiejszych standardów konstytucyjnych.

Przepisy te nie ograniczają się bowiem do kwestii technicznych (np. wskazania podmiotu, który w imieniu Skarbu Państwa podejmuje czynności postępowania). W niektórych sytuacjach pogarszają one wyraźnie pozycję prawną dłużnika: i tak np. w sytuacji określonej w § 7 ust. 1 pkt 2 i 3 i ust. 2 rozporządzenia, przejęcie na własność ruchomości następuje na gorszych warunkach finansowych niż w sytuacji określonej w art. 875 w zw. z art. 867 § 2 kpc. Rozporządzenie określa też zupełnie inaczej warunki sprzedaży ruchomości z wolnej ręki (§ 8 rozporządzenia) niż art. 864<sup>1</sup> kpc.

Wydaje się, że regulacja ta w sposób istotny wykracza poza materię, która może być regulowana rozporządzeniem. Wytyczne z art. 1064 kpc, które każą uwzględniać przy wydawaniu rozporządzenia „sprawność i skuteczność postępowania egzekucyjnego” nie mogą być interpretowane w ten sposób, że rozporządzenie może „uprościć” tryb postępowania przewidziany ustawą. Taka regulacja może być w istocie traktowana jako nieuzasadnione uprzywilejowanie jednej grupy wierzycieli, podczas gdy inni także mają prawo do „sprawności i skuteczności” egzekucji.

Przepis art. 92 Konstytucji nadaje rozporządzeniu charakter wykonawczy. Oznacza to z jednej strony, że rozporządzenie musi pozostawać w ramach upoważnienia ustawowego, z drugiej strony, nie może być z tą ustawą sprzeczne. W szczególności niedopuszczalną jest sytuacja, gdy przepisy rozporządzenia wprost deklarującego wyższą moc wiążącą (jako *lex specialis*) w stosunku do ustawy.

Dodatkowe warunki nakłada na ustawodawcę art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymagając formy ustawy dla ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczególności regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawia-

nych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale - jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki - może okazać się niezgodnie z art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3, bo przepisy te silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00, z dnia 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01).

Tymczasem nie ulega wątpliwości, iż np. zakres zaspokojenia wierzyciela w ramach egzekucji (czyli zakres wygaśnięcia zobowiązania dłużnika) bezpośrednio dotyczy praw majątkowych strony postępowania.

Co się zaś tyczy zróżnicowania Skarbu Państwa oraz innych podmiotów, występujących jako wierzyciele w ramach postępowania egzekucyjnego: w wyroku z dnia 27 lutego 2007 (P 22/06) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż „teoretycznie ustawodawca mógłby tego rodzaju regulację wprowadzić. Wymagałoby to jednak - na gruncie zarówno art. 2, jak i art. 32 ust. 1 Konstytucji - szczegółowego uzasadnienia, którego nie sposób się doszukać w materiałach z prac parlamentarnych.”

Z oczywistych względów takie uzasadnienie nie może zaistnieć w sytuacji aktu wykonawczego, który takiego zróżnicowania w ogóle wprowadzać nie może.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie swojego stanowiska w sprawie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich