



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena Lipowicz

RPO-712890-V-12/ST

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

Warszawa, *25. 11. 2012*

Pan Jan Vincent-Rostowski

Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

Przedmiotem analizy dokonanej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich jest zagadnienie kosztów egzekucji prowadzonej w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., Nr 229, poz. 1954 ze zm.). W myśl art. 64c § 1 tej ustawy koszty egzekucyjne obejmują opłaty za czynności egzekucyjne, opłatę manipulacyjną i wydatki egzekucyjne. Przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich jest zaś kwestia ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne.

W przypadku opłat za czynności egzekucyjne pobieranych w toku egzekucji należności pieniężnych wątpliwości dotyczą tych opłat, która są określane stosunkowo (art. 64 § 1 pkt 1-7, 11 i 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W myśl wymienionych powyżej przepisów w egzekucji należności pieniężnych pobiera się za dokonane czynności egzekucyjne opłaty w następującej wysokości : 1) za pobranie pieniędzy na miejscu u zobowiązanego - 5% kwoty pobranej należności, nie mniej jednak niż 2 zł 50 gr; 2) za zajęcie świadczenia z ubezpieczenia społecznego - 4% kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr; 3) za zajęcie

wynagrodzenia za pracę - 4% egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 2 zł 50 gr; 4) za zajęcie innych niż wymienione w pkt 2 i 3 wierzytelności pieniężnych lub innych praw majątkowych - 5% kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 4 zł 20 gr; 5) za zajęcie ruchomości - 6% kwoty egzekwowanej należności, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr; 6) za zajęcie nieruchomości - 6% kwoty egzekwowanej należności, nie więcej jednak niż 34 200 zł; 7) za odebranie zajętych ruchomości od zobowiązanego - 5% kwoty wartości szacunkowej tych ruchomości, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr; 8) za przeprowadzenie licytacji lub dokonanie sprzedaży egzekucyjnej w inny sposób - 5% kwoty uzyskanej ze sprzedaży, nie mniej jednak niż 6 zł 80 gr; 9) za spisanie protokołu o udaremnieniu przez zobowiązanego egzekucji z zajętych ruchomości lub praw majątkowych przez ich usunięcie, zbycie lub uszkodzenie - 10% wartości szacunkowej tych ruchomości, nie mniej jednak niż 13 zł 50 gr.

Z powyższego wynika, że jedynie w przypadku stosunkowej opłaty egzekucyjnej pobieranej za zajęcie nieruchomości ustawodawca zdecydował się określić górną kwotę tej opłaty (art. 64 § 1 pkt 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), natomiast w pozostałych wymienionych przypadkach nie istnieje górna granica pobierania opłaty egzekucyjnej (art. 64 § 1 pkt 1-5, 7,11 i 12 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Z kolei zgodnie z art. 64 § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny pobiera opłatę manipulacyjną z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych. Opłata ta wynosi 1% kwoty egzekwowanych należności objętych każdym tytułem wykonawczym, nie mniej jednak niż 1 zł 40 gr.

Pamiętać również należy, że w myśl art. 64d § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji kwoty opłat za czynności egzekucyjne (również te minimalne wymienione powyżej) ulegają podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych wynikających ze wskaźnika cen i towarów konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”. Podwyższenie kwot opłat za czynności egzekucyjne następuje z ostatnim dniem kwartału następującego po kwartale, w którym wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych, liczony od dnia 1 stycznia 2002 r. przekroczył 20% lub wielokrotność tej wielkości (art. 64d § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Wskazuje się (por. W. Grześkiewicz, „Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, LEX/el.), że opłaty za czynności egzekucyjne stanowią swoiste wynagrodzenie dla organu egzekucyjnego za zastosowanie konkretnych środków egzekucyjnych czy też za dokonanie czynności egzekucyjnych. Natomiast opłata manipulacyjna jest odrębną opłatą egzekucyjną pobieraną niezależnie od innych opłat. Opłata ta jest naliczana we wstępnej fazie postępowania egzekucyjnego wraz z wszczęciem egzekucji. Stanowi ona zwrot kosztów poniesionych przez organ egzekucyjny za wszelkie czynności manipulacyjne dokonane w toku egzekucji.

Takie jak wskazano powyżej ujęcie wymienionych opłat, a więc powiązanie ich z kategorią wynagrodzenia oraz zwrotem kosztów powoduje, że musi zachodzić uchwytny związek pomiędzy wysokością tych opłat, a nakładem pracy pracowników organu egzekucyjnego poniesionym w toku stosowania środków egzekucyjnych (dokonywania czynności egzekucyjnych) czy też poniesionymi kosztami. Opłata

egzekucyjna jest bowiem pobierana „za dokonane czynności egzekucyjne”, zaś opłata manipulacyjna jest pobierana „z tytułu zwrotu wydatków”. Nie oznacza to oczywiście, iż w obu tych przypadkach powinna zachodzić pełna ekwiwalentność. Jednakże - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - taka konstrukcja wymienionych opłat zakłada, że nie jest ona całkowicie oderwana od wydatków ponoszonych przez organ egzekucyjny oraz od pracochłonności dokonanych czynności egzekucyjnych.

Tymczasem w przypadkach określonych w art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustawodawca wprowadzając stosunkowe opłaty zrezygnował z równoczesnego określenia ich górnej granicy. W istocie więc w tym zakresie zaniechanie ustawodawcy oznacza, że nie istnieje narzędzie prawne zapobiegające pobieraniu nadmiernych opłat w toku postępowania egzekucyjnego w administracji.

W tym miejscu warto wskazać na przepisy regulujące opłaty egzekucyjne pobierane w toku egzekucji prowadzonej na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego. Przepisy te (art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji - Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 ze zm.) wprowadzając w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych stosunkowe opłaty egzekucyjne, określają równocześnie ich górną granicę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zastosowana przez ustawodawcę w przepisach art. 64 § 1 pkt 1-5, 7, 11 i 12 oraz § 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji konstrukcja opłat egzekucyjnych oraz opłaty manipulacyjnej narusza standardy konstytucyjne. Przede wszystkim pozostaje ona w kolizji z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada ta zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Prawodawca nie może, mając na względzie wymienioną zasadę, w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm prawnych, traktując je jako instrument do osiągnięcia celów, które sobie dowolnie wyznacza.

W świetle powyższego, skoro ustawodawca przyjął, co znalazło swój wyraz w treści ustawy, że kwestionowane opłaty pobierane są „za dokonane czynności egzekucyjne” oraz „z tytułu zwrotu wydatków za wszystkie czynności manipulacyjne”, to wysokość pobieranych opłat musi - jak już wskazano - pozostawać w dającym się zweryfikować związku z tymi czynnościami i wydatkami. W doktrynie wskazuje się (A. Krzywoń, „Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji RP”, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011, s. 46), że „(...) wyróżnikiem opłaty w czystej postaci jest również ekwiwalentność świadczeń, polegająca na tym, że wartość świadczenia jednostkowego powinna odpowiadać wartości świadczenia publicznego.” Tymczasem brak górnej granicy wysokości opłat stosunkowych powoduje, że opłaty te w określonej sytuacji (wysoka kwota egzekwowanej należności) tracą swoją pierwotną, wyznaczoną przez ustawę funkcję i stają się kolejnym, tyle że ukrytym podatkiem.

Takie działanie ustawodawcy - w ocenie Rzecznika - narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca posługując się pojęciem „opłaty” wprowadza bowiem w rzeczywistości kolejne obciążenie fiskalne.

Uwagi powyższe przedstawiam Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr

14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o zajęcie stanowiska, a także -jeśli Pan Minister podzieli te uwagi - z prośbą o podjęcie działań w celu zmiany krytykowanego stanu prawnego.

Łączę wyrazy szacunku,

Jeno Filipow