



Warszawa, dnia 26 maja 2022 r.

1001-8.TK.52.2022

SK 33/22



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K. K., wnoszącego o stwierdzenie, że art. 80 § 1 w związku z art. 166b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.) jest niezgodny z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393)

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

K K. (dalej: Skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 80 § 1 w związku z art. 166b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.; dalej: u.p.e.a. lub zaskarżona ustawa) z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącego na tle następującego stanu faktycznego.

Zawiadomieniami z 4 i 9 października 2019 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego W dokonał zajęć zabezpieczających rachunków bankowych Skarżącego oraz innych wierzytelności pieniężnych w jednej ze spółek prawa handlowego.

Skarżący wniósł skargi na te czynności egzekucyjne.

Postanowieniem z listopada 2019 r. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego W oddalił skargi wniesione przez Skarżącego. Organ egzekucyjny stwierdził, że w ramach wnoszonej na podstawie art. 54 § 1 u.p.e.a. skargi na czynność egzekucyjną mogą być podnoszone jedynie zarzuty wiążące się bezpośrednio z zaskarżoną czynnością, a skarga Skarżącego tego warunku nie spełnia. Przedmiotem rozpoznania nie mógł być w szczególności zarzut zastosowania zbyt uciążliwego środka zabezpieczającego, gdyż taki zarzut przewidziany został w art. 33 § 1 pkt 8 u.p.e.a.

Postanowieniem z stycznia 2020 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w W utrzymał w mocy zaskarżone przez Skarżącego postanowienie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego W z listopada 2019 r.

Wyrokiem z maja 2020 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w W oddalił wniesioną przez Skarżącego skargę na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w W

z stycznia 2020 r. W uzasadnieniu wyroku WSA w W wskazał, że przy zakreślonych skargą granicach sporu oraz po uwzględnieniu stanowisk stron materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia jest art. 54 § 1 u.p.e.a. Przedmiotem postępowania prowadzonego w sprawie skargi na czynność organu egzekucyjnego jest zatem wyłącznie prawidłowość zakwestionowanej czynności egzekucyjnej. W ocenie sądu I instancji, organ egzekucyjny zastosował środki zabezpieczające zgodnie z wymogami przewidzianymi w obowiązujących przepisach prawa.

Odnosząc się do podnoszonego przez Skarżącego zarzutu dotyczącego zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, WSA w W stwierdził, że „kwestie te (...) nie dotyczą prawidłowości i formy dokonania zakwestionowanych czynności egzekucyjnych (zabezpieczających) i dlatego pozostają one poza zakresem rozważań branych pod uwagę w ramach rozpatrywania skargi na czynność egzekucyjną (zabezpieczającą) wniesionej na podstawie art. 54 § 1 u.p.e.a.”.

Złożona przez Skarżącego skarga kasacyjna od powyższego wyroku WSA w W została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z marca 2021 r., sygn. .

Rozpoznając podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty, NSA uznał, że podstawę prawną zajęcia wierzytelności stanowił art. 80 § 1 u.p.e.a. i do rozstrzygnięcia sądu pozostało, czy granica wysokości zabezpieczanej kwoty powinna być uzależniona od sytuacji, w jakiej aktualnie znajduje się przedsiębiorca. Przywołany natomiast w skardze kasacyjnej art. 166b u.p.e.a. ma charakter regulacji odsyłającej, a strona skarżąca nie podała żadnego z przepisów, do których mógłby mieć zastosowanie. Wobec braku konkretyzacji zarzutu, NSA merytorycznie do niego się nie odniósł.

NSA stwierdził, że zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego, warunkowane wystąpieniem okoliczności mogących utrudnić albo udaremnić egzekucję (art. 154 § 1 u.p.e.a.), stało się „niezbędne dla ochrony interesu,

z którym jest powiązane, a skutki ograniczeń w dysponowaniu kwotą do wysokości egzekwowanej należności są proporcjonalne (adekwatne) do ciężarów nakładanych na obywatela. W takim wypadku nawet jednorazowe zajęcie rachunków na kwotę zł przy przychodzie za ostatni rok w kwocie zł nie wykazuje braku proporcjonalności działania organu w ramach art. 80 § 1 u.p.e.a.”.

Skarżący stwierdza, że wyrok NSA z marca 2021 r. wydany został na podstawie art. 80 § 1 u.p.e.a. w związku z art. 166b u.p.e.a. i naruszył:

- a) zasadę wolności gospodarczej (art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) poprzez możliwość zabezpieczenia rachunku bankowego w sposób prowadzący do utraty płynności finansowej przedsiębiorcy i, w konsekwencji, do likwidacji jego działalności;
- b) zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji) „poprzez sformułowanie skarżonego przepisu w sposób nieprecyzyjny i niejasny, a mianowicie wywołujący wątpliwości czy hipotezą tego przepisu upoważnia do zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego w sposób bezrefleksyjny i oderwany od prakseologii działania” (skarga konstytucyjna, s 2, pisownia oryginalna).

Uzasadniając naruszenie pierwszego z przytoczonych wzorców kontroli, Skarżący wskazuje, że zgodnie z prezentowanym w teorii ekonomii poglądem, całkowity brak gotówki może doprowadzić do strat spowodowanych brakiem zawierania transakcji. By uniknąć takich niekorzystnych sytuacji wprowadzono tzw. wskaźnik środków pieniężnych, który informuje, jaka część zobowiązań może być spłacona w oparciu o aktywa niezwiązane w procesie operacyjnym. Wskaźnik ten wyraża się jako stosunek inwestycji krótkoterminowych do zobowiązań bieżących.

Skarżący podnosi, że zaskarżone uregulowanie, „odrywając się od wysokości inwestycji krótkoterminowych, niezbędnych do zachowania

możliwości prowadzenia jakiejkolwiek działalności gospodarczej, a koncentrując się wyłącznie na wysokości zobowiązań bieżących – niejako w sposób systemowy i nieuchronny prowadzi do naruszenia równowagi finansowej części przedsiębiorstw (...). Skutkiem tego naruszenia jest utrata ich płynności finansowej, a następnie likwidacja” (skarga konstytucyjna, s. 10).

Zdaniem Skarżącego, ograniczenia działalności gospodarczej zakwestionowaną normą są zupełnie nieproporcjonalne. Norma ta nie jest odpowiednio łagodzona przez możliwość: dysponowania przez zobowiązanego nadwyżką na rachunku ponad zajętą kwotę; zwolnienia z egzekucji części lub całości składników majątkowych; wyłączenia z zakazu wypłat należności na wynagrodzenia i alimenty.

W odniesieniu do drugiego wzorca kontroli Skarżący zauważa, że organy wymiaru sprawiedliwości stoją na stanowisku, iż ustawodawca w art. 80 § 1 u.p.e.a. nie uzależnił jego stosowania od takich kwestii jak zablokowanie czy ograniczenie działalności gospodarczej. Taka praktyka stosowania zaskarżonego przepisu – zdaniem Skarżącego – nie wydaje się prawidłowa, bowiem w razie konfliktu ustawy z Konstytucją sądy mają prawo kontroli przepisów ustawy oraz odmowy ich stosowania.

Skarżący wskazuje, że niejasności art. 80 § 1 u.p.e.a. mogą prowadzić do sytuacji, w której część organów/sądów będzie dopuszczała możliwość zabezpieczenia na rachunku bankowym pełnej egzekwowanej kwoty, bez uwzględniania sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a część organów/sądów będzie brała pod uwagę tę okoliczność.

Skarżący stwierdza, że odpowiednia poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw oraz wolności człowieka i obywatela. Wieloznaczności art. 80 § 1 u.p.e.a. naruszają zasadę określoności prawa, gdyż nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 80 § 1: „Organ egzekucyjny dokonuje zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego przez przesłanie do banku zawiadomienia o zajęciu wierzytelności pieniężnej zobowiązanego z rachunku bankowego do wysokości egzekwowanej należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie dochodzonej wierzytelności oraz kosztami egzekucyjnymi. Organ egzekucyjny jednocześnie wzywa bank, aby bez zgody organu egzekucyjnego nie dokonywał wypłat z rachunku bankowego do wysokości zajętej wierzytelności, lecz niezwłocznie:

1) po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zajęciu przekazał zajętą kwotę organowi egzekucyjnemu na pokrycie egzekwowanej należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych;

2) nie później niż w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zajęciu zawiadomił organ egzekucyjny o przeszkodzie w dokonaniu wpłaty, w tym również o nieprowadzeniu rachunku bankowego zobowiązanego;

3) po powstaniu wierzytelności, jeżeli jej wysokość przekracza kwotę wolną od egzekucji, a zajęta kwota nie wystarcza na zaspokojenie egzekwowanych należności pieniężnych, zawiadomił o zbiegu egzekucji.”;

- art. 166b: „W postępowaniu zabezpieczającym stosuje się odpowiednio przepisy działu I i art. 168d.”.

W czasie rozstrzygania sprawy Skarżącego przez organ egzekucyjny oraz przez WSA w W przepis art. 80 § 1 u.p.e.a. miał częściowo inną treść, ale jego nowelizacja – dokonana mocą art. 1 pkt 49 lit. a ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 2070 ze zm.) – zmieniająca zaskarżoną ustawę z dniem 30 października 2020 r. nie ma istotnego znaczenia dla rozpoznania przedstawionych przez Skarżącego zarzutów.

Sformułowany przez Skarżącego problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, zgodnie z którą zaskarżone uregulowanie – z powodu braku kryterium w postaci badania sytuacji finansowej przedsiębiorcy przy dokonywaniu zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego – prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a wobec braku precyzyjności art. 80 § 1 u.p.e.a., skutkuje również naruszeniem wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa.

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29; 22 marca 2022 r., sygn. SK 31/18, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 20 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131;

4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42 oraz 9 marca 2022 r., sygn. SK 120/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że, w świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskie i arbitralne zakreszenie przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze,

powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmiennosc od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Uregulowanie danej kwestii w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych.

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych – „co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do

czynienia z zaniechaniem ustawodawczym” (*ibidem*; identycznie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534). Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie w sprawie o sygn. SK 7/14, *op. cit.*).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. „Nie ulega wątpliwości, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 251).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad*

casum zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada” (postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; identycznie – wydane w pełnym składzie Trybunału – postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66).

Należy też pamiętać, że skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca

2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Odnosić także należy, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2) oraz będącą jej elementem zasadę prawidłowej legislacji (jednoznaczności, określoności prawa).

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład,

pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzcíński, M. Wiácek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901).

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał dotąd *a limine*, że „w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne” (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzecniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić

pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjęć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego i doktryny stanowią podstawę oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej. Ocenę tę warto poprzedzić omówieniem kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawiera zespół norm określających postępowanie i środki przymusowe stosowane w celu doprowadzenia do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym. Postępowanie egzekucyjne to cały zespół czynności organów egzekucyjnych i innych podmiotów postępowania podejmowanych w celu wykonania obowiązków wynikających z aktów poddanych egzekucji administracyjnej. Egzekucji administracyjnej podlegają m.in. podatki, niepodatkowe należności budżetowe, grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej oraz inne obowiązki wymienione w art. 2 u.p.e.a.

Procesowe prawo egzekucyjne zawiera gwarancje, które stwarzają możliwości podjęcia prawnej weryfikacji czynności egzekucyjnych, oraz przewiduje określone następstwa, gdy czynności te zostały podjęte z naruszeniem ustawy.

Postępowanie zabezpieczające jest postępowaniem szczególnym, pomocniczym wobec postępowania egzekucyjnego; co do zasady toczy się ono przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego i służy stworzeniu gwarancji wykonania obowiązku w toku postępowania egzekucyjnego. Jego podstawowym celem jest ochrona przyszłych interesów wierzyciela. Z pomocniczego charakteru postępowania zabezpieczającego wynika, że uznanie za dopuszczalne

zabezpieczenia wykonania konkretnego obowiązku w trybie administracyjnym prowadzi do uznania dopuszczalności prowadzenia egzekucji administracyjnej takiego obowiązku. Postępowanie zabezpieczające powinno być prowadzone wobec tego, kto później ma stać się zobowiązanym w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przesłanką zabezpieczenia wykonania obowiązku jest przypuszczenie, że w przypadku nieustanowienia zabezpieczenia przyszła egzekucja tego obowiązku może okazać się utrudniona lub może zostać udaremniona (zob. P. M. Przybysz, komentarz do art. 154 u.p.e.a., [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wydanie IX, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, System Informacji Prawnej Lex, teza 1 i 4).

Zgodnie z zaskarżonym art. 166b u.p.e.a., w postępowaniu zabezpieczającym stosuje się odpowiednio przepisy działu I, zawierającego przepisy ogólne, i art. 168d u.p.e.a., regulującego odpowiedzialność porządkową za odmowę udzielenia informacji lub wyjaśnień.

Zawarte w dziale I zaskarżonej ustawy przepisy regulują m.in. materię dotyczącą wyłączenia przedmiotowego z egzekucji.

W art. 8–10 oraz w art. 12–13 u.p.e.a. została sformułowana zasada poszanowania minimum egzystencji zobowiązanego. Oznacza ona, że zobowiązany nie może na skutek egzekucji zostać pozbawiony środków do życia. W ustawie wskazano kwoty pieniężne oraz wyliczono przedmioty niepodlegające egzekucji, gwarantując w ten sposób możliwość utrzymania się przez zobowiązanego bez konieczności korzystania ze środków pomocy społecznej. Ponadto wyłączono spod egzekucji pewne rodzaje przedmiotów, które są niezbędne do prowadzenia godnego życia przez zobowiązanego i jego najbliższych. Egzekucji administracyjnej nie podlegają również środki pochodzące z dotacji przyznanej z budżetu państwa na określone cele i znajdujące się na wyodrębnionym rachunku bankowym prowadzonym dla obsługi bankowej dotacji (art. 8 § 1 pkt 15 u.p.e.a.).

W art. 8 u.p.e.a. zawarto katalog wyłączeń odnoszący się do ogółu zobowiązanych. Dodatkowe wyłączenia spod egzekucji administracyjnej zamieszczono w art. 8a u.p.e.a. i dotyczą one składników majątkowych rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne.

Oprócz powyższych katalogów wyłączeń przedmiotowych oraz ograniczeń egzekucji określonych w art. 9 i 10 u.p.e.a. istnieją w zaskarżonej ustawie instrumenty, które zmniejszają uciążliwość zajęcia wierzytelności.

Największą wagę ma wniosek o zwolnienie spod egzekucji składany w oparciu o przepis art. 13 § 1 u.p.e.a. Po rozpatrzeniu takiego wniosku organ egzekucyjny, uwzględniając ważny interes zobowiązanego, może zwolnić, na czas oznaczony lub nieoznaczony, z egzekucji w całości lub części określone składniki majątkowe. Instytucja ta może być wykorzystywana w stosunku do podmiotów gospodarczych niejako w zastępstwie systemu wyłączeń spod egzekucji. Zwolnienie spod egzekucji określonych składników majątkowych zobowiązanego nie powinno doprowadzić do udaremnienia celu egzekucji, którym jest wykonanie określonego obowiązku. Cel ten powinien zostać jednak osiągnięty przy jak najmniejszym stopniu dolegliwości dla zobowiązanego (zob. komentarz do art. 13 u.p.e.a., [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej Legalis, teza 1).

Pamiętać przy tym należy, że zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego, dokonywane na podstawie art. 80 § 1 u.p.e.a., następuje do wysokości egzekwowanej należności pieniężnej i rachunek bankowy pozostaje otwarty ponad zajętą kwotę.

Następną instytucją chroniącą interesy zobowiązanego prowadzącego działalność gospodarczą jest przewidziane w art. 81 § 4 u.p.e.a. ograniczenie zakazu dokonywania wypłat z zajętego rachunku. Dotyczy ono wypłat na bieżące wynagrodzenia za pracę oraz na zasądzone alimenty i renty o charakterze alimentacyjnym zasądzone tytułem odszkodowania. Wypłata na wynagrodzenia

za pracę może nastąpić po złożeniu bankowi odpisu listy płac lub innego wiarygodnego dowodu, a wypłata alimentów lub renty o charakterze alimentacyjnym – tytułu stwierdzającego obowiązek zobowiązanego do płacenia alimentów lub renty.

Zajęcie kwoty zdeponowanej na rachunku bankowym nie pozbawia zobowiązanego trwale środków finansowych, choć niewątpliwie wiąże się z ograniczeniami polegającymi na czasowym braku możliwości korzystania z nich. Zajęcie zabezpieczające rachunku bankowego nie wiąże się jednak z całkowitą niemożnością rozporządzania zgromadzonymi na nim środkami. W okresie zabezpieczenia mogą być bowiem dokonywane – na podstawie art. 166a § 2 u.p.e.a. – za zgodą organu egzekucyjnego wypłaty z zajętego w celu zabezpieczenia rachunku bankowego zobowiązanego, po przedstawieniu przez niego wiarygodnych dokumentów świadczących o konieczności poniesienia tych wydatków dla wykonywania działalności gospodarczej.

Opisane instytucje mają na celu m.in. ochronę interesu zobowiązanego i ograniczają negatywny wpływ zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego na prowadzoną przez zobowiązanego działalność gospodarczą.

W analizowanej skardze konstytucyjnej Skarżący stara się wykazać, że w treści przepisu art. 80 § 1 u.p.e.a. powinno być dodane kryterium limitujące kwotę zajmowanej wierzytelności w postaci uwzględnienia wysokości inwestycji krótkoterminowych zobowiązanego niezbędnych do zachowania możliwości prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. Brak takiego kryterium ma prowadzić do naruszenia wskazanych przez Skarżącego wzorców kontroli.

Wobec tak sformułowanego zarzutu, kluczowe w sprawie jest rozstrzygnięcie, czy wskazany przez Skarżącego brak może być zakwalifikowany jako pominięcie prawodawcze. Pamiętać przy tym należy, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej

staranności i zaangażowania, postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby skarżącego.

Dokonując oceny w powyższym zakresie, należy w pierwszej kolejności wskazać, że materia dotycząca przedmiotowego wyłączenia oraz ograniczenia egzekucji, w tym określenie kwoty niepodlegającej egzekucji, uregulowana została w dziale I zaskarżonej ustawy, zawierającym przepisy ogólne. Wśród tych przepisów znajduje się również jedna szczegółowa regulacja odnosząca się do konkretnej grupy zobowiązanych, tj. do rolników prowadzących gospodarstwa rolne (art. 8a u.p.e.a.). Ustawodawca nie zdecydował się natomiast na przyjęcie szczegółowej regulacji w odniesieniu do zobowiązanych prowadzących działalność gospodarczą.

W art. 80 u.p.e.a. uregulowano tryb postępowania w przypadku zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego. W przepisie tym nie przewidziano jakiegokolwiek zróżnicowania w prowadzeniu egzekucji względem poszczególnych kategorii zobowiązanych podmiotów. Nie zawarto w nim również żadnych kryteriów powodujących ograniczenie egzekucji, z wyjątkiem ogólnej zasady, zgodnie z którą zajęciu podlega jedynie wierzytelność do wysokości egzekwowanej należności pieniężnej wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie dochodzonej wierzytelności oraz kosztami egzekucyjnymi.

Materia unormowana w art. 80 § 1 u.p.e.a. nie wykazuje jakościowej tożsamości (ani nawet daleko idącego podobieństwa) z wnioskowym przez Skarżącego kryterium uzależniającym wysokość zajmowanej wierzytelności z rachunku bankowego przedsiębiorcy od wskaźnika jego bieżącej płynności finansowej.

Kwestie odnoszące się do ograniczenia egzekucji – o czym była już mowa wyżej – uregulowano w dziale I zaskarżonej ustawy, a ustawodawca przyjął szczegółowe regulacje tylko wobec rolników prowadzących gospodarstwa rolne.

Pozostawienie poza zakresem normowania działu I, a tym bardziej art. 80 u.p.e.a., odrębnego uregulowania zasad ograniczenia egzekucji względem osób prowadzących działalność gospodarczą oraz wprowadzenia dodatkowego kryterium wiążącego wysokość zajmowanej wierzytelności z rachunku bankowego z sytuacją finansową zobowiązanego jest świadomym działaniem ustawodawcy. Postulowane przez Skarżącego rozwiązanie zostało w sposób zamierzony pozostawione poza zakresem regulacji zaskarżonej ustawy i tym samym nie może być kwalifikowane jako pominięcie ustawodawcze, a co najwyżej jako – pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego – zaniechanie.

Ponadto na poziomie Konstytucji nie istnieje norma o treści odpowiadającej normie wskazanej przez Skarżącego. Z treści art. 20 i art. 22 Konstytucji nie sposób bowiem doszukać się zobowiązania ustawodawcy zwykłego do przyznania objętemu egzekucją administracyjną przedsiębiorcy dodatkowych środków ograniczających zakres egzekucji, ponad te przewidziane w dziale I zaskarżonej ustawy, a w szczególności do uzależnienia wysokości zabezpieczanej kwoty od sytuacji finansowej owego przedsiębiorcy.

Z powyższych względów postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzupełniająco należy wskazać na inne mankamenty formalne analizowanej skargi konstytucyjnej.

Skarżący powołał jako samodzielny wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, zarzucając zaskarżonemu przepisowi art. 80 § 1 u.p.e.a. naruszenie zasady określoności prawa.

W zakresie tego zarzutu Skarżący nie przedstawił żadnych dowodów na jego poparcie. W szczególności nie wykazał, aby pojawiła się w orzecznictwie lub w doktrynie rozbieżność poglądów w zakresie dopuszczalności zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego do wysokości egzekwowanej należności

(z odsetkami i kosztami egzekucji) bez uwzględnienia bieżącej sytuacji finansowej przedsiębiorcy.

Skarżący prezentuje jedynie własną wykładnię art. 80 § 1 u.p.e.a., która jest odmienna od przyjmowanej w orzecznictwie. Na podstawie wskazanego przez Skarżącego rozumienia art. 80 § 1 u.p.e.a. nie można jednak przyjmować, że przepis ten jest nieprecyzyjny lub jego niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności interpretacji nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa.

Uzasadnienie skargi w zakresie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji nie spełnia zatem wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Ponadto, zarzucając niezgodność kwestionowanego uregulowania z art. 2 Konstytucji, Skarżący nie powiązał naruszenia zasady określoności prawa z naruszeniem innych praw lub wolności konstytucyjnych.

W analizowanej skardze konstytucyjnej zaskarżono art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a. Ten drugi przepis ma charakter regulacji odsyłającej (do przepisów działu I i do art. 168d u.p.e.a.). Artykuł 80 § 1 u.p.e.a. znajduje się w dziale II zaskarżonej ustawy. Skarżący nie przedstawił adekwatnego uzasadnienia zarzutu niezgodności powyższego odesłania ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Okoliczności te stanowią dodatkowe przesłanki umorzenia postępowania w zakresie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji i przywołanego związkowo przedmiotu kontroli z art. 166b u.p.e.a.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego