



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 33/22
BAS-WAK-957/22

Warszawa, 2 grudnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

3360

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K K z 7 lipca 2021 r. (sygn. akt SK 33/22), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej K K (dalej: skarżący) z 7 lipca 2021 r. (sygn. akt SK 33/22) jest art. 80 § 1 w związku z art. 166b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. na dzień złożenia skargi: Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.; dalej: u.p.e.a. lub ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

2. Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 80 § 1 u.p.e.a.:
„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 u.p.e.a.:
„W postępowaniu zabezpieczającym stosuje się odpowiednio przepisy działu I i art. 168d”.

II. Stan faktyczny

1. Analiza skargi pozwala na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego sprawy.

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w W (dalej: organ egzekucyjny) wszczął postępowanie zabezpieczające wobec majątku skarżącego na podstawie zarządzeń ustalających zabezpieczenia, wystawionych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego B w W. Następnie organ egzekucyjny, kolejnymi zawiadomieniami, dokonał zajęć zabezpieczających rachunków bankowych skarżącego oraz innych wierzytelności pieniężnych w jednej ze spółek prawa handlowego. Skarżący wniósł skargi na czynności organu egzekucyjnego w postaci zajęcia rachunków bankowych, a organ egzekucyjny oddalił skargi na czynności zabezpieczające (postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w W z stycznia 2020 r., nr).

Decyzje organu egzekucyjnego skarżący zaskarżył do sądu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (dalej: WSA), wyrokiem z maja 2020 r. (sygn. akt), oddalił skargę na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w W. Jak wskazano w uzasadnieniu wyroku, istota sporu dotyczyła zastosowanych przez organ środków zabezpieczających oraz oceny, czy organy w trakcie prowadzonego postępowania zabezpieczającego dochowały zasad przewidzianych przepisami. WSA odniósł się m.in. do zarzutu skarżącego, w ocenie którego „jednorazowe zajęcie rachunków na kwotę zł przy przychodzie za ostatni rok w kwocie zł doprowadza do utraty płynności finansowej przedsiębiorcy”. Zdaniem WSA organ egzekucyjny zastosował środki zabezpieczające zgodnie z prawem, a ponadto uznał, że organ egzekucyjny dokonując zajęć rachunków bankowych nie dopuścił się przewlekłości postępowania egzekucyjnego. Z kolei w kwestii zarzutu dotyczącego zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego WSA 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), wniesioną na podstawie art. 54 § 1 u.p.e.a.” (wyrok WSA z maja 2020 r., sygn. akt).

Skarżący wniósł skargę kasacyjną żądając uchylecia zaskarżonego wyroku WSA w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu wyrokowi skarżący zarzucił „obrazę art. 145 § 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...] w zw. z art. 80 § 1 u.p.e.a. w zw. z art. 166b u.p.e.a. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji [...] w zw. z art. 20 Konstytucji wskutek uznania, że sposób i forma faktycznego wykonywania zajęć zabezpieczających może być oderwana od sytuacji przedsiębiorcy, gdy zabranianie tego konstytucyjna zasada proporcjonalności powiązana z zasadą swobody działalności gospodarczej, a zajęcie wierzytelności pieniężnej zobowiązanego z rachunku bankowego w wysokości maksymalnej egzekwowanej należności jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nie godzi to w prawa podmiotowe skarżącego (nie prowadzi do naruszenia swobody działalności gospodarczej)”. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z marca 2021 r. (sygn. akt), oddalił skargę kasacyjną. Wyrok NSA jest prawomocny.

Trybunał Konstytucyjny nadał skardze dalszy bieg (postanowienie TK z 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt Ts 203/21).

III. Zarzuty skarżącego

1. Skarżący wskazuje, że wydany na podstawie kwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a. wyrok NSA z marca 2021 r. (sygn. akt) naruszył:

- a) zasadę wolności gospodarczej (art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) „poprzez nadmierną ingerencję w zasadę wolności gospodarczej polegającą na faktycznej możliwości zabezpieczenia rachunku przedsiębiorcy przez organ w sposób prowadzący do wynikowej utraty płynności finansowej przedsiębiorcy i konsekwentnie, 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, s 2).

W ocenie skarżącego kwestionowane unormowanie „[...] odrywając się od wysokości inwestycji krótkoterminowych, niezbędnych do zachowania możliwości prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej, a koncentrując się wyłącznie na wysokości zobowiązań bieżących – niejako w sposób systemowy i nieuchronny prowadzi do naruszenia równowagi finansowej części przedsiębiorstw”, co skutkuje utratą ich płynności finansowej, a następnie likwidacją (skarga, s. 10). Zdaniem skarżącego, dolegliwości zakwestionowanej normy nie łagodzi odpowiednio ani możliwość dysponowania przez zobowiązanego nadwyżką na rachunku ponad zajętą kwotę, ani zwolnienie z egzekucji części lub całości składników majątkowych, jak również wyłączenie z zakazu wypłat należności na wynagrodzenia i alimenty.

2. Skarżący – w dalszej kolejności – zarzuca niezgodność kwestionowanego unormowania z zasadą określoności prawa (art. 2 Konstytucji). W jego ocenie „organy wymiaru sprawiedliwości stoją w części na stanowisku, że ustawodawca w tym przepisie nie uzależnił jego stosowania od takich kwestii jak zablokowanie czy ograniczenie działalności gospodarczej” (skarga, s. 12). Skarżący podkreśla, że praktyka stosowania tego przepisu nie jest prawidłowa, a „w razie konfliktu ustawy z konstytucją sądy mają prawo kontroli przepisów ustawy” oraz „mogą odmówić ich zastosowania” (*ibidem*). Skarżący wskazuje na niejasności w treści art. 80 § 1 u.p.e.a., które hipotetycznie – jak podkreśla – „mogą prowadzić do takiej sytuacji, że część wypadków organy/sądy będą przyjmowały, że przepis art. 80 § 1 u.p.e.a. nie upoważnia do bezrefleksyjnego i oderwanego od sytuacji bieżącej przedsiębiorcy możliwości zabezpieczenia należności z tytułu zobowiązań podatkowych na rachunku bankowym, w tym będą dostosowywały sumę zabezpieczenia do możliwości przedsiębiorcy podczas gdy w innej części wypadków [...] organy/sądy będą działały w sposób przeciwny i zupełnie schematyczny, uniemożliwiając lub co najmniej znacznie utrudniając przedsiębiorcy wyjście z zadłużenia” (skarga, s. 13). Stąd – wedle skarżącego – wieloznaczności art. 80 § 1 u.p.e.a. naruszają zasadę określoności prawa, nie pozwalając „obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań” (*ibidem*).

3. Wskazana argumentacja prowadzi skarżącego do uznania, że kwestionowane unormowanie, z uwagi na brak kryterium badania sytuacji finansowej przedsiębiorcy przy dokonywaniu zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego,

skutkuje nadmiernym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji). Ponadto, brak precyzji art. 80 § 1 u.p.e.a. narusza zasadę określoności prawa. Na tym tle, w odniesieniu do art. 80 § 1 u.p.e.a., wnioskodawca sformułował zarzut pominięcia prawodawczego.

IV. Analiza formalna

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym pismem procesowym zmierzającym do uchylenia domniemania konstytucyjności ustawy lub jej części. Na tym tle skarga powinna spełniać wymagania określone w art. 79 Konstytucji oraz regulowane w ustawie, wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego.

Zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarżący zobowiązany jest w szczególności do:

- a) wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone;
- b) uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- c) przedstawienia stanu faktycznego.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wymogi wynikające z art. 53 u.o.t.p.TK nie mogą być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa bowiem na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją. Do momentu, gdy skarżący nie powoła konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz wyprowadzanej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznaje kontrolowane regulacje za zgodne z Konstytucją. W przeciwnym razie Trybunał Konstytucyjny przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej (zob. m.in. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14).

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżący zobowiązany jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do

sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych. W orzecznictwie TK zwracano uwagę, że kontrola konstytucyjności ustaw opiera się o domniemanie, że badane normy są zgodne z przepisami konstytucyjnymi, natomiast ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym konstytucyjność regulacji. Zatem dopóki skarżący nie przedstawi konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał uznawać będzie kontrolowane uregulowania za zgodne z Konstytucją (zob. orzeczenia TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 i 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Natomiast konsekwencją niewykonania przez skarżącego tych obowiązków jest umorzenie postępowania. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy stanowiłoby w takiej sytuacji przerzucenie ciężaru określenia sposobu naruszenia praw skarżącego na sąd konstytucyjny, a co za tym idzie przełamanie domniemania konstytucyjności. To z kolei pozostawałoby w kolizji z – szeroko nawet rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed polskim sądem konstytucyjnym.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1

u.o.t.p.TK. (zob. np. postanowienia TK z 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17 i 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20).

4. W stosunku do art. 80 § 1 u.p.e.a. skarżący sformułował zarzut pominięcia prawodawczego. Na tym tle, przystąpienie do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji wymaga w pierwszej kolejności przesądzenia, czy mamy do czynienia z pominięciem, czy zaniechaniem prawodawczym.

Odnosząc się do powyższej kwestii wskazać należy, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje jedynie tzw. pominięcia prawodawcze. Mogą one polegać na – z jednej strony – brakach proceduralnych (m.in. na niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych – zob. np. wyrok TK z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13), z drugiej zaś – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – brakach regulacji materialnoprawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakresienia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych – zob. np. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07). Kognicja sądu konstytucyjnego nie obejmuje natomiast luk innego rodzaju, a więc tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). Konieczne jest zatem poddanie ocenie materii, które pozostawione zostały poza zakresem kwestionowanego przez skarżącego przepisu i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wykazują one – jak podkreśla TK – tzw. „jakościową tożsamość” lub „przynajmniej daleko idące podobieństwo” z materią uregulowaną przez ustawodawcę zob. (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14 i wskazane tam wyroki TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13 i 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11). Dopiero na tej podstawie możliwe jest ustalenie, czy rzeczywiście doszło do bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i określić rodzaj luki prawnej poddanej ocenie TK.

Przypomnieć należy, że całkowity brak regulacji określonej kwestii jest traktowany w kategoriach zaniechania ustawodawczego (zwanego także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), a uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi pominięcie prawodawcze (zwane zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być oceniane przez TK tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), a więc gdy w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz

uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Jako pomocnicze kryterium stosowane do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego wskazuje się przesłankę celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy). Wówczas ustalenia wymaga, czy dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, co wskazuje na istnienie zaniechania ustawodawczego (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14 i wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04). Z kolei pominięcia prawodawcze częściej występują w przypadku „regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych” (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14; zob. także wyrok TK z 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, iż w razie wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji zawsze należy rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych. Zatem brak regulacji – co do zasady – uznawany jest jako zaniechanie ustawodawcze (zob. np. postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwraca szczególną uwagę na problem tzw. oceny „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w kwestionowanej regulacji, podkreślając konieczność daleko idącej ostrożności. Stąd zdaniem tego organu: „Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania” (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). W szczególności dotyczy to skarg konstytucyjnych. Dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny podkreślając, że: „[s]formułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego wymaga jednak wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Zarzut pominięcia prawodawczego nie może być stawiany całemu aktowi normatywnemu. Zarzut ten wymaga wskazania przez skarżącego związku między treścią zarzutu a zakresem normowania przepisu, który jest przedmiotem skargi konstytucyjnej. Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy,

skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw” (postanowienie TK z 8 września 2009 r., sygn. akt Ts 95/08).

Zasady te zostały doprecyzowane przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w postanowieniu z 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt SK 1/12), w którym wskazano, 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 (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa”.

4.1. W świetle powyższych uwag, aby dopuszczalna była merytoryczna ocena zarzutów podnoszonych przez skarżącego konieczne jest uznanie, że mamy do czynienia w przypadku kwestionowanego uregulowania z pominięciem prawodawczym.

Na potrzeby niniejszej sprawy, w świetle omówionego wyżej orzecznictwa TK przyjąć trzeba, że dla występowania pominięcia prawodawczego należy co najmniej ustalić występowanie:

- 1) jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie z materią w nim regulowaną;
- 2) konstytucyjnego obowiązku uregulowania kwestii pominiętych, w sposób wskazany przez skarżącego (przy czym ze względu na specyfikę

postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych obowiązek takiej regulacji musi wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały – właśnie przez to pominięcie – naruszone w odniesieniu do skarżącego), a dodatkowo ewentualnie także

- 3) przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżącego (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

4.2. Odnosząc wymienione założenia do niniejszej sprawy należy – w dalszej kolejności – uwzględnić otoczenie normatywne, w jakim pozostaje kwestionowane przez skarżącego unormowanie.

Podkreślenia wymaga w pierwszej kolejności cel postępowania egzekucyjnego, tj. doprowadzenie do realizacji przez zobowiązanego jego obowiązków (wyrok NSA w Warszawie z 25 lutego 1998 r., sygn. akt IV SA 2081/97) lub też stworzenie warunków, które ułatwią przyszłą egzekucję (postępowanie zabezpieczające). Na postępowanie egzekucyjne w szerokim znaczeniu składają się działania wierzyciela podejmowane w związku z uchylaniem się przez zobowiązanego od wykonywania obowiązku oraz postępowanie zabezpieczające (zob. P. M. Przybysz [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. IX, Warszawa 2021, art. 1, nb. 2).

Szczególne znaczenie ma postępowanie zabezpieczające, które jest pomocnicze wobec postępowania egzekucyjnego (zob. Dział IV u.p.e.a, art. 154–168 u.p.e.a.; a także ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.). Celem ustanowienia zabezpieczenia jest stworzenie wierzycielowi sytuacji, w której ułatwiona będzie egzekucja. Ponadto ustanowienie zabezpieczenia może być warunkiem dopuszczalności prowadzenia egzekucji (przykładowo egzekucja może być wszczęta oraz prowadzona po ogłoszeniu upadłości dłużnika w odniesieniu do przedmiotów, na których zabezpieczenie ustanowiono – zob. P. M. Przybysz [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, *cit. op.*, art. 154, nb. 1).

4.3. W kontekście omawianego problemu istotne znaczenie mają instytucje prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji ukierunkowane na

zmniejszenie – po stronie dłużnika – dolegliwości związanych z zajęciem wierzytelności.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia, które zapadło w sprawie skarżącego NSA wskazuje m.in. na regulację zawartą w art. 80 § 1 u.p.e.a. ustanawiającą zasadę, że rachunek dłużnika objęty egzekucją pozostaje otwarty, a zobowiązany może w sposób swobodny dysponować nadwyżką ponad zajętą kwotę (wyrok NSA z marca 2021 r., sygn. akt). Ponadto NSA zasadnie odwołuje się do art. 13 u.p.e.a., na podstawie którego organ egzekucyjny, na wniosek zobowiązanego i ze względu na jego ważny interes, może zwolnić, na czas oznaczony lub nieoznaczony z egzekucji w całości lub części określone składniki majątkowe zobowiązanego. Wreszcie do instytucji chroniących zobowiązanego zaliczyć należy art. 166a § 2 i art. 81 § 4 i § 5 u.p.e.a. W świetle pierwszego z nich, w okresie zabezpieczenia mogą być dokonywane 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. Zgodnie zaś z art. 81 § 4 u.p.e.a. wynikający z zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego zakaz wypłat z tego rachunku bez zgody organu egzekucyjnego nie dotyczy wypłat na bieżące wynagrodzenia za pracę oraz na zasądzone alimenty i renty o charakterze alimentacyjnym zasądzone tytułem odszkodowania. Wypłata za pracę na wynagrodzenia 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. Bank dokonuje wypłat alimentów lub renty do rąk osoby uprawnionej do tych świadczeń. Na podstawie natomiast art. 81 § 5 u.p.e.a., § 4 tego artykułu stosuje się również do podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, należnych od dokonywanych wypłat na bieżące wynagrodzenia (zob. wyrok NSA z marca 2021 r., sygn. akt).

Ponadto należy wymienić art. 8 i art. 8a u.p.e.a., określające katalog wyłączeń spod egzekucji administracyjnej, obejmujące m.in. składniki majątkowe rolnika prowadzącego gospodarstwo rolne: (zob. P. M. Przybysz [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, *cit. op.*, art. 8 (a), nb. 3). Ponadto ustawodawca przewidział ograniczenia egzekucji z wynagrodzenia (art. 9 u.p.e.a.) oraz z rent i emerytur (art. 10 u.p.e.a.).

4.4. Skarżący nie dostrzega, jak się wydaje, intencji ustawodawcy wyrażonej w art. 80 § 1 u.p.e.a, bowiem w następstwie egzekucji z rachunku bankowego dochodzi do zajęcia praw zobowiązanego, przysługujących mu na podstawie umowy rachunku bankowego. Podkreślić należy, że w razie prowadzenia egzekucji zobowiązany zostaje ograniczony w prawie udzielania zleceń rozliczeń pieniężnych, jednak, co istotne, ograniczenie to nie dotyczy całości kwot znajdujących się na rachunku zobowiązanego, ale tylko kwoty do wysokości należności podlegającej egzekucji. Zwraca na to uwagę także NSA, w wyroku z marca 2021 r. (sygn. akt), stwierdzając, że: „[j]uż z art. 80 § 1 u.p.e.a. wynika, że rachunek pozostaje otwarty, a zobowiązany może swobodnie dysponować nadwyżką ponad zajętą kwotę”. Skarżący powinien także wiedzieć, że łączna kwota zajęcia to suma wysokości należności pieniężnej, która ma być egzekwowana wraz z należnymi odsetkami z tytułu niezapłaconej w terminie należności oraz koszty egzekucyjne. Stąd też ustawodawca przewidział, że zobowiązany może (ale w ograniczonym zakresie) dokonywać z rachunku operacji, a to oznacza w konsekwencji, że dopuszczalne pozostaje dysponowanie nadwyżką ponad zajętą kwotę (R. Hauser, W. Sawczyn, *Komentarz do art. 80 [w:] Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 597).

Zwrócić należy ponadto uwagę na art. 54 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.), zgodnie z którym: „[ś]rodki pieniężne znajdujące się na rachunkach oszczędnościowych, rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych oraz na rachunkach terminowych lokat oszczędnościowych jednej osoby, niezależnie od liczby zawartych umów, są wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego, w każdym miesiącu kalendarzowym, w którym obowiązuje zajęcie, do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2207), przysługującego pracownikowi zatrudnionemu w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy” (szerzej na ten temat zob. np. M. Mikołajczak [w:] *Komentarz do niektórych przepisów ustawy - Prawo bankowe*, Warszawa 2022, komentarz do art. 54; B. Smykla [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, Warszawa 2022, komentarz do art. 54). Co więcej, jak podkreśla się w literaturze „[d]o tej samej wysokości są wolne od zajęcia środki pieniężne zgromadzone na rachunku

prowadzonym dla kilku osób fizycznych, niezależnie od liczby współposiadaczy takiego rachunku” (R. Hauser, W. Sawczyn, *Komentarz do art. 80...*, s. 597-598).

Jako instytucję chroniącą zobowiązanego NSA wymienił także rozwiązania zawarte w art. 166a § 2 i art. 81 § 4 i § 5 u.p.e.a. (wyrok NSA z marca 2021 r., sygn.). Artykuł 81 § 4 u.p.e.a. dotyczy ograniczenia zakazu dokonywania wypłat z zajętego rachunku. Zasadnie podkreślono w orzecznictwie (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 22 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/GI 13/21), iż bieżące wynagrodzenie za pracę oraz jego pochodne (o których mowa w art. 81 § 4 i § 5 u.p.e.a.) „podlegają na mocy ustawy wyłączeniu spod zajęcia, a zobowiązany informując bank o potrzebie wypłaty bieżącego wynagrodzenia, przedkłada odpis listy płac lub inny wiarygodny dowód w tym zakresie, bez wnioskowania o zgodę organu egzekucyjnego”. Jedynie nie jest możliwe zastosowanie tego rozwiązania „gdy zabezpieczone środki pieniężne zostały już przekazane na rachunek organu egzekucyjnego w wyniku skutecznie przeprowadzonej egzekucji z tego składnika majątkowego” (wyrok WSA w Gliwicach z 22 czerwca 2021 r., sygn. akt I SA/GI 13/21). Zatem zajęcie kwoty, która została zdeponowana na rachunku bankowym, nie pozbawia zobowiązanego w sposób trwały środków finansowych, a konsekwencją jest tylko czasowe i nie mające charakteru bezwzględnie ograniczenie możliwości korzystania z nich.

4.5. Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutów skarżącego, zdaniem którego w art. 80 § 1 u.p.e.a. powinno zostać wskazane kryterium limitujące kwotę zajmowanej wierzytelności w postaci uwzględnienia wysokości inwestycji krótkoterminowych zobowiązanego niezbędnych do zachowania możliwości prowadzenia przez niego działalności gospodarczej, a brak takiej regulacji prowadzi do naruszenia wskazanych w skardze wzorców konstytucyjnych, stwierdzić należy co następuje.

W ocenie Sejmu skarżący nie dostrzega otoczenia normatywnego, w którym pozostaje kwestionowane przez niego unormowanie, a które ma istotne znaczenie z punktu wykazania podnoszonych przez niego zarzutów. Sejm podziela argumentację Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z marca 2021 r., sygn. akt

), że „istnieją instytucje prawa w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które zmniejszają dolegliwości zajęcia wierzytelności, a zalicza się do nich w szczególności kwestionowany przez skarżącego art. 80 § 1 u.p.e.a., z którego wynika, że rachunek pozostaje otwarty, a zobowiązany może swobodnie dysponować

nadwyżką ponad zajętą kwotę. Ponadto ustawodawca przewidział inne regulacje (np. art. 13 u.p.e.a., na podstawie którego organ egzekucyjny, na wniosek zobowiązanego i ze względu na jego ważny interes, może zwolnić, na czas oznaczony lub nieoznaczony, z egzekucji w całości lub części określone składniki majątkowe zobowiązanego, czy instytucję chroniącą zobowiązanego przewidzianą w art. 166a § 2 i art. 81 § 4 i § 5 u.p.e.a.)”.

4.6. Sejm zwraca uwagę, że skarżący w uzasadnieniu skargi nie wykazał, aby art. 80 § 1 u.p.e.a. nie zawierał konkretnej regulacji. Jak zostało już stwierdzone u.p.e.a. ustanawia wyłączenia oraz ograniczenia spod egzekucji, w tym określenie kwoty niepodlegającej egzekucji. Kwestie te uregulowane zostały w dziale I ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto Sejm zwraca uwagę, że art. 80 u.p.e.a. odnosi się do zajęcia i jako taki nie musi zawierać rozwiązań ograniczających ten rodzaj zaspokojenia wierzyciela. Przyjęte w u.p.e.a. rozwiązanie (tj. pozostawienie poza zakresem normowania zarówno działu I u.p.e.a., jak i art. 80 § 1 u.p.e.a.), polegające na braku odrębnego określenia zasad ograniczenia egzekucji w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą czy też ustalenia dodatkowego kryterium wiążącego wysokość zajmowanej wierzytelności z rachunku bankowego z sytuacją finansową zobowiązanego należy uznać za mieszczące się w ramach posiadanej przez ustawodawcę swobody, a jednocześnie w pełni zamierzone i racjonalne. Natomiast wskazane przez skarżącego uzasadnienie nie dostarcza argumentów do uznania, że zachodzi w powyższym zakresie pominięcie ustawodawcze, a co najwyżej zaniechanie, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Zatem zarzut pominięcia należy uznać za błędny, bowiem art. 80 § 1 u.p.e.a. nie wykazuje jakościowej tożsamości (jak i daleko idącego podobieństwa) z wnioskowanym przez skarżącego kryterium uzależniającym wysokość zajmowanej wierzytelności z rachunku bankowego przedsiębiorcy od wskaźnika jego bieżącej płynności finansowej. Jedynie, dla transparentności wyводу, odnotować można szczególne podejście ustawodawcy do kategorii „rolników prowadzących gospodarstwa rolne”, co znajduje wyraz art. 8a u.p.e.a. Takie rozwiązanie mieści się jednak w ramach swobody przysługującej ustawodawcy i nie musi być rozszerzone na inne podmioty, w tym prowadzące działalność gospodarczą.

4.7. W ocenie Sejmu brak jest jakościowej tożsamości materii pominiętej zaskarżonym art. 80 § 1 u.p.e.a. i materii w niej uwzględnionej. Ponadto nie można stwierdzić występowania konstytucyjnego nakazu uregulowania w zaskarżonym przepisie kwestii wskazanych przez skarżącego. Artykuł 80 u.p.e.a. jest przepisem proceduralnym i reguluje przede wszystkim sposób zajęcia wierzytelności i obowiązki banków, które wynikają z zajęcia. Nie odnosi się zaś do podnoszonych przez skarżącego kwestii materialno-prawnych, tj. wyłączeń lub ograniczeń co do kwot podlegających zajęciu. Te zagadnienia uregulowane są zresztą w innych przepisach kwestionowanej ustawy. W takiej sytuacji – z punktu widzenia dopuszczalności skargi konstytucyjnej – mówić można co najwyżej o sytuacji analogicznej do zaniechania ustawodawczego, a nie o pominięciu prawodawczym.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że postępowanie w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 20 w związku z art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji przez art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a. powinno podlegać umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Niezależnie od powyższego Sejm wskazuje okoliczność, iż na skarżącym spoczywa obowiązek wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, jak również uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów. Takie stanowisko wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. postanowienie TK z 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Zdaniem Sejmu, argumentacja skarżącego dotycząca niezgodności kwestionowanych regulacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 20 w zw. z art. 22 i w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji nie opiera na spójnym i logicznym ciągu myślowym przedstawiającym adekwatne dowody świadczące o trafności przedstawionego zarzutu. Skarżący nie przedstawił argumentacji uzasadniającej, że kwestionowane unormowania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji są niezgodne z którymkolwiek ze wskazanych wzorców kontroli. Skarżący nie może zasadnie wywodzić, że doszło do rzeczywistego naruszenia wskazanych przez niego unormowań konstytucyjnych. Zgodzić należy się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z marca 2021 r., sygn. akt _____), że wbrew stanowisku skarżącego ustawodawca w art. 80 § 1 u.p.e.a. „nie uzależnił jego stosowania od takich kwestii,

jak zablokowanie czy ograniczenie wolności gospodarczej. Bez wpływu pozostaje ochrona, na jaką powołano się skardze kasacyjnej, zawarta w art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Podzielić należy także stanowisko NSA, że: „Strona skarżąca nie wykazała, by zajęcie dokonane w postępowaniu egzekucyjnym nie służyło zamierzonym celom. Obejmując przybliżone zobowiązanie pieniężne z tytułu podatku od towarów i usług spełniało rolę zabezpieczenia majątku zobowiązanego na rzecz uiszczenia określonej kwotowo należności. Zajęcie warunkowane wystąpieniem okoliczności mogących utrudnić albo udaremnić egzekucję (art. 154 § 1 u.p.e.a.) staje 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.” (wyrok NSA z marca 2021 r., sygn. akt).

Zdaniem Sejmu uzasadnienie zarzutów przez skarżącego nie spełnia wymagań stawianych skardze konstytucyjnej w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Rolą TK nie jest zastępowanie podmiotu inicjującego postępowanie w obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego uregulowania. W uzasadnieniu skargi nie przedstawiono konkretnych i przekonywających argumentów świadczących o merytorycznej niezgodności zachodzącej między zaskarżonymi przepisami a wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Powyższe stanowi okoliczność przemawiającą – niezależnie od argumentacji powołanej w pkt 4.6 stanowiska – za umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Ponadto wypada wskazać, że w charakterze samodzielnego wzorca kontroli skarżący wskazał art. 2 Konstytucji, zarzucając art. 80 § 1 u.p.e.a. naruszenie zasady określoności prawa. Jednak, także w odniesieniu do tego zarzutu, w skardze nie przedstawiono żadnych konkretnych dowodów na jego poparcie, m.in. stanowisk wyrażonych w orzecznictwie lub w piśmiennictwie co do rozbieżności poglądów w zakresie dopuszczalności zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego do wysokości egzekwowanej należności (z odsetkami i kosztami egzekucji), bez uwzględnienia bieżącej sytuacji finansowej przedsiębiorcy. Bezspornym pozostaje,

że zarzut naruszenia zasady określoności postawić można w sytuacji, gdy dany przepis reguluje dane zagadnienie w sposób niewłaściwy z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej. Natomiast w ocenie Sejmu argumentacja skarżącego w odniesieniu do kwestionowanych przepisów u.p.e.a. zawiera jedynie jego subiektywne stwierdzenia. Przesądza to na rzecz umorzenia postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a. z art. 2 Konstytucji.

7. W ocenie Sejmu suma wskazanych uchybień nie pozwala na rozpoznanie merytoryczne skargi i – w związku z powyższym – zasadne jest umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARS E EJMU

Elżbieta Witek