



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 10 czerwca 2022 r.

Pozycja 121

POSTANOWIENIE z dnia 12 kwietnia 2022 r. Sygn. akt Ts 203/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 kwietnia 2022 r., skargi konstytucyjnej K.K. o zbadanie zgodności:

art. 80 § 1 w związku z art. 166b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.) z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 lipca 2021 r., sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 13 lipca 2021 r. (data nadania), K.K. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 80 § 1 w związku z art. 166b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.; dalej: u.p.e.a.) z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w W. (dalej też: organ egzekucyjny) wszczął postępowanie zabezpieczające wobec majątku skarżącego na podstawie zarządzeń zabezpieczenia wystawionych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w W. z 27 sierpnia 2018 r. o numerach od [...], obejmujących przybliżone zobowiązanie pieniężne z tytułu podatku od towarów i usług za okres od stycznia do marca 2013 r., oraz za maj 2013 r., w łącznej kwocie należności głównej 457 541 zł oraz odsetek 210 389 zł.

Zawiadomieniami z 4 września 2018 r. o numerach od [...] do [...] organ egzekucyjny dokonał zajęć zabezpieczających rachunków bankowych skarżącego w czterech bankach.

Przedmiotowe zawiadomienia o zajęciach zabezpieczających wraz z odpisami zarządzeń zabezpieczenia doręczono skarżącemu 26 września 2018 r.

Zawiadomieniami z 9 października 2019 r. o numerach [...] oraz [...] organ egzekucyjny dokonał zabezpieczenia wierzytelności z rachunków bankowych w dwóch kolejnych bankach. W dniu 16 października 2019 r. zawiadomienia te doręczono pełnomocnikowi skarżącego.

Zawiadomieniem z 9 października 2019 r. o numerze [...] organ egzekucyjny dokonał zajęcia innych wierzytelności pieniężnych w jednej ze spółek prawa handlowego. Zawiadomienie zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącego 16 października 2019 r., natomiast dłużnikowi zajętej wierzytelności – 18 października 2019 r. W dniu 5 listopada 2019 r. spółka przekazała kwotę 1 230 zł.

2.2. Pismem z 12 października 2019 r. skarżący wniósł skargę na czynności egzekucyjne organu w postaci zajęcia rachunków bankowych w związku z zawiadomieniami z 9 października 2019 r. o numerach [...] oraz [...]. Wskazał, że rachunki w banku objętym zawiadomieniem o numerze [...] są związane z kredytem bankowym, którego postawienie w stan natychmiastowej wymagalności doprowadzi do niemożności pokrycia wyżej wymienionego zobowiązania pieniężnego, likwidacji prowadzonej przez skarżącego działalności gospodarczej oraz aktualizacji przesłanek ogłoszenia upadłości.

Pismem z 13 października 2019 r. skarżący złożył skargę na bezczynność organu egzekucyjnego w postaci zajęcia rachunków bankowych objętych zawiadomieniami z 9 października 2019 r. o numerach [...] oraz [...], w sytuacji gdy inne rachunki bankowe, które skarżący posiada, zostały zajęte w toku czynności organu egzekucyjnego w sierpniu 2018 r. Skarżący podniósł, że opóźnienie prowadziło do narastania w sposób zbędny odsetek, co narażało go na szkodę.

Pismem z 16 października 2019 r. skarżący wniósł skargę na czynność egzekucyjną organu egzekucyjnego polegającą na zabezpieczeniu wierzytelności z rachunków bankowych objętych zawiadomieniami z 9 października 2019 r. o numerach [...] oraz [...]. Skarżący powtórzył argumenty z jego pisma z 12 października 2019 r.

2.3. Postanowieniem z 14 listopada 2019 r. (nr [...]) Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w W. oddalił wszystkie skargi wniesione przez skarżącego.

W uzasadnieniu organ egzekucyjny wskazał, że przedmiotem skargi – zgodnie z art. 54 § 1 u.p.e.a. – mogą być wyłącznie kwestie formalnoprawne odnoszące się do prawidłowości postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny lub egzekutora przez pryzmat przepisów regulujących sposób i formy dokonania czynności egzekucyjnych. Ponadto, odnosząc się do zarzutu, iż zajęcia z rachunku bankowego oraz zajęcie innej wierzytelności są zbyt uciążliwe (nieproporcjonalne), organ egzekucyjny wyjaśnił, że w postępowaniu egzekucyjnym dopuszczalna jest ingerencja zarówno w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, jak również w prawo do swobodnego dysponowania pieniędzmi zgromadzonymi na rachunku bankowym. W ocenie organu sposób dokonania zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego przeprowadzono zgodnie z art. 80 u.p.e.a., a sposób zajęcia innej wierzytelności przeprowadzono zgodnie z art. 89 tej ustawy. Odnosząc się do drugiej kwestii podnoszonej przez skarżącego, a dotyczącej bezczynności organu egzekucyjnego i narażenia skarżącego na wzrost odsetek, organ egzekucyjny wyjaśnił, że postępowanie zabezpieczające zostało zawieszone z uwagi na toczące się postępowanie w sprawie zarzutów w okresie od 5 listopada 2018 r. do 4 września 2019 r. We wskazanych przez wierzyciela zarządzeniach zabezpieczenia z 27 sierpnia 2018 r. widnieją przybliżone zobowiązania pieniężne za okres od stycznia do marca 2013 r. oraz za maj 2013 r.; w związku z tym odsetki pozostają niezmiennie.

2.4. Pismem z 28 listopada 2019 r. skarżący wniósł zażalenie, w którym zarzucił organowi egzekucyjnemu naruszenie art. 122 i art. 191 w związku z art. 187 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.) poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, która przybrała cechy oceny dowolnej i przyjęcie, że bezczynność organu w zakresie zajęcia spornych rachunków bankowych nie występowała z uwagi na zawieszenie postępowania zabezpieczającego w okresie od 5 listopada 2018 r., do 4 września 2019 r., gdy zajęcie zabezpieczające wierzytelności z rachunków bankowych (z wyłączeniem obecnie zajętych rachunków) nastąpiło już 4 września 2018 r. i nie było powodów, by zajęcie z tej daty nie rozciągało się na obecnie zajęte rachunki. Skarżący zarzucił także organowi, że ten nie odniósł się do istoty pozostałych skarg (nierozpoznanie istoty sprawy).

2.5. Postanowieniem z 3 stycznia 2020 r. (nr [...]) Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w W. (dalej też: organ nadzoru) utrzymał w mocy postanowienie organu egzekucyjnego z 14 listopada 2019 r.

W uzasadnieniu organ nadzoru wskazał, że w postępowaniu wszczętym skargą w trybie art. 54 u.p.e.a. organ egzekucyjny kontroluje prawidłowość i zgodność z prawem dokonanych przez siebie czynności egzekucyjnych. Zatem strona, korzystając z przysługującego jej prawa zaskarżenia dokonanych przez organ egzekucyjny czynności egzekucyjnych, w złożonej skardze może podnosić wyłącznie zarzuty formalnoprawne odnoszące się do prawidłowości postępowania prowadzonego przez organ egzekucyjny lub egzekutora w odniesieniu do przepisów regulujących sposób i formę dokonania czynności egzekucyjnych; nie bada się w nim zatem zasadności wystawienia tytułów wykonawczych przez wierzyciela czy też istnienia egzekwowanego obowiązku. Zgodnie z powyższym skarga rozpoznawana w trybie art. 54 u.p.e.a. służy kontroli prawidłowości stosowania środków egzekucyjnych, zmierzających bezpośrednio do wyegzekwowania należności. W dalszej części organ nadzoru stwierdził, że – w świetle przedstawionego stanu faktycznego sprawy – zaskarżone postanowienie organu egzekucyjnego nie narusza prawa i z tego też względu zażalenie skarżącego nie zasługuje na uwzględnienie.

2.6. Pismem z 30 stycznia 2020 r. skarżący wniósł do sądu administracyjnego skargę na postanowienie z 3 stycznia 2020 r., w której zarzucił organowi nadzoru naruszenie:

- art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 7 § 2 w związku z art. 166b i art. 154 u.p.e.a. poprzez przyjęcie proporcjonalności stosowanych środków egzekucyjnych, mimo że te prowadzą do faktycznej niewypłacalności podatnika i niweczą cel zabezpieczenia;

- art. 164 § 1 pkt 1 u.p.e.a. poprzez jego niezastosowanie i niezajęcie wierzytelności hipotetycznych w postaci części przyszłych dochodów podatnika i zastosowanie zamiast powyższego środka prowadzącego do niewypłacalności podatnika oraz unicestwienia celu zabezpieczenia;

- art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 7 § 2 w związku z art. 166b u.p.e.a. poprzez przyjęcie, że niezajęcie wszystkich rachunków w okresie od 4 września 2018 r. do 5 listopada 2018 r. nie było równoznaczne z bezczynnością organu (obciążającą stronę zbędnymi odsetkami od należności).

2.7. Wyrokiem z 27 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę na postanowienie Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w W. z 3 stycznia 2020 r.

Sąd stwierdził, że stanowisko organu nadzoru wyrażone w zaskarżonym postanowieniu jest prawidłowe. Organ egzekucyjny zastosował środki zabezpieczające przewidziane w obowiązujących przepisach prawa. Jednocześnie Sąd za bezzasadne uznał zarzuty skargi podnoszące, że organ egzekucyjny dokonując zajęć rachunków bankowych zawiadomieniami z 9 października 2019 r. dopuścił się przewlekłości postępowania egzekucyjnego. Odnosząc się zaś do zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, Sąd 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. Sąd nie stwierdził też naruszeń prawa, które powodowałyby konieczność wyeliminowania zaskarżonego postanowienia z obrotu prawnego.

2.8. Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł skargę kasacyjną, w której zarzucił Sądowi pierwszej instancji obrazę art. 145 § 1 lit. a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a. w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez uznanie, że sposób i forma faktycznego wykonywania zajęć zabezpieczających może być oderwana od sytuacji przedsiębiorcy, gdy zabrania 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).

2.9. Wyrokiem z 16 marca 2021 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Finansowa oddalił skargę kasacyjną, uznawszy że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 27 maja 2020 r. nie narusza art. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 80 § 1 u.p.e.a. w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 20 Konstytucji, albowiem Sąd pierwszej instancji trafnie orzekł o oddaleniu skargi, a przyjęty w zaskarżonym wyroku sposób wykładni przepisów art. 80 § 1 u.p.e.a. odpowiada standardowi konstytucyjnemu.

3. Zdaniem skarżącego art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a. naruszają:

– „zasadę wolności gospodarczej (art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.) – 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, tj. w sposób nieproporcjonalny, gdyż nie prowadzący ani do zabezpieczenia należności Skarbu Państwa (wskutek likwidacji jego dochodowej działalności), ani do zachowania ciągłości prowadzonej działalności, ani do zachowania ciągłości pozyskiwania należności publicznoprawnych z tego tytułu”;

– „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 (do pełnej wysokości egzekwowanej należności), czy jednak z ograniczeniami wynikającymi z zasady proporcjonalności i prakseologii działania”.

II

1. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 10 sierpnia 2021 r. – na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) – skarżący został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez doręczenie odpisu lub poświadczonego za zgodność z oryginałem:

a) wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 27 maja 2020 r. (sygn. akt [...]),

b) postanowienia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w W. z 3 stycznia 2020 r. (nr [...]).

Odpis zarządzenia został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 17 sierpnia 2021 r.

Pismem procesowym z 18 sierpnia 2021 r., sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału 19 sierpnia 2021 r. (data nadania), skarżący wykonał powyższe zarządzenie.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2022 r. – na podstawie art. 61 ust. 3 uotpTK – skarżący został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez złożenie do akt:

a) pięciu odpisów albo poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii postanowienia Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego W. z 14 listopada 2019 r. (nr [...]),

b) pięciu odpisów albo poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawiadomienia z 9 października 2019 r. (nr [...]),

c) pięciu odpisów albo poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawiadomienia z 9 października 2019 r. (nr [...]),

d) pięciu odpisów albo poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii zawiadomienia z 9 października 2019 r. (nr [...]).

Odpis zarządzenia został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 9 lutego 2022 r.

Pismem procesowym z 16 lutego 2022 r., sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału tego samego dnia (data nadania), skarżący wykonał powyższe zarządzenie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 80 § 1 w związku z art. 166b ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.). Wskazane przepisy w dacie wszczęcia wobec skarżącego postępowania zabezpieczającego miały 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 po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia przekazał zajętą kwotę organowi egzekucyjnemu na pokrycie egzekwowanej należności albo zawiadomił organ egzekucyjny o przeszkodzie w dokonaniu wpłaty, w tym również o nieprowadzeniu rachunku bankowego zobowiązanego”;

– art. 166b:

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

3. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego. Została bowiem sporządzona w imieniu skarżącego przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 *in principio* uotpTK), a skarżący:

– wyczerpał przysługującą mu drogę prawną (art. 77 ust. 1 uotpTK), ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Izby Finansowej z 16 marca 2021 r. (sygn. akt [...]) jest prawomocny i niezaskarżalny w drodze zwykłych środków odwoławczych;

– dochował przepisanego, trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 uotpTK), ponieważ odpis wskazanego wyżej orzeczenia został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 27 kwietnia 2021 r., a skarga została wniesiona do Trybunału 13 lipca 2021 r.;

– określił przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 uotpTK);

– wskazał, które konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK);

– przedstawił uzasadnienie sformułowanych przez niego zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK).

W ocenie Trybunału skarga nie jest obarczona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 uotpTK, zaś sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 uotpTK.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 uotpTK – należało postanowić jak w sentencji.