



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 marca 2025 r.

Pozycja 30

POSTANOWIENIE z dnia 4 marca 2025 r. Sygn. akt SK 33/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Bogdan Święczkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 marca 2025 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:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 lipca 2021 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 13 lipca 2021 r. (data nadania), skarżący K.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność 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. lub ustawa o postępowaniu egzekucyjnym) z art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego (dalej: organ egzekucyjny) wszczął postępowanie zabezpieczające wobec majątku skarżącego na podstawie zarządzeń ustalających zabezpieczenia, wystawionych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego z 2018 r. obejmujących

przybliżone zobowiązanie pieniężne z tytułu podatku od towarów i usług za okres od stycznia do marca 2013 r. oraz za maj 2013 r.

Kolejnymi zawiadomieniami organ egzekucyjny dokonał zajęć zabezpieczających rachunków bankowych skarżącego oraz innych wierzytelności pieniężnych w jednej ze spółek prawa handlowego. Postanowieniem z 2019 r. organ egzekucyjny oddalił wniesione przez skarżącego skargi na czynności zabezpieczające. Postanowieniem z 2020 r. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej (dalej: organ nadzoru) utrzymał w mocy postanowienie organu egzekucyjnego z 2019 r.

Wyrokiem z 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) oddalił wniesioną przez skarżącego skargę na postanowienie organu nadzoru. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że istota sporu dotyczyła zastosowanych przez organ środków zabezpieczających oraz oceny, czy organy w trakcie prowadzonego postępowania zabezpieczającego dochowały zasad przewidzianych przepisami. W ocenie skarżącego „jednorazowe zajęcie rachunków na kwotę 667.930 zł przy przychodzie za ostatni rok w kwocie 490.012 zł doprowadza do utraty płynności finansowej przedsiębiorcy”.

Skarga kasacyjna skarżącego od powyższego wyroku WSA została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 16 marca 2021 r., sygn. akt [...]. NSA orzekł, że wbrew stanowisku strony skarżącej, ustawodawca w 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 nie uzależnił jego stosowania od takich kwestii, jak zablokowanie czy ograniczenie działalności gospodarczej, w tym bez wpływu pozostaje ochrona, na jaką powołano się w skardze kasacyjnej, zawarta w art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie NSA zastosowane w wyżej wymienionej regulacji konstrukcje prawne spełniają kryterium proporcjonalności m.in. z tych przyczyn, że ograniczenia są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane.

Wyrok NSA został wskazany przez skarżącego jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i doręczone jego pełnomocnikowi 27 kwietnia 2021 r.

1.2. We wniesionej skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a., będący podstawą wyroku NSA. Podkreślił, że – jak wynika z praktyki – organy wymiaru sprawiedliwości stoją w części na stanowisku, iż ustawodawca w tym przepisie nie uzależnił jego stosowania od takich kwestii jak zablokowanie czy ograniczenie działalności gospodarczej.

Skarżący stwierdził, że „w razie konfliktu ustawy z konstytucją sądy mają prawo kontroli przepisów ustawy” oraz „mogą odmówić zastosowania ustawy”. Wskazał na niejasności w treści art. 80 § 1 u.p.e.a., które hipotetycznie „mogą prowadzić do takiej sytuacji, że w części 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”. Stąd – zdaniem skarżącego – wieloznaczności art. 80 § 1 u.p.e.a. naruszają zasadę określoności prawa, nie pozwalając „obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”.

1.3. Zdaniem skarżącego, „[w]yrok wydany na podstawie zaskarżonego przepisu art. 80 § 1” w związku z art. 166b u.p.e.a. naruszył: „zasadę wolności gospodarczej (art. 20 w zw. z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku) – poprzez nadmierną ingerencję w zasadę wolności gospodarczej polegającą na faktycznej możliwości zabezpieczenia rachunku przedsiębiorcy przez organ w sposób prowa-

dzący 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” oraz „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”.

W konsekwencji skarżący uznał, 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.

1.4. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2022 r. (sygn. Ts 203/21) skardze nadano dalszy bieg.

2. W piśmie z 18 maja 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w sprawie.

3. W piśmie z 26 maja 2022 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniósł o umorzenie postępowania 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; dalej: u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator wskazał, że skarżący stara się wykazać, iż w treści 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. Prokurator przypomniał, że kwestie odnoszące się do ograniczenia egzekucji uregulowano w dziale I zaskarżonej ustawy, a ustawodawca przyjął szczegółowe regulacje tylko wobec rolników prowadzących gospodarstwa rolne. Prokurator stwierdził, że 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 brak 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.

4. Sejm w piśmie z 2 grudnia 2022 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W uzasadnieniu stanowiska wskazano, że sformułowany przez skarżącego zarzut pominięcia należy uznać za błędny, ponieważ art. 80 § 1 u.p.e.a. nie wykazuje jakościowej tożsamości (jak i daleko idącego podobieństwa) z wnioskowym przez skarżącego kryterium uzależniającym wysokość zajmowanej wierzytelności z rachunku bankowego przedsiębiorcy od wskaźnika jego bieżącej płynności finansowej.

W ocenie Sejmu skarżący w uzasadnieniu skargi nie wykazał, aby art. 80 § 1 u.p.e.a. nie zawierał konkretnej regulacji. Sejm zwrócił 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 ustawie o postępowaniu egzekucyjnym 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. W ocenie Sejmu 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.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Wykorzystanie skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna. Zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza jednak dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania. Postanowienie o nadaniu skardze dalszego biegu nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał ma obowiązek ustalania na każdym etapie postępowania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest w ogóle dopuszczalna.

Trybunał, rozpoznając sprawę, nie jest więc związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu rozstrzygającym sprawę w ramach wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał Konstytucyjny może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2).

Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał postanowił zweryfikować, czy w niniejszej skardze dopuszczalne jest wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

Skarżący jako przedmiot kontroli wskazał 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., obecnie Dz. U. z 2025 r. poz. 132; dalej: u.p.e.a. lub ustawa o postępowaniu egzekucyjnym).

Przepisy zaskarżone przez skarżącego miały następujące brzmienie:

1) 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 koszta-

mi 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”;

2) art. 166b u.p.e.a.: „W postępowaniu zabezpieczającym stosuje się odpowiednio przepisy działu I i art. 168d”.

W czasie rozstrzygania sprawy skarżącego przez organ egzekucyjny oraz przez WSA, art. 80 § 1 u.p.e.a. został zmieniony z dniem 30 października 2020 r. 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. poz. 2070). Zmiana nie ma istotnego znaczenia dla rozpoznania przedstawionych przez skarżącego zarzutów. Po ówczesnej zmianie art. 80 § 1 u.p.e.a. ma następujące brzmienie: „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”.

Skarżący wskazał, że „[w]brew głośnym twierdzeniom Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarżona norma nie gwarantuje ani zabezpieczenia należności Skarbu Państwa (wskutek likwidacji dochodowej działalności przedsiębiorcy), ani zachowania ciągłości prowadzonej działalności, ani też zachowania ciągłości pozyskiwania należności publicznoprawnych z tego tytułu – gdyż ochrona interesu, z którym zabezpieczenie jest powiązane, jest zupełnie iluzoryczna. Wynika to z kolei z tej okoliczności, że przy zachwianiu dokonany zajęciem płynności finansowej dochodowej działalności przedsiębiorcy i jego likwidacji (co w pewnej grupie wypadków jest nieuchronne), Skarb Państwa traci wtórnie możliwość zaspokojenia finansowego lub co najmniej straci wpływy z tytułu odprowadzanych przez przedsiębiorcę podatków”.

Jako wzorce kontroli skarżący powołał zasadę wolności gospodarczej (art. 20 w związku z art. 22, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadę określoności prawa (art. 2 Konstytucji).

W odniesieniu do pierwszego wzorca kontroli skarżący stwierdził, 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 podkreślił, że zaskarżone uregulowanie, „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 (...). Skutkiem tego naruszenia jest utrata ich płynności finansowej, a następnie likwidacja”.

W ocenie skarżącego ograniczenia działalności gospodarczej zakwestionowaną normą są zupełnie nieproporcjonalne. Norma ta nie jest – jego zdaniem – odpowiednio łagodzona przez możliwość: dysponowania przez zobowiązanego nadwyżką na rachunku ponad zajęętą kwotę; zwolnienia z egzekucji części lub całości składników majątkowych; wyłączenia z zakazu wypłat należności na wynagrodzenia i alimenty.

Odnosząc się do drugiego wzorca kontroli, skarżący stwierdził, 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, ponieważ w razie konfliktu ustawy z Konstytucją sądy mają prawo kontroli przepisów ustawy oraz odmowy ich stosowania. Część sądów/organów w takiej sytuacji będzie dopuszczała możliwość zabezpieczenia na rachunku bankowym pełnej egzekwowanej kwoty, bez uwzględniania sytuacji finansowej przedsiębiorcy, a część tę okoliczność będzie brała pod uwagę.

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

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 nieprecyzyjności art. 80 § 1 u.p.e.a. skutkuje również naruszeniem wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa.

Skarżący starał się zatem wykazać, że w treści 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. Z uwagi na taki sposób sformułowania zarzutu należy rozstrzygnąć, czy wskazany przez skarżącego brak może być zakwalifikowany jako pominięcie prawodawcze, czy też – pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego – zaniechanie prawodawcze.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna w istocie zarzuca przedmiotowi kontroli zaniechanie prawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. „[Z] zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punk-

tu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

W postanowieniu z 2 grudnia 2014 r. (sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123) Trybunał Konstytucyjny podkreślił: „«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 (...)». Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: «Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) 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»”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił szczególną uwagę na problem tzw. oceny „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w kwestionowanej regulacji, podkreślając konieczność daleko idącej ostrożności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w analizowanej skardze skarżący nie przeprowadził przekonującej analizy w kierunku wykazania, iż wskazywana przez niego luka prawna jest pominięciem, a nie zaniechaniem prawodawczym. Tymczasem rozstrzygnięcie kwestii, czy w danej sprawie doszło do pominięcia albo zaniechania prawodawczego, stanowi jeden z kluczowych elementów analizy formalnej. Pominięcie prawodawcze może podlegać merytorycznej ocenie Trybunału i skutkować uznaniem niekonstytucyjności normy prawnej, z kolei stwierdzenie, że w danej sytuacji mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym, stanowi przeszkodę formalną do merytorycznego zbadania sprawy.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem wyjątkowej staranności i zaangażowania (zob. postanowienie o sygn. SK 7/14). Jednocześnie „postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Zarzut braku takiej regulacji może być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału (zob. postanowienie z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161). Wszelkie niedające się rozstrzygnąć wątpliwości w zakresie rozróżnienia pominięcia prawodawczego od zaniechania prawodawczego muszą być rozstrzygane na korzyść tego ostatniego (zob. postanowienie z 28 czerwca 2022 r., sygn. SK 60/21, OTK ZU A/2022, poz. 55 i powołane tam orzeczenia).

Tymczasem skarżący nie uzasadnił, aby kwestionowana przez niego materia unormowana w art. 80 § 1 u.p.e.a. wykazywała jakościową tożsamość z wnioskowanym przez niego kryterium uzależniającym wysokość zajmowanej wierzytelności z rachunku bankowego przedsiębiorcy od wskaźnika jego bieżącej płynności finansowej.

Ograniczenie egzekucji, w tym określenie kwoty niepodlegającej egzekucji, uregulowane zostało w dziale I ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, zawierającym przepisy ogólne. Ustawodawca przyjął szczegółowe regulacje tylko wobec rolników prowadzących gospodarstwa rolne (art. 8a u.p.e.a.). W art. 80 u.p.e.a. uregulowano natomiast tryb postępowania w przypadku zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego. W przepisie tym nie przewidziano 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. Skarżący nie uzasadnił, że postulowane przez niego rozwiązanie powinno być kwalifikowane jako pominięcie ustawodawcze.

Skarżący nie wykazał również, 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 zaprezentował jedynie własną wykładnię art. 80 § 1 u.p.e.a., odmienną 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 niejednorodności w stosowaniu prawa. Uzasadnienie skargi w zakresie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji nie spełnia zatem wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

W skardze konstytucyjnej zaskarżono art. 80 § 1 w związku z art. 166b u.p.e.a. mający charakter regulacji odsyłającej (do przepisów działu I i do art. 168d u.p.e.a.). Skarżący nie przedstawił adekwatnego uzasadnienia zarzutu niezgodności powyższego odesłania ze wskazanymi wzorcami kontroli, co stanowi dodatkową przesłankę umorzenia postępowania w zakresie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji i przywołanego związkowo przedmiotu kontroli z art. 166b u.p.e.a.

Wobec powyższego Trybunał uznał, że należy umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.