



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 18 lutego 2019 r.

Pozycja 45

POSTANOWIENIE

z dnia 4 grudnia 2018 r.

Sygn. akt Ts 221/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący i sprawozdawca
Grzegorz Jędrejek
Justyn Piskorski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2018 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej D. i A.M.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 1 grudnia 2017 r. (data nadania), D. i A.M. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486, ze zm.; dalej: u.z.p.), rozumianego w ten sposób, że: „w aktualnym stanie prawnym wywołuje skutek polegający na tym, że nie ulega nigdy przedawnieniu zobowiązanie podatkowe zabezpieczone na nieruchomości, które to zabezpieczenie ustanowiono w okresie obowiązywania wymienionego przepisu”, a także „stanowi podstawę odmowy uwzględnienia przez organ egzekucyjny zarzutu zobowiązanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji wobec przedawnienia zobowiązania podatkowego (na podstawie art. 59 § 1 pkt 2 ustawy z 17 czerwca 1960 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, ze zm.)”, oraz art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.; dalej: ordynacja) z:

a) art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „z uwagi na naruszenie obowiązku zapewnienia równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych”,

b) art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji „ze względu na nierówne traktowanie właścicieli w zależności od przedmiotu własności i ich wartości”,

c) art. 31 ust. 3 Konstytucji „ze względu na naruszenie proporcjonalności w ingerencji ustawodawcy w prawo własności”.

Zdaniem skarżących, kwestionowane przepisy w sposób nieproporcjonalny naruszają konstytucyjny obowiązek zapewnienia równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych oraz w sposób nierówny traktują właścicieli w zależności od przedmiotu własności

i jego wartości. Ponadto skarżący podnieśli, że od 1996 r. (tj. wpisania na ich nieruchomości hipoteki przymusowej na rzecz urzędu skarbowego) nie były dotąd wobec nich podejmowane żadne czynności egzekucyjne.

2. Postanowieniem z 2 lipca 2018 r. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Trybunał zwrócił uwagę na to, że postanowieniem z 20 listopada 2015 r. Dyrektor Izby Skarbowej w Ł. (dalej: organ odwoławczy) uchylił w całości postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ł. z 30 lipca 2015 r. o odmowie umorzenia postępowania egzekucyjnego, a także umorzył postępowanie w pierwszej instancji jako bezprzedmiotowe. Rozpatrujący skargę na to postanowienie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł., w uzasadnieniu wyroku z 23 marca 2016 r. (sygn. [...]), wyraźnie stwierdził, że organ odwoławczy nie wydał wobec skarżących rozstrzygnięcia merytorycznego (tj. odnoszącego się m.in. do przepisów art. 30 ust. 4 u.z.p. oraz art. 70 § 8 ordynacji), ale wyłącznie formalne (oparte na przesłance umorzenia postępowania zawartej w art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.)). Stanowisko to zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 sierpnia 2017 r. (sygn. [...]).

Uwzględnwszy, że w uzasadnieniu postanowienia z 20 listopada 2015 r. organ odwoławczy nie oceniał zasadności argumentów skarżących w przedmiocie umorzenia postępowania egzekucyjnego i nie odnosił się do art. 30 ust. 4 u.z.p. czy art. 70 § 8 ordynacji, a jedynie rozważał zasadność umorzenia postępowania ze względu na przesłankę z art. 105 § 1 k.p.a., zaś formalny charakter tego rozstrzygnięcia został potwierdzony przez sądy administracyjne obu instancji, Trybunał stwierdził, iż oba zaskarżone w rozpatrywanej skardze przepisy nie stanowiły podstawy wydanych wobec skarżących rozstrzygnięć ani w znaczeniu formalnym, ani tym bardziej materialnym. Tym samym – w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK – postanowienie z 20 listopada 2015 r. oraz zapadłe w jego następstwie wyroki sądów administracyjnych z 23 marca 2016 r. i 8 sierpnia 2017 r. nie stanowiły dla skarżących podstawy wystąpienia ze skargą konstytucyjną w przedmiocie niekonstytucyjności art. 30 ust. 4 u.z.p. i art. 70 § 8 o.p.

Ponadto Trybunał zwrócił skarżącym uwagę na nieprawidłowe powołanie przez nich art. 31 ust. 3 Konstytucji jako „samodzielnego” wzorca kontroli.

Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżących 9 lipca 2018 r.

3. W piśmie procesowym, sporządzonym przez adwokata i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 16 lipca 2018 r. (data nadania), skarżący złożyli zażalenie na postanowienie z 2 lipca 2018 r., zaskarżając je w całości oraz wnosząc o jego zmianę przez nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

W uzasadnieniu skarżący podnieśli, że „organy administracji pierwszej, jak i drugiej instancji, jak i sądy administracyjne obu instancji w przedmiotowych rozstrzygnięciach, w związku z którymi wniesiono skargę, analizując przesłanki umorzenia postępowania i stwierdzając bezprzedmiotowość wniosku [s]karżących wniesionego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. dokonywały oceny i wykładni art. 30 ust. 4 u.z.p. oraz art. 70 § 8 o.p. bądź wskazywały na nią”. W ocenie skarżących wyrok TK z 8 października 2013 r. o sygn. SK 40/12 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97), w którym orzeczono m.in., że art. 70 § 6 o.p., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2002 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, „winien wywoływać skutek wobec art. 70 § 8 o.p. oraz art. 30 ust. 4 u.z.p.”, gdyż

przepisy te zwierają normę tożsamą z tą, która została uznana za niekonstytucyjną, zaś „organy administracji pierwszej, jak i drugiej instancji w przedmiotowych rozstrzygnięciach zajęły merytorycznie inne stanowisko niż wynikające z powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego”.

Ponadto skarżący stwierdzili, że art. 31 ust. 3 Konstytucji został powołany przez nich jako wzorzec związkowy do art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym. Bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że zażalenie skarżących nie zasługuje na uwzględnienie.

3. Trybunał zwraca uwagę, że skarżący – opacznie interpretując art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji – w oparciu o wyrok TK w przedmiocie niekonstytucyjności art. 70 § 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.; dalej: ordynacja), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r., dwukrotnie dążyli do uniecznieniu wszczętego wobec nich postępowania egzekucyjnego:

– 10 grudnia 2013 r. poprzez wniosek o wznowienie postępowania zakończonego postanowieniem Dyrektora Izby Skarbowej w Ł. (dalej: organ odwoławczy) z 19 lutego 2010 r. o utrzymaniu w mocy postanowienia Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ł. (dalej: organ skarbowy) z 5 listopada 2009 r. o odmowie umorzenia postępowania egzekucyjnego, któremu organ odwoławczy postanowieniem z 11 kwietnia 2014 r., odmówił uchylecia ostatecznego postanowienia;

– 28 maja 2014 r. poprzez wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego, pierwotnie odmownie załatwiony przez organ skarbowy postanowieniem z 30 lipca 2015 r., a ostatecznie umorzony – jako bezprzedmiotowy – przez organ odwoławczy postanowieniem z 20 listopada 2015 r.

Zarówno art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486, ze zm.; dalej: u.z.p.), jak i art. 70 § 8 ordynacji – na co trafnie zwrócił uwagę Trybunał w zaskarżonym postanowieniu z 2 lipca 2018 r. – nie stanowiły podstawy wydanych wobec skarżących rozstrzygnięć administracyjnych, a tym bardziej sądownoadministracyjnych. Przedmiotem postępowania zainicjowanego wnioskiem z 28 maja 2014 r. było bowiem żądanie skarżących w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez organ skarbowy; z uwagi na bezprzedmiotowość tego wniosku postępowanie przed organem skarbowym zostało umorzone przez organ odwoławczy. Podstawą takiego rozstrzygnięcia – co należy podkreślić – o charakterze proceduralnym, a nie merytorycznym, był art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Rację oczywiście mają skarżący, podnosząc, że art. 30 ust. 4 u.z.p. i art. 70 § 8 ordynacji były wymieniane w uzasadnieniach postanowień organu skarbowego i organu odwoławczego, jak też w uzasadnieniach wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. z 23 marca 2016 r. i Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2017 r.; niemniej jednak wydają się nie dostrzegać tego,

że organy i sądy obu instancji musiały zbadać, czy wskazany przez skarżących, w ich żądaniu procesowym, kasatoryjny wyrok TK o sygn. SK 40/12 wywiera relewantny skutek dla prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Skoro zatem wskazane orzeczenie Trybunału odnosiło się do art. 70 § 6 ordynacji (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r.), a w sprawie skarżących przepis ten nie miał zastosowania (nie na jego podstawie ustanowiono hipotekę przymusową na nieruchomości należącej do skarżących), to brak było podstaw do samego prowadzenia postępowania w przedmiocie wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego.

W związku z powyższym Trybunał stwierdził, że przesłanka z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK nie została spełniona, co uzasadniało odmowę nadania dalszego biegu skardze na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK.

4. Odnośnie zaś kwestii art. 31 ust. 3 Konstytucji należy zauważyć, że przepis ten wyraźnie został wskazany w *petitum* skargi konstytucyjnej (s. 2 – w. 17 od góry oraz w. 2 od dołu) jako wzorzec „samodzielny” tak wobec art. 30 ust. 4 u.z.p., jak i art. 70 § 8 ordynacji.

5. Trybunał uznał ponadto za celowe odnieść się do poglądu skarżących o „nieuwzględnieniu” przez organy i sądy administracyjne wyroku TK o sygn. SK 40/12.

Po pierwsze – wskazany wyrok dotyczy niekonstytucyjności wyłącznie art. 70 § 6 ordynacji (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r.) i stanowi podstawę wznowienia postępowania w rozumieniu art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 240 § 1 pkt 8 ordynacji tylko wobec tych rozstrzygnięć, które zostały oparte na rzeczonym art. 70 § 6 ordynacji.

Po drugie i niezależnie od powyższego – *de lege fundamentalis* skarga konstytucyjna – ani wprost, ani pośrednio – nie jest nadzwyczajnym środkiem kontroli orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem zawsze „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne zastosowanie. Kontrola stosowania prawa przez sądy i inne organy administracji publicznej pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131). W przypadku skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje, które zapadły w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Do jego kognicji nie należy rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd lub organ administracji publicznej, ani zarzutów błędnej subsumpcji stanu faktycznego dokonanej w orzeczeniu lub decyzji, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy (por. przywołane postanowienie TK o sygn. SK 11/10).

W tym stanie rzeczy – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – postanowiono jak w sentencji.