



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 lutego 2016 r.

Pozycja 97

POSTANOWIENIE

z dnia 3 lutego 2016 r.

Sygn. akt Ts 140/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 października 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej P.S.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 kwietnia 2015 r. (data nadania) P.S. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32, a także art. 77 ust. 1 Konstytucji: po pierwsze, § 4 pkt 2 lit. g oraz § 8 ust. 2 w związku z § 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. poz. 1544; dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z 2014 r.) w związku z art. 111 ust. 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od towarów i usług); po drugie, art. 111 ust. 3 w związku z art. 111 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług; po trzecie, art. 111 ust. 3a pkt 1 i 8 w związku z art. 111 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 35); po czwarte, § 7 pkt 2 lit. d oraz § 11 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące (Dz. U. poz. 1076; dalej: rozporządzenie Ministra Gospodarki z 2013 r.). Pismem z 9 kwietnia 2015 r. skarżący uzupełnił określony w skardze zakres zaskarżenia, wnosząc o stwierdzenie niezgodności także art. 111 ust. 4 i 6 ustawy o podatku od towarów i usług oraz § 3 ust. 3 w związku z ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie odliczania i zwrotu kwot wydatkowanych na zakup kas rejestrujących (Dz. U. z 2013 r. poz. 163; dalej: rozporządzenie Ministra Finansów z 2010 r.) z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji.

W przekonaniu skarżącego zakwestionowane przepisy ustawy o podatku od towarów i usług, a także rozporządzenia Ministra Finansów z 2010 r. oraz rozporządzenia z 2014 r., a także rozporządzenia Ministra Gospodarki z 2013 r. określające obowiązek nabycia kas rejestrujących i ich stosowania, a także związane z tym obciążenia finansowe naruszają zasady: demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), praworządności (art. 7 Konstytucji), poszanowania i ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji), równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), „względnie też” prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2015 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wskazanie orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o jego prawach lub wolnościach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, wydanego na podstawie zaskarżonych przepisów; podanie daty doręczenia tego orzeczenia oraz doręczenie jednego odpisu i 4 kopii wszystkich orzeczeń dokumentujących wyczerpanie przez skarżącego drogi prawnej w przedstawionej Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozpoznania sprawie; a także wskazanie sposobu naruszenia art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżone przepisy.

W piśmie z 5 maja 2015 r. skarżący odniósł się do powyższego zarządzenia. Wskazał, że ostatecznym orzeczeniem wydanym w jego sprawie jest zawiadomienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w J. z 3 kwietnia 2015 r. o nadaniu kasie rejestrującej numeru ewidencyjnego. Poinformował ponadto, że sposób naruszenia art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji został określony w skardze konstytucyjnej oraz piśmie z 9 kwietnia 2015 r. Dodał przy tym, że będące przedmiotem skargi przepisy „nakładają obowiązek nabycia i stosowania kas rejestrujących na niektórych tylko podatników, przerzucając w zasadzie dodatkowo na tych podatników skutki finansowe nabycia oraz eksploatacji kas, co już w sposób wystarczający” narusza konstytucyjne zasady: demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), praworządności (art. 7 Konstytucji), poszanowania i ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji), równości wobec prawa, zakaz dyskryminacji jednostki (art. 32 Konstytucji), a także prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Postanowieniem z 1 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu jej braków formalnych. Na wstępie Trybunał zauważył, że w sprawie skarżącego nie została wydana żadna ostateczna decyzja, prawomocny wyrok ani inne rozstrzygnięcie, które legitymowałoby go do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Podkreślił w związku z tym, że brak orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego określonych w ustawie zasadniczej oznacza, że złożona skarga nie spełnia przesłanki określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, co powoduje konieczność odmowy nadania jej dalszego biegu.

Ponadto Trybunał stwierdził, że skarga nie spełnia także innego wymogu – skarżący nie wskazał bowiem prawidłowo, jakie przysługujące mu wolności lub prawa konstytucyjne oraz w jaki sposób zostały naruszone przez zakwestionowane przepisy. Podstawami kontroli uczynił on art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego, sprawiedliwości społecznej), art. 7 Konstytucji (zasada praworządności), art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka), art. 32 Konstytucji (zasada równości wobec prawa, a także zakaz dyskryminacji jednostki) oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa). Odnosząc się do wskazanych wzorców, Trybunał podniósł, że ani art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, ani art. 32

Konstytucji nie są źródłami wolności ani praw podmiotowych. Przepisy te mogą zostać uczynione wzorcami kontroli inicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej jedynie w przypadku, gdy zarzut ich naruszenia zostanie powiązany z zarzutem naruszenia innego unormowania Konstytucji, które gwarantuje taką wolność lub takie prawo.

W rozpoznawanej sprawie skarżący, mimo że wskazał „względnie” jako podstawę kontroli art. 77 ust. 1 Konstytucji wyrażający prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa, to – ani w skardze konstytucyjnej, ani w piśmie będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego TK z 27 kwietnia 2015 r. wzywające do usunięcia braków formalnych skargi m.in. przez określenie sposobu naruszenia wolności lub praw uczynionych wzorcami kontroli – nie określił, w jaki sposób przepisy będące przedmiotem skargi ingerują w to prawo. Skarżący nie powiązał ponadto naruszenia prawa do odszkodowania z pozostałymi przywołanymi przez niego niesamoistnymi wzorcami kontroli. Mając to na uwadze, Trybunał stwierdził, że skarga nie spełnia wymogów formalnych, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) i odmówił nadania jej dalszego biegu.

Na powyższe postanowienie skarżący wniósł, 8 października 2015 r., zażalenie, w którym zakwestionował prawidłowość odmowy. Podniósł w nim, że – wbrew twierdzeniom Trybunału – w skardze określono naruszone przez zakwestionowane przepisy prawa podmiotowe, tj. prawo „demokratycznego państwa prawa, sprawiedliwości społecznej (art. 2), praworządności (art. 7), poszanowania i ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 3), równości wobec prawa, zakazu dyskryminacji jednostki (art. 32), względnie też prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa (art. 77 ust. 1)”. W przekonaniu skarżącego Trybunał nie trafnie przyjął również, że naruszenie prawa do odszkodowania nie zostało powiązane z pozostałymi niesamoistnymi wzorcami kontroli, w skardze wymieniał on bowiem art. 77 ust. 1 Konstytucji jako podstawę kontroli zaskarżonych przepisów.

Skarżący zaznaczył ponadto w zażaleniu, że przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej nie jest pozbawiony wad, oraz zakwestionował zasadność wprowadzenia wymogów formalnych, jakie spełniać musi skarga konstytucyjna. Negatywnie ocenił m.in. wymóg uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie uczynionych przedmiotem skargi przepisów.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc poprzednia ustawa o TK. Jednak zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywane zażalenie dotyczy postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która została wniesiona przed 30 sierpnia 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania złożonego zażalenia, zastosowanie mają nadal przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6 i 7

i w związku z art. 49 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy – wydając zaskarżone postanowienie – prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie. Skarżący nie przedstawił żadnych argumentów merytorycznych, które podważałyby prawidłowość odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

4. Trybunał podkreśla przede wszystkim, że sformułowane w zażaleniu twierdzenia w zasadniczej części nie zmierzają do podważenia trafności oceny zawartej w zaskarżonym postanowieniu. Skarżący nie wykazuje bowiem, że jego skarga odpowiadała wymogom formalnym określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz przepisach ustawy o TK. W szczególności skarżący nie odniósł się do przesłanki odmowy nadania dalszego biegu skardze, tj. braku ostatecznego rozstrzygnięcia, i nie dowiódł, że – wbrew ocenie Trybunału – w sprawie, w związku z którą sformułował skargę rozstrzygnięcie takie zostało wydane. Skarżący kwestionuje natomiast w zażaleniu to, jakie wymogi formalne i jak rozumiane spełniać musi skarga konstytucyjna. Takie argumenty w żadnym stopniu nie świadczą o nieprawidłowości odmowy przekazania skargi do merytorycznej kontroli.

5. Na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty odnoszące się do odmowy nadania dalszego biegu skardze z powodu niewskazania konstytucyjnych wolności lub praw naruszonych przez będące przedmiotem skargi przepisy. W przekonaniu skarżącego stwierdzenie, że ani art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, ani art. 32 Konstytucji nie są źródłem wolności lub praw podmiotowych, było „nietrafne i niezbyt zrozumiałe”, podobnie jak przyjęcie w zaskarżonym postanowieniu przez Trybunał, że skarżący nie określił sposobu naruszenia wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów władzy publicznej, ani nie powiązał naruszenia tego prawa z pozostałymi podstawami kontroli.

5.1. Trybunał przypomina zatem na wstępie, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, iż wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z: 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Orzecznictwo w tym zakresie jest utrwalone, a Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do odejścia od tego poglądu. Tymczasem żaden ze wskazanych przez skarżącego przepisów, uznanych w zaskarżonym postanowieniu za niesamoistne wzorce kontroli, tj. art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 32 Konstytucji, nie wyraża konstytucyjnych wolności ani praw, a tym samym nie może stanowić samodzielnej podstawy kontroli konstytucyjności przeprowadzanej w trybie skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z dotychczasowym, utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 2 Konstytucji nie jest co do zasady samoistnym wzorcem kontroli (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12; 23 stycznia 2002 r., SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 14 grudnia 2004 r., SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22 oraz wyrok z 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80). Wynikająca z niego zasada demokratycznego

państwa prawnego, na którą powoływał się skarżący, podobnie jak inne zasady nie jest źródłem praw podmiotowych, których ochrony mógłby się domagać w skardze konstytucyjnej. Zasada ta wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz korzystania z nich, nie statuując jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa. Przepis ten może być zatem zasadniczo wzorcem kontroli jedynie wówczas, gdy zawarte w nim zasady zostaną odniesione do przepisów Konstytucji, które takie prawa i wolności wyrażają.

Również wynikająca z art. 7 Konstytucji zasada legalizmu (czy też zasada praworządności) nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności norm prawnych dokonywanej w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. Istotą tej zasady jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym powinny być określone zarówno podstawa ich działania, jak i jego granice. Ma ona zatem charakter zasady ustrojowej, z której nie można wywodzić konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Zarzut jej naruszenia nie może być więc przedmiotem skargi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2 i 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40 oraz postanowienie TK z 19 kwietnia 2006 r., SK 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 50).

Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, wprowadza do systemu prawnego zasadę proporcjonalności. „W aspekcie formalnym przepis ten wymaga, by ograniczenia te były ustanawiane »tylko w ustawie«, wykluczając tym samym ich wprowadzenie w aktach niższej rangi, a w aspekcie materialnym – dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i to tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób” (wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). Jednak m.in. ze względu na swój generalny charakter art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w tym przepisie trzeba uzupełnić o wskazanie konkretnej wolności lub konkretnego prawa mających normatywną postać konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego „nadmierne, nieproporcjonalne ograniczenia podnosi skarżący, co pozwałoby Trybunałowi Konstytucyjnemu na dokonanie oceny zasadności wskazanych ograniczeń w płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji” (zob. np. postanowienie w sprawie Ts 105/00).

Podobne zastrzeżenia budzi wskazanie przez skarżącego jako wzorca kontroli art. 32 Konstytucji. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r. (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) Trybunał stwierdził, że wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości samodzielnie jest jedynie zasadą ogólną, mającą charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie”. Z tego względu przepis ten może zostać powołany jako wzorzec kontroli, jak podkreślił Trybunał, jedynie w sytuacji, gdy skarżący wykaże istnienie konkretnej wolności lub konkretnego prawa o charakterze konstytucyjnym, w ramach których dochodzi do naruszenia zasady określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, skarżący, formułując zarzut naruszenia równości wobec prawa, powinien wskazać jako wzorce kontroli nie tylko unormowania wyrażające zasadę równości jako taką, ale także te przepisy konstytucyjne, które stanowią źródło konkretnych podmiotowych praw lub wolności jednostki (por. np. postanowienia TK z: 3 listopada 1998 r., Ts 116/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 10; 1 marca 2000 r., Ts 57/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 72 oraz 21 lutego 2013 r., Ts 148/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 482).

5.2. Ani w skardze konstytucyjnej, ani w piśmie będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego TK skarżący w odniesieniu do żadnego ze wskazanych powyżej wzorców kontroli nie wskazał naruszonej wolności lub naruszonego prawa podmiotowego. Warunku tego nie spełniał – jak słusznie zauważył Trybunał – sam fakt powołania jako podstawy skargi art. 77 ust. 1 Konstytucji. Prawidłowe określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych nie polega bowiem wyłącznie – jak zdaje się pojmować to skarżący – na wskazaniu przepisów ustawy zasadniczej wyrażających takie prawa, ale wymaga od podmiotu występującego ze skargą sformułowania argumentacji prawnej, która określałaby precyzyjnie, w jaki sposób wolności lub prawa konstytucyjne w kontekście powołanych zasad ustrojowych zostały naruszone. W analizowanej skardze oraz w piśmie z 5 maja 2015 r. skarżący argumentacji takiej nie przedstawił. Trybunał prawidłowo uznał zatem w postanowieniu z 1 października 2015 r., że skarga nie spełnia przesłanki formalnej wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co przesądziło o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

6. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK – nie uwzględnił zażalenia.