



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 czerwca 2016 r.

Pozycja 432

POSTANOWIENIE z dnia 22 czerwca 2016 r. Sygn. akt Tw 6/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący i sprawozdawca
Andrzej Wróbel
Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta G. o zbadanie zgodności:

art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.) w związku z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179, ze zm.) z:

- 1) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 217 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.),

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 4 marca 2016 r. Rada Miasta G. złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2014.849, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach) w związku z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U.2010.33.179, ze zm.; dalej: ustawa o portach) z art. 2, art. 217 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.2004.90.864/2, ze zm.; dalej: TFUE).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.296; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) podlega wstępnemu rozpoznaniu. Na tym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym (art. 81 ust. 1 ustawy o TK) w składzie trzech sędziów (art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o TK)

bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK (art. 60-62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto celem wstępnego rozpoznania jest zapobieżenie nadaniu dalszego biegu wnioskowi z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o TK). Wstępne rozpoznanie służy więc wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania przed Trybunałem – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja do inicjowania kontroli konstytucyjności norm. Wola rady (sejmiku) jako organu kolegialnego znajduje wyraz w podejmowanych przez nią uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy, a treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z sesji rady (sejmiku). Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego organu. Dla ustalenia, czy wniosek pochodzi od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie od osoby fizycznej, która go sporządziła lub podpisała, potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały uprawnionej władzy. Stąd wymagane jest dołączenie do wniosku uchwały tej władzy. Treść uchwały i wniosku powinny być zbieżne. Minimalna zbieżność cechująca wniosek i uchwałę obejmuje dokładne wskazanie kwestionowanego przepisu (przepisów) danego aktu normatywnego, wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu jego niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej, którym w wypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa (zob. postanowienie TK z 21 lutego 2006 r., sprawa Tw 59/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 84 i powołane tam orzeczenia).

2.1. W konsekwencji wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który nie stanowi ścisłej realizacji uchwały podjętej uprzednio przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, nie może być uznany, na podstawie art. 61 ustawy o TK, za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem.

2.2. W uchwale podjętej w styczniu 2016 r. Rada Miasta G. postanowiła skierować do Trybunału Konstytucyjnego „wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. Nr 33, poz. 849, ze zm.) w zw. z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 33 poz. 179, ze zm.)”.

Treść powołanej uchwały dowodzi, że Rada Miasta G. uczyniła przedmiotem zaskarżenia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach w związku z art. 2 pkt 4 ustawy o portach.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy podatkowej zwalnia się od podatku od nieruchomości budowlę infrastruktury portowej, budowlę infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich oraz zajęte pod nie grunty. Natomiast w myśl art. 2 pkt 4 ustawy o portach przez infrastrukturę portową rozumie się znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy (tj. świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej).

2.3. Tymczasem z wniosku wynika, że kwestionowana norma powinna być rozumiana w ten sposób, że na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach zwolnieniu z podatku od nieruchomości podlegają budowle infrastruktury portowej, budowle infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich oraz zajęte pod nie grunty bez względu na to, w czym faktycznie znajdują się posiadaniu i jakim celom służą, a o ich ogólnodostępnym charakterze przesądza sam fakt ich pozostawiania w posiadaniu podmiotów zarządzających portami, które realizują zadania, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach, przez administrowanie, koordynowanie i kontrolę w zakresie korzystania z infrastruktury portowej w sposób zapewniający swobodny dostęp do wszystkich akwenów, obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących, zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o portach, w skład tej infrastruktury.

We wniosku wskazano, że o niekonstytucyjnej wykładni kwestionowanych przepisów (tj. art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach w związku z art. 2 pkt 4 ustawy o portach) przesądzą unormowania zawarte w: art. 5 ust. 2 i 2a ustawy o portach (oraz w rozporządzeniach wydanych przez odpowiednie organy na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w tych przepisach), a także – w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach. Z przedstawionej we wniosku argumentacji wynika zatem, że norma zawarta w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach w związku z art. 2 pkt 4 ustawy o portach bez powiązania z innymi przepisami nie narusza – sama w sobie – powołanych wzorców kontroli.

Powyższe świadczy o tym, że przedstawione we wniosku żądanie obejmuje kontrolę nie tyle art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach w związku z art. 2 pkt 4 ustawy o portach, ile normy wywiedzionej z tych przepisów rozpatrywanych łącznie (w powiązaniu) z: art. 5 ust. 2 i 2a ustawy o portach (i z uregulowaniami rozporządzeń wydanych przez odpowiednie organy na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w tych przepisach), oraz – z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach. We wniosku rozszerzono zatem przedmiot kontroli o uregulowana niewskazane w powołanej uchwale.

2.4. Powołanej uchwały nie można więc uznać za podstawę prawną złożonego do Trybunału Konstytucyjnego 4 marca 2016 r. wniosku, zawierającego tak skonstruowany przedmiot zaskarżenia.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że pełnomocnik wnioskodawcy, również podmiot sporządzający lub podpisujący wniosek, jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie udzielonego pełnomocnictwa. Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozpatrywany wniosek w zakresie, w jakim samoistnie rozszerza przedmiot kontroli, nie pochodzi od podmiotu uprawnionego. Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK, stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi.

3. We wniosku skoncentrowano się na dowodzeniu, że „realizacja standardu określoności przepisów prawa jest niezwykle ważna (...) z punktu widzenia organów podatkowych”, które muszą działać na podstawie przepisów prawa, a obecnie ustalenie zakresu zwolnienia podatkowego budzi wątpliwości interpretacyjne. W ocenie wnioskodawcy – „przepis powinien być na tyle jasny, by przeciętny podatnik mógł samodzielnie określić wielkość ciężących na nim danin podatkowych”, a przepis „może prowadzić do naruszenia wyrażonego w art. 107 ust. 1 TFUE zakazu udzielania pomocy publicznej”.

3.1. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że przedstawiona we wniosku argumentacja oraz powołane wzorce kontroli, tj. art. 2, art. 217 w związku z art. 84 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 107 ust. 1 TFUE, dowodzą, iż wnioskodawca zmierza do realizacji celów ogólnospołecznych i występuje, po pierwsze – w celu ochrony systemu prawa, po drugie – w celu obrony interesu każdego „przeciętnego” podatnika, po trzecie – w celu ochrony interesu Skarbu Państwa (w aspekcie udzielania pomocy publicznej).

3.2. Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że zakres zaskarżenia wyznaczony w rozpatrywanym wniosku wskazuje na generalny charakter legitymacji (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji), która – co nie ulega wątpliwości – nie przysługuje wnioskodawcy w rozpatrywanej sprawie.

4. Rada Miasta G. uczyniła przedmiotem zaskarżenia określone rozumienie zakwestionowanych regulacji i twierdzi, że konstrukcja tego unormowania „prowadzi do istotnych rozbieżności interpretacyjnych, czego wyrazem jest liczne orzecznictwo sądów administracyjnych”.

4.1. Przytoczona argumentacja potwierdza, że wnioskodawca upatruje problem konstytucyjny nie w treści normatywnej art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach w związku z art. 2 pkt 4 ustawy o portach, lecz w sposobie ich stosowania. Rozpatrzenie tak postawionego zarzutu nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, który jest sądem prawa, a nie sądem faktu (art. 77 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.