



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 18 lutego 2019 r.

Pozycja 44

POSTANOWIENIE z dnia 2 lipca 2018 r. Sygn. akt Ts 221/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D. i A.M. o zbadanie zgodności:

- 1) 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.), 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; – 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
- 2) art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.) z art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata 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; – 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: o.p.) z: art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „z uwagi na naruszenie obowiązku zapewnienia równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych”, 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”, art. 31 ust. 3 Konstytucji „ze względu na naruszenie proporcjonalności w ingerencji ustawodawcy w prawo własności”.

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

2.1. Na podstawie prawomocnej decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ł. (dalej: organ) z 8 września 1995 r. (nr [...]) w sprawie określenia Zakładowi [...] (dalej: przedsiębiorstwo) wysokości nieprawidłowo wykorzystanej dotacji z budżetu państwa w kwocie 762 000,00 zł organ 8 lutego 1996 r. wystawił tytuł wykonawczy (nr [...]) przeciwko właścicielom przedsiębiorstwa, tj. skarżącym.

Wnioskiem z 25 marca 1996 r. organ wystąpił do sądu wieczystoksięgowego o wpisanie hipoteki przymusowej w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej własność skarżących, co nastąpiło postanowieniem Sądu Rejonowego w Z. z 23 września 1996 r.

2.2. Postanowieniem z 5 listopada 2009 r. (nr [...]) organ odmówił umorzenia postępowania egzekucyjnego. W wyniku zażalenia skarżących Dyrektor Izby Skarbowej w Ł. (dalej: organ odwoławczy) postanowieniem z 19 lutego 2010 r. (nr [...]) utrzymał w mocy przedmiotowe rozstrzygnięcie. Skarga skarżących na postanowienie organu odwoławczego została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z 7 września 2010 r. (sygn. [...]), podtrzymanym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lipca 2012 r. (sygn. [...]).

2.3. Skarżący 12 grudnia 2013 r. złożyli do organu odwoławczego wniosek o wznowienie postępowania zakończonych postanowieniem z 19 lutego 2010 r., a także o uchylenie tego rozstrzygnięcia oraz uchylenie tytułu wykonawczego i umorzenie postępowania egzekucyjnego. Jako podstawę swojego żądania wskazali oni art. 240 § 1 pkt 8 oraz art. 244 § 1 o.p. w związku z wyrokiem 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.

Postanowieniem z 11 kwietnia 2014 r. (nr [...]) organ odwoławczy odmówił uchylenia swojego postanowienia z 19 lutego 2010 r. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia wskazano, że wyrok TK nie dotyczył przepisów, które miały zastosowania wobec skarżących, tj. art. 30 ust. 4 u.z.p. oraz art. 70 § 8 o.p., a zatem nie stanowi on podstawy do wznowienia postępowania w rozumieniu art. 145a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.).

W wyniku zażalenia skarżących powyższe rozstrzygnięcie zostało utrzymane w mocy przez Ministra Finansów postanowieniem z 7 sierpnia 2015 r. (nr [...]), w którym podzielono argumentację organu odwoławczego.

Wyrokiem z 19 lipca 2016 r. (sygn. [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę skarżących na rozstrzygnięcie Ministra Finansów. W ocenie sądu argumentacja obu organów była prawidłowa, gdyż nie zachodziła podstawa do uchylenia postanowienia z 19 lutego 2010 r. w wyniku wznowienia postępowania, gdyż wyrok TK nie obejmował

przepisu stanowiącego podstawę wydania badanego postanowienia w przedmiocie odmowy umorzenia postępowania egzekucyjnego.

2.4. Wnioskiem z 28 maja 2014 r. skarżący zwrócili się do organu o umorzenie postępowania egzekucyjnego, powołując się na wyrok Trybunału o sygn. SK 40/12, w którym – choć formalnie orzeczono niekonstytucyjność art. 70 § 6 o.p. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2002 r.) – zdyskwalifikowano zgodność z art. 64 ust. 2 Konstytucji normy prawnej zawieszającej bieg przedawnienia zobowiązania podatkowego, jeżeli został on zabezpieczony hipoteką przymusową.

Postanowieniem z 30 lipca 2015 r. (nr [...]) organ odmówił umorzenia postępowania egzekucyjnego. W jego ocenie orzeczenie TK jest bezprzedmiotowe, gdyż nie odnosi się do art. 30 ust. 4 u.z.p., na podstawie którego należałoby ocenić przedawnienie zobowiązania skarżących.

W wyniku zażalenia skarżących organ odwoławczy postanowieniem z 20 listopada 2015 r. (nr [...] – UNP: [...]) uchylił postanowienie z 30 lipca 2015 r. i umorzył postępowanie. Zdaniem organu odwoławczego argumentacja skarżących przedstawiona we wniosku z 28 maja 2014 r. była zbieżna z tą przedstawioną we wniosku z 12 grudnia 2013 r. Tym samym – wobec negatywnego rozpatrzenia tego ostatniego w administracyjnym toku instancji oraz przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., funkcjonujące w obrocie prawnym prawomocne postanowienie z 5 listopada 2009 r. o odmowie umorzenia postępowania egzekucyjnego, a także zważywszy na niezmieniony stan prawny i faktyczny w sprawie – postępowanie wywołane wnioskiem z 29 maja 2014 r., jako bezprzedmiotowe, podlegało umorzeniu na podstawie art. 105 k.p.a.

Skarga skarżących na postanowienie organu odwoławczego została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. wyrokiem z 23 marca 2016 r. (sygn. [...]), podtrzymanym przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2017 r. (sygn. [...]). Sądy obu instancji uznały zasadność umorzenia postępowania na podstawie art. 105 k.p.a.

3. 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 ich 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.

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. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Skarżący przedmiotem skargi uczynili:

– 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.) w brzmieniu: „Nie ulegają przedawnieniu zaległości podatkowe zabezpieczone na nieruchomości. Jednakże po upływie terminu określonego w ust. 1 zaległości te mogą być egzekwowane tylko z tej nieruchomości” (przepis ten obowiązywał od 1 stycznia 1981 r. do 31 grudnia 1997 r.);

– art. 70 § 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r.

poz. 201, ze zm.; dalej: o.p.) w brzmieniu: „Nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem, jednakże po upływie terminu przedawnienia zaległość podatkowa może być egzekwowana tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu” (przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2003 r., tj. od dnia wejścia w życie art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 169, poz. 1387).

Jako wzorce dla obu zaskarżonych przepisów kontroli wskazane zostały: art. 64 ust. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia konstytucyjnych i ustawowych kryteriów, warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie.

4. Należy przypomnieć, że jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej – zwłaszcza w odniesieniu do powołanych przez skarżących wzorców kontroli – jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą orzeczenia, w związku z którym wniesiono skargę. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, w procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być bowiem jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa lub wolności (zob. np. postanowienia TK z: 5 stycznia 2001 r., sygn. Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91; 18 kwietnia 2005 r., sygn. Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134 oraz 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137). Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (zob. np. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83). Innymi słowy, aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (zob. np. postanowienia TK z: 4 marca 2014 r., sygn. Ts 88/13, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 147; 10 lipca 2014 r., sygn. Ts 224/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 385, 8 listopada 2016 r., sygn. Ts 294/15, OTK ZU B/2016, poz. 507 oraz 21 marca 2018 r., sygn. Ts 64/17, OTK ZU A/2018, poz. 70, a także wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90).

4.1. Postanowieniem z 20 listopada 2015 r. (nr [...] – UNP: [...]) Dyrektor Izby Skarbowej w Ł. (dalej: organ odwoławczy) uchylił w całości postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ł. z 30 lipca 2015 r. (nr [...]) 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 o.p.), 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. [...]).

4.2. Uwzględniając, że w uzasadnieniu postanowienia z 20 listopada 2015 r. organ odwoławczy nie ocenił zasadności argumentów skarżących w przedmiocie umorzenia postępowania egzekucyjnego i nie odnosił się do art. 30 ust. 4 u.z.p. czy art. 70 § 8 o.p., 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 stwierdza, 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 do wystąpienia ze skargą konstytucyjną w przedmiocie niekonstytucyjności art. 30 ust. 4 u.z.p. i art. 70 § 8 o.p.

4.3. W świetle powyższego skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK.

5. Ponadto Trybunał zwraca skarżącemu uwagę na nieprawidłowe powołanie przez niego art. 31 ust. 3 Konstytucji jako „samodzielnego” wzorca kontroli. Przepis ten nie wyraża bowiem w sposób pełny odrębnych wolności lub praw, a czyni to jedynie w sposób cząstkowy i uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Jak wynika z tytułu podrozdziału, w którym został umiejscowiony, wyraża on ogólną zasadę dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zasada ta odnosi się do „ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw”, nie jest więc podstawą odrębnego typu wolności lub prawa. Wynika z tego, że przepis ten nie formułuje samoistnego prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). To zaś – w myśl art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.