



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 sierpnia 2019 r.

Pozycja 164

POSTANOWIENIE z dnia 12 czerwca 2019 r. Sygn. akt Ts 141/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący i sprawozdawca
Justyn Piskorski
Michał Warciński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2018 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej „SALLER POLBAU” spółka z o.o. Poland Projekt Beta sp.k. z siedzibą we Wrocławiu,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 13 lipca 2017 r. (data nadania) „SALLER POLBAU” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Poland Projekt Beta spółka komandytowa z siedzibą w W. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność:

1) art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 20, art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 716, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, ze zm.);

2) § 1 ust. 2 lit. b uchwały nr XIV/97/2015 Rady Miejskiej w P. z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości (Dz. Urz. woj. pomorskiego z 2015 r. poz. 4286) w związku z pkt 2 lit. b (błędnie określonym w skardze jako „art. 2 lit. b”) obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (M. P. z 2015 r. poz. 735)

z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 84, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem skarżącej, zakwestionowane w skardze przepisy – interpretowane jednolicie przez sądy w taki sposób, że oprócz kwotowego ograniczenia stawek podatku od nieruchomości wskazywanych w uchwałach, ustawodawca nie przewidział żadnych innych ograniczeń wobec gmin (takich, jak np. warunki rynkowe i ekonomiczne panujące w gminie, liczba mieszkańców, utrzymanie nieruchomości, cena nieruchomości za m², jej przeznaczenie, stawka najmu lokali itp.) – ograniczają chronione konstytucyjnie prawo równości, zasadę sprawiedliwości społecznej, prawo własności do środków pieniężnych z powodu nieuzasadnione-

go zawyżenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości przez stosowanie maksymalnej stawki podatku przewidzianej w obwieszczeniu ministra bez względu na stopień rozwoju gminy i panujące warunki bardzo różniące się w poszczególnych gminach.

Postanowieniem z 10 września 2018 r., doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 14 września 2018 r., Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdzając, że wyroki, z których wydaniem skarżąca wiązała naruszenie jej praw, nie spełniały przesłanki ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie miały charakteru indywidualnych rozstrzygnięć odnoszących się bezpośrednio do sfery praw lub wolności skarżącej. Dodatkowo Trybunał zwrócił uwagę na to, że zakwestionowane przez skarżącą przepisy nie były normatywną podstawą wydanych orzeczeń, lecz stanowiły przedmiot rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które oceniały zgodność uchwały z obowiązującymi przepisami prawa.

W zażaleniu z 21 września 2018 r. (data nadania) skarżąca zarzuciła, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2018 r. narusza:

1) art. 79 ust. 1 Konstytucji przez jego błędną wykładnię i uznanie, iż orzeczenia, na które powołuje się skarżąca w przedmiotowej sprawie, nie rozstrzygają ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącej albo o jej obowiązkach określonych w Konstytucji oraz, że przepisy będące przedmiotem skargi konstytucyjnej nie wykazują podwójnej kwalifikacji, podczas gdy – jej zdaniem – przepisy te stanowiły normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia NSA oraz WSA i tkwiło w nich źródło zarzucanego naruszenia, którego aktualizacja nastąpiła wskutek ich zastosowania w indywidualnej sprawie skarżącej;

2) art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 77 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) przez jego błędną wykładnię i uznanie, iż wskazane wyroki nie spełniają przesłanki ostatecznego orzeczenia, ponieważ nie mają charakteru indywidualnych rozstrzygnięć odnoszących się bezpośrednio do sfery praw lub wolności konkretnego podmiotu, podczas gdy – jej zdaniem – należało wziąć pod uwagę fakt, że uchwała Rady Miejskiej w Prabutach nie mogła być zaskarżona inaczej niż w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.; dalej: u.s.g.). Zdaniem skarżącej tylko w ten sposób mogła więc ona, zgodnie z art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK, wyczerpać drogę prawną i tylko na tej podstawie mogła dochodzić swoich indywidualnych, i jej zdaniem, naruszonych konstytucyjnych praw i wolności;

3) art. 53 ust. 1 u.o.t.p. TK przez jego błędne zastosowanie, podczas gdy skarga konstytucyjna określa kwestionowane przepisy ustawy i innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącej określonych w Konstytucji i w stosunku do których skarżąca domagała się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. W związku z powyższym przesłankę wynikającą z tego przepisu należało – zdaniem skarżącej – uznać za spełnioną. Ponadto, nawet gdyby naruszenie art. 53 ust. 1 u.o.t.p. TK miało miejsce, Trybunał Konstytucyjny powinien był najpierw wezwać skarżącą do uzupełnienia braków formalnych, uznając to za przeszkodę możliwą do usunięcia;

4) art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK przez jego błędne zastosowanie i nienadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej, podczas gdy z wyżej wymienionych względów i wskazanych naruszeń wynika, iż skarga konstytucyjna spełnia wymogi określone w ustawie i w konsekwencji – według skarżącej – zastosowanie powinien znaleźć art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu;

5) art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 184 Konstytucji przez jego błędną wykładnię i uznanie, iż wskazane przez skarżącą wyroki:

- a) nie rozstrzygają o konkretnych prawach lub wolnościach skarżącej i nie nakładają obowiązków określonych w Konstytucji,

b) nie spełniają przesłanki ostatecznego orzeczenia,
c) nie mają charakteru indywidualnych rozstrzygnięć odnoszących się bezpośrednio do sfery praw lub wolności konkretnego podmiotu,
gdy tymczasem – zdaniem skarżącej – należało wziąć przede wszystkim pod uwagę specyficzną procedurę nakładania i samodzielnego ustalania (deklarowania) podatku od nieruchomości przez skarżącą na podstawie uchwały, bez wydania indywidualnej decyzji w jej sprawie.

Skarżąca wniosła o uwzględnienie zażalenia, uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz o skierowanie sprawy do rozpoznania w pełnym zakresie objętym skargą konstytucyjną.

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, ze zm.; 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 (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p. TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał stwierdza, że kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

3. Odnosząc się do zarzutów skarżącej, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że skarga konstytucyjna, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru skargi powszechnej – *actionis popularis*. Skarżący nie może więc kwestionować konstytucyjności tych aktów normatywnych, które nie były podstawą aktów stosowania prawa wydanych w jego indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna z założenia nie jest bowiem abstrakcyjnym środkiem kontroli konstytucyjności. Aby można było skutecznie zakwestionować konstytucyjność danej normy, w pierwszej kolejności sąd lub organ administracji publicznej musi na jej podstawie wydać ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego (zob. postanowienie z 18 grudnia 2013 r., sygn. Ts 116/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 577). Orzeczenie to musi przy tym posiadać charakter indywidualnego rozstrzygnięcia odnoszącego się bezpośrednio do sfery praw lub wolności konkretnego podmiotu.

W zaskarżonym postanowieniu Trybunał stwierdził, że wskazane przez skarżącą orzeczenia nie spełniały powyższych przesłanek. Zostały one wydane w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej: u.s.g.), który przewiduje możliwość wniesienia skargi inicjującej postępowanie w przedmiocie oceny legalności uchwał podejmowanych przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Skarżąca, podważając ustalenia Trybunału w tym zakresie, zarzuciła naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 u.o.t.p. TK, stwierdzając, że jedynie przez wszczęcie kontroli w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. mogła wyczerpać drogę prawną i tylko na tej podstawie mogła dochodzić swoich naruszonych praw i wolności konstytucyjnych. Trybunał przypomina, że przewidziana w art. 77 u.o.t.p. TK przesłanka wniesienia skargi konstytucyjnej polegająca na wyczerpaniu drogi prawnej dotyczy sytuacji, w których taka droga jest przewidziana. Mogą zatem istnieć takie orzeczenia, które spełniają przesłanki z art. 79 Konstytucji i będą mogły

stanowią przedmiot skargi konstytucyjnej, chociaż ustawodawca nie przewidział możliwości ich zaskarżenia. Natomiast w niniejszej sprawie nie został spełniony podstawowy warunek wniesienia skargi, jakim jest posiadanie przez skarżącą ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego o jej prawach lub obowiązkach w rozumieniu tego przepisu. Choć skarżąca wyczerpała tok instancji z art. 101 ust. 1 u.s.g., to jednak uzyskane orzeczenia nie spełniają przesłanki, o której mowa wyżej, ponieważ nie stanowią konkretnych i indywidualnych rozstrzygnięć o jej prawach lub wolnościach konstytucyjnych.

Związana z tym jest także druga z podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Skarżąca wprowadziła wskazane zakwestionowane przepisy, to jednak – w ocenie Trybunału – nie stanowiły one normatywnej podstawy wskazanych przez nią orzeczeń. Mając to na uwadze, Trybunał wskazuje na konieczność wyraźnego rozróżnienia sytuacji, w której kwestionowany w skardze przepis stanowi merytoryczną podstawę ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, od sytuacji, gdy przepis ten jest jedynie elementem kontroli prawa, realizowanej przez sąd administracyjny w odrębnym trybie postępowania.

Zdaniem Trybunału zakwestionowane w skardze przepisy nie mogą zostać uznane za podstawę prawną orzeczeń wskazanych przez skarżącą jako spełniające wymogi z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Kontrolę legalności postanowień uchwały Rady Miejskiej w Prabutach z 25 listopada 2015 r., nr XIV/97/2015 skarżąca wnosząca na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Przedmiotem rozstrzygnięcia sądu w jej sprawie nie była więc kwestia zastosowania wobec niej zaskarżonych w skardze przepisów. Skarżąca twierdzi natomiast, że „przepisy stanowiły podstawę normatywną, ponieważ Sąd orzekał na ich podstawie, analizował stan faktyczny i prawny zgodnie z tymi przepisami (...)”. Trybunał podkreśla, że zakwestionowane przepisy stanowiły jedynie układ odniesienia, względem którego oceniana była legalność podjętych na ich podstawie postanowień uchwały. Sądy dokonujące kontroli uchwały nie oparły swoich orzeczeń na zaskarżonych przepisach w takim sensie i znaczeniu, jakie konieczne jest aby dopuszczalne było potraktowanie ich jako przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie z 29 listopada 2005 r., sygn. Ts 104/05, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 262).

Zdaniem Trybunału podnoszona przez skarżącą okoliczność, że uchwała Rady Miejskiej w Prabutach nie mogła być inaczej zaskarżona jak tylko w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. (zobowiązanie podatkowe wobec osób prawnych powstaje z mocy prawa na podstawie samej uchwały, co do zasady bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej), nie powoduje, że orzeczenie wydane w tym trybie spełnia przesłanki orzeczenia naruszającego prawa lub wolności skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał wskazuje również na to, że skardze nie mógł zostać nadany dalszy bieg, albowiem nie został uzasadniony zarzut naruszenia praw konstytucyjnych.

Trybunał przypomina, że wskazany przez skarżącą jako wzorzec kontroli art. 84 Konstytucji stanowi podstawę nakładania obowiązków podatkowych na obywateli. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ustawodawca dysponuje znaczną swobodą kształtowania prawa podatkowego. Dotyczy to zarówno wyboru stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu, jak i zakresu rozmiaru obciążeń podatkowych (zob. np. wyrok z 28 października 2015 r., sygn. K 21/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 152 i powołane tam orzecznictwo). W związku z tym, że regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, w orzecznictwie TK został ukształtowany pogląd, iż obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych nie jest ograniczeniem, którego dotyczy klauzula ustanawiająca granice dopuszczalnej ingerencji państwa w sferę wolności i praw jednostki (zob. wyrok z 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50). Skutkuje to tym, że obciążenia podatkowe nie są kwalifikowane jako ograniczenia prawa własności. Swoboda władzy ustawodawczej w stanowieniu prawa podatkowego nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Wprowadzone rozwiązania legislacyjne nie mogą bowiem prowadzić do narusze-

nia istoty praw konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Dlatego wyjątkowo, w sytuacji gdy wysokość podatku naruszałaby istotę prawa własności, taki zarzut mógłby zostać uznany na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wskazany w skardze art. 32 Konstytucji, nie może być samodzielny wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym, ponieważ nie wyraża on praw lub wolności o charakterze podmiotowym. W odniesieniu do tego przepisu Trybunał stwierdził, że wynikające z niego prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi, lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001 poz. 225). Art. 32 Konstytucji można więc wskazać jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy odniesie się go do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone regulacją kwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 13 marca 2002 r., sygn. Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138). Dlatego w sytuacji, gdy skarżąca nie uzasadniła naruszenia art. 64 ust. 1, zarzuty dotyczące równości nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił jak w sentencji.