



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 17 grudnia 2019 r.

Pozycja 252

POSTANOWIENIE

z dnia 28 lutego 2018 r.

Sygn. akt Ts 134/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej H.S. w sprawie zgodności:

- 1) § 1 pkt 1 lit. a uchwały Rady Gminy Kadzidło nr L/348/2014 z dnia 17 października 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2014 r. poz. 9851);
- 2) art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849) z art. 2, art. 32 w związku z art. 84 oraz art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 czerwca 2017 r. (data nadania) skardze konstytucyjnej H.S. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność § 1 pkt 1 lit. a uchwały Rady Gminy Kadzidło nr L/348/2014 z dnia 17 października 2014 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2014 r. poz. 9851; dalej: uchwała) oraz art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849; dalej: u.o.p.l.) z art. 2, art. 32 w związku z art. 84 oraz art. 168 Konstytucji, w zakresie, w jakim zezwala radzie gminy na dowolne różnicowanie stawki podatku od nieruchomości w oparciu o nie dość jasno sprecyzowane kryterium prowadzenia działalności gospodarczej.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Rada Gminy Kadzidło w § 1 pkt 1 uchwały określiła wysokość stawki podatku od gruntów związanych m.in z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie wydobywania torfu bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – 0,69 zł od 1 m² powierzchni (lit. a) oraz pozostałych, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – 0,52 zł od 1 m² powierzchni (lit. b).

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy dnia z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: u.s.g.) oraz art. 5 ust. 1 i ust. 4 i art. 6 u.o.p.l.

Pismem z 5 lutego 2015 r. skarżący wezwał Radę Gminy Kadzidło do usunięcia naruszenia prawa, wskazując, że określenie stawek podatku od nieruchomości nastąpiło w sposób sprzeczny z przepisami u.o.p.l. i prowadzi do niedopuszczalnej prawnie dyskryminacji, zaś jej uchwalenie nastąpiło w sposób niezgodny z przepisami o pomocy publicznej oraz chroniącymi konkurencję.

W odpowiedzi na wezwanie Rada Gminy Kadzidło podniosła, że przy określeniu stawek dopuszczalne jest różnicowanie ich wysokości dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystania gruntu. Rada Gminy Kadzidło zaznaczyła, że nie przekroczyła stawki maksymalnej i nie naruszyła przedmiotowego charakteru zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości.

Na powyższą uchwałę skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: WSA), domagając się stwierdzenia nieważności § 1 pkt 1 lit. a uchwały.

WSA wyrokiem z 15 marca 2016 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę, wskazując, że analiza podstaw prawnych zaskarżonej uchwały upoważnia do stwierdzenia, iż „Rada Gminy Kadzidło podjęła zaskarżoną uchwałę w ramach prawa organów samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, wynikającego u.o.p.l.” Od powyższego wyroku skarżący wniósł skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 2 lutego 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną podnosząc, że Rada Gminy Kadzidło nie przekroczyła granic upoważnienia określonego art. 5 ust. 2 u.o.p.l., gdyż zróżnicowanie stawek nastąpiło ze względu na rodzaj prowadzonej działalności, która to przesłanka została wprost wyartykułowana w upoważnieniu z art. 5 ust. 2 u.o.p.l.

Zdaniem skarżącego kryteria, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.o.p.l., nie spełniają wymogów konstytucyjnych, ponieważ rada gminy w zasadzie nie podlega żadnej kontroli w zakresie różnicowania stawek podatkowych, co znajduje wyraz w stanie faktycznym sprawy. Rada gminy, w ocenie skarżącego, może dowolnie „szafować” kryteriami wymienionymi w art. 5 ust. 2 u.o.p.l. i dostosowywać je do podmiotu podatku, pod pozorem kryterium przedmiotowego. Skarżący wskazał, że w wypadku art. 5 u.o.p.l. niewystarczające jest, dla celów zastosowania prawa wyróżnienie kryterium przedmiotu podatku od podmiotu podatku, bowiem w praktyce każde kryterium podmiotowe da się opisać kryterium przedmiotowym.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach określonych w Konstytucji. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. Przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może być tylko taki przepis, który zastosował sąd lub organ administracji publicznej, rozstrzygając ostatecznie indywidualną sprawę skarżącego (zob. J. Trzeciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, tom II, wyd. II, Warszawa 2016).

Wskazany przez skarżącego wyrok NSA, mimo że jest wyrokiem ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, to jednak nie spełnia kryterium indywidualności. Wyrok ten, wydany w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., nie rozstrzyga o konkretnych prawach lub wolnościach skarżącego, jak również nie nakłada na niego żadnych obowiązków, które godziłyby w przysługujące mu prawa i wolności. Przewidziana w art. 101 ust. 1 u.s.g. skarga inicjuje postępowanie w przedmiocie oceny legalności uchwał podejmowanych przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej (akty prawa miejscowego). Rozstrzygające tę kwestię wyroki sądów administracyjnych stanowią realizację konstytucyjnej kompetencji do orzekania o zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego z ustawami (art. 184 Konstytucji). Wyroki te nie mają charakteru indywidualnych rozstrzygnięć odnoszących się bezpośrednio do sfery praw lub wolności konkretnego podmiotu. Nie zawierają także ustalenia okoliczności stanu faktycznego, z których można by wnioskować o rzeczywistym naruszeniu indywidualnych praw lub wolności (por. postanowienia TK z: 29 listopada 2000 r., sygn. Ts 139/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 39 oraz 29 czerwca 2012 r., sygn. Ts 196/09, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 322).

Dopiero uchwała, będąca przedmiotem kontroli w trybie art. 101 u.s.g., jest podstawą do wszczęcia indywidualnych postępowań administracyjnych (zob. art. 207 § 1 w związku z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.), natomiast wyrok stwierdzający jej nieważność jest podstawą do wzruszenia, w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym, indywidualnych rozstrzygnięć wydanych na jej podstawie (art. 147 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. z 2016 r. poz. 1066, ze zm.).

Trybunał podkreśla, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wynika iż przedmiotem skargi mogą być wyłącznie te przepisy prawa, na podstawie, których sądy ukształtowały sytuację prawną skarżącego. Zasadniczym warunkiem jej wniesienia jest konkretne naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, którego źródłem jest rozstrzygnięcie organu władzy publicznej, w sposób bezpośredni odnoszące się do sfery prawnej zindywidualizowanego podmiotu (por. postanowienia TK z: 28 czerwca 2017 r., sygn. Ts 233/16, OTK ZU B/2017, poz. 165 oraz 1 października 2014 r., sygn. Ts 239/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 39).

Brak ostatecznego rozstrzygnięcia determinuje również stwierdzenie, że skarżący nie wskazał prawidłowo przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Trybunał jednoznacznie stwierdza, że uchwała oraz art. 5 u.o.p.l. nie stanowiły normatywnej podstawy, lecz jedynie przedmiot rozstrzygnięcia sądu administracyjnego.

Jako że wskazany przez skarżącego wyrok NSA nie spełnia cech ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ze względu na niewskazanie przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072) należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny 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 doręczenia tego postanowienia.