



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 11 stycznia 2022 r.

Pozycja 3

POSTANOWIENIE

z dnia 21 października 2021 r.

Sygn. akt Ts 147/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Gminy Nowa Dęba w sprawie zgodności:

art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 188 poz. 1840) w zakresie, w jakim „dają gminie prawo zwrotu części rekompensacyjnej subwencji ogólnej na wyrównanie dochodów utraconych z powodu ustawowego zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli znajdujących się na terenie strefy ekonomicznej, które są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, może dotyczyć ubytków dochodów za jeden poprzedni rok”, z art. 165 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 13 maja 2021 r. (data nadania) Gmina Nowa Dęba (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z 4 stycznia 2019 r. (znak: ST3.4755.65.2018) Minister Finansów, ponownie rozpoznawszy sprawę, utrzymał w mocy swoją decyzję z 1 grudnia 2015 r. (znak: ST3.4701.7.2015) odmawiającą zwrotu utraconych przez skarżącą dochodów z tytułu ustawowego zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli położonych na terenie Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej za lata 2007-2011. W uzasadnieniu podkreślono, że z treści mających zastosowanie w sprawie przepisów jednoznacznie wynika związek czasowy pomiędzy utratą dochodów a uzyskaniem części rekompensującej subwencji ogólnej. Odbywa się to w dwuletniej „zamkniętej” sekwencji czasowej z „roku na rok”. Zatem gmina otrzymuje z budżetu państwa część rekompensującą subwencji ogólnej, w roku następującym bezpośrednio po roku, w którym utraciła dochody. W związku z tym nie jest możliwe uzyskanie zwrotu utraconych dochodów dotyczących lat poprzednich.

Wyrokiem z 10 lipca 2019 r. (sygn. akt V SA/Wa 412/19) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) uchylił zaskarżoną przez skarżącą decyzję. Od powyż-

szego wyroku WSA skargę kasacyjną wniósł Minister Finansów. Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 5 stycznia 2021 r. (sygn. akt I GSK 2004/19) uchylił rozstrzygnięcie WSA z 10 lipca 2019 r. i oddalił skargę skarżącej. W uzasadnieniu wskazano, że „nie jest uprawniona wykładnia celowościowa art. 10 ust. 5 ustawy [z dnia 2 października 2003 r.] o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw [(Dz. U. Nr 188, poz. 1840)], ze względu na wyjątkowy charakter tego przepisu oraz spójny system rozwiązań wynikający z ustawy i rozporządzenia [tj. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych; Dz. U. Nr 65 poz. 599], z którego jednoznacznie wynika, że część rekompensująca subwencji ogólnej na wyrównanie ubytków dochodów wynikających ze zwolnienia ustawowego od podatku od nieruchomości: gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy ekonomicznej, przyznawana jest w dwuletniej zamkniętej strefie czasowej z «roku na rok». Tym samym nie jest uprawnione uzyskanie takiej rekompensaty za lata wcześniejsze niż rok poprzedni, za który w rozumieniu tego przepisu przyznawana jest subwencja”.

Powyższe orzeczenie, wskazane przez skarżącą jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, zostało jej doręczone 15 lutego 2021 r.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 18 czerwca 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 12 lipca 2021 r.), na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), wezwał skarżącą do doręczenia odpisów lub poświadczonych za zgodność z oryginałem decyzji Ministra Finansów z 4 stycznia 2019 r. (znak: ST3.4755.65.2018) i z 1 grudnia 2015 r. (znak: ST3.4701.7.2015) wraz z czterema kopiami.

Skarżąca przesłała dokumenty 19 lipca 2021 r. (data nadania).

Skarżąca twierdzi, że wykładnia art. 10 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw, (Dz. U. Nr 188 poz. 1840) przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 stycznia 2021 r. jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym ich samodzielności finansowej, oraz jest przejawem braku realizacji konstytucyjnego nakazu ochrony ich samodzielności sądowej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Skargom niespełniającym tych warunków Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu.

2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyrażał pogląd, zgodnie z którym gmina jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań publicznych, nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw. Z tego powodu gmina nie ma zdolności skargowej (zob. postanowienie pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

2.1. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 18 grudnia 2013 r. (sygn. Ts 13/12, OTK ZU nr II/B/2014, poz.833) Trybunał stwierdził natomiast, że „treść art. 79 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do apriorycznego wyłączenia legitymacji skargowej; w świetle tego przepisu punkt ciężkości oceny powinien być przesunięty z badania cech podmiotu skarżącego na badanie, czy przysługują mu konstytucyjne wolności lub prawa”. Jak podkreślił Trybunał, skarga konstytucyjna ma charakter kontroli konkretnej, dlatego też w każdym przypadku należy ustalić, czy osobie prawa publicznego, która wystąpiła do Trybunału, przysługują wolności lub prawa konstytucyjne, a w konsekwencji legitymacja czynna do wniesienia skargi konstytucyjnej. Przyjęcie, że podmiot, który wniósł skargę, korzysta z konstytucyjnych wolności lub praw statuowanych w postanowieniach Konstytucji wskazanych jako wzorce kontroli, implikuje uznanie, iż ma on legitymację do wniesienia skargi.

2.2. Orzeczenie w sprawie Ts 13/12 zostało wydane po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej złożonej przez publiczny podmiot gospodarczy. W swoich orzeczeniach Trybunał przyjmuje, że przedstawione w nich stanowisko znajduje odniesienie także do jednostek samorządu terytorialnego (zob. postanowienia TK z 11 lutego 2015 r., sygn. Ts 187/14, OTK ZU B/2016, poz. 60 oraz z 16 czerwca 2015 r., sygn. Ts 169/15, 3B/2015, poz. 349).

3. Konstytucyjne warunki wniesienia skargi konstytucyjnej doprecyzowuje m.in. art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Stanowi on, że skarga zawiera wskazanie która konstytucyjna wolność lub konstytucyjne prawo skarżącego zostało naruszone oraz określenie sposobu tego naruszenia.

3.1. Skarżąca zarzuca naruszenie zasad: samodzielności finansowej gminy oraz jej ochrony sądowej (art. 165 i art. 167 Konstytucji). Zasady te nie należą jednak do zakresu praw chronionych za pomocą skargi konstytucyjnej.

3.2. Trybunał zwraca uwagę, że art. 79 Konstytucji został umieszczony w rozdziale II ustawy zasadniczej, odnoszącym się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, w podrozdziale regulującym środki ochrony tych wolności i praw. To usytuowanie ma istotne znaczenie dla wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji. Użyty w tym przepisie wyraz „każdy” należy rozpatrywać w kontekście praw i wolności konstytucyjnych, przed których naruszeniem ma właśnie chronić złożenie skargi konstytucyjnej. Zatem „każdy” w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej oznacza tego, kto jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest więc określony – po pierwsze – przez charakter tej instytucji, pomyślanej jako środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności przede wszystkim człowieka i obywatela, a po drugie – wyznaczony przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności lub praw albo obowiązków konstytucyjnych (zob. postanowienie pełnego składu TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

3.3. W świetle powyższego należy przyjąć, że osoby prawne takie jak skarżąca mogą być podmiotami tylko niektórych praw konstytucyjnych, o ile z ich treści wynika, że są adresowane również do nich. Do praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji nie należą natomiast te, których podmiotami mogą być wyłącznie osoby prawne. Zalicza się do nich m.in. wskazane przez skarżącą prawa (zasady) do samodzielnego i swobodnego wykonywania zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz jej ochrony sądowej. Z tego względu gmina nie może dochodzić ich ochrony w drodze skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 104).

4. Jednocześnie Trybunał zwraca uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego – działające przez swoje organy stanowiące – mogą inicjować abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych dotyczących spraw objętych ich zakresem działania (na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Mają one więc możliwość żądania ochrony swoich interesów, w tym ochrony samodzielności finansowej za pomocą innych środków prawnych niż skarga konstytucyjna.

5. Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca nie wskazała naruszonych praw, a w konsekwencji nie określiła sposobu ich naruszenia. Analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia więc podstawowego warunku określonego w art. 79 Konstytucji, a doprecyzowanego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Wskazana okoliczność jest – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

POUCZENIE

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