

WYROK

z dnia 26 października 2004 r.

Sygn. akt SK 7/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska
Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska
Jerzy Stępień
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu, Ministra Finansów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 października 2004 r., skargi konstytucyjnej Józefa Krawczyka o zbadanie zgodności:

- 1) art. 8 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.) z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 105, poz. 1115) z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 i Nr 101, poz. 444, z 1992 r. Nr 21, poz. 86, z 1994 r. Nr 123, poz. 600, z 1996 r. Nr 91, poz. 409 i Nr 149, poz. 704, z 1997 r. Nr 5, poz. 24, Nr 107, poz. 689, Nr 121, poz. 770 i Nr 123, poz. 780, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 150, poz. 983 i Nr 160, poz. 1058 oraz z 2000 r. Nr 88, poz. 983 i Nr 95, poz. 1041) w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r. jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 105, poz. 1115) z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 listopada 2004 r. w Dz. U. Nr 237, poz. 2383.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej Józefa Krawczyka zakwestionowano art. 8 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.) oraz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 105, poz. 1115). Zdaniem skarżącego unormowania te, nakładając obowiązek podatkowy na wyodrębnioną grupę właścicieli i użytkowników ciężarowego transportu samochodowego – do których zalicza się skarżący – naruszają zasady sprawiedliwości społecznej i równości w zakresie ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji). W ocenie skarżącego przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu regulacje w sposób nieuzasadniony różnicują sytuację prawną właścicieli i użytkowników pojazdów transportu ciężarowego w stosunku do właścicieli i użytkowników innych pojazdów mechanicznych. Ci ostatni nie są bowiem obciążeni świadczeniami publicznymi w postaci podatku od środków transportu. Natomiast podmioty do kategorii których zalicza się skarżący są obciążone podwójnie: podatkiem akcyzowym wliczanym w cenę paliwa oraz podatkiem od środków transportu. Skarżący wskazał, że decyzją Burmistrza Gminy Aleksandrów Łódzki z 10 lipca 2001 r. (nr Fn 3114/9/2001) określono dla niego wysokość podatku od środków transportu za pojazd ciężarowy o ładowności sześciu ton. Skarżący wyczerpał drogę prawną przysługującą w sprawie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2003 r., sygn. I SA/Łd 1712/01 oddalający skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z 20 sierpnia 2001 r. nr K.O. 4408/01). Ostateczne rozstrzygnięcie zostało doręczone skarżącemu 24 czerwca 2003 r., zaś skargę konstytucyjną złożono 19 września 2003 r., tym samym dochowany został termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

2. Prokurator Generalny w piśmie z 2 marca 2004 r. przedstawił stanowisko, że zakwestionowane przepisy ustawy oraz rozporządzenia są zgodne z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji. Podkreślił, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę nie podzielił wątpliwości skarżącego co do konstytucyjności kwestionowanych przepisów i nie wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Wskazał, że zasada równości, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nakazuje jednakowo traktować podmioty charakteryzujące się daną cechą relewantną (istotną). Natomiast w przedstawionej sprawie można zasadnie przyjąć, że skoro pojazdy ciężarowe mają większy wpływ na eksploatację i stan dróg publicznych niż pojazdy osobowe to rodzaj pojazdu jest wystarczającą cechą dla zgodnego z Konstytucją zróżnicowania w obciążeniu podatkiem.

3. W piśmie z 2 kwietnia 2004 r. Minister Finansów wniósł o uznanie, iż przepis art. 8 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r. oraz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 listopada 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są zgodne z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji. Opierając swoje stanowisko na ustalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego podniósł, że równość wobec prawa to zasadność wybrania kryterium różnicowania podmiotów prawa. Zasada równości nakazuje bowiem równo traktować podmioty podobne (identyczne), czyli zezwala różnicować podmioty nie posiadające podobnego (identycznego) charakteru. Minister Finansów podniósł, że nietrafny jest zarzut, iż

właściciele kategorii środków transportu, do których zalicza się skarżący, są podwójnie opodatkowani, tj. opodatkowani podatkiem od środków transportowych i podatkiem akcyzowym wliczonym w cenę paliwa. Wskazał przy tym, że przedmiot opodatkowania, zakres podmiotowy, jak i rodzaj podatku są w obu przypadkach różne. Podkreślił, że podatek od środków transportowych jest podatkiem o charakterze majątkowym, zaś podatek akcyzowy jest podatkiem pośrednim (obrotowym). Jego ciężar ekonomiczny jest ponoszony przez konsumenta, który jednak nie jest w ujęciu formalnym podatnikiem.

4. W piśmie z 20 kwietnia 2004 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił stanowisko Sejmu, w myśl którego art. 8 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu stanowiska podkreślił, że zdaniem Sejmu realizacja konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej wręcz wymaga, aby udział finansowy właścicieli pojazdów, o których mowa w art. 8 kwestionowanej ustawy, w utrzymaniu i budowie dróg był większy niż właścicieli innych pojazdów, ponieważ ich pojazdy w sposób niewspółmiernie większy wpływają na pogorszenie stanu dróg i są o wiele bardziej uciążliwe dla środowiska.

II

Na rozprawie 26 października 2004 r. stawili się przedstawiciele Sejmu, Ministra Finansów i Prokuratora Generalnego oraz skarżący osobiście.

Wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze zakwestionowano m.in. konstytucyjność art. 8 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.). Przepis art. 8 pkt 1 wskazanej ustawy był jedną z podstaw prawnych wydanej w sprawie skarżącego decyzji organu władzy publicznej dotyczącej określenia wysokości podatku od środków transportowych. W związku z tym Trybunał ustalił, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest przepis art. 8 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2001 r., gdyż właśnie na podstawie tego przepisu została wydana decyzja w sprawie skarżącego.

2. Zdaniem skarżącego art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 105, poz. 1115) są niezgodne z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji. Skarżący zarzucił, że unormowanie prawne zawarte w art. 8 powołanej ustawy jest sprzeczne z zasadą równego traktowania przez władze publiczne wszystkich podatników. Zakwestionował nałożenie podatku od takich środków transportowych jak pojazdy ciężarowe, mimo że obowiązek ten nie obciąża posiadaczy samochodów osobowych. Takie zróżnicowanie – zdaniem skarżącego – jest niesprawiedliwe, skoro wszyscy posiadacze pojazdów mechanicznych – niezależnie od ich rodzaju – korzystają z dróg publicznych, przyczyniając się do ich zużycia, natomiast podatek nałożono tylko na właścicieli samochodów ciężarowych. Skarżący wskazał ponadto, że skoro z art. 84 Konstytucji wynika, iż każdy jest zobowiązany do płacenia podatków, to obciążenie określonym

podatkiem tylko niektórych grup zawodowych sprzeczne jest z zasadą równości i sprawiedliwości społecznej.

3. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że z zasady równości wobec prawa wynika, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Nie oznacza to jednak obowiązku identycznego traktowania przez ustawodawcę każdego z tych adresatów w każdej sytuacji. W uzasadnieniu orzeczenia z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95 (OTK w 1995 r., cz. II, poz. 37) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Z istoty konstytucyjnej zasady równości wynika nakaz odmiennego traktowania podmiotów zaliczających się do różnych kategorii.

W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych część podmiotów jest obciążona podatkiem od środków transportowych. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem przepisu art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podatek od środków transportowych obejmował wszystkie pojazdy samochodowe. Przepis ten został zmieniony przez objęcie podatkiem od środków transportowych niektórych tylko kategorii pojazdów. Ocena tego zróżnicowania z punktu widzenia zasady równości oraz zasady sprawiedliwości społecznej nie prowadzi do uznania regulacji ustawowej, która je wprowadza, za niezgodną z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już w tej sprawie podkreślając, że jednoznaczna decyzją ustawodawcy było pozostawienie obciążenia podatkiem od środków transportowych tych pojazdów, których ładowność w szczególny sposób powoduje niszczenie nawierzchni dróg (zob. uzasadnienie orzeczenia z 1 września 1998 r., sygn. U. 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63).

Niezależnie od powyższego Trybunał przypomina, że powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, ma podstawę we wskazanym również przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 84 Konstytucji. Zakres tego obowiązku określają każdorazowo ustawy. W art. 84 oraz w art. 217 Konstytucji została sformułowana zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą ustawodawca ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa. Przepis art. 87 Konstytucji ustanawia obowiązek ponoszenia przez obywateli ciężarów i świadczeń publicznych, w tym określonych w ustawie podatków. Trybunał Konstytucyjny wskazywał na swobodę przysługującą ustawodawcy w kształtowaniu i realizowaniu polityki podatkowej, w wyborze pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych (tak zwłaszcza w uzasadnieniu orzeczenia z 12 stycznia 1995 r., sygn. K 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2). Swoboda ustawodawcy nie oznacza jednakże dowolności, gdyż wymaga poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

4. Trybunał Konstytucyjny nie wyprowadza także z faktu obciążenia posiadaczy niektórych pojazdów, oprócz podatku akcyzowego, podatkiem od środków transportowych, że mamy do czynienia – jak twierdzi skarżący – z podwójnym opodatkowaniem z tego samego tytułu. Oba podatki zostały wprowadzone z formalnego punktu widzenia odrębnymi ustawami. Mają one odmienny charakter ekonomiczny. Podatek akcyzowy stanowiący dochód budżetu państwa należy do podatków pośrednich, co umożliwia faktyczne przesunięcie ciężaru podatkowego z podatnika na inne podmioty. Przedmiot opodatkowania stanowią czynności faktyczne wskazane (obecnie) w ustawie z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 254 ze zm.). Natomiast

obowiązek podatkowy wynikający z art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika z samego faktu posiadania środków transportowych określonych w tym przepisie.

5. W skardze konstytucyjnej został również sformułowany zarzut niezgodności § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 listopada 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji. Odnosnie do tego zarzutu skarga nie zawiera jednak wystarczającego uzasadnienia. Kwestionowane rozporządzenie, wydane na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dotyczy wyłącznie podwyższenia, zgodnie ze wskaźnikiem inflacji ustalonym na podstawie komunikatu Prezesa GUS, górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od środków transportowych. Trybunał stwierdza, że brak jest jakiegokolwiek merytorycznego związku między regulacją § 1 kwestionowanego rozporządzenia a treścią norm konstytucyjnych wynikających z art. 2, art. 32 oraz art. 84 Konstytucji. Sam fakt, że wysokość podatku od środków transportowych wymierzonego w decyzji skierowanej do skarżącego wyliczono w granicach określonych w uchwale Rady Gminy podjętej na podstawie przepisu zakwestionowanego rozporządzenia, nie może być położony na wskazane wzorce konstytucyjne. W skardze konstytucyjnej nie zakwestionowano bowiem wysokości podatku od środków transportowych, lecz objęcie nim tylko określonej grupy podatników. Określenie w rozporządzeniu górnych granic stawek podatku od środków transportowych nie odnosi się do wskazanych przez skarżącego zasad sprawiedliwości społecznej i równości w zakresie ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Tym samym skarga konstytucyjna w zakresie zarzutu niekonstytucyjności § 1 rozporządzenia wykonawczego wykazuje cechy oczywistej bezzasadności (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną wnosi się na zasadach określonych w ustawie. Zarzut skarżącego we wskazanym zakresie nie mieści się zaś w ustawowo określonych granicach dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Trybunał w obecnym składzie w pełni podziela dotychczasową linię orzecznictwa, w myśl której na każdym etapie postępowania możliwe jest badanie, czy nie zachodzi żadna z ujemnych przesłanek wydania rozstrzygnięcia, czego następstwem będzie umorzenie postępowania w całości lub w części (por. postanowienia z: 5 grudnia 2001 r., K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 20 marca 2002 r., K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 13 listopada 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 92).

W niniejszej sprawie, w zakresie badania zgodności § 1 zaskarżonego rozporządzenia z art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji, zachodzą przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.