

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – sprawozdawca
Marek Safjan

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 17 stycznia 2001 r. na rozprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie, że wyłączenie ze zwolnienia od podatku od towarów i usług – usług, o których stanowi art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) w załączniku nr 2 do tej ustawy z pozycji 13 działalności lombardów, chyba że usługi lombardowe są świadczone przez banki – narusza konstytucyjne zasady ustanowione w art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Artykuł 7 ust. 1 pkt 2 w związku z poz. 13 pkt 3 załącznika nr 2 do ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50; zm.: Nr 28, poz. 127, Nr 129, poz. 599; z 1994 r. Nr 132, poz. 670; z 1995 r. Nr 44, poz. 231, Nr 142, poz. 702, 703; z 1996 r. Nr 137, poz. 640; z 1997 r. Nr 111, poz. 722, Nr 123, poz. 776 i 780, Nr 137, poz. 926, Nr 141, poz. 943, Nr 162, poz. 1104; z 1998 r. Nr 139, poz. 905, Nr 161, poz. 1076; z 1999 r. Nr 50, poz. 499, Nr 57, poz. 596, Nr 95, poz. 1100; z 2000 r. Nr 68, poz. 805, Nr 105, poz. 1107) jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:**I**

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 7, poz. 62.

1. Rzecznik Praw Obywatelskich w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 29 lutego 2000 r. zarzucił, że wyłączenie ze zwolnienia od podatku od towarów i usług – usług, o których stanowi art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.) w załączniku nr 2 do tej ustawy z pozycji 13 działalności lombardów, chyba że usługi lombardowe są świadczone przez banki – narusza konstytucyjne zasady ustanowione w art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prezentując stan prawny Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że udzielanie pożyczek przez lombardy – według klasyfikacji towarów i usług – zalicza się do usług z zakresu pośrednictwa finansowego. Usługi te, co do zasady, zwolnione są z podatku od towarów i usług na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w związku z treścią poz. 13 załącznika nr 2 do tej ustawy. W pozycji 13 załącznika, określającej zakres zwolnienia, ustawodawca wprowadził jednak wyjątek, a mianowicie: zwolnieniu nie podlega działalność lombardów “z wyjątkiem usług świadczonych przez banki”. W konsekwencji usługi lombardowe nie świadczone przez banki podlegają opodatkowaniu stawką 22%. Tymczasem, zdaniem Rzecznika, umowa lombardowa, będąca jedną z umów cywilnoprawnych nienazwanych, posiada określony charakter prawny, a jej istota nie ulega zmianie w zależności od tego, jaki podmiot gospodarczy ją zawiera. W tej sytuacji, opodatkowanie tej umowy podatkiem od towarów i usług tylko wówczas, gdy zawiera ją lombard i zwolnienie od podatku, gdy zawiera ją bank, jest sprzeczne z konstytucją.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił też uwagę na fakt, że lombardy są ponadto obciążone opłatą skarbową z tytułu zawieranych umów pożyczki. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 5 lit.a ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 4, poz. 23 ze zm.), opłacie skarbowej nie podlegają między innymi umowy objęte zwolnieniami na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Zwolnienie banków z tego podatku pociąga za sobą jednocześnie brak obowiązku uiszczania opłaty skarbowej. Rzecznik podkreśla, że lombardy – na skutek zmian przepisów o opłacie skarbowej, wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lipca 1996 r. (Dz.U. Nr 82, poz. 381) – nie korzystają ze zwolnienia z opłaty skarbowej na podstawie § 68 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz.U. Nr 136, poz. 705).

W ocenie wnioskodawcy, przedstawiony stan prawny narusza art. 2 konstytucji; zasada praworządności wyrażona w tym przepisie ma nie tylko formalny charakter, lecz zobowiązuje także ustawodawcę do tworzenia sprawiedliwego prawa. Zasada sprawiedliwości ma ścisły związek z zasadą równości, rozumianą w ten sposób, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, powinny być traktowane równo. W odniesieniu do prawa podatkowego oznacza to, że podmioty gospodarcze prowadzące taką samą co do istoty prawnej działalność w zakresie udzielania pożyczek, powinny być w ten sam sposób opodatkowane. Istniejąca sytuacja, w której jeden rodzaj tych podmiotów został opodatkowany zarówno podatkiem od towarów i usług, jak i opłatą skarbową, inne zaś są od tej opłaty zwolnione, narusza zakaz dyskryminacji i zasadę równości wobec prawa.

Odstępstwo od tych zasad konstytucyjnych jest możliwe tylko wtedy, gdy jest racjonalnie uzasadnione i nie opiera się na dowolnie ustalonych kryteriach. W przypadku zaskarżonych przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich takiego uzasadnienia nie dostrzega.

2. Prokurator Generalny w stanowisku z 13 maja 2000 r. wyraził pogląd, iż treść poz. 13 pkt 3 załącznika nr 2 do ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz

o podatku akcyzowym w zw. z jej art. 7 ust. 1 pkt 2 jest zgodna z art. 2 konstytucji i nie jest niezgodna z art. 32 konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny poddał analizie istotę zwolnienia podatkowego, którego dotyczą zarzuty sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Punktem wyjścia jest art. 84 konstytucji stanowiący, iż każdy ma obowiązek świadczenia podatków. Zwolnienia są wyjątkiem od tej zasady, dopuszczalnym na podstawie art. 217 konstytucji. Ten ostatni przepis, wprowadzając wyłączność ustawy, nie zawiera materialnych ograniczeń, które wiązałyby ustawodawcę zwykłego w ich stanowieniu. Zwolnienia pozostawione są więc ustawodawcy zwykłemu, przy czym, pełnią one m.in. funkcję stymulacyjną, promującą określony rodzaj działalności. Przy ich pomocy ustawodawca realizuje politykę gospodarczą państwa.

Zaskarżone przepisy Prokurator Generalny ocenia uwzględniając funkcję zwolnień podatkowych. Zwolnienie wynikające z treści poz. 13 pkt 3 załącznika nr 2 służy realizacji rozwoju usług bankowych, którym to rozwojem zainteresowane jest całe społeczeństwo. Zwolnieniem nie objęto natomiast działalności lombardów, które korzystają z pełnej swobody zawierania umów i – wykorzystując aktualny brak regulacji karalnej lichwy – stosują wysokie oprocentowanie pożyczek. Uzasadnia to wyłączenie z zakresu preferencji podatkowej działalności lombardów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przedstawiona regulacja nie narusza konstytucyjnej zasady równości. Banki i lombardy nie wykazują cech wspólnych, ani faktycznych, ani prawnych, które nakazywałyby równe traktowanie ich działalności pod względem podatkowym. Podmioty te nie działają bowiem w takich samych warunkach prawnych i ekonomicznych. Funkcjonowanie banków, a zwłaszcza charakter i treść pożyczki bankowej, są szczegółowo normowane przez ustawę – prawo bankowe oraz wydane na jej podstawie regulaminy i ogólne warunki umów. Natomiast lombardy korzystają z pełnej swobody, a działalność przez nie prowadzona przybiera charakter działalności handlowej, nie zaś – świadczenia usług finansowych. Prokurator podkreśla, że także przed zmianą stanu prawnego działalność lombardów nie była uważana za świadczenie usług finansowych, a Ministerstwo Finansów za usługi finansowe nakazywało uznawać tylko czynności banków. Nie jest zatem trafny pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, iż działalność banków i lombardów w zakresie udzielania pożyczek jest taka sama. W konsekwencji nie można mówić o naruszeniu zasady sprawiedliwości.

W końcowym fragmencie uzasadnienia Prokurator Generalny wyraził przekonanie, iż art. 32 konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli. Powołując się na orzeczenie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny wskazał, iż zasada równości odnosi się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, a nie do równości osób prawnych czy innych podmiotów nie będących osobami fizycznymi.

3. W odpowiedzi na stanowisko Prokuratora Generalnego rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił trzy opinie prawne profesorów B. Brzezińskiego, R. Mastalskiego i W. Modzelewskiego i wniósł o dołączenie tych opinii do materiałów sprawy. Wszyscy autorzy prezentują pogląd zbieżny ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, a zatem stoją na stanowisku, że stan prawny istniejący w zakresie opodatkowania działalności lombardów nosi cechy regulacji o charakterze dyskryminacyjnym i – w konsekwencji – narusza art. 32 konstytucji.

4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 3 listopada 2000 r. wyraził pogląd, iż kwestionowany przepis nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, gdyż usługi pośrednictwa finansowego w zakresie udzielania pożyczek świadczone przez lombardy i banki nie są tymi samymi czynnościami (usługami). Nie jest uzasadniony

pogląd, że zwolnienie z podatku tylko określonej kategorii podmiotów narusza art. 32 ust. 1 konstytucji. Marszałek nie podzielił też poglądu wnioskodawcy w kwestii podwójnego opodatkowania działalności lombardów. Zasygnalizował, iż 1 stycznia 2001 r. wchodzi w życie ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych; zmiany opodatkowania mogą wpłynąć na ocenę zasadności wniosku w rozpatrywanej sprawie.

II

Na rozprawie 17 stycznia 2001 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich poparł wniosek. Rozwijając przedstawioną w nim argumentację podkreślał, iż banki i lombardy – w zakresie udzielania pożyczek – prowadzą taką samą działalność. Zwrócił uwagę na społeczne skutki obciążenia lombardów podatkiem VAT. Wpływa to na podwyższenie kosztów udzielania pożyczek przez lombardy, które świadczą usługi dla niezamożnej części społeczeństwa.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Wyrazili przekonanie, że kwestionowane przepisy nie naruszają konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy w pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie zakresu kontroli konstytucyjnej. Oceniając zasadność wniosku Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne uwzględnienie zmian normatywnych, wprowadzonych ustawami z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych i o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 86, poz. 959 i 960). Ustawy te weszły w życie 1 stycznia 2001 r.; jednocześnie moc obowiązującą utraciły: ustawa o opłacie skarbowej z 1989 r. i wydane do niej akty wykonawcze. Trybunał podkreśla, że choć przepisy ustawy o opłacie skarbowej nie są przedmiotem wniosku w rozpatrywanej sprawie, jednak zarzut podwójnego opodatkowania, podatkiem od towarów i usług oraz opłatą skarbową, powraca zarówno w uzasadnieniu wniosku, jak i stanowi istotną część rozważań zawartych w opiniach prawnych wspierających wniosek. Podwójne obciążenie lombardów daniną publiczną ma bowiem – zdaniem wnioskodawcy – istotne znaczenie dla oceny kontekstu zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa, formułowanego pod adresem obowiązującej regulacji. W związku z tym konieczne jest zwrócenie uwagi na zmiany legislacyjne dotyczące opłaty skarbowej. W chwili złożenia wniosku nowe akty prawne wprawdzie jeszcze nie obowiązywały, jednak – wobec zmian, które nastąpiły – orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w oparciu o nieobowiązujący już stan prawny byłoby zbędne. Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne dokonanie oceny prawnej z uwzględnieniem nowej regulacji. Pociąga ona bowiem za sobą modyfikację merytorycznych podstaw zarzutów sformułowanych we wniosku. Jak wynika z analizy ustawy o opłacie skarbowej, zakres obowiązku jej uiszczenia ulega daleko idącemu zawężeniu (art. 1 ustawy o opłacie skarbowej); na pewno nie będzie ona obciążała czynności prawnych polegających na udzielaniu pożyczek, gdyż są to typowe czynności cywilnoprawne, do których odnosi się nowa, odrębna ustawa (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych). Ustawa ta nie znajduje jednak zastosowania w stosunku do czynności prawnych, “jeżeli przynajmniej jedna ze stron z tytułu dokonania

czynności na podstawie odrębnych przepisów jest opodatkowana podatkiem od towarów i usług lub jest zwolniona od tego podatku” (art. 2 pkt 4 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych). W konsekwencji, od 1 stycznia 2001 r. nie uległy zmianie zasady opodatkowania pożyczek udzielanych przez banki i lombardy, natomiast – po stronie tych ostatnich – odpadła danina w postaci dawnej opłaty skarbowej.

Ze względu na przedmiot zaskarżenia Trybunał Konstytucyjny podda ocenie wyłącznie skutki prawne zwolnienia podatkowego sformułowanego w poz. 13 załącznika nr 2 do ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Obejmuje ono – w sposób generalny – usługi pośrednictwa finansowego. Rezygnując na razie z analizy prawnej należy stwierdzić fakt notoryjnie znany, iż banki są instytucjami powołanymi do świadczenia takich właśnie usług. Ich zwolnienie z opodatkowania VAT wynika więc w sposób wyraźny z brzmienia poz. 13 załącznika nr 2 do ustawy. Opodatkowanie banków podlega zatem ustawie o podatku od osób prawnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 ze zm.), w której zresztą kilka przepisów ustawodawca poświęcił wyłącznie bankom. Inaczej przedstawia się kwestia opodatkowania lombardów. Sformułowanie wyłączenia ze zwolnienia podatkowego wprowadzone w poz. 13 pkt 3 załącznika nie pozostawia wątpliwości, że ich działalność jest objęta podatkiem od towarów i usług. Natomiast z innych przepisów wynika zakres tego obowiązku podatkowego:

- podlega mu kwota prowizji pobranej przez lombard od udzielonej pożyczki, przy czym w grę wchodzi stawka podstawowa w wysokości 22%; dotyczy to przypadków, gdy pożyczka jest zwracana, albo

- jeśli lombard dokonuje sprzedaży towaru stanowiącego zabezpieczenie pożyczki, czynność ta podlega opodatkowaniu według stawki właściwej dla danego towaru.

Taki właśnie stan prawny w zakresie opodatkowania banków i lombardów będzie przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

2. Przedstawiona regulacja narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 2 konstytucji, w którego treści zawarta jest zasada sprawiedliwości społecznej i art. 32 konstytucji, statuujący zasadę równości wobec prawa. Z przepisów tych wnioskodawca wyprowadza zasadę równości i sprawiedliwości opodatkowania. Uzasadnienie akcentuje jednak głównie cechy dyskryminacyjne kwestionowanej regulacji, a zatem kładzie nacisk na naruszenie art. 32 konstytucji. Brak uzasadnienia zarzutu sprzeczności z art. 2 konstytucji pozwala sądzić, że zarzut ten Wnioskodawca traktuje jako oczywistą konsekwencję pogwałcenia zasady równości. Takie ujęcie problemu wyznacza też kolejność rozważań Trybunału Konstytucyjnego: analiza zarzutu naruszenia art. 2 konstytucji staje się aktualna dopiero w razie uznania, iż kwestionowane przepisy są sprzeczne z jej art. 32.

IV

1. Przystępując do oceny zaskarżonych przepisów z punktu widzenia art. 32 konstytucji, za punkt wyjścia trzeba przyjąć rozumienie zasady równości, które zostało ustalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz przywołane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w uzasadnieniu wniosku w niniejszej sprawie. Istotą tej zasady jest równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną). W uzasadnieniu jednego z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że “wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (*K. 17/95*, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: *K. 7/98*, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505). Oznacza to jednocześnie dopuszczalność

zróznicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów (*tamże*). Dopiero, “jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości” (K. 7/98, jak wyżej). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, “takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium zróznicowania” (*tamże*). Wykorzystując powyższe ustalenia do oceny wniosku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wskazana przez wnioskodawcę, niewątpliwa odmienność zasad opodatkowania banków i lombardów mogłaby oznaczać naruszenie art. 32 konstytucji tylko pod warunkiem, iż podmioty te charakteryzują się tą samą cechą prawnie relewantną i jednocześnie brak między nimi różnic uzasadniających odmiennie traktowanie przez ustawodawcę. Ocena zasadności wniosku wymaga więc porównania banków i lombardów. Trybunał Konstytucyjny uważa za uzasadnione porównanie najpierw statusu prawnego tych podmiotów, następnie – ich działalności.

2. Status prawny banków i zakres ich działalności regulowane są w licznych aktach prawnych, wśród których na plan pierwszy wysuwa się ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939 ze zm.). Stosownie do jej art. 2 “Bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym”. Zgodnie z dalszymi przepisami banki mogą być tworzone tylko jako osoby prawne określonego rodzaju: państwowe osoby prawne (banki państwowe – art. 14-19 ustawy), spółdzielcze osoby prawne (banki spółdzielcze – art. 20 ustawy), albo spółki akcyjne (art. 21-29 ustawy). Banki to jedna z bardzo nielicznych obecnie w Polsce osób prawnych powstających w tzw. systemie koncesyjnym; utworzenie banku jest uzależnione od zezwolenia Komisji Nadzoru Bankowego wydanego w porozumieniu z Ministrem Finansów. Wymaganie zezwolenia oraz ścisła reglamentacja kapitału założycielskiego (min. 5000000 Euro – art. 32) i gospodarki finansowej banków, a także stała ich kontrola przez organy nadzoru bankowego są wprowadzone dla bezpieczeństwa obrotu finansowego. Wysokie wymagania organizacyjne postawione bankom powodują jednocześnie, że nie są one zwykłymi podmiotami gospodarczymi, lecz – w pewnym sensie – ustawodawca przypisał im funkcję instytucji zaufania społecznego. Świadczy o tym, między innymi, rola wyciągów z ksiąg rachunkowych banków oraz tzw. bankowy tytuł egzekucyjny (art. 95 i nast.).

Bankom należy przeciwstawić przedsiębiorstwa zwane lombardami. W okresie międzywojennym ich działalność była uregulowana rozporządzeniem z dnia 9 maja 1938 r. o zakładach zastawniczych, wydanym przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrami Spraw Wewnętrznych, Przemysłu i Handlu oraz Sprawiedliwości (Dz.U. Nr 41, poz. 337). Podstawę stanowiło upoważnienie zawarte w art. 89 rozporządzenia Prezydenta RP o prawie bankowym (Dz.U. z 1928 r. Nr 34, poz. 321). Powstanie zakładu zastawniczego było koncesjonowane; zezwolenia udzielał Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych (§ 2 rozporządzenia). Jednym z warunków ubiegania się o nie było posiadanie odpowiedniego kapitału zakładowego (250 tys. zł w Warszawie, 150 tys. zł w Krakowie, Lwowie, Poznaniu, Katowicach i Łodzi, 100 tys. zł w innych miejscowościach) i złożenie w Ministerstwie Skarbu kaucji w wysokości 10% tego kapitału. Rozporządzenie szczegółowo regulowało tryb działania zakładów zastawniczych, ich odpowiedzialność za szkodę wynikłą z utraty, ubytku lub uszkodzenia rzeczy przyjętych w zastaw oraz prowadzenie przez nie – poza księgami handlowymi – księgi zastawów, księgi składowej zastawów, księgi sprzedaży zastawów, księgi

ruchomości przyjętych na przechowanie i księgi ruchomości przyjętych do sprzedaży komisowej (§ 16). Powołane przepisy oznaczały ścisłą reglamentację działalności lombardów. Reglamentacja ta, a także samo “autorstwo” rozporządzenia (4 ministrów), są wyrazem świadomości ustawodawcy, iż działalność lombardów ma szczególny charakter i wiąże się z nią szereg zagrożeń dla bezpieczeństwa obrotu prawnego, zarówno z punktu widzenia pożyczkobiorców, jak potencjalnych nabywców ruchomości. Stąd dążenie ustawodawcy do stworzenia gwarancji finansowych i prawnych prawidłowego funkcjonowania lombardów.

Rozporządzenie o zakładach zastawniczych, wraz z Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 17 marca 1928 r. o prawie bankowym, w wykonaniu którego zostało wydane, straciło moc na podstawie art. 49 ustawy z 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym (Dz.U. Nr 20, poz. 121). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w okresie powojennym ustawodawca nie wydał przepisów regulujących w sposób szczególny działalność lombardów. Przyjmuje się, iż zgodnie z zasadą wolności gospodarczej mogą być one prowadzone na podstawie przepisów ogólnych. W chwili złożenia wniosku w niniejszej sprawie były prowadzone w oparciu o ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (tekst jednolity z 1990 r. Dz.U. Nr 26, poz. 149), a obecnie działają na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 – ustawa obowiązująca od 1 stycznia 2001 r.). Forma prawna lombardu jest dowolna; może to być spółka prawa handlowego, jednak najczęściej lombardy nie posiadają osobowości prawnej, lecz są prowadzone przez właściciela – osobę fizyczną lub kilka osób fizycznych związanych umową spółki cywilnej. Jeśli lombard nie jest prowadzony przez spółkę prawa handlowego, nie istnieją żadne wymagania dotyczące wysokości kapitału.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w świetle powyższych uwag traktowanie banków i lombardów jako podmiotów prawnych tej samej kategorii nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Trybunał w obecnym składzie w całości podtrzymuje stanowisko wyrażone już w orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r. (*sygn. K. 11/94*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12), iż “sytuacja prawna banków uformowana jest w sposób szczególny i – generalnie – nie może być przyrównywana do sytuacji prawnej innych podmiotów gospodarczych” (fragment uzasadnienia, s. 131). Konsekwencje tego spostrzeżenia muszą być wzięte pod uwagę, gdy ocenia się sytuację podmiotów na tle konstytucyjnej zasady równości. Trybunał Konstytucyjny podziela zapatrywanie, że “banki i inne podmioty gospodarcze nie mogłyby być uznawane za *podmioty podobne* w takim stopniu, by odnosić się do nich musiały wszelkie konsekwencje zasady równości” (*tamże*).

V

1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, prezentowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz autorów opinii prawnych przekonanie, iż działalność banków i lombardów jest tożsama, stanowi nieporozumienie. Wynika ono między innymi z faktu posługiwania się potocznym znaczeniem słowa “zastaw”, z pominięciem treści prawnej tego terminu. Posługując się potocznym wyobrażeniem zabezpieczenia w postaci zastawu, mówi się, iż lombardy “udzielają pożyczek pod zastaw”, a – co za tym – przynajmniej w pewnym zakresie trudnią się tą samą działalnością gospodarczą, co banki. Pobieżna nawet analiza regulacji zastawu zawartej w art. 306 i nast. kodeksu cywilnego oraz w ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów przekonuje, że w świetle obowiązującego prawa powszechnie przyjęty sposób opisywania działalności lombardów nie może się

ostać. Wykazanie ich odrębności wymaga pogłębionej analizy czynności dokonywanych przez lombardy i banki.

Przystępując do prezentacji działalności gospodarczej lombardów, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne ponowne sięgnięcie do regulacji międzywojennej. W tym punkcie rozważań najistotniejsze znaczenie ma fakt, że ustawodawca międzywojenny precyzyjnie uregulował w powołanym wyżej rozporządzeniu samą umowę zastawniczą, a mianowicie: tryb i formę jej zawierania, oszacowanie przedmiotu zastawu, tzw. dowód zastawniczy, prawa i obowiązki stron, w tym tryb zaspokojenia pożyczkodawcy. W § 38 postanowił, iż: “w razie nieuiszczenia należności zakładu w ciągu dwóch miesięcy od terminu płatności pożyczki (§ 20 pkt 6 i § 26) zakładowi zastawniczemu służy prawo sprzedaży zastawu przez licytację (....)”. Jak wynika z kolejnych przepisów, licytacja ta miała charakter publiczny.

Jak wyżej wspomniano, obecnie w naszym systemie prawa brak przepisów szczególnych regulujących funkcjonowanie zakładów zastawniczych, czyli lombardów. Nie ma też przepisów normujących procedury, jakie powinny być zachowane przy udzielaniu pożyczek i przyjmowaniu zabezpieczeń. Począwszy od 1989 r. w prawie polskim brak też ustawowej granicy maksymalnych odsetek. W konsekwencji lombardy korzystają z niemal pełnej swobody kształtowania treści zawieranych umów. Stwierdzenie tego stanu oznacza jednak także, że lombardy nie są wyposażone w żadne szczególne uprawnienia na wzór tych, które przyznawał im ustawodawca międzywojenny, w szczególności nie dysponują żadną szczególną formą zabezpieczenia wierzytelności i egzekwowania należnych im świadczeń. W tym zakresie podlegają więc przepisom ogólnym prawa cywilnego.

W takim stanie prawnym, co Trybunał Konstytucyjny podkreśla z całym naciskiem, dla zrozumienia istoty funkcjonowania lombardów nie jest trafne odwoływanie się do potocznego sformułowania o “udzielaniu przez nie pożyczek pod zastaw”, które to określenie było adekwatne do stanu prawnego sprzed wojny, lecz konieczne jest sięgnięcie do aktualnie obowiązujących przepisów regulujących zabezpieczenia, w szczególności – zastaw. Zastaw według kodeksu cywilnego, ustanawiany na ruchomościach i prawach zbywalnych, jest rzeczowym zabezpieczeniem wierzytelności. Należy do ograniczonych praw rzeczowych. Zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 306 § 1 kc, zastaw daje wierzycielowi możliwość dochodzenia zaspokojenia z rzeczy obciążonej zastawem. Stosowanie zaś do art. 312 kc “zaspokojenie zastawnika z rzeczy obciążonej następuje według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym”. Z przepisów tych wynika w sposób niewątpliwy, że wierzyciel przyjmujący rzecz w zastaw ma prawo dochodzenia zaspokojenia z rzeczy według przepisów kodeksu postępowania cywilnego regulujących egzekucję z ruchomości (art. 844-879). Z umowy zastawu zawieranej między właścicielem rzeczy (najczęściej jest to sam pożyczkobiorca) a wierzycielem przyjmującym zastaw w żadnym razie nie wynika zatem prawo wierzyciela do sprzedaży rzeczy i zaspokojenia się z jej ceny. W obowiązującym prawie brak regulacji, na wzór międzywojenny, która przyznawałaby prowadzącemu lombard prawo do przeprowadzenia licytacji rzeczy zastawionej. W konsekwencji, pogląd o możliwości sprzedaży rzeczy zastawionej jest po prostu sprzeczny z obowiązującym prawem, w szczególności z regulacją zawartą w kodeksie cywilnym i kodeksie postępowania cywilnego. Inną postać zastawu umownego, tzw. zastaw rejestrowy reguluje ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. Nr 149, poz. 703). Zastawowi temu na ogół nie towarzyszy wydanie rzeczy, natomiast o jego powstaniu decyduje, obok formy pisemnej, ujawnienie zastawu w centralnym rejestrze prowadzonym przez sądy. Według art. 22-23 ustawy, jedną z form zaspokojenia wierzyciela jest przejęcie przez niego własności rzeczy zastawionej. Kolejny przepis, art. 24 ustawy przewiduje zaspokojenie przez sprzedaż

przedmiotu zastawionego, jednak i wówczas konieczne jest zorganizowanie przetargu publicznego, który przeprowadza notariusz lub komornik.

Ta krótka prezentacja zastawu umownego wystarczy, by zorientować się, że lombardy na ogół nie udzielają pożyczek pod zastaw. Zastaw nie jest bowiem zabezpieczeniem, które gwarantuje tak proste i szybkie zaspokojenie wierzyciela, o jakie chodzi przy pożyczkach lombardowych. Prowadzący lombard nie jest zainteresowany wszczynaniem egzekucji sądowej w celu zaspokojenia swego roszczenia, zwłaszcza, że wartość przedmiotów dawanych mu jako zabezpieczenie często nie wystarczyłaby na pokrycie kosztów tej egzekucji. Z drugiej strony jest oczywiste, że – choćby ze względu na czas i koszty – lombardy nie korzystają z zabezpieczenia zastawem rejestrowym.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego już samo wykazanie, że – wbrew potocznym wyobrażeniom – działalność lombardów nie polega na “udzielaniu pożyczek pod zastaw”, ma istotne znaczenie dla wykazania różnicy zachodzącej między czynnościami tych podmiotów i banków. Różnica staje się bardziej wyrazista po udzieleniu odpowiedzi na pytanie, jakimi zabezpieczeniami posługują się lombardy. Właściwe określenie rodzaju tych zabezpieczeń pozwala jednocześnie zrozumieć *ratio legis* obciążenia lombardów podatkiem od towarów i usług. Otóż zabezpieczeniem, które w praktyce lombardów występuje najczęściej jest umowa powiernicza, tzw. przewłaszczenie na zabezpieczenie, które występuje w kilku wariantach. Przewłaszczenie zawsze jednak polega na przeniesieniu własności rzeczy na wierzyciela (w analizowanym przypadku jest nim właściciel lombardu), który – w razie spłacenia pożyczki przez dłużnika – jest zobowiązany do powrotnego przeniesienia nań własności. W braku spłaty, wierzyciel (tj. właściciel lombardu) może rzecz sprzedać i zaspokoić się z ceny, albo zachować rzecz dla siebie, w pewnym sensie zamiast zapłaty. Tego rodzaju zabezpieczenie, choć nie regulowane w przepisach funkcjonuje w praktyce, i – przynajmniej w odniesieniu do rzeczy ruchomych – jest akceptowane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz doktrynę (por. *uchwałę Izby Cywilnej SN z 10 maja 1948 r.*, OSN 1948 r., nr 11, poz. 58, *orzeczenie SN z 19 listopada 1992 r.*, OSNCP 1993, nr 3, poz. 89). Innego rodzaju zabezpieczenie przyjmowane przez lombardy, to upoważnienie prowadzącego lombard przez pożyczkobiorcę do sprzedaży rzeczy pozostawionej w lombardzie i zaspokojenie się z ceny. Ten sposób zabezpieczenia opiera się albo na konstrukcji pełnomocnictwa, gdy pożyczkodawca działa w imieniu i na rzecz pożyczkobiorcy, albo na konstrukcji umowy komisu, gdy pożyczkodawca działa w imieniu własnym, ale na rachunek pożyczkobiorcy. Wszystkie przedstawione tu sposoby zabezpieczenia pożyczek udzielanych przez lombard były ostatnio przedmiotem analizy Sądu Najwyższego (*uchwała z 15 czerwca 1999 r.*, OSP 2000 r., nr 2, poz. 21). Sąd Najwyższy, omawiając obowiązujący stan prawny i praktykę, podkreślił jednocześnie, iż zastaw jako “sposób zabezpieczenia roszczeń właściciela lombardu nie występuje (lub występuje zupełnie wyjątkowo) w praktyce” (s. 72).

Po przedstawieniu rodzajów przyjmowanych zabezpieczeń, pora ustalić, na czym polega “istota prawna działalności w zakresie udzielania pożyczek” przez lombardy, którą wnioskodawca zrównuje z działalnością banków w tym zakresie. Sformułowanie “umowa lombardowa” jest bowiem pewnym skrótem myślowym. Określa się ją jako umowę nienazwaną, zawierającą elementy różnych stosunków prawnych (por. powołane wyżej orzeczenie SN, s. 72). Jednym z dwu jej podstawowych elementów jest pożyczka, a zatem przeniesienie na pożyczkobiorcę własności określonej ilości pieniędzy oraz zobowiązanie się pożyczkobiorcy do zwrotu tej samej ilości pieniędzy wraz z odsetkami. Drugim elementem nie jest jednak – jak na to wskazują powyższe rozważania – ustanowienie zastawu, lecz upoważnienie pożyczkodawcy do sprzedaży rzeczy ruchomych wydanych mu jako zabezpieczenie i zaspokojenia się z uzyskanej ceny. To upoważnienie

pożyczkodawcy może opierać się na podstawie różnych tytułów prawnych: własności, pełnomocnictwa, czy umowy komisju; prawo sprzedania rzeczy powstaje w razie niespłacenia należności w ustalonym terminie (por. powołane wyżej orzeczenie SN).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż na stosunek prawny powstały między lombardem a pożyczkobiorcą składa się szereg elementów różnych umów, przy czym "nasilenie" ich występowania jest zróżnicowane. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego określenie "umowa lombardowa" wiąże się nie tyle z naturą czynności prawnej, co z podmiotem, który jest jej stroną. Tak zwana "umowa lombardowa", to po prostu czynność prawna dwustronna zazwyczaj dokonywana przez lombard.

Jeśli już jednak poszukiwać najbardziej wyraźnej cechy charakteryzującej tzw. "umowę lombardową" w obrocie prawnym, to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jest nią przeniesienie własności określonej ilości pieniędzy w zamian za przeniesienie własności rzeczy ruchomych, z których pożyczkodawca – w razie niespłacenia długu – może się zaspokoić w sposób dowolny, także przez sprzedaż. Ta szczególna cecha umów lombardowych została wyraźnie zaakcentowana przez autora jednej z opinii prawnych załączonych do akt. Czytamy w niej, że "jedyną cechą wyróżniającą ten rodzaj działalności w stosunku do innych podmiotów udzielających pożyczek pieniężnych na podstawie przepisów prawa cywilnego (np. podmiotów kredytujących zakupy na raty) jest sposób zabezpieczenia, w przypadku gdy pożyczkobiorca nie spłaci w terminie zaciągniętej pożyczki" (opinia W. Modzelewskiego, s. 5).

Podsumowując ten fragment rozważań Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że konsekwencją odrzucenia zastawu jako formy zabezpieczenia pożyczki i zastąpienie jej bardziej skutecznymi gwarancjami, opierającymi się na prawie rozporządzania rzeczą przez pożyczkodawcę jest to, że istotną część działalności gospodarczej prowadzonej przez lombardy stanowi sprzedaż rzeczy ruchomych, przekazanych jako zabezpieczenie pożyczki. Działalność lombardów nie jest obecnie regulowana przez przepisy szczególne, które nadawałyby tym przedsiębiorstwom szczególny status, charakter instytucji parabankowych świadczących usługi pośrednictwa finansowego. Skoro funkcjonują one według zasad ogólnych dotyczących ogółu podmiotów gospodarczych, także z punktu widzenia prawa podatkowego, muszą być traktowane tak jak inne podmioty prowadzące działalność w oparciu o ustawę o działalności gospodarczej. Oznacza to obowiązek płacenia podatku od towarów i usług odpowiednio do rodzaju zawieranej transakcji: sprzedaży towaru czy wykonania usługi.

2. Porównanie pozycji banków i lombardów wymaga, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zestawienia mechanizmu funkcjonowania lombardu z regulacją zawartą w art. 5 ustawy – Prawo bankowe. Przepis ten, w ustępie 1, wylicza czynności bankowe. Są to: przyjmowanie wkładów pieniężnych, prowadzenie rachunków bankowych, udzielanie kredytów i gwarancji bankowych, emitowanie papierów wartościowych, wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banków. Kolejny ustęp art. 5 wymienia te czynności, które mogą być wykonywane także przez inne podmioty, lecz fakt ich wykonywania przez bank nadaje czynności charakter czynności bankowej. W tej grupie na pierwszym miejscu znajduje się udzielanie pożyczek pieniężnych, a dalej ustawa wymienia, między innymi: operacje czekowe i wekslowe, terminowe operacje finansowe, nabywanie i zbywanie wierzytelności, udzielanie poręczeń. Jak wynika z wyliczenia zawartego w art. 5, czynności bankowe to wyłącznie usługi finansowe, związane z obrotem pieniężnym; nie ma wśród nich zawierania umów sprzedaży czy komisju, którym w żadnym razie nie można by przypisać charakteru czynności bankowych.

Skupiając się na udzielaniu pożyczek pieniężnych na początek wypada podkreślić, że ten rodzaj czynności to znikoma część działalności banków; zgodnie z art. 5 ustawy z dnia

29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. Nr 140, poz. 939) tylko udzielanie kredytów jest czynnością bankową *stricto sensu* (por. L. Góral, M. Karlikowska, K. Koperkiewicz-Mordel, *Polskie prawo bankowe*, Warszawa 2000, s. 133). Zasadniczej różnicy między pożyczką a kredytem prawnicy upatrują w odmiennym ukształtowaniu podstawowych praw i obowiązków stron. Na podstawie umowy pożyczki pożyczkodawca przenosi na własność pożyczkobiorcy jej przedmiot, najczęściej – określoną ilość pieniędzy. Natomiast w umowie kredytowej kredytodawca stawia do dyspozycji biorącego kredyt określoną kwotę, zwykle w postaci bezgotówkowego pieniądza bankowego (por. definicję z art. 69 prawa bankowego). Działalność banków nastawiona jest na udzielanie kredytów, a pożyczki pieniężne są wąskim marginesem ich aktywności i dotyczą stosunkowo niskich kwot (ocenia się, że ok. 1% obrotów).

Dla zabezpieczenia swych wierzytelności, także wynikających z udzielenia pożyczek (por. art. 78 prawa bankowego), banki mogą stosować wszelkie instrumenty prawne przewidziane w kodeksie cywilnym, prawie wekslowym oraz wynikające ze zwyczajów przyjętych w obrocie krajowym i zagranicznym (art. 93 ust. 1 prawa bankowego). W odrębnym przepisie, art. 101 prawa bankowego, ustawodawca przewidział możliwość wykorzystania przez nie przewłaszczenia na zabezpieczenie rzeczy ruchomych i papierów wartościowych. W praktyce banki często stosują zabezpieczenia osobiste, takie jak poręczenie zwykłe i wekslowe, wystawienie przez dłużnika weksla *in blanco*, przelew wierzytelności na zabezpieczenie, zastrzeżenie własności rzeczy sprzedanej, a także gwarancje bankowe. Wśród zabezpieczeń rzeczowych dominuje zastaw rejestrowy, który zresztą zastąpił w naszym prawie regulowany wcześniej przez art. 308 kc tzw. rejestrowy zastaw bankowy oraz hipoteka, a zatem te formy, które nie wymagają wydania rzeczy wierzycielowi. Wiąże się to z faktem, iż kredyty bankowe często mają charakter inwestycyjny, a rzeczy, na których dłużnik ustanawia zabezpieczenie są środkami produkcji, niezbędnymi do prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. Nawet wówczas, gdy bank nabywa jako zabezpieczenie własność rzeczy, nie przejmuje władania rzeczą; pozostaje ona w posiadaniu dłużnika, który – stosownie do art. 101 ust. 2 prawa bankowego – ma obowiązek “wyodrębnić i oznaczyć rzecz lub zbiór rzeczy” oraz “prowadzić ewidencję zmian w zakresie przedmiotu przewłaszczenia”.

Konsekwencją stosowanych przez banki zabezpieczeń jest też sposób zaspokojenia ich roszczeń. Sytuacja, gdy bank zaspokaja swą wierzytelność poprzez sprzedaż ruchomości pozostawionych mu przez dłużnika, jest tylko jedną z możliwych. W praktyce sprzedaż jest stosowana w odniesieniu do samochodów. Banki bowiem, kredytuując zakup samochodów, często stosują jako zabezpieczenie przeniesienie na nie własności nabytych pojazdów. Ich wartość rynkowa – ze względu na istnienie giełd i powszechność transakcji – jest dość precyzyjnie określona i znana szerokiej publiczności. Z całym naciskiem trzeba podkreślić, że – ze względu na niską wartość udzielanych pożyczek – ten sposób zaspokojenia nie występuje niemal nigdy przy pożyczkach, lecz wyłącznie przy kredytach.

3. Po przedstawieniu mechanizmu udzielania pożyczek przez lombardy i banki, Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne sformułowanie wniosków co do istoty działalności porównywanych podmiotów. Otóż, z całą oczywistością nasuwa się spostrzeżenie, że istota tych mechanizmów jest odmienna. O ile istotną częścią działalności prowadzonej przez lombardy jest sprzedaż ruchomości oddanych jako zabezpieczenie, o tyle w praktyce bankowej tego rodzaju działalność stanowi całkowity margines. Zasadniczym celem działalności banków i zarazem źródłem ich zysków są usługi finansowe (obróć środkami finansowymi). W przypadku lombardów przynajmniej równorzędnym fragmentem aktywności gospodarczej jest prowadzenie sprzedaży rzeczy ruchomych. Banki także, choć raczej rzadko, udzielają pożyczek pieniężnych, jednak

korzystają z innych zabezpieczeń; nigdy nie przyjmują rzeczy stanowiących gwarancję spłaty w komis, ani nie przyjmują upoważnienia do ich sprzedaży jako zabezpieczenia należności. Banki, których działalność jest ściśle reglamentowana, po prostu nie zawierają “umów lombardowych”. Sformułowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich teza, iż lombardy i banki są podmiotami gospodarczymi prowadzącymi “taką samą co do istoty prawnej działalność w zakresie udzielania pożyczek” nie znajduje więc uzasadnienia. Nawet jeśli w pojedynczych przypadkach zdarza się, że lombard udziela pożyczki zabezpieczonej zastawem (w rozumieniu prawa), a bank dla zaspokojenia sprzedaje ruchomość pożyczkobiorcy, podmioty te prowadzą odmienną działalność gospodarczą. Tym samym, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, upada zasadniczy argument przemawiający za naruszeniem zasady równości, którym jest zaliczenie porównywanych podmiotów do jednej kategorii, charakteryzującej się tą samą cechą prawnie relewantną.

Sposób traktowania lombardów przez ustawodawcę jest pochodną ich pozycji prawnej w obrocie. Cechy różniące porównywane podmioty na płaszczyźnie statutowo-organizacyjnej, funkcjonalnej, prawnej, wydają się na tyle oczywiste, że szczególnego uzasadnienia wymagałoby raczej znalezienie cech prawnie relewantnych, które wpływałyby na ich zbliżenie. Jeśli, mimo odmiennych mechanizmów stosowanych w działalności gospodarczej tych podmiotów, powstał zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości w obciążeniach daninami publicznymi, to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jego źródłem jest wyłącznie niewłaściwe sformułowanie kwestionowanej poz. 13 załącznika nr 2 do ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Ustawodawca bowiem, spośród usług pośrednictwa finansowego objętych zwolnieniem od podatku wyłączył “działalność lombardów, z wyjątkiem usług świadczonych przez banki”. Przepis ten, jeśli poprzestać na jego dosłownym brzmieniu, sugeruje, że, po pierwsze, działalność lombardów ma charakter świadczenia usług finansowych i, po drugie, banki świadczą usługi lombardowe. Przeprowadzona wyżej analiza wykazała jednak, po pierwsze, że udzielanie pożyczek w funkcjonowaniu lombardów stanowi tylko jeden, co najwyżej równorzędny ze sprzedażą, rodzaj zawieranych przez nie transakcji i, po drugie, banki nie zawierają “umów lombardowych”. Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne podkreślenie, że mylące sformułowanie jednego punktu w załączniku z całą pewnością nie może kreować rzeczywistości prawnej. Działalność banków niemal we wszystkich jej przejawach jest ściśle reglamentowana przepisami różnej rangi, począwszy od ustawy – Prawo bankowe, poprzez statuty, zarządzenia Prezesa NBP i regulaminy. Trudno więc wyobrazić sobie, by niezręczny zwrot językowy, zawarty w treści poz. 13 pkt 3 załącznika do ustawy, zmienił charakter usług finansowych świadczonych przez banki w usługi lombardowe. Wyliczenie działalności lombardów jako wyjątku wśród usług pośrednictwa finansowego także nie może zmienić faktu, że lombardy funkcjonujące obecnie w Polsce nie są nastawione na świadczenie usług pośrednictwa finansowego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Słuszna jest zatem uwaga Prokuratora Generalnego, iż wyliczenie tego wyjątku “miało charakter jedynie uściślający (porządkowy)”. Przez usługi finansowe rozumiano bowiem czynności bankowe znane prawu bankowemu; świadczenie usług lombardowych nigdy nie było taką usługą, a sposób określenia tego wyjątku miał na celu wyłącznie wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości. Niezbyt zręczne sformułowanie pozycji w załączniku nie może zmienić merytorycznej oceny charakteru usług świadczonych przez banki i lombardy. Zasadnicze różnice zachodzą zarówno między podmiotami, jak i usługami przez nie świadczonymi, dlatego nieuzasadniony jest zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

VI

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wobec bezzasadności zarzutu naruszenia art. 32 konstytucji w zasadzie upada także zarzut sprzeczności z jej art. 2. Jak bowiem wynika z prezentacji wniosku w niniejszej sprawie, Rzecznik Praw Obywatelskich nie określił bliżej, na czym polega sprzeczność kwestionowanej regulacji z zasadami, jakie wywieść można z art. 2 konstytucji. Ogólne sformułowania zawarte w uzasadnieniu wniosku wskazują na naruszenie zasady sprawiedliwości opodatkowania, która została potraktowana jako jeden z elementów sprawiedliwości społecznej, urzeczywistnianej – stosownie do art. 2 ustawy zasadniczej – przez Rzeczpospolitą. W związku z możliwością takiego ujęcia analizowanych zarzutów, Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne przypomnienie konstytucyjnych zasad rządzących opodatkowaniem.

Punktem wyjścia musi być treść art. 84 konstytucji, zgodnie z którym “każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Stanowiąc w tym przepisie zasadę powszechności opodatkowania ustrojodawca pozostawił jednak ustawodawcy zwykłą swobodę w zakresie “zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku”, co wynika wprost z treści art. 217 konstytucji. Warunkiem wprowadzania wyjątków jest to, by zasady ich stanowienia ustawodawca określał w ustawach. W gospodarce rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, jaką jest stosownie do art. 20 konstytucji gospodarka Rzeczypospolitej Polskiej, państwo nie ma możliwości bezpośredniego wpływania na obrót; może to czynić pośrednio, wykorzystując szczególne narzędzia prawne, między innymi – podatki. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że zadanie parlamentu polega na “kształtowaniu polityki podatkowej w taki sposób, aby ustanowiony system podatkowy zapewniał państwu systematyczne dochody umożliwiające realizację założonych wydatków, a jednocześnie wpływał na gospodarcze, socjalne i społeczne zachowania podatników” (*K. 12/94*, OTK w 1995 r., cz. I, s. 27, powtórzone w *K. 12/98*, OTK ZU Nr 6/1998, s. 538). Zdaniem Trybunału, swoboda przysługująca ustawodawcy szczególnie wyraźnie rysuje się w odniesieniu do kształtowania ulg i zwolnień podatkowych (por. *K. 26/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 448, *K. 12/98*, jak wyżej, s. 538).

Powołane przepisy ustawy zasadniczej i ich wykładnię dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny należy wykorzystać do analizy kwestionowanej regulacji ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Ustawa ta realizuje zasadę powszechności opodatkowania podmiotów zajmujących się sprzedażą towarów i świadczeniem usług. Lombardy, tak jak wszystkie inne podmioty prowadzące tego rodzaju działalność, są zobowiązane płacić stosowny podatek. Ten stan rzeczy w pełni odpowiada zasadzie powszechności opodatkowania. W zgodzie z konstytucją pozostaje też zwolnienie niektórych podmiotów i usług przez nie świadczonych z obowiązku podatkowego. Wiadomo, że ulgi i zwolnienia podatkowe służą ustawodawcy jako jeden z instrumentów stymulowania procesów ekonomicznych i gospodarczych. Podstawą zwolnienia jest, między innymi, treść załącznika nr 2 do ustawy. Usługi pośrednictwa finansowego, które w naszym systemie prawnym są świadczone przez banki, zostały przez ustawodawcę zwolnione z podatku od towarów i usług. Ustawodawca jest konstytucyjnie upoważniony do tego, by w drodze ustawy stanowić wyjątki od zasady powszechności opodatkowania. Oceny, zgodnie z którą zwolnienie banków z obowiązku podatkowego pozostaje w zgodzie z konstytucją, nie można więc kwestionować. Zresztą, to nie fakt zwolnienia banków legł u podstaw wniosku w niniejszej sprawie i nie sytuacja banków stanowi

przedmiot analizy. Przyczyną sformułowania wniosku była raczej okoliczność, że zwolnieniem tym ustawodawca nie objął lombardów. W związku z tym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne jest wyraźne stwierdzenie, a mianowicie: lombardy podlegają powszechnie obowiązującemu obciążeniu podatkiem od towarów i usług. Nie ulega wątpliwości, że swoboda ustawodawcy zwykłego w zakresie wprowadzania zwolnień podatkowych, tym bardziej odnosi się do “przywracania” zasady powszechności. W istocie chodzi bowiem o precyzyjne określenie granic wyjątku.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie analizując zakres zwolnienia podatkowego nie sposób pominąć dość czytelnych argumentów przemawiających za jego ukształtowaniem. W świetle wyżej poczynionych uwag dotyczących zasad funkcjonowania lombardów w Polsce oraz – wobec braku specjalnej regulacji prawnej, która gwarantowałaby pełne bezpieczeństwo prawne i finansowe osób korzystających z usług lombardowych, wydaje się dość oczywiste, że – z punktu widzenia interesu publicznego – nie występują szczególne racje przemawiające za popieraniem tego rodzaju działalności. Niekontrolowana swoboda tworzenia lombardów bez żadnych zabezpieczeń ich stabilnej pozycji finansowej, a także swoboda w zakresie kształtowania przez nie zawieranych umów pożyczki, w tym odsetek, najczęściej naliczanych w stosunku dziennym, rodzą obawy o pozycję kontrahentów lombardu. Mylny wydaje się więc pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że ochrona osób biednych nakazuje traktowanie lombardów na zasadach preferencyjnych. Ochrona pożyczkobiorców nakazywałaby raczej wzmożoną kontrolę działalności lombardów, a zwłaszcza ograniczenie wysokości pobieranych przez nie odsetek. W istniejącej sytuacji brak podstaw do szczególnego preferowania lombardów, którego wyrazem byłoby zwolnienie podatkowe. Z drugiej strony wydaje się, że zarówno państwo, jak i całe społeczeństwo, są zainteresowane rozwojem usług bankowych, które charakteryzują się wysokim poziomem profesjonalnym i dają niemal pełną gwarancję bezpieczeństwa obrotu pieniężnego. Sama zaś pozycja banków, ich zamożność, jest na pewno wykładnikiem sytuacji gospodarczej kraju. Preferencje ustawodawcy, gdy chodzi o rozwój usług finansowych świadczonych przez banki znalazły swój wyraz w kwestionowanych przepisach; zwalniając banki z obowiązku płacenia podatku od towarów i usług, ustawodawca zmieścił się w granicach wynikającej z art. 217 konstytucji swobody kształtowania wyjątków od zasady powszechności opodatkowania.

Brak cech wspólnych banków i lombardów, całkowita odrębność tak ich struktury jak i działalności, legły u podstaw odmiennej, stosownej do ich natury, regulacji prawnej. W konsekwencji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnione jest stanowisko, że inne potraktowanie banków i lombardów nie narusza ani zasady równości podmiotów wobec prawa (art. 32 konstytucji) ani zasady państwa prawnego (art. 2 konstytucji).

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.