



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 lutego 2017 r.

Pozycja 25

POSTANOWIENIE z dnia 26 października 2016 r. Sygn. akt Tw 14/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Gminy G. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 617),
- 2) art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 374) z art. 167 ust. 1, art. 168 w zw. z art. 2 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 22 lipca 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Gminy G. (dalej: Rada Gminy) o zbadanie zgodności art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U.2016.617; dalej: ustawa o podatku rolnym) i art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U.2016.374; dalej: ustawa o podatku leśnym) z art. 167 ust. 1, art. 168 w zw. z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK) wniosek podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada on określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o TK. Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Rada Gminy kwestionuje art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku rolnym oraz art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku leśnym. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami instytucje badawcze są zwolnione z uiszczania podatku rolnego i leśnego.

2.1. W ocenie Rady Gminy art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku rolnym oraz art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku leśnym są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

2.1.1. Jak przekonuje wnioskodawca: „gmina, na terenie której prowadzi działalność instytut badawczy, posiadający znaczny areał gruntów rolnych i leśnych, w przypadku podatku rolnego i leśnego zostaje pozbawiona znacznej części dochodów, tym samym ograniczeniu ulegają jej możliwości w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych. W przypadku wnioskodawcy, gminy rolniczej, utrata dochodu z tytułu braku wpływów z obu podatków to około 300 tys. złotych rocznie. Wnioskodawca ma świadomość celów, dla których są tworzone instytucje badawcze, ma też świadomość, że jego samodzielność nie jest absolutna i podlega szeregu ograniczeniom, jednakże podmiotowe zwolnienie instytutów badawczych bez wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń jest nadużyciem kosztem jednostek samorządu terytorialnego”. Twierdzi, że „wprowadzając podatkowe zwolnienie podmiotowe Państwo nie wykonuje swego zobowiązania do zapewnienia odpowiedniego udziału w dochodach publicznych. (...) budżet państwa nie zwraca gminom środków utraconych w wyniku stosowania obu zwolnień podatkowych”. W ocenie Rady Gminy „naruszenie (...) art. 167 ust. 1 Konstytucji polega na wprowadzeniu zwolnienia podmiotowego bez jakichkolwiek ograniczeń w zakresie korzystania ze zwolnionych nieruchomości, co w efekcie pozbawia gminy należnego im udziału”.

2.1.2. Trybunał przypomina, że dla uznania, iż regulacja powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin (z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych lub nałożenia nowych obowiązków) jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że wskutek danej regulacji gmina nie jest w stanie realizować swoich zadań własnych. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena, czy proporcja taka została zachowana, musi zatem uwzględniać całościowy kształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Oznacza to, że niezgodność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji – w tym jego aspekcie – zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (zob. wyroki z: 9 czerwca 2010 r., sprawa K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49; 15 grudnia 1997 r., sprawa K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 16 marca 1999 r., sprawa K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37; 30 czerwca 2003 r., sprawa K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57).

W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca nie wykazał tego, aby ogólny poziom dochodów gminy uniemożliwiał efektywne wykonywanie jej zadań. Co prawda wnioskodawca przekonuje, że „utrata dochodu z tytułu braku wpływów z obu podatków to około 300 tys. złotych rocznie”, jednakże twierdzenia te nie uzasadniają tezy o dysproporcji zadań do środków, jakimi dysponuje gmina na ich realizację.

Trybunał stwierdza zatem, że Rada Gminy nie uprawdopodobniła tego, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

2.1.3. Trybunał zwraca również uwagę, że system finansowy gmin przewiduje m.in. w ustawie z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2016.198) subwencję ogólną, składającą się z części wyrównawczej i równoważącej, której sposób kalkulowania i wysokość mają służyć wyrównywaniu dysproporcji w dochodach własnych gmin. Przy podziale kwot pochodzących z budżetu państwa w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej bierze się pod uwagę m.in. wskaźnik dochodów podatko-

wych na jednego mieszkańca (art. 20 ust. 2 tej ustawy) oraz gęstość zaludnienia w gminie (art. 20 ust. 7 tej ustawy). Natomiast przy podziale części równoważącej subwencji ogólnej decydują: poniesione przez gminę wydatki na dodatki mieszkaniowe oraz suma dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i leśnego (art. 21a ust. 1–3 tej ustawy). Tym samym twierdzenia wnioskodawcy, zgodnie z którymi „budżet państwa nie zwraca gminom środków utraconych w wyniku stosowania obu zwolnień podatkowych”, są oczywiście bezzasadne.

2.1.4. Zdaniem Trybunału argumenty przedstawione we wniosku (np. porównywanie instytutów badawczych z przedsiębiorcami o statusie centrum badawczo-rozwojowego) świadczą o tym, że Rada Gminy domaga się zbadania celowości wprowadzenia zakwestionowanych uregulowań. Ocena celowości i racjonalności zakwestionowanych przepisów pozostaje jednak poza zakresem działania Trybunału Konstytucyjnego.

2.1.5. Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 Konstytucji (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.2. Wnioskodawca przekonuje także, że art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku rolnym oraz art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku leśnym są niezgodne z art. 168 w zw. z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

2.2.1. Rada Gminy „wywodzi ze wskazanych przepisów Konstytucji wzorzec, w myśl którego prawidłowa regulacja w zakresie zwolnienia podmiotowego, jakiej można oczekiwać w państwie prawa, powinna uwzględnić samodzielność podatkową gmin. W tym zakresie powinna pozostawiać samorządowi prawo do wyboru zwolnienia podatkowego, a gdyby przyjąć, że zwolnienia podmiotowe są dopuszczalne, o ile wynikają z ustaw, to obowiązkiem Państwa jest stworzenie mechanizmów zapewniających efektywną rekompensatę podatków”. Jak dowodzi wnioskodawca: „ustawodawca wprowadzając zwolnienie tych podmiotów nadużył swojej pozycji, gdyż zwolnił pewną grupę osób prawnych. (...) Wprowadzenie zwolnienia podmiotowego instytutów badawczych jest daniem tym podmiotom najdalej idącego zwolnienia z powszechnego obowiązku podatkowego, zwolnienie to prowadzi do powstania nierówności w traktowaniu podmiotów, będących w tej samej sytuacji, dysponujących nieruchomościami. Gminy natomiast zostały sprowadzone do roli podmiotów, które muszą akceptować ten stan rzeczy”.

2.2.2. Analizując powyższy zarzut, Trybunał podkreśla, że władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencjonalnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (art. 84 i art. 217 w zw. z art. 10 ust. 2 i art. 3 Konstytucji). Ani art. 168 Konstytucji, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji („Samorząd terytorialny”), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa daninowego. Art. 168 w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji udziela kompetencji do określenia mocą aktu prawa miejscowego jednego z elementów stosunku daninowego, tj. wysokości podatku lub opła-

ty lokalnej (zob. wyrok z 28 listopada 2013 r., sprawa K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Nie można tym samym zgodzić się z wnioskodawcą, który dowodzi, że „wprowadzone zwolnienie podatkowe jest ingerencją w samodzielność podatkową gmin”. Do wyłącznej kompetencji ustawodawcy należy bowiem określenie kategorii podmiotów zwolnionych z opodatkowania, jednostki samorządu terytorialnego mają zaś prawo ustalenia jedynie wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Zarzuty wnioskodawcy cechuje zatem oczywista bezzasadność.

2.2.3. Ponadto Trybunał zwraca uwagę na to, że twierdzenia wnioskodawcy, zgodnie z którymi „dużo lepszym [rozwiązaniem] byłoby zwolnienie przedmiotowe nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności badawczej”, świadczą o domaganiu się zbadania przez Trybunał zaniechania ustawodawczego. Ocena tak postawionych zarzutów pozostaje jednak poza zakresem działania Trybunału Konstytucyjnego.

2.2.4. Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 168 w zw. z art. 2 i art. 217 Konstytucji (art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.