



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 lutego 2017 r.

Pozycja 26

## POSTANOWIENIE z dnia 19 stycznia 2017 r. Sygn. akt Tw 14/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący i sprawozdawca  
Leon Kieres  
Piotr Pszczołkowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Gminy G.,

postanawia:

**nie uwzględnić zażalenia.**

### UZASADNIENIE

1. 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. z 2016 r. poz. 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. z 2016 r. poz. 374; dalej: ustawa o podatku leśnym) z art. 167 ust. 1, art. 168 w zw. z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

2. Postanowieniem z dnia 26 października 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu.

2.1. Trybunał przypomniał, że ocena konstytucyjności przepisów z punktu widzenia standardów wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji wymaga wykazania – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że wskutek danej regulacji gmina nie jest w stanie realizować swoich zadań własnych. Co prawda wnioskodawca przekonywał, że „utrata dochodu z tytułu braku wpływów z obu podatków to około 300 tys. złotych rocznie”, jednakże – zdaniem Trybunału – twierdzenia te nie uzasadniały tezy o dysproporcji zadań do środków, jakimi dysponuje gmina na ich realizację.

2.2. Trybunał nie podzielił także zarzutu wnioskodawcy, jakoby wprowadzone na podstawie zakwestionowanych przepisów zwolnienie podatkowe jest „ingerencją w samodzielność podatkową gmin”. W ocenie Trybunału do wyłącznej kompetencji ustawodawcy

należy określenie kategorii podmiotów zwolnionych z opodatkowania, natomiast jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalenia jedynie wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

2.3. Odmowa nadania wnioskowi dalszego biegu wynikała także z oczywistej bezzasadności postawionych we wniosku zarzutów oraz kwestionowania celowości i racjonalności zaskarżonych przepisów.

3. W zażaleniu z 7 listopada 2016 r. Rada Gminy G. wnosi o „uwzględnienie zażalenia i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywanym wnioskiem nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tego wniosku określają przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy o TK wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 61 ust. 7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskodawca nie kwestionuje wszystkich podstaw postanowienia o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Rada Gminy nie podważa tego rozstrzygnięcia w części odnoszącej się do: zakwestionowania przez wnioskodawcę celowości i racjonalności art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku rolnym i art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku leśnym oraz do braku kryteriów przyznawania zwolnień podatkowych ocenionego jako zarzut dotyczący zaniechania ustawodawczego. W konsekwencji należy przyjąć, że wnioskodawca podziela stanowisko Trybunału w tym zakresie.

4. Rada Gminy nie zgadza się ze stwierdzeniem przez Trybunał braku dostatecznego uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 12 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku rolnym i art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o podatku leśnym z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podkreśla też, że wprowadzenie zwolnienia podmiotowego jest jednoznaczne z pozbawieniem gminy wpływów z podatków rolnego i leśnego.

4.1. W uzasadnieniu tej części zażalenia wnioskodawca wskazał, że „zwolnienie podmiotowe instytucji badawczych zostało narzucone w drodze ustawy, bez zapewnienia adekwatnych źródeł zwrotu środków finansowych wyrównujących poniesiony uszczerbek”. Ponadto Rada Gminy podniosła, że przytoczenie w zakwestionowanym postanowieniu wyroku

TK z dnia 9 czerwca 2010 r. (K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49) było wadliwe, bo argumenty zawarte w uzasadnieniu tego wyroku nie mają związku z rozpatrywaną sprawą.

4.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powyższe zarzuty są nietrafne. Odwołanie do orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego uwzględniającego – co wymaga podkreślenia – nie tylko wyrok w sprawie K 29/07, ale również trzy inne wyroki (z dnia: 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; z 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37; 30 czerwca 2003 r., K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57), służyło wyjaśnieniu wnioskodawcy, że zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 Konstytucji wymagał przytoczenia określonej argumentacji. Odwołanie do tych orzeczeń nie wynikało więc z merytorycznego podobieństwa rozpatrywanego wniosku ze sprawą rozstrzyganą w sprawie K 29/07, lecz z konieczności wyjaśnienia dlaczego argumentacja wnioskodawcy była niewystarczająca.

4.3. W każdym z powołanych orzeczeń Trybunał podkreślał, że wnioskodawca nie może poprzestać na apriorycznym stwierdzeniu braku możliwości realizowania zadań własnych i że niezbędne jest przedstawienie dowodów przemawiających za tą tezę. Co istotniejsze, Trybunał wielokrotnie wskazywał, że do naruszenia zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego może dojść wtedy, gdy ustawodawca dokona takich modyfikacji źródeł jej dochodów, które nie będą odpowiadały wymaganiom formalnoproceduralnym lub materialnoprawnym, lub też modyfikacja dokonana przez ustawodawcę będzie tak znaczna, że w sposób drastyczny naruszy istotę samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym będzie prowadzić do oczywistych dysproporcji między zakresem działań jednostki a poziomem jej dochodów (tak np. wyrok z 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86). Różne postacie ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego wymagają każdorazowo odmiennej argumentacji. Rada Gminy nie odniosła się szerzej do tej kwestii. Nie wyjaśniła, w jakim aspekcie upatruje naruszenie art. 167 ust. 1 Konstytucji. Nie uprawdopodobniła, czy i w jakim zakresie istnieje dysproporcja zadań gminy do środków, którymi ona dysponuje, ani tego jaki jest jej zakres. Bez wskazania konkretnych zadań niemożliwych do zrealizowania przez gminę ze względu na brak określonych środków pieniężnych Trybunał nie był władny ustalić, czy doszło do zachwiania konstytucyjnej relacji między zadaniami gminy a środkami na ich realizację, a tym bardziej do oceny czy ewentualna dysproporcja miała charakter drastyczny.

4.4. Trybunał Konstytucyjny dostrzega też konieczność przypomnienia, że władza ustawodawcza ma w zakresie polityki podatkowej szeroką swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa. Stanowisko to potwierdził Trybunał także w nowszym orzecznictwie, przypominając, że swoboda ta jest równoważona i miarkowana przez spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie regulacji podatków i innych danin publicznych (zob. wyroki TK z 15 lutego 2005 r., K 48/04, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 15; 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81). Należy przy tym podkreślić, że Konstytucja nie wymaga, rekompensowania wprowadzonych zwolnień podatkowych z samego faktu przyznania jakiegokolwiek podmiotowi takiego uprawnienia. Wniosku takiego nie da się wyprowadzić z przywołanego jako wzorzec kontroli art. 217 Konstytucji, gdyż przepis ten ustanawia wymóg drogi ustawowej dla regulacji wymienionych w nim elementów obowiązku podatkowego (daninowego), określając materię przewidzianej regulacji,

ale nie odnosząc się do jej treści (zob. W. Sokolewicz, Uwagi do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 9).

5. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł argumentów, które uzasadniałyby zmianę postanowienia o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu i dlatego postanowił jak w sentencji (art. 61 ust. 8 ustawy o TK).