



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 lutego 2016 r.

Pozycja 135

## POSTANOWIENIE

z dnia 24 lutego 2016 r.

Sygn. akt Tw 23/15

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący i sprawozdawca  
Andrzej Wróbel  
Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miejskiej w P.  
o zbadanie zgodności:

art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, ze zm.), a także w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 225, poz. 1461) z art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 84 i art. 217, a także art. 1, art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2, art. 61 ust. 1 i 2, art. 63 oraz art. 112, art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**

### UZASADNIENIE

26 października 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Miejskiej w P. (dalej: Rada Miejska) o zbadanie zgodności: art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2014.849, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U.112.654, ze zm., dalej: ustawa o działalności leczniczej), a także w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.225.1461; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.) z art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 84 i art. 217, a także art. 1, art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2, art. 61 ust. 1 i 2, art. 63 oraz art. 112 i art. 118 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek złożony przez jednostkę samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) Prezes Trybunału kieruje do wstępnego rozpoznania w celu rozstrzygnięcia, czy spełnia wymagania warunkujące nadanie mu dalszego biegu. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie trzech sędziów bada, czy wniosek odpowiada wymaganiom formalnym (art. 61 i art. 62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 4 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i art. 191 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jeżeli kwestionowany przez nie akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą powyższą przesłankę należy wyklądać ściśle. Podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji nie są zatem uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopaoństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. np. postanowienie TK z 9 października 2002 r., Tw 33/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 233).

3. Na wstępie Trybunał zauważa, że Rada Miejska kilkakrotnie występowała z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (sprawy Tw 36/11, Tw 44/12, Tw 18/13). Jako wzorce kontroli wskazywała dotychczas art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 9 ust. 1-3 w zw. z art. 12 ust. 1 *tiret* siódme Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U.1994.124.607 oraz z 2006.154.1107; dalej: EKSL). Trybunał przypomina, że wnioski Rady Miejskiej zostały rozstrzygnięte na etapie wstępnego rozpoznania wydaniem postanowienia o odmowie nadania im dalszego biegu (postanowienia z: 7 maja 2012 r., Tw 36/11, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 662; 27 listopada 2012 r., Tw 44/12, OTK ZU nr 1B/2013, poz. 5; 5 listopada 2013 r., Tw 18/13, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 683).

4. W rozpatrywanej sprawie Rada Miejska wnosi o zbadanie zgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej z 2010 r.

4.1. Trybunał zwraca uwagę na to, że treść zakwestionowanego przepisu ustalona art. 1 ustawy zmieniającej z 2010 r. obowiązywała do 1 lipca 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie art. 133 ustawy o działalności leczniczej, który nadał nowe brzmienie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że kwestionowany przez wnioskodawcę przepis, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2010 r., utracił moc obowiązującą.

Zmiana tego przepisu, przy braku przepisów przejściowych pozwalających na jego dalsze stosowanie, świadczy bowiem o tym, że obecnie przepis ten nie może być w ogóle zastosowany.

4.2. Wnioskodawca podnosi jednak, że pomimo utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej z 2010 r. celowe jest jego badanie przez Trybunał – na podstawie art. 77 ust. 4 ustawy o TK – ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw gminy.

Odnosząc się do tych twierdzeń wnioskodawcy, Trybunał podkreśla, że gmina jako osoba prawna prawa publicznego, sprawująca władzę publiczną, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej (w ograniczonym zakresie także osobie prawnej) konstytucyjnych wolności i praw (rozdział II ustawy zasadniczej). Status prawny gminy określają przede wszystkim przepisy rozdziału VII Konstytucji „Samorząd terytorialny” (por. wyrok TK z 13 marca 2013 r., K 25/10, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 27).

Skoro Rada Miejska nie jest adresatem konstytucyjnych wolności i praw, to tym samym nie zachodzi konieczność wydania orzeczenia na podstawie art. 77 ust. 4 ustawy o TK.

4.3. Okoliczności powyższe stanowią podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej z 2010 r. ze wskazanymi wzorcami kontroli, tj. art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji, a także z art. 1, art. 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2, art. 61 ust. 1 i 2, art. 63 oraz art. 112 i art. 118 ust. 3 Konstytucji (art. 77 ust. 3 pkt 5 ustawy o TK).

5. Rada Miejska wnosi również o zbadanie zgodności art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej z art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

5.1. Trybunał przypomina, że zakwestionowany przepis był już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 22/12. Wyrokiem z 26 września 2013 r. (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 95) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej) jest zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 9 ust. 1-3 w zw. z art. 12 ust. 1 *tiret* siódme EKSŁ oraz nie jest niezgodny z art. 15 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał stwierdza, że skoro w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca powołał inne wzorce kontroli niż w sprawie K 22/12, to nie zachodzi przesłanka zbędności wydania orzeczenia.

5.2. Zgodnie z zakwestionowanym przez Radę Miejską przepisem w brzmieniu nadanym przez art. 133 ustawy o działalności leczniczej rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie – od budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń – 4,27 zł od 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej.

Jak przekonuje Rada Miejska: „kwestionowany przepis (...) ma charakter dyskryminujący wobec podatników podatku od nieruchomości posiadających status przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [objętych stawką podatku od nieruchomości na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b w wysokości 17,31 zł] – w stosunku do podatników podatku od nieruchomości posiadających status przedsiębiorcy

w rozumieniu przepisów tej Ustawy, ale korzystających jednocześnie z przywileju posiadania statusu »podmiotu leczniczego« w rozumieniu przepisów Ustawy o działalności leczniczej [objętych preferencyjną stawką podatku, tj. maksymalnie 4,27 zł]».

Trybunał zauważa, że zarzuty stawiane przez wnioskodawcę oparte są na tych samych argumentach w odniesieniu do wszystkich wskazanych wzorców kontroli. Jak bowiem twierdzi Rada Miejska: „ustawodawca prawnopodatkowy dopuścił się naruszenia zasady powszechności opodatkowania w ten sposób, że pomimo nieistnienia istotnych różnic pomiędzy przedsiębiorcami (...) – w zakresie świadczenia usług typu fitness, spa, salon wellness, wyżywienia, hotelowych i innych rodzajów – (...) [podmiotom leczniczym] przyznał nieuzasadnione prawo do korzystania z preferencji podatkowej ustalonej tym przepisem (...)”, czy też „[w] związku z powyższymi uwagami w przedmiocie obowiązku poszanowania przez ustawodawcę zasady wolności gospodarczej, rozumianej w szczególności przez pryzmat ochrony wolnej konkurencji (...) należy zauważyć, że również w tym aspekcie ustawodawca prawnopodatkowy dopuścił się naruszeń tej jednej z fundamentalnych zasad gospodarczego ustroju państwa. Poprzez bowiem fakt przyznania przedsiębiorstwom, będącym jednocześnie »podmiotami leczniczymi« (...) prawa do korzystania ze stawki preferencyjnej w zakresie podatku od nieruchomości ustawodawca w sposób znaczący (...) zróżnicował również możliwość efektywnego konkurowania na tym samym rynku właściwym (...) z takimi podmiotami – przedsiębiorcami – przez przedsiębiorców, którzy nie mają takiego przymiotu”.

5.3. W ocenie Trybunału postawione zarzuty przesadzają o tym, że wnioskodawca występuje w interesie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (obywateli, osób prawnych). Trybunał przypomina, że jednostka samorządu terytorialnego może kwestionować art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który dotyczy określenia przez gminę wysokości podatku od nieruchomości. Natomiast stawianie przez Radę Miejską zarzutów niezgodności tego przepisu z art. 2, art. 20, art. 22, art. 64 ust. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji – w kontekście nieuzasadnionego uprzywilejowania podatkowego podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie działalności leczniczej względem pozostałych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą – w oczywisty sposób nie należy do spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Okoliczność powyższa stanowi samoistną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.