



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 czerwca 2022 r.

Pozycja 129

POSTANOWIENIE

z dnia 16 marca 2022 r.

Sygn. akt Tw 4/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta Gliwice w sprawie zgodności:

- 1) art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 280) oraz w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.) w zakresie, w jakim „za samorządową jednostkę budżetową utworzoną przez powiat nie uważa się jednostek takich jak: Powiatowy Urząd Pracy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej”,
- 2) 2) art. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 3 ustawy z dnia 5 września 2016 r. wymienionej w punkcie 1 niniejszego postanowienia w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim „zastrzega warunek utworzenia samorządowej jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do wspólnego rozliczania podatku od towarów i usług”, z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 84, art. 217, art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i 608),

postanawia:

nadać wnioskowi dalszy bieg.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Gliwice (dalej: wnioskodawca), reprezentowana przez ustanowionego w sprawie pełnomocnika, wystąpiła 29 kwietnia 2021 r. (data nadania) do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2022 r. wnioskodawcę wezwano do usunięcia braku formalnego wniosku przez wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niezgodności: a) art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 280) oraz w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.) w zakresie, w jakim „za samorządową jednostkę budżetową utworzoną przez powiat nie uważa się jednostek takich jak: Powiatowy Urząd Pracy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej”, z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. poz. 607 i 608); b) art. 2 pkt 1 lit. a w związku z art. 3 ustawy z 5 września 2016 r. wymienionej pod lit. a oraz w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w zakresie, w jakim „zastrzega warunek utworzenia samorządowej jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do wspólnego rozliczania podatku od towarów i usług” z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 84, art. 165 Konstytucji.

Pismem z 3 lutego 2022 r. (data nadania) wnioskodawca usunął braki formalne wniosku w przepisany terminie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym. Trybunał bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w art. 47 i art. 48 u.o.t.p.TK, czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK) oraz w szczególności, czy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Wnioskodawca – stosownie do art. 48 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK – dołączył do wniosku uchwałę nr XXII/432/2020 z 17 grudnia 2020 r. (dalej: uchwała z 17 grudnia 2020 r.) w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów wymienionych w komparycji niniejszego postanowienia oraz zmieniającą ją uchwałę nr XXIV/485/2021 z 25 marca 2021 r. (dalej: uchwała z 25 marca 2021 r.).

2.1. Trybunał ustalił, że uchwały Rady Miasta Gliwice zostały podjęte przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji i wyrażają wolę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Określają przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia wyznaczonym w złożonym wniosku. W uchwale z 17 grudnia 2020 r. ustanowiono także pełnomocnika do spo-

rządzenia oraz reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (§ 2).

2.2. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że wniosek o zbadanie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów pochodzi od podmiotu uprawnionego.

3. Stosownie do 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. W związku z tym art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK wymaga by wnioskodawca, powołując przepis prawa lub statutu uzasadnił, że kwestionowana ustawa dotyczy spraw objętych zakresem jego działania.

3.1. Wnioskodawca wypełniając dyspozycję art. 48 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, wskazał art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.), który stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Nadto wnioskodawca podniósł, że na mocy art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym) do zadań publicznych powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Wskazał, że z mocy art. 33a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym komendy i inspektoraty są powiatowymi jednostkami budżetowymi, które z mocy art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) tworzą sektor finansów publicznych, a powiat (miasto na prawach powiatu) sprawuje zwierzchnictwo nad tymi jednostkami.

3.2. Jednym z zakresów działań każdej gminy (miasta na prawach powiatu), jak stwierdził wnioskodawca, jest co do zasady obowiązek rozliczania podatku od towarów i usług (dalej: podatek VAT), jeśli spełnia ona definicję podatnika w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.) i nie zachodzi wyjątek z art. 15 ust. 6 tej ustawy. Wnioskodawca podkreślił, że zagadnienie tzw. centralizacji rozliczeń podatku VAT, tj. wspólnego rozliczania podatku VAT jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi, objęte jest zakresem działania Rady Miasta G., które jest miastem na prawach powiatu, a „[o]bowiązek centralizacji rozliczeń podatku VAT z jednostkami budżetowymi lub brak tego obowiązku ma bezpośredni wpływ na wysokość wydatków Miasta Gliwice przeznaczanych na zapłatę tego podatku ze środków publicznych” (s. 4 wniosku).

3.3. Konkludując wnioskodawca podniósł, że Rada Miasta Gliwice posiada legitymację do wniesienia niniejszego wniosku.

4. Wnioskodawca określił przedmiot oraz wzorce kontroli, a także uzasadnił sformułowane we wniosku zarzuty (art. 47 ust. 1 pkt 4-6 i ust. 2 u.o.t.p.TK).

4.1. Kontroli Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca poddał art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 280; dalej: ustawa o szczególnych zasadach rozliczeń podatku VAT) oraz w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy

o samorządzie powiatowym. Dekodowaną z tych przepisów normę prawną wnioskodawca kwestionuje w zakresie, w jakim „za samorządową jednostkę budżetową utworzoną przez powiat nie uważa się jednostek takich jak: Powiatowy Urząd Pracy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej”, a także w zakresie, w jakim „zastrzega warunek utworzenia samorządowej jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do wspólnego rozliczania podatku od towarów i usług”.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane przepisy wyłączają powiatowe jednostki organizacyjne o charakterze zespolem z kręgu jednostek organizacyjnych podlegających scentralizowanemu (wspólnemu) z jednostką samorządu terytorialnego rozliczeniu podatku VAT. Wyłączenie to następuje z uwagi na okoliczność – w jego ocenie – prawnie nieistotną dla podatku VAT, którą jest odrębny (w porównaniu z jednostkami niezespolonymi) tryb tworzenia powiatowych jednostek zespolonych. Zarzuty postawione przez wnioskodawcę dotyczą sfery pominięcia prawodawczego, które upatruje on w „niepełn[ym] uregulowani[u] kwestii jednostek budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, poprzez ustalenie zbyt wąskiego zakresu stosowania art. 2 ust. 1 lit. a” ustawy o szczególnych zasadach rozliczeń podatku VAT (s. 17 wniosku). Wnioskodawca wskazuje jednocześnie, że wykładnia kwestionowanych przepisów została ustalona w wyniku jednolitej i konsekwentnej praktyki ich stosowania przez organy i sądy administracyjne.

Wnioskodawca podniósł, że centralizacji rozliczeń podatku VAT podlegają jedynie te powiatowe jednostki budżetowe, które zostały utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego w sposób całkowicie samodzielny (bez udziału innych organów i instytucji). Twierdzi, że uzależnienie możliwości objęcia danego podmiotu centralizacją rozliczeń podatku VAT od sposobu jego utworzenia – przy niejednoznaczności pojęcia „utworzenie” użytego w art. 2 pkt 1 lit. a ustawy o szczególnych zasadach rozliczeń podatku VAT – narusza nie tylko zasadę prawidłowej (przyswoitej) legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji i zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji, lecz także zasadę wyłączności ustawowej w prawie podatkowym (art. 217 Konstytucji) i zasadę powszechności opodatkowania (art. 84 Konstytucji). Uzależnienie możliwości objęcia samorządowej jednostki budżetowej centralizacją rozliczeń podatku VAT od warunku samodzielnego utworzenia jej przez jednostkę samorządu terytorialnego narusza ponadto, w ocenie wnioskodawcy, konstytucyjną zasadę równości określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca zauważył, że samorządowe jednostki budżetowe – mimo że charakteryzują się taką samą cechą relewantną, tj. brakiem samodzielności w prowadzeniu działalności gospodarczej – są traktowane w sposób odmienny w zakresie rozliczeń VAT. Jednostki budżetowe o charakterze zespolem, w przeciwieństwie do jednostek niezespolonych, są traktowane jak odrębny od jednostki samorządu terytorialnego podatnik VAT. Jednocześnie pozostają niezarejestrowane jako czynny podatnik VAT, co uniemożliwia im dokonywanie odliczeń podatku i skutkuje ponoszeniem przez nie dodatkowego kosztu podatku, odprowadzanego z tytułu zawieranych transakcji. Z drugiej strony kwestionowana norma uniemożliwia jednostce samorządu terytorialnego rozliczenie podatku VAT z uwzględnieniem podatku naliczonego i należnego również od obrotów generowanych przez jednostki zespolone. Zdaniem wnioskodawcy dochodzi przez to do bezpośredniego naruszenia praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Kwestionowana norma w sposób nieuzasadniony ingeruje ponadto, jak twierdzi, w konstytucyjnie chronioną samodzielność samorządu terytorialnego (jego struktury organizacyjnej), zagwarantowaną w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Godzi też w zdolność jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnego określania wewnętrznych procedur organizacyjnych i uniemożliwia bądź utrudnia skuteczne zarządzanie polityką podatkową struktur organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, co w oczywisty sposób narusza art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

5. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że skoro złożony wniosek spełnia wymagania przewidziane w u.o.t.p.TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – należało postanowić jak w sentencji.