

Warszawa, dnia 7 stycznia 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Przemyślu, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn. akt K. 46/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 11 grudnia 2001 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Przemyślu o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 40a, art. 40d ust. 1 i 2, art. 40e ust. 1-4 oraz art. 40f ust. 1-3 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. nr 11, poz. 50 z późn.zm), zwanej dalej „ustawą”. We wniosku nie wskazano, które postanowienia Konstytucji – zdaniem Wnioskodawcy – zostały naruszone. Sformułowano jedynie zarzut, że ustawodawca zlecił organom gminy wykonywanie dodatkowych zadań, nie zapewniając na ten cel środków finansowych.

Zgodnie z art. 40d ust. 1 ustawy, wprowadzonym ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (DZ. U. nr 56, poz. 580), wójt lub burmistrz (prezydent miasta) wydaje podatnikowi podatku rolnego zaświadczenie, stanowiące podstawę wydania mu przez bank spółdzielczy bonów paliwowych. Zaświadczenie, o którym mowa, powinno zawierać między innymi:

- a) potwierdzenie posiadania ciągnika rolniczego, skonstruowanego do używania łącznie ze sprzętem do prac rolnych, leśnych lub ogrodniczych (art. 40a ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy);
- b) określenie wartości bonów paliwowych, które mogą być wydane przez bank spółdzielczy podatnikowi podatku rolnego, przedstawiającemu zaświadczenie (art. 40e ust. 2 pkt 6). Sposób obliczenia owej wartości został określony w art. 40f ust. 1-3 ustawy

Organ wydający zaświadczenia jest obowiązany do prowadzenie ich ewidencji oraz do przesyłania co miesiąc stosownego sprawozdania do właściwej miejscowo izby skarbowej (art. 40d ust. 2 ustawy).

Na uwagę zasługuje art. 40e ust. 4 ustawy, zgodnie z którym zarówno wnioski o wydanie zaświadczenia, jak i samo zaświadczenie nie podlegają opłacie skarbowej.

W ocenie wniosku Rady Miejskiej w Przemyślu trzeba przede wszystkim uwzględnić okoliczność, że wydawanie podatnikom podatku rolnego zaświadczeń, o których mowa w art. 40d ustawy, należy do zadań własnych gminy. O kwalifikacji tej przesądza wstępnie dyspozycja art. 164 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

Szczególną grupę zadań wykonywanych przez gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego stanowią zadania publiczne „służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej). Wydawanie zaświadczeń stanowiących podstawę wydania bonów paliwowych (art. 40d ust. 1 ustawy), należy do tej kategorii zadań. Jest to zadanie własne **dodatkowe** w stosunku do ogółu zadań własnych wykonywanych przez gminy przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (...).

Ustawowemu zwiększeniu zadań własnych gminy powinno towarzyszyć – stosownie do przepisu art. 167 ust. 4 Konstytucji – odpowiednie zwiększenie jej dochodów. Konkretną dyspozycję w tym zakresie zawiera art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591). Mianowicie, ustawodawca postanowił, że przekazanie gminie nowych zadań własnych „wymaga zapewnienia **koniecznych** (podkr. WP) środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji”.

Tymczasem ustawa nie zapewnia gminie dodatkowych środków finansowych, niezbędnych do finansowania nowych zadań własnych, polegających na wydawaniu zaświadczeń dla podatników podatku rolnego. Źródłem dodatkowym dochodów własnych, przeznaczonych na pokrycie wydatków związanych z realizacją tych zadań mogłyby być wpływy z tytułu opłaty skarbowej pobieranej przy wydawaniu wspomnianych zaświadczeń. Ustawodawca jednak zrezygnował z tego źródła: art. 40e ust. 4 ustawy stanowi, iż opłacie skarbowej nie podlegają ani wnioski o wydanie zaświadczenia, ani samo zaświadczenie.

Powyższe rozważania mogłyby uzasadniać pogląd, że art. 40e ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w zakresie, w jakim nie

uwzględnia konieczności zwiększenia dochodów gminy w związku z jej nowymi zadaniami własnymi, określonymi w art. 40a – art. 40f tej ustawy, nie jest zgodny z art. 167 ust. 1i 4 Konstytucji.

Pogląd ten można jednak skutecznie podważyć w następujący sposób:

1) dyspozycja art. 167 ust. 4 ustawy zasadniczej, dotycząca zmian w podziale dochodów publicznych, będących konsekwencją zmian w zakresie zadań samorządu terytorialnego **nie oznacza, że obydwa rodzaje zmian muszą być dokonane w tym samym akcie prawnym (ustawie)**. Stosowne zmiany w podziale tych dochodów mogą być wprowadzone np. w ustawie budżetowej, która określa między innymi wielkość dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (zob. ustawa budżetowa na 2001 r. – zał. Nr 8 – Dz. U nr 21, poz. 246, s. 1525). Jak wiadomo, dotacje celowe są jednym z elementów dochodów tych jednostek (art. 167 ust. 2 Konstytucji). Przykładem dotacji celowej na **dofinansowanie zadań własnych gmin** jest dotacja określona w art. 17 ustawy budżetowej na 2001 r. na dofinansowanie zadań polegających na wypłacie dodatków mieszkaniowych;

2) Wnioskodawca nie wykazał, że czynności organów (urzędów) gminy, wynikające z przekazania im zadań polegających na wydawaniu zaświadczeń uprawniających do pobrania bonów paliwowych, będą stanowić dodatkowe obciążenie powodujące **znaczny wzrost wydatków** budżetu gminy. Urzędy gminne prowadzą przecież ewidencję gruntów rolnych, w tym ewidencję powierzchni użytków rolnych, stanowiących podstawę obliczenia wartości bonów paliwowych, które mogą być wydane podatnikom podatku rolnego. Uzasadniona jest prognoza, że w większości gmin wydawanie zaświadczeń, o których mowa, nie spowoduje istotnego przekroczenia planowanych wydatków;

3) ewentualna decyzja ustawodawcy o dofinansowaniu – w postaci dotacji celowych lub subwencji – zadania polegającego na wydawaniu zaświadczeń uprawniających do pobrania bonów paliwowych powinna być podjęta dopiero wówczas, gdy przeważająca liczba gmin wykaże w sposób nie budzący wątpliwości, **iż realizacja tego zadania wymaga wsparcia finansowego**. Należy przyjąć, że rok 2002 jest okresem, w którym zostaną podsumowane wydatki gmin, związane z wydawaniem omawianych zaświadczeń.

Udział ich w ogólnej sumie wydatków budżetowych gminy powinien decydować o ewentualnym wsparciu finansowym z budżetu państwa w latach następnych.

W konkluzji wyrażam pogląd, że wniosek Rady Miejskiej w Przemyślu należałoby uznać za bezzasadny, a co najmniej za przedwczesny.

Sporządził: Witold Pawełko