

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa

WNIOSKODAWCA: Rada Miasta Gliwice
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

reprezentowana przez:

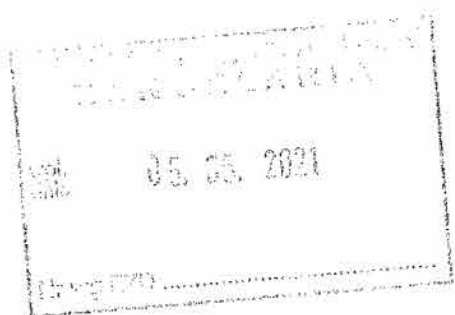
Przewodniczącego Rady Miasta Gliwice
Urząd Miejski w Gliwicach
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

zastępowanego przez:

radcę prawnego Lesława Mazura (nr wpisu:
WA-9474)

adres do doręczeń:

r.pr. Lesław Mazur
Thedy & Partners sp. z o.o.
ul. Moniuszki 1a
00-014 Warszawa



ORGAN: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

WNIOSEK

o zbadanie zgodności przepisów 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 z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego

Działając w imieniu i na rzecz Rady Miasta Gliwice, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹), w oparciu o Uchwałę Rady Miasta Gliwice z dnia 17 grudnia 2020 r., nr XXII/432/2020, w sprawie wystąpienia do Trybunału

¹ dalej: Konstytucja RP.

Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów 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 terytorialnego² z Konstytucją RP i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (wraz ze zmieniającą ją Uchwałą Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021 r., nr XXIV/485/2021) oraz w oparciu o udzielone mi na podstawie § 2 powołanej powyżej Uchwały pełnomocnictwo, **wnoszę o:**

1. zbadanie zgodności 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 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 280 ze zm.) 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 (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920) 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. zbadanie zgodności art. 2 pkt 1 lit. a) w związku z art. 3 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 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 280 ze zm.) 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 920) 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. 217, art. 84, art. 32 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, jak również z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

² t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 280, dalej: **Ustawa centralizacyjna.**

UZASADNIENIE

A. Legitymacja Rady Miasta Gliwice do wniesienia wniosku

1.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, w sprawach, o których mowa w art. 188, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie zaś do treści art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP. Natomiast w myśl art. 188 pkt 2 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Wnioskodawca, jako organ stanowiący miasta na prawach powiatu działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴. Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym: *Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie, przy czym zgodnie z ust. 1 pkt 1 tego przepisu, funkcję organu stanowiącego powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje rada gminy. Na mocy art. 15 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada miejska (rada miasta).*

Rada Miasta Gliwice jest więc organem stanowiącym Gliwic – miasta na prawach powiatu. Niniejszy wniosek dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miasta Gliwice wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym.

Źródłem wniesienia niniejszego wniosku jest natomiast Uchwała Rady Miasta Gliwice z dnia 17 grudnia 2020 r., nr XXII/432/2020 w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów Ustawy centralizacyjnej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (wraz ze zmieniającą ją Uchwałą Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021 r., nr XXIV/485/2021). Uchwała ta weszła w życie z dniem podjęcia.

2.

a)

Na mocy art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (Rada Miasta Gliwice) może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny, którego kontrola trybunałska ma dotyczyć, odnosi się do spraw objętych zakresem działania tego organu.

³ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm., dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*.

⁴ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920, dalej: *ustawa o samorządzie powiatowym*.

Przedmiotem niniejszego wniosku jest kontrola (w dniu składania wniosku zaskarżone przepisy mają moc obowiązującą):

- art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a) Ustawy centralizacyjnej w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym w zakresie, w jakim za samorządową (powiatową) jednostkę budżetową utworzoną przez powiat podlegającą centralizacji na mocy w/w przepisów Ustawy centralizacyjnej nie uważa się jednostek o charakterze zespolonym w rozumieniu art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym, takich jak m.in.: Powiatowy Urząd Pracy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej, a także kontrola
- art. 2 pkt 1 lit. a) w związku z art. 3 Ustawy centralizacyjnej w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy 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 następującymi wzorcami kontroli: art. 2, art. 7, art. 217, art. 84, art. 32 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jak również z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei z mocy art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Art. 1 Ustawy centralizacyjnej stanowi, że ustawa określa szczególne zasady dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego m.in.: rozliczeń podatku od towarów i usług (jak również ich korekt) za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nie rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi. Z kolei art. 3 Ustawy centralizacyjnej stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do podjęcia tego rozliczania wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi najpóźniej od dnia 1 stycznia 2017 r.

Jednym z zakresów działań każdej gminy jest co do zasady obowiązek rozliczania podatku od towarów i usług⁵ (dalej: podatek VAT), jeśli spełnia ona definicję podatnika⁶ w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷ oraz, gdy nie ma zastosowania wyjątek⁸ z art. 15 ust. 6 tej ustawy. Obowiązek 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. Środki te muszą być co roku zaplanowane w uchwale

⁵ dalej: **podatek VAT**.

⁶ „Podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności.”.

⁷ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm., dalej: **ustawa o VAT**.

⁸ „Nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych.”.

budżetowej, którą zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 12 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym, podejmuje Rada Miasta Gliwice.

Niewątpliwie więc zagadnienie tzw. centralizacji VAT, tj. wspólnego rozliczania VAT jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi, objęte jest zakresem działania Rady Miasta Gliwice. Przepisy Ustawy centralizacyjnej nakładają bowiem na Miasto Gliwice obowiązek podejmowania w tej sferze wyżej wskazanych działań, co oczywiście mieści się w zakresie sformułowania „zakres działania”, jakim posłużył się ustrojodawca w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP.

b)

Powołane powyżej przepisy Ustawy centralizacyjnej mają szczególne znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego będących miastami na prawach powiatu (tak jak Miasto Gliwice), gdyż ich działanie normują przenikające się wzajemnie regulacje zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak również o samorządzie powiatowym.

Powyższe w praktyce oznacza, że na poziomie powiatu funkcjonują m.in. jednostki organizacyjne (komendy, inspektoraty, urzędy pracy) – z mocy art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym – o charakterze zespolonym (powiatowa administracja zespolona), takie jak m.in. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (dalej: **PINB**), Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej (dalej: **KMPSP**), czy Powiatowy Urząd Pracy (dalej: **PUP**), których w szczególności dotyczy niniejszy wniosek.

Podkreślić należy, że z mocy art. 33a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym komendy i inspektoraty (jako jednostki organizacyjne, przy pomocy których kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje, tj. jako jednostki stanowiące aparat pomocniczy kierowników tych służb, inspekcji i straży) są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które – z mocy art. 9 pkt 3 tej ustawy – tworzą sektor finansów publicznych. Powiat (w tym miasto na prawach powiatu) sprawuje zatem zwierzchnictwo nad tymi jednostkami i jest dla nich jednostką nadrzędną.

Powyższe jednostki organizacyjne są niejednolite pod względem sposobu ich tworzenia. O ile art. 33a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wprowadza generalną zasadę, że komendy i inspektoraty może tworzyć wojewoda, ale na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, o tyle możliwe są wyjątki przewidziane w odrębnych ustawach.

c)

Konkludując, Rada Miasta Gliwice jest legitymowana do wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego niniejszego wniosku, a niniejszy wniosek spełnia wymagania stawiane wnioskom organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji RP.

B. Przedmiot i istota wniosku

Poprzez niniejszy wniosek Rada Miasta Gliwice zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy wskazane na wstępie przepisy Ustawy centralizacyjnej w sposób niezgodny ze wzorcami konstytucyjnymi powołanymi w *petitum* nie wykluczają z kręgu jednostek organizacyjnych podlegających centralizacji VAT powiatowych jednostek organizacyjnych o charakterze zespolonym, takich jak m.in. PINB, PUP, KMPSP.

Rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia jest kluczowe z punktu widzenia prawidłowego i precyzyjnego określenia podatnika podatku od towarów i usług w rozumieniu art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o VAT, tj. czy podatnikiem VAT powinna być jednostka samorządu terytorialnego (miasto na prawach powiatu) tylko ze swoimi jednostkami organizacyjnymi o charakterze niezespolonym (tak jak wynika to – zgodnie z ustaloną praktyką – z normy dekodowanej z w/w przepisów Ustawy centralizacyjnej), czy też podatnikiem VAT powinna być jednostka samorządu terytorialnego (miasto na prawach powiatu) – łącznie ze wszystkimi swoimi jednostkami organizacyjnymi o charakterze niezespolonym, jak i o charakterze zespolonym. Art. 15 ust. 1 ustawy o VAT – kreując definicję podatnika VAT – abstrahuje bowiem od zagadnienia sposobu powstania (utworzenia) danej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej (do czego wagę przywiązuje Ustawa centralizacyjna), wymagając od podatnika jedynie cechy samodzielności.

Choć niniejszy wniosek odnosi się tylko do zakresu działania Miasta Gliwice – jako miasta na prawach powiatu – to jednak zagadnienie prawne nim objęte w praktyce dotyczy nie tylko jednostek Miasta Gliwice, ale również innych, powiatowych jednostek samorządu terytorialnego w całej Polsce (innych powiatów / innych miast na prawach powiatu).

C. Wzorce kontroli

1.

W *petitum* wniosku określono zakres kontroli przepisów Ustawy centralizacyjnej podając zarówno wzorce kontroli ustanowione w Konstytucji RP (art. 2, art. 7, art. 217, art. 84, art. 32 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 i ust. 2), jak również przepisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (art. 6 ust. 1).

W tym miejscu godzi się wskazać, że Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.⁹ została ratyfikowana przez Polskę, co potwierdza Oświadczenie Rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.¹⁰

Europejska Karta Samorządu Lokalnego stanowi umowę międzynarodową, która normuje status samorządów lokalnych w odniesieniu do władz centralnych danego państwa, będącego jej stroną. Umowa ta podlegała procesowi ratyfikacji przez Prezydenta Polski jeszcze w okresie obowiązywania

⁹ Dz.U. z 1994 r. nr 124 poz. 607.

¹⁰ Dz.U. z 1994 r. nr 124 poz. 608.

Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹¹.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie badał – na podstawie art. 188 pkt 2 Konstytucji RP – zgodność polskich ustaw ze wzorcami kontroli wynikającymi z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Tytułem przykładu można wskazać m.in. wyrok z dnia 4 marca 2014 r. sygn. akt K 13/11; wyrok z dnia 28 listopada 2013 r. sygn. akt K 17/12; wyrok z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt K 25/10; czy też wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r. sygn. akt K 14/11.

W świetle powyższego, przepisy Ustawy centralizacyjnej wskazane w *petitum* wniosku mogą być poddane badaniu w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), jak również w zakresie ich zgodności z przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jako ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji RP).

2.

a)

W *petitum* wniosku wskazano następujące wzorce konstytucyjne:

- art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego i wywodzona z niej zasada prawidłowej (przyswoitej) legislacji);
- art. 7 (zasada praworządności);
- art. 217 (zasada wyłączności ustawowej w prawie daninowym);
- art. 84 (zasada / obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych określonych w ustawie);
- art. 32 ust. 1 (zasada równości);
- art. 165 ust. 1 (zasada podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego); oraz
- art. 165 ust. 2 (zasada ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego).

Niewątpliwie jednak powyższe wzorce oscylują zasadniczo wokół art. 2 Konstytucji RP (zasada demokratycznego państwa prawnego i wywodzona z niej zasada prawidłowej legislacji) oraz wokół wzorca z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP (zasada ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego), a nadto wokół art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasady równości).

Ogólnie rzecz ujmując, uzależnienie centralizacji od warunku (i to bliżej nieokreślonego) „*utworzenia*” danej jednostki organizacyjnej (jednostki budżetowej) przez jednostkę samorządu terytorialnego może być oceniane nie tylko jako *superfluum ustawowe* (warunku znikąd niewynikającego), ale także jako nieprecyzyjność przepisu (co w zasadzie oznacza pojęcie „*utworzone*”?), co powinno być oceniane w szczególności przez pryzmat art. 2 Konstytucji RP.

Z kolei, pomijanie w procesie centralizacji zespolonych jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego tylko i wyłącznie z uwagi na odmienny (w porównaniu z jednostkami

¹¹ Dz.U. z 1992 r. nr 84 poz. 426 ze zm.

niezespolonymi) tryb ich tworzenia stanowi nieuprawnioną i niczym nieuzasadnioną swoistą ingerencję Ustawy centralizacyjnej w konstytucyjnie chronioną samodzielność samorządu terytorialnego (jego struktury organizacyjnej), co powinno być oceniane przez pryzmat art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Nadto, skoro niezespalone jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa), jak i jego zespolone jednostki organizacyjne charakteryzują się cechą istotną (relewantną) dla bycia (albo nie) podatnikiem VAT, tj. brakiem samodzielności, to jakiegokolwiek różnego traktowanie tych jednostek organizacyjnych przez wskazane przepisy Ustawy centralizacyjnej (w szczególności jej art. 2 pkt 1 lit. a) powinno być także rozpatrywane – co zostanie wykazane w dalszej części niniejszego wniosku – przez pryzmat konstytucyjnej zasady równości.

b)

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten wyraża trzy zasady konstytucyjne, tj. zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę sprawiedliwości społecznej, które są ze sobą powiązane funkcjonalnie i materialnie. Zasada demokratycznego państwa prawnego w znaczeniu normatywnym wyraża szereg dyrektyw adresowanych m.in. do organów stanowiących i stosujących prawa, które mają znaczenie zwłaszcza w procesie wykładni prawa. Zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze. Z punktu widzenia niniejszego wniosku, istotna jest tu zasada prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, która nakazuje, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków.

Z kolei określona w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przejawia się w nadaniu samorządowi własnej i odrębnej struktury organizacyjnej, nadaniu jednostkom samorządu osobowości prawnej, zapewnieniu im samodzielności budżetowo-finansowej oraz zawężeniu przypadków ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych.¹² Jak podnosi się w doktrynie: „*Samodzielność gminy może być rozpatrywana w ujęciu materialno-proceduralnym; po pierwsze w ramach wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (aspekt materialny) oraz poprzez przyznanie samorządowi osobowości prawnej i jej formalną ochronę (aspekt proceduralny; zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Instytucje prawne sądowej ochrony, s. 39).*”¹³

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie jest zasadą absolutną, ale ingerencja ustawodawcy w sferę ich samodzielności musi zawsze znajdować swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie ponad zasadę ochrony samodzielności samorządu jest wynikiem świadomej oceny ustawodawcy.

¹² Por. Haczkowska Monika (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 165 Konstytucji, 2014, Lex/el.

¹³ Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, Komentarz do art. 165 Konstytucji, 2016, Legalis/el.

Co się zaś tyczy zasady równości z art. 32 Konstytucji RP to stanowi ona publiczne prawo podmiotowe do równego traktowania. Równość wymaga, by podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji prawnej traktować tak samo, a podmioty znajdujące się w odmiennej sytuacji – odmiennie. Kluczowe jest ustalenie cech lub cechy istotnej przesądzającej o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne.

Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny np. w orzeczeniu z dnia 4 lutego 1997 r. sygn. akt P 4/96: „Zarzut Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczący naruszenia zasady równości należy rozważyć przyjmując za podstawę przyjęte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie zasady równości (art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy). W myśl tej wykładni osoby znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji należy traktować tak samo, natomiast osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji faktycznej należy traktować odmiennie. **Innymi słowy, wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących** (orzeczenie U. 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Równość wobec prawa zakłada równocześnie zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie. Kryterium zgodnie z którym wyodrębnia się obywatele odznaczających się cechą istotną (relewantną) powinno być ponadto łatwe do ustalenia i stosowania. Chodzi o to, by organ posługujący się tym kryterium nie miał nadmiernych trudności z odpowiedzią na pytanie, czy w danym przypadku podmiot spełnia ustawowe kryterium, czy też go nie spełnia (orzeczenie K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31).”¹⁴

c)

Zgodnie z art. 84 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Ponadto, na podstawie art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Powyższe przepisy wprowadzają zasadę wyłączności ustawowej w prawie podatkowym. Zgodnie z tym przepisem określenie podmiotów objęte jest obowiązkiem uregulowania w ustawie. Ustawa powinna tak określać elementy wskazane w art.

¹⁴ Podobnie także: Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 10/16: „4.1. W art. 32 ust. 1 Konstytucji została wprowadzona ogólna zasada równości, a w ust. 2 został ustanowiony zakaz dyskryminacji. Zakresy zasady równości i zakazu dyskryminacji są bardzo szerokie, zarówno pod względem podmiotowym ("wszyscy"), jak i przedmiotowym (zakaz dyskryminacji "w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny"). Oczywiście jest, że równość w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji nie polega na tym, że w stosunku do wszystkich podmiotów obowiązują i są stosowane te same normy prawne. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. To znaczy, że podmioty należące do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, zaś podmioty należące do różnych kategorii mogą być traktowane różnie (por. wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60; 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34 oraz 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106). W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się także, że z nakazu równego traktowania podmiotów równych nie wynika "logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych" (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; zob. też: wyroki TK z: 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27; 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95 oraz 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125).”

217 Konstytucji RP, aby na jej podstawie podatnik mógł określić treść swojego obowiązku podatkowego. Wymóg ustawowej regulacji naruszają przepisy niejasne i nieprecyzyjne, które pozostawiają organom je stosującym nadmierną swobodę.

Ponadto, zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną oraz przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej oraz własności i innych praw majątkowych potwierdza i wzmacnia ich samodzielność w realizacji zadań publicznych.

Natomiast na podstawie art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten statuuje zasadę legalizmu, zwaną również zasadą praworządności. Zasada legalizmu oznacza, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną.

d)

Wnioskodawca wskazuje, że w niniejszej sprawie rzezone regulacje Ustawy centralizacyjnej przede wszystkim naruszają konstytucyjne wzorce kontroli poprzez (i) w zasadzie jednolitą i powszechną już (w orzecznictwie sądów administracyjnych) ich wykładnię wykluczającą zespolone jednostki organizacyjne z kręgu podmiotów podlegających centralizacji, a w dalszej kolejności poprzez (ii) nieprecyzyjność pojęcia rozróżniającego „*utworzone*”, a nawet poprzez (iii) tzw. pominięcie ustawodawcze.

D. Uzasadnienie merytoryczne wniosku z perspektywy Konstytucji RP

D.1. W zakresie punktu 1 petitum wniosku (kontrola konstytucyjności art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit.

a) Ustawy centralizacyjnej w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym

1.

a)

Naruszenie w/w wzorców konstytucyjnych poprzez wskazane przepisy Ustawy centralizacyjnej zostaje przede wszystkim oparte na niewłaściwej interpretacji tychże przepisów. Jak wynika z orzecznictwa trybunalskiego, sposób wykładni przepisów prawa może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, gdy jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu. W tej sytuacji przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (por. np. *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 275/14*). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08: „(...) dokonując kontroli konstytucyjności prawa,

Trybunał Konstytucyjny uwzględni praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter:

a) stały,

b) powtarzalny,

c) powszechny oraz

d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli."

Trybunał Konstytucyjny może dokonywać kontroli konstytucyjności takiej treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Przy spełnieniu tych przesłanek może bowiem dojść do sytuacji, że kontrolowanym normom nadane zostaje trwale niekonstytucyjne znaczenie (*postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07; por. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 2005 r., sygn. SK 50/04; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04; czy też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02*).

Wykazanie niewłaściwej interpretacji wymaga zatem istnienia jednolitej i konsekwentnej praktyki stosowania prawa.

b)

W niniejszej sprawie, niekonstytucyjna praktyka interpretacyjna polega na ustaleniu z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej normy prawnej, która w sposób jednolity i konsekwentny wyklucza zespolone jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego (PINB, PUP, KMPSP) z kręgu podmiotów podlegających centralizacji, o której mowa w art. 3 Ustawy centralizacyjnej.

Praktyka ta funkcjonuje od dnia wejścia w życie Ustawy centralizacyjnej, tj. od 1 października 2016 r. i jest aktualnie stosowana przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (powiaty) w Polsce.

Powyższa praktyka została ustalona przez organy centralne administracji i ma swoje źródło w wydanej przez Ministerstwo Finansów broszurze informacyjnej z dnia 24 listopada 2016 r. pt. „*Centralizacja rozliczeń w podatku VAT jednostek samorządu terytorialnego*”.

Ponadto, aktualnie istnieje w obiegu prawnym szereg prawomocnych wyroków sądów administracyjnych w sprawach centralizacyjnych, które odmawiają centralizacji rozliczeń podatku VAT tzw. jednostek zespolonych z jednostkami samorządu terytorialnego. Są to m.in. wyrok NSA z dnia 2 października 2020 r., sygn. akt I FSK 1870/17; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 198/17; oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. I SA/Wr 417/17 (wszystkie orzeczenia są prawomocne). Co istotne, są to jedyne orzeczenia znane Wnioskodawcy, dotyczące zagadnienia objętego niniejszym wnioskiem. Brak w zasadzie jakichkolwiek orzeczeń w tym zakresie (oprócz powołanych) wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego w zasadzie „pogodziły się” z interpretacją art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej „narzuconą” przez Ministerstwo Finansów i w praktyce do niej się stosują. Jednocześnie brak jest orzeczeń sądów administracyjnych rozstrzygających kwestię centralizacji w sposób odmienny.

2.

Powyższa trwała i ugruntowana praktyka stosowania skarżonych przepisów Ustawy centralizacyjnej jest nieprawidłowa, gdyż w szczególności:

- warunkuje krąg podmiotów objętych tzw. centralizacją VAT od niejednoznacznego (art. 2 Konstytucji RP) pojęcia „utworzone” użytego w art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej;
- stanowi nieuprawnioną i niczym nieuzasadnioną ingerencję Ustawy centralizacyjnej w konstytucyjnie chronioną samodzielność samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP); jak również
- wprowadza zakazane konstytucyjnie różnicowanie prawne podmiotów charakteryzujących się cechą istotną (relewantną / adekwatną) z punktu widzenia kwalifikacji bycia (bądź nie) podatnikiem VAT, tj. brakiem samodzielności (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

a)

Zgodnie z art. 3 Ustawy centralizacyjnej *„Jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do podjęcia rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi najpóźniej od dnia 1 stycznia 2017 r.”*. Z kolei – jak wynika z art. 2 pkt 1 lit. a tej ustawy – przez jednostkę organizacyjną rozumie się m.in. *„utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego samorządową jednostkę budżetową lub samorządowy zakład budżetowy”*.

W praktyce stosowania w/w przepisów jednostkom organizacyjnym o charakterze zespolonym odmawia się centralizacji podnosząc, że ich podstawę działania *„regulują przepisy ustawowe”*, a ponadto, że jednostki te nie są utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego.¹⁵

Zdaniem Wnioskodawcy powyższa praktyka bazuje na błędnym założeniu, że pojęcie „utworzenie” *per se* wyklucza możliwość współdziałania w procesie tworzenia danej jednostki organizacyjnej o charakterze zespolonym.

Jak już bowiem zaznaczono, tryb tworzenia tych jednostek jest niejednolity, co wynika z art. 32a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym *„Jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży może tworzyć, przekształcać i likwidować wojewoda, na wniosek starosty, zaopiniowany przez właściwego kierownika zespolonej służby, inspekcji lub straży wojewódzkiej, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.”*

Jak wynika z powyższej regulacji, starosta (w przypadku miasta na prawach powiatu - prezydent), tj. podmiot m.in. organizujący pracę zarządu powiatu (art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), który jest organem wykonawczym powiatu (art. 26 ust. 1) **współdziała i to w sposób znaczący** w tworzeniu jednostek organizacyjnych powiatu o charakterze zespolonym. Co więcej, bez wniosku

¹⁵ Np. WSA we Wrocławiu w prawomocnym wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 198/17 przyjął m.in., że: *„Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że podstawę działania Powiatowego Urzędu Pracy regulują przepisy ustawowe. Organ ten ma umocowanie ustawowe do działania i wykonuje zadania wskazane w przepisach ustawowych. Utworzenie Powiatowego Urzędu Pracy nie jest zatem uzależnione od woli samorządowego organu administracji. Jednostka jest tworzona na podstawie przepisów prawa i zadania przez nią realizowane wynikają z przepisów ustawowych. Powiatowy Urząd Pracy wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej, powołany jest na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do realizacji zadań określonych w art. 9 ust. 1 tejże ustawy.”*. Podobnie też WSA we Wrocławiu w prawomocnym wyroku z dnia 13 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 417/17.

starosty – jak wynika z regulacji z art. 32a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym – nie jest możliwe utworzenie takiej jednostki.

Zważywszy więc, że zgodnie z definicją słownikową, „tworzyć” oznacza „powodować powstawanie czegoś”¹⁶, nie można zaprzeczyć, że starosta swym wnioskiem do wojewody powoduje (poprzez przyczynienie się) powstanie danej jednostki organizacyjnej powiatu o charakterze zespolonym.

Błędnym zatem jest utożsamianie „tworzenia” – tak jak to następuje w trwałej i ugruntowanej praktyce stosowania art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej – ze 100% samodzielnym powoływaniem do życia jakiegokolwiek jednostki organizacyjnej i wykluczanie z kręgu „twórców” podmioty, które proces tworzenia inicjują, a przez to warunkują utworzenie danej jednostki organizacyjnej.

Zważywszy zaś na kontekst unormowania art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej, tj. określenia kręgu jednostek organizacyjnych, które są na tyle niesamodzielne, że nie mogą same funkcjonować w obrocie jako odrębni podatnicy VAT (i na te potrzeby muszą być scentralizowane z jakimś innym podmiotem), sformułowanie „*utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego samorządowa jednostka budżetowa*” wskazuje, że sam sposób utworzenia danej jednostki nie powinien być tu decydujący, a sformułowanie to powinno być przez powszechną praktykę rozumiane jako jedynie wskazanie, że dana gmina, czy powiat powinna centralizować rozliczenia VAT „swoich” jednostek budżetowych, a nie jednostek budżetowych innych gmin.

W tym stanie rzeczy, sformułowanie „utworzone” użyte w Ustawie centralizacyjnej należy określić jako nieprecyzyjne, a jako takie niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, tj. m.in. z zasadą prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, która nakazuje, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków).

Powyższa konkluzja znajduje potwierdzenie również w aksjologii. Skoro zgodnie z art. 33a ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym „*jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży*” co do zasady „*są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. poz. 148, 391, 594 i 874 oraz z 2005 r. poz. 2104)2.*”, to takie ujęcie przedmiotowych jednostek organizacyjnych oznacza ich przynależność do powiatu, która może – a na gruncie niniejszej sprawy wręcz musi – wynikać z faktu ich utworzenia, lub innych czynności zrównanych z tworzeniem.

b)

Kwestionowana norma prawna dekodowana z art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej przez ustaloną praktykę narusza także zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁶ <https://sjp.pwn.pl/sjp/tworzyc;2531490.html>

Nie budzi tutaj żadnych wątpliwości, że ustrojowa samodzielność samorządu terytorialnego nie jest zasadą absolutną, jednakże – jak podnosi się w doktrynie: „zważywszy jednak na nadrzędny charakter tej zasady, ustawodawca „zwykły” nie może wprowadzać ograniczeń dowolnych i w pełni uznaniowych. Wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji RP, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu.”¹⁷

Tymczasem, Ustawa centralizacyjna ingeruje w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności Miasta Gliwice w ten sposób, że – pomimo, iż to Miasto Gliwice (miasto na prawach powiatu / powiat) sprawuje zwierzchnictwo nad swoimi zespolonymi jednostkami organizacyjnymi (PINB, PUP, KMPSP) – to jednak w kwestii podatku od towarów i usług Ustawa centralizacyjna ogranicza samodzielność Miasta Gliwice poprzez wyłączenie zespolonych jednostek organizacyjnych ze scentralizowanego (wspólnego z innymi, niezespolonymi jednostkami) mechanizmu rozliczania VAT z uwagi na okoliczność prawnie nieistotną dla podatku od towarów i usług, tj. z uwagi na odrębny (w porównaniu z jednostkami niezespolonymi) tryb ich tworzenia.

W ten sposób zwierzchnictwo jednostki samorządu terytorialnego (Miasta Gliwice) nad jej zespolonymi jednostkami organizacyjnymi doznaje – w zakresie podatku VAT – niczym nieuzasadnionego (w tym w szczególności żadnym przepisem Konstytucji RP) – istotnego ograniczenia, a wręcz prowadzi w tym zakresie do pozbawienia Miasta Gliwice nad nimi zwierzchnictwa (nakazując tworzyć z każdej zespolonej jednostki organizacyjnie nowego podatnika, całkowicie odrębnego od samego Miasta Gliwice). Co więcej, dzieje się tak, pomimo iż zespolone jednostki organizacyjne, jak i niezespolone jednostki organizacyjne, tworzą jednolitą strukturę organizacyjną.

Tę swoistą (w zakresie podatku VAT) ingerencję Ustawy centralizacyjnej we własną strukturę organizacyjną Miasta Gliwice dobitnie widać przez pryzmat regulacji ustawy o samorządzie powiatowym. Z mocy art. 33a ust. 3 tej ustawy komendy i inspektoraty (jako jednostki organizacyjne, przy pomocy których kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują określone w ustawach zadania i kompetencje, tj. jako jednostki stanowiące aparat pomocniczy kierowników tych służb, inspekcji i straży) są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które – z mocy art. 9 pkt 3 tej ustawy – tworzą sektor finansów publicznych.

Tym samym należy stwierdzić, że Ustawa centralizacyjna – wskutek normy prawnej dekodowanej z jej art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a – w praktyce oznacza (choć to niezapisane *expressis verbis*, ale jednak) ograniczenie samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawowa możliwość ograniczania zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (tworzenia wyjątku od generalnej zasady) musi z ustawy wynikać wprost, nie może być dorozumiana. Wyjątek od zasady nie może być kreowany „przy okazji” innej regulacji, ale – jak podnosi się w doktrynie – musi znajdować „swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie ponad zasadę ochrony samodzielności samorządu

¹⁷ Haczkowska Monika (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 165 Konstytucji, 2014, Lex/el.

zależy od oceny ustawodawcy.”.¹⁸ Tymczasem ani z treści Ustawy centralizacyjnej, ani z jej uzasadnienia nie wynika, jaka wartość konstytucyjna została przedłożona ponad konstytucyjną zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego, jeśli idzie o kwestie rozliczania podatku VAT przez niezespalone samorządowe jednostki budżetowe. Innymi słowy, w kwestiach rozliczeń VAT nie wiadomo (i nawet trudno sobie wyobrazić), co tak naprawdę miałyby skłonić ustawodawcę, aby ograniczyć konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostki samorządu terytorialnego i zmuszać je do tworzenia ze swych niezespionych jednostek organizacyjnych odrębnych (od samej jednostki samorządu terytorialnego) podatników VAT.

Zdaniem Wnioskodawcy, omawiana ingerencja normy dekodowanej z art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej w zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego znacznie wykracza poza dozwolone procedury nadzorcze władzy centralnej. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05: „konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego „oznacza w szczególności, że (...) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach” a „ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych”.

c)

Kwestionowana norma prawna dekodowana z art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej przez ustaloną praktykę narusza także zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie ulega wątpliwości, że koncepcja centralizacji rozliczeń VAT zrodziła się na kanwie zagadnienia samodzielności jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego¹⁹, tj. zdolności tych jednostek organizacyjnych do bycia odrębnymi podatnikami VAT w rozumieniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o VAT, a nie na kanwie sposobu ich tworzenia.

Wskazać bowiem należy, że zarówno uchwała NSA z dnia 24 czerwca 2013 r. (sygn. I FPS 1/13), jak i uchwała NSA z dnia 26 października 2015 r. (sygn. I FPS 4/15), nawiązująca do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: **TSUE**) z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C 276/14 *Gmina Wrocław* zapadały na gruncie samodzielności gminnych jednostek budżetowych jako takich, bez ich rozróżniania ze względu na sposób utworzenia.

¹⁸ Haczkowska Monika (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 165 Konstytucji, 2014, Lex/el.

¹⁹ Konieczność centralizacji rozliczeń VAT jednostek samorządu terytorialnego wynika z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-276/14 z dnia 29 września 2015 r. W wyroku tym TSUE uznał, że jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego nie spełniają kryteriów dla uznania ich za podatnika VAT w świetle unijnych przepisów regulujących podatek VAT, z uwagi na brak samodzielności w prowadzeniu działalności gospodarczej. W tym zakresie TSUE wskazał, że jednostka organizacyjna nie ma własnego mienia, natomiast zarządza pewną częścią majątku gminy, która została jej przez tę gminę powierzona. Wszelka działalność mogąca podlegać podatkowi VAT jest więc wykonywana w imieniu i na rachunek gminy. Taka sytuacja ma również miejsce w przypadku takich jednostek organizacyjnych o charakterze zespolonym takich jak m.in. PUP, PINB oraz KMPSP. TSUE w żadnym miejscu nie różnicuje jednostek administracji zespolonej pod kątem centralizacji tych jednostek. Decydującym kryterium dla możliwości dokonania scentralizowanych rozliczeń podatku VAT z jednostką samorządu terytorialnego jest więc samodzielność jednostek organizacyjnych. Gminne i powiatowe jednostki budżetowe są jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej. Jednostki te nie prowadzą samodzielnie działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów VAT, ponieważ nie są samodzielne w wykonywaniu swoich funkcji, nie dysponują własnym mieniem, pokrywają wydatki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie ponoszą odpowiedzialności za swoją działalność, w tym ryzyka gospodarczego oraz o ich ewentualnych przekształceniach decyduje organ jednostki samorządu terytorialnego.

Powołany wyrok TSUE w pkt. 9 uzasadnienia jednoznacznie wskazał (za art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym), iż odnosi się on także do „(...) powiatowych służb, inspekcji i straży.”. Za stanowiskiem Miasta przemawia także uchwała NSA z dnia 26 października 2015 r. (sygn. I FPS 4/15), która rozszerzyła zastosowanie centralizacji VAT na samorządowe zakłady budżetowe (również bez rozróżniania na sposób ich tworzenia).

Powyższe uchwały NSA, wyrok TSUE oraz okoliczności uchwalenia Ustawy centralizacyjnej potwierdzają, że – z punktu widzenia zagadnienia – **cechą istotną (relevantną) jest tu cecha samodzielności jednostek organizacyjnych**. Konstatacja ta oznacza – w świetle wcześniej powołanych orzeczeń trybunalskich, że różnicowanie tych jednostek na potrzeby sprawy z punktu widzenia sposobu ich tworzenia stanowi naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zarówno niezespalone jednostki organizacyjne, jak również jednostki organizacyjne o charakterze zespolonym są do siebie podobne, bo charakteryzują się „*daną cechą istotną (relevantną)*”, a to oznacza – w świetle konstytucyjnej zasady równości – „*nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)*.”, tzn. że jednostki te „*powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. To znaczy, że podmioty należące do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, zaś podmioty należące do różnych kategorii mogą być traktowane różnie.*”.

d)

W świetle art. 33, art. 33a oraz art. 33b ustawy o samorządzie powiatowym powiatowe jednostki organizacyjne o charakterze zespolonym (takie jak np. PUP, PINB oraz KMPSP) funkcjonują w strukturze administracyjnej powiatu (miasta na prawach powiatu) podobnie jak pozostałe – utworzone przez te jednostki samorządu terytorialnego – jednostki organizacyjne (o charakterze niezespoleonym). Powinny one mieć zatem takie same uprawnienia.

Dekodowana z art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej norma prawna o ustalonej i trwałej praktyce (odmowa scentralizowania rozliczeń VAT jednostki samorządu terytorialnego wraz z jej jednostkami organizacyjnymi o charakterze zespolonym) powoduje istotne ograniczenie praw samorządowych jednostek organizacyjnych o charakterze zespolonym. W szczególności, jednostki te są zmuszone prowadzić swoje rozliczenia VAT w sposób samodzielny, w przeciwieństwie do pozostałych samorządowych jednostek organizacyjnych (o charakterze niezespoleonym), nad którymi nadzór i odpowiedzialność sprawuje właściwa jednostka samorządu terytorialnego.

3.

W świetle powyższych uwag nie sposób nie zauważyć, że skoro – przy hipotetycznym założeniu jej prawidłowości i zgodności z Konstytucją RP – jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa ustaliła wykładnię art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej (w obowiązującym brzmieniu) jako wykluczającą z kręgu podmiotów objętych wspólnym rozliczaniem VAT jednostki organizacyjne o charakterze zespolonym, to ewidentnie mamy w sprawie do czynienia z tzw. pominięciem legislacyjnym, co również stanowiłoby o naruszeniu art. 2 Konstytucji RP.

a)

Przez pominięcie legislacyjne należy rozumieć sytuację, w której ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie (por. np. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07*).

Określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania. Z przypadkiem pominięcia mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów (czy sytuacji), co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania (por. np. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11*).

Ponadto, jak podnosi się w orzecznictwie (por. np. *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 275/14*) pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się też pogląd, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie jej zakresu, w szczególności rozważenia jej na tle zasady równości (por. np. *Wyrok TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95*, *Wyrok TK z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97*, *Wyrok TK z dnia 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98*, *Wyrok TK z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00*, *Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01*, *Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2009 r., SK 5/09*, *Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 2009 r., K 27/07*).

b)

W niniejszej sprawie pominięcie prawodawcze – przy hipotetycznym założeniu prawidłowości i zgodności z Konstytucją RP jednolitej i konsekwentnej praktyki stosowania art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej – polegałoby na niepełnym uregulowaniu kwestii jednostek budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, poprzez ustalenie zbyt wąskiego zakresu stosowania art. 2 ust. 1 lit. a) Ustawy centralizacyjnej (przy założeniu relewantności kwestii ich utworzenia, która to kwestia – jak wykazane zostało wcześniej – nie powinna mieć znaczenia w sprawie).

Skoro bowiem uchwała NSA z dnia 24 czerwca 2013 r. (sygn. I FPS 1/13), jak i uchwała NSA z dnia 26 października 2015 r. (sygn. I FPS 4/15) oraz wyrok TSUE z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 *Gmina Wrocław* – odnosząc się do przymiotu samodzielności jednostek organizacyjnych – nie wprowadzały ich dodatkowego rozróżnienia na jednostki organizacyjne utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego i jednostki organizacyjne utworzone przez inne podmioty, należy uznać, że skoro Ustawa centralizacyjna stanowi *de facto* – swoiste legislacyjne wykonanie tych orzeczeń, to powinna przewidzieć wszystkie sytuacje uczestniczenia jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu ich jednostek organizacyjnych.

4.

Norma prawna dekodowana przez organy władzy publicznej z art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej zakładająca, że samorządowe jednostki organizacyjne o charakterze zespolonym nie

podlegają centralizacji VAT – zdaniem Wnioskodawcy – jest niezgodna również z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Omawiany wzorzec konstytucyjny jest naruszany poprzez nieuprawnione (co zostało już wcześniej wykazane) stosowanie (bez jakiegokolwiek uzasadnienia faktycznego, czy prawnego) wykładni zawężającej przepisów Ustawy centralizacyjnej, tj. poprzez uznanie, że centralizacji VAT podlegają nie tylko samorządowe jednostki budżetowe (jako takie), ale tylko te spośród tych jednostek, które w sposób całkowicie samodzielny i niezależny zostały utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego (pomijając możliwy współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w procesie ich tworzenia).

Powyższa norma jest także niezgodna z art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Wyłączenie bowiem samorządowych jednostek organizacyjnych o charakterze zespólnym z kręgu podmiotów objętych wspólnym (wraz z jednostką samorządu terytorialnego) rozliczaniem VAT powoduje, że jednostki zespolone w praktyce traktowane są jako odrębni podatnicy VAT, pomimo iż nie posiadają przymiotu samodzielności, od którego uzależnione jest bycie podatnikiem VAT na gruncie art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o VAT (do braku samodzielności zespolonych jednostek organizacyjnych nawiązywał również NSA w uchwale z dnia 24 czerwca 2013 r. (sygn. I FPS 1/13) oraz w uchwale z dnia 26 października 2015 r. (sygn. I FPS 4/15)²⁰, a także TSUE w wyroku TSUE z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 *Gmina Wrocław*).

W konsekwencji, norma dekodowana przez organy władzy publicznej z art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej jest niezgodna z art. 84 Konstytucji RP, w myśl którego każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Wskazać bowiem należy, że samorządowe jednostki budżetowe o charakterze zespólnym traktowane jako odrębni i niezależni podatnicy VAT (pomimo faktu, że obiektywnie takimi być nie mogą z uwagi na brak samodzielności) ponoszą ciężar podatku VAT wbrew przepisom samej ustawy o VAT.

Podobnie naruszony został art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną oraz przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

²⁰ Uchwała NSA z dnia 26 października 2015 r. (sygn. I FPS 4/15), rozszerzyła zastosowanie centralizacji VAT na samorządowe zakłady budżetowe. W tym kontekście tym bardziej więc jest oczywistym fakt, że skoro nawet samorządowe zakłady budżetowe (posiadające obiektywnie nieco wyższy stopień samodzielności niż jednostki budżetowe o charakterze zespólnym) zostały uznane przez NSA za nieposiadające wystarczającej samodzielności do bycia niezależnymi (odrębnymi) podatnikami VAT, to również samorządowym jednostkom budżetowym o charakterze zespólnym nie sposób przypisać takiej samodzielności, a zatem wszystkie jednostki budżetowe powinny zostać objęte centralizacją VAT.

D.2. W zakresie punktu 2 petitum wniosku (kontrola konstytucyjności art. 2 pkt 1 lit. a) w związku z art. 3 Ustawy centralizacyjnej w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym

1.

W świetle uwag poczynionych w punkcie D.1. powyżej, art. 2 pkt 1 lit. a) w związku z art. 3 Ustawy centralizacyjnej w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym powinien być rozumiany w ten sposób, że nie zastrzega on warunku utworzenia samorządowej jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do wspólnego rozliczania podatku VAT.

Jakakolwiek inna norma dekodowana z w/w przepisów, w szczególności taka, że zastrzega ona warunek utworzenia samorządowej jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązaną do wspólnego rozliczania podatku VAT, tj. że ta jednostka (miasto na prawach powiatu / powiat) wykonuje wszystkie czynności związane z tworzeniem samorządowej jednostki budżetowej, powinna być uznana za normę naruszającą wskazane w petitum przepisy Konstytucji RP.

2.

Jak już to zostało wykazane w części D.1. słowa „tworzyć” użytego w treści art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej („Ilekcroć w ustawie jest mowa o (...) jednostce organizacyjnej – rozumie się przez to (...) utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego samorządową jednostkę budżetową lub samorządowy zakład budżetowy, (...)”) nie można sprowadzać li tylko do sytuacji, gdy w procesie powstawania danej jednostki budżetowej nie współuczestniczy – poza jednostką samorządu terytorialnego (powiatem / miastem na prawach powiatu) – żaden inny organ. Stanowiłoby to bowiem zaprzeczenie literalnemu znaczeniu pojęcia „tworzyć”, zgodnie z którym „tworzyć” oznacza „powodować powstawanie czegoś”²¹

Skoro zatem starosta (w przypadku miasta na prawach powiatu - prezydent), tj. podmiot m.in. organizujący pracę zarządu powiatu (art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym), który jest organem wykonawczym powiatu (art. 26 ust. 1) **współdziała i to w sposób znaczący** w tworzeniu jednostek organizacyjnych powiatu o charakterze zespólnym (co więcej, bez wniosku starosty – jak wynika z regulacji z art. 32a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym – nie jest możliwe utworzenie takiej jednostki), to nie sposób odmówić mu „twórczej” roli w powstawaniu danej jednostki budżetowej.

Błędny zatem jest utożsamianie „tworzenia” – tak jak to następuje w trwałej i ugruntowanej praktyce stosowania art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej – w 100% samodzielny powoływanie do życia jakiegokolwiek jednostki organizacyjnej i wykluczanie z kręgu „twórców” podmioty, które proces tworzenia inicjują, a przez to warunkują utworzenie danej jednostki organizacyjnej o charakterze zespólnym.

²¹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/tworzyc;2531490.html>

3.

Uzależnianie więc centralizacji od warunku wykonywania przez powiat (miasto na prawach powiatu) wszystkich czynności związanych z tworzeniem jego samorządowej jednostki budżetowej nie ma żadnego prawnego uzasadnienia (warunek ten znikąd nie wynika), a jako taki powinien on być uznany za nieistniejący.

Jak to już zostało zasygnalizowane w części D.1 niniejszego wniosku, koncepcja centralizacji rozliczeń VAT nie zrodziła się na kanwie technicznych aspektów tworzenia jednostek budżetowych, lecz zrodziła się ona na kanwie zagadnienia samodzielności samorządowych jednostek organizacyjnych, tj. ich zdolności do bycia odrębnymi podatnikami VAT w rozumieniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o VAT. Zarówno bowiem uchwała NSA z dnia 24 czerwca 2013 r. (sygn. I FPS 1/13), jak i uchwała NSA z dnia 26 października 2015 r. (sygn. I FPS 4/15), nawiązująca do wyroku TSUE z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 *Gmina Wrocław* zapadały na gruncie samodzielności gminnych jednostek budżetowych jako takich, bez ich rozróżniania ze względu na sposób utworzenia. Skoro zatem orzeczenia te nie wprowadzały dodatkowego rozróżnienia na jednostki organizacyjne utworzone w 100% przez jednostkę samorządu terytorialnego i jednostki organizacyjne współtworzone łącznie z innymi organami, to wprowadzony mocą normy dekodowanej z art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej warunek „tworzenia samorządowej jednostki budżetowej przez jednostkę samorządu terytorialnego” (rozumiany jako wykonanie przez powiat wszystkich czynności związanych z tworzeniem samorządowej jednostki budżetowej), nie znajduje w nich żadnego oparcia (jest „znikąd”).

Zastrzeżenie więc takiego warunku w art. 2 pkt 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej narusza nie tylko zasadę prawidłowej (przyzwoitej) legislacji z art. 2 Konstytucji RP, ale narusza także m.in. zasadę powszechności opodatkowania z art. 84 Konstytucji RP, zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego z art. 165 ust. 2 Konstytucji, czy zasadę wyłączności ustawowej w prawie podatkowym z art. 217 Konstytucji RP.

E. Uzasadnienie merytoryczne wniosku z perspektywy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Zgodnie z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, bez uszczerbku dla ogólniejszych przepisów stworzonych przez prawo, wspólnoty lokalne powinny móc same określić wewnętrzne struktury administracyjne, w które chcą się wyposażyć w celu przystosowania ich do swych specyficznych potrzeb oraz by umożliwić skuteczne zarządzanie.

Wskazana powyżej (w części D) norma dekodowana z przepisów art. 3 oraz art. 2 ust. 1 lit. a Ustawy centralizacyjnej narusza Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.

Brak możliwości objęcia centralizacją VAT jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego o charakterze zespolonym musi oznaczać – w świetle art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – że takie jednostki samorządu terytorialnego jak m.in. Miasto Gliwice – jako wspólnota lokalna – pozbawiona jest pełnej możliwości samodzielnego określenia swoich wewnętrznych struktur organizacyjnych w sposób jednolity. Powoduje to pewne „rozwarstwienie” administracyjne, mające istotny wpływ na skuteczne zarządzanie podległymi jednostkami organizacyjnymi, w szczególności

uniemożliwia stosowanie jednolitej polityki podatkowej w odniesieniu zarówno do jednostek organizacyjnych o charakterze niezespólnym, jak również tych o charakterze zespolonym, które wchodzi w skład struktury organizacyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego (Miasta Gliwice).

Sytuacja, w której jednostki samorządu terytorialnego są przez organy władzy centralnej zmuszone do stosowania niejednolitej polityki podatkowej w stosunku do podległych im jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład tej samej struktury organizacyjnej stanowi niedopuszczalną ingerencję w swobodę tworzenia jednostek organizacyjnych oraz zarządzania ich działalnością – bardzo istotnej z perspektywy obciążeń fiskalnych, a więc perspektywy związanej ze sferą budżetową. Ingerencja ta powoduje nierówności pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, które z natury administracyjnej są do siebie podobne.

Jednocześnie sytuacja ta narusza zdolność jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnego określania wewnętrznych procedur organizacyjnych i przede wszystkim uniemożliwia / utrudnia skuteczne zarządzanie polityką podatkową struktur organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego – co w oczywisty sposób narusza art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

F. Podsumowanie

W świetle przedstawionych powyżej argumentów, wniesienie niniejszego wniosku jest uzasadnione.

Art. 3 w związku z art. 2 pkt 1 lit. a) Ustawy centralizacyjnej w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym w zakresie, w jakim za samorządową jednostką budżetową utworzoną przez powiat nie uważa się jednostek takich jak: Powiatowy Urząd Pracy, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej,

jak również

Art. 2 pkt 1 lit. a) w związku z art. w Ustawy centralizacyjnej oraz w związku z art. 4 ust. 2 i art. 33a ust. 1, 2 i 3 ustawy 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

są w ocenie Wnioskodawcy niezgodne w szczególności z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 jak również z art. 7, art. 217, art. 84, art. 165 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również z art. 6 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W związku z powyższym, wnoszę o przyjęcie wniosku i jego rozpatrzenie.

W imieniu Rady Miasta Gliwice,

**Lesław Mazur
RADCA PRAWNY
Nr wpisu WÅ 9474**

Załączniki:

- 1) *Pismo wyjaśniające.*
- 2) *Uchwała nr XXII/432/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów 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 z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem przez występującego w sprawie radcę prawnego).*
- 3) *Uchwała nr XXIV/485/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisów 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 z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem przez występującego w sprawie radcę prawnego).*
- 4) *Odpisy niniejszego wniosku wraz z załącznikami (4 egzemplarze).*