



Minister Finansów

Warszawa, 1 lipca 2024 roku



Sprawa: Petycja dotycząca wprowadzenia możliwości obniżania
i podwyższania stawek VAT przez samorząd gminy za zgodą
wojewody
Znak sprawy: PT1.056.1.2024
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szanowna Pani,

odpowiadając na wystąpienie z 4 kwietnia 2024 r. zatytułowane „327/2024 (petycja)”, w którym postuluje Pani o wprowadzenie możliwości obniżania i podwyższania stawek VAT przez samorząd gminy – w drodze uchwały za zgodą wojewody – na poszczególne towary lub usługi, uprzejmie informuję.

Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji¹ organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w tym przepisie zasada legalizmu wskazuje, że działanie i kompetencje każdego organu władzy publicznej powinny opierać się na wyrażnie sformułowanym przepisie prawnym.

Oznacza to w szczególności, że działalność prawodawcza powinna mieć legitymację w Konstytucji albo też w aktach prawnych podjętych na jej podstawie, właściwych do przydzielania kompetencji w określonym zakresie.

W postanowieniu NSA z 23.08.2011 r. II FSK 476/11 wskazano, że przepis art. 7 Konstytucji zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu władzy publicznej i tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

W tym kontekście, mając na względzie to, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o VAT² podatek od towarów i usług (VAT) stanowi dochód budżetu państwa, wskazać należy, że w myśl art. 5 pkt 2 i 3 ustawy o działach administracji rządowej³ do działów administracji rządowej wchodzi: budżet i finanse publiczne.

Zgodnie z art. 7 pkt 1 ww. ustawy dział „budżet” obejmuje m.in. sprawy związane z opracowywaniem budżetu państwa, w myśl natomiast art. 8 ust. 1 tej ustawy dział „finanse publiczne” obejmuje m.in. sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa.

Za realizację dochodów z podatków bezpośrednich, pośrednich oraz opłat odpowiada minister właściwy do spraw finansów publicznych – na zasadach, w trybie i w granicach określonych odrębnymi przepisami (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o działach administracji rządowej).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej ustalenie szczegółowego zakresu działania ministra kierującego określonym działem następuje na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów⁴, z uwzględnieniem przepisów ustawy o działach administracji rządowej.

Na podstawie upoważnień zawartych w art. 33 ust. 1 pkt 1 i 1a ustawy o Radzie Ministrów w § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów⁵ wskazano, że minister ten kieruje następującymi działami administracji rządowej:

- 1) budżet;
- 2) finanse publiczne;
- 3) instytucje finansowe.

Zatem skoro to Minister Finansów opracowuje budżet państwa oraz czuwa nad realizacją jego dochodów, to przekazanie postulowanej kompetencji w ręce rad gmin pozbawiłoby go możliwości skutecznej realizacji tych zadań.

W odniesieniu do prawa podatkowego należy również wskazać, że zgodnie z art. 217 Konstytucji 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.

Przepis ten, ograniczając swobodę administracji publicznej, ma charakter gwarancji w stosunku do podatników, gdyż chroni ich przed dowolnością w zakresie kształtowania ich obowiązków w procesie stosowania prawa podatkowego. Ponadto przepis ten wyraża także, wraz z art. 84 Konstytucji, zasadę władztwa

² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361).

³ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512, z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1188, z późn. zm.).

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2023 r. poz. 2710).

podatkowego państwa, które w celu sfinansowania potrzeb publicznych ma prawo nakładać podatki.

W odniesieniu do złożonej petycji należy wskazać, że zasadniczo stawki podatków określone są w odpowiednich ustawach. Stawki podatku mogą być obniżane aktami wykonawczymi do ustaw, o ile ustawy zawierają odpowiednie do tego upoważnienie.

W wyroku z dnia 1 września 1998 r., sygn. U. 1/98, Trybunał Konstytucyjny zauważył:

„(...) art. 217 Konstytucji RP wyraża zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego. Jego celem jest stworzenie odpowiednich gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej. W myśl wymienionego przepisu wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny zostać uregulowane bezpośrednio w ustawie. Do uregulowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane wyłącznie sprawy nie mające istotnego znaczenia dla konstrukcji danego podatku. Ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków, pod warunkiem, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym.

Do zakresu wyłączności ustawy należy także określenie stawek podatkowych. Ustawa o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym⁶ określiła wysokość stawek podatkowych, a art. 37 ustawy zezwala jedynie na obniżenie tych stawek zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy.”

Mając na uwadze wskazane wyżej uregulowania, w szczególności przepisy Konstytucji, należy zauważyć, że uniemożliwiają one podejmowanie przez organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym radę gminy, uchwał dotyczących określenia wysokości stawek VAT.

Wskazać również należy, że przepisy dotyczące podatku od wartości dodanej (w Polsce funkcjonuje jako podatek od towarów i usług) objęte są ścisłą harmonizacją w Unii Europejskiej. Oznacza to obowiązek zapewnienia zgodności krajowych przepisów w zakresie VAT⁷ z prawem UE, w tym przede wszystkim z dyrektywą VAT⁸, a także z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W konsekwencji Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, posiada ograniczoną możliwość kreowania własnych rozwiązań w tym przedmiocie, w tym w zakresie polityki stawek VAT i zwolnień od podatku. Wprowadzane w Polsce

⁶ Orzeczenie odwoływało się do regulacji ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 11 poz. 50, z późn. zm.).

⁷ Ustawa o VAT oraz przepisy wykonawcze wydane na podstawie tej ustawy.

⁸ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.).

w tym obszarze rozwiązania nie mogą wykraczać poza ramy nakreślone przepisami unijnymi.

Dyrektywa VAT ustanawia zasady funkcjonowania systemu stawek VAT, w tym m.in. liczbę stawek obniżonych, ich wysokość, jak również ograniczenia liczby kategorii towarów i usług, do których mogą być stosowane stawki obniżone.

Dodatkowo zauważyć należy, że realizacja zawartego w petycji postulatu, czyli umożliwienie samodzielnego określania wysokości stawek VAT przez jednostki samorządu terytorialnego, mogłoby skutkować preferowaniem dokonywania zakupów przez nabywców towarów i usług w na terenie gmin, w których obowiązujące stawki VAT byłyby najniższe. To z kolei, oprócz nieuniknionego w takiej sytuacji chaosu w systemie stawek VAT, niepewności co do wysokości tych stawek na różnych obszarach kraju oraz stabilności ich wysokości, prowadziłoby do zakłócenia konkurencji ze względu na różnice w wysokości opodatkowania tych samych dóbr na terenie kraju, co wprost naruszałoby również zasadę neutralności VAT.

Mając na uwadze wynikające z Konstytucji zasady dotyczące m.in. prawa podatkowego, jak również uregulowania obowiązujące członków Unii Europejskiej dotyczące zasad stosowania stawek VAT, nie jest możliwe wypełnienie propozycji zawartej w petycji w zakresie przyznania radom gmin możliwości podejmowania uchwał dotyczących wysokości stawek VAT.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Tomasz Tratkiewicz

Dyrektor

Departamentu Podatku od Towarów i Usług