

Warszawa, dnia 11 marca 2002 r.

Opinia prawna

w sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.8/02)

1. Przedmiotem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego jest legalność: art. 35 ust. 1 pkt 1, art. 35 ust. 2-3 oraz art. 35a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych – dalej cytowana jako „ustawa” – (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3 z późn. zm.). Zdaniem wnioskodawcy, wszystkie ww. przepisy naruszają: art. 167 Konstytucji oraz art. 3 pkt 1 lit. a) i art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 – dalej cytowana jako „ustawa o dochodach” – (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

Skarżone przepisy ustawy – zdaniem wnioskodawcy – pozbawiły gminy części ich dochodów własnych, na rzecz izb rolniczych (Krajowej Rady Izb Rolniczych), co naruszyło status finansowy gmin oraz chronioną konstytucyjnie zasadę samodzielności samorządu terytorialnego (art. 167 Konstytucji).

Wątpliwości skarżącego budzą przede wszystkim te przepisy ustawy, które nakazują:

- przekazać na rzecz izb rolniczych odpisy w wysokości 2% wpływów z podatku rolnego pobieranego na terenie gminy;
- przekazania na rzecz izb rolniczych odpisów w wysokości 2% wpływów z zaległości podatkowych w podatku rolnym pobieranym na terenie gminy;
- przekazywania na rzecz izb rolniczych odpisów w wysokości 2% pobranych odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w podatku rolnym.

Ponadto, wnioskodawca zwraca uwagę, iż gminy nie mają interesu prawnego w finansowaniu działalności izb rolniczych, tym bardziej że katalog zadań izb rolniczych nie pokrywa się z zakresem zadań publicznych gminy (w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym).

2. Zgodnie z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji: „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im

zadań. (...) Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Z powyższego przepisu wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających jednostkom samorządu terytorialnego dochody o „odpowiedniej” wysokości (z punktu widzenia zakresu odpowiedzialności publiczno-prawnej, jaką na samorząd terytorialny nakładają ustawy), co w dalszej kolejności należy rozumieć jako nakaz przekazania jednostkom samorządu terytorialnego takiego udziału w dochodach publicznych, aby gwarantowało to nieprzerwane wykonywanie przez jednostki zadań publicznych.

Z art. 167 Konstytucji można wyprowadzić również negatywną powinność ustawodawcy. W myśl art. 167 ust. 4 Konstytucji, zakazana jest taka modyfikacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego, która „odpowiedniość w podziale dochodów publicznych” gminy, powiatu i samorządowego województwa przekreśli lub w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą naruszy jej istotę (nakaz paralelności zmian w podziale dochodów i kompetencji).

3. TK wielokrotnie zajmował stanowisko w kwestiach związanych z samodzielnością finansową samorządu terytorialnego oraz gwarancjami i środkami prawnymi jej ochrony.

W wyroku z dnia 24 marca 1998 r. stwierdził między innymi, iż „zasada samodzielności dotyczy wszystkich aspektów działalności gminy, w tym także obejmuje zasadę samodzielności finansowej. Istotą tej ostatniej jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie. Zasada samodzielności finansowej gminy znajduje obecnie konstytucyjny wyraz m.in. w art. 167 ust. 3 wskazującym, iż >źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie<. Jest to sformułowanie bardziej kategoryczne niż poprzednia formuła art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji (>Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo<). TK uważa, że unormowaniu zawartemu w art. 167 ust. 3 konstytucji przypisać należy dwojakie

znaczenie prawne. Przede wszystkim traktować go należy jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań (a przypomnieć należy, że – w myśl ogólnej zasady konstytucyjnej, wyrażonej w art. 16 ust. 2 - samorządowi terytorialnemu przysługiwać ma istotna część zadań publicznych, a zadania te samorząd ma wykonywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność), a także zastrzegający formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów. (...) TK uważa jednak, że na tym nie wyczerpuje się znaczenie prawne art. 167 ust. 3, zwłaszcza gdy przepis ten interpretować w powiązaniu tak z art. 16, jak i z pozostałymi postanowieniami rozdziału VII konstytucji. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego (gminie) odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Art. 167 ust. 3 można więc traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej gminie nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującej gminie możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań” (sygn. akt K. 40/97). Pogląd ten TK potwierdził następnie w wyroku z 29 lutego 2000 r. (sygn. akt K. 31/99).

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca ma prawo do kreowania nowych zadań i wydatków samorządu terytorialnego, a także do modyfikowania obowiązującej struktury finansów publicznych samorządu (zob. np. orzeczenia w sprawach: K. 17/96, K. 1/94, U. 20/97). Zmiana przepisów powinna jednak respektować konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu terytorialnego, w szczególności takie jak: samodzielność finansową oraz zdolność wykonywania zadań publicznych (por. orzeczenia w sprawach: K. 38/97, U. 20/97) oraz nie być nadmierna (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Warto również przypomnieć, że 20 lutego 2002 r. TK wydał orzeczenie w sprawie konstytucyjności przepisów określających warunki, jakie musi spełniać Polski Związek Działkowców (PZD) występując z roszczeniem o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, w którym to orzeczeniu TK stwierdził m.in., „iż zaskarżony przepis ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji”. Zdaniem Trybunału, ingerencja w prawa jednostek samo-

ządu terytorialnego była w tym przypadku zbyt daleko idąca. Zaskarżony przepis prowadził do nieuprawnionego przysporzenia majątkowego na rzecz PZD. „Skoro PZD jest zwolniony z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, to pozbawia to jednostki samorządu terytorialnego znacznych korzyści finansowych. Istnieje bowiem zależność między stanem finansowym jednostek samorządu terytorialnego a realizacją zadań własnych gmin. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są m.in. dochody z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste.” (Za: komunikat prasowy po rozprawie w sprawie K. 39/00 – opubl. <http://www.trybunal.gov.pl/pl/Rozprawy/Roz.htm>. Pełna wersja uzasadnienia orzeczenia nie jest jeszcze dostępna.).

Z drugiej strony, należy pamiętać, że „dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności gminy, przysługuje mu, pod warunkiem poszanowania innych norm i zasad oraz wartości konstytucyjnych, daleko idąca swoboda” w kształtowaniu dochodów i wydatków samorządu terytorialnego (wyrok TK z 21 grudnia 1998 r., U. 20/97; analogicznie orzeczenia w sprawach: K. 8/95, K. 13/97). Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej, nie można bowiem absolutyzować. Samorząd terytorialny działa w granicach i na podstawie przepisów prawa.

4. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż zarzuty podniesione przez wnioskodawcę zasługują w przeważającej części na uwzględnienie.

W moim przekonaniu, uzasadniona jest podniesiona przez wnioskodawcę teza, że skarżone przepisy ustawy naruszają art. 167 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca wyposażył izby rolnicze w dochody kosztem środków, które były do tej pory w dyspozycji gmin. Jednocześnie katalog zadań izb rolniczych nie pokrywa się z zadaniami gminy określonymi w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie jest więc tak, że ustawodawca przekazał izbom rolniczym zadania i środki na ich realizację, przez co gminy utraciły pewną ilość środków, ale zarazem „odpowiednio” zmniejszony został zakres ich obowiązków. Gminy co prawda pozbawiono części wpływów z podatków, ale fakt ten pozostał bez związku ze skalą ich bieżących zadań. Moim zdaniem, w opiniowanym przypadku ustawodawca naruszył art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, w zakresie, w jakim ciążyła na nim powinność dokonania „odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych” jednostek samorządu terytorialnego

(możliwość naruszenia Konstytucji przez ww. przepisy ustawy była sygnalizowana przeze mnie jeszcze na etapie wstępnych prac w komisjach sejmowych – opinie dostępne w archiwum BSE).

Nie można natomiast zgodzić się z zarzutem, że przepisy ustawy nie są zgodnie z ustawą o dochodach. TK nie bada zgodności aktów prawnych mających taką samą moc obowiązywania (ustawy z ustawą). W tym zakresie możemy co najwyżej powiedzieć, że jedna ustawa – ustawa o izbach rolniczych – wprowadziła do porządku prawnego normy, które modyfikują analogiczne rozwiązania prawne innej ustawy – ustawy o dochodach (na zasadzie reguła – wyjątek), a nie że ustawy te są ze sobą nawzajem niezgodne.

Sporządził: Piotr Radzewicz