

WYROK
z dnia 30 czerwca 2003 r.
Sygn. akt K 8/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 30 czerwca 2003 r., wniosku Rady Miejskiej w Przemyślu o zbadanie zgodności:

art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 i art. 35a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3 ze zm.) z art. 167 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 i Nr 113, poz. 984) nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności:

- 1. art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927) z art. 167 ust. 2-4 Konstytucji,**
- 2. art. 35a powołanej w pkt 1 ustawy z art. 167 Konstytucji, wobec cofnięcia wniosku.**

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 lipca 2003 r. w Dz. U. Nr 119, poz. 1118.

I

1. Na podstawie uchwały z 7 listopada 2001 r., Rada Miejska w Przemyślu 20 listopada 2001 r. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wnioski, uzupełnione pismem procesowym z 13 grudnia 2001 r., o przeprowadzenie kontroli zgodności art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 35a ustawy z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927) z art. 167 Konstytucji.

W uzasadnieniu przedmiotowego wniosku, Rada Miejska w Przemyślu odwołała się do treści zakwestionowanych przepisów wskazując, iż na ich podstawie gminy zobowiązane zostały do przekazywania na rzecz izb rolniczych odpisów w wysokości 2%: wpływów z podatku rolnego pobieranego na terenie gminy, wpływów z zaległości podatkowych w podatku rolnym pobieranym na terenie gminy, pobranych odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w podatku rolnym. Wnioskodawczyni zwróciła jednocześnie uwagę, iż na podstawie zakwestionowanego art. 35a ustawy o izbach rolniczych środki te podlegają redystrybucji także na rzecz Krajowej Rady Izb Rolniczych.

W ocenie Rady Miejskiej w Przemyślu zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 167 Konstytucji, a ponadto pozostają w kolizji z art. 3 pkt 1 lit. a oraz z art. 4 pkt 8 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983, z 1998 r. Nr 162, poz. 1119). Jak podkreśliła wnioskodawczyni, z treści tych przepisów wynika, że dochodami gminy są wpływy z ustalonego i pobieranego na podstawie odrębnej ustawy podatku rolnego. Dochodami gminy mogą być również opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności, stanowiących dochody gminy.

Zdaniem wnioskodawczyni, niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 167 Konstytucji polega na pozbawieniu gminy części dochodów, przyznanych jej w całości na podstawie art. 3 pkt 1 lit. a oraz art. 4 pkt 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001. Wprowadzając zasadę odprowadzania 2% odpisu z wpływów z podatku rolnego (podatku należnego i podatku zaległego) oraz pobranych odsetek za zwłokę od tego podatku, pozbawiono gminę prawa do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie wnioskodawczyni zaskarżone przepisy naruszają status finansowy gminy poprzez pozbawienie jej, przyznanych na podstawie innych ustaw, dochodów własnych.

Wnioskodawczyni podkreśliła jednocześnie, że gminy nie posiadają interesu prawnego w finansowaniu regionalnych izb rolniczych, ani też Krajowej Rady Izb Rolniczych „w sytuacji zlecenia gminom dodatkowych – kolejnych zadań bez zapewnienia na ten cel środków finansowych”. Ich zadania bowiem nie pokrywają się z zadaniami gminy, które określone zostały w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 oraz z 2002 r. Nr 23, poz. 220 i Nr 62, poz. 558).

2. W piśmie z 7 maja 2002 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 oraz art. 35a ustawy o izbach rolniczych są zgodne z art. 167 Konstytucji.

Na wstępie zwrócił jednocześnie uwagę, iż w jego ocenie adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów może być tylko ustęp pierwszy art. 167 Konstytucji. Jak bowiem podkreślił, istotę wniosku stanowi wątpliwość, czy konieczność odprowadzania na rzecz izby rolniczej określonego w ustawie odpisu jest zgodna z – przewidzianą w art. 167 ust. 1 Konstytucji – zasadą zapewnienia gminie udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających jej zadań przez to, że dochody pochodzące z tytułu podatku rolnego pomniejsza się o 2%. Podkreślił przy tym, że

wnioskodawczyni nie neguje systematyki dochodów gminy określonej w ustępie drugim tego artykułu, ani też wyrażonej w jego ustępie trzecim, zasady określania w ustawie źródeł dochodów gminy. Nie wskazuje również, iżby zakwestionowane przepisy powodowały zmiany w zakresie zadań i kompetencji gminy w znaczeniu, o którym mowa jest w art. 167 ust. 4 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie sposób jest zaprzeczyć, iż obowiązek wynikający z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o izbach rolniczych pomniejsza w jakimś stopniu dochody gminy uzyskiwane ze środków przewidzianych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001. Podkreślił przy tym, że odpis w wysokości 2% od wpływów z tytułu podatku rolnego przewidziany został już w pierwotnym tekście ustawy o izbach rolniczych z tym, że zgodnie z jej pierwotnym brzmieniem obowiązywać miał po czterech latach działania izb. Jednak po zmianie dokonanej przez art. 20 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126), od 1 stycznia 2001 r. nałożono na gminy obowiązek odprowadzania 2% odpisu. Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, iż nowelizacja ustawy o izbach rolniczych z 21 czerwca 2001 r., w art. 35 ust. 2 i 3, precyzuje jedynie terminy przekazywania przez gminę odpisu oraz zaliczania do jego podstawy wpływów z tytułu zaległości podatkowych w podatku rolnym oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości.

Odnoszą się do zgłoszonego zarzutu niekonstytucyjności art. 35a ustawy o izbach rolniczych, Prokurator Generalny zajął stanowisko, że przepis ten pozbawiony jest wpływu na wysokość dochodów gminy. Dotyczy bowiem wyłącznie sposobu przekazywania przez izby rolnicze, Krajowej Radzie Izb Rolniczych części tych kwot, które – po przekazaniu przez gminę – są już w dyspozycji izb rolniczych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wprowadzenie kwestionowanego uregulowania pozostaje w związku ze zniesieniem, po 31 grudnia 2000 r., środków przekazywanych na rzecz izb rolniczych przez wojewodów w wysokości określonej w ustawie budżetowej. Odwołując się do odpowiedniego stenogramu z posiedzenia Sejmu, Prokurator Generalny przypomniał, że zmiana ta wiązała się z sytuacją budżetową państwa.

Prokurator Generalny zasygnalizował także zmianę dokonaną w tytule – powoływanej przez wnioskodawczynię – ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 wskazując, że od 1 stycznia 2002 r. tytuł tej ustawy brzmi: „o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002”.

Abstrahując od zmiany tytułu powyższej ustawy, zdaniem Prokuratora Generalnego wskazane przez wnioskodawczynię przepisy tej ustawy są w przedmiotowej sprawie nieadekwatne. Powołany przez Radę Miejską w Przemyślu art. 3 pkt 1 lit. a tej ustawy stanowi bowiem, że dochodem gminy są wpływy z ustalonego i pobieranego na podstawie odrębnych ustaw podatku od nieruchomości. Ten zaś podatek nie pozostaje w żadnym związku z kwestionowanym uregulowaniem z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o izbach rolniczych. W odniesieniu natomiast do – powołanego przez wnioskodawczynię – art. 4 pkt 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, według którego dochodami gminy mogą być odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek, Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że takie dochody z kapitału nie pozostają w związku z odsetkami za zwłokę, o których mowa jest w art. 35 ust. 3 ustawy o izbach rolniczych.

Prokurator Generalny przypomniał, że w dotychczasowym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny stał na stanowisku, iż nie należy do niego ocena celowości i trafności rozwiązań prawnych, a interwencja Trybunału uzasadniona jest tylko wówczas, gdy ustawodawca przekroczył konstytucyjny zakres swobody regulacyjnej. Przytoczył też

stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym z art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika zakaz dokonywania takich modyfikacji źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które prowadziłyby do przekreślenia ich udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań oraz tezę przyjętą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w myśl której uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych to taka sytuacja, w której wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadań z pozostałych dochodów własnych, albo też do odstąpienia od realizacji zadania, którego wykonywanie jest ustawowym obowiązkiem samorządu. W nawiązaniu do przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny stwierdził, iż w ślad za przejmowaniem przez izby rolnicze od gmin odpisu w wysokości 2% wpływów z podatku rolnego ustawodawca nie nałożył na gminy żadnych nowych zadań, zatem zaskarżone przepisy ani nie eliminują, ani też nie ograniczają w sposób drastyczny źródła dochodu własnego gminy w postaci podatku rolnego, a jedynie dochód z tego tytułu modyfikują. Podkreślił też, że wnioskodawczynie nie wykazała iżby zakwestionowane przepisy powodowały, że udział gminy w dochodach publicznych stał się nieodpowiedni wobec przypadających jej zadań. To zaś – w ocenie Prokuratora Generalnego – powoduje, że wnioskodawczynie nie obaliła domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Konkludując Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowane przepisy stanowią dopuszczalne ograniczenie dochodów gmin.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 3 marca 2003 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 i art. 35a ustawy z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych jest zgodny z art. 167 Konstytucji RP.

Dla uzasadnienia swojego stanowiska powołał się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, których przedmiotem był art. 167 Konstytucji. Trybunał podkreślał w nich, że z samego obowiązku ustawodawcy zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego dochodów własnych w sposób oczywisty nie wynika bezwzględny zakaz dla ustawodawcy kształtowania dochodów własnych j.s.t. Ustawodawcy przysługuje bowiem daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów. Warunkiem jednak takiego określenia jest poszanowanie innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Ograniczenie zaś samodzielności finansowej gmin jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy (K. 8/95, K. 1/96). Samodzielności gminy nie można bowiem traktować jako pełnej autonomii (K. 22/98). Konstytucja nie ustanawia absolutnego zakazu dla nakładania na gminy obowiązku dokonywania wydatków, nie ma też konieczności, by obowiązek dokonywania wydatków musiał mieć zawsze charakter pochodny, wynikający z ustawowo określonego obowiązku realizowania określonych zadań, a ingerencja taka musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i wartościach oraz nie może być nadmierna.

Z tych powodów Marszałek Sejmu uznał, iż zarzuty wnioskodawczynie nie są zasadne.

Obowiązek przekazywania odpisu przez gminy został wprowadzony 14 grudnia 1995 r. tj. w dniu uchwalenia ustawy o izbach rolniczych. Wówczas przepis ten znajdował się w art. 35 ust. 1 pkt 7 i miał wejść w życie po czterech latach od utworzenia izb rolniczych. W art. 20 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa – określono termin wejścia w życie omawianego przepisu na dzień 1 stycznia 2001 r.

Izby rolnicze są organizacją samorządu zawodowego, które zrzeszają m.in. płatników podatku rolnego. Obszarem działania izb są przede wszystkim obszary wiejskie.

Nie można zatem uznać, że gminy nie mają interesu w przekazywaniu środków na rzecz izb rolniczych. Ustawa o izbach rolniczych nakłada na izby, jak i na władze lokalne obowiązek ścisłej współpracy w zakresie polityki rolnej. Skoro podstawowym zadaniem gminy jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców, to wspieranie izb rolniczych, do których należą jej mieszkańcy nie może pozostawać poza zainteresowaniem władz lokalnych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ingerencja ustawodawcy w tym zakresie nie jest nadmierna. Według danych uzyskanych przez Ministerstwo Finansów, przekazywanie przez gminę środków na rzecz izb rolniczych stanowi obciążenie budżetów gmin w wysokości kilku promili ogółu dochodów. W związku z powyższym należy uznać, iż art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 2 i 3 o izbach rolniczych są zgodne z art. 167 Konstytucji.

Przechodząc z kolei do zarzutu niezgodności art. 35a ustawy o izbach rolniczych z art. 167 Konstytucji, Marszałek Sejmu nie zgodził się z zarzutem wnioskodawczyni, że w wyniku przekazywania części dochodów pochodzących od gmin na rzecz Krajowej Rady Izb Rolniczych środki gminne podlegają redystrybucji, a gminy nie mają żadnego interesu w finansowaniu Krajowej Rady. Z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy, wynika bowiem, iż środki uzyskane z odpisu stanowią dochody właściwej izby. Z chwilą przekazania tych środków izby rolnicze mogą je wydawać w sposób przewidziany w ustawie o izbach rolniczych, zaś wprowadzenie w ustawie z 21 czerwca 2001 r. art. 35a miało na celu jedynie określenie sposobu i terminów, w jakich mają być przekazywane składki.

Marszałek Sejmu nie zgodził się również z zarzutem, iż zaskarżone przepisy są niezgodne z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego na lata 1999-2002.

Wskazał, iż Trybunał Konstytucyjny nie bada zgodności aktów prawnych posiadających taką samą moc obowiązywania. W tym przypadku mamy do czynienia z wprowadzeniem do porządku prawnego norm rangi ustawowej, które modyfikują analogiczne rozwiązanie prawne innej ustawy na zasadzie reguła – wyjątek, a nie z niezgodnością tych ustaw.

Reasumując, Marszałek Sejmu uznał, iż przepisy zaskarżone przez Wnioskodawczynię są zgodne z art. 167 Konstytucji.

II

Na rozprawie 30 czerwca 2003 r. przedstawiciel wnioskodawczyni cofnął wniosek w przedmiocie badania zgodności art. 35a ustawy o izbach rolniczych z art. 167 Konstytucji. Ograniczył również zakres wzorca kontroli, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy o izbach rolniczych jedynie z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone uprzednio w pismach procesowych.

Przedstawiciel Sejmu RP wyjaśnił dodatkowo, iż zaskarżony we wniosku, sposób finansowania izb rolniczych należy traktować jako sytuację przejściową, uzasadnioną trudnościami budżetowymi państwa.

W końcowym wystąpieniu przedstawiciel wnioskodawczyni wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy o izbach rolniczych z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego wnieśli o stwierdzenie zgodności art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy o izbach rolniczych z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

III

1. Zaskarżony przez wnioskodawczynię art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o izbach rolniczych w brzmieniu nadanym ustawą z 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o izbach rolniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 875) wymienia na pierwszym miejscu wśród dochodów izb dochody z tytułu odpisu w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby.

Do czerwca 2001 r. samorząd rolniczy nie był finansowany z dochodów gmin. Wprawdzie po raz pierwszy konstrukcja taka pojawiła się w ustawie o izbach rolniczych z 14 grudnia 1995 r. jednakże w jej tekście pierwotnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3), art. 35 pkt 7 przewidywał, iż dochody izb rolniczych mające pochodzić z odpisu, w wysokości 2% od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego, pobieranego na obszarze działania izby, przekazywane będą dopiero po upływie pierwszych czterech lat działania izby. Do tego czasu podstawowym źródłem dochodów izb rolniczych miały być środki przekazywane przez wojewodę w wysokości określonej na ten cel w ustawie budżetowej.

W art. 35 pkt 7 ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 20 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126), odsunięto wprowadzenie w życie omawianej postaci (2% odpisu) finansowania izb rolniczych do 1 stycznia 2001 r.

Do tego też czasu utrzymano finansowanie izb z dotacji z budżetu państwa.

Przełom w tej mierze spowodowały zmiany dokonane ustawą z 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o izbach rolniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 81, poz. 875), na podstawie której artykułowi 35 ust. 1 pkt 1 nadano kwestionowane przez wnioskodawczynię brzmienie, ponadto dodano w art. 35 zaskarżone ustępy 2 i 3 oraz art. 35a. W ten sposób dopiero w 2001 r. „zapowiedzi” z 1995 r. nabrały realnego kształtu.

Dochody z 2% odpisu stały się zatem podstawowym, obligatoryjnym dochodem izb rolniczych dopiero po dłuższym okresie ich funkcjonowania.

Poza nimi, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy dochodem izb mogą być także środki na realizację zadań zleconych przez administrację rządową lub samorządową, z udziałów lub akcji spółek, których akcjonariuszami lub współnikami mogą być izby, z innego majątku izb z opłat z tytułu usług świadczonych przez izbę oraz z wpływów z oprocentowania rachunków bankowych i lokat.

Ponadto, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 6 dochody izby pochodzą także ze składek członkowskich. Do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia należy podejmowanie uchwał w sprawie wysokości składki członkowskiej (art. 12 ust. 1 pkt 9 ustawy). Z brzmienia zaskarżonego art. 35 ustawy nie wynika jednoznacznie, czy składki członkowskie są dochodem obligatoryjnym izby, skoro ustawa nie stanowi nic, ani o obligatoryjnym trybie ich pobierania, ani o przesłankach ustalania ich wysokości.

Z kolei kwestionowany art. 35 ust. 2 tej ustawy wskazuje, iż te wpływy z podatku rolnego, które – zgodnie z ustępem 1 pkt 1 – stanowią dochody izb, gminy odprowadzają na rachunki bankowe właścicieli izb w terminie 21 dni od dnia, w którym upływa termin płatności danej raty podatku rolnego. Zgodnie z ust. 5 art. 35 w przypadku nieprzekazania izbie rolniczej dochodów z tytułu odpisu, przysługuje jej prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami ustawowymi. Przepis ten zatem łącznie z art. 35 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nakłada na gminy obowiązek odprowadzenia odpisu, zaś izbom rolniczym zapewnia możliwość dochodzenia świadczenia z tego tytułu prawnego wraz z odsetkami ustawowymi. Przepis ten – tak, jak to wskazała wnioskodawczyni – pozostaje w ścisłym związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy, tak że kontrola zgodności tych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi musi być prowadzona łącznie.

Podkreślić należy także, iż zgodnie z art. 47 ust. 3 tejże ustawy do gospodarki środkami pochodzącymi z odpisów od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego oraz ze środków na realizację zadań zleconych przez administrację rządową i samorządową

stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o finansach publicznych. Oznacza to – w badanym zakresie, iż środki pochodzące z tych dwóch tytułów traktowane są tak, jak środki publiczne w rozumieniu art. 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. (Dz. U. Nr 155, poz. 1014; z 1999 r. Nr 49, poz. 485, Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 778, Nr 110, poz. 1255, z 2000 r. Nr 6, poz. 69, Nr 12, poz. 136, Nr 48, poz. 550, Nr 95, poz. 1041, Nr 119, poz. 1251, Nr 122, poz. 1315, z 2001 r. Nr 45, poz. 497, Nr 46, poz. 499, Nr 88, poz. 961, Nr 98, poz. 1070, Nr 100, poz. 1082, Nr 102, poz. 1116, Nr 125, poz. 1368, Nr 145, poz. 1623 oraz z 2002 r. Nr 41, poz. 365, Nr 41, poz. 363, Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984, Nr 156, poz. 1300). Inaczej mówiąc, choć dochody pochodzące z 2% odpisu nie są dochodami publicznymi w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, to jednak traktowane mają być w myśl tego odesłania tak, jak dochody publiczne.

Analiza zaskarżonego art. 35 w kontekście całej ustawy wskazuje, iż dochód z tytułu 2% odpisu od uzyskanych wpływów z podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby rolniczej jest jej dochodem podstawowym to znaczy przeznaczonym na pokrycie całości celów jej działalności. Jest pobierany z mocy prawa, zaś tryb i terminy poboru i administrowania tym dochodem zostały także ustawowo uregulowane. Dochód z tego tytułu jest traktowany odpowiednio tak, jak dochód publiczny w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, co powoduje, iż gospodarka środkami z tego tytułu prowadzona jest przez izby tak, jak gospodarka jednostek sektora finansów publicznych.

Natomiast składki członkowskie, będące „naturalnym” źródłem utrzymania samorządu typu gospodarczego, wymienione są w art. 35 ust. 1 ustawy dopiero w dalszej kolejności. Wprawdzie dochody izb rolniczych mają pochodzić także ze składek członkowskich, ale w przeciwieństwie do składek na utrzymanie samorządu gospodarczego – w ustawie o izbach rolniczych nie ma w ogóle mowy, ani o zasadach określania wysokości tych składek, ani o trybie ich pobierania.

W tym zakresie zatem sytuacja samorządu rolniczego nie jest podobna do sytuacji samorządów zawodowych. Dochody samorządu zawodowego bowiem płyną przede wszystkim z tytułu składek członkowskich, które są podstawowym źródłem jego utrzymania.

W świetle zaskarżonej ustawy wpływy z odpisów w podatku rolnym stanowią podstawowe, stałe i obligatoryjne źródło utrzymania izb rolniczych, przekazane tym izbom na czas nieoznaczony w drodze ustawowej. Składki członkowskie uzupełniać mają jedynie dochody z tytułu odpisów. Dochody z 2% odpisu od podatku rolnego ze względu na tryb ich pobierania i gromadzenia przez gminy na rzecz izb, ustaloną ustawowo wysokość oraz trwały sposób przekazania prawa do ich pobierania stanowią stabilne, pewne i niezależne od sytuacji ekonomicznej członków oraz ich woli źródło utrzymania izb rolniczych. Ten właśnie element tak zasadniczo odróżnia sytuację samorządu rolniczego od sytuacji innych samorządów gospodarczych i zawodowych.

Jest bowiem oczywiste, iż samorząd typu gospodarczego, jeśli ma reprezentować zbiorowe interesy zrzeszonych w nim dobrowolnie lub nawet przymusowo podmiotów, powinien utrzymywać przede wszystkim z ich składek. Nie chodzi tu tylko o zachowanie istoty tego rodzaju samorządu, lecz także zapewnienie demokratycznego sposobu jego działania. Finansowanie ze składek członkowskich powoduje bowiem wzmożenie kontroli nad organami takiego samorządu co do tego, czy i jak reprezentuje on interesy zrzeszonych w nim producentów. Tym samym kontrola gospodarki finansowej jest realna, a nie fikcyjna.

Należy nadto podkreślić, iż sama konstrukcja odpisu daje samorządowi rolniczemu pozycję prawną zdecydowanie różną od tej, jaką miał korzystając z dotacji z budżetu państwa. Poprzednio wysokość dotacji, jako podstawowego źródła utrzymania izb

rolniczych, określana była corocznie w ustawie budżetowej. Parlament, w drodze corocznych decyzji wyrażonych w ustawie budżetowej przesądzał o finansowaniu izb. Mógł zatem konfrontować możliwości finansowe państwa z interesem publicznym, w imię którego należało utrzymywać izby rolnicze ze środków publicznych wobec przejściowej niemożności zasilania ich środkami pochodzącymi ze składek rolników. Dzięki temu nie tylko podstawowe źródło utrzymania izb pozostawało pod coroczną kontrolą centralnych władz państwa, lecz także zachowany był przejściowy charakter takiego finansowania.

Dotacja z budżetu państwa, choć stanowiła podstawowe źródło utrzymania izb rolniczych, to jednak nie uszczuplała uprawnień budżetowych parlamentu, jeśli chodzi o konfrontowanie różnego rodzaju interesów publicznych, wymagających finansowania ze środków publicznych.

Konkludując, wprowadzenie omawianego 2% odpisu oznacza bardzo istotną zmianę pozycji samorządu rolniczego zarówno względem zrzeszonych w nim producentów rolnych, od kontroli których w dużej mierze się uniezależnił, jak i względem władz państwa – mimo, iż utrzymuje się w ten sposób przede wszystkim ze środków publicznych. Przekazanie mu na czas nieoznaczony, w drodze ustawowej źródła dochodów uwalnia ten samorząd w dużej mierze od kontroli nie tylko tych, którzy na jego utrzymanie powinniłożyć, lecz przede wszystkim od kontroli władz publicznych.

Zmiana zasad utrzymywania izb rolniczych nastąpiło mimo iż uprzednia, coroczna dotacja budżetowa pozwalała w pełni na realizację celu publicznego przy zachowaniu kontroli nad tym procesem. Przywołany przez Sejm brak środków w budżecie państwa nie musiał koniecznie prowadzić do tak radykalnych zmian ustrojowych pozycji izb rolniczych, które obecnie korzystają ze środków publicznych.

Nie wolno zapominać o tym, iż podatek rolny, tak jak każdy podatek, w świetle art. 84 i 217 Konstytucji jest daniną o przeznaczeniu ogólnym, związanym z utrzymywaniem państwa lub samorządu terytorialnego (art. 168 Konstytucji) – jako całości.

Konstrukcja odpisu przekazanego ustawą na czas nieoznaczony, uniezależniła izby rolnicze od kontroli zarówno władz centralnych, jak i lokalnych. Wykorzystanie uzyskanych na tej drodze sum nie podlega również ocenie politycznej i prawnej w ramach sprawozdania z wykonania ani budżetu państwa, ani tym bardziej budżetu lokalnego. Jest to jednostronne, obligatoryjne przekazanie przysporzenia majątkowego izbom rolniczym, płynącego z części podatku rolnego. Taka konstrukcja prawna – to nic innego jak ustalenie stałego i bezpośredniego udziału samorządu rolniczego w podatkach.

Trybunał krytycznie ocenia fakt, iż izby rolnicze nabyły prawo publiczne do partycypowania wprost w podatkach, skoro w świetle Konstytucji tylko państwo i samorząd terytorialny mają prawo do bezpośredniego udziału w dochodach podatkowych. Ten dysonans ustrojowy nie jest jednak przedmiotem zaskarżenia w rozpoznawanej przez TK sprawie. Na pewno nie jest to problem niezgodności z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

2. Następnie TK przeszedł do zbadania zgodności art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 i 3 ustawy ze wskazanym jako wzorzec kontroli art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawczyni początkowo jako wzorzec kontroli wskazała cały art. 167 Konstytucji. Następnie, na rozprawie cofnęła zarzut niezgodności art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy z ust. 2, 3 i 4 art. 167 Konstytucji. Skutkiem tego TK ograniczył badanie konstytucyjności do zgodności z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawczyni zarzuca art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy pozbawienie jej części dochodu własnego poprzez nakazanie odprowadzania 2% pozyskiwanego przez nią

podatku rolnego na rzecz izb rolniczych oraz przez obciążenie gminy kosztami tych czynności.

Wskazany jako podstawa kontroli w badanej sprawie, art. 167 ust. 1 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dodatkowo, zasadę adekwatności dochodów interpretować należy w kontekście podstawowego charakteru gminy (art. 164 ust. 1 Konstytucji). Ma on na celu zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim – gminom – odpowiednich środków finansowych na realizację ich zadań (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz.39).

Z treści art. 167 ust. 1 Konstytucji wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne wykazujące rzeczywiste, a nie tylko pozorne cechy tych dochodów. Konsekwencją tego obowiązku jest zaś w szczególności zakaz dokonywania takich zmian w obowiązujących przepisach, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69).

Jak wywodzi Prokurator Generalny, zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dla uznania, iż zmiana prawa powodująca niekorzystny rezultat finansowy dla gmin z powodu pozbawienia ich pewnych źródeł dochodów własnych jest niezgodna z art. 167 ust. 1 Konstytucji, konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – że bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione nie ma możliwości zapewnienia takiego udziału w dochodach publicznych, który będzie odpowiedni do ich zadań. Art. 167 ust. 1 Konstytucji nakłada bowiem na ustawodawcę obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zaś, czy proporcja taka została zachowana musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Oznacza to, że niezgodność przepisu ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji – w tym jego aspekcie – zachodzi wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69; 16 marca 1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37).

Rozpatrywany z tej tylko perspektywy zaskarżony przez wnioskodawcę art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy o izbach rolniczych pozbawiający gminy tylko dwuprocentowej części dochodu od uzyskanego wpływu z tytułu podatku rolnego oraz odsetek od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochód gminy nie stwarza potencjalnie dostatecznie dużych zagrożeń dla samodzielności finansowej gmin.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim dotychczasowym orzecnictwie, że zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie może być absolutyzowana. Jeżeli bowiem ustawodawca nie narusza w sposób drastyczny samej istoty samodzielności finansowej gminy, może – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – określać zarówno źródła dochodów własnych gmin, jak i poziom tych dochodów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., sygn. K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz.39). Nie można zatem utożsamiać każdej eliminacji części źródeł dochodów własnych gminy z naruszeniem art. 167 ust. 1 Konstytucji (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 1995 r., sygn. K. 8/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 8; wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU nr 5/1997, poz. 69; 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98; 24 listopada 1998 r., sygn. K. 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115).

Art. 167 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę adekwatności mówi o relacjach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą na poziomie centralnym, a samorządem terytorialnym. Zawiera nakaz skierowany do tych władz by wyposażyły samorząd w odpowiednie dochody. Władze te określając zatem zadania publiczne przypadające samorządowi, mogą je rozszerzać lub ograniczać i odpowiednio do tego zmieniać ich udział w dochodach publicznych. Konstytucja nie wyklucza nakładania na gminy zadań w zakresie redystrybucji dochodów publicznych. Należy również mieć na uwadze, że izby rolnicze są finansowane z wpływów z tytułu podatku rolnego a więc podatku płaconego przez członków tychże izb.

W badanym przypadku nastąpiło wprowadzenie pewne umniejszenie dochodów gmin bez ograniczenia ich zadań, ze względu jednak na znikome znaczenie fiskalne tego ubytku dochodów oraz podnoszony przez przedstawiciela Sejmu przejściowy charakter systemu finansowania izb rolniczych, a także ze względu na fakt, iż Rada Miejska w Przemyślu cofnęła wniosek w pozostałym zakresie Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

W pozostałej części Trybunał umorzył postępowanie wobec cofnięcia wniosku.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak w sentencji.