

Warszawa, dnia 9 sierpnia 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Gminy Kleszczew, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn akt K. 20/2000)

Stosownie do zlecenia z dnia 21 lipca 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Gminy Kleszczew z dnia 25 maja 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 87d ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r., nr 49, poz. 196 z późn.zm).

1. Zdaniem Wnioskodawczyni, zaskarżone przepisy są sprzeczne z art. 167 Konstytucji, ponieważ naruszają one zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Przepisy te – wywodzi Rada Gminy Kleszczew – powodują nieuprawnione przysporzenie dochodów wojewódzkim funduszom ochrony środowiska, kosztem środków należnych gminom i powiatom. Przysporzenie zostało bowiem dokonane bez „odpowiedniego przemieszczenia zadań i kompetencji” między odpowiednimi szczeblami samorządu terytorialnego. Wnioskodawczyni wyraża pogląd, że dostępne środki finansowe powinny być dzielone między podmioty samorządu terytorialnego stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych.

Według wniosku, przepisy art. 87d ustawy naruszają także zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę legalizmu (art. 7 ustawy zasadniczej), gdyż zmuszają zarządy oraz organy stanowiące gmin i powiatów do podejmowania działań sprzecznych z prawem podczas przygotowywania i podejmowania uchwał w sprawie zatwierdzania budżetów. Dotyczy to w szczególności art. 87d ust. 2, który określa termin ogłaszania w Monitorze Polskim średniej krajowej dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska, osiągniętej w roku poprzednim. Zgodnie z tym przepisem średnia, o której mowa, ma być ogłoszona do końca I kwartału roku następnego.

2. W ocenie zasadności wniosku istotne znaczenie ma fakt, że zaskarżony przepis nie redukuje źródeł dochodów powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska. Ustawodawca uznał natomiast za niezbędne coroczne **uszczipienie już**

osiągniętych dochodów tych funduszy, polegające na przekazaniu określonej nadwyżki na rachunek właściwego funduszu wojewódzkiego. Dyspozycji art. 87d, dotyczącej tej nadwyżki, nie towarzyszy jednak zmniejszenie zadań finansowanych ze środków funduszy gminnych (art. 88). W tej kwestii zarzut naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji można by uznać za zasadny, **gdyby nie okoliczność nader istotna, jaką jest przeznaczenie środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska.** Otóż stosownie do art. 88a ustawy, środki te przeznacza się na wspomaganie działalności określonej w art. 88 pkt 1-8, a więc na uzupełniające finansowanie zadań realizowanych na szczeblu gminy. W praktyce oznacza to, że gminy, które przekazują począwszy od 1 stycznia 2000 r. nadwyżkę dochodów na rachunek funduszu wojewódzkiego, są uprawnione do korzystania ze środków tego funduszu, jeżeli uzasadnią taką potrzebę. Jest to rozwiązanie dla nich zapewne mniej korzystne aniżeli dysponowanie własnym (gminnym), odpowiednio większym, funduszem ochrony środowiska. Zostało ono jednak podyktowane koniecznością znacznego wspomaganie finansowanego tych gmin, które osiągają znikome dochody (z tytułu opłat i kar miesięcznych, o których mowa w art. 87b ust. 1, 3 i 5 ustawy), dalece niewystarczające do sfinansowania zadań wymienionych w art. 88 ustawy. W razie braku pomocy finansowej z funduszu wojewódzkiego, ważne zadania w zakresie ochrony środowiska na terenie niektórych gmin, być może, nie byłyby w ogóle realizowane.

Przekazywana do funduszu wojewódzkiego nadwyżka dochodów funduszu gminnego może okazać się niezbędna do finansowania zadań o zasięgu wojewódzkim, przykładowo wymienionych w art. 88a pkt 1-5. Realizacja takich zadań, jak:

- 1) działania na rzecz ochrony przyrody i lasów oraz zwiększania lesistości kraju,
- 2) prowadzenie badań naukowych w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz upowszechnianie ich wyników czy też
- 3) opracowywanie i wdrażanie nowych technik i technologii, dotyczących: ścieków, paliw i spalin, utylizacji odpadów, promieniowania i zużycia wody oraz ograniczenia hałasu

- wymaga uprzedniej koncentracji znacznych środków finansowych na rachunkach funduszy wojewódzkich. **Środki przekazywane w trybie art. 87d ustawy będą więc przeznaczone na finansowanie również zadań, które przynoszą korzyści w dziedzinie ochrony środowiska o wymiarze często wykraczającym poza granice województwa.**

Dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności gmin i powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego w każdym konkretnym przypadku powinna być oceniana z punktu widzenia realizacji innych celów i wartości podlegających ochronie konstytucyjnej. **Zarzut niekonstytucyjności takiej ingerencji nie jest zasadny, jeżeli przepis np. ograniczający samodzielność finansową samorządu terytorialnego ma na celu ochronę innego dobra "konstytucyjnego", które w ocenie ustawodawcy zajmuje pozycję hierarchicznie wyższą, a co najmniej równorzędną.** W opiniowanym przypadku takim dobrem jest środowisko naturalne. Zgodnie z art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozwinięcie tej zasady znajduje wyraz w dyspozycji art. 74 ustawy zasadniczej, który stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), zaś ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2). Ze względu na konstytucyjną odpowiedzialność tych władz za zapewnienie środowisku należytej ochrony, należy przyjąć, że ustawodawca, formułując postanowienie zaskarżonego art. 87d ustawy, nie naruszył art. 167 ani innych postanowień Konstytucji normujących podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego. Obowiązek przekazywania określonej nadwyżki środków z funduszy gminnego i powiatowego na rachunek wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska nie podważa bowiem istoty samodzielności finansowej odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy art. 87d wprawdzie ograniczają wielkość środków, która mogłaby być przeznaczana na bezpośrednie finansowanie zadań gminnych lub powiatowych, ale nie redukują źródeł ich pozyskiwania. **Należy jednak mieć na uwadze, że przesunięcie części dochodów na szczebel wojewódzki może, w konsekwencji, przynieść określone korzyści także tym gminom (i powiatom), które nadwyżki środków przekazały do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska.**

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego aktualna jest teza, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Według T.K. samodzielność tych jednostek nie oznacza zakazu jakiegokolwiek ingerencji ustawodawcy w sferę ich gospodarki finansowej. Ingerencja ta może dotyczyć tzw. władztwa dochodowego, jak i władztwa wydatkowego, realizowanego w ramach gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (zob. wyrok z dnia 16 marca 1999 r. sygn K 35//98 – OTK ZU nr 3/99, s. 214-215). W szeregu orzeczeń T.K. wyraził pogląd, że samodzielność, w tym także finansowa, samorządu terytorialnego może być ograniczona

w drodze ustawy pod warunkiem, że to ograniczenie jest uzasadnione konstytucyjnie określonymi celami i konstytucyjnie chronionymi wartościami, których „przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy” (OTK ZU nr 5 z 1996 r. s. 332 oraz OTK ZU nr 5/6 z 1997 r., s. 494). W opiniowanym przypadku ustawodawca uznał, że realizacja celów i ochrona wartości, o których mowa w art. 5 i art. 74 Konstytucji, powinna mieć pierwszeństwo przed wspomnianą zasadą.

3. Przedstawiona wyżej ocena art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie wyklucza wadliwości tych przepisów w stopniu nie uzasadniającym jednak zarzutu ich niekonstytucyjności. Być może, wadliwy jest wskaźnik służący do obliczania nadwyżki podlegającej przekazaniu do funduszu wojewódzkiego (15 – krotność średniej krajowej dochodów gminnych i powiatowych funduszy, osiągniętej w roku poprzednim). W uzasadnieniu wniosku podano, że na skutek zastosowania tego wskaźnika dochody funduszu Gminy Kleszczew w 2000 r., pozostające w jej dyspozycji, wyniosą zaledwie 653.100 zł, podczas gdy suma dochodów osiągniętych w roku 1999 wyniosła 24.241.825 zł. Wydaje się, że korekta tego wskaźnika, polegająca np. na podwyższeniu wielokrotności średniej krajowej, bądź na określeniu warunków i przesłanek jego indywidualizacji, jest niezbędna. Gminy, na których terenie powstają większe szkody w środowisku naturalnym z powodu lokalizacji zakładów uciążliwych dla tego środowiska, powinny być uprawnione do bezpośredniego korzystania z większej (niż to wynika z art. 87d ust. 1) części osiągniętych dochodów gminnego funduszu ochrony środowiska.

Wymaga również weryfikacji termin ogłaszania w Monitorze Polskim średniej krajowej dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska (art. 87d ust. 2). Termin ten powinien być dostosowany do trybu uchwalania budżetów gminy i powiatu. W związku z tym wielkością wiążącą, podlegającą ogłoszeniu, powinna być średnia krajowa dochodów osiągniętych o rok wcześniej niż to wynika z cytowanego przepisu.

Podniesione wyżej krytyczne uwagi nie zmieniają wszakże opinii, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z Konstytucją.

Sporządził: Witold Pawełko