

Warszawa, dnia 18 czerwca 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Gminy w Chełmie Śląskim,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.21/01)

Stosownie do zlecenia z dnia 28 maja 2001 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Gminy w Chełmie Śląskim z dnia 30 kwietnia 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją szeregu przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz o szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. nr 162, poz. 1112 z późn. zmianami), zwanej dalej „ustawą”.

Zdaniem Wnioskodawczyni, art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 5 ust. 2b, art. 7 ust. 2, ust. 2a i ust. 6 oraz art. 8 ust. 1 i ust. 6 ustawy są niezgodne z postanowieniami art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 5 ust. 2, ust. 2a pkt 2 lit. e i ust. 6 oraz art. 6 ust. 1 i art. 9 ustawy – z postanowieniami art. 16 ust. 2, art. 167 ust. 3 oraz art. 168 ustawy zasadniczej.

Nadto Wnioskodawczyni podnosi zarzut naruszenia „reguł przyzwoitej legislacji”, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

1. Zaskarżone przepisy zawarte są w rozdziale 2 ustawy, normującym restrukturyzację finansową przedsiębiorstw górniczych, której podlegają zobowiązania pieniężne, wraz z odsetkami, przedsiębiorstw górniczych wobec budżetu państwa oraz określonych w art. 4 ust. 1 innych podmiotów, w tym wobec gminy – zobowiązania z tytułu opłat i kar należnych gminie. Ustawa przewiduje 5 form restrukturyzacji finansowej tych przedsiębiorstw (art. 4 ust. 2), przy czym każda z nich może spowodować określony uszczerbek w dochodach własnych gmin. W szczególności dotyczy to:

- a) umorzenia całości lub części zobowiązań przedsiębiorstw wobec gminy,
- b) odroczenia terminu spłaty tych zobowiązań lub rozłożenia spłaty na raty,
- c) zwolnienia z obowiązku uiszczania bieżących opłat i kar.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, podlegające restrukturyzacji zobowiązania przedsiębiorstw górniczych powstałe przed dniem 1 kwietnia 1998 r., a dotyczące kopalń postawionych w stan całkowitej likwidacji, mają być umorzone po spełnieniu przez te przedsiębiorstwa określonych w ustawie warunków (art. 5 ust. 2). Jeżeli kopalnia postawiona w stan całkowitej likwidacji zostanie przejęta przez spółkę prawa handlowego, której przedmiotem przedsiębiorstwa jest wyłącznie prowadzenie likwidacji kopalń, to zobowiązania tej kopalni m. innymi z tytułu opłat i kar należnych gminie **podlegają umorzeniu (art. 5 ust. 2a). W pozostałych przypadkach zobowiązania przedsiębiorstw górniczych z tytułu, o którym mowa, podlegają restrukturyzacji finansowej według zasad określonych w art. 5 ust. 6 ustawy. **Z punktu widzenia budżetu gminy, będącej wierzycielem takiego przedsiębiorstwa, rozwiązaniem niekorzystnym jest zarówno umorzenie zobowiązań wobec niej, jak i odroczenie terminu spłaty zobowiązań głównych i należnych odsetek do końca 31 grudnia 2002 r., przy jednoczesnym rozłożeniu tej spłaty w równych ratach kwartalnych na okres do dnia 31 grudnia 2007 r.****

Zaskarżone przepisy ustawy, ingerujące w sferę samodzielności gmin w zakresie ich gospodarki finansowej i powodujące uszczerbek w dochodach własnych gmin, można by uznać za niezgodne z art. 165 oraz art. 167 ust. 1 Konstytucji. Ocena taka byłaby jednak wielce dyskusyjna ze względu na postanowienia ustawy rekompensujące wspomniany uszczerbek. Mianowicie, w myśl art. 39a ustawy, w latach 2001-2002 gminie górniczej, która nie uzyskała dochodów na skutek nieregulowania przez przedsiębiorstwo górnicze należności z tytułu opłaty eksploatacyjnej, przysługuje tzw. część rekompensująca subwencji ogólnej. Odpowiednią kwotę przeznaczoną na tę część subwencji co roku określa ustawa budżetowa. Gminie górniczej jest przyznawana część rekompensująca subwencji w wypadku, gdy utracone dochody budżetu gminy w roku poprzedzającym jej przyznanie wynoszą co najmniej 10 % wykonanych w tym samym roku dochodów własnych. Przewidzianą w ustawie budżetowej kwotę przeznaczoną na część rekompensującą subwencji rozdziela się między „poszkodowane” gminy górnicze proporcjonalnie do udziału utraconych dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej danej gminy górniczej w łącznej kwocie utraconych dochodów wszystkich gmin górniczych.

Jest oczywiste, że powyższe zasady podziału omawianej kwoty nie zapewniają pełnej rekompensaty utraconych dochodów. Należy jednak mieć na uwadze inne przywileje gmin górniczych, przewidziane w ustawie. Tak np. zgodnie z art. 38 gmina górnicza jest uprawniona do korzystania **ze wszystkich szczególnych instrumentów ekonomiczno-finansowych oraz innych preferencji określonych w przepisach odrębnych. Też gminie przysługuje zwiększony udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, w wysokości i na zasadach określonych w przepisach o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 39 ust. 1 ustawy).** Udział ten wynosi 32,6 % (art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 – Dz. U. nr 150, poz. 983 z późn. zm.), podczas gdy udział pozostałych gmin we wpływach z tego podatku wynosi 27,6 % (art. 3 pkt 3, lit. a cyt. wyżej ustawy).

Innym przywilejem gminy górniczej jest zwolnienie jej z obowiązku dokonywania wpłaty przeznaczonej na zwiększenie subwencji ogólnej budżetu państwa od przypadającej jej części opłaty eksploatacyjnej (art. 40 ustawy). Jest ona zwolniona także z wpłaty przeznaczonej na zwiększenie części podstawowej subwencji ogólnej dla wszystkich gmin (wpłaty przewidzianej w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2001). Ponadto, gmina górnicza jest uprawniona do otrzymania kredytu na warunkach preferencyjnych, przeznaczonego na finansowanie inwestycji wspierających tworzenie nowych miejsc pracy (art. 39 ust. 3). Kredyt ten jest objęty dopłatą ze środków budżetowych.

Wreszcie należy wspomnieć o zwiększonych możliwościach aktywizacji gospodarczej gminy górniczej, wynikających z przepisów dotyczących zagospodarowania majątku nieprodukcyjnego kopalń oraz zbędnego majątku produkcyjnego (art. 36 i art. 37 ustawy). Przepisy te określają formy partycypacji gmin w tym procesie. Na uwagę zasługuje zwłaszcza art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy, na podstawie którego przedsiębiorstwo górnicze może zrzec się na rzecz gminy górniczej, za jej zgodą, własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które stały się dla niego zbędne.

W konsekwencji należałoby uznać, że przyznane gminom górniczym szczególne uprawnienia i przywileje w znacznym stopniu, a w niektórych przypadkach —być może — nawet całkowicie rekompensują część dochodów własnych utraconą na skutek restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych.

Rzecz jasna, dokładne określenie stopnia rekompensaty nie jest możliwe. **Niemniej rozwiązania przewidziane w rozdz. 5 ustawy uzasadniają oddalenie zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1, art. 167 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 168 Konstytucji.** Ingerencję ustawodawcy w sferę samodzielności finansowej gminy górniczej należy bowiem uznać za dopuszczalną, ponieważ uszczuplenie jej dochodów własnych zostanie co najmniej w znacznej części pokryte dopływem środków finansowych z innych źródeł ustawowych. Wypada zauważyć, że dokonana w ten sposób częściowa rekonstrukcja tych dochodów była następstwem koniecznym restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych. Trudno bowiem sobie wyobrazić realizację założeń ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej (...) w sytuacji, w której przedsiębiorstwa te musiałyby całkowicie i terminowo spłacić swoje zobowiązania wobec gmin.

Pogląd o dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w sferę konstytucyjnie zastrzeżonej samodzielności gmin znajduje silne oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak np. w orzeczeniu z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K.38/97 organ ten stwierdził, że „Zgodnie z art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność gmin jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m. innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie norm prawnych, w których „ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała” (OTK ZU nr 3 z 1998 r. s. 183 – 184).

W orzeczeniu wcześniejszym TK wyraził pogląd, że samodzielność samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielność finansowa, może być ograniczona w drodze ustawy pod warunkiem, że znajduje to uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których „przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy” (OTK ZU nr 5 z 1996 r. s. 330). W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że „O niekonstytucyjności przepisów uszczuplających samodzielność finansową gmin można by mówić dopiero wówczas, gdy ingerencja ustawodawcy nie daje się pogodzić z zasadą proporcjonalności” (*ibid.* s. 332).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 30 marca 1999 r. sygn. K.5/98 Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasowy kierunek orzecznictwa dotyczący zasady samodzielności finansowej gmin. Zdaniem TK, „dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów (J. Oniszczyk: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 690).

Dokonana rekonstrukcja ustawowa dochodów własnych gmin górniczych, moim zdaniem, mieści się w granicach wyznaczonych kierunkami orzecznictwa TK. W opiniowanym przypadku ustawodawca nie naruszył „w sposób drastyczny” istoty samodzielności finansowej gmin ani innych zasad i wartości podlegających ochronie konstytucyjnej. Ingerencja ustawy, powodująca zmianę struktury bądź nawet realne uszczuplenie dochodów własnych gmin górniczych, nie pozostaje w opozycji do zasady proporcjonalności. Była ona niezbędna dla ochrony interesu społecznego, znajdującego wyraz w założeniach restrukturyzacji przedsiębiorstw górnictwa węgla kamiennego. Spodziewane efekty tej restrukturyzacji w skali całej gospodarki będą zapewne znacznie większe od uszczerbków w budżetach gmin górniczych, a zwłaszcza od uszczuplenia tych budżetów nie podlegającego rekompensacie.

2. Zarzut naruszenia zasad „przyzwoitej legislacji” nie jest całkowicie chybiony. Dotyczy to zwłaszcza art. 8 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym postępowanie oddłużeniowe prowadzi się na podstawie umowy zawartej przez dłużnika z wierzycielem, określającej warunki restrukturyzacji finansowej. Na podstawie treści tego przepisu należy domniemywać, że **wierzyciel jest obowiązany do zawarcia wspomnianej umowy**, jeżeli przedsiębiorstwo górnicze złoży mu stosowny wniosek (art. 7 ust. 2 i ust. 2a). Tymczasem, zgodnie z regułami prawidłowej legislacji, **należało *expressis verbis* ustanowić taki obowiązek oraz wymienić enumeratywnie obligatoryjne postanowienia umowy**. Ponadto ustawa powinna była określić tryb postępowania w wypadku braku zgody jednej ze stron na proponowaną treść fakultatywnych postanowień umowy.

Specyfika treści zaskarżonej ustawy wymaga „współistnienia” rozwiązań cywilno-prawnych i administracyjno-prawnych. Wobec powyższego w procesie legislacyjnym należało zwrócić szczególną uwagę na przejrzystość projektowanych

przepisów oraz rozdzielność ich funkcji. Wymienionych cech rozdział 2 ustawy nie posiada. Nie jest to wszakże wada na tyle istotna, by uzasadniała zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko