

WYROK
z dnia 9 kwietnia 2002 r.
Sygn. akt K 21/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 kwietnia 2002 r. wniosku Rady Gminy w Chełmie Śląskim, z udziałem przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 5 ust. 2b, art. 7 ust. 2, ust. 2a i ust. 6, art. 8 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 162, poz. 1112 ze zm.) z art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP;
- 2) art. 5 ust. 2, ust. 2a pkt 2 lit. e) i ust. 6, art. 6 ust. 1 oraz art. 9 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 162, poz. 1112 ze zm.) z art. 16 ust. 2, art. 167 ust. 3 i art. 168 Konstytucji RP;
- 3) przepisów wymienionych w pkt. 1 i 2 z art. 2 Konstytucji RP,

o r z e k a :

1. Art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 5 ust. 2b, art. 7 ust. 2, ust. 2a i ust. 6, art. 8 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz. U. Nr 162, poz. 1112 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 41 i Nr 154, poz. 1802) są zgodne z art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 5 ust. 2, ust. 2a pkt 2 lit. e) i ust. 6, art. 6 ust. 1 oraz art. 9 ustawy powołanej w pkt 1 są zgodne z art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 3 oraz nie są niezgodne z art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 16 maja 2002 r. w Dz. U. Nr 57, poz. 526.

3. Art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 5 ust. 2, ust. 2a pkt 2 lit. e), ust. 2b i ust. 6, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 2, ust. 2a i ust. 6, art. 8 ust. 1 i ust. 6 oraz art. 9 ustawy powołanej w pkt 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego 30 kwietnia 2001 r. wniosku, Rada Gminy w Chełmie Śląskim zakwestionowała zgodność z Konstytucją wyliczonych przepisów ustawy z 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (dalej: zaskarżona ustawa). Przepisom art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 5 ust. 2b, art. 7 ust. 2, ust. 2a i ust. 6, art. 8 ust. 1 i ust. 6 zaskarżonej ustawy zarzucono niezgodność z art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Z kolei art. 5 ust. 2, ust. 2a pkt 2 lit. e) i ust. 6, art. 6 ust. 1 oraz art. 9 ustawy zarzucono niezgodność z art. 16 ust. 2, art. 167 ust. 3 i art. 168 Konstytucji. Wszystkim wymienionym wyżej przepisom zarzucono ponadto niezgodność z art. 2 Konstytucji, w odniesieniu do zasad tzw. przyzwoitej legislacji.

W uzasadnieniu wniosku zarzuty te nie zostały sprecyzowane w taki sposób, aby poszczególne zakwestionowane przepisy poddano analizie z punktu widzenia ich niezgodności ze wskazanymi jako wzorzec unormowaniami konstytucyjnymi. Autorzy uzasadnienia formułują bowiem łączne zastrzeżenia pod adresem wszystkich przepisów wymienionych w pkt. 1 i 2 wniosku, aby następnie całej kwestionowanej regulacji postawić zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji RP.

Regulacji zakwestionowanej w pkt. 1 wniosku zarzucono, iż stoi ona w sprzeczności z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzony w ustawie mechanizm tzw. restrukturyzacji finansowej prowadzi bowiem w ocenie wnioskodawcy do ograniczenia, a nawet wręcz zniesienia, władztwa gmin górniczych w zakresie pobierania dochodów własnych ze źródeł określonych ustawowo, jakimi są dochody z tytułu opłat eksploatacyjnych. Ponadto sprzeczność ta dotyczy podstawowych konstytucyjnych i ustawowych przywilejów gminy, takich jak: osobowość prawna, korzystanie z prawa własności i innych praw majątkowych, sądowa ochrona samodzielności (art. 165 Konstytucji) oraz prawo wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, jako zadań własnych (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Wskazuje się na niedopuszczalne ograniczenie roli gminy – jako strony postępowania oddłużeniowego, “pomieszenie” stosunków cywilno i administracyjno-prawnych. Niezależnie od tego wskazano cały szereg wątpliwości interpretacyjnych dotyczących mechanizmu oddłużeniowego ustanowionego w zaskarżonej ustawie.

W odniesieniu do przepisów wskazanych w pkt. 2 wniosku sformułowano ponownie zastrzeżenia odnośnie przesłanek i przebiegu postępowania oddłużeniowego. Wskazano na niedopuszczalne ograniczenie wpływu gmin na określanie wysokości i gromadzenie dochodów własnych gmin, co skutkuje pozbawieniem ich możliwości racjonalnego projektowania i wykonywania budżetu gminy. Pozbawienie gmin dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej oznacza w ocenie wnioskodawcy odebranie gminom samodzielności finansowej we wszystkich aspektach działalności, tj. prawa do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 Konstytucji), prawa do pozyskiwania dochodów ze źródeł określonych ustawowo (art. 167 ust. 3 Konstytucji) oraz

prawa do kształtowania części dochodów (art. 168 Konstytucji). W związku z tym, przytoczono we wniosku wskaźniki obrazujące wysokość utraconych przez gminę dochodów.

Stawiając zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji wnioskodawca ponownie wskazał na zawilość i niejasność zaskarżonych przepisów, uniemożliwiającą adresatom zrozumienie wprowadzonych regulacji.

2. Prokurator Generalny zajął stanowisko w niniejszej sprawie w piśmie z 30 lipca 2001 r. Zakwestionowane przepisy uznał za zgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji uznał, iż kwestionowanej regulacji nie można zarzucić naruszenia wymogów składających się na tzw. przyzwoitą legislację. Wskazane we wniosku przepisy poddają się jednoznacznej, klarownej i zrozumiałej interpretacji, przy zastosowaniu techniki wykładni językowej. Nie można w związku z tym podzielić zastrzeżeń wnioskodawcy odnośnie niewystarczającej ich precyzji i jednoznaczności.

W odniesieniu do zarzutów sformułowanych w pkt. 1 i 2 *petitum* wniosku, Prokurator Generalny także nie podziela stanowiska Rady Gminy w Chełmie Śląskim. Podkreślając brak zindywidualizowania zarzutów w odniesieniu do poszczególnych kwestionowanych przepisów, Prokurator wskazał na sposób rozumienia zasady samodzielności gminy w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z nim zasada ta nie ma charakteru absolutnego, zaś jej uwzględnianie nie może prowadzić do wyłączenia prawa ustawodawcy kształtowania stosunków w państwie. W ocenie Prokuratora Generalnego, wynikająca z przepisów zaskarżonej ustawy ingerencja w sferę władztwa majątkowego gmin istotnie może prowadzić do uszczuplenia majątku samorządowego, nie oznacza to jednak jej konstytucyjnej niedopuszczalności. Ingerencja ta nie jest bowiem nadmierna, przybiera postać modyfikacji dochodów z tytułu opłat i kar, ma charakter przejściowy, zaś jej celem jest przywrócenie rentowności przedsiębiorstw górniczych, co w konsekwencji przyniesie korzyści także samym gminom. Prokurator Generalny akcentuje też pominięcie w uzasadnieniu wniosku przepisów rozdziału 5 zaskarżonej ustawy, ustanawiających szczególne uprawnienia dla gmin górniczych. W ocenie Prokuratora ustalenie rzeczywistego uszczerbku dochodów gminy nie jest możliwe bez uwzględnienia także tych – korzystnych dla gmin górniczych – regulacji zaskarżonej ustawy. Oceniając kwestionowane przepisy w świetle wskazanego wzorca konstytucyjnego Prokurator Generalny nie dopatrył się ich niezgodności z art. 16 ust. 2 i art. 167 ust. 3 Konstytucji. Wskazanie art. 168 Konstytucji uznał natomiast za nieadekwatne dla przedmiotu wniosku, przepis ten nie dotyczy bowiem opłat eksploatacyjnych, lecz podatków i opłat lokalnych.

II

Na rozprawie Prokurator Generalny i wnioskodawca podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Pełnomocnik wnioskodawcy podkreślił nadto, że po wejściu w życie zakwestionowanej ustawy wnioskodawca jako gmina górnicza w latach 1999-2000 straciła około 8 mln PLN. W roku 1999 stanowiło to 39,5 %, a w 2000 r. już 60 % dochodów budżetowych gminy. Skala pomniejszenia dochodów budżetowych gminy z tytułu przewidzianych w ustawie restrukturyzacji położonych na jej terenie kopalni węgla jest więc znaczna. Ograniczenie wpływów z opłat eksploatacyjnych pobieranych od przedsiębiorstw górniczych stawia

więc uzasadnioną wątpliwość co do tego, czy ustawodawca zaskarżoną regulacją nie naruszył konstytucyjnie chronionych dochodów własnych gminy.

Przedstawiciel Sejmu RP podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego co do zgodności zaskarżonej ustawy z konstytucją. Zauważył w szczególności, iż ustawa obok uregulowań pomniejszających dochody gmin górniczych przewiduje także przepisy, które rekompensują te dochody. Do tego rodzaju regulacji zalicza się art. 39a ustawy, który stanowi iż gminie górniczej, która w latach 2001-2002 nie uzyskała dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych przysługuje tzw. część rekompensująca subwencji ogólnej, jeśli utracone dochody w roku poprzedzającym przyznanie subwencji wynoszą co najmniej 10 % wykonanych w tym samym roku dochodów własnych gminy. Fakt, iż mechanizm ten nie rekompensuje w pełni utraconych przez gminy górnicze dochodów nie podważa konstytucyjnej ochrony dochodów własnych gmin, ponieważ korzystają one z szeregu innych przywilejów finansowych. Ostatecznie więc uregulowania fiskalne całkowicie albo w znacznym stopniu rekompensują poniesione przez gminy straty.

III

1. Przedmiotem wniosku Rady Gminy w Chelmie Śląskim uczyniono szereg przepisów zaskarżonej ustawy, które normują problem restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych. W pkt. 1 *petitum* wniosku jego przedmiotem uczyniono art. 4 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej ustawy, zgodnie z którym zobowiązania wobec gminy z tytułu opłat i kar należnych gminom są zobowiązaniem pieniężnym, które wraz z odsetkami podlega restrukturyzacji finansowej. W świetle art. 2 pkt 7 zaskarżonej ustawy przez opłaty i kary należy rozumieć opłaty i kary należne gminom, określone w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska, w ustawie – Prawo wodne oraz w przepisach prawa geologicznego i górniczego. Art. 5 ust. 2b zaskarżonej ustawy przewiduje, że wielkość zobowiązań powstałych przed dniem 1 stycznia 2000 r. (w tym z tytułu opłat i kar należnych gminie) podlegających umorzeniu w przypadku kopalń postawionych w stan całkowitej likwidacji winna być określona w umowie zawieranej przez dłużnika z wierzycielem. Z kolei art. 7 ust. 2, ust. 2a i ust. 6 zaskarżonej ustawy określają maksymalne terminy złożenia wierzycielowi przez przedsiębiorstwo górnicze wniosku o wszczęcie postępowania oddłużeniowego, jak również przewidują opiniowanie projektu naprawczego przez ministra właściwego do spraw gospodarki, w uzgodnieniu z ministrami właściwymi do spraw środowiska, finansów publicznych i Skarbu Państwa, po uzyskaniu stanowiska m.in. od zarządów gmin górniczych, na których terenie znajduje się przedsiębiorstwo górnicze występujące z wnioskiem. Zakwestionowany art. 8 ust. 1 ustawy przewiduje prowadzenie postępowania oddłużeniowego na podstawie umowy zawartej przez dłużnika z wierzycielem, określającej warunki realizacji restrukturyzacji finansowej, zaś w ust. 6 ustawodawca udziela kompetencji ministrowi właściwemu do spraw gospodarki – działającemu w uzgodnieniu z wyżej wymienionymi ministrami – do podjęcia decyzji w sprawie umorzenia postępowania oddłużeniowego. Wskazany wyżej przepisom zarzucono niezgodność z art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei w pkt. 2 *petitum* wniosku przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 5 ust. 2 ustawy, w którego treści określony został sposób restrukturyzacji finansowej zobowiązań (w tym opłat i kar należnych gminie) powstałych przed dniem 1 kwietnia 1998 r., a dotyczących kopalń postawionych w stan całkowitej likwidacji. Ponadto zakwestionowano ust. 2a lit. e) art. 5 zaskarżonej ustawy. Zgodnie z nim umorzeniu podlegają zobowiązania dotyczące kopalń postawionych w stan całkowitej likwidacji (przejmowanych przez spółkę prawa handlowego), powstałe przed 1 stycznia 2000 r. Z kolei art. 5 ust. 6 zaskarżonej ustawy określa zasady restrukturyzacji finansowej zobowiązań z tytułu kar i opłat

należnych gminom, powstałych przed 1 kwietnia 1998 r. w przypadku innych – niż opisane w ust. 2 i ust. 2a – dłużników. Przewidziano w nim odroczenie terminów spłaty, zasady uregulowania rat kwartalnych oraz możliwość objęcia przez gminy akcji lub udziałów stanowiących zamiennik zobowiązań z tytułu opłat i kar. Art. 6 ust. 1 zaskarżonej ustawy dotyczy wstrzymania wykonania zobowiązań przewidzianych w art. 5 ust. 2 i ust. 6, pod warunkiem złożenia wniosku przez dłużnika i zawarcia umowy z wierzycielem, zaś art. 9 normuje zasady uregulowania zobowiązań powstałych po 31 marca 1998 r., przy czym w ust. 3 jednoznacznie przewidziano, że zobowiązania z tytułu opłat i kar należnych gminom mogą być przedmiotem umów z wierzycielem tylko w zakresie terminów i warunków spłaty. Konstytucyjnym wzorcem dla kontroli tych z kolei przepisów winny być – zdaniem wnioskodawcy – art. 16 ust. 2, art. 167 ust. 3 oraz art. 168 Konstytucji RP.

W trzecim punkcie wniosku zakwestionowano zgodność wszystkich wskazanych wyżej przepisów zaskarżonej ustawy z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z zasadami tzw. przyzwoitej legislacji, zarzucając im nadmierną zawilgość, uniemożliwiającą zrozumienie istoty wprowadzonych regulacji.

2. Uwzględniając charakter zarzutu sformułowanego w pkt. 3 wniosku uzasadnione wydaje się rozważenie go w pierwszej kolejności. Ewentualne przesądzenie bowiem niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy z art. 2 Konstytucji, wobec zasięgu przedmiotu wniosku opisanego w jego pkt. 3, samoistnie uzasadniałoby konieczność stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny utraty ich mocy obowiązującej. Spośród wielu postulatów kierowanych pod adresem tzw. reguł przyzwoitej legislacji, wnioskodawca koncentruje się na problemie zagwarantowania stanowionym przepisom wymogu należytej określoności i precyzji, umożliwiających właściwą ich interpretację w procesie stosowania prawa. Precyzując sformułowany w ten sposób zarzut wnioskodawcy odnosi się jednakże tylko do niektórych z zaskarżonych przepisów, w szczególności wskazuje na problem wszczynania postępowania oddłużeniowego (art. 7 ust. 2 ust. 2a i ust. 6 zaskarżonej ustawy), opiniowania programu naprawczego (art. 7 ust. 6 zaskarżonej ustawy) oraz określenia stron tego postępowania (art. 8 ust. 1 i ust. 6 zaskarżonej ustawy).

W związku z zarzutem wyrażonym w pkt. 3 wniosku, Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko wyrażane w dotychczasowym orzecznictwie, akcentujące konieczność stanowienia przepisów w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego. Należy przy tym zauważyć, że prawodawca normując złożone zagadnienia techniczne i finansowe napotyka na “obiektywne” niejako trudności towarzyszące dążeniu do możliwie klarownego i nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych wyrażenia wprowadzanych mechanizmów w języku prawnym. Konieczność pewnego złagodzenia stawianych wówczas wymagań akcentuje także doktryna prawa (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 61). Oceniając kwestionowane przepisy – w pierwszym rzędzie te, wobec których sformułowano konkretne zastrzeżenia – Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego, że nie można uznać, aby sposób ich sformułowania naruszał wskazane wyżej wymogi przyzwoitej legislacji. Mimo relatywnie dużej liczby wewnętrznych odesłań pozwalają one na jednoznaczne konstruowanie wyrażonych w nich norm prawnych. Dotyczy to zarówno podnoszonego w uzasadnieniu wniosku problemu terminów składania wniosku o wszczęcie postępowania oddłużeniowego; trybu, podmiotów uprawnionych do opiniowania programu naprawczego prezentowanego przez przedsiębiorstwa górnicze poddawane restrukturyzacji finansowej oraz skutków wyrażenia takich opinii dla wszczęcia postępowania oddłużeniowego; jak wreszcie określenia stron postępowania oddłużeniowego i uprawnień organów administracji rządowej w zakresie umarzania tego

postępowania. Analiza przepisów rozdziału 2 zaskarżonej ustawy istotnie wymaga bardzo wnikliwego badania poszczególnych przesłanek określających kategorie podmiotów poddawanych restrukturyzacji finansowej, rodzaj zobowiązań podlegających takiej restrukturyzacji, jak również zasady i sposób jej dokonywania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca nie przekroczył jednakże w związku z tym granicy, za którą należałoby uznać, że ustanowiona regulacja jest niezrozumiała i budząca uzasadnione zastrzeżenia odnośnie jednoznaczności i klarowności. W związku z taką oceną sposobu sformułowania zakwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarzutu ich niezgodności z art. 2 Konstytucji i dekodowanymi z jego treści zasadami przyzwoitej legislacji.

3. Analizę zarzutów wymienionych w pkt. 1 i 2 wniosku poprzedzić musi stwierdzenie, że sformułowane zostały one w sposób uniemożliwiający odrębną, jednostkową ocenę każdego z zaskarżonych przepisów. Przepisy te odnoszą się bowiem do poszczególnych elementów kształtujących mechanizm restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, uzasadnienie wniosku sprowadza się tymczasem do generalnego zakwestionowania dopuszczalności włączenia do tego procesu także zobowiązań, jakie przedsiębiorstwa te mają wobec gmin, z tytułu należnych opłat i kar. Należy podkreślić, że w świetle art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) i proklamowanej w nim zasady związania Trybunału granicami wniosku, nie jest możliwe samodzielne (z własnej inicjatywy Trybunału Konstytucyjnego) skonkretyzowanie i uzupełnienie postawionych zarzutów w odniesieniu do poszczególnych zakwestionowanych we wniosku przepisów. Istoty niekonstytucyjności zaskarżonych w tej formie przepisów upatruje wnioskodawca w złamaniu zasady samodzielności gmin, przede wszystkim poprzez ingerencję w ich sytuację majątkową, kształtowaną m.in. dochodami z tytułu opłat i kar uiszczanych przez przedsiębiorstwa górnicze. Określając konstytucyjny wzorzec dla kontroli kwestionowanych przepisów wnioskodawca wskazuje art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 i art. 167 ust. 3 Konstytucji. Uzasadnienie zarzutu naruszenia tych przepisów sprowadza się jednakże przede wszystkim do argumentu o niedozwolonym złamaniu zasady samodzielności gminy, którego konsekwencją miałyby być uniemożliwienie partycypacji przez gminy w sprawowaniu władzy publicznej, ingerencja w prawo własności i inne prawa majątkowe jednostek samorządu terytorialnego, jak również wyłączenie możliwości wykonywania przez gminy górnicze zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zdaniem wnioskodawcy naruszona została kwestionowaną regulacją również dyspozycja art. 167 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego winny być określone w ustawie.

Wobec tak sformułowanych zarzutów wniosku, analiza zgodności zaskarżonych unormowań ustawy ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi winna być poprzedzona wyrażeniem stanowiska co do rozumienia i interpretacji samej zasady samodzielności (w tym w aspekcie finansowym) jednostek samorządu terytorialnego. Ocena kwestionowanej regulacji ustawowej w świetle tej zasady konstytucyjnej przesądzać bowiem może kwestię zgodności z pozostałymi, wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji. Dla ustalenia właściwego rozumienia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego uzasadnione jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (formułowanego zarówno pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, jak i Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.). Nie budzi wątpliwości, że w orzecznictwie tym w sposób jednoznaczny wyrażony został pogląd o braku podstaw do absolutyzowania treści powołanej zasady. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego znajduje normatywny wyraz przede wszystkim w dyspozycji art. 16 ust. 2 i

art. 165 Konstytucji. W ich świetle, jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności (por. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 1998 r., sygn. K. 22/98*, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 15, s. 634). W płaszczyźnie finansowej zasada samodzielności gmin realizuje się w odniesieniu do tych dochodów, które ustawowo zostały im zagwarantowane. Trybunał Konstytucyjny podkreślał już niejednokrotnie, że samodzielność finansowa gmin nie oznacza rodzaju autonomii finansowej, ale raczej formę decentralizacji, prowadzącą jednak do samoograniczenia władz państwowych. Przyjmując dopuszczalność ustawowego limitowania samodzielności gmin należy podkreślić jednakże konstytucyjne skrepowanie swobody ustawodawcy kształtującego granice tej zasady. Ograniczenia samodzielności gmin spełniać winny bowiem nie tylko wymagania o charakterze formalnym (właściwa forma aktu prawnego ustanawiającego takie ograniczenia), ale również materialnym (treściowym). Każde ograniczenie samodzielności znajdować powinno swoje uzasadnienie w wartościach i zasadach konstytucyjnych, nie może także prowadzić do zniweczenia istoty samej zasady samodzielności (por. *wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97*, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 31, s. 184). Na straży respektowania tych wymogów stoi sąd konstytucyjny dokonujący weryfikacji wprowadzonego ograniczenia nie tylko z punktu widzenia przepisów statuujących samą zasadę samodzielności, ale również innych unormowań o randze konstytucyjnej. Należy jeszcze raz podkreślić, że brak jest konstytucyjnych podstaw do przypisywania zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego bezwzględnego i absolutnego pierwszeństwa wobec innych wartości i zasad konstytucyjnych. Z tego punktu widzenia zasada ta nie zyskuje wobec nich na gruncie Konstytucji szczególnej kwalifikacji i wyższej rangi. Takie zaś podejście do interpretacji treści zasady samodzielności jednostek samorządowych legło u podstaw zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę. To właśnie względem konieczności ochrony innych wartości i zasad konstytucyjnych może uzasadniać i legitymować dopuszczalność jej ograniczenia. Interpretując w konkretnym przypadku dokonaną przez ustawodawcę ingerencję w treść zasady samodzielności, Trybunał Konstytucyjny dokonuje wyważenia racji przemawiających za taką ingerencją, biorąc w szczególności pod uwagę, czy nie doszło w ten sposób do przekroczenia jej dopuszczalnych granic.

Przystępując do oceny kwestionowanych przepisów, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę charakter i zasięg wprowadzonych ograniczeń. Nie budzi wątpliwości dochowanie przez prawodawcę właściwej – ustawowej formy, w jakiej doszło do ograniczenia źródeł dochodów uzyskiwanych przez gminy górnicze. Analiza kwestionowanych przepisów ustawy uwzględniać musi podstawowy cel jej uchwalenia, jakim zgodnie z samym tytułem tego aktu jest “dostosowanie górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej” Przyjęte w ustawie mechanizmy mające realizować tak określone *ratio legis* ustawy winny więc być traktowane, jako środek prowadzący do uzdrowienia stanu ekonomicznego przedsiębiorstw górniczych. Warto przy tym zauważyć, że restrukturyzacja finansowa tych przedsiębiorstw nie jest jedynym mechanizmem dostosowawczym przewidzianym w ustawie, towarzyszy jej bowiem także restrukturyzacja zatrudnienia, czy też zmiana sposobów zarządzania spółkami węglowymi. Takie określenie celu wprowadzonej regulacji związane jest również z jej – z założenia – przejściowym charakterem. Nie bez znaczenia pozostaje także wpływ, jaki “kondycja” podmiotów poddawanych procesowi dostosowawczemu (w tym restrukturyzacji finansowej) ma na stan finansów publicznych. Reprezentatywne jest w tym względzie stanowisko wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy, zgodnie z którym powstrzymanie się od kroków uzdrawiających sytuację zadłużonych kopalń stanowić

może zagrożenie dla całości finansów publicznych Państwa. Podjęte przez ustawodawcę działania muszą więc być oceniane przez pryzmat konieczności ochrony takich konstytucyjnych wartości jak równowaga budżetowa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 1999 r., sygn. U. 4/99, OTK ZU Nr 6/99, poz. 118), czy też obowiązek Państwa kierowania się w swojej działalności zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 *in fine* Konstytucji).

Ocena zakwestionowanej regulacji uwzględnić musi również głębokość poczynionej przez ustawodawcę ingerencji w zasadę samodzielności gmin. Problem ten wiąże się wprost z koniecznością oceny rzeczywistej dolegliwości, jakiej doznają gminy, ograniczone w zakresie gwarantowanych im ustawowo źródeł dochodów. Próbę takiej oceny poczyniono w uzasadnieniu wniosku, jednakże – jak to słusznie podniósł Prokurator Generalny – ocena sformułowana przez wnioskodawcę nie ma charakteru kompleksowego, jest po prostu niepełna. Nie uwzględnia ona bowiem całokształtu unormowań zaskarżonej ustawy. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawidłowa ocena konstytucyjności zakwestionowanych regulacji nie może abstrahować od treści tych przepisów, które zgodnie z założeniem ustawodawcy miały złagodzić negatywne skutki przeprowadzanych mechanizmów dostosowawczych. Konieczne jest w związku z tym uwzględnienie także przepisów rozdziału 5 ustawy – przewidującego szczególne uprawnienia gmin górniczych. Są one liczne, znalazły się wśród nich m.in. prawo nieodpłatnego pozyskiwania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zbędnych dla przedsiębiorstwa górniczego, prawo korzystania z wszystkich szczególnych instrumentów ekonomiczno-finansowych i innych preferencji określonych w odrębnych przepisach, zwiększenie udziału gmin górniczych we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, zwolnienie z wpłaty przeznaczonej na zwiększenie łącznej kwoty subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, prawo otrzymania kredytu na warunkach preferencyjnych na finansowanie inwestycji wspierających tworzenie nowych miejsc pracy, czy wreszcie prawo uzyskania w latach 2001-2002 części rekompensującej subwencję ogólną przez gminy górnicze, które nie uzyskały dochodów na skutek nieuregulowania przez przedsiębiorstwa górnicze należności z tytułu opłaty eksploatacyjnej. W związku z tym ostatnim uprawnieniem gmin górniczych uwzględnić trzeba przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu i szczegółowych zasad przyznawania gminom górniczym części rekompensującej subwencji ogólnej (Dz. U. Nr 87, poz. 956). Warto też podkreślić znaczenie tych przepisów kwestionowanej ustawy, które wręcz zabezpieczają interesy finansowe gmin górniczych i chronią przed całkowitym uszczupleniem źródeł ich dochodów z tego tytułu. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 6 zaskarżonej ustawy zobowiązania z tytułu opłat i kar powstałe przed 1 kwietnia 1998 r. nie podlegają umorzeniu, lecz odroczony zostaje termin ich spłaty. Z kolei w myśl art. 9 ust. 1 i ust. 3 zaskarżonej ustawy zobowiązania wobec gmin powstałe po 31 marca 1998 r. mogą być przedmiotem umów pomiędzy gminami a ich dłużnikami tylko w zakresie terminów oraz warunków ich spłaty. Wyłączona została tym samym możliwość ich umorzenia.

Trybunał Konstytucyjny nie bada celowości doboru samej metody dostosowania kopalń do warunków gospodarki rynkowej, przyjętej przez ustawodawcę. Nie jest więc zadaniem Trybunału Konstytucyjnego wypowiedzenie się w kwestii szeroko rozumianej słuszności przyjętej przez prawodawcę koncepcji dokonywanych przekształceń gospodarczych. Z tego też powodu poza zakresem rozważań prowadzonych w ramach niniejszego postępowania pozostać muszą zarzuty wnioskodawcy dotyczące zasadności posłużenia się przez ustawodawcę określonymi (cywilnymi albo administracyjnymi) narzędziami prawnymi. Trybunał Konstytucyjny sprawdza tylko, czy wskutek wejścia w życie stosownych unormowań ustawowych nie doszło do naruszenia określonych zasad i

wartości konstytucyjnych. Nie jest też zadaniem Trybunału Konstytucyjnego odpowiedź na pytanie, czy w danych warunkach ekonomicznych i finansowych państwa (a więc i jednostek samorządu terytorialnego) wybrana przez ustawodawcę metoda jest najbardziej skuteczna i celowa. W tak określonym zakresie kontroli nie mieści się tym bardziej weryfikacja zasadności doboru przez ustawodawcę konkretnych szczegółowych elementów nadających kształt mechanizmom dostosowawczym. Ocena stopnia ingerencji prawodawcy w treść konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządowych uwzględniać musi natomiast całokształt uregulowań ustawowych towarzyszących wprowadzonym ograniczeniom. Na ocenę tę oddziałuje również podkreślane już zakotwiczenie, jakie kwestionowana regulacja ustawowa znajduje w – innych niż zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – wartościach i zasadach konstytucyjnych, takich jak równowaga budżetowa, czy też zrównoważony rozwój Państwa.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zachodzi także konieczność szerszego – niż prezentowane jest to w treści wniosku – spojrzenia na rozwiązania zaskarżonej ustawy, oceniane w relacji do konstytucyjnej zasady samodzielności gminy. W ujęciu wnioskodawcy zasada samodzielności jednostek samorządowych wydaje się wyczerpywać w finansowym aspekcie wykonywania przez gminę powierzonych jej zadań publicznych. Konsekwencją takiego podejścia jest stwierdzenie, że każda ingerencja w sferę finansową oznacza ograniczenie, jeśli nie zniweczenie możliwości skutecznego wykonywania tych zadań. Tymczasem, zgodnie z art. 166 Konstytucji, zadania publiczne wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego służyć mają zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Takie konstytucyjne określenie charakteru zadań wykonywanych przez te jednostki akcentuje wieloaspektowy problem działań podejmowanych w sferze administracji publicznej. Czynniki finansowo-ekonomiczne, choć niewątpliwie istotny i częstokroć bezpośrednio warunkujący skuteczność realizacji zadań publicznych, nie może jednak całkowicie przesłaniać innych aspektów ich wykonywania. Założony cel regulacji ustawowej, którym jest dostosowanie górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej zawiera w sobie dążenie do osiągnięcia efektów w sferze społecznej, w szczególności polepszenia struktury zatrudnienia w gminach górniczych, na terenie których funkcjonować będą zrestrukturyzowane przedsiębiorstwa. Tym samym, przejściowe choćby nawet pogorszenie sytuacji budżetowej gmin nie powinno prowadzić do automatycznego zanegowania potencjalnych korzyści, jakie ustanowiona regulacja przynieść może im samym poprzez zwiększenie skuteczności wykonywania zadań publicznych.

4. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 168 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów ustawy. Zgodnie z treścią art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego. W myśl ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.) do kategorii opłat lokalnych zaliczone zostały: opłata targowa, miejscowa i administracyjna. Natomiast opłaty normowane przepisami zaskarżonej ustawy nie mieszczą się w zakresie pojęcia opłat lokalnych. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 7 zaskarżonej ustawy, normatywną podstawę ich uiszczania stanowią bowiem przepisy innych ustaw, tj. ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.), w odniesieniu do opłaty za gospodarcze korzystanie ze

środowiska i wprowadzanie w nim zmian; ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.), co do opłaty za szczególne korzystanie z wód, a także za korzystanie ze stanowiących własność państwa urządzeń wodnych; oraz ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) odnośnie opłaty za wydobywanie kopalin. Uwzględniając charakter opłat objętych regulacją zaskarżonej ustawy uznać więc należy, że art. 168 Konstytucji nie stanowi właściwego wzorca dla oceny kwestionowanych we wniosku przepisów.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.