



Warszawa, dnia 9 lipca 2018 r.

**Opinia do ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice
w województwie zachodniopomorskim**

(druk nr 890)

I. Cel i przedmiot ustawy

Gmina Ostrowice w województwie zachodniopomorskim, zwana dalej „Gminą”, jest jedną z najbardziej zadłużonych gmin w Polsce. Zgodnie z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Gmina nie ma żadnych perspektyw finansowych, aby przez wiele lat realizować inwestycje, co świadczy o braku możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego. Wynika to m.in. z faktu, że Gmina nie ma żadnych możliwości finansowych spłaty zadłużenia. Przedmiotowa jednostka samorządu terytorialnego nie ma zatem racji bytu i jest konieczne jej zniesienie oraz włączenie jej obszaru do gminy albo gmin sąsiednich. Obowiązujące uregulowania prawne w tym zakresie jednak są niewystarczające.¹

Połączenie Gminy z inną gminą, zgodnie z obecnym stanem prawnym, skutkowałoby przejściem zobowiązań Ostrowic. Ogrom zadłużenia sprawia, że gminy, które potencjalnie mogłyby przejąć to zadłużenie, nie byłyby w stanie go udźwignąć i w takiej sytuacji obarczanie innych społeczności lokalnych zobowiązaniami Ostrowic jest nieakceptowalne społecznie i gospodarczo. Doprowadziłoby to bowiem do zapaści finansowej gmin przejmujących dług, który powstał bez ich winy. Wobec tego celem ustawy jest:

- 1) stworzenie podstaw prawnych zniesienia Gminy oraz włączenie jej terytorium do gminy lub gmin sąsiednich bez przenoszenia na gminy ciężarów związanych z obsługą i spłatą zobowiązań Gminy;

¹ Uzasadnienie projektu ustawy, str. 1.

- 2) ustalenie wolumenu zobowiązań Gminy oraz ustalenie procedury zaspokojenia uznanych wierzytelności.²

Ustawa wprowadza zasadę, że należności cywilnoprawne i publicznoprawne Gminy przejdą na gminy które przejmą terytorium Gminy. Natomiast wszelkie zobowiązania i ciężary przejmie Skarb Państwa.

Pracownicy gminnych jednostek organizacyjnych staną się pracownikami odpowiednich jednostek gmin ościennych. Założono, że akty prawa miejscowego likwidowanej gminy zachowają moc w niezbędnym zakresie.

Ponadto ustawa zakłada usprawnienie procedur związanych z weryfikacją przez sądy administracyjne rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących ustanowienia zarządu komisarycznego i odwołania organu wykonawczego w jednostce samorządu terytorialnego poprzez skrócenie terminów na wydanie wyroków.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 66. posiedzeniu w dniu 5 lipca 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2650). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisja wniosły do projektu poprawki dopuszczające dochodzenie roszczeń od Skarbu Państwa na zasadach ogólnych, zmieniające zasady zwoływania pierwszej sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, skracające *vacatio legis* oraz szereg poprawek techniczno-legislacyjnych

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki, z których Sejm wprowadził do ustawy te, które zmieniają zasady przejmowania wierzytelności i należności pieniężnych przysługujących likwidowanej gminie.

III. Uwagi szczegółowe

1. Za zobowiązania Gminy będzie odpowiadał Skarb Państwa reprezentowany przez wojewodę zachodniopomorskiego (art. 3 ust. 2). Wierzyciele Gminy w oznaczonym czasie

² Tamże, s. 1 i 2.

mają zgłosić swoje wierzytelności (art. 6), a wojewoda w przypadku uznania wierzytelności, skieruje do nich informację, w której określi wierzytelność oraz określi kwotę jaka przypada danemu wierzycielowi (art. 7 ust. 1). Wierzyciel będzie mógł wnieść do sądu okręgowego, zarzuty dotyczące informacji, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej informacji (art. 7 ust. 2).

W ustawie zawarto szcążkową regulację dotyczącą procedury rozpatrywania zarzutów. Wymaga ona uzupełnienia poprzez wskazanie m.in. formy rozstrzygnięcia sądu, określenia stron postępowania i sposobu reprezentacji, określenia zasad postępowania dowodowego.

Wydaje się, że wolą ustawodawcy było stosowanie procedury cywilnej z odpowiednimi modyfikacjami.

Propozycja poprawki:

w art. 7:

a) *ust. 3 otrzymuje brzmienie:*

„3. Zarzuty powinny odpowiadać warunkom formalnym pozwu, a ponadto wskazywać zaskarżoną informację.”

b) *dodaje się ust. 5a w brzmieniu:*

„5a. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do zarzutów oraz postępowania w sprawie zarzutów stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego dotyczące pozwu i postępowania procesowego.”;

2. W ustawie nie wprowadzono (inaczej niż w art. 91 Prawa upadłościowego) zasady, że wszystkie wierzytelności Gminy stają się wymagalne. Ponieważ niektóre z nich mogą być płatne w odległej przyszłości, należy to uwzględnić w procedurze zaspokajania wierzycieli.

Propozycja poprawki:

w art. 7:

a) *w ust. 1 wyrazy „oraz określa kwotę jaka przypada danemu wierzycielowi” zastępuje się wyrazami „, kwotę jaka przypada danemu wierzycielowi oraz termin spełnienia świadczenia”*

b) *w ust. 6 w pkt 2 skreśla się kropkę oraz dodaje się część wspólną wyliczenia w brzmieniu:*

„– ale nie wcześniej niż w dniu, w którym wierzytelność stała się wymagalna.”;

3. Na podstawie art. 12, od dnia zniesienia Gminy nie nalicza się odsetek i kosztów pozaodsetkowych od kwot pieniężnych wynikających z zobowiązań ciążących na Gminie. Przepis będzie działał na niekorzyść wierzycieli Gminy. Będzie to tym bardziej dolegliwe, że wierzytelności będą dobrowolnie zaspokajane dopiero po kilkunastu miesiącach.

Ponadto należy zauważyć, że wprowadzane rozwiązanie jest niesymetryczne, tzn. wierzytelności przysługujące następcom prawnym Gminy nie są pomniejszane o wymienione świadczenia uboczne.

Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia dlaczego ustawodawca zdecydował się na takie rozwiązanie. Można się domyślać, że ze względu na długotrwałość procedury oraz trudne obecnie do ustalenia klauzule umowne może dojść do nadmiernego wzrostu należnych świadczeń.

Konstytucyjnie najbezpieczniejszym rozwiązaniem jest respektowanie praw wierzycieli Gminy, a w konsekwencji skreślenie art. 12. Jeżeli to rozwiązanie nie zyskałoby aprobaty to, jako kompromis pomiędzy interesem wierzycieli Gminy a interesem Skarbu Państwa jest ograniczenie świadczeń, określonych w art. 12, do wysokości odsetek ustawowych.

Propozycja poprawek:

skreśla się art. 12;

albo

w art. 12 wyrazy „nie nalicza się odsetek i kosztów pozaodsetkowych od kwot pieniężnych wynikających z zobowiązań ciążących na gminie Ostrowice” zastępuje się wyrazami „, jeżeli łączna wysokość odsetek i kosztów pozaodsetkowych od kwot pieniężnych wynikających z zobowiązań ciążących na gminie Ostrowice przekracza wysokość odsetek ustawowych, należą się odsetki ustawowe”;

4. Zgodnie z art. 14 ust. 2 wierzytelności zgłoszone w trybie art. 6 będą mogły być dochodzone w postępowaniach sądowych. Oznacza to, że będzie możliwe wniesienie pozwu

w sprawie takich roszczeń w okresie, w którym wojewoda będzie przygotowywał informacje w sprawie uznania roszczeń. Takie rozwiązanie wydaje się nieekonomiczne procesowo, gdyż skłania wierzyciela do złożenia pozwu nawet w przypadku braku sporu co do zobowiązania ciążącego na Skarbie Państwa.

Wobec powyższego można rozważyć wprowadzenie przepisu ograniczającego czasowo możliwość dochodzenia na zasadach ogólnych roszczeń wynikających z zobowiązań Gminy.

Propozycja poprawki:

w art. 14 w ust. 2 wyraz „Przepisu” zastępuje się wyrazami „Po upływie 15 miesięcy od dnia zniesienia gminy Ostrowice przepisu”;

5. W art. 32 w ust. 3 określono mechanizm korygujący, mający zapobiec przekroczeniu limitu wydatków budżetowych przeznaczonych na finansowanie ustawy. W przypadku zagrożenia przekroczenia przyjętego maksymalnego limitu wydatków, wojewoda ma zmniejszyć liczbę wierzycieli, do których jest kierowana informacja, o której mowa w art. 7 ust. 1, lub zatrudnienie w zachodniopomorskim urzędzie wojewódzkim.

Przepis wprowadza mechanizm, w którym na skutek niedoszacowania roszczeń przez Skarb Państwa może dojść do podzielenia bez wyraźnych i uzasadnionych kryteriów wierzycieli na dwie, różnie traktowane kategorie.

Takie rozwiązanie może naruszać art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) art. 32 (zasada niedyskryminacji) oraz art. 64 (równa dla wszystkich ochrona własności i innych praw majątkowych) Konstytucji.

Propozycja poprawki:

w art. 32 w ust. 3 skreśla się wyrazy „zmniejszeniu liczby wierzycieli, do których jest kierowana informacja, o której mowa w art. 7 ust. 1, lub”.

Michał Gil

Główny legislator