

Konstytucyjne uwarunkowania finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego

1.1. Uwagi ogólne – decentralizacja władzy publicznej i samodzielność finansowa samorządu terytorialnego

Decentralizacja władzy publicznej w obecnych systemach politycznych państw demokratycznych nie jest wyłącznie normą programową zawartą w ich ustawach zasadniczych. Z tym zjawiskiem ustrojowym – tj. takim zorganizowaniem aparatu administracyjnego, w którym organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia, a ingerencja w zakres ich działania może się odbywać tylko na podstawie ustawy oraz w formach przewidzianych przez przepisy prawa – wiąże się ustalenie w aktach konstytucyjnych wielu szczegółowych gwarancji służących jego realizacji w praktyce. Jedną z takich gwarancji jest utworzenie samorządu terytorialnego.

Początki zjawiska decentralizacji, polegające na przeniesieniu części kompetencji organów władzy centralnej na rzecz odrębnych od niej społeczności lokalnych, dostrzegane były już w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej i Wiosny Ludów¹. Istotną cechą

¹ Por. T. Bigo, *Z ustrojowych zagadnień samorządu*, Lwów 1933, s. 5; J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 80; J. Glu-

tego modelu było (i nadal jest) zapewnienie im samodzielności politycznej, ekonomicznej i finansowej. Jego istnienie stworzyło podwaliny ustroju demokratycznego² i rozpoczęło kształtowanie samorządu terytorialnego.

Termin „samorząd” swoje pochodzenie zawdzięcza niemieckiemu słowu „Selbverwaltung”, które oznacza „samodzielny zarząd” – „selbständige Verwaltung”³. W doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego przyjmuje się, że samorząd terytorialny jest formą organizacji społeczeństwa o przymusowym charakterze członkostwa, obejmującą swoją kompetencją wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki terytorialnego podziału państwa. Organizacja ta polega na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu sprawami lokalnej społeczności przez samorządne i obieralne organy tej jednostki⁴. Elementy te składają się na jądro, istotę samorządu terytorialnego. Polski sąd konstytucyjny podkreślał w swym orzecznictwie, że realizacji idei decentralizacji sprzyjają większe i silniejsze gwarancje niezależności właśnie samorządu lokalnego⁵.

Ewolucja konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego, następująca wraz z dalszym kształtowaniem się zjawiska decentralizacji,

mińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 16.

² Na temat pojęcia i istoty decentralizacji por. m.in. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 236–239; M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 94; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 62; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 70; D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: *Samorząd terytorialny – zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 7–8; M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis, komentarz do art. 15.

³ Por. J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 107–108.

⁴ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX, komentarz do rozdziału VII.

⁵ Por. wyrok TK z 3.11.2006 r., K 31/06, OTK-A 2006/10, poz. 147.

doprowadziła do uformowania – przyjętego zarówno w nauce prawa, jak i w innych naukach społecznych – modelu współczesnego samorządu terytorialnego.

Za T. Rabską⁶ i B. Banaszakiem⁷ należy przyjąć, że najważniejszymi cechami samorządu terytorialnego są:

- 1) wyodrębnienie grupy społecznej określonej przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa;
- 2) oparcie na zasadzie decentralizacji władzy publicznej;
- 3) oparcie działania na przepisach prawa;
- 4) pozostawanie pod nadzorem organów państwowych;
- 5) wyposażenie poszczególnych jednostek podziału terytorialnego (np. gminy) w podmiotowość prawną (są samodzielnym adresatem norm prawnych, samoistnym podmiotem praw, w szczególności publicznych praw podmiotowych);
- 6) wyodrębnienie od organów administracji rządowej organów samorządu, posiadających własne kompetencje wynikające z prawa, mających charakter przedstawicielski i pozostających pod kontrolą tej grupy społecznej, która je wybrała;
- 7) nieposiadanie statusu organu administracji państwowej, ale funkcjonowanie w ramach jednolitego aparatu administracyjnego jako całości;
- 8) powołanie do wykonywania zadań administracji państwowej samodzielnie i na własną odpowiedzialność w granicach przez prawo określonych;
- 9) wyposażenie jego organów w kompetencje do stanowienia prawa miejscowego, które dla podporządkowanych jego władzy ma tak samo wiążący charakter, jak powszechnie obowiązujące akty stanowione przez naczelne organy państwowe;

⁶ Por. T. Rabska, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Starościak, Warszawa 1977, s. 349–350.

⁷ Por. B. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do rozdziału VII.

- 10) przyznanie jego organom kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych oraz do egzekwowania ich wykonania;
- 11) przyznanie mu władzy finansowej, łącznie z prawem pobierania podatków w przypadkach określonych ustawowo;
- 12) zapewnienie JST prawa do zatrudniania pracowników;
- 13) wyposażenie jego organów w kompetencję do decydowania o planach zagospodarowania przestrzennego;
- 14) umożliwienie samorządom poszczególnych jednostek podziału terytorialnego państwa łączenia się w związki, w celu współpracy w zakresie realizacji zadań, do których samorządy te są powołane.

W Konstytucji z 1997 r. nie znalazła się definicja samorządu terytorialnego, mimo że prawodawca słusznie przyjął go jako jeden z podstawowych elementów procesu decentralizacji.

Rozczłonkowanie (podzielenie) władzy publicznej i przekazanie części spraw, w tym zadań publicznych, do kompetencji samorządu terytorialnego zarówno na poziomie ustawy zasadniczej, jak i szczegółowo na podstawie ustaw zwykłych⁸ nie byłoby możliwe do zrealizowania w praktyce bez zagwarantowania przez ustrojodawcę stosownych środków finansowych na ten cel. Gwarancja otrzymania środków przez samorządne społeczności lokalne na ich działalność (a dokładniej: na działalność samorządu terytorialnego) jest jedną z najistotniejszych determinant ich niezależności i samodzielności. W ostateczności bowiem to od stosownych uwarunkowań finansowych jednostek administracyjnego podziału kraju (np. gmin, powiatów czy województw) zależy dopuszczalność wykonania nałożonych na nie zadań publicznych oraz ich standard jakościowy. Co więcej, uwarunkowania te wpływają na odgrywanie przez JST swej roli ustrojowej – nie tylko w administracyjnym (technicznym)

⁸ Por. w polskim systemie prawa w szczególności ustawy: z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym oraz z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa.

podziale państwa, lecz także rozumianej znacznie szerzej: jako realizatorów założenia ideologicznego (również politycznego) oddania „w ręce” społeczności lokalnej możliwości decydowania o sprawach związanych bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb tej wspólnoty, mających jednocześnie dla niej najistotniejsze znaczenie.

Najważniejsza zatem dla istnienia samorządu terytorialnego jest jego samodzielność finansowa⁹ i to ona każdorazowo powinna przede wszystkim znaleźć odzwierciedlenie w przepisach konstytucyjnych. Na wstępie jednak należy pochylić się nad jej znaczeniem. Zostało ono opracowane szeroko przez doktrynę¹⁰ i jest pojmowane jako możliwość podzielenia się przez państwo niektórymi atrybutami władzy finansowej z innymi podmiotami publicznymi, odrębnymi prawnie i organizacyjnie w stosunku do państwa¹¹. Jest to *sui generis* uprawnienie wyrażone w ustawie (w tym konstytucyjnej) do posiadania wystarczających środków finansowych przez JST na realizację ich zadań¹². Co więcej, to także konieczność zagwarantowania w ustawie dochodów i ich źródła, władztwa podatkowego w granicach prawa, a także możliwości dokonywania wydatków oraz innych określonych prawem metod i form działania, w tym dostosowania tych dochodów i wydatków do zakresu działalności samorządu, jak również wyboru samej formy organizacyjnej gospodarki finansowej¹³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego samodziel-

⁹ Trafnie stwierdziła I. Lipowicz, że: „immanentną cechą decentralizacji jest swobodne – w granicach prawa – dysponowanie środkami finansowymi” – I. Lipowicz, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 42.

¹⁰ Por. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Legalis, komentarz do art. 167.

¹¹ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 40.

¹² Por. M. Kruszevska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2007, s. 149.

¹³ Por. M. Kotulski, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/1–2, s. 12–20.

ność to prawo samodzielne prowadzenia gospodarki finansowej przez JST, które wyraża się przez pobieranie dochodów określonych w ustawach oraz dysponowanie nimi w celu realizacji określonych przez prawo zadań¹⁴. W związku z tym o samodzielności finansowej możemy mówić w dwóch ujęciach: dochodowej oraz zadaniowej (wydatkowej)¹⁵, które łącznie tworzą nierozdzielalną całość (całość dochodów przeznaczaną na całość wydatków). Jej prawidłowa ocena będzie jednak możliwa dopiero po połączeniu założeń prawnych z warunkami ekonomicznymi. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie zaznacza, że owa samodzielność nie ma absolutnego charakteru, tj. ustawodawca jest uprawniony do modyfikowania jej statusu przez ograniczanie lub rozszerzanie katalogu oraz poziomu dochodów i wydatków samorządu. Zarazem swoboda prawodawcy nie jest nieograniczona i nie może prowadzić do dowolności. Zasada samodzielności finansowej JST może być więc ograniczana przy jednoczesnym spełnieniu warunków formalnych i materialnych, tj. wyłącznie w drodze ustawy, oraz znajdować swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach¹⁶. Ocena poprawności ingerencji prawodawcy w omawianą zasadę musi być każdorazowo przeprowadzana na podstawie odwołania się do celu i aksjologii tego ograniczenia¹⁷. Co więcej, wyznaczana jest ona zasadą pomocniczości, z której wynika, że władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Przeciwnie, powinna ona wspierać społeczności niższego rzędu,

¹⁴ Por. wyrok TK z 16.03.1999 r., K 35/98, OTK 1999/3, poz. 37.

¹⁵ Por. W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, FK 1997/5, s. 7; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja...*, s. 20–21; M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość...*, s. 172–174.

¹⁶ Wyroki TK: z 26.09.2013 r., K 22/12, OTK-A 2013/7, poz. 95; z 4.05.2004 r., K 40/02, OTK-A 2004/5, poz. 38; z 8.04.2010 r., P 1/08, OTK-A 2010/4, poz. 33; z 16.07.2013 r., K 13/10, OTK-A 2013/6, poz. 77.

¹⁷ Wyrok TK z 29.10.2010 r., P 34/08, OTK-A 2010/8, poz. 84.

a jej ingerencja w rozwiązywanie problemów mniejszej społeczności powinna się odbywać na życzenie, z udziałem albo co najmniej po wysłuchaniu przedstawicieli tej ostatniej. Nie może ona odbywać się jednak w drodze „odgórnego” narzucania rozwiązań przez władzę publiczną (centralną), które nie muszą wcale okazać się korzystne dla społeczności lokalnej¹⁸.

1.2. Uwarunkowania finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego na tle poprzednich ustaw zasadniczych

Tak przedstawioną ideę działalności samorządu terytorialnego – jako prowadzącego istotną część spraw publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, tj. dzięki względnie efektywnemu systemowi jego finansowania – postrzegali twórcy Konstytucji z 1997 r. Podstawy do stworzenia samodzielnego, tj. decyzyjnie i organizacyjnie niezależnego, samorządu lokalnego, charakteryzującego się wyżej omawianymi cechami, zawarte są w wielu jej przepisach, w szczególności w art. 15 i 16, a także całym rozdziale VII Konstytucji.

Model powiązania decentralizacji władzy publicznej z zagwarantowaniem finansowej niezależności samorządu lokalnego został przyjęty w ślad za krajowymi rozwiązaniami ukształtowanymi w czasie transformacji ustrojowej w ostatnich dwóch dekadach XX w.

Pierwszą i znaczącą zmianą systemową w tym zakresie było nadanie art. 5 Konstytucji z 1952 r. nowego brzmienia ustawą z 29.12.1989 r.¹⁹ Wyrażona została w nim zasada zagwarantowania przez państwo – odtąd Rzeczpospolitą Polską – udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Stanowiła on zatem wyraźną konstytucyjną proklamację ustanowienia odrębności organizują-

¹⁸ Wyroki TK: z 21.10.2008 r., P 2/08, OTK-A 2008/8, poz. 139; z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008/10, poz. 174.

¹⁹ Dz. U. Nr 75, poz. 444.

cej się samodzielnie społeczności lokalnej (gminnej) i przypisania jej organom kompetencji do – w pewnym stopniu – niezależnego od administracji rządowej sprawowania władzy publicznej (a nie jedynie jej „technicznego” realizowania, jako terenowe organy władzy państwowej). Wraz z uchwaleniem ustawy z 8.03.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ nastąpiło ostateczne „oderwanie się” od systemu władzy scentralizowanej, urzędywistnionego przede wszystkim istnieniem rad narodowych²¹, na rzecz wprowadzenia samodzielnego samorządu terytorialnego jako podstawowej formy organizacji życia publicznego w gminie (art. 43 i 44 Konstytucji z 1952 r.). Samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym (art. 44 ust. 1), a nie administracji centralnej, podlegała ochronie sądowej. W taki też sposób dzięki autorytetowi władzy sądowniczej zagwarantowano ochronę przed ewentualnymi naciskami ze strony dotąd scentralizowanych organów państwa. Proces ten był połączony z zaznaczeniem na poziomie ustawy zasadniczej prawa samorządu terytorialnego do dochodów i własnego majątku (*expressis verbis* w nowym brzmieniu art. 46 i 47). Przepisy zawarte w Małej Konstytucji z 1992 r. (por. rozdział 5, w szczególności art. 71 i 73) w istocie powtarzały poprzednio ustalone rozwiązania.

Idea ta nie była jednak ustrojowym *novum*. Oddzielenie organów rządowych od samorządowych znane było już na gruncie Konstytucji marcowej z 1921 r. Przepisy art. 3 ust. 4 oraz art. 65–67 tej ustawy zasadniczej stanowiły o utworzeniu samorządu terytorialnego nie tylko do celów administracyjnego podziału państwa. Prawodawca wskazał w nich, że ustrój państwa opierać będzie się na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, któremu powinien zostać przekazany właściwy zakres ustawodawstwa, szczególnie

²⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 94.

²¹ Na temat uzależnienia rad narodowych od władzy centralnej (administracji państwowej) i jej zadań por. w szczególności art. 1, 3, 4 ustawy z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185).

w dziedzinach administracji, kultury i gospodarstwa. Przepisy Konstytucji marcowej wyróżniały „sprawy należące do zakresu działania samorządu”, które miały podlegać prawodawstwu stanowionemu przez obieralne rady samorządu terytorialnego. Wprost przesądzono też, że źródła dochodów dla państwa i samorządu będą „ściśle rozgraniczone” ustawami wykonawczymi (art. 69). Świadczy to o tym, że ówczesny ustrojodawca był świadomy konieczności zagwarantowania dochodów dla utworzonych JST. Konstytucja marcowa była ostatnim przedwojennym kluczowym aktem zasadniczym, w którym zostało wyrażone dążenie do decentralizacji struktury organów administracji publicznej²². Zaznaczyć należy, że Konstytucja kwietniowa z 1935 r. ograniczyła rolę czynnika społecznego w decentralizacji władzy publicznej (por. art. 4 ust. 3, art. 75 Konstytucji kwietniowej ze wskazanymi regulacjami Konstytucji marcowej).

1.3. Uwarunkowania finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego na tle przepisów Konstytucji z 1997 r.

Obecnie, jak już wspomniano w związku z uczestnictwem JST w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 Konstytucji), system finansowania samorządu terytorialnego został ukształtowany stosunkowo szeroko w przepisach obowiązującej ustawy zasadniczej. W istocie jednak odpowiada on konstrukcjom opisanym wyżej, a powstałym na gruncie poprzednich ustaw zasadniczych w ramach wprowadzenia do systemu zasady decentralizacji władzy publicznej i samodzielnego samorządu terytorialnego, wykonującego w imieniu własnym część zadań publicznych. Jego charakterystycznymi elementami są:

- 1) zagwarantowanie odrębności (osobowości) prawnej poszczególnych JST wraz z przyznaniem im praw majątko-

²² Por. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, komentarz do art. 15.

- wych oraz ochrony sądowej w zakresie ich samodzielności (również finansowej) (art. 165 Konstytucji);
- 2) określenie podstawowego i nienaruszalnego katalogu rodzajów dochodów JST (art. 167 ust. 2 Konstytucji);
 - 3) zagwarantowanie na poziomie ustawodawstwa zwykłego określenia źródeł dochodów JST (art. 167 ust. 3 Konstytucji);
 - 4) zagwarantowanie JST udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, również w przypadku zmiany ich kompetencji lub zakresu zadań poprzez modyfikację podziału tych dochodów między administrację rządową i samorządową (art. 167 ust. 1, tzw. zasada adekwatności, oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji);
 - 5) przyznanie JST ograniczonego władztwa podatkowego w zakresie danin lokalnych (art. 168 Konstytucji).

Z perspektywy omawianego tematu żadnemu ze wskazanych elementów nie można odmówić cechy istotności. O ile podmiotowość prawna JST (pkt 1) i władztwo podatkowe zostały już zaznaczone na okoliczność zdefiniowania samorządu terytorialnego, o tyle w tym podrozdziale na bardziej szczegółowe omówienie zasługują kwestie z pkt 2 i 3. Zasada adekwatności wskazana w pkt 4, stanowiąca również ważne uwarunkowanie finansowania JST, zostanie przedstawiona w rozdziale 5 w ramach analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Kluczowym elementem systemu finansowania działalności JST jest regulacja z art. 167 Konstytucji nazywana w doktrynie konstytucją finansową samorządu²³. Należy się w pełni zgodzić z tak przyjętą terminologią, gdyż w ust. 2 omawianej jednostki redakcyjnej znajduje się wyliczenie podstawowych sposobów (konstrukcji prawnych) wydzielenia z dochodu narodowego środków finansowych na rzecz samorządu terytorialnego. Są nimi dochody własne JST oraz sub-

²³ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe: część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 230; M. Kruszevska-Gagoś, *Podmiotowość...*, s. 149–150.