

Wprowadzenie

A. Informacje wprowadzające istotne dla przedmiotu rozważań

Współcześnie samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawa rozumiany jest jako forma organizacji mieszkańców danego terytorium o zasięgu lokalnym lub regionalnym, utworzona z mocy prawa, która we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność wykonuje nałożone na nią zadania publiczne. Tak ukształtowany model samorządu terytorialnego jest skutkiem ustrojowego procesu, jakim jest decentralizacja władzy publicznej. Nierozzerwalnie związane z decentralizacją władzy publicznej – lub, inaczej mówiąc, konsekwencją tego procesu – jest przyznanie samodzielności jednostkom tworzącym samorząd terytorialny¹⁰.

Powyższe ma na celu stworzenie jednostkom warunków prawnych i faktycznych do wykonywania zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym. Czyni to także zadość podziałowi tej władzy między administrację centralną i samorządową. Jednostki samorządu terytorialnego są bowiem emanacją władzy publicznej w ramach wspólnoty mieszkańców, która znajduje się najbliżej ich spraw. Takie zaś ułożenie jednostek – blisko potrzeb i problemów lokalnej lub regionalnej wspólnoty¹¹ – pozwala zwykle na zdecydowanie lepsze zrozumienie specyfiki oraz różnorodności tych potrzeb i problemów. Są one często uzależnione od szczególnych czynników kulturowych, politycznych, społecznych czy ekonomicznych określonego terytorium państwa. W konsekwencji załatwienie spraw wspólnoty samorządowej z poziomu

¹⁰ W doktrynie nauk prawnych decentralizację uznaje się jako zasadę wyznaczającą kierunek, w jakim powinny podążać konkretne zasady i rozwiązania ustrojowe – por.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 34 i n.; M. Stec (red.), *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*, ST 2002/1–2, s. 35 i n.

¹¹ S. Fundowicz, *Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2021/XXXI(3), s. 7–19.

organów administracji centralnej może się okazać mniej efektywnym rozwiązaniem, nieuwzględniającym specyficznych potrzeb danej społeczności oraz właściwych dla niej uwarunkowań.

Istotne przełożenie zatem na realną możliwość uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, a zwłaszcza na sposób i zakres wykonywania jego głównej roli, jaką jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców o charakterze lokalnym lub regionalnym, ma zarówno sam proces decentralizacji, a ściślej mówiąc: stopień (zakres) zdecentralizowania organów władzy publicznej, jak i stopień (zakres) przyznanej j.s.t. samodzielności. Stopnie (zakresy) decentralizacji i samodzielności nie są zwykle jednakowe we współczesnych demokracjach – zależą od wielu czynników właściwych dla danego państwa czy regionu położenia określonych krajów¹². Takimi czynnikami są zazwyczaj uwarunkowania: kulturowe, historyczne, społeczne, gospodarcze. Na omawianą decentralizację i samodzielność j.s.t. wpływa również ustrój terytorialny kraju (federacyjny albo unitarny)¹³.

Działalność samorządu terytorialnego w praktyce zależy też od odpowiedniego ukształtowania ustrojowych zasad jego finansowania. Zasady te zazwyczaj wyodrębnione są przez ustrojodawcę w aktach najwyższego rzędu, co jest przede wszystkim skutkiem zdecentralizowania władzy publicznej i przyznania j.s.t. przymiotu samodzielności. Ustrojowe zasady finansowania j.s.t. są bowiem ściśle z nimi powiązane, tworząc nierozzerwalną, wzajemnie się uzupełniającą całość¹⁴. Umieszczenie ustrojowych zasad finansowania obok zasad decentralizacji władzy publicznej i samodzielności j.s.t. pozwala na wyznaczenie przez ustrojodawcę ogólnych kierunków działalności organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie, w jakim uchwalają lub wykonują ustawy zwykłe lub przepisy podustawowe, szczegółowo regulujące sposób finansowania samorządu terytorialnego. Tym samym zasady ustrojowe finansowania j.s.t. stają się wzorcem dla oceny konstytucyjności działań ustawodawcy zwykłego i organów władzy wykonawczej. Z tego powodu normy prawne niższego rzędu muszą pozostawać z nimi w zgodzie. Jest to kluczowa gwarancja prawna dla j.s.t., pozwalająca im na otrzymanie przed sądem konstytucyjnym ochrony przysługującej im samodzielności finansowej oraz odpowiedzialności ich finansowania w stosunku do nałożonych na nie zadań.

¹² E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, rozdz. I „Podstawy prawne i zasady systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego”, s. 13 i n.

¹³ M. Stec, A. Krzywoń, *Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych*, Warszawa 2013, s. 70 i n.

¹⁴ Tak też zdają się rozumieć te zasady M. Stec i A. Krzywoń, *ibidem*.

Z tych powodów interpretacja ustrojowych zasad finansowania j.s.t., zwłaszcza ich samodzielności finansowej, i zasady adekwatności jest często pojawiającym się wątkiem w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Tymczasem rola tych sądów w demokratycznym państwie prawa jest szczególna. Jako organy władzy sądowniczej opierają się one bowiem w swym orzecznictwie na przepisach zawartych w aktach najwyższego rzędu i wypełniają literalną oraz doktrynalną treść sformułowanych w nich zasad, m.in. tych, które odnoszą się do finansowania samorządu terytorialnego. W swojej działalności wykonują niezwykle odpowiedzialne zadanie polegające na interpretacji przepisów konstytucji, w tym odtwarzania zamiaru ustrojodawcy, który przyświecał mu podczas ich uchwalania.

Oprócz dokonywanej interpretacji zasad konstytucyjnych sądy konstytucyjne pełnią względem tych zasad ważną funkcję gwarancyjną (ochronną). Polega ona na weryfikacji działań ustawodawcy zwykłego (tj. przyjmowanych przez niego przepisów prawa), opartej na hierarchicznej kontroli norm prawnych. Kontrola ta może doprowadzić do uchylenia z systemu prawa przepisów niezgodnych z zasadami zawartymi w konstytucji. Uprawnienie sądów konstytucyjnych do eliminacji z porządku prawnego przepisów, które nie są zgodne z konstytucją, znacząco odróżnia model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności od modelu rozproszonego. W tym drugim zasadniczo istnieje możliwość pominięcia niekonstytucyjnych przepisów przez orzekający w konkretnej sprawie sąd, jeżeli przepisy te mają wpływ na treść rozstrzygnięcia w tej konkretnej sprawie¹⁵. Ponadto zazwyczaj postępowanie sądowe jest wieloinstancyjne. Istnieje więc możliwość kontroli przez sąd wyższej instancji dopuszczalności uznania

¹⁵ Por.: P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007, s. 12; M. Kłopocka-Jasińska, w: R. Balicki, M. Bednarczyk, O. Hałub-Kowalczyk (red.), *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 450 i n. Na temat modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności i uprawnień sądów do odmowy zastosowania niekonstytucyjnych przepisów w Polsce por. szczegółowo: B. Łukańko, *Uprawnienie sądów do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu aktu podstawowego a pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego – konflikt efektywności postępowania i pewności prawa – analiza w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, w: J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 277 i n.; K. Otręba, A. Sulikowski, *Perspektywy podjęcia rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy powszechne*, PiP 2017/11, s. 33–43; J. Trzcíński, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne*, Warszawa 2023; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987; M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (na tle niektórych zasad ustrojowych)*, Warszawa 2003; A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 2002; H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, tł. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009.

przepisów – w pierwotnym rozstrzygnięciu pierwszoinstancyjnym – za niekonstytucyjne, a w konsekwencji pominięcia ich zastosowania. Co więcej, model ten sprzyja powstawaniu rozbieżnych linii orzeczniczych w zakresie konstytucyjności danej regulacji. Orzecznictwo to bowiem jest kształtowane na kanwie wielu stanów faktycznych, badanych przez wiele powołanych do tego sądów. Tymczasem decyzje sądu konstytucyjnego, dokonującego abstrakcyjnej kontroli norm prawnych, są w swych skutkach znacznie bardziej dolegliwe. Odnoszą się bowiem do całego systemu prawa i są powszechnie obowiązujące, tj. wywołują bezpośredni skutek we wszystkich stanach faktycznych, w których zastosowanie znajdują niekonstytucyjne przepisy. Ponadto są ostateczne, zwykle nie podlegają dodatkowej kontroli organów wyższej instancji, a więc nie mogą zostać uchylone¹⁶.

Przenosząc rozważania na grunt decentralizacji i zasady samodzielności j.s.t. oraz ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, należy wskazać, że orzecznictwo sądów konstytucyjnych w krajach, w których funkcjonuje skoncentrowany model kontroli konstytucyjności, pociąga za sobą istotny skutek dla wyznaczenia granic dopuszczalnego ograniczania wskazanych wyżej zasad na rzecz innych, konstytucyjnie chronionych zasad. Sądy konstytucyjne zatem – jako jedyne z organów władzy sądowniczej w państwie – uprawnione są do stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji ustawowych, które naruszać będą wspomniane zasady: decentralizacji, samodzielności j.s.t., samodzielności finansowej j.s.t. czy adekwatności. Na sądach konstytucyjnych spoczywa więc odpowiedzialność za egzekwowanie od prawodawcy poszanowania tych zasad.

Powyższe potwierdza, że działalność sądów konstytucyjnych stanowi istotną gwarancję dla zachowania samodzielności przez j.s.t., umocnienia procesu decentralizacji władzy publicznej oraz poszanowania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Nie oznacza to, oczywiście, że takich gwarancji nie zapewnia rozproszony model kontroli konstytucyjności. Jednakże system, w którym jeden wyspecjalizowany organ sądowy orzeka w sposób ostateczny i powszechnie wiążący o naruszeniu przepisów konstytucyjnych bądź jego braku, wymaga od sądu konstytucyjnego zachowania szczególnej staranności w wążeniu zasad konstytucyjnych i przyznawaniu jednej z nich pierwszeństwa w przypadku ich kolizji. Do rozstrzygnięć przez niego podejmowanych powinny bowiem zastosować się

¹⁶ W doktrynie nauk prawnych wskazuje się często na niepodważalność, niezaskarżalność i niewzruszalność orzeczeń sądu konstytucyjnego – por. np.: M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 53; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 197. Na temat różnic w skutkach wyroków sądów konstytucyjnych w Europie por. szczegółowo np. P. Popelier, S. Verstraelen, D. Vanheule, B. Vanlerberghe (red.), *The Effects of Judicial Decisions in Time*, Cambridge–Antwerp–Portland 2014, s. 7 i n.

wszystkie podmioty, których dotyczą zakwestionowane przepisy. Przyjęcie zatem przez sąd konstytucyjny w orzecznictwie określonego podejścia do dopuszczalności ograniczania omawianych zasad bezpośrednio wpływa na gwarancyjny charakter tych zasad. Zazwyczaj bowiem orzecznictwo jednego wyspecjalizowanego organu jest narażone w mniejszym stopniu na rozbieżności orzecznictwa. To zaś sprzyja przyjęciu w miarę jednolitej linii orzecznictwej, co ostatecznie może wpłynąć – pozytywnie lub negatywnie – na charakter gwarancyjny omawianych zasad. W konsekwencji może ono bowiem w skrajnych przypadkach doprowadzić do utrudnionego powoływania się przez j.s.t. na gwarancje zawarte w przepisach konstytucji, w tym na normy wynikające z ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Możliwa jest, rzecz jasna, również całkiem odmienna sytuacja, w której orzecznictwo sądów konstytucyjnych może wzmacniać pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, rygorystycznie oceniając przypadki naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t., np. gdy jednostki zostają pozbawione dochodów publicznych albo gdy przypadające im dochody publiczne zostają ograniczone na skutek zmian w zadaniach publicznych im przypisanych.

Przed sądem konstytucyjnym postawione jest zatem trudne zadanie ważenia zasad konstytucyjnych w przypadku ich kolizji, nierzadko polegające na godzeniu interesów podmiotów, dla których zasady te pełnią funkcję gwarancyjną¹⁷. W przypadku ustrojowych zasad finansowania j.s.t. sprawa jest bardziej skomplikowana, gdyż sąd konstytucyjny zazwyczaj zmuszony jest do oceny odpowiedniego finansowania samorządu terytorialnego w stosunku do zakresu i charakteru wykonywanych przez niego zadań. Często też sąd ten jest zobowiązany do zbadania, czy j.s.t. przysługuje odpowiedni stopień swobody w wydatkowaniu i gromadzeniu środków publicznych, który będzie wystarczający, aby mogły one efektywnie (realnie) zaspokajać potrzeby mieszkańców. Ocena ta przeprowadzana jest zazwyczaj w kontekście całego stanu finansów publicznych, a w szczególności – zdolności finansowej (wydatkowej i dochodowej) budżetu państwa. Ponadto w ramach tej oceny należy wziąć pod uwagę treść, charakter i zakres zadań publicznych nałożonych na j.s.t., których sposób wykonania, z jednej strony, uzależniony jest od stanu finansów publicznych (zgromadzonych przez państwo dochodów publicznych), a z drugiej – może być zmienny, w zależności od potrzeb danej j.s.t. Sąd konstytucyjny, badając zatem regulacje ograniczające ustrojowe zasady finansowania j.s.t., musi wziąć

¹⁷ Na wzór koncepcji Roberta Alexy'ego i Ronalda Dworkina – por.: R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York 2002, s. 54; M. Korycka, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy'ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010/1, s. 51; R. Dworkin, *The Model of Rules*, „The University of Chicago Law Review” 1967/35(1), s. 14 i n.; idem, *Is law a system of rules*, w: R. Dworkin (red.), *The Philosophy of Law*, Oxford 1977, s. 45 i n.; idem, *Imperium prawa*, tł. J. Winczorek, Warszawa 2022.

pod uwagę zarówno dyrektywy ustrojodawcy wynikające z tych zasad, jak i przyczyny wprowadzenia takich regulacji. Przyczyny te są zazwyczaj związane z potrzebami budżetu państwa czy, szerzej mówiąc, stanem finansów publicznych, np. wysokością dochodów publicznych, i są zakotwiczone w innych zasadach konstytucyjnych, np. w zasadzie swobody ustawodawcy w kształtowaniu przepisów prawa z zakresu finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że stan dochodów publicznych powinien zawsze uzasadniać ograniczanie finansowania j.s.t. z budżetu państwa czy nakładanie na j.s.t. nowych zadań bez odpowiednich zmian w ich dochodach. To właśnie do sądów konstytucyjnych należy rozstrzygnięcie, czy działania prawodawcy, ograniczające ustrojowe zasady finansowania j.s.t., znajdują uzasadnienie w innych zasadach i wartościach chronionych konstytucyjnie. Inaczej mówiąc: to na sądach konstytucyjnych spoczywa zadanie sprowadzające się do rozstrzygnięcia, kiedy kończy się swoboda ustawodawcy w ograniczaniu ustrojowych zasad finansów publicznych, tj. kiedy nie jest możliwe uzasadnienie tych ograniczeń innymi zasadami konstytucyjnymi. Wreszcie wskazanie takiego momentu czy wręcz utarcie się pewnej linii orzeczniczej w tym zakresie znacząco wpływa na to, czy w ogóle w praktyce, a jeśli tak, to jakie gwarancje wynikają z omawianych ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Biorąc pod uwagę przedstawione rozważania, cele niniejszej publikacji to przedstawienie i ocena roli sądów konstytucyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej w kształtowaniu kluczowych ustrojowych zasad finansowania j.s.t.: zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności (o przyczynach uznania ich za kluczowe zasady zob. szerzej dalej), zwłaszcza w ustalaniu dopuszczalnych, w świetle przepisów konstytucyjnych, warunków ich ograniczania, kryteriów, które sądy stosują, aby dokonać takiego ustalenia, a wreszcie przesłanek naruszenia omawianych zasad. Powyższe nie pozostaje bowiem bez wpływu na decentralizację i samodzielność j.s.t. Wpływ ten został również omówiony w rozważaniach zamieszczonych w publikacji.

Omówienie roli sądów konstytucyjnych zostało oparte na analizie orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w której poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy trybunał ten w wystarczający sposób gwarantuje – względem płynących z Konstytucji RP¹⁸ dyrektyw – poszanowanie w Polsce ustrojowych zasad finansowania j.s.t., ze szczególnym uwzględnieniem zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności. W celu odpowiedzi na tak sformułowane problemy badawcze konieczne było uprzednie zdekodowanie treści wskazanych zasad na podstawie interpretacji przepisów konstytucyjnych, analizy doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Niniejsza monografia zawiera

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

omówienie wszystkich orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego zawierających merytoryczne rozstrzygnięcie, w których wzorcem kontroli konstytucyjności były zasada samodzielności finansowej j.s.t. lub zasada adekwatności, wyrażone w przepisach Konstytucji RP¹⁹. Omówienie to zostało także opatrzone komentarzem w odniesieniu do wybranych orzeczeń, zwłaszcza tych, które nie były przedmiotem glos przedstawicieli doktryny nauk prawnych.

Aby uczynić zadość przedstawionym wyżej problemom badawczym, wskazane ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego przyjęte w Konstytucji RP zostały też omówione w ujęciu komparatystycznym. Badania prawnoporównawcze przeprowadzono na podstawie omówionych w tej publikacji podobnych regulacji zawartych w konstytucjach i ustawach zwykłych oraz w doktrynie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej: Republiki Litewskiej, Republiki Słowackiej, Republiki Czeskiej i Republiki Chorwacji. W monografii przedstawiono zidentyfikowane orzecznictwo sądów konstytucyjnych tych krajów w zakresie ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności. Badania komparatystyczne zostały przeprowadzone przede wszystkim po to, aby ocenie standardu orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego nadać szerszy kontekst, a tym samym wyjść poza perspektywę wyłącznie krajową. Obiektywna ocena tego standardu jest zdecydowanie trudniejszym zadaniem, jeżeli dokonywana jest wyłącznie na podstawie orzecznictwa krajowego. Jedynym bowiem punktem odniesienia dla takiej oceny są zazwyczaj: literalna treść przepisów konstytucji i aktów międzynarodowych oraz poglądy wyrażone w doktrynie. Omówienie orzecznictwa zagranicznego ma na celu dodanie kolejnego istotnego punktu odniesienia dla przeprowadzanej oceny. Dzięki temu możliwe jest spojrzenie na działalność Trybunału Konstytucyjnego w znacznie szerszej, międzynarodowej perspektywie. W konsekwencji zaś takie badania mają ułatwić poszukiwanie cech wzorcowego sądu konstytucyjnego jako strażnika (gwaranta) ustrojowych zasad finansowania j.s.t., a także przedstawienie przełożenia (wpływu) orzecznictwa badanych sądów konstytucyjnych na realizację gwarancji wynikających z ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego.

¹⁹ W celu uniknięcia wątpliwości należy zauważyć, że przeprowadzone badania dotyczyły konstytucji obecnie obowiązujących w wybranych państwach. Z tej przyczyny także omówione w monografii orzecznictwo zostało ograniczone do wydanego na podstawie tych ustaw zasadniczych (we wszystkich analizowanych porządkach prawnych). Publikacja nie zawiera zatem analizy przepisów poprzednich konstytucji oraz orzeczeń zapadłych na podstawie ich treści. Odniesiono się w niej do orzeczeń TK wydanych na gruncie przepisów Małej Konstytucji RP jedynie w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia analizy orzecznictwa dotyczącego przepisów Konstytucji RP.

Należy przy tym zaznaczyć, że zazwyczaj dla badań prawnoporównawczych wyzwaniem stanowią pewne różnice w sformułowaniu przepisów, interpretacje zawarte w doktrynie czy tło samych spraw, a także uwarunkowania: historyczne, polityczne, kulturowe, społeczne i gospodarcze w danym państwie. Różnice te mogą wpływać na ukształtowanie treści omawianych ustrojowych zasad finansowania j.s.t., a także poglądów orzeczniczych sądów konstytucyjnych. Po pierwsze jednak, istnienie takich różnic jest domeną prac prawno-porównawczych i nie jest możliwe ich całkowite wyeliminowanie. Po drugie zaś, ich dostrzeżenie jest elementem badań, które, ze swej istoty, zazwyczaj wymuszają porównanie zbliżonych, a nie tożsamyh instytucji czy przepisów. W celu uzyskania jak najbardziej zbliżonego – a tym samym porównywalnego – materiału badawczego dokonano stosownego wyboru państw. Jak wykazały badania, wybór ten pozwolił na omówienie podobnych w swej treści przepisów konstytucyjnych i ustawowych, jak również orzecznictwa dotyczącego nierzadko zbliżonej materii spraw. Efektem tego była możliwość przedstawienia podobieństw i różnic w orzecznictwie omawianym w tej monografii.

B. Porządki prawne objęte badaniami

Dobór badanych państw nie jest przypadkowy i nie wynika jedynie z ich bliskiego geograficznego położenia w rejonie Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje te mianowicie mają unitarną strukturę, co znacząco wpływa na zbliżone ukształtowanie w nich zasad ustrojowych finansowania j.s.t. Ponadto konstytucje obowiązujące w tych krajach uchwalane były w latach 90. XX w. Był to moment przełomowy dla tworzenia w nich nowych podwalin ustrojowych dla systemu demokratycznego, po okresie dominującego wpływu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W szczególności był to czas intensywnej popularyzacji tendencji niepodległościowych, które obejmowały także sferę ustroju finansowego państwa. Ponadto w krajach tych silnie przebiegały się w ówczesnej debacie publicznej koncepcje demokratyzacji życia publicznego, przyznania i urzeczywistnienia podstawowych praw obywatelskich, jak również partycypacji mieszkańców w życiu publicznym całego państwa oraz wspólnot lokalnych i regionalnych²⁰.

²⁰ Por.: M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, *Wstęp. Polityczne i prawne aspekty reaktywacji i rozwoju samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, w: M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń–Katowice 2009, s. 8; D. Špaček, J. Nemec (red.), *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in the V4 region*, Brno 2017; N. Groenendijk, A. Jaansoo, *Fiscal federalism in transition Countries: The three Baltic states compared*, „Public Finance and Management” 2016/3(16), s. 4 i n.; E. Sokalska, *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011/11(3), s. 313–333.

Z tych względów konstytucje badanych krajów mają wspólny rodowód aksjologiczny, zwłaszcza w odniesieniu do sposobu ukształtowania zasady decentralizacji i zasady samodzielności j.s.t. Za tezę tą przemawia przyjęcie w tych krajach modelu decentralizacji władzy publicznej. Pociągnął on za sobą potrzebę stworzenia systemu finansowania zdecentralizowanych i samodzielnych organów władzy publicznej, która dotąd była jednolita i silnie skoncentrowana na szczeblu krajowym.

Co więcej, nie tylko szeroko rozumiana geopolityka lat 80. i 90. XX stulecia wpłynęła na podobne ukształtowanie regulacji dotyczących samorządu terytorialnego w konstytucjach badanych krajów. Warto zaznaczyć, że współczesny w Europie model decentralizacji władzy publicznej, a także organizacji systemu finansowania samorządu terytorialnego, w tym podziału dochodów publicznych między władze: centralną i lokalną, został w dużej mierze zunifikowany na skutek przyjęcia na poziomie prawa międzynarodowego Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego²¹. Akt ten ratyfikowały wszystkie badane państwa.

Ponadto – oprócz EKSL – na poziomie międzynarodowym prowadzono prace nad dalszym ujednoliceniem podstawowych zasad ustrojowych samorządu terytorialnego. Efektem tych prac są – mające charakter *soft law* – Europejska Karta Samorządu Regionalnego²² oraz Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego²³. Wreszcie nie bez znaczenia dla doboru badanych państw pozostaje ich członkostwo w Unii Europejskiej, opierającej się na kluczowych zasadach: wolności, demokracji i państwa prawa, stanowiących rdzeń aksjologiczny współczesnych zasad ustrojowych samorządu terytorialnego.

²¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

²² Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5.06.1997 r. w Strasburgu (tekst dostępny na stronie CVCE: https://www.cvce.eu/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa8-8474-7535e4091bf7.html, dostęp: 16.05.2024 r.).

²³ Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego (Worldwide Declaration of Local Self-Government), przyjęta przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych (the International Union of Local Authorities) podczas 27. Światowego Kongresu w Rio de Janeiro 22–26.09.1985 r., zmieniona podczas 31. Światowego Kongresu IULA w Toronto 13–17.06.1993 r. i ratyfikowana przez Światową Federację Zjednoczonych Miast (United Town Organisation) w 1994 r. (the IULA Worldwide Declaration of Local Self-Government, adopted by IULA in 1985 and amended in 1993, and ratified by the FMCU/UTO in 1994); polski tekst: „Gospodarka – Administracja Państwowa” 1988/22.

C. Hipotezy badawcze

Biorąc pod uwagę powyższe, na potrzeby przeprowadzenia badań przyjęto następujące hipotezy badawcze.

1. Zasada samodzielności finansowej j.s.t. i zasada adekwatności są kluczowymi ustrojowymi zasadami finansowania samorządu terytorialnego

Wśród ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego należy przede wszystkim wymienić zasadę samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasadę adekwatności. Oprócz nich przedstawiciele doktryny nauk prawnych niejednokrotnie odwołują się do innych szczegółowych zasad związanych z finansowaniem j.s.t., takich jak: zasada ustawowego określenia (przyznania) źródeł dochodów j.s.t., zasada władztwa podatkowego j.s.t., zasada decentralizacji dochodów, zasada podstawowego charakteru dochodów własnych j.s.t. w związku z finansowaniem zadań własnych, zasada uzupełniającego charakteru transferów pionowych względem dochodów własnych j.s.t., zasada zróżnicowania i elastyczności źródeł finansowania działalności j.s.t., zasada korygowania (wyrównania lub równoważenia) źródeł finansowania j.s.t.²⁴. Ponadto na ukształtowanie i działanie systemu finansowania samorządu terytorialnego wpływają zasada podmiotowości prawnej j.s.t. i wynikająca z niej zasada władztwa majątkowego j.s.t.²⁵. Zasady te jednak są zasadami szczegółowymi względem zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t.²⁶.

Poszukując kluczowych ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, nie sposób nie wspomnieć także o zasadzie samodzielności j.s.t. Zasada ta jest bardzo pojemna i odnosi się do wielu aspektów działalności jednostek. Z tej przyczyny w niniejszej publikacji, obok zasady decentralizacji, jest uważana za jedną z głównych zasad regulujących ustrój samorządu terytorialnego. Zawiera się w niej jednak zasada szczegółowa, jaką jest zasada samodzielności finansowej j.s.t. Warto zaznaczyć, że przedstawiciele doktryny nauk prawnych, wskazując na ustrojowe zasady finansowania j.s.t., zazwyczaj

²⁴ Zob. J.M. Salachna, w: I. Lipowicz (red.), *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. II: *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 752.

²⁵ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 326 i n.

²⁶ Podobnie o zasadach szczegółowych składających się na samodzielność por.: E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek...*, s. 13 i n.; eadem, *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w państwie unitarnym*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 66 i n.; J.M. Salachna, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności decyzyjnej i finansowej samorządu terytorialnego*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 253 i n.

nie priorytetyzują ich, a raczej podkreślają istotność każdej z nich dla systemu finansów j.s.t.²⁷. Celem tej hipotezy nie jest, rzecz jasna, analiza zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności w oderwaniu od innych zasad współistniejących z nimi. Jest to jedynie próba wskazania, że zasady te, ze względu na swoją treść, w sposób niezwykle istotny kształtują system finansowania samorządu terytorialnego. Hipoteza o kluczowym znaczeniu samodzielności finansowej dla systemu finansowania j.s.t. wynika z faktu, że odgrywanie aktywnej roli w sprawowaniu władzy publicznej przez j.s.t. nie jest możliwe bez poszanowania przez organy państwa swobody jednostek w wydatkowaniu przysługujących im środków (dochodów) publicznych oraz w gromadzeniu tych środków (dochodów) w granicach określonych przepisami prawa²⁸. Jak już bowiem wskazano, j.s.t. mają najlepszą i najszerszą wiedzę na temat potrzeb ich mieszkańców. Potrzeby te zaspokajane są przez wykonywanie zadań publicznych finansowanych ze środków (dochodów) publicznych, którymi dysponuje jednostka. Ważne zatem dla prawidłowego zaspokajania potrzeb mieszkańców jest to, aby jednostka mogła, według swojego uznania, biorąc pod uwagę owe potrzeby, stanowić częściowo o dochodach publicznych (np. uchwalając opłaty i podatki lokalne) czy też wpływać na kształtowanie się wysokości dochodów publicznych jej przysługujących (np. przez stwarzanie zachęt dla podmiotów, które zdecydują się prowadzić swoją działalność gospodarczą na jej terenie i odprowadzać podatek dochodowy, częściowo stanowiący źródło dochodów j.s.t.).

W celu dla prawidłowego zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej jest również istotne umożliwienie jednostce swobodnego dysponowania zgromadzonymi dochodami publicznymi. Przykładowo zatem j.s.t. powinna samodzielnie decydować o formie i sposobie przekazania zgromadzonych środków (dochodów) publicznych na realizację zadania (np. przekazania ich w formie wkładów pieniężnych do spółek gminnych, wynagrodzenia z tytułu zawartych przez j.s.t. umów o zamówienie publiczne, rekompensat za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym czy dotacji celowych z budżetu j.s.t.). Ponadto w sferze swobody finansowej jednostki powinno pozostawać określenie celu wydatkowania środków (dochodów) publicznych. To jednostka bowiem powinna decydować o tym, na jakie zadanie i w jakiej wysokości

²⁷ Por. J.M. Salachna, w: I. Lipowicz (red.), *System*, t. II, s. 752 i n. Zgodnie z orzecznictwem TK poszczególne przepisy wyrażone w art. 167 Konstytucji RP nie mogą być interpretowane w oderwaniu od pozostałych zawartych w tym artykule uregulowań – tak też wyroki TK: z 30.03.1999 r., sygn. K 5/98, OTK 1999/3, poz. 39; z 6.09.2005 r., sygn. K 46/04, OTK-A 2005/8, poz. 89.

²⁸ Podobnie o definicji i znaczeniu samodzielności finansowej J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 221.

przekazać zgromadzone środki (dochody) publiczne. Niewątpliwie sprzyja to pogłębianiu procesu decentralizacji władzy publicznej. Ograniczenie samodzielności finansowej j.s.t. może sprowadzić rolę jednostek do organów wykonujących zadania, których zakres, sposób, cel i wysokość finansowania są z góry ustalone przez organy władzy centralnej. Przykładowo pozbawienie j.s.t. możliwości stanowienia o niektórych dochodach, w tym o ich wysokości (np. o opłatach lokalnych), czy pozbawienie źródeł takich dochodów (np. ograniczenie wpływów z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste, przysługujących jednostce w wyniku przekształcenia użytkowania wieczystego we własność) mogą prowadzić do większego uzależnienia jednostki od transferów pionowych z budżetu państwa. Transfery te zazwyczaj wiążą się z ograniczeniem jednostki w swobodnym dysponowaniu środkami publicznymi pochodzącymi z takich transferów, np. w przypadku dotacji celowych. Może to w skrajnej sytuacji prowadzić do marginalizacji dochodów własnych j.s.t., w ramach których jednostka najpełniej korzysta z przysługującej jej samodzielności finansowej zarówno w zakresie gromadzenia, jak i wydatkowania pochodzących z nich środków (dochodów) publicznych. To zaś obniża stopień zdecentralizowania władzy publicznej w praktyce.

Ponadto kluczowy dla wykonywania zadań nałożonych na j.s.t. w sposób efektywny (tj. pozwalający na zaspokajanie potrzeb mieszkańców j.s.t.) jest adekwatny do przedmiotu i zakresu tych zadań podział dochodów publicznych między budżet j.s.t. a budżet państwa. W szczególności podział ten nie powinien prowadzić do sytuacji, w której koszty realizacji takich zadań będą przekraczać przysługujące jednostce dochody. Skutkować bowiem to będzie ograniczeniem j.s.t. w swobodzie wydatkowania i gromadzenia dochodów, a tym samym limitowaniem ich uprawnień do decydowania, jakie, w jaki sposób i w jakim zakresie zadania publiczne należy wykonywać, by zaspokoić potrzeby mieszkańców danej jednostki. Niejednokrotnie bowiem j.s.t. – ze względu na niedostateczny poziom przysługujących im dochodów publicznych – zmuszone są do obniżenia standardu wykonywanych zadań, ograniczenia ich zakresu albo rezygnacji z ich wykonywania. Na przykład jednostka zamiast rozbudowy sieci szpitali może być zmuszona do ich likwidacji, ograniczenia nakładów na rozwój dotychczasowych placówek ochrony zdrowia czy utrzymywania ich pracy w minimalnym standardzie koniecznym do ich funkcjonowania. To zaś wprost przekłada się na obniżenie standardu świadczonych usług publicznych. Ograniczone zasoby finansowe j.s.t. (tj. przysługujące im dochody publiczne) nie sprzyjają możliwości swobodnego kreowania sposobu i zakresu realizowanych zadań publicznych przez j.s.t., a tym samym adresowania potrzeb zgromadzonej w jej ramach społeczności. Jednostki w takim przypadku oddalają się od bycia faktycznymi realizatorami władzy publicznej. Z tego powodu ważnym zadaniem prawodawcy jest ukształtowanie dochodów j.s.t. w sposób

odpowiadający zasadzie adekwatności, z uwzględnieniem całościowych dochodów publicznych gromadzonych przez państwo. Jeżeli dochody te nie pozwalają na należyte finansowanie potrzeb samorządu terytorialnego, to konieczne jest złagodzenie skutków takiego stanu rzeczy, np. przez dostosowanie zakresu obligatoryjnych zadań publicznych samorządu terytorialnego, tak by związane z tym zakresem potrzeby wydatkowe jednostek były mniejsze albo dawały jednostkom większą swobodę w wyborze zadań, które chcą realizować ze względu na zidentyfikowane potrzeby mieszkańców. Konieczne może okazać się również zrewidowanie działania systemu podziału dochodu publicznego między budżet państwa a budżet j.s.t. oraz narzędzi prawnych (instytucji) służących temu finansowaniu (np. mechanizmu transferów pionowych lub poziomych)²⁹.

2. Ustrojowe zasady finansowania j.s.t. są podobne w państwach o unitarnym ustroju terytorialnym (na przykładzie badanych krajów)

Mimo że w każdym z badanych krajów występują pewne czynniki różnicujące szczegółowy sposób organizacji i działania systemu finansowania samorządu terytorialnego, takie jak: uwarunkowania historyczne, społeczne, gospodarcze, kulturowe oraz stan finansów państwa, to treść obowiązujących w nich przepisów w zakresie finansowania j.s.t. jest podobna. W szczególności skupia się ona na przyznaniu j.s.t. samodzielności i wynikającej z niej samodzielności finansowej. W jej ramach wskazuje się na możliwość swobodnego gromadzenia

²⁹ W tym zakresie Andrzej Borodo precyzuje, że realizacja zasady adekwatności w odniesieniu do finansowania zadań bieżących powinna odbywać się przez ustawowe zagwarantowanie j.s.t. źródeł dochodowych („lokalne i regionalne zasoby finansowe”). Podnosi, że finansowanie zadań inwestycyjnych, zwłaszcza o dużej skali, powinno odbywać się przede wszystkim z budżetu państwa. Ustawy przyznające dochody j.s.t. powinny „tworzyć ogólne warunki dla finansowania lokalnych lub regionalnych zadań inwestycyjnych, m.in. poprzez możliwości wypracowania nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, rozwiązania w zakresie kredytów i pożyczek, tworzenia zysków przez spółki samorządowe”. Autor ten postuluje również, że: „odpowiednie państwowe dotacje inwestycyjne powinny być przewidziane (także w Konstytucji RP) jako źródło finansowania niektórych zadań samorządowych (infrastrukturalnych, inwestycyjnych) lub realizowanych wspólnie przez państwo i samorząd” – por. szczegółowo A. Borodo, *Niektóre dyskusyjne zagadnienia budżetu państwa i finansów samorządu terytorialnego*, w: P. Borszowski (red.), *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wiesławowi Miemiec*, Warszawa 2020, s. 78. Postulat ten niewątpliwie służy poprawie stanu finansów j.s.t. Wymagałby on jednak zmiany Konstytucji RP. Tymczasem z perspektywy dotychczasowego orzecznictwa TK i poglądów doktryny, wskazujących na zasadę finansowania zadań własnych przede wszystkim z dochodów własnych oraz na uzupełniający i korygujący (wyrównujący) charakter transferów pionowych, możliwym rozwiązaniem byłaby korekta ustawy o dochodach j.s.t. w sposób pozwalający na zwiększenie dochodów własnych j.s.t. oraz modyfikację transferów pionowych (ich rodzajów i wysokości, np. wprowadzenie dotacji inwestycyjnych).

i wydatkowania środków publicznych w granicach przyznanych przepisami prawa. Często ustrojodawcy badanych państw wskazują także na zasady ustawowego przyznania dochodów j.s.t., władztwa podatkowego j.s.t. czy władztwa majątkowego j.s.t. Niekiedy przepisy ustrojowe w badanych krajach dotyczą także konieczności odpowiedniego finansowania j.s.t. poprzez udział tych jednostek w dochodach publicznych (np. w Polsce i Chorwacji).

Zasadniczo konstytucje oraz ustawy zwykłe w badanych krajach oparte są na podobnym rozumieniu zasad ustrojowych finansowania j.s.t. (oczywiście z pewnymi odmiennosciami). Nawet jeśli zasady te jednak nie są szczegółowo wyartykułowane w przepisach krajowych, to ich obecność w krajowym systemie prawnym, a w konsekwencji w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, ma swoje źródło w przyjętej przez nie treści EKSL. Jak już wskazano w ramach uzasadnienia wyboru państw objętych badaniami, dzieje się tak z kilku powodów, z których część ma znaczenie prawne. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że minimalny standard ukształtowania systemu finansów j.s.t. we współczesnych państwach demokratycznych został przewidziany w EKSL, a także w aktach prawnych *soft law*, takich jak EKSR oraz ŚDSL³⁰. Wszystkie te akty odwołują się, między innymi, zarówno do zasady samodzielności finansowej j.s.t., jak i do zasady adekwatności. Po drugie, co wydaje się kwestią zdecydowaną rzadziej podnoszoną w doktrynie nauk prawnych, a częściej w naukach o ekonomii, na zbliżone ukształtowanie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. wpływa ustrój terytorialny kraju³¹. Z tej przyczyny niniejsza hipoteza obejmuje pogląd dotyczący podobnego ukształtowania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. w badanych państwach ze względu na ich unitarną strukturę terytorialną. Weryfikowany on będzie na podstawie regulacji prawnych obowiązujących w badanych krajach oraz relewantnego orzecznictwa sądów konstytucyjnych. Zbliżona treść ustrojowych zasad finansowania j.s.t. w państwach unitarnych wynika ze szczegółowych aspektów zachodzącego w nich procesu decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych. Należy bowiem podkreślić, że przebiega

³⁰ Por. np.: C.M.G. Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for Local Democracy*, Edinburgh 2019, s. 60; G. Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden 2018, s. 207 i n.

³¹ Choć warto w tym zakresie wskazać na takie publikacje, jak: A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego RFN*, ST 1991/10, s. 27 i n.; J. Gliniecka, S. Mironova, *The Sources of Financing Local Government in Poland and Russia. Comparative Analysis*, Gdańsk 2019; P. Lisowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, w: B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016; L. Kieres, *Unitarność a samodzielność samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: K. Małyśa-Sulińska, M. Stec (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.

on nieco inaczej w państwach o ustroju federacyjnym niż w państwach jednolitych. Potwierdzają to badania empiryczne z zakresu nauk o ekonomii³².

Warto zaznaczyć, że podział władzy, przyznanie samodzielności j.s.t., także samodzielności finansowej, oraz wydzielenie dochodów samorządu terytorialnego z dochodów publicznych w państwach o strukturze jednolitej odbywa się na poziomie władz centralnych. To one decydują o zakresie (stopniu) decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych, opierając swe działania przede wszystkim na zasadzie dekoncentracji. Rzadziej zaś podział władzy publicznej odbywa się z wykorzystaniem metody delegacji lub metody dewolucji, charakteryzujących model federacyjny. W modelu tym bowiem punktem wyjścia dla podziału władzy jest przyznanie określonych kompetencji do jej wykonywania członkom federacji. W drugiej kolejności zaś pozostaje decydowanie o tym, jaką część władzy publicznej i w jakim zakresie należy przekazać władzom federalnym (centralnym). Z tymi metodami decentralizacji wiąże się przede wszystkim określony stopień przyznania samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej. W związku z tym przedstawiony podobny sposób decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych, w badanych państwach o ustroju unitarnym wywiera wpływ na zbliżone ukształtowanie w nich ustrojowych zasad finansowania samorządu.

3. Sąd konstytucyjny odgrywa istotną rolę gwarancyjną dla ochrony ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Kluczową rolę sądów konstytucyjnych oraz orzecznictwa przez nie wydawanego dla zdekodowania treści ustrojowych zasad finansowania j.s.t., w tym zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności, a w konsekwencji ich funkcję ochronną (gwarancyjną) dla tych zasad, omówiono już szeroko wcześniej. Syntetyzując przedstawiony wywód na potrzeby postawionej hipotezy, należy wskazać, że orzecznictwo to przede wszystkim wyznacza granice dozwolonych (zgodnych z konstytucją) ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. na rzecz innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych. Sposób wyznaczenia tych granic polega na wważeniu przez sąd istotności ustrojowych zasad finansowania j.s.t. z innymi zasadami konstytucyjnymi w przypadku ich kolizji, a ostatecznie – na wskazywaniu pierwszeństwa dla jednej z nich w celu rozstrzygnięcia danej sprawy. W ustrojach, w których funkcjonuje skoncentrowany model kontroli konstytucyjności, funkcja ochronna sądu konstytucyjnego³³ – jako organu wyspecjalizowanego i wyznaczonego przez ustawodawcę

³² S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008/3(33), s. 87 i n.

³³ O roli TK jako strażnika Konstytucji RP (w ogólności) por. np.: R.M. Małajny, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji*, PiP 2016/10, s. 5–22; S. Patyra, T. Zalaśiński, *Trybunał*

do kontroli konstytucyjności przepisów prawa – jest szczególna. Jest on bowiem strażnikiem konstytucji, który może uchylić z porządku prawnego regulacje z nią niezgodne, co odnosi skutek *erga omnes*. Funkcja ochronna (gwarancyjna) sądu konstytucyjnego ma zatem wyraz w egzekwowaniu od prawodawcy przestrzegania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Orzecznictwo sądu konstytucyjnego w tym zakresie może doprowadzić do umocnienia bądź osłabienia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Oznacza to, że z treści tych zasad sąd konstytucyjny może wyinterpretować konkretne przesłanki materialne ich naruszenia (np. uszczerbek w dochodach j.s.t.) czy przyjąć określony sposób badania naruszenia (np. zastosowanie testu proporcjonalności). To zaś przekłada się na zakres gwarancji, które wynikają z tych zasad i przysługują j.s.t. Gwarancje te mogą być silne i polegać, przykładowo, na możliwości uznania za naruszenie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. każdego przypadku, w którym nałożenie lub zmiana zakresu zadań publicznych j.s.t. skutkuje ubytkiem w dochodach j.s.t. lub brakiem ich zwiększenia, lub zwiększeniem nieodpowiednim do poczynionych zmian w odniesieniu do nakładanych na j.s.t. zadań.

Omawiane gwarancje mogą być także narażone na osłabienie, a co najmniej na trudne ich wyegzekwowanie w praktyce. Może się tak dziać, gdy sąd konstytucyjny stawia wysoki standard dowodowy naruszenia zasady adekwatności przed wnioskodawcami, np. w zakresie wykazania uszczerbku finansowego czy braku jego zrekompensowania poprzez odpowiednią modyfikację dochodów publicznych³⁴. Podobny skutek może mieć – w wyniku powściągliwości sądu w ocenie działań ustawodawcy – przyznanie szerokiego uznania prawodawcy w kształtowaniu regulacji prawnych, które mają wpływ na stan finansów j.s.t. Powściągliwość ta może być uzasadniana, na przykład, brakiem możliwości oceny zasadności przyjętych regulacji czy brakiem instrumentów

Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda, „Przegląd Konstytucyjny” 2023/2, s. 35–37.

³⁴ Podobnie w zakresie skutków interpretacji zasad konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego wypowiada się Hubert Izdebski, odwołując się do – wyrażonego przed laty i wielokrotnie podnoszonego w doktrynie – stanowiska Michała Kuleszy. H. Izdebski wskazuje m.in., że nad wykładnią zasad samodzielności jednostek samorządu, adekwatności zadań i dochodów „zaciążyła tradycja centralizmu i etatyzmu, z którą trudno jest zerwać” – zob. H. Izdebski, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, PiP 2022/10, s. 289. Należy zgodzić się w pełni z takim poglądem. Niewątpliwie to przede wszystkim zmiana rozumienia (interpretacji) przepisów Konstytucji RP dotyczących m.in. finansowania samorządu terytorialnego jest konieczna, aby możliwe było wzmocnienie gwarancji z nich wynikających. Tymczasem interpretacji tej dokonuje w szczególności sąd konstytucyjny. Por. także: M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, w: J. Supernat (red.), *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

orzeczniczych do zbadania skutków finansowych zakwestionowanych regulacji. Tym samym sąd, opierając się na takiej argumentacji, może dopuścić do nakładania na jednostki nowych zadań lub zwiększania zakresu dotychczasowych bez należytej zmiany w ich dochodach. W takim przypadku należy się zastanowić, czy rzeczywiście sąd konstytucyjny realizuje należycie swą funkcję ochronną (gwarancyjną) względem ustrojowych zasad finansowania j.s.t. oraz czy jego argumentacja jest uzasadniona. Brakuje obecnie publikacji, która na podstawie kompleksowej analizy wyroków sądów konstytucyjnych omawiałaby ten problem³⁵.

³⁵ Na rolę TK dla ochrony samodzielności j.s.t. wskazuje m.in. T. Dębowska-Romanowska, *Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji RP – pomijana gwarancja ustrojowa ochrony samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. I: *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022. Autorka podkreśla, że: „widoczny jest «przechył» na rzecz nie tylko państwowej, ale wręcz etatystycznej ogólnej koncepcji samorządu terytorialnego w Konstytucji RP przez pozostawienie władzy ustawodawczej zbyt dużej swobody politycznej w bieżącym procesie kreowania pozycji samorządu. Ze względu na brak wyraźnego domniemania kompetencji w sprawach politycznej reprezentacji interesów lokalnej wspólnoty oraz konwencjonalność ujęcia zadań własnych, które zgodnie z preambułą powinny być przecież kreowane oddolnie w granicach ustaw, mamy do czynienia z chwiejnością pozycji samorządu terytorialnego, wydanego na totalną zmienność zamierzeń kolejnych kadencji Sejmu i Senatu”. Autor pozwolił sobie w tym zakresie wyrazić odmienny pogląd związany z gwarancyjną (ochronną) funkcją sądu konstytucyjnego w omawianym zakresie. Rzeczywiście samorząd terytorialny jest uzależniony od decyzji ustawodawcy zwykłego, ale decyzje te powinny podlegać kontroli sądu konstytucyjnego. Kontrola ta powinna rozpocząć się od próby zbadania, czy zakwestionowana przed TK ustawa pozwala nadal przyjąć, że samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych zgodnie z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP. Jeżeli na skutek zakwestionowanych regulacji umniejszone zostaje znaczenie samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej w taki sposób, że samorząd terytorialny przestaje być istotnym konstytucyjnym „organem” wykonującym tę władzę, to rodzi to wątpliwości na tle zgodności takiego stanu rzeczy z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP. Ustrojodawca bowiem nie bez przyczyny wskazał, że chodzi o „istotną część”, a nie tylko o „część” zadań publicznych. Co istotne – tę dyrektywę należy zawsze brać pod uwagę, interpretując przepisy szczegółowe zawarte w rozdziale VII Konstytucji RP. Tym samym ustrojodawca powierzył TK rozstrzyganie w sprawach dotyczących ustrojowych zasad finansowania j.s.t., czy dyrektywa „istotnej części zadań publicznych” jest dochowana. W związku z tym, biorąc pod uwagę konieczność zachowania przez TK w orzecznictwie stosownej powściągliwości, być może bardziej właściwym stwierdzeniem byłoby wskazanie na konieczność orzekania przez TK w sposób bardziej aktywny, aby to „wydanie” samorządu na „totalną zmienność” decyzji parlamentu blokować tam, gdzie dyrektywa „istotności” będzie naruszana. To zatem do TK należy określenie granic, po których przekroczeniu następuje naruszenie istotności. Jest to zatem kwestia orzecznicza, a więc uzależniona od zdania TK, które może być różne w zależności, m.in., od jego bardziej lub mniej aktywnej postawy w tym zakresie (inaczej mówiąc – większej lub mniejszej powściągliwości TK).

4. Przy ocenie konstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. sądy konstytucyjne badanych krajów dysponują szerokim zakresem uznania orzeczniczego

Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego – wyrażone w przepisach konstytucji badanych krajów – charakteryzują się dużą ogólnikowością. Przepisy te wskazują zazwyczaj na podstawowe wartości / zasady (samodzielność, adekwatność, określenie źródeł dochodów j.s.t., podmiotowość prawna j.s.t.), jednocześnie nie precyzując w szczegółach ich cech składowych czy warunków / przesłanek ich naruszenia. Z tej przyczyny zakres uznania orzeczniczego sądu konstytucyjnego, badającego potencjalne naruszenia omawianych zasad, wydaje się ulegać istotnemu rozszerzeniu. Zakres tej uznaniowości wzmacnia również materia rozstrzyganych spraw. Dotyczą one bowiem sfery finansów publicznych, która w praktyce w sposób istotny uzależniona jest od ogólnego dochodu publicznego (tj. dochodów państwa). Sąd konstytucyjny jest zatem zobowiązany podczas wyrokowania do wzięcia pod uwagę nie tylko ogólnych dyrektyw wynikających z ustrojowych zasad finansowania j.s.t., lecz także ogólnego stanu finansów państwa. Ponadto dla oceny naruszenia zasady adekwatności konieczne jest rozważenie zakresu i charakteru zadań publicznych nałożonych na j.s.t., które mogą być niedofinansowane.

Często jednak istnieje trudność w ocenie, czy sposób i zakres wykonywanych zadań publicznych, które uzależnione są od uwarunkowań lokalnych lub regionalnych danej j.s.t., wpłynęły na zasadę adekwatności, jednocześnie ją naruszając. Czy naruszeniem zasady adekwatności jest wyłącznie niemożliwość wykonywania danych zadań publicznych przez j.s.t., czy też raczej niemożliwość wykonywania ich na określonym poziomie ze względu na brak dostatecznych dochodów publicznych przysługujących j.s.t.? A jeśli to drugie – to jaki poziom wykonywania zadań nie narusza zasady adekwatności? Z tego rodzaju pytaniami musi się mierzyć sąd konstytucyjny w przypadku oceny konstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Nie jest zatem możliwe ani celowe wyłączenie uznania sądu konstytucyjnego w ocenie powyższych zagadnień. Jest to zresztą element uznania sędziowskiego, który charakterystyczny jest także dla działalności orzeczniczej sądów konstytucyjnych. Taki stan rzeczy nie może jednak stanowić – niejako automatycznie – uzasadnienia braku podejmowania prób ograniczenia szerokiego uznania orzeczniczego sądów konstytucyjnych. W ocenie autora sądy te powinny dążyć do maksymalnego zobiektywizowania procesu orzeczniczego, gdyż szerokie uznanie orzecznicze nie sprzyja ugruntowaniu gwarancji wynikających z ustrojowych zasad finansowania j.s.t. W tym celu sądy konstytucyjne powinny wykorzystywać takie rozwiązania, jak wielostopniowy test proporcjonalności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Powinny także dążyć do wypracowania

przesłanek naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. opartych na innych kryteriach niż związane ze skrajnym / rażącym naruszeniem (dysproporcją) finansów j.s.t. Kryteria te bowiem nie powinny już z samego założenia (tj. swojego brzmienia i znaczenia) charakteryzować się wysokim stopniem uznania. Przesłanki naruszenia mogłyby być oparte na nieco bardziej wymiernych kryteriach finansowych czy ekonomicznych, takich jak: wykazany ubytek finansowy w dochodach publicznych j.s.t. czy konieczność zmniejszenia standardu świadczenia usług publicznych w stosunku do poprzednich okresów (będących skutkiem finansowym zakwestionowanej regulacji). Elementem oceny naruszeń powinien być zatem również określony w orzecznictwie skutek dla wykonywanych przez j.s.t. zadań publicznych. Przykładowo konieczność zaciągania zobowiązań dłużnych przez j.s.t. w celu realizacji obligatoryjnych zadań publicznych powinna być istotną wskazówką dla oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Wreszcie w celu zobiektywizowania oceny przeprowadzanej przez sąd konstytucyjny konieczne jest odejście od przyznawania ustrojowym zasadom finansowania j.s.t. w dużej mierze charakteru programowego, wytyczającego kierunek działań prawodawcy, na rzecz norm prawnych, z których płyną określone szerzej, niż dzieje się to obecnie, gwarancje materialne dla j.s.t.³⁶

W ocenie autora gwarancje te powinny zostać umocnione przez ukształtowanie przesłanek naruszenia omawianych zasad, które będą ograniczać szerokie uznanie orzecznicze sądu. Tymczasem wydaje się, że dotychczasowe orzecznictwo sądów konstytucyjnych opiera się na tezach o istotnym charakterze programowym ustrojowych zasad finansowania j.s.t. i ograniczonym zakresie gwarancyjnym tychże zasad w praktyce. W celu potwierdzenia tej hipotezy istotne będą ustalenia argumentów podnoszonych w orzecznictwie zarówno polskiego TK, jak i zagranicznych sądów konstytucyjnych. Warto dodać, że hipoteza ta rzuca inne spojrzenie na rozwiązanie tego problemu niż prezentowane w doktrynie krajowej. Dotychczasowe piśmiennictwo zdaje się

³⁶ Choć doktryna wydaje się powoli dostrzegać problem obniżenia gwarancyjnego charakteru tych zasad. W ostatnich publikacjach można już dostrzec próby formułowania pewnych ocen na temat nieefektywności gwarancyjnego charakteru zasady adekwatności czy samodzielności finansowej j.s.t. – por.: E. Feret, *Regulacje konstytucyjne wystarczającą gwarancją zabezpieczenia środków publicznych na realizację zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego?*, w: K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018; J.M. Salachna, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 253 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2019, s. 29 i n.; eadem, *Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji...*; E. Kornberger-Sokołowska, *Ewolucja systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zasada adekwatności środków do zadań*, w: K. Małyś-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. I: *Perspektywa publiczno-prawna*, Warszawa 2022, s. 635 i n.

problem ten oceniać jako konsekwencję ogólnikowego charakteru przepisów Konstytucji RP, a nie samego procesu wykładni, który prezentuje TK. Być może jednak zobiektywizowanie orzecznictwa pozwoliłoby, chociaż częściowo, skutki takiego stanu rzeczy ograniczyć.

5. Polski prawodawca dysponuje szerokim zakresem uznania w kształtowaniu przepisów mających wpływ na stan finansów j.s.t.

Przedmiotem tej hipotezy jest argument z orzecznictwa TK, prowadzący ten sąd do uznania, że zakwestionowane przed nim przepisy nie stanowią naruszenia ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego. Argument ten w swej centralnej części stawia rolę TK jako sądu konstytucyjnego, który nie jest uprawniony do oceny celowości i zasadności przepisów prawa wpływających na stan finansów samorządu terytorialnego. TK podnosi, że kształtowanie systemu finansów j.s.t. leży po stronie ustawodawcy. W związku z tym konsekwencje finansowe dla j.s.t., które wiążą się z przyjmowaniem określonych regulacji (np. przyznających j.s.t. dochody, określające ich poziom czy pozbawiające je tych dochodów), zasadniczo są skutkiem szerokiej kompetencji ustawodawcy do stanowienia prawa. TK zatem, działając jako sąd prawa, bada jedynie, czy zakwestionowane regulacje nie naruszają w sposób drastyczny (rażący) ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Pozostałe przypadki zatem, zdaniem TK, mieszczą się w swobodzie ustawodawcy do kształtowania systemu finansów j.s.t., mają charakter względny i zmuszałyby TK do oceny celowości i zasadności kwestionowanych regulacji.

Niewątpliwie rola TK jako sądu konstytucyjnego jest ograniczona, nie ma on kompetencji ustawodawczych i działa jako ustawodawca negatywny. Jednakże pełniona przez niego funkcja strażnika Konstytucji RP nasuwa pytanie, czy rzeczywiście pozostawienie tak szerokiego uznania ustawodawcy w kształtowaniu przepisów mających wpływ na finanse j.s.t. jest zasadne. Orzecznictwo badanych zagranicznych sądów konstytucyjnych zdaje się rozumieć tę kwestię nieco inaczej. Argument ten przede wszystkim nie jest tak często wykorzystywany do uzasadnienia braku naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Sądy, szanując swobodę ustawodawcy w zakresie stanowienia prawa, starają się podjąć próbę oceny w ramach wyrokowania, czy swoboda ta nie umniejsza gwarancji wynikających z zasady adekwatności czy samodzielności finansowej j.s.t. Tymczasem wydaje się, że polski TK argument o szerokiej swobodzie ustawodawcy wykorzystuje do pominięcia przeprowadzenia takiej oceny i uzasadnienia swej powściągliwości. Konieczne jest zatem zbadanie tej argumentacji oraz jej wpływu na funkcję TK jako strażnika Konstytucji RP. Przedstawiciele doktryny nauk prawnych opisują wybrane orzeczenia TK głównie w odniesieniu do zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t. (por. szerzej w dalszej części). Brak jednak całościowego omówienia dotychczasowego

orzecznictwa TK dotyczącego ustrojowych zasad finansowania j.s.t. wraz z podsumowaniem i oceną, w szczególności w zakresie roli, jaką odgrywa TK w modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności³⁷.

6. Polski TK charakteryzuje istotna powściągliwość w ocenie niekonstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Hipoteza ta opiera się na założeniu, że orzecznictwo TK charakteryzuje się niskim odsetkiem spraw, w których stwierdza się naruszenie omawianych zasad. Wydaje się, że w przeważającej większości spraw TK przyznaje primat innym wartościom i zasadom chronionym konstytucyjnie niż ustrojowym zasadom finansowania j.s.t. Jak już wskazano, przed sądem konstytucyjnym postawione jest trudne zadanie ważenia zasad. Sąd musi wziąć pod uwagę, że ustrojowe zasady finansowania j.s.t. nie mają charakteru absolutnego, a w uzasadnionych przypadkach powinny ustąpić miejsca innym. Ponadto zakwestionowane regulacje objęte są domniemaniem konstytucyjności. Od sądu konstytucyjnego jest przy tym wymagana pewna ustrojowa powściągliwość w orzekaniu o konstytucyjności zaskarżonych przepisów bądź jej braku. Trybunał musi mieć na względzie, że z wniosku danej j.s.t. wydaje wyrok ze skutkami *erga omnes*. Na tę powściągliwość wpływa przede wszystkim ustrojowa pozycja TK, który jako negatywny ustawodawca rozstrzyga, co do zasady, spór o prawo (nie jest sądem faktów)³⁸. Nie zwalnia ona jednak trybunału ze szczegółowego zbadania konkretnej sprawy.

Ustrojowa powściągliwość sądu konstytucyjnego powinna się wiązać z zachowaniem przez niego należytej staranności w ocenie potencjalnego naruszenia. Wiele orzeczeń polskiego TK, odmawiających stwierdzenia naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t., opiera się na argumentacji o względnym charakterze zadań publicznych nałożonych na j.s.t., szerokim zakresie swobody ustawodawcy w kształtowaniu finansów państwa, roli TK jako sądu prawa czy braku instrumentów, które mogłyby pomóc TK w ocenie zajścia naruszenia.

³⁷ Choć istnieją publikacje naukowe poruszające ten problem częściowo – np. por.: M. Stec, A. Krzywoń, *Zasada...*; C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004; E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, ST 2001/3; eadem, *Finanse lokalne i regionalne w Konstytucji RP*, w: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010; eadem, *Aktualne problemy realizacji zasady adekwatności w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, w: I. Czaja-Hliniak (red.), *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Kraków 2012.

³⁸ Co w przypadku niektórych rodzajów spraw, choćby w zakresie ustrojowych zasad finansowania j.s.t., stoi pod znakiem zapytania, tj. czy rzeczywiście rola TK może się ograniczać wyłącznie do sądu prawa, skoro treść omawianych zasad nieuchronnie jest związana ze stanem finansów j.s.t. (stanem faktycznym)?

Argumentacja taka sprawia wrażenie, że TK nie rozpatruje szczegółowo sprawy merytorycznie, a jedynie używa powtarzalnej argumentacji o charakterze uniwersalnym, często oderwanej od realiów konkretnej sprawy. Biorąc pod uwagę powyższe, a zwłaszcza zakładany niski odsetek spraw, w których TK uznał naruszenie omawianych zasad, nasuwa się hipoteza o wysokiej powściągliwości polskiego TK w ocenie niekonstytucyjności przepisów ograniczających ustrojowe zasady finansowania j.s.t. Konieczne jest jednak zweryfikowanie, czy rzeczywiście powściągliwość ta znajduje swe uzasadnienie, w szczególności: czy oparta jest na dochowaniu należytej staranności przez polski sąd konstytucyjny w zbadaniu sprawy, o której powinna świadczyć przedstawiona w uzasadnieniu argumentacja. Należy również zweryfikować odsetek spraw, w których TK orzekł o naruszeniu omawianych zasad.

7. Polski TK w porównaniu do pozostałych badanych sądów konstytucyjnych przyjmuje częściowo inne kryteria oceny konstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Tymczasem niektóre kryteria wykorzystywane przez sądy zagraniczne prowadzą do wykładni korzystniejszej dla samorządu terytorialnego

Standard orzecniczy sądów konstytucyjnych w innych badanych krajach, dotyczący zasad samodzielności finansowej j.s.t. oraz adekwatności, jest zbliżony do polskiego, możliwe jest jednak wskazanie występujących w nim pewnych odmienności. Wydaje się, że odmienności te korzystnie wpływają na ugruntowanie pozycji ustrojowych zasad finansowania j.s.t. względem innych zasad i wartości chronionych konstytucyjnie.

Przykładowo polski sąd konstytucyjny stosuje ograniczony test proporcjonalności w celu oceny naruszenia zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności, polegający na identyfikacji, czy dochodzi do rażącego (nadmiernego) naruszenia finansów j.s.t. Inne sądy konstytucyjne niekiedy stosują trójstopniowy test proporcjonalności znany orzecznictwu polskiemu w przypadku badania ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. Ponadto polski TK ukształtował wysoce wymagający dla wnioskodawców standard dowodzenia naruszenia w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Tymczasem część zagranicznych sądów konstytucyjnych nie wykazuje w swym orzecznictwie konieczności drobiazgowego dowodzenia naruszenia przez wnioskodawców, np. opatrzonego szczegółowymi dowodami, jak wyliczenia uwzględniające różne aspekty finansów danej j.s.t., poczynwszy od jej strony dochodowej przez wydatkową, wyliczenie uszczerbku w jej dochodach, a także wpływu tego uszczerbku na całość dochodów i wydatków j.s.t., czy wreszcie przełożenie takiego uszczerbku na niemożliwość wykonywania określonych zadań publicznych wraz ze wskazaniem kosztów koniecznych do poniesienia w celu ich realizacji. Powyższa hipoteza dotychczas nie była przedmiotem zainteresowania doktryny nauk prawnych.

8. Orzecznictwo polskiego TK nie wpłynęło pozytywnie na umocnienie (ugruntowanie) gwarancji wynikających z ustrojowych zasad finansowania j.s.t., czyniąc je w dużej mierze zasadami programowymi, co doprowadziło do trudnego w praktyce egzekwowania przez j.s.t. tych gwarancji

Polski Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz adekwatności są głównie normami o charakterze programowym. Stanowi to przyzwolenie na limitowanie omawianych zasad przez prawodawcę w szerokim zakresie i tym samym przyznawanie prymatu innym wartościom i zasadom konstytucyjnym. TK uznaje naruszenie omawianych przepisów tylko wtedy, gdy dojdzie do drastycznego, oczywiście nieproporcjonalnego naruszenia. Ogranicza to jego kompetencje orzecznicze w sprawach związanych z samodzielnością finansową j.s.t. oraz zasadą adekwatności do szczególnych przypadków oczywistych naruszeń. Taka istotna powściągliwość TK stwarza przestrzeń do nakładania przez prawodawcę nowych obowiązków na rzecz j.s.t., zmiany dotychczasowych zadań, ich zakresu czy sposobu ich finansowania. W konsekwencji może to skutkować dodatkowym obciążeniem finansowym j.s.t., które jednocześnie uznawane jest za dopuszczalne w świetle zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności. Dopóki bowiem TK nie uzna, że jest ono drastycznie dolegliwe, oczywiste i rażąco nieproporcjonalne, dopóty jest ono traktowane jako dozwolone ograniczenie ustrojowych zasad finansowania j.s.t.³⁹.

Wydaje się zatem, że podejście zaproponowane przez polski sąd konstytucyjny osłabia gwarancyjny charakter zasad samodzielności finansowej j.s.t. oraz adekwatności w stosunku do innych zasad konstytucyjnych. Ustrojowe zasady finansowania j.s.t. nie mają charakteru absolutnego. Jednakże argumentacja TK, kiedy mamy do czynienia z naruszeniem omawianych zasad, jakie są dopuszczalne przypadki ich ograniczania, w jaki sposób wnioskodawca musi dowodzić naruszenia w postępowaniu oraz o ograniczonej roli TK w zakresie decydowania o naruszeniach ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, sprowadziła zawarte w Konstytucji RP zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz adekwatności do trudno egzekwowalnych w praktyce gwarancji ustrojowych. Konieczne jest zatem zbadanie, w jakim zakresie

³⁹ Analizę wybranych orzeczeń TK dotyczących zasady adekwatności przeprowadzają M. Stec, A. Krzywoń, *Zasada...*, s. 70 i n., jednakże nie precyzują, w jaki sposób orzecznictwo TK wpłynęło na gwarancyjny charakter tej zasady. W piśmiennictwie szeroko omawia się także konstytucyjne gwarancje płynące z zasady samodzielności, w tym samodzielności finansowej, j.s.t. czy zasady adekwatności. Jednakże rolę TK w tym zakresie autorzy oceniają dosyć powściągliwie – por. np.: E. Kornberger-Sokołowska, *Granice samodzielności finansowej...*, s. 66 i n.; eadem, *Aktualne problemy...*, s. 197 i n.; T. Dębowska-Romanowska, *Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji...*, s. 613 i n.

argumentacja ta została ugruntowana w orzecznictwie TK i czy sformułowany wyżej pogląd o trudnej egzekwowalności gwarancji jest uzasadniony. Należy się zastanowić, na ile potencjalne obniżenie gwarancyjnego charakteru omawianych zasad tkwi w samej interpretacji przepisów Konstytucji RP i powściągliwości TK oraz czy przepisy Konstytucji RP pozwalają na przyjęcie odmiennych interpretacji, korzystniejszych dla samorządu terytorialnego⁴⁰.

9. Zwiększeniu gwarancyjnego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t. sprzyja aktywna postawa sądu konstytucyjnego, tj. oparta na poszukiwaniu prawdy obiektywnej zgodnie z zasadą inkwizycyjności postępowania oraz na dogłębnej merytorycznej weryfikacji potencjalnego naruszenia tych zasad

Przedmiotowa hipoteza odnosi się do postawy sądu konstytucyjnego, którą przyjmuje on podczas badania potencjalnych naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., jak również do skłonności tego sądu do przyjmowania wykładni korzystnej dla systemu finansowania j.s.t. Sąd konstytucyjny, badając potencjalne naruszenie, powinien przyjąć aktywną rolę w poszukiwaniu prawdy obiektywnej w ramach rozstrzyganej sprawy. Oznacza to, że sąd powinien podjąć się oceny merytorycznej potencjalnego naruszenia na podstawie ogólnie dostępnych danych, przedstawionych mu dowodów, argumentacji, jak również przeprowadzonego postępowania. Taka aktywna postawa sądu sprzyja dołożeniu należytej staranności w ocenie sprawy. Co prawda, sąd konstytucyjny, będąc sądem prawa, musi zachować stosowną ustrojową powściągliwość w swojej działalności. Jednakże sformułowanie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim wymusza konieczność weryfikacji wpływu zakwestionowanych regulacji na faktyczny stan finansów j.s.t. Bez wątpienia bowiem to faktyczny wpływ przepisów na samodzielność finansową j.s.t. czy adekwatność finansowania j.s.t. ma znaczenie dla oceny ich konstytucyjności. Tymczasem, bazując na dotychczas zidentyfikowanych tezach orzeczniczych, wydaje się, że nie sprzyja aktywnej roli sądu konstytucyjnego wykorzystywanie przez ten sąd uniwersalnej argumentacji o niemożliwości oceny danej regulacji ze względu na konieczność rozważania na temat celu czy zasadności jej wprowadzenia, mimo że odnosi ona określone negatywne skutki dla finansów j.s.t. Podobnie wydaje się nie sprzyjać aktywnej roli sądu szerokie uznanie prawodawcy w kształtowaniu przepisów prawa mających wpływ na stan finansów j.s.t.

Wstępna analiza niektórych orzeczeń TK, stwierdzających konstytucyjność ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., prowadzi do konkluzji, że zawarte w nich uzasadnienia opierają się na uniwersalnej argumentacji, nieco

⁴⁰ Częściowo na te kwestie wskazuje doktryna – por. przypis 34 do hipotezy nr 3.

oddalającej się od dogłębnego, merytorycznego rozpoznania sprawy. Same części uzasadnienia odnoszące się do merytorycznych aspektów sprawy bywają nieco skąpe. Aktywna rola sądów konstytucyjnych nie ma przy tym na celu doprowadzenia do absolutyzowania ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego czy do rezygnacji z konieczności zachowania ustrojowej powściągliwości. Dla umocnienia gwarancyjnego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t. powinna jednak wiązać się z należytą starannością sądu w zbadaniu określonej sprawy, szczególnie na podstawie zasady inkwizycyjności postępowania. Sąd konstytucyjny powinien również dążyć w swym orzecznictwie do uzyskania pewnej równowagi między ustrojowymi zasadami finansowania j.s.t. a innymi zasadami konstytucyjnymi. Jeżeli zaś orzecznictwo sądu konstytucyjnego ustrojowe zasady finansowania j.s.t. sprowadza w znacznej części do zasad o programowym charakterze, ograniczając przy tym konkretne, egzekwowalne przez j.s.t. gwarancje dla systemu finansowania samorządu terytorialnego, to rola takiego sądu wydaje się być bardziej bierna. Tego rodzaju bierność uzasadniana jest zwykle koniecznością zachowania powściągliwości przez sąd.

Wydaje się jednak, że aktywny sąd konstytucyjny powinien w swym orzecznictwie ukształtować szczegółowe przesłanki naruszenia omawianych zasad. Powinien podejmować też inne działania mające na celu zobiektywizowanie procesu oceny potencjalnego naruszenia. To zaś w konsekwencji może rozszerzyć lub uszczegółowić realne gwarancje dla j.s.t. wynikające z ustrojowych zasad ich finansowania. Dotychczasowe piśmiennictwo w tym zakresie zazwyczaj wskazuje na obowiązek powściągliwości sądu konstytucyjnego, nie poruszając przy tym kwestii zmiany podejścia przez ten sąd w swej działalności orzeczniczej przez przyjęcie pozycji „aktywnego” sądu konstytucyjnego.

D. Dotychczasowe piśmiennictwo i nowatorskie aspekty monografii

Przedstawiciele doktryny nauk prawnych odnosili się już, co prawda, do orzecznictwa TK powstałego na tle zasady adekwatności czy zasady samodzielności finansowej j.s.t. Należy jednak wskazać, że wśród autorów dotychczasowej literatury przedmiotu dominują przedstawiciele nauki prawa finansowego, w tym finansów publicznych, prawa samorządu terytorialnego czy – szerzej – prawa administracyjnego⁴¹. Zainteresowanie zaś tym orzecznictwem przez

⁴¹ Warto w tym kontekście wskazać chociażby: W. Miemieć, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, FK 1997/5; J. Oniszczyk, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zasada samodzielności finansowej gmin*, „Głosa” 1997/6; idem, *Zasada samodzielności finansowej gmin w Konstytucji z 1997 r. Omówienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 24.03.1998 r., K 40/97*, „Głosa” 1998/10, s. 13 i n.;

stricte przedstawicieli prawa konstytucyjnego jest dużo mniejsze, choć zdarzają się w tym zakresie pojedyncze publikacje konstytucjonalistów⁴². Wynika to

E. Ruśkowski, *Struktura polskiego prawa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji i orzecznictwa sądowego*, w: E. Ruśkowski (red.), *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998; Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000; K. Sawicka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003; J. Oniszczuk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013; C. Kosikowski, *Finanse publiczne...*; E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady...*; J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu i ich realizacja w ustawodawstwie*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny: zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005; H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012; J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2015/1/2; Z. Ofiarski, *Standard z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, w: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2015/77(3); E. Ruśkowski, *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, w: W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015; J. Wiśniewski, *Test adekwatności – analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasady adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, w: A. Mednis (red.), *Misja publiczna, wspólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 1, Wrocław 2016; E. Kornberger-Sokołowska, *Wpłaty wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego, tzw. janosikowe*, w: M. Derlatka, L. Garlicki, M. Wiącek (red.), *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa TK*, Warszawa 2016; M. Szyrski, *Wątki orzecznicze w sprawach z zakresu realizacji zadań własnych i zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 2017/79(3); M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017; T. Dębowska-Romanowska, *Dylematy związane z gwarancyjnym charakterem art. 167 Konstytucji dla finansów samorządowych*, w: W. Miemiec (red.), *Księga jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, Wrocław 2017; M. Bogucka-Felczak, *Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i jej realizacja w przepisach prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak (red.), *Administracja a zarządzanie*, Warszawa 2019.

⁴² Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022; M. Stec, A. Krzywoń, *Zasada...*; M. Wiącek, *W sprawie tzw. gminnych wpłat janosikowych (analiza konstytucyjna)*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2010/XI; M. Zubik, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie sądownictwa konstytucyjnego*, w: K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.

bowiem z faktu, że uregulowania konstytucyjne (ustrojowe) dotyczące finansowania samorządu terytorialnego są specyficzną materią. Ściśle są bowiem powiązane z decentralizacją (badaną głównie przez przedstawicieli prawa administracyjnego, a także prawa finansowego) oraz finansami publicznymi, w tym organizacją systemu finansowego państwa (licznie komentowanego przez przedstawicieli nauki prawa finansowego). Z tej przyczyny w monografii zawarto podsumowanie prezentowanych przez doktrynę poglądów we wskazanym zakresie. Stanowi ono tło dla dalszych rozważań z zakresu prawa konstytucyjnego. Trzeba bowiem podkreślić, że głos w dyskusji na temat orzecznictwa TK dotyczącego ustrojowych zasad finansowania j.s.t. powinien należeć również do przedstawicieli doktryny tej gałęzi prawa. Nie chodzi przy tym o to, by odrzucić dotychczas sformułowane przez doktrynę, głównie prawa finansowego, opis i ocenę działalności TK w badanym zakresie.

Celem rozważań zawartych w niniejszej publikacji jest to, by nadać temu opisowi i tej ocenie nowe – i do tej pory szeroko nieeksplorowane przez naukowców – tło *stricte* konstytucyjne. Oznacza to, że głównym przedmiotem rozważań są postanowienia konstytucji i ich interpretacja dokonywana przez sąd konstytucyjny w świetle jego kompetencji i zadań ustrojowych. Nie chodzi również o to, by badać działalność orzeczniczą w próżni – w oderwaniu od szczegółowych koncepcji czy aspektów instytucji, procesów czy uwarunkowań mających wpływ na ustroj i stan finansów j.s.t., takich jak decentralizacja, w tym decentralizacja finansów publicznych, czy samodzielność j.s.t., w tym ich samodzielność finansowa, *nota bene* szeroko skomentowanych w dotychczasowej literaturze. Spojrzenie na omawiane problemy z perspektywy prawa konstytucyjnego pozwoli na nadanie dotychczasowemu opisowi i ocenie orzecznictwa TK nieco bardziej konstytucyjnego tła. Powyższe zostało zrealizowane m.in. przez próbę przedstawienia oceny działalności orzeczniczej TK w zakresie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. względem jego ustrojowej funkcji – strażnika Konstytucji RP. Ponadto analiza konstytucyjna ma na celu podjęcie próby wypracowania na podstawie zbadanego orzecznictwa, w tym zagranicznego, wzorcowych cech takiego sądu działającego jako gwaranta ochrony ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, w tym zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności. Wzorcowe cechy sądu konstytucyjnego to przede wszystkim czynności, które powinien wykonać, oraz instrumenty, po które powinien sięgnąć sąd konstytucyjny w ramach prowadzonej oceny konstytucyjności regulacji ograniczających ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego. To zagadnienie zaś w dotychczasowym piśmiennictwie nie było podejmowane, w szczególności przez przedstawicieli prawa konstytucyjnego. Dzięki temu możliwe będzie przedstawienie roli TK w kształtowaniu treści i gwarancji wynikających z powyższych zasad, z uwzględnieniem perspektywy komparatystycznej. Brak przy tym obecnie

publikacji, która porównywałaby orzecznictwo TK w kontekście orzecznictwa sądów konstytucyjnych Litwy, Słowacji, Czech i Chorwacji.

Ponadto warto zaznaczyć, że w dostępnych publikacjach zazwyczaj omawiane są wybrane orzeczenia TK, a autorzy ograniczają się zwykle do przytoczenia niektórych tez orzeczeń, opisując je często łącznie z innymi tezami jako całość interpretacji przedstawionej przez sąd konstytucyjny. Tymczasem niniejsza monografia, po pierwsze, traktuje o wszystkich dotychczasowych merytorycznych rozstrzygnięciach TK, które dotyczyły zasady samodzielności finansowej j.s.t. lub zasady adekwatności, a więc ma charakter kompleksowy. Po drugie, w monografii również – inaczej niż w większości dotychczasowych publikacji – przedstawiono główne zagadnienia węzłowe (problemowe) pojawiające się w orzecznictwie TK oraz innych badanych sądów konstytucyjnych. Pozwala to w sposób usystematyzowany wyodrębnić, jakie – zdaniem sądów konstytucyjnych – szczegółowe aspekty zakwestionowanych regulacji wpływają na ocenę ich niekonstytucyjności. Innymi słowy, jakie są granice dopuszczalnego ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Jest to podejście nieco nowatorskie i ma na celu uporządkowanie rozległego orzecznictwa sądów konstytucyjnych będącego przedmiotem badań. Podejście to pozwala też globalnie spojrzeć na dotychczasowy dorobek orzeczniczy polskiego TK oraz innych wybranych sądów konstytucyjnych w zakresie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Z tych powodów, a zwłaszcza dzięki swojej kompleksowości, monografia ma szansę wypełnić lukę w dokonanych dotychczas przez doktrynę opisie i ocenie orzecznictwa TK.

Zagadnieniem nowym jest odniesienie się do orzecznictwa zagranicznych sądów konstytucyjnych. W monografii znalazły się również krótkie streszczenia każdego ze zidentyfikowanych orzeczeń, co pozwala na łatwe poznanie przez Czytelnika problemów orzeczniczych w nich zawartych, a istotnych dla dalszych rozważań. Dzięki temu możliwe jest również poznanie kontekstu sprawy czy materii, której dotyczy. Jest to niezbędne tło dla dokonania dalszej oceny działalności orzeczniczej sądów. Streszczenia mogą być szczególnie pomocne w przypadku wyroków zagranicznych, które częściowo występują wyłącznie w językach narodowych.

E. Metody badawcze

Na potrzeby przeprowadzenia badań naukowych zostały wykorzystane metody dogmatyczna oraz prawnoporównawcza. Badania opierały się na: systematycznym przeglądzie i analizie orzecznictwa oraz piśmiennictwa, kwerendach naukowych w krajowych i zagranicznych ośrodkach naukowych oraz konsultacjach z przedstawicielami doktryny nauk prawnych i ekonomicznych. Należy przy tym wskazać, że badania te miały charakter badań naukowych z zakresu

nauk prawnych. W związku z tym skupiały się na analizie treści zidentyfikowanego orzecznictwa oraz przepisów i poglądów doktryny prawniczej. Poza ich zakresem pozostawały szczegółowe metody badawcze, charakterystyczne dla innych dyscyplin nauk społecznych, np. nauk o ekonomii, choć niejednokrotnie w niniejszej monografii znalazły się odwołania do literatury z zakresu nauk o ekonomii, jak również dostępnych danych analitycznych w zakresie decentralizacji finansów publicznych w badanych krajach.

F. Struktura monografii oraz stan prawny

W związku z tak ukształtowanymi hipotezami, celami i zadaniami badawczymi w rozdziale 1 podsumowano doktrynalne rozumienie zasad decentralizacji władzy publicznej, samodzielności j.s.t., adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Omówiono również ich rozumienie na poziomie prawa międzynarodowego, m.in. przyjęte w EKSL i EKSR.

Następnie, aby lepiej zrozumieć kontekst organizacji współczesnych systemów finansowania samorządu terytorialnego, w rozdziale 2 przedstawiono szczegółowe zagadnienia dotyczące rozwiązań prawnych (metod) wyposażania j.s.t. w dochody publiczne oraz istotnej w tym zakresie ochrony sądowej. Analiza orzecznictwa sądów konstytucyjnych została poprzedzona całościowym omówieniem polskich, litewskich, czeskich, słowackich oraz chorwackich regulacji konstytucyjnych oraz głównych aktów ustawowych związanych z organizacją samorządu terytorialnego i systemu jego finansowania w badanych krajach. W rozdziale tym zostały przedstawione kompetencje i zadania sądów konstytucyjnych, których orzecznictwo było przedmiotem analizy w monografii.

Rozważania zawarte w dwóch pierwszych rozdziałach stanowią niezbędne tło teoretycznoprawne i regulacyjne do przeprowadzenia dalszych badań. Zawarto jednak w nich także krytyczną ocenę dotychczas sformułowanych i przedstawionych poglądów w piśmiennictwie oraz omawianych regulacji prawnych.

W rozdziale 3 przedstawiono i omówiono orzecznictwo TK dotyczące ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Jak wskazano wyżej, zostało ono opatrzone częściowo komentarzem autorskim.

Na bazie zidentyfikowanego orzecznictwa TK wyodrębniono szczegółowe zagadnienia węzłowe / problemowe (które również opatrzone komentarzem autorskim), aby następnie dokonać oceny roli TK w kształtowaniu ustrojowych zasad finansowania j.s.t. (rozdział 4).

Tożsamyh czynności, jak w dwóch poprzednich rozdziałach, dokonano względem zidentyfikowanego orzecznictwa sądów zagranicznych (rozdziały 5 i 6).

W rozdziale 7 skonfrontowano uprzednio zidentyfikowane polskie i zagraniczne zagadnienia węzłowe z zakresu zasad finansowania j.s.t. na zasadzie różnic i podobieństw wraz z ich krytyczną oceną, weryfikującą część postawionych hipotez oraz realizującą szczegółowo opisane wyżej zadania i cele badawcze.

Publikacja obejmuje stan prawny na dzień 16.04.2024 r.