Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Ryszard Paweł Krawczyk
Dr, Uniwersytet Łodzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
http://dx.doi.org/10.18778/8088-114-3.04

I. Europejska Karta Samorządu Lokalnego w art. 4 ust. 2 stanowi, że „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”[1]. W art. 6 Karty wskazuje się nadto na samodzielne ustalanie przez społeczności lokalne swej wewnętrznej struktury administracyjnej. Można stwierdzić, że uregulowanie to stanowi dla ustawodawcy polskiego wskazówkę w zakresie stanowienia prawa dotyczącego samorządu terytorialnego. Natomiast dla wszystkich podmiotów, które wchodzą w relacje z samorządem, zasada samodzielności samorządu terytorialnego jest obowiązkiem uznania pewnej wyodrębnionej sfery, w której jednostki samorządu działają aktywnie na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, a więc zgodnie z zasadą legalizmu zapisaną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca nie żąda więc tylko działania na podstawie prawa, ale dopuszcza również działanie w jego granicach.

Samo pojęcie „samodzielności” jest niestety wieloznaczne i nieostre. Ustawodawca polski statuując samodzielność samorządu terytorialnego i gwarantując konstytucyjnie jego ochronę w art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie określił w Konstytucji, jak również ustawach ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego, jej zakresu. Ustawodawca wprost nie definiuje istoty samodzielności. W tym stanie rzeczy samodzielność samorządu terytorialnego musi być wynikiem interpretacji norm konstytucyjnych i ustawowych[2]. Na zakres interpretacji

1 Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

2 Tak: J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 45. Z kolei I. Lipowicz przyjmuje samodzielność samorządu

w praktyce wpływa niewątpliwie to, że realizacja władztwa publicznego przez samorząd następuje z woli suwerena. Istotą władztwa jest jednak samodzielne decydowanie o sposobie wykonania zadań. Samorząd działa w sferze imperium (sfera władcza) oraz w sferze dominium (sfera niewładcza).

O ile w art. 7 Konstytucji zasada ta jest sformułowana jako obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, o tyle art. 6 kodeksu postępowania administracyjnego ogranicza ją do działania na podstawie prawa. Można wysnuć stąd wniosek o różnicy pomiędzy sferą działalności władczej (imperium), gdzie wymagana jest konkretna podstawa prawna[3] i nie ma domniemania kompetencji, a sferą niewładczą (dominium), gdzie może wystarczyć ogólne upoważnienie prawa, byle działanie następowało w granicach prawa.

Orzecznictwo sądowe, przy dość dużej bierności doktryny sprowadza funkcjonowanie samorządu i sposób wykonywania przez niego zadań do obowiązku wypełniania ustawowych norm delegacyjnych[4]. W doktrynie próbuje się „usprawiedliwiać" takie działanie obawą przed społeczeństwem obywatelskim i wynaturzeniami administracji[5]. Nie można w zasadzie znaleźć istotnych zadań, których realizacja przez samorząd nie wiązałaby się z odpowiedzialnością państwa.

Należy podkreślić, że polski ustawodawca w stosunku do każdego z rodzajów samorządu terytorialnego stosuje te same zasady. Każdy rodzaj samorządu w Polsce wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, każdemu z nich przysługuje prawo własności[6]

---

w dwóch aspektach samodzielności w realizacji zadań publicznych i samodzielności, która służy większej swobodzie i poczuciu bezpieczeństwa w wypełnianiu konstytucyjnej i ustawowej roli samorządu, patrz: I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy", 4(81)2007, s. 190.

3 Do rozstrzygnięć i działań władczych oraz poszukiwania podstawy prawnej dla takich działań samorządu nawiązuje TK w postanowieniu z 11 kwietnia 2007 r., K 2/2007, OTK-A 2007/4, poz. 43.

4 Por. Wyrok NSA z 19 stycznia 1995 r. II SA 1682/94 ONSA 1995, Nr 4, poz. 186; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lipca, 2006 r., ISA/Gl 927/06, LEX Nr 195716; wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r., II GSK 303/06, LEX Nr 400248; wyrok NSA z dnia 21 października 2008, II GSK 411/08; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r, II SA/Rz 706/07, LEX nr 394051. Do zupełnych wyjątków można zliczyć wyroki dotyczące sfery dominium, gdzie sąd administracyjny uznał, że dla legalności działania wystarczy determinacja prawna – np. wyrok NSA dnia z 18 października 2007 r., II OSK 1191/07, LEX 400451, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r, I SA/Gd 2038/99, LEX nr 48825, także OwSS 2001/3, poz. 104.

5 M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 12, s. 9.

6 Komunalizacja mienia dokonana w 1990 roku tak naprawdę doprowadziła do przekazania części mienia państwowego samorządom gminnym. Brak politycznej zgody na stworzenie wówczas trzech szczebli samorządu doprowadził do tego, że w roku 1998 przekazanie mienia samorządom powiatowym i wojewódzkim było wręcz symboliczne.

i inne prawa majątkowe, samodzielność każdego podlega ochronie sądowej[7]. Różnica jaka istnieje w ustawowym określaniu zadań samorządu sprowadza się do tego, że w przypadku samorządu powiatowego i wojewódzkiego charakter wykonywanych przez te podmioty zadań na charakter zamknięty, a w przypadku gmin ustawodawca posługuje się katalogiem otwartym oraz domniemaniem kompetencji.

Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność identyfikuje z wykonywaniem „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (...) przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych". Posiadanie przez każdy rodzaj samorządu terytorialnego osobowości prawnej, prawa własności oraz innych praw majątkowych umożliwia mu działanie w sferze prawa cywilnego i bycie podmiotem praw i obowiązków.

Samodzielność może więc być rozpatrywana przez pryzmat prawa prywatnego oraz przez pryzmat prawa publicznego. Nie jest ona zjawiskiem jednorodnym. W ramach samodzielności publiczno-prawnej mieści się na pewno samodzielność ustrojowa oraz materialno-prawna. Samodzielność jednostek samorządowych skierowana jest na zewnątrz i dotyczy stosunków z innymi podmiotami. Co ciekawe ustawodawca nie uregulował stosunków jednostek samorządowych wobec siebie.

Jak się wydaje, określając wzajemne relacje jednostek samorządu terytorialnego winniśmy posiłkować się zasadą subsydiarności wynikającą z wstępu do konstytucji RP, jednak w praktyce zasada ta nie znajduje swego odbicia w działalności legislacyjnej. Nie jest ona dla tej działalności normą programową. Samodzielność samorządu jest jednak nierozerwalnie związana z zasadą subsydiarności. Na płaszczyźnie prawnej zasada subsydiarności wykazuje, jak się wydaje, najściślejsze związki z art. 15 i 16 Konstytucji RP.

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia subsydiarności. Można założyć, że pojęcie to nie powinno odbiegać od wykładni tego terminu przyjętego w nauce europejskiej. W wstępie do Konstytucji RP zasada subsydiarności (pomocniczości) ma umacniać uprawnienia obywateli i ich wspólnot – oznacza to, że celem tej zasady jest poszerzanie praw obywateli i wspólnot do jakich należą, a nie utrwalanie zastanego w dacie wejścia w życie konstytucji istniejącego zakresu praw obywateli i ich wspólnot[8]. Uzupełniając postanowienia Konstytucji postanowieniami art. 4 ust. 3 EKSL,

---

7 Niewątpliwie rozwiązania polskie są bardziej przyjazne dla samorządu regionalnego (powiatowego i wojewódzkiego) niż rozwiązania europejskie wynikające z art. 4 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, nie eksponujące kwestii samodzielności tego rodzaju samorządu.

8 P. Chmielnicki, *„Istotna część zadań publicznych" i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 57–58.

można stwierdzić, że poszerzanie praw obywateli i ich wspólnot odbywa się przez przekazywanie odpowiedzialności za sprawy publiczne, szczególnie tym organom, które znajdują się najbliżej obywatela, jeżeli nie stoi to w sprzeczności z zakresem i charakterem zadania oraz wymogiem efektywności działania i gospodarności. Jak zauważa TK w wyroku z 18 lutego 2003 r., „zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązywanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe"[9]. Jak słusznie zauważono w literaturze przedmiotu, wzajemne relacje między państwem a wspólnotami samorządowymi, rozpatrywane przez pryzmat zasady subsydiarności tracą wiele z swych walorów. W relacjach społeczeństwo–państwo odwołujemy się wyraźnie do antytezy interes jednostki–interes społeczeństwa, mającej swe umocowanie w wyodrębnieniu praw jednostki. W relacjach państwo–jednostka (wspólnoty samorządowe) nie można mechanicznie przeciwstawiać interesu jednostki interesowi państwa, ponieważ każda wspólnota to pewna część interesów i wolności jednostki[10].

Artykuł 15 Konstytucji RP stwierdza, że, „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa".

Decentralizacja jest procesem przeciwstawnym centralizacji zadań i procesem umacniającym zasadę subsydiarności[11], która również z swej istoty występuje przeciwko koncentracji zadań w większych wspólnotach.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2003 r. stwierdził, że decentralizacja to proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego szczebla w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków. Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej.

Pojęcie decentralizacji władzy publicznej jest rozmaicie rozumiane w literaturze przedmiotu. Na ogół uwypukla się następujące zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) ko-

9 K 24/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 2, poz. 11.

10 P. Chmielnicki, *op. cit.*, s. 61.

11 A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy, Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 22.

rzystanie przez organy lokalne z majątku, 3) korzystanie z uprawnień gwarantujących samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 4) posiadanie środków finansowych dla realizacji własnej polityki. 5) obowiązek poszukiwania dla wykonywania zadań publicznych najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych. Istotną cechą decentralizacji jest sprawowanie uprawnień administracyjnych przez wybranych przedstawicieli społeczności lokalnej (administracja uspołeczniona)[12]. W doktrynie polskiej dotyczącej samorządu, jeszcze z okresu przedwojennego, prezentowano również poglądy, iż istoty samorządu nie zmienia fakt, kto wykonuje zdecentralizowane uprawnienia administracyjne – społeczność lokalna lub jej organ, albo organ odgórnie mianowany.

Uznając uspołecznienie wykonywania kompetencji administracyjnych za konstytutywną cechę samorządu, przyjąć również należy, że cechą decentralizacji winno być także sprawowanie bezpośredniego udziału społeczeństw lokalnych w wykonywaniu samorządowego władztwa. Wykonywanie pewnych atrybutów rządu przez społeczności lokalne w sposób pośredni lub bezpośredni, z punktu widzenia politycznego stanowi formę uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy. Decentralizacja władztwa wyrażająca się w istnieniu samorządu terytorialnego oznacza zgodnie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (art. 3 ust. 1) prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Samorząd ze względu na swą istotę może rozwijać się w państwach o ustroju demokratycznym, w państwach, w których panuje powszechne przekonanie, że prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad ustrojowych. Dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w ramach zdecentralizowanej władzy publicznej konieczne jest również posiadanie własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi samorząd może swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień.

Samodzielność społeczności skupionych w określonej strukturze terytorialnej samorządu oznacza również niezależność w wykonywaniu uprawnień od aparatu wykonawczego państwa. Decentralizacja nie oznacza jednak niezależności samorządu od państwa w ogóle, co jest charakterystyczne dla poglądów wywodzących samorząd z prawa natury. Samorząd działa w ramach prawa publicznego, podlega prawu stanowionemu przez państwo, jego działalność jest nadzorowana przez wybrane organy państwa z punktu widzenia jej zgodności z obowiązującym prawem.

---

12 Por. W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 381.

W związku z wieloszczeblowością samorządu terytorialnego istotna jest odpowiedź na pytanie, czy decentralizacja oznacza każde przekazanie uprawnień na rzecz samorządu, czy tylko przekazanie zadań na rzecz szczebla podstawowego. Z punktu widzenia optymalnego zakresu decentralizacji, Konstytucja w art. 15 ust. 2 nie wyklucza koncentracji przekazanych samorządowi uprawnień na tym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa, na którym zostanie zapewniona „zdolność wykonywania zadań publicznych". Zdaniem TK (wyrok TK o syg. K 24/02, OTK-A 2003/2/11) zdolność wykonywania zadań publicznych stanowi istotną wartość konstytucyjną, bez której decentralizacja władzy publicznej traci swoje znaczenie jako zasadnicza podstawa ustroju demokratycznego. Tym samym art. 15 ust. 2 dopuszcza do koncentracji przekazywanych samorządowi uprawnień na tym jego szczeblu, który zapewnia zdolność do wykonywania zadań publicznych.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja nie może być rozumiana w sposób mechaniczny, w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. Odnosi się to zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie o granice decentralizacji[13]. Wydaje się, że te granice w świetle Konstytucji RP oraz wiążącego Polskę prawa międzynarodowego wyznaczane są przez: art. 3 ustawy zasadniczej wprowadzający zasadę jednolitości Rzeczypospolitej, art. 1 podkreślający zasadę dobra wspólnego oraz przez obywatelskie prawo do dobrej administracji, co znajduje wyraz w postanowieniach art. 41 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej[14] oraz w art. 4 ust. 3 EKSL.

Rozwiązania, jakie w zakresie kompetencji i pozycji prawno-ustrojowej samorządu wprowadzano w Polsce, opierały się na zasadach kompromisu – było to widoczne w 1990 roku oraz jeszcze bardziej wyraziste w momencie tworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Istotą kompromisu jest to, że nikt nie jest z niego zadowolony, a niedopracowane rozwiązania ustrojowe – na ogół później, stwarzają problemy, których ze względu na procesy historyczne i interesy polityczne nie jesteśmy w stanie rozwiązywać zachowując standardy prorozwojowe. Należy się zgodzić ze stanowiskiem wskazującym, że stopień decentralizacji jest konsekwencją przyjętego modelu państwa[15]. Inaczej on wygląda w państwie opiekuńczym, inaczej w państwie wolnorynkowym. Problem decentralizacji inne wreszcie znaczenie ma dla państwa resortowego, inne dla modelu państwa terytorialnego. Nie ma wątpliwości, że w warunkach

13 K 24/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 2, poz. 11.

14 Dz.Urz. WE 2012C, 326.

15 J. Regulski, *Samorząd a model państwa*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 10(80), 20 maja 2010, s. 3–4.

jednolitości terytorialnej Rzeczypospolitej ewentualne budowanie modelu państwa opiekuńczego wymagałoby większego wpływu państwa na gospodarkę i życie publiczne, co może prowadzić do centralizacji i ograniczenia samorządności. Przeciwieństwo tego modelu – państwo oparte o gospodarkę wolnorynkową, z natury rzeczy funkcjonuje w strukturach zdecentralizowanych.

Niewątpliwie przez najbliższe dekady Polska nie będzie państwem opiekuńczym – ze względu na swój potencjał gospodarczy, negatywne doświadczenia innych państw oraz sprzeczność z art. 20 Konstytucji RP, propagującym społeczną gospodarkę rynkową, a więc ustrój oparty na swobodzie działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności i dialogu współpracy partnerów społecznych, celem ustalenia pewnych regulatorów przebiegu procesów gospodarczych dla zapewnienia realizacji postulatów społecznych. Swoboda rynku wiązana jest tu z zasadą wyrównania społecznego. Niestety, ostatnie 10 lat wykazuje, że partnerzy społeczni nie przejawiają szczególnych chęci do dialogu. Abstrahując od odpowiedzialności za ten stan rzeczy, należy stwierdzić pewną fikcyjność Konstytucji w tym zakresie. Ten brak poszanowania idei zapisanych w Konstytucji obserwujemy również w ostatnich latach w konfrontacji modelu państwa resortowego oraz państwa terytorialnego. Nie wypracowano w tym okresie modelu organizacji państwa akceptowanego przez większość społeczeństwa. Nie wypracowano jasnych i przejrzystych zasad podziału zadań między administrację rządową i samorządową. Nie określono standardów i maksymalnych kosztów wykonywania zadań publicznych przez samorząd. Z drugiej strony nie dokonano również przekształceń dotyczących funkcjonowania ministerstw, które działają w pewnym zakresie w sposób charakterystyczny dla modelu państwa scentralizowanego. Wzrost zadań publicznych i potrzeba znalezienia dla ich realizacji środków publicznych powoduje w ostatnich latach coraz większy dysonans między administracją samorządową, słusznie domagającą się na nowe zadania zlecone środków adekwatnych do kosztów, a administracją rządową bagatelizującą coraz większe obciążenie kosztami realizacji zadań publicznych samorządu[16].

16 Patrz: wystąpienie Związku Gmin Wiejskich odnośnie do ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej: http://prawo.rp.pl/artykul/655898.html?print=tak&p=0 (dostęp 25.08.2015); wystąpienie przewodniczącego Związku Miast Polskich w zakresie podatków PIT i CIT: http://wyborcza.biz/biznes/2029020.101716.12331602.html (dostęp 25.08.2015); wystąpienie Związku Powiatów Polskich w zakresie nałożonego na powiaty obowiązku zapewnienia parkingu strzeżonego dla pojazdów porzuconych lub czasowo odebranych http://zpp.pl/index.php?path=main/glowna/newsview&id=5255 (dostęp 25.08.2015).

II. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie od samego początku restytucji w Polsce samorządu terytorialnego podkreślał, że samodzielność samorządu jest wartością chronioną, ale nie absolutną[17], oraz że samodzielność w żadnym jej aspekcie nie ma charakteru bezwzględnego[18]. Samorząd, stanowiąc ważną część władzy publicznej, ma służyć lepszej realizacji praw jednostki. Ochrona samodzielności, jak stwierdza w wyroku z 4 maja 1998 roku Trybunał Konstytucyjny „nie może wykluczać lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin powinna znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę samodzielności gmin zależy od oceny ustawodawcy"[19].

Czynnikiem ograniczającym samodzielność mogą być wyłącznie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, stanowiące podstawę i granice działania j.s.t. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego wynikają z rozdziału III oraz art. 234 Konstytucji RP. Nie wszystkie jednak przepisy prawa powszechnie obowiązującego mogą stanowić o podstawach i granicach działania jednostek samorządu terytorialnego. Do tej kategorii przepisów prawa powszechnie obowiązującego zaliczyłbym akty prawa miejscowego, co ze względu na zakres terytorialny obowiązywania tych przepisów wydaje się oczywiste, oraz akty w postaci rozporządzeń wykonawczych. Byłoby wysoce niefortunnym, aby przedstawiciele władzy wykonawczej uzurpowali sobie poprzez akty wykonawcze do ustaw ingerowanie w zakres samodzielności samorządu terytorialnego[20]. Wykluczam również istnienie podstaw prawnych do takich działań, wynikających z upoważnienia ustawowego. Działania takie stanowią moim zdaniem tzw. „materie ustawowe". „Istota samodzielności", jak podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, nie może jednak być

17 Wyrok z dnia 4 maja 1998 r., K38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

18 Orzeczenie TK z dnia 24 stycznia 1995 r., K 5/94, OTK 1995, nr 1, poz. 3; orzeczenie TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10; orzeczenie TK z dnia 23 października 1996, K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

19 K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

20 Negatywnym tego przykładem jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 252, poz. 1692). Minister rozszerzył katalog tytułów dłużnych, enumeratywnie wymienionych w art. 72 ustawy o finansach publicznych, tym samym zwiększył poziom długu samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to poważnie zbliżyło poziom długu faktycznego do długu statystycznego, lecz nie znajdowało oparcia w obowiązującej ustawie. Rozporządzenie zostało uchylone 1 stycznia 2012 r. na kilka dni przed wyznaczeniem rozprawy przez TK.

ograniczana poprzez znoszenie jej w całości lub w części[21]. Odpowiedź na pytanie, czym jest istota samodzielności, jest niezwykle trudne. Jak się zauważa w doktrynie „samodzielność jest zintegrowaną kategorią prawną, bez względu na charakter prawny stosunków objętych ochroną sądową. Instrumentem wykonania zadań gminy są zarówno kompetencje publicznoprawne, jak i prywatnoprawne. (...) Brak możliwości stworzenia szczegółowego opisu tej samodzielności, odnoszącego się do wszelkich stosunków prawnych, w jakie wchodzi gmina, do wszystkich aktów, czynności i bezczynności organów gminy"[22].

Samodzielność samorządu terytorialnego charakteryzuje się wielopłaszczyznowością oraz przejawia się w różnych aspektach jego funkcjonowania. Analizując samodzielność samorządu z punktu widzenia norm konstytucyjnych należy zwrócić uwagę, że:

- w świetle art. 169 Konstytucji RP samorząd terytorialny ma prawo do kształtowania swego ustroju wewnętrznego,
- w świetle art. 167 Konstytucji posiada samodzielność finansową, która determinuje wykonywanie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- na podstawie art. 168 Konstytucji wyposażono go w samodzielność podatkową, która polega na stanowieniu podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą,
- art. 165 ust. 1 Konstytucji statuuje samodzielność majątkową samorządu. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną oraz przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe,
- art. 163 i 166 Konstytucji wyposażają samorząd terytorialny w samodzielność publicznoprawną, co daje mu możliwość wykonywania zadań publicznych[23].

Doktryna prawa rozróżnia ponadto samodzielność samorządu terytorialnego o charakterze publicznoprawnym i prywatnoprawnym[24], a także wskazuje się na niezależność wobec innych organów, szczególnie organów administracji rządowej oraz niezależność poszczególnych rodzajów samorządu terytorialnego wobec siebie[25].

---

21 Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 roku, K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., OTK K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

22 W. Kisiel, [w:] P. Chmielnicki (red.), K. Bandarzewski, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.

23 B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 57.

24 A. Pawłyta, *Samodzielność – pojęcie i granice*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 103.

25 Ibidem, s. 105.

III. Termin „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego" nie jest terminem z języka prawnego. Łatwiej określić determinanty samodzielności ustrojowej, niż wyznaczniki samodzielności w sferze prawa materialnego, gdzie traci ona w praktyce na znaczeniu[26].

W sprawach ustrojowych samorządu Konstytucja RP w art. 169 ust. 4 stwierdza, że „ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące". W praktyce jednak samorząd terytorialny ma niewielkie możliwości decydowania o kształcie swego ustroju, ponieważ ustawodawca w aktach rangi ustawowej wprowadził istotne ograniczenia w stosunku do największych gmin oraz województw, żądając zgody Prezesa Rady Ministrów na treść ich statutów. W stosunku do gmin powyżej 300 tys. mieszkańców projekt statutu podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 3 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym [dalej u.s.g.]), a w art. 7 ustawy o samorządzie województwa z kolei wymaga się, aby statut województwa był uzgodniony z Prezesem Rady Ministrów. Trudno zrozumieć ratio legis ustawodawcy – jeżeli uznano, że poziom służb legislacyjnych samorządu jest zbyt niski, to raczej takim brakiem zaufania należało kierować się w stosunku do małych gmin, a nie odwrotnie. Nie ma wątpliwości, że rozwiązanie to jest anachroniczne i narusza zasadę samodzielności samorządu.

Normy bezwzględnie obowiązujące wynikające z ustaw ustrojowych samorządu stworzyły wzorce ustrojowe jednostek samorządu terytorialnego, praktycznie nie pozostawiając swobody samorządowi, pomimo że ten jest tworzony dla realizacji lokalnych priorytetów i celów. W niektórych przypadkach ustawodawca posunął się jeszcze dalej, przyjmując tzw. statuty wzorcowe[27].

Również w doktrynie prawa samorządowego krytycznie ocenia się przyznanie Radzie Ministrów w art. 4 u.s.g. prawa do tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin oraz do ustalania ich granic. Regulacja art. 4 ust. 1 u.s.g. jest istotnym odstępstwem od ustawowej formy tworze-

---

26 Wartym przypomnienia jest, że podczas dyskusji obrad Okrągłego Stołu kwestia ustroju samorządu jako jedyna nie doprowadziła do konsensusu społecznego i zakończyła się podpisaniem przez stronę rządową i solidarnościową tzw. protokołu rozbieżności, patrz: J. Regulski, *Życie splecione z historią*, Wrocław 2014, s. 367, 377–380.

27 Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w latach 1998–2001 wobec powiatu, gdzie na mocy rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. Nr 146, poz. 957) stworzono wzór statutu dla powiatu. Akt ten został na szczęście uchylony z dniem 30 maja 2001 r. ustawą z 11 kwietnia 2001 o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r., Nr 45, poz. 479).

nia samorządu[28], można wręcz stwierdzić, iż jest to istotne wkroczenie w konstytucyjną oraz ustawowo zagwarantowaną samorządność gmin[29]. W świetle obecnych uregulowań postępowanie dotyczące granic terytorialnych gmin może być wszczynane na wniosek zainteresowanej gminy lub z inicjatywy Rady Ministrów. Ustawodawca nie określa jakie przesłanki muszą być spełnione, aby Rada Ministrów mogła zainicjować takie postępowanie. Jak zwraca uwagę TK w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., „przyczyna ta musi odpowiadać interesowi publicznemu, przemawiającemu – na poziomie ogólnokrajowym – za zmianą granic konkretnych gmin"[30]. Także, niezależnie od rodzaju postępowania, wspólne jest to, że konieczność dokonania zmiany „przeciwstawiana jest konstytucyjnej wartości, jaką jest stabilizacja stosunków polityczno-terytorialnych nie tylko w gminach, lecz w skali całego kraju – wyrażona przez art. 15 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2, art. 165 ust. 2, zaś w przypadku gmin także poprzez art. 164 Konstytucji"[31]. Trybunał w powyższym wyroku stoi na stanowisku, że „przyczyny wszczynania procedur korekcyjnych w obydwu postępowaniach muszą mieć zatem znamiona interesu publicznego. Tylko bowiem interes publiczny, a zarazem »zakotwiczony« w wartościach konstytucyjnie chronionych, może skutecznie konkurować z inną wartością konstytucyjnie chronioną w demokratycznym państwie prawa – jaką jest stabilizacja wewnętrznych stosunków polityczno-terytorialnych. (…) Samo zaś stwierdzenie, iż gmina wnioskująca powołuje się na nie tylko na interes własny, lecz i interes publiczny o charakterze lokalnym nie wystarczy jeszcze do uznania go za zasługujący na uwzględnienie przez Radę Ministrów. Musi być brana bowiem pod uwagę także sytuacja drugiej gminy, jaka powstałaby po dokonaniu zmian. Sytuacja tej gminy z reguły ulega pogorszeniu, co wynika z istoty tego rodzaju postępowania. Muszą jednak istnieć granice tego pogorszenia. Choćby bowiem powiększenie terytorium jednej gminy znajdowało swe uzasadnienie w wartościach konstytucyjnie chronionych – to przecież nie może to prowadzić do unicestwienia tożsamości drugiej gminy. Byłoby to bowiem w istocie jej faktycznym zniesieniem przy zachowaniu zewnętrznych pozorów utrzymania jej podmiotowości. To zaś kłóciłoby się z istotą postępowania w sprawie zmiany granic gmin, nakreśloną przez ustawę o samorządzie gminnym". Oczywiście trudno bronić stanowiska, iż podział terytorialny kraju jest konstrukcją niezmienną. To oznaczałoby postawienie bariery

28 Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 2005, s. 44.

29 P. Czachowski, A. Jaroszyński, S. Piątek, *Prawo samorządu terytorialnego, Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 14; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, ABC 2010.

30 K 1/03 OTK-A 2003, nr 8, poz. 85.

31 Ibidem.

dla zmian demograficznych, społecznych w państwie, wręcz byłoby hamulcem rozwoju[32]. Trybunał Konstytucyjny stoi jednak na stanowisku, iż art. 4a i 4b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3a i 3b ustawy o samorządzie powiatowym[33] w sposób jasny i precyzyjny dookreślają i precyzują zasady zmiany granic gmin i powiatów[34]. Z kolei w orzeczeniu z 14 grudnia 1999 roku[35] Trybunał Konstytucyjny uznał, że kryteria dokonywania zmian granic województw, jako największych jednostek, muszą być szczególnie doprecyzowane i nie mogą być uregulowane identycznie jak kryteria zmiany granic gmin czy powiatów. Pomimo takiego stanowiska Trybunału, trudno w świetle art. 15 Konstytucji RP nie zauważyć, że „zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa". Oznacza to, że decyzje o utworzeniu, zniesieniu, podziale lub połączeniu gminy, powinny być wprowadzane drogą ustawową. Zastrzeżenia mogą dotyczyć również treści art. 4a ust. 3 u.s.g. Wydanie rozporządzenia przez Radę Ministrów w sprawie tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin wymaga zasięgnięcia przez Ministra Administracji i Cyfryzacji opinii zainteresowanych rad gmin. Gdyby jednak takiej opinii nie wyrażono, w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wystąpienia o opinię, wymóg zasięgnięcia opinii w świetle art. 4a ust. 3 uznaje się za spełniony. W doktrynie zwraca sięuwagę, że wymóg ten jest sprzeczny z art. 5 EKSL, a uzasadnianie takiego postepowania przez TK względami technicznymi i sprawnościowymi wydaje się niewystarczające[36]. W dotychczasowej praktyce mieliśmy wyłącznie do czynienia z tworzeniem i dzieleniem gmin – zmiany terytorialne odnosiły się przeważnie do wyłączenia z struktury terytorialnej jednej gminy fragmentu jej terytorium i przyłączenia do innej lub stworzenia dwóch nowych jednostek[37]. Nie było przypadków likwidacji na podstawie rozporządzenia RM gminy i włączenia całego jej terytorium do innej gminy. Sytuacja taka jest niewątpliwie bardziej skomplikowana, tym bardziej, iż można liczyć się z tym, że decyzja taka podyktowana będzie niemożliwością wykonywania zadań publicznych. Powstaje pytanie, która rada gminy zechce wydać pozytywną opinię, jeżeli jednocześnie

32 Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 22.

33 Dz.U. z 2013 r., poz. 595 i 645.

34 Tak w orzeczeniu z dnia 5 listopada 2001 r. – U1/01, OTK ZU nr 8, 2001, poz. 247.

35 K 10/99, OTK ZU nr 7, 1999, poz. 162.

36 L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 9, s. 50.

37 W 2015 r. pomimo negatywnej opinii rady gminy z Gminy Kamienica (powiat limanowski, woj. małopolskie) wyodrębniono nową Gminę Szczawa z budżetem ok. 7 mln zł uniemożliwiającym wykonywanie zadań publicznych.

gmina przejmująca będzie musiała spłacać zobowiązania gminy przejmowanej. W świetle tez, jakie zaprezentował TK w wyroku z 4 listopada 2003 roku, zmiana taka nie mogłaby być dokonana w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Jeżeli przyjąć sposób rozumowania TK, to zmiana granic gmin może mieć charakter „szczegółowych korekt" i w tym przypadku dopuszczalne jest rozporządzenie Rady Ministrów oraz łączenie gmin w jedną większą terytorialnie jednostkę i w tym przypadku rozporządzenie nie może być aktem skutkującym zmianą zasadniczego podziału terytorialnego państwa[38]. W tym drugim przypadku winno to nastąpić w formie ustawy[39]. W jednym z orzeczeń TK niestety stwierdził, że likwidacja gminy nie stanowi naruszenia obywatelskiego prawa do samorządu, ponieważ obywatel od razu zostanie przypisany do innej gminy[40]. Jak stwierdził M. Kulesza, Trybunał Konstytucyjny nie rozróżnia między wielkimi reformami strukturalnymi a przepisami umożliwiającymi silniejszym gminom łatwe dokonywanie zmian granic[41]. Dotychczas TK zaledwie raz zdecydował się w swoim orzeczeniu na zwrócenie uwagi ustawodawcy, iż istnieje potrzeba stworzenia skutecznych mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu terytorialnego przed pochopnymi zmianami ich granic[42]. Jak wskazywałem wyżej na podstawie przypadku Gminy Kamienica, takich rozwiązań prawnych dotychczas nie przyjęto.

Również niewątpliwie RM nie będzie dążyła do likwidacji gminy na podstawie rozporządzenia wskutek jej nadmiernego zadłużenia uniemożliwiającego prawidłowe wykonywanie zadań publicznych[43]. Na marginesie

---

38 A. Feja-Paszkiewicz, *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2010, nr 83, s. 21–47.

39 Taka sytuacja miała miejsce w przypadku likwidacji gmin warszawskich oraz gminy Wesoła: patrz: art. 15 ustawy z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 z póź. zm.) Likwidacja ta była przedmiotem postępowania przed TK, który uznał ją za zgodną z Konstytucją – K 24.02, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 7–8, s. 6–253.

40 Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r. Kp 3/05, OTK-A 2005/11, poz. 131, także: LEX nr 257765.

41 M. Kulesza, *op. cit.*, s. 18–19.

42 Postanowienie TK z 12 maja 2009 r., S 3/09, OTK-A 2009/5, poz. 75 w sprawie K. 37/06.

43 Taka sytuacja ma miejsce w przypadku gminy Ostrowice (woj. zachodniopomorskie). Wskutek zadłużenia sięgającego 211% wykonanych dochodów gmina jest formalnym bankrutem. Gmina Drawsko Pomorskie nie jest zainteresowana zostać beneficjentem tego połączenia, por. *Czy dojdzie do bankructwa gminy*, „Rzeczpospolita" 2015, 18 VIII, C7. Należy podkreślić, iż w praktyce występowały już przypadki przejmowania zadłużenia przez jeden z podmiotów przekształcanych, np. wyłączenie miasta Wałbrzycha z powiatu wałbrzyskiego i przywrócenie Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu. Miasto zadeklarowało

należy zauważyć, że procedury, jakie przewidują ustawy samorządowe w stosunku do jednostek samorządowych wypełniających dyspozycję przepisów dotyczących wprowadzenia zarządów komisarycznych, nie nakładają na rząd obowiązku podejmowania decyzji w ciągu ustawowo wyznaczonego terminu. Praktyka, jaka w tym zakresie ma miejsce, pozwala na postawienie tezy, iż w takich przypadkach, minister odpowiedzialny za sprawy administracji zwleka z przedstawieniem swojego stanowiska prezesowi Rady Ministrów, a wobec organu składającego wniosek stosuje się rozwiązania nakładające na niego obowiązek przedstawiania kolejnych niepotrzebnych analiz i opinii[44].

IV. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest niezbędnym warunkiem ich zrównoważonego rozwoju. Warunek ten ma szanse realizacji w przypadku racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami – to w bardzo dużej mierze uzależnione jest od polityki prowadzonej przez organy wykonawcze i stanowiące samorządu. Pośrednio również zależy od polityki państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność finansowa powinna charakteryzować się znacznym poziomem niezależności, względnej trwałości, spójności, elastyczności i bezpieczeństwa finansowego[45]. Są to najbardziej pożądane cechy systemu zasilania jednostek samorządu terytorialnego.

---

przejęcie zobowiązań powiatu z tytułu kredytów i pożyczek łącznie na kwotę 34 683 362 zł. Patrz: pismo prezydenta Miasta Wałbrzycha (nr BOK 030.362011) z dnia 19 grudnia 2011 r. oraz opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 18 stycznia 2012 r. (syg. GP-071–9/2/11/12) w kwestii skutków finansowych ewentualnego wyłączenia Miasta Wałbrzycha z powiatu wałbrzyskiego i przywrócenia Wałbrzychowi statusu miasta na prawach powiatu. cyt. dokumenty w zbiorach RIO Wrocław. Na marginesie należy zauważyć, że wcześniejsze połączenie samorządów z dniem 1 stycznia 2003 r. nastąpiło na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic nowych powiatów (Dz.U. Nr 93, poz. 821).

44 Wniosek wojewody zachodniopomorskiego informujący o niewypłacalności gminy Ostrowice został przedstawiony MSWiA w 2010 r.; wniosek wojewody łódzkiego i RIO w Łodzi w sprawie wprowadzenia zarządu komisarycznego w gminie Pątnów został przedstawiony ministrowi w dniu 18 lutego 2010 r., do momentu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego Prezesa RM w dniu 5 marca 2013 r. upłynęły ponad 3 lata. Przyczyną złożenia wniosku było przekroczenie pułapu zadłużenia wyznaczonego przez ustawę o finansach publicznych. W dniu złożenia wniosku dług wynosił 7 246 tys. zł, w dniu wprowadzenia zarządu komisarycznego ponad 18 833 tys. zł.

45 M. Kosek-Wojnar, *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Bochnia 2004, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, z. 2, s. 11.

W praktyce samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywana jest na różnych płaszczyznach[46].

Jest ona niewątpliwie uzależniona od systemu ustrojowego państwa i panującego w nim systemu prawa, co wiąże się z systemem aksjologicznym, który stanowi podstawę przyjętych rozwiązań prawnych. Na pewno nie może ona być analizowana w oderwaniu od zadań, jakie postawiono przed poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej nie oznacza wszakże pełnej dowolności w pobieraniu dochodów i dysponowaniu nimi. Samodzielność finansowa w jej aspekcie dochodowym związana jest z prawem do samodzielnego stanowienia własnych źródeł dochodów w ramach określonych przez ustawy. Od strony faktyczno-prawnej należy ją wiązać ze stanowieniem własnej polityki fiskalnej, która wyraża się w określaniu wysokości podatków i opłat lokalnych, a także możliwości stosowania ulg, zwolnień, umorzeń. Władztwo podatkowe j.s.t. jest jednak iluzoryczne, na szczeblu powiatu i województwa nie istnieje.

Natomiast samodzielność wydatkowa może być ujmowana jako swoboda w zakresie ponoszenia wydatków. Jeżeli na ten rodzaj samodzielności spojrzymy przez pryzmat zasad przyznawania subwencji z budżetu państwa, to zauważymy, że od roku 2004 odstąpiono od przyznawania jej według zasady relatywizowania wysokości subwencji do dochodów budżetu państwa, na rzecz rozwiązania, według którego wysokość subwencji co roku ustala się w ustawie budżetowej. Tym samym Minister Finansów zapewnił sobie większy wpływ na kształtowanie wysokości subwencji przy jednoczesnym zmniejszeniu stabilności w zakresie tego źródła zasilania.

---

46 J. Glumińska-Pawlic utożsamia to pojęcie z prawem j.s.t. do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej w ramach wyznaczonych przez Konstytucje i ustawy – por. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – studium finansowo-prawne*, Katowice 2003, s. 59 i n.; podobnie A. Borodo, *Samorząd terytorialny – system prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 66. W doktrynie wyróżnia się również samodzielność w ujęciu dochodowym, wydatkowym lub mieszanym, por. K. Piotrowska-Marczak, *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych a własność komunalna*, [w:] *Własność komunalna*, red. T. Wawak, Kraków 1991, s. 64; E. Feret, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, s. 128 wskazuje, że samodzielność należy rozumieć bardzo szeroko i wyróżnia trzy jej aspekty – dochodowy, wydatkowy i gospodarki budżetowej. Z kolei C. Kosikowski, *Powinności i możliwości prawne oddziaływania państwa na wydatki publiczne*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 12, s. 4 oraz M. Jastrzębska, *Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 7–8, s. 22 i n. wyróżniają samodzielność dochodową i wydatkową.

Z samodzielnością finansową wiąże również możliwość swobodnego dysponowania mieniem gminnym, wyrażająca się w jego nabywaniu, zbywaniu, zastawianiu, wydzierżawianiu. Czy w takim razie korzystanie z tzw. leasingu zwrotnego nieruchomości komunalnych w celu obejścia wymogów art. 243 u.f.p. jest działaniem zgodnym z prawem i podejmowanym w granicach prawa, czy jaskrawą niegospodarnością[47]?

Należy podkreślić, że dochody z tytułu tzw. podatków lokalnych w Polsce czerpią jedynie gminy. Gminy, uchwalając obowiązujące na terenie swego władztwa podatki i opłaty, nie mogą jednak wychodzić poza ich katalog oraz maksymalną wysokość określoną w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych[48]. Jedynym wyjątkiem od zasady wskazanej w art. 217 Konstytucji statuującej nakładanie podatków na podstawie ustaw, jest możliwość podjęcia na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym[49] decyzji w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców[50] w drodze referendum gminnego.

Ogólne zasady pozyskiwania dochodów przez j.s.t. po roku 1998 określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[51]. Zgodnie z ówcześnie prezentowaną ideą polityczną celem zmian w dochodach j.s.t. było zwiększenie dochodów własnych gmin, powiatów i województw. Próbowano to osiągnąć poprzez zwiększenie udziału procentowego gmin, powiatów i województw w dochodach z tytułu PIT i CIT. Podwyższenie udziału samorządów w podatkach centralnych jedynie pozornie zwiększyło usamodzielnienie finansowe j.s.t. Jak zauważa K Surówka, obecna konstrukcja udziału w podatkach centralnych w żaden sposób nie wpływa ma władztwo podatkowe gmin, powiatów i województw, a ponadto od 2004 roku następuje zmniejszenie fiskalności podatków dochodowych0[52].

---

47 WSA uznał, że tego typu działania są obejściem prawa, patrz. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 czerwca 2015 r., syg. akt I SA/Łd 511/15.

48 Dz.U. 2014, poz. 849.

49 Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

50 Należy zauważyć, że samoopodatkowanie ma charakter dobrowolny, w przeciwieństwie do podatku, który ma charakter przymusowy, por. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1995, s. 140.

51 Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966 ze zm. Wcześniej obowiązywała ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 – Dz.U. z 1998 r., Nr 150, poz. 986 ze zm. Moc tej ustawy przedłużono w 2000 r. na trzy kolejne lata.

52 K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej j.s.t. Zmiana struktury finasowania na przestrzeni ostatnich 10 lat – degresja samodzielności finansowej j.s.t.*, [w:] *V Konferencja „Finansów Komunalnych", Samodzielność finansowa czy międzysamorządowa redystrybucja dochodów?*, Jachranka 23–24 września 2013 r., s. 18.

Wyszczególnienie	1999	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	37	37	36	33	36	34	34	32	33	31	30	30	29	30	30,5	32
Udziały w PIT i CIT	18	16	15	12	12	15	15	15	17	19	16	15	16	16	17,5	17,4
Subwencja	34	34	38	42	41	39	35	33	31	32	34	31	31	31	31	29
Dotacje celowe	11	13	11	13	11	12	16	20	19	18	20	24	24	24	21	21,6

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych gmin według źródeł w latach 1999–2014 w %
Źródło: Za K. Surówka, op. cit., s. 19; dane z lat 2013–14 – opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., Warszawa 2015, http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/wstep2014.html (dostęp 12.04.2016), s. 165–166.

Wyszczególnienie	1999	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	4	7	7	10	11	14	15	16	16	15	14	15	14	10	35,4	36
Udziały w PIT i CIT	2	1	1	1	1	11	14	15	16	17	14	13	14	15	23,6	24
Subwencje	44	48	46	47	56	51	49	46	46	45	46	44	43	45	23	22
Dotacje	50	44	44	42	32	24	22	23	22	23	26	28	29	30	18	18

Tabela 2. Struktura dochodów budżetowych powiatów według źródeł w latach 1999–2014 w %
Źródło: Za K. Surówka, op. cit., s. 22; dane z lat 2013–14 opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., Warszawa 2015, http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/wstep2014.html (dostęp 12.04.2016), s. 191–192,

Wyszczególnienie	1999	2000	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	2	1	2	3	4	3	9	15	16	13	6	6	8	8	7,4	7
Udziały w PIT i CIT	16	15	12	13	12	56	56	49	52	45	26	34	36	35	31,7	30
Subwencje	35	38	34	36	33	19	19	22	19	18	14	21	17	16	16,4	16
Dotacje celowe	47	46	52	48	51	22	16	14	13	24	64	39	39	41	44,5	47

Tabela 3. Struktura dochodów budżetowych województw według źródeł w latach 1999–2014 w %
Źródło: Za K. Surówka, *op. cit.*, s. 24, dane z lat 2013–14 opracowanie własne na podstawie *Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r.*, Warszawa 2015, http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/wstep2014.html (dostęp 12.04.2016), s. 230–231

Jest oczywiste, że poprzez subwencje oraz dotacje państwo realizuje funkcje redystrybucyjną polegającą na rekompensowaniu małego znaczenia dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych, lecz jednocześnie udział dochodów transferowych z budżetu państwa – ok. 70% gminy, ok. 85% województwa – bardzo ogranicza samodzielność samorządu. Rozdział środków pochodzących z transferów, szczególnie dotacji, zależy w dużej mierze od władz państwowych, co może przekładać się na wzrost niepewności co do terminów i kwoty uzyskanych środków. Wśród dochodów transferowych – jako formy wsparcia dochodów budżetowych – najbardziej stabilna od wielu lat jest subwencja[53]. Jak silne może być połączenie dochodów budżetu państwa z dochodami j.s.t., szczególnie z PIT i CIT, z całą mocą uwidacznia się przy złych lub zbyt ambitnych założeniach makroekonomicznych zakładanych przez rząd podczas przygotowania projektu budżetu państwa[54]. Przedstawione powyżej dane wskazują na wyraźną degresję źródeł dochodów gmin. W związku z powyższym wydaje się, że ważniejsza od samej samodzielności finansowej j.s.t. jest adekwatność czyli stałość dochodów j.s.t.[55] To wymagałoby ciągłej analizy środków jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do zakresu realizowanych zadań[56]. Jak wskazuje doktryna, adekwatność dochodów j.s.t. jest podstawowym standardem europejskim w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Z jednej strony oznacza to, że parlament i władza wykonawcza winna wyposażyć samorząd w dochody umożliwiające efektywne wykonywanie zadań publicznych, z drugiej strony nie powinno się nakładać na samorząd takich zadań, na które nie przewidziano odpowiednich środków finansowych[57].

Analiza praktyki pozwala stwierdzić, że przyjmowane konstrukcje prawne dotyczące gospodarki finansowej samorządu są w wielu przypadkach zaskoczeniem dla samorządu[58] lub też próbą przerzucenia zadań

53 Por., s. 23.

54 Przyjęcie zbyt optymistycznych prognoz budżetowych do projektu budżetu państwa na rok 2014, w przypadku wielu samorządów skutkowało w końcu roku koniecznością nowelizacji ich budżetów i znacznego obniżenia wydatków.

55 Tak J. Wierzbicki, *W służbie nauki o finansach. Klasycy nauki poznańskiej*, Poznań 2008, s. 28 i n., także K. Surówka, *op. cit.*, s. 16.

56 Patrz: R.P. Krawczyk, *Efektywność i skuteczność nadzoru nad samorządem terytorialnym a uwarunkowania prawno – faktyczne*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 10, s. 21.

57 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 30 i n.

58 Z taką sytuacją mieliśmy m.in. do czynienia w 2015 roku kiedy jedna z partii mająca realne szanse na zwycięstwo w wyborach parlamentarnych zaproponowała podniesienie kwoty wolnej od podatku PIT do około 8 tys. zł. Spowoduje to wg danych MF mniejsze wpływy z PIT w skali całego kraju o ok. 20 mld zł. Z propozycją nie było związane wyjaśnienie w jaki sposób zostanie zrekompensowany ubytek do-

dotychczas wykonywanych przez administrację rządową na samorząd. Odbywa się to pod hasłem pogłębionej decentralizacji, w sytuacji gdy powszechne przekonanie jest takie, że mamy do czynienia z przekazywaniem zadań, z którymi administracja rządowa sobie nie radzi, przy jednoczesnym braku adekwatności finansowania realizowanych zadań publicznych[59]. Przykładem jest ewolucja rozwiązania sposobu finansowania oświetlenia dróg publicznych. Stosownie do postanowień art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[60], decydowała reguła położenia drogi, co oznaczało, że gmina ponosi koszty oświetlenia nie tylko dróg gminnych, ale również powiatowych oraz krajowych (ze wyjątkiem płatnych autostrad). Sam fakt, że droga nie mieściła się w pojęciu drogi ekspresowej w rozumieniu przepisów o autostradach płatnych, bo np. przejazd nią jest bezpłatny powoduje przerzucenie opłat za oświetlenie na samorząd. Obowiązek ten wprowadzono z dniem 1 stycznia 2004 roku. Z kolei w świetle art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21

---

chodów j.s.t. – patrz: *Jak uratować budżety samorządów, gdy wzrośnie kwota wolna*, „Gazeta Prawna" 2015, 9 IX, s. C2.

Podobnie wygląda sytuacja z nowelizacją art. 55 ust. 7 prawa lotniczego (Dz.U. 2013, poz. 1393 ze zm.). Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań własnych gminy co wynika z ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalona nowela ogranicza władztwo gminy, która będzie musiała przyjąć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z zatwierdzonym planem lotniska. W świetle obecnego prawa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, co oznacza że o sposobie wykonywania tego prawa będzie decydowała nie gmina jako właściciel, ale zakładający lotnisko. Nowelizacja została dopisana w trakcie prac legislacyjnych do projektu rządowego. Nie była konsultowana na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Materia znowelizowanego art. 55 ust. 7 nie pozostaje w związku z przedstawionym wcześniej projektem, zawartym w druku nr 3228, co oznacza, że obarczona jest wadą konstytucyjną.

Jeszcze innym przykładem są prace legislacyjne nad ustawą o rewitalizacji, która w projekcie zwierała art. 10 ust. 8 nowelizujący ustawę planowaniu o zagospodarowaniu przestrzennym, wg którego gmina musi w studium zagospodarowania przestrzennego wyznaczyć miejsca, gdzie mogą być rozmieszczone obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m^2. Podczas II czytania postanowienia te zostały usunięte – nie ustalono na czyj wniosek lub w jaki sposób. Podczas III czytania nie można zgodnie z regulaminem Sejmu wnosić poprawek. To oznacza, że jeżeli ustawa zostanie uchwalona, otrzymanie warunków zabudowy spowoduje, że sklep wielkopowierzchniowy będzie mógł być zbudowany w dowolnym miejscu, na co nie będzie miała wpływu gmina – patrz: *Cuda przy ustawie o rewitalizacji*, „Gazeta Wyborcza" 2015, 4 IX.

59 Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się naruszenia zasady adekwatności przez ustawę o systemie oświaty, skarżącym było Miasto Łódź, które w ciągu dekady „dołożyło" do zadań oświatowych kwotę równą jednorocznemu budżetowi miasta – wyrok TK z 18 września 2006 r., K. 27/05, OTK-A 2006/8, poz. 105, także: LEX nr 208367.

60 Dz.U. 2012, poz. 1059 z póź. zm.

marca 1985 r. o drogach publicznych[61] decydowała reguła finansowania przez właściciela, zarządcę terenu. Po kilkunastu orzeczeniach sądów powszechnych, sprawa stała się przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 31 maja 2005 roku[62] Trybunał orzekł, że przepisy dotyczące obowiązku finansowania oświetlania dróg publicznych przez gminy są zgodne z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Trybunał oparł swą argumentację na fakcie, iż zmiana reguły finansowania oświetlenia dróg z zasady finansowania przez właściciela na „regułę położenia drogi" związana jest ze wzrostem udziałów j.s.t. w podatkach dochodowych, co nastąpiło na podstawie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał oparł się na domniemaniu, iż nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że wraz ze zmianą zakresu zadań nie doszło do zwiększenia udziału j.s.t. w dochodach publicznych, bowiem gminy uzyskały prawo do części równoważącej subwencji, co w efekcie ma zapewnić wyrównanie ewentualnych różnic w dochodach gmin, jak również uelastycznić możliwość podziału środków. Żadnych wyliczeń, które czyniłyby tę tezę prawdopodobną, nie przedstawiono. Trybunał przedstawiając swoją argumentację zauważył, że podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że TK, uzasadniając swoje rozstrzygnięcie, obok domniemań posłużył się również terminami nieostrymi, np. „oczywiste dysproporcje" – wszystko po to, aby przyjąć, że system finansowania samorządu opiera się o zasadę adekwatności. Sam fakt, że ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[63] w art. 1 ust. 3 stanowiła, że na zasadach określonych w ustawie mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne drogi ekspresowe – jednak takie drogi ekspresowe powinny być określone w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 1 ust. 4 tej ustawy – nie wywołał już zainteresowania TK. Rozporządzenie nie zostało jednak wydane. Rada Ministrów nie wykonała upoważnienia ustawowego, co z istoty rzeczy ma charakter naganny, jednak oznaczałoby to, że rząd dowolnie – według swojego uznania – mógłby przenosić ciężar finansowania zadań publicznych z jednego segmentu władzy na drugi. Gdyby jednak system finansowania oświetlenia dróg był sprawiedliwy oraz racjonalny, a ustawa o dochodach j.s.t. obowiązująca od 1 stycznia 2004 r. uwzględniałaby w sposób adekwatny nowe ciężary finansowe na-

61 Dz.U. 2015, poz. 460.
62 K 27/04 – Dz.U. z 2005 r., Nr 102, poz. 861.
63 Dz.U. z 2012 r., poz. 931 z póź. zm.

łożone przez rząd na samorząd, to niewątpliwie w dniu 20 kwietnia 2015 roku niepotrzebna byłaby nowelizacja ustawy Prawo energetyczne[64]. Jak stwierdzili sami inicjatorzy nowelizacji, celem zmian jest nie tylko ograniczenie obowiązku finansowania oświetlenia dróg przez gminy, ale przede wszystkim dokonanie racjonalnego podziału tego finansowania pomiędzy gminy a zarządcę dróg krajowych jakim, jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do problematyki samodzielności finansowej samorządu terytorialnego pozwala zauważyć, że Trybunał dość silnie wiąże konstytucyjne regulacje dotyczące samodzielności z zasadą równowagi budżetowej[65]oraz zasadą równości. Z orzecznictwa TK można wyprowadzić zasady dotyczące pojmowania równości przez Trybunał: nakaz jednakowego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych, dopuszczalność uzasadnionych zróżnicowań, wiązanie równości z zasadą sprawiedliwości[66]. Niewątpliwie ograniczoność środków publicznych w sposób oczywisty wpływa na orzecznictwo Trybunału, co w efekcie powoduje, że w orzeczeniach trudno znaleźć oceny dotyczące trafności alokacji środków publicznych.

Innym przykładem wskazującym na instrumentalne podejście do problematyki samodzielności samorządu, a także na brak właściwego przygotowania projektów ustaw przed ich skierowaniem do laski marszałkowskiej, jest ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z dnia 13 września 1996 roku[67]. W 2013 roku na mocy znowelizowanej pośpiesznie ustawy (konieczność wprowadzenia w życie dyrektywy UE) organ wykonawczy gminy został zobowiązany do prowadzenia egzekucji z opłat śmieciowych[68]. Nałożenie obowiązku a jednocześnie nie-

64 Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne; weszła w życie 3 sierpnia 2015 r., Dz.U. 2015 poz. 942.

65 Jednoznacznie teza ta została wyrażona w wypowiedzi prezesa TK, prof. A. Rzeplińskiego, por. E.M. Radlińska, *Trybunał Konstytucyjny stał się strażnikiem spadających dochodów państwa*, „Gazeta Prawna" 2013, 19 IV; także: P. Rachtan, A. Rzepliński, *Trybunał Konstytucyjny nie jest w wieży z kości słoniowej*, „Nowe Życie Gospodarcze" 2013, 6 IX, nr 7–8.

66 J. Oniszczuk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 77.

67 Dz.U. 2013, poz. 1399.

68 Do 20 maja 2014 r. obowiązywały w tym zakresie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postepowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm., zgodnie z którymi wierzyciel był zobowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Jeżeli należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa wierzyciel miał obowiązek wysłać do zobowiązanego upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel powinien wystawić tytuł wykonawczy. Jeżeli wierzyciel

dopracowanie przepisów ustawy uniemożliwiało wykonywanie tego obowiązku samodzielnie. W przypadku, gdy podjęte czynności egzekucyjne okazały się bezskuteczne, wierzyciel będący organem egzekucyjnym, a więc wójt, może skierować tytuły wykonawcze do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Należy założyć, że tego typu czynności nie będą priorytetowe dla naczelnika urzędu skarbowego[69]. Niestety zawarcie porozumienia między gminą a naczelnikiem urzędu skarbowego nie jest możliwe, bo na wykonanie tego zadania zleconego należałoby gminie przekazać dotację – jej jednak nie zaplanowano w budżecie państwa na rok 2015. Bardzo podobnie wygląda sytuacja w zakresie przejęcia od urzędów skarbowych uprawnień egzekucyjnych w zakresie podatków i opłat lokalnych. W chwili obecnej z takiego uprawnienia w skali kraju korzysta 47 miast. W świetle ustawy o samorządzie gminnym wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mają te same prawa – trudno więc wytłumaczyć, dlaczego niektóre z nich mają jednak tych praw więcej.

V. Innym przykładem wskazującym tym razem na ingerencję w sferę prawa własności, praw majątkowych samorządu, jest zakup nieruchomości przez samorządy na budowę dróg krajowych. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[70] nieruchomości pod budowę dróg krajowych stają się własnością Skarbu Państwa. Oznacza to, że miasto wykupując nieruchomości na potrzeby budowy dróg krajowych, na mocy uzyskanej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie staje się ich właścicielem. Obowiązek finansowania zakupu nieruchomości ciąży na mieście bez ustanowienia prawa własności na przedmiotowych nieruchomościach. Jednocześnie zgodnie z art. 22 w/w ustawy koszty nabycia nieruchomości pod drogi,

---

nie był jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie kierował tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Obecnie obowiązują przepisy rozporządzenia MF z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych – Dz.U. z 2014 r., poz. 656 – zgodnie z którym wierzyciel niezwłocznie doręcza zobowiązanemu upomnienie, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Wierzyciel niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy w przypadku, gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności jest krótszy niż 6 miesięcy.

69 Por. H. Kmieciak, *Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej*, Warszawa 2013, s. 77–78.

70 Dz.U. 2013, poz. 687.

w tym odszkodowania finansowane są na podstawie przepisów o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. Zgodnie z art. 3 ust 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego[71], w granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast. Biorąc pod uwagę, art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, który stanowi, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, zasadne jest, aby nie zmuszać miast do niekorzystnego rozporządzenia mieniem i dać możliwość chociażby wpisywania j.s.t. jako właściciela nieruchomości, skoro zakup finansowany jest z ich środków. Odrębną sprawą jest konstytucyjność zapisów mówiących, iż koszty budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi były ponoszone przez właściciela dróg w odniesieniu do miast na prawach powiatu w sytuacji, gdy wsparcie z budżetu jest nieadekwatne do zakresu realizowanych zadań.

Z kolei przepis art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[72] wzbudza uzasadnione wątpliwości co do równości stron w odniesieniu do konsekwencji uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego w sferze praw majątkowych. Roszczenia opisane w ust. 1 artykułu przysługują właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu niezależnie od faktu zbycia nieruchomości na rzecz innego podmiotu. Powstanie zaś obowiązku zapłaty opłaty adiacenckiej w związku z podwyższeniem wartości nieruchomości zakłada jako swoją przesłankę, warunkującą powstanie niepodatkowej należności budżetowej, zbycie nieruchomości. Zatem podmiot, którego nieruchomość znacznie zyskała na wartości w wyniku uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, a nie dokonał jej zbycia, uzyskuje przysporzenie bez obowiązku ponoszenia jakiejkolwiek opłaty na rzecz gminy. Gmina zaś w wypadku spadku wartości nieruchomości jest zawsze zobowiązana do zaspokojenia roszczeń właściciela nieruchomości, o ile tylko korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Należy przy tym zauważyć, że część sądów powszechnych przyjmuje, iż o uniemożliwieniu albo ograniczeniu dotychczasowego sposobu korzystania albo przeznaczenia nieruchomości decyduje to, że uprzednio ustalono warunki zabudowy dla tejże nieruchomości, które wobec uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego stały się nieaktualne. Oznacza

71 Dz.U. 2005 r., Nr 267, poz. 1334.
72 Dz.U. 2015, poz. 199.

to nierównowagę stron w sytuacji prawnej powstałej po wejściu w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy chodzi o konsekwencje tego zdarzenia w sferze praw majątkowych. Dodatkowo należy zauważyć, że niepodatkowa należność budżetowa gminy jest ustawowo limitowana do wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości, podczas gdy takie ograniczenia nie doznają roszczenia właściciela nieruchomości oparte na art. 36 ust. 1 omawianej ustawy. Także i to ograniczenie skutkuje nierównowagą stron. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wydaje się naruszać art. 2 Konstytucji RP wyrażający zasadę państwa prawnego, oznaczającą również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (wyrok TK z 4 maja 2004 r.[73]) Może ono również, jak się wydaje, naruszać samodzielność prawną jednostek samorządu terytorialnego, stanowioną w art. 165 Konstytucji RP (wyrok TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13). Prowadzi ono do ustawowego zaniechania, w odniesieniu do uregulowania sytuacji prawnej gmin w obliczu skutków uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, realizacji ustrojowej zasady ochrony prawa własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP), obligując gminy, z jednej strony, do pełnego i bezwarunkowego zrekompensowania właścicielom nieruchomości tego, że ich nieruchomości doznają obniżenia wartości, z drugiej zaś strony, ograniczając możliwości dochodzenia przez gminy niejako paralelnego roszczenia, odnoszącego się do partycypacji wspólnoty samorządowej w pozytywnych dla właściciela nieruchomości następstwach w sferze jego praw majątkowych. Skoro bowiem lokalna wspólnota samorządowa zmuszona jest udźwignąć, bez ograniczeń, skutki finansowe utraty wartości nieruchomości poszczególnych właścicieli nieruchomości, to prawo do równej ochrony prawa własności winno zakładać pewną systemową symetrię w zakresie tychże finansowych skutków, gdy są one pozytywne dla sfery praw majątkowych poszczególnych właścicieli. Z tych względów kwestionowana regulacja budzi wątpliwości również na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP i z tych samych względów na płaszczyźnie art. 14 Konwencji Europejskiej w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do tejże Konwencji.

Powyższe przykłady wskazują, że konstytucyjny ustrój finansów samorządu terytorialnego nie daje dostatecznych gwarancji dotyczących stopnia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego[74].

---

73 Syg. akt K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37).

74 J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005; C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 234–235.

VI. Należy również zauważyć, że nie zawsze podczas procesu legislacyjnego zasada samodzielności samorządu w jej różnych aspektach jest należycie chroniona. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt K 29/13[75] orzeczono m.in., że „Art. 1 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zakresie, w jakim przyznaje uprawnienia do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej". Skarżący podkreślili, że zaskarżone przepisy wprowadziły nieograniczoną możliwość uzyskania prawa własności, rażąco ingerując w prawo własności gmin, co ma konkretne przełożenie na kondycję finansową gmin i trudności w konstruowaniu długofalowych planów inwestycyjnych. Takie zapisy w efekcie pozbawiały j.s.t. znaczących dochodów własnych bez jakiejkolwiek rekompensaty, co nosiło znamiona bezprawnego wywłaszczenia. Również w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r.[76] Trybunał uznał, że wprowadzone mechanizmy nieodpłatnego przekształcenia użytkowania wieczystego nadmiernie ingerują w sferę samodzielności samorządu, poprzez trwałe pozbawienie gmin istotnej części majątku, z którego dochody są źródłem finansowania realizowanych przez samorząd zadań. Ta linia orzecznicza kontynuowana była również w wyroku z dnia 26 stycznia 2010[77], gdy Trybunał uznał, że wprowadzanie przywilejów dla użytkowników wieczystych w postaci bonifikaty, jej zakresu oraz warunków udzielania, może w efekcie spowodować zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz prowadzenie racjonalnej polityki w tym zakresie. Podobne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z dnia 20 lutego 2002 r.[78], kiedy analizował zasady zwierania w trybie bezprzetargowym umów o użytkowanie wieczyste między gminami a Polskim Związkiem Działkowców w sytuacji, kiedy ten ostatni podmiot został zwolniony z jakichkolwiek opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Trybunał podkreślił, że własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu dla ich dowolnego użytku, ale po to, aby w oparciu o nią realizować cele publiczne.

Sprawą bardzo istotną dla ochrony mienia jednostek samorządu terytorialnego oraz ochrony praw podmiotowych j.s.t. był również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r.[79] Rzecznik Praw

75 Dz.U. 2015, poz. 373.
76 K 8/98 OTK 2000, nr 3, poz. 87.
77 K 9/08, OTK-A 2010, nr 1, poz. 4.
78 K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.
79 K 25/10, DZ.U. 2013, poz. 432.

Obywatelskich zarzucił niezgodność art. 63 ust. 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[80] (dalej: u.p.k.k.) z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 EKSL. Uznał również, że art. 62 ust. 2 u.p.k.k. jest niezgodny z art. 165 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim z kręgu uczestników postępowania przed tzw. komisjami regulacyjnymi wyłącza zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego. Nadto zarzut niezgodności zdaniem RPO dotyczył art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 1997 roku o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej[81] z art. 165 ust. 2 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 11 EKSL. Niekonstytucyjność przyjętych rozwiązań zdaniem Rzecznika polegała na braku możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego przez tzw. komisje regulacyjne. Efektem tego rozwiązania było całkowite pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego ochrony sądowej prawa własności odebranego orzeczeniem właściwej komisji. Dodatkowo ustawa u.p.k.k. pozbawiała samorząd statusu uczestnika postępowania, mimo, że często rozstrzygnięcia komisji regulacyjnych nakazywały gminom zwrot mienia odebranego wcześniej przez państwo. U.p.k.k. nie precyzowała statusu komisji regulacyjnych – trudno je było zaliczyć do władzy publicznej, trudno również było zakwalifikować ich rozstrzygnięcia – nie miały one charakteru ugody cywilnoprawnej, decyzji administracyjnej ani nie były orzeczeniami sądu powszechnego[82]. Rzecznik przywołał art. 165 Konstytucji gwarantujący ochronę osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego oraz przysługującego im prawa własności i innych praw majątkowych, a także statuującego ochronę ich samodzielności. RPO zgodził się ze stanowiskiem, że mienie komunalne ma specyficzny charakter, uwarunkowany interesem publicznym, co oznacza, że prawa majątkowe gminy mogą doznawać większych ograniczeń niż prawa innych podmiotów. Większa swoboda ustawodawcy w stosunku do regulacji dotyczących gmin nie może jednak oznaczać dowolności regulacji. Nieprzekraczalną granicą ingerencji w samodzielność gminy jest przestrzeganie przez ustawodawcę zasady proporcjonalności (racjonalności) wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Własność

80 Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

81 Dz.U. Nr 41, poz. 251.

82 Sama komisja podnosiła, że „jest autonomicznym, niemieszczącym się w systemie organów administracji publicznej, ciałem o charakterze arbitrażowym, niewykonującym zadań z zakresu administracji publicznej (...) prowadzone przez tę komisję postępowania regulacyjne nie mogą być kontrolowane przez sąd administracyjny" – tak w uzasadnieniu postanowienia WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2007 r., syg. akt ISA/Wa 65/07, podobnie w uzasadnieniu postanowienia WSA z dnia 14 sierpnia 2008 r., syg. akt I SA/WA 895/08.

przyznana gminom jest prawem podmiotowym – własnością w sensie cywilnoprawnym – i dlatego powinna korzystać z ogólnej ochrony, jaką Konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu. Podobnie sytuacja wygląda z prawem do sądu – gmina występując w stosunkach cywilnoprawnych jako podmiot prawa własności i innych praw majątkowych, winna być traktowana na równi z innymi uczestnikami obrotu[83]. RPO podkreślił, że w postępowaniach regulacyjnych, gdzie przedmiotem jest roszczenie o zwrot mienia, a stronami są kościoły i związki wyznaniowe inne niż Kościół Katolicki, zainteresowanym gminom przysługuje „prawo głosu". To „przeoczenie ustawodawcy", jeżeli chodzi o postępowania regulacyjne z udziałem Kościoła Katolickiego, rodzi niekorzystne konsekwencje dla zainteresowanych gmin. Inni uczestnicy postępowania przed TK prezentowali różne stanowiska. Marszałek Sejmu uznał, że jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty publiczne, nie są adresatami konstytucyjnych wolności i praw. Jednocześnie podkreślił, że w orzecznictwie TK utrwalony jest pogląd, że przywrócenie własności nieruchomości znacjonalizowanych w okresie PRL stanowi konstytucyjnie legitymowaną podstawę przesunięć majątkowych kosztem majątku komunalnego, także gdy dochodzi do tego bez żadnego ekwiwalentu na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Prokurator Generalny stał na stanowisku, że derogacja kwestionowanych przepisów u.p.k.k. winna prowadzić do umorzenia postępowania przez TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Ostatecznie Trybunał postanowił uznać, że art. 33 ust. 5 w związku z art. 33 ust. 2 ustawy z 20 lutego 1997 roku o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej jest zgodny z art. 165 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym[84]. Warto podkreślić, że orzeczenie zapadło przy pięciu zdaniach odrębnych.W związku z art. 39 ust. 1 pkt. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w orzecznictwie TK wielokrotnie wyrażany był pogląd, że mimo formalnego uchylenia przepisów ustawy, należy je uważać za obowiązujące w tym znaczeniu, że mogą stanowić przedmiot kontroli zgodności z Konstytucją wówczas, gdy w czasie orzekania przez TK toczą się sprawy przed organami państwowymi (organami administracyjnymi lub sądami) i na podstawie formalnie derogowanych przepisów mogą być nadal podejmowane akty stosowania prawa – np. wyrok

83 Stanowisko TK wyrażone w uzasadnieniu postanowienia z 22 maja 2007 r. – syg. akt SK 70/05, OTK ZU 6/A/2007, poz. 60, stwierdzające, że ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, RPO uznał za wypowiedź odosobnioną.

84 Dz.U. Nr 102, poz. 643 z poz. zm.

wydany w pełnym składzie z 16 października 2012 r. syg. K 4/10 OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 106. Trybunał postanowił umorzyć postępowanie bez odniesienia się do dotychczasowej linii orzecznictwa. W związku z brzmieniem art. 39 ust. 3 ustawy o TK, sędzia S. Biernat stwierdził, że nie można się zgodzić z poglądem wyrażonym w wyroku, że powołany przepis dotyczy nie ochrony praw gmin, lecz jedynie wolności i praw osób fizycznych oraz prywatnych osób prawnych. W art. 39 ust. 3 ustawy o TK jest mowa o konstytucyjnych wolnościach i prawach, natomiast nie jest powiedziane, że chodzi o prawa i wolności z rozdziału II Konstytucji. Konstytucyjne prawa gmin nie są tożsame z wolnościami i prawami z rozdziału II ustawy zasadniczej. Prawa gmin są odrębne, ale równoległe oraz ekwiwalentne wobec niektórych praw z rozdziału II Konstytucji. Warto więc było sprecyzować, o jakie prawa chodzi. Są to, po pierwsze, prawo własności i inne prawa majątkowe gmin (art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji) oraz, po drugie, ochrona sądowa samodzielności gmin (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Pierwsze z wymienionych praw jest ekwiwalentem prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji, Drugie prawo jest odpowiednikiem prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Trybunał odrzucił jednak możliwość porównania praw gmin gwarantowanych w Konstytucji z wolnościami i prawami jednostek, głównie z rozdziału II Konstytucji. Status gmin jest w konstytucyjnym systemie złożony. W literaturze określa się to zjawisko jako „wielopostaciowość gminy”[85].

Gmina, która jest pozbawiona swego majątku w wyniku orzeczenia Komisji Majątkowej, nie występuje bowiem jako organ władzy publicznej, ani nie wykonuje władztwa publicznego. W takiej sytuacji nie jest adekwatne rozróżnianie działania gminy z tytułu sprawowanego imperium lub dominium; gmina nie jest tu bowiem podmiotem podejmującym jakieś działania na podstawie prawa, ale podmiotem poddanym oddziaływaniu z zewnątrz. Ten stan rzeczy uprawdopodabnia, że mogło dojść do naruszenia konstytucyjnych praw gminy gwarantowanych przez art. 165 Konstytucji, jakkolwiek konstytucyjne prawa gmin są odrębne od praw jednostek z rozdziału II Konstytucji, są z nimi zrównane co do dopuszczalności, a nawet niekiedy konieczności ich ochrony przez TK. w okolicznościach unormowanych przez art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Również kolejny autor zdania odrębnego – sędzia L. Kieres – co do zasady zgodził się z swoim poprzednikiem oraz uznał, że status gminy w sferze prawa prywatnego i zasada sądowej ochrony jej samodzielności, w tym w sferze majątkowej, mają podstawy konstytucyjne (art. 165 UZ) i nie mogą być uszczuplone poniżej standardu ustawy zasadniczej.

---

85 J. Dobkowski, *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, s. 253 i n.

W praktyce orzeczniczej TK jest czymś zupełnie naturalnym, że prawa i wolności rekonstruuje się również z przepisów zamieszczonych poza rozdziałem II Konstytucji (np. orzecznictwo TK o biernym prawie wyborczym jako konstytucyjnym prawie podmiotowym).

Trudno polemizować z tezą Trybunału (nota bene powoływaną również w tym wyroku), że samodzielność gmin nie ma charakteru absolutnego. Wydaje się jednak, że teza ta jest nadużywana w wielu wyrokach TK, na ogół na niekorzyść samorządu, czego najlepszym przykładem jest wyrok z 13 marca 2013 r.

Istotny również dla kształtowania się poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest wyrok TK z dnia 4 marca 2014 roku[86], w którym uznano, że art. 31 i 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim gwarantują województwom zachowanie istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP[87]. Kwestionowane przepisy identyfikują jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do wpłat na część regionalną subwencji ogólnej, wysokości dokonywanych wpłat, jak również beneficjentów tych wpłat. uprawnionych do części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Zdaniem TK, ocena systemu wyposażenia samorządów w dochody na szczeblu województw, którego komponentem jest mechanizm wyrównania poziomego, musi uwzględniać wpływ regulacji systemowych na każde województwo. TK uznał, że konstrukcja systemu ustalania wpłat wyrównawczych nie uwzględnia silnych zmian w dochodach województw będących skutkiem cyklicznych wahań w gospodarce. Niedostosowanie systemu wyrównania poziomego do cyklów koniunkturalnych ujawniło się dopiero w okresie postępującego kryzysu finansów publicznych i znalazło swój wyraz w znacznym wzroście wpłat na część regionalną subwencji przy jednocześnie silnym spadku dochodów podatkowych będących podstawą wyliczenia tej wpłaty. Zdaniem TK ustawodawca konstruując mechanizmy wyrównania poziomego, powinien brać pod uwagę występujące cyklicznie w gospodarce fazy koniunktury i dekoniunktury zwłaszcza, jeżeli podstawą dochodów własnych danego szczebla j.s.t. uczynił dochody podatkowe o dużej wrażliwości na tego rodzaju wahania. TK uznał, co jest niezwykle istotne dla pojmowania samodzielności samorządu, że mechanizmy wyrównawcze, choć spełniają swoją pozytywna solidarnościową rolę między j.s.t., jako

86 K 13/ 11– sentencja została ogłoszona 19 marca 2014 r. w Dz.U., poz. 348.

87 O próbach dostosowania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do wyroku TK piszą: W. Miemiec, P. Pest, *„Janosikowe" a standardy dotyczące procedur wyrównawczych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, Szczecin 2015, s. 302–320.

instytucje stanowiące wyjątek od systemu dochodów ukształtowanego w Konstytucji nie mogą prowadzić do jego wypaczenia. Nie mogą odbierać dochodom własnym ich podstawowego i stymulującego znaczenia. Konstrukcja mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego – jako instytucji wyjątkowej w określonym w Konstytucji systemie dochodów j.s.t. – powinna zawierać gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych województw na realizację ich zadań własnych. Brak jakichkolwiek ograniczeń w odbieraniu j.s.t. ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych j.s.t. okazuje się iluzoryczne. Tymczasem instytucja o charakterze ustawowym (jaką jest mechanizm wyrównania poziomego) nie może pozbawić instytucji konstytucyjnej, którą są dochody własne, jej zasadniczych cech (podstawowego charakteru) tych dochodów w systemie źródeł dochodów j.s.t., gwarantującego samodzielność finansową j.s.t. w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Analizując uzasadnienie TK można jednak odnieść wrażenie, że problem wpłat na część regionalną subwencji ogólnej stał się problemem ostatnich 2–3 lat. Niestety, od co najmniej dekady wiadomo, że system redystrybucji poziomej kompletnie nie spełnił swego założenia ustawowego polegającego ma minimalizowaniu poziomu dochodu na mieszkańca między gminami biednymi a gminami zamożnymi. Wiadomo powszechnie, że nadmierna redystrybucja pozioma może zniechęcać zamożne j.s.t. do zwiększania własnych dochodów, gdyż i tak część trzeba będzie oddać biedniejszym, a bardziej staranne gromadzenie dochodów może zostać uznane przez mieszkańców jednostki za nadmierny fiskalizm, co również jest niepopularne dla sprawujących władze z politycznego punktu widzenia. Niewątpliwie konieczność wcześniejszego zaciągnięcia kredytu (a takie przypadki sporadycznie w kraju występowały), tylko po to, aby przekazać do wspólnej puli składkę przypadającą na daną jednostkę, świadczy albo o przyjęciu złego mechanizmu obliczania składki na rzecz części subwencji ogólnej, albo o celowym działaniu politycznym zmierzającym do obniżenia wysokości składki. W tym drugim przypadku mielibyśmy jednak do czynienia z brakiem solidaryzmu społecznego, tak istotnego dla budowania równych szans, niezależnie od miejsca zamieszkania.

VII. Możliwość wykonywania zadań publicznych przez samorząd nierozerwalnie związana jest z wyposażeniem samorządu w samodzielność publicznoprawną. Artykuł 163 Konstytucji RP wprowadza zasadę domniemania właściwości rzeczowej samorządu terytorialnego w zakresie wszystkich zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez ustawę zasadniczą oraz ustawy na rzecz innych organów publicznych. Z kolei art. 166 Konstytucji dokonuje podziału zadań samorządu na zadania własne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej – wy-

konywane przez jednostki samorządu terytorialnego i zadania zlecone ustawami samorządowi terytorialnemu. Przyjęta konstrukcja oznacza, że zadania samorządu mogą być rozszerzane poprzez przekazywanie im zadań administracji rządowej, natomiast niedopuszczalne jest ograniczanie zadań samorządu poprzez uszczuplanie ich przez administrację rządową. Sam fakt, że samorząd wykonuje zadania administracji rządowej nie zmienia ich pierwotnego charakteru, pozostają one dalej zadaniami tej administracji, a samorząd poprzez ich wykonywanie nie realizuje swej samodzielności finansowej[88]. Powyższy podział rodzi też innego rodzaju konsekwencje. Pomijając te natury prawno-ustrojowej, zwróćmy uwagę na to, że w obu przypadkach mamy do czynienia z odmiennym sposobem finansowania. Co do zasady zadania własne finansowane są z dochodów własnych oraz z subwencji ogólnej, zadania zlecone z zakresu działania administracji rządowej finansowane są z dotacji celowych otrzymywanych przez samorząd z budżetu państwa. Przekazywanie do wykonania nowych lub rozszerzanie zakresu dotąd wykonywanych zadań, bez zapewnienia transferu nowych środków finansowych z budżetu państwa może prowadzić do pogorszenia stabilności finansowej samorządów.

Jak zauważają M. Stec i A. Krzywoń, takie rozwiązanie może się mieścić w konstytucyjnej zasadzie adekwatności środków finansowych będących w dyspozycji samorządu terytorialnego do realizowanych przez niego zadań, pod warunkiem, że nie doszło do jawnego, oczywistego i zdecydowanego naruszenia równowagi finansowej jednostek samorządowych[89]. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie wydaje się być ugruntowane. Trybunał w tej materii stwierdza, że każdorazowe zmniejszenie dochodów samorządu określonych w ustawie na realizację nowych zadań własnych gmin nałożonych ustawą wymaga oceny współmierności tego ograniczenia w stosunku do zadań przekazanych. Istotne dla oceny adekwatności dochodów do realizowanych zadań jest zastosowanie zasady adekwatności i równości. Samo naruszenie zasady równości zachodzić będzie tylko wtedy, gdy spełnione są łącznie dwa warunki – zróżnicowanie sytuacji prawnej dotyczy podobnych podmiotów oraz zróżnicowanie to ma charakter dyskryminacyjny[90]. Należy pamiętać, że w realiach polskich mamy do czynienia z brakiem standaryzacji usług publicznych, stąd też pozycja samorządu udowadniającego zaistnienie powyższych przesłanek jest niezwykle trudna. Niestety nie udało się stworzyć

88 J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa…*, s. 25.

89 M. Stec, A. Krzywoń, *Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 81.

90 Por. wyrok TK z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33; wyrok TK z 24 marca 1998 r., K. 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12; wyrok TK z 29 lutego 2000 r., 31/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 6.

mechanizmu podziału dochodów publicznych, który zapewniałby pełne pokrycie wydatków dochodami własnymi. W tym znaczeniu samodzielność finansowa samorządu jako synonim samofinansowania się nie istnieje, a dążenie do całkowitego zaprzestania wspierania finansowego samorządu przez państwo nie wydaje się być rozwiązaniem właściwym[91].

Drugą kategoria zadań wykonywanych przez gminy są zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, nakładane na j.s.t. ustawami. Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.s.g., gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań. Praktycznie o „koniecznej" wysokości środków finansowych decyduje Minister Finansów i praktycznie pozostaje on w ciągłym sporze z strona samorządową, iż „środki konieczne" nie są środkami niezbędnymi – zdaniem samorządu, do odpowiedniego wykonania zadania. To, że samorządy dopłacają do wykonywania zadań zleconych jest sprawa oczywistą[92].

Obowiązująca jednak w Polsce sprawozdawczość nie pozwala samorządom pokazywać rzeczywiście wydanych kwot na wykonywanie tych zadań. Takiego sprawozdania, w którym kwoty wydatkowane byłyby wyższe od kwot otrzymanych, nie przyjąłby wstępnie żaden wojewoda.

Jak stosowana praktyka uniemożliwia jakiekolwiek rzetelne ustalenia, czy środki zostały przekazane w wysokości niezbędnej do wykonania nałożonego zadania, świadczy próba Miasta Łodzi ustalenia sposobu finansowania wyborów ławników do sądów powszechnych.

Zgodnie z postanowieniem art. 160 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych[93], wybory na ławników przygotowują gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Miasto Łódź wystąpiło do Wojewody Łódzkiego o dodatkowe środki na realizację zadania w roku 2015. W odpowiedzi Miasto zostało poinformowane, iż środki przyznawane co roku w ramach zadań zleconych (§ 2010) w rozdziale 75011 – Urzędy wojewódzkie winny zostać wykorzystane także na powyższy cel. Brak wydzielenia stosownego zadania przy jednoczesnym nowym podziale środków dla gmin (wskazanie odrębnych środków na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wynikającej z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy o dowodach) utrudnia ustalenie przyznanych kwot na poszczególne cele, a co za tym idzie także ewentualnych braków środków na realizację zadania podstawowego. Jest to oczywiście jedna

91 W. Gonet, *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2006, nr 1–2, s. 29.

92 Przykładowo patrz: Komunikaty w sprawie działalności USC w Brzegu, gdzie burmistrz z powodu braku środków został zmuszony do ograniczenia funkcjonowania USC przez 2, 5 godziny dziennie: http://www.brzeg.pl/index.php?option=13&ction=news_show&news_id=1605 (dostęp 1.09.2015).

93 Dz.U. 2015, poz. 133.

z metod radzenia sobie przez administrację rządową z brakiem wystarczających środków na zadania zlecone.

Nawet gdybyśmy założyli, że obowiązkiem władz samorządowych jest w takiej sytuacji wygospodarowanie nowych środków w drodze oszczędności, poszukiwania nowych metod pozyskiwania środków, czy bardziej racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi już środkami, to nie zawsze teza ta w zderzeniu z rzeczywistością może okazać się realistyczna. Może to być także kolejna przyczyna zwiększającego się zadłużenia samorządów, co przekłada się na zwiększenie ryzyka w ich działalności rzutującego na przyszłą zdolność do realizacji podstawowych zadań[94]. Niewątpliwie z sytuacją, w której kwoty dotacji rządowych na realizacje zadań zleconych nie są urealnione nie należy się godzić. Regionalne izby obrachunkowe od dawna prezentują stanowisko, że dofinansowywanie zadań zleconych nie powinno następować z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dopiero jednak w 2014 roku, (choć tak naprawdę spór na linii rząd – samorządy i ich organizacje trwa od dziesięciu lat) samorządy (niestety tylko te największe) pozbyły się pewnych obaw i bardziej zdecydowanie składają skargi do sądów powszechnych o zwrot kwot niezapłaconych za realizacje zadań z zakresu administracji rządowej[95] lub do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie niekonstytucyjności określonych przepisów nakładających nowe zadania na samorząd bez

94 M. Stec, A Krzywoń, *Zasada...*

95 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie o syg. akt II C 322/09 z 18 czerwca 2014 r. zasądzono na rzecz samorządu województwa mazowieckiego kwotę 822 320,67 zł wraz z odsetkami. Wojewoda wniósł w tej sprawie apelację (sprawa o syg. akt I ACa 1505/14); 16 grudnia 2014 r. województwo mazowieckie wystąpiło do SO z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Mazowieckiemu o zwrot 24 600 074, 89 zł wydatkowanych na realizacje zadań zleconych w latach 2007–2013 (syg. akt II C983/14); 4 września 2015 r. Województwo mazowieckie wygrało przed Sądem Apelacyjnym spór ze Skarbem Państwa o kwotę 1,846 mln zł. Sprawa ma ciekawe podłoże prawno-logiczne – wojewoda mazowiecki przyznał dotację na zrealizowane zadania z zakresu gospodarki wodnej, dotacja wpłynęła na konto urzędu marszałkowskiego w dniu 31 grudnia 2012 r., na konto Mazowieckiego Zarządu Melioracji i Gospodarki Wodnej wpłynęła 2 stycznia 2013 r. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych musiała zostać zwrócona jako dotacja niewykorzystana w roku 2012. Ponieważ nie uregulowano, faktur urząd marszałkowski zwrócił się do wojewody mazowieckiego o ponowne przekazanie powyższych środków. Wojewoda i minister finansów odmówili wypłaty środków; w wyroku z 8 marca 2012 r. – syg. akt I ACa 770/11 – Sąd Apelacyjny w Białymstoku stwierdził, że uszczerbek majątkowy, jakiego doznała j.s.t. poprzez wydatkowanie własnych środków na zadania zlecone, stanowi stratę w rozumieniu art. 361 par. 2 k.c . Powództwo zostało oparte na art. 471 k.c. Wskutek katastrofy budowlanej zapory na rzece marszałek województwa podlaskiego poniósł koszty 1,9 mln zł. Wojewoda zwrócił 1,1 mln zł i pomimo wielokrotnych interwencji marszałka pozostałej kwoty nie wyrównał. Sąd zasądził żądana kwotę 0,8 mln zł – podaję za: *Zadania zlecone. Mazowsze – rząd 1:0*, „Gazeta Prawna" 2015, 16 IX, s. C2–C3.

przekazywania koniecznych środków. Sądownictwo powszechne w sprawach o nieadekwatność finansowania zadań zleconych, jak się wydaje, przyjęło ostatecznie stanowisko, że art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi samodzielną podstawę prawną roszczenia, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonywania zadań zleconych, bez potrzeby odwoływania się do art. 417 k.c.[96]. Zgodnie z art. 46 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5 jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Sąd Najwyższy w wyroku z 20 lutego 2015 r. uznał, że dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach. jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, wobec których ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. Oznacza to, że dotacja winna być tak wyliczona, aby przekazane środki umożliwiały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleconych

VIII. Konstytucja w art. 165 ust. 1 traktuje własność komunalną jako gwarancję osobowości prawnej samorządu, w szczególności jako gwarancję podmiotowości prawnej gmin[97]. W świetle przepisów rozdziału VII Konstytucji własność komunalna musi być przede wszystkim postrzegana jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrona interesów zbiorowych społeczności lokalnej – art. 163 Konstytucji. Przenikanie się sfery imperium i dominium w działalności samorządu rzutuje na kształtowanie się granic własności komunalnej gwarantowanej w art. 165 Konstytucji, jak i wskazuje, że ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji j.s.t.[98] Wykorzystywanie własności komunalnej w celu wykonywania zadań publicznych sprawia, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych. Nie można nie dostrzegać podstawowych różnic między pozycją prawną osoby fizycznej, jak i prawnej prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem gminy jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzanych jej zadań[99]. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (gminy) determinuje charakter praw i wolności przyznanych

96 Wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2015 r. – syg. akt V CSK295/14; wyrok Sadu Najwyższego z 10 lutego 2012 – syg. akt II CSK 195/11.

97 W wyroku z 12 kwietnia 2000 r, K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87.

98 Wyrok TK z 25 listopada 2003 r., K. 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96.

99 Wyrok TK z 29 maja 2001 r., K/01; postanowienie TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05.

im na mocy Konstytucji. Na gruncie Konstytucji można mówić o zróżnicowanym zakresie ochrony praw do własności osób fizycznych lub osób prawnych prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy[100].

Zatem ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia[101]. Ta teza została przechwycona przez sądy administracyjne, które poszły nieco dalej w „interpretowaniu samodzielności". W jednym z orzeczeń sąd administracyjny zauważył, że „zakres i treść tej samodzielności można ustalić dopiero za pomocą wykładni odniesionej do konkretnej sytuacji"[102].

IX. We współczesnej polskiej doktrynie prawa samorządowego, ale również w ustawodawstwie, znajdujemy odwołanie się do poglądów charakterystycznych dla okresu międzywojennego, zarówno tych których rzecznikiem był J. Panejko widzący w samorządzie zdecentralizowną administrację[103], jak i poglądów T. Bigo wiążącego samorząd z koncepcją naturalistyczno-państwową[104].

Musimy mieć świadomość, że budujemy samodzielność samorządu terytorialnego w ramach tzw. koncepcji samorządu państwowego. W tym podejściu samorząd stanowi formułę decentralizacji administracji publicznej, czyli element architektury państwa ograniczającego w ten sposób dawniejszy scentralizowany system władzy publicznej. To oznacza w istocie traktowanie samorządu na zasadzie wyjątku i poszukiwanie dla wszystkich przejawów jego działalności, konkretnej ustawowej podstawy prawnej. To powinno mieć jednak miejsce tylko w sferze działań władczych samorządu. Za sporem o realną treść domniemania zadań gminy stoi zatem podstawowy spór aksjologiczny i ideologiczny – o istotę władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym: czy jej podstawą jest demokracja rozumiana jako samoorganizacja społeczeństwa, czy też traktowanie państwa w sposób etatystyczny jako podstawowego elementu organizacji społeczeństwa.

Pojęcie samodzielności samorządu w wielu przypadkach staje się fikcją prawną, między innymi poprzez celowe zabiegi ustawodawcze i stosowanie w ustawodawstwie pojęć nieostrych. Oczywiście tego typu zabiegi

---

100 Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98, Dz.U. 2000, nr 28, poz. 352.

101 Zob. wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r. K. 38/97 OTK ZU nr 3/1998, poz. 3; z 9 kwietnia 2002 r., K. 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17.

102 Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, nr 3, poz. 77.

103 J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934 (reprint Warszawa 1990).

104 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, (reprint Warszawa 1990).

legislacyjne mają na celu nadanie konkretnym konstrukcjom prawnym większej elastyczności i niewątpliwie służą lepszemu stosowaniu prawa. Jednak z tego typu rozwiązaniami nader często możemy spotkać się na gruncie przepisów, które dotyczą gospodarki finansowej samorządu terytorialnego, a więc obszaru funkcjonowania samorządu istotnego dla umacniania jego samodzielności. Samo pojęcie gospodarki finansowej nie jest na gruncie polskiego prawa zdefiniowane. W praktyce pojęcie to najczęściej stosuje się w wąskim znaczeniu jako działalność w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Można postawić tezę, że stosowanie pojęć nieostrych w przypadku samorządowej gospodarki finansowej ma na celu zmuszenie samorządu do większej partycypacji w finansowaniu zadań publicznych, które w wielu przypadkach pozostają zadaniami administracji rządowej[105], a w przypadku gmin służy wspomaganiu finansowemu realizacji zadań powiatu lub województwa.

Inną przyczyną, która wpływa również na nie najlepszą ocenę przestrzegania zasady samodzielności w praktyce jest pewna nieumiejętność spojrzenia na prawo samorządowe na tle całego systemu prawa. Najlepszym tego przykładem są problemy, jakie w tym zakresie wyłaniają się na tle interpretacji ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 17 ust. 3 tej ustawy gmina ma prawo i obowiązek zapewnić bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu dziecka do szkoły albo do zwrotu kosztów jego przejazdu środkami komunikacji publicznej, gdy mieszka ono w obwodzie szkoły. Rozumowanie a contrario wskazywałoby, że takiego obowiązku gmina nie posiada, gdy dziecko mieszka w innej gminie. Z samej ustawy wynika, że intencją ustawodawcy było ograniczenie możliwości finasowania przewozów dziecka, gdy jest ono mieszkańcem innej gminy. Jeżeli spojrzymy na ten problem – jak zauważa sąd administracyjny – przez pryzmat Konstytucji i wynikającej z niej zasady równości, prawa wyboru szkoły, do której ma uczęszczać dziecko, a także Konwencji o Prawach Dziecka, to stosując wykładnię prokonstytucyjną, celowościową i systemową musimy uznać, że żądania rodziców zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki nad dzieckiem są uzasadnione[106]. Czy jednak żądania bezpłatnego transportu dziecka dotyczą tylko przewozu do szkoły znajdującej się w sąsiedniej gminie, czy mogą dotyczyć

105 Ustawa o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. z 2005 r., Nr 155, poz. 1298 ze zm.) w art. 2 ust. 2 stwierdza, że j.s.t. mogą wspierać, w tym finansowo, rozwój sportu kwalifikowanego. Ustawa z 1996 roku o kulturze fizycznej (tekst jedn. Dz.U., Nr 226, poz. 1675 ze zm.) w art. 4 stanowi „organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego tworzą warunki prawno-organizacyjne i ekonomiczne dla rozwoju kultury fizycznej".

106 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2015 r., syg. akt I SA/Rz 699/15.

bezpłatnego transportu do szkoły znajdującej się w gminie w innym województwie? Nie próbując odpowiedzieć na to pytanie (bo odpowiedź jest oczywista) ograniczę się tylko do stwierdzenia, że nie każde próby poprawiania przez sądy intencji ustawodawcy i szukanie „ducha ustawy" prowadzi do racjonalnych rozwiązań.

Od wielu już lat trudno w działalności legislacyjnej parlamentu mówić o wizji prawa samorządowego. Nowe konstrukcje prawne są wymuszane przez okoliczności polityczne i ekonomiczne. Znaczą rolę w tej ostatniej sytuacji odgrywa działalność „legislacyjna" Ministerstwa Finansów. Tradycją niejako polskiego ustawodawstwa w tym zakresie staje się przedstawianie projektów ustaw bez pogłębionej analizy ekonomicznej – co szczególnie w przypadku samorządu rodzi dalsze kłopoty. To, że takie rozwiązania przyjmowane są w pośpiechu nie pozwala spokojnie zastanowić nad konstrukcją norm, jakie mogą być tworzone w oparciu o projektowane przepisy. Pośpiech legislacyjny powoduje, że w wielu przypadkach świadomie przyjmowane i uchwalane są rozwiązania dwuznaczne lub z sobą sprzeczne[107].

Na ograniczoną samodzielność samorządu wpływa również niestabilność legislacyjna oraz brak szybkiej reakcji parlamentu na problemy samorządu[108] – przykładowo tylko w ostatnim okresie: perypetie legislacyjne z ustaleniem indywidualnego wskaźnika długu każdej j.s.t., nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rozwiązanie problemu tzw. subwencji wyrównawczej („janosikowego"), są najlepszym tego przykładem.

Od 1990 roku zakres zadań realizowanych przez samorządy wykazuje stale tendencję rosnącą i niewątpliwie proces ten ma charakter ustrojowy. Następuje to w oparciu o system niewydolny ekonomicznie, przy braku rzeczywistej systemowej reformy finansów publicznych. Kwestia finansów publicznych to kwestia nas wszystkich, a nie tylko władz samorządowych. Na te problemy ustrojowo-polityczne nakłada się brak adekwatności finansowania do realizowanych zadań publicznych – dość powszechne jest przekonanie, że samorządowi przekazywane są zadania, z którymi administracja rządowa sobie nie radzi. Sytuacja finansowa samorządu nie może być jednak rozpatrywana w oderwaniu od sytuacji finansowej państwa. Poszukiwanie nowych dochodów dla samorządu niewątpliwie od strony politycznej spotka się z zarzutem nadmiernego

107 Patrz: dyskusje w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na temat tzw. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w gospodarce samorządu, postanowienia ustawy o zarządzaniu kryzysowym, które dopuszczały istnienie ujemnej rezerwy na zarządzanie kryzysowe.

108 Por. R.P. Krawczyk, *Funkcja informacyjna Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola*, Warszawa 2013, s. 283–319.

fiskalizmu. Stąd też rzadko wraca się do pomysłów z powszechnym podatkiem katastralnym od wartości nieruchomości, czy też nie analizuje się w wystarczającym stopniu wysokości ukrytych opłat (tzw. opłaty przesyłowej, abonamentowej) w cenach energii i gazu, które z powodzeniem w części mogłyby zwiększyć dochody j.s.t. Podobnie zakończyła się dyskusja z tzw. PIT komunalnym[109].

Problemem, który rzutuje na pojmowanie samodzielności samorządu terytorialnego jest również ignorowanie głosu obywateli – widać wpływ poprzedniego systemu. Dążenie do rzeczywistego samorządzenia w j.s.t. powinno zmienić stosunek władzy do inicjatyw oddolnych – w chwili obecnej są one ignorowane a udział obywateli na sesjach rad jest złem koniecznym, nie ma wysłuchań budżetowych, debaty budżetowej z udziałem obywateli, większego wpływu ciał nieformalnych na kreowaną rzeczywistość w gminach, występuje olbrzymie upolitycznienie samorządu, który został zawłaszczony przez główne partie polityczne. Umacnianie koncepcji samorządu państwowego bez rzeczywistego udziału obywateli oraz prób ich zainteresowania budowaniem społeczeństwa obywatelskiego nie jest koncepcją właściwą. Można mieć także wiele zastrzeżeń do sprawności zarządzania w wielkich miastach – dobór kadry kierowniczej następuje często w oparciu o zasadę łupów politycznych, czego potem wyraźnym efektem jest brak ekonomizacji działań.

Dość skromny jest faktyczny zakres prawa miejscowego. Ustawodawca często niepotrzebnie zbyt kazuistycznie podchodzi do regulowania spraw technicznych związanych z wykonywaniem przez samorząd jego zadań. Na ogół odbywa się to poprzez akty rangi wykonawczej. Z punktu widzenia interesów samorządu, specyfiki poszczególnych jednostek terytorialnych, regulacje powinny mieć raczej charakter ramowy, tak aby samorząd tworząc własne akty mógł dostosować sposób wykonywania zadania do własnych potrzeb. Niestety sztywne regulacje, moim zdaniem wkraczające w istotę samodzielności samorządu, nie pozwalają modyfikować rozwiązań w taki sposób, aby były one dostosowane do warunków miejscowych. Szczególnie jest to widoczne w konstrukcjach prawnych dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji, spraw związanych z oświatą, warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości, od środków transportowych, stanowiących regionalna pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową, pomoc na infrastrukturę lokalną.

---

109 Patrz: J. Łukomska, P. Swianiewicz, *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Warszawa 2015.

Bibliografia

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, (reprint Warszawa 1990).

Borodo A., *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*, Warszawa 2006.

Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000.

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Chmielnicki P., Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

Czachowski P., Jaroszyński A., Piątek S., *Prawo samorządu terytorialnego, Przepisy z komentarzem*, Warszawa 1997.

Czudec A., *Znaczenie transferów zewnętrznych w kształtowaniu stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 40, 4.

Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. Dolnicki B., ABC 2010.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.

Dobkowski J., *Wielopostaciowość gminy w prawie polskim*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, t. 1, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.

Feja-Paszkiewicz A., *Ustalenie i zmiana granic gmin w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2010, nr 83.

Feret E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*.

Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – studium finansowo-prawne*, Katowice 2003.

Gonet W., *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne" 2006, nr 1–2.

Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, LEX a Wolters Kluwer bussines, Warszawa 2011.

Jastrzębska M., *Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 7–8.

Kieres L. *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 9.

Kmieciak H., *Dochodzenie i egzekucja opłaty śmieciowej*, Wydawnictwo TAXPRESS, Warszawa 2013.

Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Bochnia 2004, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, z. 2.

KosikowskiC., *Powinności i możliwości prawne oddziaływania państwa na wydatki publiczne*, „Państwo i Prawo", 2004, nr 12.

Kosikowski C., *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004.

Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1995.

Krawczyk R.P., *Funkcja informacyjna Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz regionalnych izb obrachunkowych*, [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola*, red. Krawczyk R.P., Stec M., LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Krawczyk R.P., *Efektywność i skuteczność nadzoru nad samorządem terytorialnym a uwarunkowania prawno-faktyczne*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 10.

Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 12.

Miemiec W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011.

Miemiec W., Pest P., *„Janosikowe" a standardy dotyczące procedur wyrównawczych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, [w:] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, red. Ofiarska M., Szczecin 2015.

Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 2005.

Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy" 4 (81) 2007.

Łukomska J., Swianiewicz P., *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Warszawa 2015.

Oniszczuk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934 (reprint Warszawa 1990).

Pawłyta A., *Samodzielność – pojęcie i granice*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. Sługocki J., Bydgoszcz 2009

Piotrowska-Marczak K., *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych a własność komunalna*, [w:] *Własność komunalna*, red. Wawak T., Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1991.

Rachtan P., Rzepliński A., *Trybunał Konstytucyjny nie jest w wieży z kości słoniowej*, „Nowe Życie Gospodarcze" 2013, 6 IX, nr 7–8.

Radlińska E.M., *Trybunał Konstytucyjny stał się strażnikiem spadających dochodów państwa*, „Gazeta Prawna" 2013, 19 IV.

Regulski J., *Samorząd a model państwa*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 10(80), 20 maja 2010.

Regulski J., *Życie splecione z historią*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2014.

Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, red. Sarnecki P., Warszawa 2005.

Serwacki J., *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. Sarnecki P., Warszawa 2005.

Stec M., Krzywoń A., *Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola*, red. Krawczyk R.P., Stec M., Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Surówka K., *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej j.s.t. Zmiana struktury finansowania na przestrzeni ostatnich 10 lat – degresja samodzielności finansowej j.s.t.*, [w:] *V Konferencja „Finansów Komunalnych", Samodzielność finansowa czy międzysamorządowa redystrybucja dochodów?*, Jachranka 23–24 A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy*, Zagadnienia administracyjno-prawne, Warszawa 2002, s. 22.

Wierzbicki J., *W służbie nauki o finansach, Klasycy nauki poznańskiej*, Poznań 2008,

Cuda przy ustawie o rewitalizacji, „Gazeta Wyborcza" 2015, 4 IX.

Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z dnia 24 stycznia 1995 r., K 5/94, OTK 1995, nr 1, poz. 3.
Wyrok TK z dnia 17 października 1995 r., K 10/95, OTK 1995, nr 2, poz. 10.
Wyrok TK z dnia 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33.
Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.
Wyrok TK z dnia 23 października 1996 roku, K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.
Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K. 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.
Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.
Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.
Wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 162.
Wyrok TK z dnia 29 lutego 2000 r., K 31/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 6.
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r, K 8/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 87.
Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., K/01.
Wyrok TK z dnia 5 listopada 2001 r. – U1/01, OTK ZU, 2001, nr 8, poz. 247.
Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 2, poz. 11.
Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, nr 1, poz. 4.
Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2002 r., K 21/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 17.
Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 96.
Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., K 1/03 OTK-A 2003, nr 8 poz. 85.
Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., K 8/03, OTK ZU 2004, nr 5A poz. 37.
Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2004 r., K 8/98 OTK 2000, nr 3, poz. 87.
Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., K 3/05, OTK-A 2005/11, poz. 131, także: LEX nr 257765.
Wyrok TK z 18 września 2006 r., K 27/05, OTK-A 2006/8, poz. 105, także: LEX nr 208367.
Postanowienie TK z dnia z 11 kwietnia 2007 r., K 2/2007, OTK-A 2007, nr 4, poz. 43.
Postanowienia TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU 2007, nr 6A, poz. 60.
Postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r., S 3/09, OTK-A 2009, nr 5, poz. 75 w sprawie K. 37/06.
Wyrok TK z dnia 26 stycznia 2010 r., K 9/08, OTK-A 2010, nr 1, poz. 4.
Wyrok TK z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10, Dz.U. 2013, poz. 432.

Wyroki sądów administracyjnych i sądów powszechnych

Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r. – II SA/Wr 1302/97, OwSS 2000, nr 3, poz. 77.
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1995 r. – II SA 1682/94 ONSA 1995, nr 4, poz. 186.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 lipca 2006 r. – I SA/Gl 927/06, LEX nr 195716.
Wyrok NSA z dnia 13 marca 2007 r. – II GSK 303/06, LEX nr 400248.
Wyrok NSA z dnia 21 października 2008r. – II GSK 411/08.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 lutego 2008 r. – II SA/Rz 706/07, LEX nr 394051.
Wyrok NSA z dnia 18 października 2007 r. – II OSK 1191/07, LEX 400451.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2000 r. – I SA/Gd 2038/99, LEX nr 48825, także OwSS 2001/3, poz. 104.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 czerwca 2015 r. – I SA/Łd 511/15.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2015 r. – syg. akt I SA/Rz 699/15.
Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 czerwca 2014 r. syg. akt II C 322/09.
Wyrok Sądu Najwyższego z 20 lutego 2015 r. – syg. akt V CSK295/14.
Wyrok Sądu Najwyższego z 10 lutego 2012 – syg. akt II CSK 195/11.