

Anna Chorążewska*

 <https://orcid.org/0000-0003-2917-3119>

Zasada ochrony samorządności terytorialnej a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Konstytucja RP z 1997 roku (preambuła, rozdz. I i VII), regulując zagadnienia odnoszące się do statusu ustrojowego samorządu terytorialnego, zagwarantowała Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość kształtowania demokratycznych podstaw samorządności terytorialnej w naszym kraju¹. W ustawie zasadniczej zawarto bowiem legalną definicję wspólnoty samorządowej, przesądzono przynajmniej dwuszczeblową strukturę samorządu terytorialnego, a także zdeterminowano naturę przedmiotu jego władztwa, bezpośrednio wiążąc ją z uprawnieniem i obowiązkiem wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto, za pomocą norm-reguł, zreglamentowano szereg kwestii organizacyjnych samorządności terytorialnej, przesądzając, że jest ona niezbędnym, a zarazem niezbędnym, elementem systemu sprawowania władzy publicznej. W ten sposób zdecydowano, że status ustrojowy instytucji ją sankcjonującej, powinien być charakteryzowany przez stanowiące trzon samorządności trzy cechy: zasadę pomocniczości, określenie samorządu jako wspólnoty oraz uznanie zadań publicznych za kryterium wyznaczania zakresu uprawnień samorządu terytorialnego z jednoczesnym rozstrzygnięciem, że idea władzy subsydiarnej powinna w naszym kraju stanowić fundament konstrukcji aparatu władzy².

W efekcie w piśmiennictwie panuje zgoda, że z perspektywy regulacji ustawy zasadniczej instytucja samorządu terytorialnego powinna być klasyfikowana jako jedna ze struktur społeczeństwa obywatelskiego, a zarazem partner organów

* Dr hab. Anna Chorążewska, prof. UŚ – Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach.

1 P. Sarnecki, *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 45.

2 Zob. A. Łabno, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 39.

władzy państwowej (centralnej i terenowej) w sprawowaniu władzy publicznej. W myśl konstytucyjnej zasady pomocniczości³, nakazującej umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot (w tym samorządowych), jednostki samorządu terytorialnego powinny zatem zostać wyposażone w wyznaczające zakres ich domeny reglamentacyjnej własne, wykonywane samodzielnie uprawnienia. Niemniej badacze nie doszli do jednomyślności w przedmiocie oceny charakteru przysługującego interesującej nas instytucji władztwa. Jedni kwalifikują je jako szczególną część egzekutywy⁴, a drudzy – z powołaniem na dyspozycję art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej – podkreślają, że samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu istotną część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – uwypuklając przy tym, że nie sposób przyjąć, iż sprawuje on wyłącznie część władzy wykonawczej⁵. Te konstatacje prowadziły do wniosku, iż samorząd terytorialny w rozwiniętej postaci może urastać do rangi czwartej władzy, mającej apetyt na prawodawstwo, na coraz szersze administrowanie, a nawet na proste formy wymiaru sprawiedliwości⁶. Jednocześnie w rozważaniach o samorządności terytorialnej nie może umknąć z pola widzenia to, że w ustawie zasadniczej nie wyrażono wprost odnośnej zasady ustroju, nie dokonano rozdziału zadań w sferze władzy publicznej między organy władzy państwowej (centralnej i terenowej), a organy władzy samorządowej, poprzez

3 Uwypuklić należy, że choć idea subsydiarności wyrażona została jedynie w preambule do Konstytucji RP z 1997 r. w nauce panuje zgoda, że ma ona status jednej z zasad ustroju naszego państwa, posiadającej istotne znaczenie dla pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego. Mianowicie w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że nie sposób uznać za powszechny pogląd o normatywnym charakterze preambuły do konstytucji, niemniej ich autorzy, a także zwolennicy „muszą mieć pełną świadomość tego, że ich treść może być w określonych okolicznościach odczytywana nie tylko jako manifestacja aksjologiczna, ale także jako materiał do budowy norm prawnych (konstytucyjnych) nie mniej wartościowy (a może nawet bardziej?) niż ten, który znajdzie się w części artykułowanej konstytucji”. Zob. A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 176 i n. Podobne wypowiedzi odnajdujemy w uzasadnieniach do orzeczeń TK, który wyjaśnia, że „z tekstu preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek, co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej konstytucji”. Zob. wyrok TK z dnia 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49. Por. W. Płowiec, *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010 nr 1, s. 9–12, 19, 22. Jednocześnie, pomimo kategoryczności zacytowanego stwierdzenia, w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że analiza orzecznictwa trybunańskiego pozwala twierdzić, iż organ ten wyinterpretował ze wstępu normy prawne w odniesieniu do co najmniej dwóch zamieszczonych w nim zwrotów, a mianowicie: „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” oraz „współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości”. Zob. R.M. Małajny, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 119.

4 Zob. w uzasadnieniu do wyroku TK z dnia 29.11.2005 r., P 16/04, OTK 2005, nr 10A, poz. 119.

5 R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 123.

6 A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, tamże, s. 127.

skonkretyzowanie sfery wyłączności reglamentacyjnej samorządu terytorialnego (tj. obszaru samodzielnie i niezależnie od administracji rządowej samorządzanego przez organy samorządu terytorialnego)⁷.

Ustrojodawca pozostawił zatem ustawodawcy znaczną swobodę przy kształtowaniu praktycznego wymiaru samorządności terytorialnej i udziału jego struktur w sprawowaniu władzy publicznej. Wydaje się, że przyczyną takiego rozstrzygnięcia było uwzględnienie okoliczności, że samorząd terytorialny, jako instytucja głęboko osadzona w strukturze społeczeństwa obywatelskiego⁸, powinien mieć ustrojowo zagwarantowaną możliwość naturalnej ewolucji, stosownie do rozwoju i osiągania kolejnych etapów dojrzałości polskiego społeczeństwa obywatelskiego. W założeniu ustrojodawcy regulacja konstytucyjna nie może być czynnikiem hamującym naturalne procesy zachodzące wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, a których efektem jest sukcesywne zwiększanie świadomości oraz aktywności lokalnych i regionalnych wspólnot, a także narastająca potrzeba stworzenia szerszych i niejednokrotnie innej natury warunków prawnych (niemożliwych z góry do przewidzenia w trakcie prac ustrojodawczych) do wyartykułowania i następnie realizowania ich lokalnych czy regionalnych interesów i potrzeb. W efekcie wciąż aktualne pozostaje pytanie o istotę samorządności terytorialnej i jej status ustrojowy⁹.

Poszukując odpowiedzi na tak postawione pytanie zastrzec należy, że wskazane powyżej, jak się wydaje zamierzone „niedostatki” regulacji konstytucyjnej, nie mogą być interpretowane w ten sposób, że ustawodawca dysponuje w analizowanej materii pełną swobodą reglamentacyjną. Ustawa zasadnicza wyznacza niewątpliwie pewne ramy dla unormowań ustawowych, co więcej, przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego¹⁰, po dokonaniu szczegółowej analizy podstaw ustrojowych polskiej samorządności, okazali się być jednomyślni w kwestii uznania, że do kręgu zasad ustroju wyznaczonych przepisami Konstytucji RP z 1997 roku należy taka, która odnosi się do samorządności terytorialnej. I tak B. Banaszak określił ją mianem zasady istnienia samorządu terytorialnego¹¹, zaś w podręczniku do prawa konstytucyjnego pod redakcją M. Grzybowskiego zakwalifikowano ją jako część większej całości i wysławiono jako zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego¹² podobnie do postulowanej

7 A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 8–9.

8 Por. A. Łabno, *System rządów...*, s. 40.

9 A. Chorążewska, *Zasada ochrony...*, s. 10.

10 W nauce prawa konstytucyjnego panuje zgoda, że brak wyrażenia w Konstytucji *expressis verbis* normy prawnej o stosownej treści (w tym nazwania zasady ustroju), nie stanowi przeszkody dla uznania określonej wartości za element aksjologii państwa, a następnie wystawienia odpowiedniej zasady ustroju stosownie do treści tej wartości.

11 B. Banaszak, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 17.

12 Zob. M. Grzybowski, A. Jackiewicz, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009, s. 73 i 81–82. Podobnie M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Prawo*

w piśmiennictwie z zakresu samorządu terytorialnego zasady samorządności i decentralizacji władzy publicznej¹³. Z kolei P. Czarny, wraz ze sformułowaniem zasady konstytucyjnej jednolitości państwa, wyjaśnia, że jej immanentną część stanowi szereg wartości, które w warstwie normatywnej wysławiane są nie tylko przez maksymę unitarności państwa z art. 3, ale także przez dwie dalsze reguły ustrojowe, nakazujące decentralizację władzy (art. 15) oraz wprowadzenie samorządu terytorialnego (art. 16)¹⁴. L. Garlicki również postrzega samorządność terytorialną jako część większej kategorii ustrojowej. Mianowicie z postanowień Konstytucji RP wyodrębnia – niewyrażoną w niej *expressis verbis* – zasadę społeczeństwa obywatelskiego, by następnie wyjaśnić, że społeczeństwo obywatelskie to „społeczeństwo pluralistyczne, w którym każdy ma możliwość działania w wybranych przez siebie organizacjach i strukturach, służących realizacji jego podmiotowości jako obywatela, pracownika czy mieszkańca”. W konsekwencji upodmiotowienie obywatela jako mieszkańca nie może zostać zrealizowane w inny sposób, niż przez stwierdzenie istnienia prawnego wymogu powołania samorządu terytorialnego wraz z przyznaniem mu uprawnienia do wykonywania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych (art. 15 i 16)¹⁵. W podręczniku pod red. R.M. Małajnego omawianą wartość konstytucyjną nazwano z kolei po prostu zasadą samorządności terytorialnej¹⁶. Na tle tych ustaleń nie sposób kwestionować, że samorządność terytorialna jest częścią tożsamości konstytucyjnej naszego państwa, niemniej wątpliwości można zgłosić pod adresem precyzji sposobu wysłowienia (nazwania) odnośnej doń zasady ustroju¹⁷.

konstytucyjne, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 124; A. Bisztyga, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, [w:] *Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*, Katowice 1998, s. 102.

13 Zob. B. Dolnicki, *Miejsce samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce...*, s. 49 oraz tenże, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 33.

14 Zob. P. Czarny, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 78.

15 Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 72–73. To zapatrywanie wrazone w doktrynie prawa konstytucyjnego zauważa i uznaje J. Ciapała. Niemniej, równocześnie, proponuje przyjęcie tezy, że łączna interpretacja w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP pozwala na wskazanie istnienia konstytucyjnej zasady samorządności terytorialnej, która stanowi część zasady społeczeństwa obywatelskiego. Zob. J. Ciapała, *Samorząd terytorialny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, Szczecin 1999, s. 17–18.

16 R.M. Małajny, A. Chorążewska, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 145 i 691–697.

17 A. Chorążewska, *Zasada ochrony...*, s. 242–244.

1. Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego z perspektywy charakteru przynależnego mu władztwa oraz katalogu zasad ustroju RP

Poszukując właściwego wyśłowienia zasady ustroju i przynależnego omawianej instytucji j władztwa, należy uwzględnić, że w postanowieniach Konstytucji ustrojodawca zawarł normy prawne, które zarówno z perspektywy ustrojowo-prawnej, jak i funkcjonalnej samorządu terytorialnego i jego organów) determinują status wspólnot samorządowych¹⁸. W tak wyznaczonych ramach powinny mieścić się rozwiązania prawne zawarte zarówno w ustrojowych ustawach samorządowych, jak i rozwijających je ustawach, sankcjonujących szczegółowe zadania i kompetencje organów samorządowych w różnych obszarach jego społeczno-politycznej aktywności. Stworzony w ten sposób wzorzec normatywny samorządności lokalnych i regionalnych wspólnot oraz refleksowo samorządu, nie może być interpretowany i rozwijany inaczej niż przez pryzmat aksjologii ustawy zasadniczej. To wypływający z niej system wartości determinuje miejsce wspólnot samorządowych i samorządu terytorialnego w systemie sprawowania władzy publicznej oraz sposób, formy i ograniczenia dla realizowania się jednostki jako upodmiotowionego mieszkańca określonego terytorium kraju. W konsekwencji za immanentny element analizowanej kategorii ustrojodawstwa uznać należy nie tylko prawo lokalnych czy regionalnych wspólnot do usankcjonowania ustawą samorządu terytorialnego o określonej treści, lecz również system instytucji i procedur służących udzieleniu temu prawu stosownych gwarancji i niezbędnej ochrony. Na gruncie regulacji konstytucyjnej nie sposób postulowanej zasady określać mianem „tylko” zasady samorządności terytorialnej. Chcąc uwzględnić wypływające z aksjologii konstytucji tak uwarunkowania materialne (pozycja ustrojowa), jak i formalne (system procedur zabezpieczających) samorządności terytorialnej wymagające urzeczywistniania w ustrojowych ustawach samorządowych, wydaje się, że poprawniejsze jest nazwanie jej zasadą ochrony samorządności terytorialnej, a następnie zrekonstruowania jej treści, opierając się na modelu formalnym samorządu terytorialnego w Konstytucji RP z 1997 roku, orzecznictwie trybunalskim oraz dorobku polskiej prawniczej myśli samorządowej¹⁹.

Istotnym elementem charakterystyki konstytucyjnego modelu samorządności terytorialnej stał się również przedmiot i zakres władzy publicznej przynależnej omawianej instytucji. Można postawić tezę, że determinowany jest on przez dwa czynniki. Pierwszy to uplasowanie władztwa samorządu na tle zasady podziału władzy państwowej, a drugi to zawarte w ustawie zasadniczej założenia dla

18 Tamże, s. 27–91.

19 Tamże.

określenia w ustawie katalogu zadań publicznych przekazanych do samorządu lokalnych i regionalnych wspólnot. Dokonane w tej materii analizy prowadzą do konkluzji, że na gruncie polskiej Konstytucji (uwzględniając, że Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym – art. 3 Konstytucji RP) nie sposób wykazać istnienia podstaw ustrojowych do wyodrębnienia na podstawie art. 10 i w jego rozumieniu władzy municypalnej jako niezależnego i równorzędnego w stosunku do pozostałych segmentu władzy państwowej. Niemniej z zawartej w preambule do Konstytucji zasadzie pomocniczości, nakazującej umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot, wspólnie z dyspozycjami sankcjonującymi zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15) i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przypisanych im ustawą zadań publicznych, można wyinterpretować dwie przesłanki determinujące przedmiot i zakres władztwa samorządowego. Pierwsza pozwala, a nadto uzasadnia i zarazem nakazuje dokonanie – obok poziomego opartego na art. 10 – pionowego podziału władzy państwowej celem wyodrębnienia władzy municypalnej ze skutkiem prawnym włączenia jej do systemu wykonywania władzy publicznej ze statusem podmiotu uprawnionego – w granicach wyznaczonych przez prawo – do sprawowania przynależnego mu władztwa na zasadach samodzielności, a nie hierarchicznego podporządkowania i zależności od organów wyższego szczebla. Druga, w odniesieniu do kwestii wyznaczenia sfery władztwa samorządowego, pozwala przyjąć, iż z przywołanych zasad konstytucyjnych wypływa nakaz przyznania jako zadań własnych jednostkom samorządu terytorialnego tych zadań publicznych, które służą zaspokajaniu potrzeb i interesów wspólnoty samorządowej.

Dalsze szczegółowe, dokonane według drugiej przesłanki, analizy przedmiotu materii interesującego nas władztwa, które powinno zostać przekazane do samorządu wspólnot samorządowych, wbrew stanowiskom prezentowanym w piśmiennictwie i orzecznictwie trybunalskim, prowadzą do wniosku, że ustrojodawca nie przesądził w sposób jednoznaczny, iż mają to być sprawy należące do sfery działania egzekutywy. Na tle konstytucyjnego wymogu powołania samorządowymi ustawami ustrojowymi zarówno organów wykonawczych, jak i stanowiących oraz rozumienia pojęcia „samorząd wspólnoty samorządowej” w odwołaniu do art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej EKSL lub Karta)²⁰ jako prawa do samodzielnego kierowania i zarządzania sprawami wspólnoty, wydaje się to niewystarczające. Pełna realizacja tak rozumianego prawa do samorządu

20 Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607. Ten dokument 15.10.1985 r. przyjęła w Strasburgu działająca przy Radzie Europy Stała Konferencja Gmin i Regionów Europy. Wszedł on w życie z dniem 1.09.1988 r., Polska zaś ratyfikowała go w całości w 1993 r. pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z oznaczeniem dnia wejścia w życie na 1.03.1994 r., by następnie, w 2006 r., sprostować nazwę na obecnie obowiązującą – Europejska Karta Samorządu Lokalnego w drodze obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22.08.2006 r. o sprostowaniu błędów (Dz. U. nr 154, poz. 1107).

wymaga włączenia lokalnych i regionalnych samorządów do wykonywania zadań publicznych ze sfery kompetencyjnej należne zarówno do egzekutywy, jak i legislatywy. Jednocześnie przy wykonywaniu przyznanych samorządowi zadań publicznych nie może dojść do naruszenia interesu ogólnopaństwowego (determinowanego przez pojęcie dobra wspólnego z art. 1). Innymi słowy partykularnym lokalnym i regionalnym potrzebom i interesom nie można przypisać pierwszeństwa w stosunku do interesów państwowych. Na straży odpowiedniego wyważania kolidujących ze sobą potrzeb i interesów samorządowych i ogólnopaństwowych, ustrojodawca postawił zasadę legalizmu, zastrzegając, iż samorząd z przypisanego mu władztwa może korzystać wyłącznie na podstawie i w granicach wyznaczonych przez prawo (konstytucję i ustawy). W ten sposób ustawodawca został zobowiązany do dokonania podziału i rozdziału władzy państwowej²¹ w aspekcie pionowym pomiędzy władzę publiczną: centralną i terenową a samorząd terytorialny w taki sposób, aby z jednej strony zagwarantować samodzielność samorządu w samorządowaniu sprawami wspólnoty samorządowej, a z drugiej – wykluczający możliwość naruszenia interesów ogólnonarodowych. Wytyczną dla właściwego rozdziału zadań i kompetencji dla ustawodawcy stać się miała oczywiście odnośna aksjologia konstytucji wyrażająca się w postulowanej w niniejszym opracowaniu zasadzie ochrony samorządności terytorialnej.

2. Rekonstrukcja zasady ochrony samorządności terytorialnej

Analiza regulacji konstytucyjnej dokonana w konfrontacji z orzecznictwem trybunalskim i dorobkiem polskiej prawniczej myśli samorządowej prowadzi do wniosku, że proponowanej zasadzie ustroju²² należy przypisać strukturę wieloaspektową z założeniem, że każdy jej element wyraża inny przymiot konstytucyjnie chronionego statusu samorządu terytorialnego, pretendując do roli, uszczegóławiających go, dalszych zasad ustroju. Mianowicie wydaje się, że omawianą kategorię opisują i zarazem konkretyzują maksymy: samorządność terytorialna oraz ochrony konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego. Ta ostatnia realizowana jest przez

21 W niniejszym opracowaniu pod pojęciami tymi należy rozumieć: podział władzy – wyodrębnienie prawnych sfer działania państwa; rozdział władzy – rozdział aparatu państwowego, przydzielenie określonym organom lub grupom organów wyodrębnionych prawnych sfer działania państwa w postaci skonkretyzowanych zadań i kompetencji. Tak za R.M. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 100 i n.
22 A. Chorażewska, *Zasada ochrony...*, s. 97–226.

usankcjonowanie tak w ustawie zasadniczej, jak i w ustawach wielu instytucji i procedur gwarantujących funkcjonowanie w naszym państwie samorządu terytorialnego zgodnego z konstytucyjnym wzorcem. Z kolei treść pierwszej z przywołanych maksym ma inny charakter, mianowicie z jednej strony wyznacza właściwe rozumienie pojęcia samorządność terytorialna, a z drugiej akcentuje znaczenie konstytucyjnie chronionych idei: samodzielność, pomocniczość i decentralizacja zadań publicznych, przyznając im pozycję ustrojowych subreguł, formułujących wytyczne dla wyznaczania przede wszystkim zakresu władztwa należnego samorządowi terytorialnemu (jego jednostkom organizacyjnym) oraz zakresu i sposobu jego wykonywania²³.

2.1. Maksyma samorządności terytorialnej i jej subreguły

Przyjąć należy, że polski ustrojodawca w dyspozycjach art. 15 ust. 1 i art. 16 Konstytucji usankcjonował jako jeden z elementów tożsamości konstytucyjnej naszego państwa maksymę samorządności terytorialnej rozumianej jako istotny i wręcz najważniejszy aspekt większej kategorii ustrojodawstwa, determinującej status ustrojowy samorządu terytorialnego. W odwołaniu do dyspozycji art. 9 i art. 91 definicji legalnej interesującego nas pojęcia poszukiwać należy w art. 3 ust. 1 EKSL. W myśl przywołanej normy, wiążącej naszego ustrojodawcę w okresie prac ustrojodawczych wobec obowiązywania Karty w polskim porządku prawnym od 1994 roku, samorząd lokalny, a zatem i samorządność terytorialną, należy rozumieć i wyjaśniać jako „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”.

Jednocześnie – w konfrontacji z aksjologią konstytucji i jej szczegółowymi przepisami konstytuującymi wzorzec samorządności terytorialnej – zakresu przedmiotowego analizowanej maksymy nie można sprowadzić do „prostej” definicji z wyżej zacytowanego postanowienia Karty. Właściwe jego rozumienie wymaga uzupełnienia konstruowanej dla opisanie jej definicji o treść elementów dodatkowych, wypływających z reguł ustrojowych, takich jak subsydiarność, decentralizacja i samodzielność oraz norm-reguł zawartych w rozdziale siódmym Konstytucji. Te pierwsze na gruncie poglądów formułowanych w piśmiennictwie i orzecznictwie trybunalskim niewątpliwie uznawane są powszechnie za istotny i trwałe element determinujący pozycję ustrojową samorządu terytorialnego w Polsce. Można zatem przyjąć, że wyrażone w nich wartości uzupełniają treść definicji pojęcia samorządność terytorialna i stanowią swoiste subreguły proponowanej maksymy

²³ Terminy: zasada, maksyma i reguła są stosowane w niniejszym opracowaniu jako synonimy z punktu widzenia znaczenia językowego, z jednoczesnym założeniem, że słowo zasada służy oznaczeniu szerszej kategorii pojęciowej, na której treść składają się sformułowane w artykule maksymy i subreguły, wyrażające określone aspekty mającej charakter nadrzędny zasady.

– samorządność terytorialna. Te drugie zaś wyrażają założenia podstawowe i zarazem bezwzględnie wiążące dla ustawodawcy, przy przesądzeniu w ustrojowych ustawach samorządowych struktury i organizacji samorządu terytorialnego. W konsekwencji wyjaśnienie znaczenia będącej przedmiotem naszego zainteresowania maksymy ustrojowej wymaga posłużenia się definicją o charakterze złożonym, zawierającą elementy natury opisowej, a nawet postulatywnej. Przywołane wartości subsydiarność, decentralizacja i samodzielność odwołują się do własnego aparatu pojęciowego, zaś analiza użytych w nich terminów prowadzi do wniosku, że posługują się one zarówno kategoriami jednoznacznymi do zdefiniowania, jak i o charakterze deskryptywnym czy wręcz postulatywnym. Mianowicie opisują pożądaną przez ustrojodawcę stan rzeczy, którego osiągnięcie nie sprowadza się do przyjęcia „prostej” normy ustawowej, lecz wymaga wdrożenia procesu stopniowego ewoluowania znaczenia i skali udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (jej decentralizowania), stosownie do stopnia rozwoju i dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego.

W piśmiennictwie podkreśla się, że istota samodzielności analizowanej instytucji przejawia się w wyposażeniu wspólnoty samorządowej we własne prawa podmiotowe, które wykonywane są przez jej organy na zasadach prawem określonej (a zatem ograniczonej, ale jednak) samodzielności. Ta cecha niewątpliwie istotnie wyróżnia sprawowanie władztwa przez samorząd terytorialny od tego wykonywanego przez inne podmioty władzy publicznej²⁴.

Choć konstytucja²⁵ ani stosowne ustawodawstwo ustrojowe²⁶ nie zawierają definicji samodzielności, to jednak formułują pewne, właściwe wyłącznie dla niej

24 „Żaden organ administracji państwowej nie ma własnych praw podmiotowych, nie korzysta z przyznanej niejako *a priori* samodzielności (zwłaszcza chronionej w drodze sądowej), nie posiada osobowości prawnej”, A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 101.

25 Art. 16 ust. 2 Konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Art. 165 Konstytucji: „1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. 2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

26 Art. 2 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2019, poz. 506): „1. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Gmina posiada osobowość prawną. 3. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej”. Art. 2 ustawy z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. 2019, poz. 511): „1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Powiat ma osobowość prawną. 3. Samodzielność powiatu podlega ochronie sądowej”. Art. 6 ustawy z dnia 5.VI.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. 2019, poz. 512): „1. Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. 2. Województwo ma osobowość prawną. 3. Samodzielność województwa podlega ochronie sądowej”.

desygnaty. Mianowicie przyznają jednostkom samorządu terytorialnego prawną gwarancję możliwości decydowania o swoich sprawach w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z równoczesnym wyposażeniem ich w osobowość prawną wraz z uprawnieniem do dysponowania prawem własności oraz innymi prawami majątkowymi. W konsekwencji poszczególne szczeble samorządu terytorialnego mają możliwość samodzielnego działania w sferze prawa cywilnego oraz uczestniczenia w obrocie gospodarczym wspólnie z innymi podmiotami²⁷, łącznie z prawem wystąpienia na drogę sądową (z uwagi na przyznaną zdolność sądową) celem ochrony swoich interesów (art. 165 ust. 1). Ustrojodawca udzielił także jednostkom samorządu terytorialnego rękoi w zakresie sądowej ochrony ich samodzielności (art. 165 ust. 2). Konkludując, samodzielność tych jednostek może być rozpatrywana w kategoriach praw podmiotowych przysługujących im zarówno w sferze prawa prywatnego (cywilnego – *dominium*), jak i publicznego (administracyjnego – *imperium*). W tej pierwszej sferze samodzielność może być rozumiana jako ogół uprawnień, w której ramach jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować działania zmierzające do zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Natomiast w tej drugiej sferze owa samodzielność stanowi ogół kompetencji, określających wzajemne relacje między tymi jednostkami a państwem. To z kolei skutkuje możliwością poszukiwania ochrony tej samodzielności niezależnie od obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych²⁸.

Podkreślić przy tym należy, że jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem samodzielnym w granicach określonych przez Konstytucję i ustawy. W praktyce – wobec braku wyznaczenia minimum zadaniowego czy kompetencyjnego samodzielności jednostki samorządu terytorialnego – każdorazowo to ustawodawca wyznacza jej zakres przedmiotowy²⁹. To ustawa przesądza przedmiot, a także zakres, formy i środki, w jakich urzeczywistnia się samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Ze swej natury analizowana samodzielność ma zatem charakter względny czy zamknięty³⁰. W tak wyznaczonych ramach jednostka samorządu terytorialnego posiada prawo wydawania przepisów miejscowych oraz władztwo finansowe, osobowe (w znaczeniu samodzielnej polityki personalnej), organizacyjne i planistyczne. Jej samodzielność powiązana jest również z odpowiedzialnością własną za niezależnie wykonywane zadania. Dodać należy, że wszelkie zadania z zakresu administracji publicznej jednostka samorządu terytorialnego wykonuje na podstawie przypisania jej w tej materii w ustawie – ściśle

27 Zob. uchwała TK z dnia 27.09.1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46 i Wyrok NSA z dnia 4.02.1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, nr 3, poz. 77.

28 Zob. szerzej na ten temat: J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

29 A. Pawlyta, *Samodzielność – pojęcie i granice*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 95, 99–100.

30 Na „względny” charakter samorządności wskazuje J. Jagoda, *Sądowa ochrona...*, s. 47; zaś na jej charakter „zamknięty”, np. A. Błaś, *Problem samodzielności...*

zdefiniowanych – kompetencji. Z samej swej istoty samorząd terytorialny jest zatem silnie powiązany z państwem – jego władzą centralną i terenową, która poprzez swoje organy ma możliwość wpływania na jego działalność. Ów wpływ to nadzór nad samorządem terytorialnym. Ma on jednak ściśle określone granice prawa ingerencji administracji rządowej w obszar działania organów samorządowych. W ten sposób, między innymi, gwarantuje się samorządność jednostek samorządu terytorialnego (ich samodzielność w zarządzaniu swoimi sprawami)³¹.

W konsekwencji o tym, jakie i w jakim zakresie działania – na zasadzie samodzielności – powinny zostać ustawą przekazane do samorządu lokalnym i regionalnym wspólnotom i refleksowo jednostkom samorządu terytorialnego, decydują dwie dalsze subreguły maksymy samorządności terytorialnej: decentralizacja władzy publicznej oraz subsydiarności. Samodzielność samorządu terytorialnego oznacza bowiem jego niezależność w sferze sprawowania władzy wykonawczej oraz prawodawczej w granicach dokonanej w ustawie decentralizacji władzy publicznej, w duchu idei wyłącznie subsydiarnego działania władzy centralnej. Właściwy kierunek interpretacji reguły decentralizacji wyznacza ogólniejsza reguła pomocniczości, która wyrosła z potrzeby uspołecznienia procesu sprawowania władzy i przypisania władzy wyższego rzędu charakteru podmiotu uzupełniającego działania niższych szczebli organów aparatu państwowego w przypadku ich niewydolności, niezdolności do osiągnięcia założonych celów. Przywołując tę wartość ustrojodawca wyjaśnił w preambule do Konstytucji, że jej urzeczywistnienie (idei subsydiarności w praktyce) oznacza usankcjonowanie nakazu umacniania w ustawie uprawnień obywateli i ich wspólnot, odwołując się w ten sposób do jej legalnej definicji obowiązującej już w polskim porządku prawnym, a wyrażonej w EKSL. W jej postanowieniach czytamy, że obowiązek wykonywania zadań publicznych powinien przede wszystkim spoczywać na organach i władzach najbliższych obywatelom. Przekazywanie zadań innym organom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań oraz wymogom efektywności i oszczędności (art. 4 ust. 3)³².

Analizowana wartość konstytucyjna doczekała się też pogłębionej wykładni w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, który wyjaśniał: „władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania czy pozbawiając je samodzielności i samorządności. Władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać

31 Por. I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 175–193.

32 Zasada subsydiarności przywoływana jest także w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego. Według jej art. 6 ust. 2, „przy wykonywaniu swoich kompetencji władze regionalne winny, z poszanowaniem prawa, kierować się interesami mieszkańców, a także zasadą subsydiarności oraz brać pod uwagę rozsądne wymogi narodowej i europejskiej solidarności”. Regiony powinny także stosować zasadę subsydiarności w swoich stosunkach z władzami lokalnymi (art. 7 ust. 2).

w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego”³³. W innym orzeczeniu czytamy, że podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym powinno występować tylko wtedy, kiedy „rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego”, względnie, jeżeli „rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”³⁴.

Treść tak rozumianej reguły subsydiarności uzupełnia, wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP³⁵, kolejną subregułę samorządności terytorialnej – decentralizacji władzy publicznej. Tworzy ona podstawę do zdefiniowania zadań publicznych, a następnie dokonania w układzie pionowym podziału ich wykonywania pomiędzy państwo i samorząd terytorialny. W odniesieniu do tego zagadnienia w piśmiennictwie wskazuje się, że decentralizacja zakłada organizację administracji publicznej, charakteryzującą się funkcjonowaniem w jej obrębie podmiotów niezależnych, w ściśle oznaczonym zakresie, od centralnego ośrodka władzy. W konsekwencji uwypukla się trzy jej cechy: a) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, b) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, c) posiadanie odpowiednich funduszy dla realizacji własnej polityki³⁶. W praktyce decentralizacja władzy publicznej oznacza wdrożenie procesu polegającego na poszerzaniu uprawnień organów władzy publicznej niższego szczebla w drodze przekazywania im zadań do realizacji wraz z niezbędnymi środkami³⁷.

33 Zob. wyrok TK z dnia 20.04.2005 r., K 42/02, OTK 2005, nr 4A, poz. 38.

34 Zob. wyrok TK z dnia 18.02.2003 r., K 24/02, OTK 2003, nr 2A, poz. 11.

35 Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

36 Por. N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 11. Zob. też: E. Chojna-Duch, *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 331–245.

37 Konsekwencje usankcjonowania w ustawie zasadniczej analizowanych subreguł samorządności terytorialnej J. Ciapała kwalifikuje jako odstąpienie od omnipotencji władzy państwowej poprzez przyznanie prymatu uprawnieniom zrzeczeń i wspólnot samorządowych. Istota wymiaru normatywnego reguły pomocniczości sprowadzać się ma w szczególności do uznania istnienia nakazu optymalizacji realizacji jej celów i założeń, w możliwie największym stopniu. Owo założenie konkretyzować się ma z kolei w czterech podstawowych wytycznych: 1) nakaz zdecentralizowania organizacji państwa i przekazania społecznościom lokalnym i regionalnym istotnych atrybutów władzy państwowej z uzasadnieniem, że to działanie stanowi wyraz uczynienia zadość obowiązkom państwa w zakresie konstytucyjnych praw tych społeczności; 2) uznanie prymatu zadań i kompetencji samorządu nad państwem w załatwianiu spraw obywateli i podstawowych grup społecznych; 3) oparcie relacji państwo – samorząd na regułach prawnych zapewniających samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu administracji publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym poprzez usankcjonowanie reguły sądowej ochrony tak wyznaczonej ich samodzielności; 4) przyjęcie założenia, że sprawy ludzkie o znaczeniu podstawowym powinny być zarządzane przez

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że interesująca nas decentralizacja nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa opartej na stosownych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju RP. To założenie ustrojodawcy powinno być w konsekwencji wykładane z uwzględnieniem kontekstu interpretacyjnego wynikającego z rozumienia całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych składających się na ustrój państwa. W szczególności powyższe uwarunkowania powinny być uwzględniane przy określaniu granic decentralizacji. A mianowicie:

Po pierwsze, powinny one być wyznaczane przez zasadę jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji), czyli pod warunkiem zachowania właściwych relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy. TK wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał na szczególne znaczenie samorządu terytorialnego w demokratycznym ustroju państwa. Zwraçał jednocześnie uwagę, że prawa mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego do tworzenia wspólnoty samorządowej i uczestniczenia w sprawowaniu władzy publicznej nie są absolutne. Samorząd nie istnieje bowiem sam dla siebie. Z jednej strony ma on bowiem służyć pełniejszej realizacji praw jednostek, a z drugiej jako istotna część władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z zasady jednolitości Rzeczypospolitej (art. 3 Konstytucji); ograniczenia te w szczególności znajdują wyraz w podległości prawa miejscowego ustawie (art. 87 ust. 2)³⁸. Mówiąc inaczej, z regułą decentralizacji nie pozostają w sprzeczności takie rozwiązania ustrojowe, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno však zostać dokonane „w zakresie określonym prawem”, czyli „w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymagań racjonalności”³⁹.

Po drugie, że granice decentralizacji winien też określać art. 1 ustawy zasadniczej mówiący, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Według TK „oznacza to konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym. [...] Granice decentralizacji wynikają także z obywatelskiego prawa do dobrej administracji”⁴⁰.

I po trzecie, że 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

władzę publiczną zlokalizowaną jak najbliżej rozstrzyganego zagadnienia, łącznie z zagwarantowaniem możliwości dobrowolnego zrzeszania się ludzi celem wyręczania administracji publicznej w wykonywaniu tego rodzaju zadań. Zob. J. Ciapała, *Samorząd terytorialny...*, s. 11–12.

38 Zob. wyrok TK z dnia 18.02.2003 r., K 24/02, OTK 2003, nr 2A, poz. 11.

39 Tamże.

40 Tamże.

publicznych”. Ta właśnie zdolność stanowi istotną wartość konstytucyjną, bez której decentralizacja władzy publicznej traci swoje znaczenie jako zasadnicza podstawa ustroju demokratycznego i zaczyna temu ustrojowi zagrażać⁴¹.

Z uwzględnieniem powyższych ustrojowych założeń ramowych, reglamentowanych przez normy-zasady o deskryptywnym i postulatycznym charakterze, w rozdziale siódmym *Samorząd terytorialny*, za pomocą norm o bardziej szczegółowym charakterze o reglamentacji właściwej dla norm-reguł, ustrojodawca, zdeterminował konstytucyjne reguły organizacji samorządu terytorialnego⁴². W odwołaniu do tych przepisów możliwe staje się wyznaczenie konstytucyjnego modelu władztwa samorządu terytorialnego, którego treść w istotny sposób ogranicza swobodę reglamentacyjną ustawodawcy zwykłego⁴³. Analiza odnośnych norm przywołanego rozdziału ustawy zasadniczej zobowiązuje prawodawcę do wyposażenia w ustawie lokalnych i regionalnych wspólnot w prawo do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych. Jednocześnie zakres, przedmiot i katalog realizujących je zadań publicznych wraz ze stosownymi kompetencjami nie jest dowolny. Przepisami konstytucyjnym ustrojodawca przesądził materię, sposób i obligatoryjne warunki prawne sprawowania przynależnego samorządowi terytorialnemu imperium władzy publicznej⁴⁴. W tak wyznaczonym polu badawczym ustrojodawca przesądził bowiem, że po pierwsze, do gestii samorządu terytorialnego należy wykonywanie zadań publicznych nie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163). Po drugie, przesądził powinność utworzenia w drodze ustawy co najmniej dwuszczeblowej struktury samorządu terytorialnego⁴⁵, zakładając przy tym, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego posiadającą status konstytucyjny, a którą winien powołać ustawodawca, jest gmina⁴⁶ (art. 164 ust. 1). Po trzecie, sformułował na rzecz tej ostatniej domniemanie kompetencyjne w zakresie wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych wyraźnie innym jednostkom samorządu terytorialnego (art. 164

41 Tamże.

42 Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 303–326, 327–413. Na temat interpretacji rozdziału VII Konstytucji RP zob. A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 163–172 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 880–962; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 163–172 Konstytucji RP z 1997*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.

43 Por. L. Gardjan-Kawa, *Ustrój samorządu terytorialnego po reformie administracyjnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemysłu” 2001, nr 8, s. 120–124.

44 A. Chorążewska, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 696–700.

45 Zob. szeroko na ten temat K. Bandarzewski, *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 109–140.

46 Zob. szeroko na ten temat: P. Czarny, *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, tamże, s. 83–108.

ust. 3). Po czwarte, warunkując możliwość efektywnego i racjonalnego oraz na zasadach samodzielności, prawodawca przepisem konstytucyjnym przesądził, że jednostkom samorządu terytorialnego z mocy prawa przysługuje osobowość prawna oraz prawa własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1). Po piąte, dokonał rodzajowego podziału zadań publicznych, wykonywanych przez samorząd terytorialny na zadania własne i zlecone, zastrzegając, że w zakresie tych pierwszych winny się zmieścić te z zadań publicznych, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Te drugie z kolei to zadania, które winna wykonywać administracja centralna i terenowa, aczkolwiek względy uzasadnionych potrzeb państwa mogą przesądzić o możliwości zlecenia ich do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego (art. 166).

2.2. Maksyma ochrony konstytucyjnego modelu samorządu terytorialnego jako subreguła zasady ochrony samorządności terytorialnej

Na tle dotychczasowych rozważań zasadne staje się pytanie o przewidziany przez ustrojodawcę sposób ochrony konstytucyjnych podstaw samorządności terytorialnej. Z przeprowadzonych analiz wypływa wniosek, że zarówno ustawa zasadnicza, jak i regulacje ustawowe dają podstawy do zdefiniowania swoistego systemu ochrony podstaw ustrojowych samorządności terytorialnej. Do katalogu jego środków zakwalifikować można zarówno instrumenty kontroli i nadzoru, warunkujące praworządność działania aparatu administracji samorządowej, jak i procedury sądowej ochrony.

Sankcjonując instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym ustrojodawca sprecyzował jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Mianowicie, do sprawowania nadzoru realizowanego przez pryzmat legalności powołany został prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 1–2). Naturalną konsekwencją ustanowienia wskazanej instytucji stała się dla ustrojodawcy konieczność wyposażenia centralnej władzy państwowej w prawo do rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na rażące naruszanie konstytucji lub ustawy przez ten organ. Niemniej, aby uniemożliwić nadużywania tej instytucji przez egzekutywę, ustrojodawca wyposażył w tę kompetencję władzę ustawodawczą. Czyli o rozwiązaniu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego decyduje Sejm na wniosek Prezesa RM (art. 171 ust. 3)⁴⁷. Praworządne działanie aparatu administracyjnego

⁴⁷ Zob. szerzej na temat realizacji ustawowej samorządności terytorialnej w Polsce m.in.: M. Bąkiewicz, *Samorząd gminny*, [w:] *Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 207–254, 293–512; A. Wierzbica, *Samorząd powiatu*, tamże, s. 362–371; K. Sikora, *Samorząd województwa*, tamże, s. 415–503.

samorządu terytorialnego gwarantowane jest również przez ustrojodawcę i ustawodawcę poprzez usankcjonowanie różnych środków kontroli, na czele z procedurami kontrolnymi uruchamianymi przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Ponadto, udzielając gwarancji konstytucyjnej ustrojodawca przesądził, że samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w sprawowaniu przyznanej ustawą władzy publicznej podlega ochronie władzy sądowiczej. W tym zakresie przyznał organom lokalnych i regionalnych wspólnot prawo do uruchamiania postępowań przed sądami powszechnymi czy administracyjnymi celem ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2), zagwarantował wyłącznie sądowe rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej w zakresie wskazania uprawnionego do wykonywania określonego zadania publicznego (art. 166 ust. 1–3), a ponadto konstytucyjne podstawy ustrojowe samorządności terytorialnej objął ochroną udzielaną przez Trybunał Konstytucyjny (ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 2 art. 191).

Rękojmia konstytucyjności rozwiązań ustawowych w interesującym nas zakresie może być również realizowana, niezależnie od inicjatywy lokalnych wspólnot, na zasadach ogólnych, a zatem w trybie kontroli prewencyjnej i następczej, a także konkretnej, i skargi konstytucyjnej (art. art. 122, 191, 193, 79). Obowiązek szczególnej pieczy nad realizacją konstytucyjnego modelu władztwa samorządu terytorialnego spoczywa na Prezydencie RP jako organie pełniącym funkcję gwaranta ciągłości władzy państwowej, zobowiązanego do wykonywania zadania czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126). Dodać należy, że uruchamiając kontrolę konstytucyjności ustawy przez pryzmat jej niesprzeczności z podstawami ustrojowymi samorządności, prezydent RP nie jest limitowany przedmiotowo. W przeciwieństwie do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zakresem swego wniosku może objąć każdą kwestię odnoszącą się do przejawu samorządności oraz każdą wartość konstytucyjną ją wyznaczającą. Organ stanowiący może uczynić przedmiotem wniosku wyłącznie sprawy leżące w jego zakresie działania (a zatem nie wszystkich zadań i kompetencji leżących w zakresie właściwości tej jednostki i wszystkich jej organów). Niemniej faktycznej trudności w skutecznym udzieleniu ochrony konstytucyjnych podstaw samorządności terytorialnej może dostarczyć natura i sposób ich reglamentacji. Treść normatywna interesujących nas norm cechuje deskryptywny czy wręcz postulatywny charakter. Trudno, w szczególności na gruncie ustawy zasadniczej, zdefiniować decentralizację czy subsydiarność władzy centralnej wobec samorządu terytorialnego w sposób tak kategoryczny, aby możliwe było sformułowanie wzorca kontroli konstytucyjności prawa. W tym przedmiocie niejednokrotnie może okazać się konieczne sięgnięcie przez głowę państwa do instrumentów arbitrażu prezydenckiego w celu udzielenia stosownej gwarancji dla rozwoju samorządności terytorialnej. Wachlarz tych środków może zaś oscylować od form zinstytucjonalizowanych (jak wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy czy inicjatywa ustawodawcza) i nieformalnych,

prowadzących na drodze koncyliacji do zbalansowania i zharmonizowania kolidujących priorytetów władz centralnej i samorządowej w interesie dobra wspólnego, jak i potrzeb lokalnych czy regionalnych wspólnot.

3. Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jako wartość konstytucyjnie chroniona

Wracając do zagadnienia materii władztwa samorządu terytorialnego, przypomnieć należy, że ustrojodawca powierzył jego jednostkom prawo i obowiązek wykonywania zadań publicznych, dokonując zarazem ich podziału na własne i zlecone (art. 166 Konstytucji RP). Realizacja tych zadań przez samorząd terytorialny nie byłaby możliwa bez funduszy⁴⁸. Podstawą gospodarki każdej jednostki jest jej budżet, corocznie uchwalany przez jej organ stanowiący. Jako jedną z reguł organizacyjnych samorządności terytorialnej, ustrojodawca oznaczył wymóg zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych⁴⁹ stosownie do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1). Jednocześnie usankcjonował zasadę ustawowego określenia źródeł ich dochodów, z równoczesnym podziałem form tych dochodów na dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe przysługujące z budżetu państwa (art. 167 ust. 2–3). Wprowadzanie zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego powinno następować ze stosownymi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4). Do dochodów własnych zaliczane są m.in. wpływy z podatków lokalnych i opłat, dochody majątkowe (ze sprzedaży, najmu, dywidendy itp.) oraz udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tj. podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych. Dodać należy, że prawo ustanawiania – w granicach określonych w ustawach – wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168), stanowi kolejną regułę samorządności terytorialnej z rozdziału VII Konstytucji⁵⁰.

48 A. Chorążewska, *Zasada ochrony...*, s. 138–142.

49 J. Serwacki, *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] *Samorząd terytorialny...*, s. 141–154.

50 W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych*, Wrocław 2005. Zob. także: J. Chodarczewicz, *Problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego*, red. O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijał, Szczecin 2008, s. 92–97; K. Gardian, *Węzłowe problemy gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Polsce*,

Uzupełniając powyższe konkluzje, zwrócić należy uwagę, że subwencja ogólna jest przekazywana jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa, zgodnie z ustalonymi zasadami systemowymi. Dla gmin i powiatów składa się z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, dla województw z części oświatowej, wyrównawczej i regionalnej. Wyliczenie należnej subwencji odbywa się na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak liczba uczniów, dochody na jednego mieszkańca, wskaźnik bezrobocia, powierzchnia dróg itp. Samorząd może dowolnie dysponować pieniędzmi subwencyjnymi, a ponadto ma zabezpieczenie terminowego przekazywania rat subwencji w postaci prawa do odsetek i roszczeń w przypadku opóźnień ze strony budżetu państwa. Z kolei dotacje celowe z budżetu państwa są środkami uzyskiwanymi na wniosek jednostki samorządu. Kryteria ich przyznawania są w wielu przypadkach uznaniowe. Mogą być one wykorzystane tylko na ściśle określony cel. Niewykorzystane w ciągu roku budżetowego sumy należy zwrócić do budżetu państwa. Przyznanie dotacji nie oznacza wszak gwarancji ich otrzymania w pełnej wysokości. Ich realizacja zależy od kondycji budżetu, toteż zarówno wysokość, jak i terminy ich przekazywania mogą ulegać zmianom niekorzystnym dla beneficjentów⁵¹.

Na tym tle rodzi się pytanie, czy jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje przymiot samodzielności finansowej, a jeśli tak, czy jest to wartość konstytucyjnie gwarantowana i w konsekwencji może stać się wyodrębnioną częścią proponowanej w tym opracowaniu kategorii ustrojodawstwa.

W piśmiennictwie pojęcie samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest definiowana jako przyznanie tym jednostkom prawa do samodzielnego prowadzenia swej gospodarki finansowej w ramach określonych przez konstytucję i ustawy czterech następujących sferach: gromadzenia dochodów, pozyskiwania przychodów zwrotnych, dokonywania wydatków, tworzenia i wykonywania budżetu⁵². W literaturze, opowiadając się za przypisaniem interesującym nas jednostkom niezależności finansowej, jednoznacznie podkreśla się, że jest ona realizowana w granicach wyznaczonych przez prawo, dodając, iż jest ona w praktyce gwarantowana i poręczana w ustawie, a nie w konstytucji⁵³.

Komentowane zagadnienie poddał ocenie Trybunał Konstytucyjny, wyrażając pogląd, że art. 167 Konstytucji stanowi integralną całość, gwarantując jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ponadto cytowana norma wskazuje rodzaje dochodów tych jednostek, zaliczając do nich: dochody własne, subwencje i dotacje celowe

„Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemyślu” 2001, nr 8, s. 66–91.

51 W. Miemiec, *Prawne gwarancje...*, s. 96–167.

52 Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 47.

53 Por. tamże.

z budżetu państwa, oraz zastrzega dla określenia źródeł i poziomu ich dochodów tryb ustawowy⁵⁴. Wyrażone w ten sposób gwarancje finansowe dla funkcjonowania samorządu terytorialnego – jak ocenił Trybunał – są przynajmniej tak samo ważne, jak gwarancja własności komunalnej ustanowiona w art. 165 ust. 1, bowiem istotnym elementem składającym się na publicznoprawną samodzielność gmin jest bowiem także ich samodzielność finansowa⁵⁵. Istota samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jako jedna z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego wyrażać się ma zaś w zapewnieniu tym jednostkom dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im, przy uwzględnieniu wymogów ustawowych, swobodę w kształtowaniu wydatków oraz tworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie⁵⁶. Jednocześnie ustawodawcy przysługuje swoboda w określaniu zarówno źródeł, jak i poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego⁵⁷.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił też uwagę, że unormowaniu art. 167 ust. 3 należy przypisać charakter funkcji gwarancyjnej, zapewniającej jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie zastrzeżonych dlań w art. 16 ust. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 zadań publicznych, a także zastrzegającej formę ustawy dla określania źródeł tych dochodów. „Oznacza to, że na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Innymi słowy, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych”⁵⁸.

Te rozważania skłoniły Trybunał Konstytucyjny⁵⁹ do wniosku, że na powyższych konstatacjach nie kończy się znaczenie prawne art. 167 ust. 3, ponieważ przepis ten należy interpretować w powiązaniu tak z art. 16, jak i z pozostałymi postanowieniami rozdziału VII Konstytucji. Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełnić ma rolę instrumentalną wobec podstawowego celu, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Artykuł 167 ust. 3 to bowiem wyraz ogólniejszej

54 Zob. wyrok z dnia 18.09.2006 r., K 27/05, OTK Z.U. 2006, nr 8A, poz. 105.

55 Zob. wyrok TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Z.U. 2002, nr 1A, poz. 4, w którym powołano zapatrywania prawne sformułowane w sprawie: 15.12.1997, K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69, s. 493.

56 Zob. wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK Z.U. 1998, nr 2, poz. 12.

57 Zob. wyrok z dnia 18.09.2006 r., K 27/05, OTK Z.U. 2006, nr 8A, poz. 105.

58 Zob. wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK Z.U. 1998, nr 2, poz. 12.

59 Tamże.

zasady, gwarantującej tym jednostkom nie tylko pozostawienie do ich dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie ustawowych źródeł finansowania), ale też zapewniającej im możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Gdyby wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielności dokonywania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów, a także samodzielnego wykonywania zadań, mogłoby okazać się iluzoryczne, bo pozyskane środki finansowe mogłyby być gminie odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń.

Ten tok wywodu nie doprowadził jednak Trybunału do konstatacji, że analizowaną samodzielność finansową można było interpretować jako pełną autonomię w zakresie gospodarowania pozyskanymi środkami finansowymi przez jednostki samorządu terytorialnego, a więc m.in. w zakresie ustalania swoich wydatków. Samodzielność ta może być bowiem realizowana wyłącznie w granicach ustawowych (sankcjonującym m.in. nakaz przyznający bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne przed innymi). W konsekwencji, skoro istnieje bezpośredni związek pomiędzy określeniem źródeł dochodów, pozyskiwaniem środków finansowych i gospodarowaniem tymi środkami (czyli dokonywaniem wydatków), to przepisu art. 167 ust. 3 nie można poddawać wykładni *a contrario* i uznawać, że ustanowiona w nim zasada wyłączności ustawy odnosi się tylko do określania źródeł dochodów samorządu. Ponadto, Trybunał zwrócił uwagę na dyspozycję art. 216 ust. 1 Konstytucji, głoszącą, że: „Środki finansowe na cele publiczne są [...] wydatkowane w sposób określony w ustawie”, podnosząc, iż to unormowanie stanowi dodatkowe potwierdzenie zasady wyłączności ustawy, odniesione do określania wszelkich wydatków publicznych, a więc także wydatków, którymi mają zostać obciążone jednostki samorządu terytorialnego. Na tle ogólnej zasady samodzielności jednostek samorządowych, należy zatem przyjąć, że zasada wyłączności ustawy odnosi się do wszystkich wskazanych wyżej aspektów gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a więc także do ustalania i określania obligatoryjnych wydatków tych jednostek⁶⁰. Dodatkowo Trybunał zwrócił podniósł, że ustawa zasadnicza nie ustanawia absolutnego zakazu dla nakładania na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku dokonania określonych wydatków, co więcej nie jest konieczne, by obowiązek dokonywania wydatków musiał mieć zawsze charakter pochodny, tzn. wynikać z ustawowo określonego obowiązku realizowania określonych zadań. Niemniej w płaszczyźnie materialnej należy to jednak traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej gminy. W płaszczyźnie zaś formalnej omawiane zagadnienia przynależą do zakresu wyłączności ustawy, podobnie jak kwestie określania źródeł dochodów

60 Tamże z powołaniem na: W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s. 57.

samorządu. Oznacza to, że forma ustawy jest konieczna dla: ogólnego ustanowienia obowiązku poniesienia określonych wydatków na określone cele, zakreslenia ogólnego kształtu tego wydatku, a zatem m.in. dla rozstrzygnięcia w przedmiocie sposobu ustalania wysokości tych wydatków. Ogólny poziom wydatków jednostki samorządu terytorialnego powinien być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej. Innymi słowy regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczególności, nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych⁶¹.

Konkludując, na tle orzecznictwa trybunalskiego jawi się, że o zakresie analizowanej samodzielności finansowej decydować mają m.in. służące jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienia dotyczące gromadzenia dochodów i ich wydatkowania przez jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej zawsze tam, gdzie chodzi o gospodarowanie środkami publicznymi, samodzielność żadnego podmiotu, a tym bardziej organu państwa nie może być absolutna. W konsekwencji zasada ustawowego kształtowania zakresu działania samorządu odnosi się również do jego dochodów i wydatków⁶².

Samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie można zatem rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz także ze strony ustawodawcy wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego (w ich władztwo dochodowe i wydatkowe realizowane w ramach gospodarki budżetowej prowadzonej w celu wykonywania na podstawie ustaw funkcji publicznych). Samodzielność ta nie ma zatem charakteru absolutnego i może być ograniczana w drodze ustawy. Ograniczenia te jednak nie mogą doprowadzić do zniesienia istoty samorządu terytorialnego, tj. m.in. do zniesienia swobody politycznej dysponowania dochodami i ich wydatkami⁶³. Oznacza to, że w granicach wynikających z ustaw gmina, powiat bądź województwo samorządowe wykonuje na podstawie prawa przynależną im część zadań publicznych, a służącą im samodzielność finansową może zostać ustawą zreglamentowana⁶⁴.

W ten sposób podstawowym warunkiem konstytucyjności ingerencji w sferę analizowanej samodzielności uczyniono nakładanie na jednostki samorządu terytorialnego wszelkich obowiązków wyłącznie w drodze ustawy. Zasada wyłączności ustawy dla ustalania i określania ich wydatków stała się formalno-proceduralnym warunkiem możliwości ograniczenia ich samodzielności w sferze dokonywania wydatków. Jednocześnie spełnienie tego warunku nie jest traktowane jako wystarczająca przesłanka dla stwierdzenia konstytucyjności ingerencji ustawodawcy

61 Zob. wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK Z.U. 1998, nr 2, poz. 12.

62 Por. wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK Z.U. 1998, nr 2, poz. 12; wyrok TK z dnia 31.05.2005 r., K 27/04, OTK Z.U. 2005, nr 5A, poz. 54 oraz orzecznictwo NSA, np. wyroki NSA z dnia 20.11.1990 r., II SA 747/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 9; z dnia 3.01.1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 5, poz. 183.

63 Zob. wyrok z dnia 8.04.2010 r., P 1/08, OTK Z.U. 2010, nr 4A, poz. 33.

64 Zob. wyrok z dnia 18.09.2006 r., K 27/05, OTK Z.U. 2006, nr 8A, poz. 105.

w sferę tak rozumianej samodzielności finansowej. Ingerencja ta, traktowana jako wyjątek od ogólnej reguły samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, nie może bowiem być dowolna, lecz musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach, konstytucyjnie określonych wartościach i nie może być nadmierna, w tym ostatnim przypadku nie może zwłaszcza godzić w istotę samorządności terytorialnej, prowadząc do jej zniesienia. Dopiero stwierdzenie spełnienia omówionej materialnoprawnej przesłanki w połączeniu z formalno-proceduralnym warunkiem zachowania wyłączności ustawy dla nałożenia na jednostkę samorządu terytorialnego określonego obowiązku, świadczyć może o konstytucyjności przyjętego rozwiązania⁶⁵. Co więcej w orzecznictwie trybunalskim zwraca się uwagę, że dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów gmin, jak też poziomu tych dochodów⁶⁶. Samodzielności finansowej przysługującej samorządom nie można interpretować w ten sposób, że ustawodawca nie ma w tym zakresie żadnej możliwości modyfikacji. Przeciwnie, ma on możliwość dość swobodnego kreowania zarówno wysokości tych dochodów, ich źródeł, jak również ewentualnych obowiązków z nich wynikających. Nadto owa swoboda nie oznacza nieodłącznego sprzęgnięcia pomiędzy nakładaniem kolejnych zadań i zwiększaniem finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Przeciwnie, środki pozostające w dyspozycji samorządu powinny być adekwatne, jeśli zatem nowe zadanie nałożone na samorząd może być finansowane z zachowaniem dotychczasowego poziomu finansowania danej jednostki, to nie zachodzi konieczność przyznania dodatkowych środków, aczkolwiek kwestia ta winna być każdorazowo szczegółowo przeliczona. Niemniej, choć nie zachodzi konieczny związek pomiędzy nakładaniem na jednostki samorządu terytorialnego kolejnych zadań a zwiększaniem ich finansowania, to jednak przyjąć należy jako wiążącą wytyczną programową regułę adekwatności, nakazującą odpowiednie dostosowanie poziomu finansowania samorządu do poziomu nałożonych nań zadań. W węższym rozumieniu przywołana reguła staje się gwarancją zachowania samodzielności finansowej samorządu⁶⁷. W efekcie przyjąć należy, że na ustawodawcy ciąży obowiązek wyznaczenia i zachowania równowagi pomiędzy poziomem finansowania w taki sposób, by wystarczył on do realizacji nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań. Reguła adekwatności nie nakazuje każdorazowego zwiększania środków finansowych, mających służyć realizacji kolejnych działań, lecz gwarantuje, że ustawą zostaje zapewnione samorządowi optymalne dostosowanie poziomu finansowania

65 Por. wyrok TK z dnia 24.11.1998 r., K 22/98, OTK Z.U. 1998, nr 7, poz. 115.

66 Zob. wyrok TK z dnia 7.06.2001 r., K 20/00, OTK Z.U. 2001, nr 5, poz. 119.

67 Zob. wyrok TK z dnia 13.12.2018 r., K 34/16, OTK 2019, nr 2A. Por. wyrok TK z dnia 31.01.2013 r., K 14/11, OTK Z.U. 2013, nr 1A, poz. 7.

do wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań. Uwypuklić należy, że tylko w takim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm⁶⁸.

Szukając odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie, czy jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje przymiot samodzielności finansowej, a jeśli tak, czy jest to wartość konstytucyjnie gwarantowana i w konsekwencji może stać się wyodrębniona częścią proponowanej w tym opracowaniu kategorii ustrojodawstwa, nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Niewątpliwie ustawa zasadnicza udziela samorządowi gwarancji finansowych w zakresie wykonywania przypisanego mu władztwa publicznego, jednakże wyłącznie w zakresie wyznaczonym ustawą. Szczegółowa analiza tego zagadnienia prowadzi do wniosku, że niezależność finansowa samorządu terytorialnego, nie stanowi wprost konstytucyjnego, niezależnego elementu tożsamości konstytucyjnej polskiej samorządności terytorialnej. Została ona wyrażona w rozdziale siódmym Konstytucji jako jedna ze szczegółowych, wymagających realizacji w ustawie, reguł organizacji samorządu terytorialnego. Ustrojodawca, kreśląc konstytucyjny wzorzec organizacji samorządu terytorialnego, usankcjonował – jak już wskazano powyżej – skonkretyzowane, sankcjonujące gwarancje finansowe dla funkcjonowania samorządu, wymogi: obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych stosownie do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1), ustawowego określenia źródeł dochodów tego samorządu z podziałem form tych dochodów na dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe przysługujące z budżetu państwa (art. 167 ust. 2–3), nakaz, by przekształcenia w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następowały wraz ze stosownymi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4)⁶⁹. Rozpatrując znaczenie cytowanych regulacji w szerszej perspektywie przyjąć należy, że stanowią one konkretyzacje w sferze gwarancji finansowych dla funkcjonowania samorządu terytorialnego subreguły samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jako jednego z atrybutów samorządności terytorialnej. Idea samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnej nie jest elementem kategorii ustrojodawstwa, opisującym podstawy aksjologiczne samorządności terytorialnej, nie jest w efekcie wyodrębnioną i o samodzielnym statusie częścią treści odnośnej zasady ustroju. Zajmująca nas idea otrzymuje oparcie w tożsamości konstytucyjnej naszego państwa jedynie w sposób pochodny jako ważny i immanentny aspekt

68 Tamże.

69 W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że „dochody samorządowe są funkcją przekazanych samorządom zadań – zarówno co do charakteru tych zadań, jak i rozmiarów [...]. Rodzaj i charakter ustawowo przekazanego samorządowi i określonego w ustawach szczególnych zadania ma zasadniczy wpływ na konstrukcję i formę odpowiednich dochodów samorządu”. Zob. A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 322.

atrybutu samorządności terytorialnej, jaką jest samodzielność urzeczywistniających ją jednostek terytorialnych w podziale terytorialnym państwa. Jednocześnie z samodzielności finansowej rozumianej jako pochodna ogólniejszej subreguły samorządności terytorialnej jaką jest samodzielność, nie można absolutyzować, jednostka samorządu terytorialnego może z niej korzystać wyłącznie w sposób właściwy dla stanowiącej dlań wartość nadrzędną, ogólniejszej reguły samodzielności, a zatem w granicach wyznaczonych przez prawo, z równoczesnym przyznaniem ustawodawcy daleko idącej swobody w kształtowaniu dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego z jednoczesnym obowiązkiem zapewnienia im optymalnego finansowania, a zatem dostosowanego do wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych. Za obowiązującą należy zatem uznać regułę adekwatności finansowania ze samorządu środków publicznych w stosunku do powierzonych mu zadań publicznych.

Zakończenie

Samorządność terytorialna powinna być postrzegana jako kategoria prawa publicznego o swoistej treści, statuującej publiczne prawo podmiotowe jednostki samorządu terytorialnego i odpowiednio – refleksowo człowieka jako członka lokalnej czy regionalnej wspólnoty. Jej istotę stanowi zaś prawo wspólnoty samorządowej – w granicach wyznaczonych przez prawo – do samostanowienia przysługującej tej wspólnocie istotną częścią spraw publicznych. W konsekwencji samorząd terytorialny to struktura publicznoprawna włączona do struktury aparatu władzy, która została powołana do sprawowania przysługującej mu części władzy publicznej. Samorząd przyznany mu ustawowo do administrowania katalog zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, bowiem przysługuje mu przymiot samodzielności w stosunku do innych podmiotów władzy publicznej, a w szczególności do organów administracji rządowej. Jego pozycję ustrojową charakteryzuje w efekcie odrębność od państwa pod względem instytucjonalnym i przede wszystkim funkcjonalnym. Odrębność ta posiada nie tylko wymiar administracyjny, lecz także polityczny. Warunkuje to wyodrębnienie takich jego cech, a zarazem reguł ustrojowych, jak samodzielność w granicach wyznaczonych przez prawo (ustawę), decentralizacja i uspołecznienie władzy państwowej w duchu subsydiarnego charakteru władzy centralnej. Na tle powyższego będącym przedmiotem naszego zainteresowania gwarancjom finansowym niezależności jednostek samorządu terytorialnego nie można przypisać statusu wyodrębnionej i rozłącznej wartości konstytucyjnej, opisującej istotę polskiej samorządności terytorialnej, która mogłaby stanowić odrębną podstawę kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

W rezultacie owa niezależność finansowa nie może urastać do rangi samodzielnej subreguły maksymy samorządności terytorialnej, składającej się na definicję i treść zasady ochrony samorządności terytorialnej. Wydaje się, że chroniona konstytucyjna, jako jedna z zasad organizacyjnych samorządu terytorialnego z rozdziału VII Konstytucji, reguła samodzielności finansowej jego jednostek jest efektem decentralizacji finansów publicznych, a jej istota wyraża się w możliwości i zarazem obowiązku podzielenia się przez państwo niektórymi atrybutami władzy finansowej⁷⁰. Jednocześnie samodzielność finansowa jest wyrażania i urzeczywistniania w konstytucyjnej subregule samorządności, jaką jest «samodzielność». Stanowi jej szczególnie aspekt, a zarazem pochodną, bowiem bez gwarancji niezależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego samą ich samodzielność należałoby oceniać jako iluzoryczną. Uwzględniając te konstatacje przyjąć wypada, że analizowanej samodzielności finansowej nie można rozpatrywać w kategoriach prawa do autonomii w dziedzinie gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków, ale jako prawo i obowiązek do korzystania z określonej prawem (ustawą) samodzielności, w tym również finansowej, przy wykonywaniu przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych. Jej usankcjonowanie w ustawie zasadniczej rodzi zaś po stronie państwa obowiązek udzielenia samorządowi terytorialnemu w ustawie gwarancji finansowych adekwatnych do przypisanych im również w ustawie do wykonywania zadań publicznych. Prawdopodobny podział środków publicznych pomiędzy poszczególne sektory władzy (państwowej i samorządowej) z kolei realizować się ma w procesie decentralizacji zadań publicznych poprzez przekazywanie samorządowi kompetencji oraz narzędzi i instrumentów (w tym i finansowych) służących ich realizacji⁷¹. Reasumując, samodzielność finansową jako wykonywaną na podstawie i w granicach wyznaczonych przez prawo, należy kwalifikować jako istotny element samodzielności interesującej nas samorządności, której realizacji ustrojodawca nakazał dokonać w ustawie. Pełnych gwarancji samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz oznaczenia granic i sposobu korzystania z nich należy w konsekwencji poszukiwać w ustawie, a zwłaszcza ustrojowych ustawach samorządowych. Niemniej równocześnie przyjąć należy, że Trybunał Konstytucyjny został postawiony na straży prawidłowej realizacji przez państwo obowiązku, jakim jest zapewnienie samorządowi terytorialnemu ze środków publicznych adekwatnego poziomu finansowania jego działalności, której przedmiot i zakres został przez samo państwo zdeteterminowany w ustawie.

Kończąc rozważania wypada stwierdzić⁷², że ustrojodawca zobowiązał ustawodawcę do urzeczywistnienia powyższych założeń poprzez odpowiednie ukształtowanie statusu ustrojowego oraz katalogu zadań i kompetencji w ustawie, które

70 Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność...*, s. 46–47.

71 Tamże, s. 43–44.

72 Por. A. Chorążewska, *Zasada ochrony...*, s. 227–244.

– w duchu decentralizacji rozumianej jako trwały element kultury politycznej naszego kraju – powinny być sukcesywnie rozszerzane wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd terytorialny nie może być postrzegany jako statyczna instytucja, której podstawy ustrojowe można by zamknąć w z góry założonym modelu konstytucyjnym o tożsamym charakterze. Tworząc aksjologię oraz model formalny samorządu i samorządności, ustrojodawca zastosował formułę otwartą. Zakreślił jej ramy aksjologiczne i organizacyjne, a następnie zobowiązał ustawodawcę do wdrażania procesu decentralizacji władzy publicznej w duchu subsydiarności oraz uznania prawa do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu powierzonych zadań publicznych jako elementu kultury politycznej naszego kraju.

W efekcie samorząd i samorządność terytorialna według Konstytucji RP powinny być kwalifikowane jako zjawiska dynamiczne, na których potrzeby uprawniony jest symultanicznie reagować zarówno prawodawca, dostosowując ramy ustawowe do zaistniałej nowej sytuacji, jak i oddolnie sam samorząd, przez zagwarantowane w ustawie zasadniczej (art. 172) prawo do zrzeszania się. Dodać należy, że tak rozumiany konstytucyjny model samorządu i samorządności terytorialnej pozwolił na dostosowanie ich formuły ustawowej do nowych potrzeb w zakresie organizowania się lokalnych i regionalnych wspólnot. Prawodawca mógł efektywnie odnieść się do nowych zjawisk, jakimi okazały się m.in. potrzeby regionalizacji czy też metropolizacji, czyli tworzenia wielkich aglomeracji miejskich.

Bibliografia

- Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.
- Bałaaban A., *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Banaszak B., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Bandarzewski K., *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Bąkiewicz M., *Samorząd gminny*, [w:] *Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.
- Biszytyga A., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, [w:] *Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*, Katowice 1998.
- Błaś A., *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.

- Borodo A., *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Chodarczewicz J., *Problemy finansów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego*, red. O. Bogucki, J. Ciapała, P. Mijał, Szczecin 2008.
- Chojna-Duch E., *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
- Chorążewska A., *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.
- Ciapała J., *Samorząd terytorialny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, Szczecin 1999.
- Czarny P., *Konstytucyjna koncepcja gminy i jej realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Miejsce samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawno-porównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
- Gardian K., *Węzłowe problemy gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemysłu” 2001, nr 8.
- Gardjan-Kawa L., *Ustrój samorządu terytorialnego po reformie administracyjnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania w Przemysłu” 2001, nr 8.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003.
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Konstytucja RP, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja RP. *Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Łabno A., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawno-porównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Małajny R.M., *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.
- Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych*, Wrocław 2005.

- Pawlyta A., *Samodzielność – pojęcie i granice*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Płowiec W., *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1.
- Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Prawo konstytucyjne*, red. M. Grzybowski, Białystok 2009.
- Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997.
- Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Sarnecki P., *Funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.
- Serwacki J., *Konstytucyjne założenia ustroju finansów samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.
- Sikora K., *Samorząd województwa*, [w:] *Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Wierzbica A., *Samorząd powiatu*, [w:] *Administracja publiczna*, t. III, *Ustrój administracji samorządowej. Komentarz*, red. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Warszawa 2012.

Orzecznictwo

- Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.
- Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK Z.U. 1998, nr 2, poz. 12.
- Wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., K 22/98, OTK Z.U. 1998, nr 7, poz. 115.
- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK Z.U. 2001, nr 5, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK Z.U. 2002, Nr 1A, poz. 4.
- Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK 2003, nr 2A, poz. 11.
- Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK 2005, nr 4A, poz. 38.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.
- Wyrok TK z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK Z.U. 2005, nr 5A, poz. 54.
- Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK 2005, nr 10A, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, OTK Z.U. 2006, nr 8A, poz. 105.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK Z.U. 2010, nr 4A, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK Z.U. 2013, nr 1A, poz. 7.
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16, OTK 2019, nr 2A.
- Wyrok NSA z dnia 20 listopada 1990 r., II SA 747/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 9.
- Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 1995 r., II SA 1825/94, ONSA 1995, nr 5, poz. 183.
- Wyrok NSA z dnia 4 lutego 1999 r., II SA/Wr 1302/97, OSS 2000, nr 3, poz. 77.