

## **System korekcyjno-wyrównawczy a konstytucyjnie założona koncepcja samorządu terytorialnego<sup>1</sup>**

### **Corrective-equalization system and the constitutionally-established concept of local self-government**

#### **Streszczenie**

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na wynikające z konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego warunki progowe funkcjonowania systemu korekcyjno-wyrównawczego w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęte rozwiązania w zakresie poziomego wyrównania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego każdorazowo powinny być determinowane przez konstytucyjne zasady kształtowania systemu finansowego samorządu terytorialnego w państwie, w tym określające charakter prawny poszczególnych źródeł wspólnot terytorialnych i prawne gwarancje ich uzyskania przez te podmioty, które z kolei są pochodną koncepcji ustrojowej tego samorządu w państwie.

W państwach, w których samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, choćby ustawowo limitowana, podlega ochronie konstytucyjnej, obowiązkiem ustawodawcy jest poszukiwanie takich rozwiązań służących niwelowania poziomej nierównowagi dochodów samorządów, które mają najmniej interwencyjny charakter. Wpłaty

---

<sup>1</sup> Opracowanie zawiera część tez i wniosków Autorki ujętych w monografii habilitacyjnej "Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego", Poltext, Warszawa 2018.

korekcyjno-wyrównawcze powinny być zatem stosowane dopiero wtedy, gdy zawiodą inne instrumenty poziomej redystrybucji dochodów, i jedynie przejściowo, nie zaś jako stały element systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** system korekcyjno-wyrównawczy, samorząd terytorialny.

## **Abstract**

The aim of this study is to indicate the threshold conditions for the functioning of the corrective and compensatory system in the income system of local government units resulting from the constitutional concept of local government. The solutions adopted in the field of horizontal compensation of income potential of local government units should be determined each time by the constitutional principles of shaping the local government financial system in the state, including the legal nature of individual sources of territorial communities and legal guarantees of obtaining them by these entities, which in turn derive from the systemic concept this self-government in the state.

In countries where the financial independence of territorial self-government, even if statutorily limited, is subject to constitutional protection, it is the legislator's responsibility to seek such solutions to mitigate the horizontal imbalance of revenues of local governments that have the least intervention. Corrective and compensatory payments should therefore be applied only when other horizontal income redistribution instruments fail, and only intervene, rather than as a permanent element of the local government unit revenue system.

**Keywords:** corrective-equalization system, local self-government

## **1. Wstęp**

Niniejsze opracowanie opiera się na założeniu, iż unormowania konstytucyjne opisujące ustrój finansowy wspólnot terytorialnych

stanowią jedynie emanację koncepcji samorządności w państwie. Cele, normatywna konstrukcja i skutki stosowania instrumentów niwelowania poziomej nierównowagi dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny stanowić odzwierciedlenie koncepcji ustroju finansowego tych podmiotów i wsparcie dla tego ustroju, nie zaś go niszczyć. Uznając ów system za ukształtowany w sposób mający urzeczywistniać cele i wartości, dla jakich samorząd terytorialny został powołany do życia, przyjęto, iż mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze nie powinny znosić niezbywalnych cech ustroju wspólnot polityczno- terytorialnych.

## **2. Rozwiązania służące niwelowaniu poziomej nierównowagi dochodów jednostek samorządu terytorialnego**

Pozioma redystrybucja dochodów, będąca instrumentem korygującym poziomą nierównowagę fiskalną, uzasadniana jest najczęściej zasadą solidarności i zrównoważonego rozwoju. W państwach federacyjnych lub państwach unitarnych o silnych tendencjach regionalistycznych redystrybucja pozioma może być postrzegana jako narzędzie wzmacniania więzi narodowych i zapobiegania secesji.

Rozwiązań służących niwelowaniu poziomej nierównowagi dochodów samorządów można wskazać wiele.

Ten rodzaj redystrybucji może przybrać czystą postać, tj. transferów finansowych pomiędzy budżetami jednostek samorządu terytorialnego o wyższym potencjale dochodowym i tymi, które wymagają finansowego wsparcia, jak i procesu, w którym pośredniczy budżet państwa.

W pierwszym przypadku proces redystrybuowania środków finansowych może obejmować różne rozwiązania. Możliwym jest m.in. utworzenie funduszu zarządzanego przez ciało reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, rozdzielające środki finansowe wedle zobiektywizowanych kryteriów lub w oparciu o ocenę programów uzdrawiających sytuację finansową, przedstawianych przez samorządy ubiegające się o wsparcie, czy wreszcie bezpośrednio transfery pomiędzy budżetami samorządów będących płatnikami i beneficjentami środków finansowych, uzyskujących

taki status na podstawie ustawowo określonych kryteriów.

W drugim przypadku, budżet państwa może pełnić jedynie rolę pośrednika w redystrybucji środków finansowych pomiędzy samorządami o dużym zróżnicowaniu potencjału finansowego; możliwe jest również tworzenie w ramach tego budżetu funduszu (rezerwy) pochodzącego z nadwyżek wpłat dokonywanych w oparciu o kryteria ustawowe przez samorzady zobowiązane i podlegającego rozdysponowania w oparciu o takie kryteria.

Teoretycznie możliwym, choć bardziej skomplikowanym rozwiązaniem jest, nazywana solidarnościową, redystrybucja dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli funkcjonującymi na określonym terytorium, polegająca np. na dokonywaniu wypłat przez samorzady wojewódzkie na rzecz gmin położonych na obszarze województwa. Taki solidaryzm terytorialny charakterystyczny jest dla państw federacyjnych, gdzie autonomiczne kraje związkowe udzielają wsparcia jednostkom samorządu terytorialnemu leżącym na ich terytorium. Przykładem takiego rozwiązania jest wsparcie finansowe, którego niemieckie kraje związkowe udzielają gminom, a które polega na przekazaniu części wpływów z podatków wspólnych krajów związkowych i całej federacji, a fakultatywnie – z podatków własnego kraju związkowego.<sup>2</sup>

Redystrybucja pozioma, polegająca na uzupełnieniu dochodów samorządów biedniejszych do poziomu pozwalającego na wykonywanie zadań na poziomie minimalnych standardów, mogą zatem zostać osiągnięte w ramach pionowego podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, a zatem silniejsze dotowanie wspólnot terytorialnych o niższym potencjale dochodowym, co zapewnia tzw. horyzontalny efekt pionowego podziału dochodów.<sup>3</sup>

Przyjęte rozwiązania w zakresie poziomego wyrównania potencjału

---

<sup>2</sup> B. Głogowska, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] Wróbel S. (red.), *Samorząd terytorialny państw europejskich*, Katowice 2012, s. 166.

<sup>3</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno finansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 25.

dochodowego jednostek samorządu terytorialnego każdorazowo powinny być determinowane przez konstytucyjne zasady kształtowania systemu finansowego samorządu terytorialnego w państwie, w tym określające charakter prawny poszczególnych źródeł wspólnot terytorialnych i prawne gwarancje ich uzyskania przez te podmioty, które z kolei są pochodną koncepcji ustrojowej tego samorządu w państwie.

### **3. Koncepcja samorządności terytorialnej w Konstytucji RP**

Statuowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP<sup>4</sup> ustrojowa zasada decentralizacji władzy publicznej wyznacza pionowy charakter stosunków pomiędzy państwem a jednostkami samorządu terytorialnego. O tym, które zadania stanowią „istotną część zadań publicznych” i będą powierzone samorządom do realizacji jako własne, decydują władze centralne; w gestii władz centralnych pozostaje także przekazanie samorządom, w drodze ustawy, źródeł dochodów służących realizacji tych zadań. Decentralizacja oznacza bowiem uszczuplenie władzy, w tym finansowej, na szczeblu centralnym i przekazanie (nadanie) pewnych jej atrybutów podmiotom publicznym niższego szczebla.

Pionowy system podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny przewiduje wprost ustawodawca w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Zasadnym jest zatem postawienie pytania, czy możliwym jest funkcjonowanie w ramach systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego instytucji prawnych, których stosowanie skutkuje powstaniem stosunków prawnofinansowych o charakterze poziomym pomiędzy samorządami, a których Konstytucja RP nie przewiduje. Niewymienione w Konstytucji RP instytucje prawne nie mogą być *a priori* uznane za z Konstytucją niezgodne, skoro jednak stanowią wyjątek od systemu, winny być postrzegane właśnie jako wyjątkowe i dla ich funkcjonowania nakreślić należy pewne warunki progowe. Konstytucyjne granice dopuszczalności funkcjonowania systemu korekcyjno-wyrównawczego powinny być wywiedzione z tych

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.

unormowań Konstytucji RP, które określają wartości i cele, jakie samorząd ma urzeczywistniać, oraz z konstytucyjnych zasad kształtowania ustroju finansowego samorządu terytorialnego, będących odzwierciedleniem tych wartości i celów.

Przenikanie się w polskiej konstytucji dwóch koncepcji samorządu terytorialnego powoduje, że postawienie tych granic jest zabiegiem złożonym, który wymagać będzie uwzględnienia i ważenia z pozoru przeciwstawnych wartości i zasad, takich jak: zasada państwa jednolitego, zasada dobra wspólnego, zasada kształtowania stosunków w państwie przez legislatywę, przed którymi, w ramach państwowej koncepcji samorządności, interesy indywidualnych wspólnot terytorialnych winny ustąpić. Z tymi zasadami należy skonfrontować chronioną konstytucyjnie wartość, jaką jest samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, na którą składają się: prawo do realizacji zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, powiązane z nim prawo do posiadania własnych źródeł dochodów i podejmowania politycznych decyzji o kierunkach ich wydatkowania, i wreszcie prawo władz lokalnych do artykułowania i realizacji rozpoznanych potrzeb członków danej wspólnoty mieszkańców, charakterystyczne dla prawnonaturalnego postrzegania roli samorządu terytorialnego w państwie.

Niewątpliwie założeniem państwowej koncepcji samorządu terytorialnego, przewidzianej w polskiej konstytucji, jest większa swoboda ustawodawcy w określaniu kształtu systemu finansów lokalnych, jako że jednostki samorządu terytorialnego nie korzystają z szerokiej autonomii finansowej, a jedynie posiadają limitowany ustawowo zakres samodzielności, jednak zasada państwa jednolitego i prawo władz centralnych do kształtowania stosunków w państwie nie czyni z samorządu automatycznego wykonawcy woli ustawodawcy. Wartości, które stoją za istnieniem samorządu terytorialnego w państwie, przewidziane w Preambule i przepisach art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 i art. 170 Konstytucji RP, oraz uznanie ich gwarancyjnego, nie zaś postulatywnego charakteru, takiemu uznaniu przeczą.

Należy podzielić pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż art. 167 ust. 2 Konstytucji RP nie tworzy zamkniętego katalogu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a w związku z tym ustawodawca może kreować inne źródła dochodów wspólnot lokalnych<sup>5</sup>, jednak w obliczu gwarancyjnego znaczenia tego unormowania nie można uznać, iż katalog ten jest zupełnie otwarty, a co za tym idzie wszelkie rozwiązania służące niwelowaniu poziomej nierównowagi dochodowej jednostek samorządu terytorialnego są konstytucyjnie dopuszczalne.

#### **4. Konstytucyjna koncepcja samorządu terytorialnego a system korekcyjno-wyrównawczy**

Za konstytucyjnie dopuszczalne uznać należy w pierwszym rzędzie rozwiązania służące niwelowaniu dysproporcji w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które wpisują się w pionowy podział dochodów pomiędzy państwo a wspólnoty terytorialne. Z tego względu podstawowym narzędziem korygowania różnic w potencjale finansowym jest rewizja podziału dochodów własnych i dochodów transferowych. Bez uznania przez ustawodawcę, doktrynę i orzecznictwo znaczenia art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, który jako podstawowy wskazuje system pionowego podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, czego ustalenie możliwe jest w drodze prostego odczytania przepisu, nie zaś w drodze skomplikowanych procesów wykładni, nie będzie możliwe ukształtowanie instytucji wyrównywania poziomu finansowego samorządów z poszanowaniem Konstytucji.<sup>6</sup> Za uznaniem podstawowego charakteru pionowego systemu podziału dochodów, a uzupełniającego i wtórnego stosowania instrumentów poziomego wyrównywania w celu zapewnienia adekwatnego do zadań finansowania jednostek samorządu terytorialnego, przemawia także wykładnia art. 8 Konstytucji RP, z której wypływa m.in. obowiązek przyjęcia zasady

---

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2006, nr 7, s. 86.

<sup>6</sup> M. Bogucka-Felczak *System korekcyjno-wyrównawczy – postulaty de lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 100.

pierwotnego i autonomicznego znaczenia terminów użytych w Konstytucji oraz obowiązek interpretowania wszelkich norm prawa pozytywnego w sposób zgodny z Konstytucją.<sup>7</sup>

W tym kontekście zasadnym wydaje się uznanie, iż wszelkie rozwiązania mające cechy poziomej redystrybucji dochodów powinny być postrzegane jako wyjątkowe i przejściowe, tj. funkcjonujące do czasu, gdy możliwą będzie weryfikacja, w stosunku do pierwotnego podziału, rozłożenia wskazanych w art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodów pomiędzy samorządy. Z art. 167 ust. 1 w związku z art. 167 ust. 2 wynika obowiązek ustawodawcy zwykłego dążenia do zapewnienia adekwatności dochodów do zadań powierzonych samorządom, przy wykorzystaniu w pierwszym rzędzie takich źródeł finansowania tych podmiotów, jak dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Stałe funkcjonowanie instrumentów poziomej redystrybucji dochodów oznaczałoby wykreowanie przez ustawodawcę konkurencyjnego i wtórnego wobec przewidzianego konstytucyjnie systemu zasilania finansowego samorządów. Taki stan oznaczałby trwałe uwolnienie państwa od odpowiedzialności za prawidłowe, czyli adekwatne do zadań wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w dochody, oraz równoległe i stałe funkcjonowanie stosunków prawnofinansowych o charakterze poziomym pomiędzy samorządami, znoszące założony w ramach państwowej koncepcji samorządu, jako podstawowy, pionowy charakter relacji zachodzących na tle wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody.

Przejściowy charakter mechanizmów poziomego wyrównywania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego oznaczać musi zatem albo ich funkcjonowanie do momentu wtórnego podziału źródeł dochodów samorządowych przez państwo, albo takie określenie sposobu wykorzystania środków finansowych płynących z tej formy zasilania, które w przyszłości spowoduje poprawę sytuacji finansowej beneficjentów, tak by potrzeba stosowania tych mechanizmów wygasła.

<sup>7</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 106



Środki finansowe płynące z budżetów jednych samorządów na rzecz innych nie mogą być postrzegane jako dochody transferowe w znaczeniu nadanym przez art. 167 ust. 2 Konstytucji, czyli takie, do których beneficjentom służą prawa podmiotowe. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, powinny być finansowane z dochodów własnych, nie zaś z dochodów innych samorządów. Założeniem przewidzianym w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP jest wykonywanie przez jednostki władzy publicznej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w tym finansową, nie zaś przenoszenie tej odpowiedzialności na inne samorządy. Współodpowiedzialne za efektywne wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego mogą być, w ramach państwowej koncepcji samorządu terytorialnego, jedynie władze centralne, jako że skutkiem ich decyzji politycznych dochodzi do niewspółmiernego do zadań ukształtowania potencjału dochodowego wspólnot lokalnych.

Nie wszystkie formy poziomej redystrybucji dochodów, przy założonej konstytucyjnie koncepcji samorządu terytorialnego, należy uznać za równoprawne, nawet gdyby miały funkcjonować jedynie przejściowo. Uznając samodzielność, choć limitowaną ustawowo, jako cechę definiującą samorząd terytorialny, ustawodawca powinien, dokonując wyboru formy poziomego wyrównywania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego, szanować podstawowy i stymulacyjny charakter dochodów własnych i ich ścisły związek zadaniami własnymi samorządu. System korekcyjno-wyrównawczy pozostaje bowiem w opozycji do obu tych elementów ustroju samorządu.

Skoro stosunki prawnofinansowe o charakterze poziomym pomiędzy samorządami nie są wpisane w katalog zasad organizacji finansów lokalnych, o których mowa w art. 167 Konstytucji RP, i skoro jednostkom samorządu terytorialnego z mocy tego przepisu przysługują publiczne prawa do dochodów własnych, to mechanizmy horyzontalnego wyrównania potencjału dochodowego powinny mieć charakter możliwie najmniej interwencyjny.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, rozumiana nie tylko jako obowiązek ustawodawcy zwykłego powstrzymania się od nieuzasadnionej ingerencji w ich sprawy, ale także odrębność (brak wzajemnych zależności) tych jednostek, oznacza, iż finansowe solidaryzowanie się jednych samorządów z innymi winno mieć zasadniczo charakter niewymuszony. Nie oznacza to oczywiście, iż wsparcie finansowe udzielane przez wspólnoty terytorialne innym samorządom mogłoby się odbywać w sposób zupełnie dobrowolny i bez określenia w ustawie zasad i kryteriów przyznawania wsparcia; sprzeciwia się temu, wynikająca z art. 167 ust. 3 Konstytucji RP, zasada ustawowego określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego i wypływające z niej gwarancje w zakresie planowania budżetowego. Sformułowanie to powinno być rozumiane z jednej strony jako gwarantowanie jednostkom samorządu terytorialnego zobowiązaniem do wsparcia finansowego wspólnot biedniejszych, że środki płynące z tego wsparcia będą wykorzystane w sposób celowy, w kierunku poprawy potencjału dochodów własnych beneficjentów, do czego winny nawiązywać ustawowe kryteria przyznawania i podziału kwot stanowiących pomoc finansową, a z drugiej strony przyjęcie takiej konstrukcji mechanizmów poziomego wyrównania finansowego, która w możliwie najmniejszym stopniu ingeruje w sferę samodzielności finansowej samorządów udzielających finansowego wsparcia.

Spełnienie pierwszego warunku przy budowaniu konstrukcji systemu poziomego wyrównywania dochodów zakłada przejściowość funkcjonowania poziomych relacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego; realizacja drugiego warunku oznacza, że źródłem pochodzenia kwot zasilających ukierunkowanych na pomoc wspólnotom uboższym nie powinny być wpływy ze źródeł dochodów własnych samorządów. Jeżeli wpływy z własnych źródeł dochodów nie będą stanowiły własności jednostek samorządu terytorialnego to będąca podstawą prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej na szczeblu lokalnym uchwała budżetowa traci swój finansowy i ustrojowy sens.

Przewidziany w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>8</sup> system wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie spełnia powyższych warunków i stanowi trwale już wpisany w system dochodów jednostek samorządu terytorialnego instrument odbierania konstytucyjnie gwarantowanych dochodów samorządom zobowiązanym do ich dokonywania. Ze swej istoty stanowi instytucję najbardziej ingerencyjną, a poprzez brak ustawowego określenia kryteriów wyznaczających możliwość jej wprowadzenia i stosowania, funkcjonującą w sposób stały, a nie przejściowy, co niszczy konstytucyjnie założoną koncepcję ustroju finansowego samorządu terytorialnego, tworząc prawa podmiotowe jednych samorządów do dochodów innych jednostek samorządowych. Kolejność stosowania instrumentów poziomej redystrybucji dochodów, w obliczu konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, nie może być dowolna, a wpłaty korekcyjno-wyrównawcze winny być traktowane jako *ultima ratio*. Realizując swoje prawo do kształtowania stosunków w państwie, ustawodawca nie jest zwolniony z obowiązku poszukiwania takich rozwiązań, które możliwie najpełniej szanują niezbywalne, tj. stanowiące o istocie, cechy podmiotów będących stronami tych stosunków. Fakt, że samodzielność, w tym finansowa, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, nie jest wartością absolutną, nie może oznaczać stosowania rozwiązań nieproporcjonalnie ją ograniczających w stosunku do celu, jakiemu rozwiązania te mają służyć.

System wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie wytrzymuje testu proporcjonalności oddziaływania ograniczającego w stosunku do samorządu terytorialnego. Nadmierność ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego poprzez stosowanie instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinna być stwierdzona nie tyle ze względu na rozmiary uszczerbku w dochodach, jaki dokonuje się poprzez obowiązek ich dokonywania, co ze względu na nadmierną

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, dalej jako: u.d.j.s.t.

uciążliwość tego rozwiązania w stosunku do celu, jaki ustawodawca zamierza osiągnąć. Zapewnienie adekwatności dochodów do zakresu powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego zadań możliwe jest bowiem poprzez stosowanie rozwiązań zachowujących w większym stopniu proporcje między efektami a ciężarami z nich wynikającymi. Wskutek stosowania systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych dochody własne tracą swój stymulacyjny i podstawowy charakter, nie tyle ze względu na zakres uszczuplenia, jaki dokonuje się poprzez realizację obowiązku ich dokonywania, co ze względu na fakt, że powodują one ingerencję w efekty starań o pozyskanie wpływów z ustawowo określonych źródeł dochodów. W ten sposób motywacja do efektywnego zarządzania, w tym finansowego, postrzeganego jako zasadniczy cel funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwowej teorii samorządności, ulega osłabieniu.

System wpłat korekcyjno-wyrównawczych, będąc formą poziomej redystrybucji dochodów, powinien być postrzegany nie tylko jako instytucja wyjątkowa, lecz także nadzwyczajna, tj. taka, za której przejściowym funkcjonowaniem winny przemawiać nadzwyczajne względy. Owa „nadzwyczajność”, uzasadniająca wprowadzenie obowiązku dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych, polega na stwierdzeniu rażącej niewspółmierności dochodów do zadań w niektórych samorządach, pomimo stosowania innych instrumentów niwelowania braku adekwatności pomiędzy posiadanymi przez jednostki samorządu terytorialnego środkami finansowymi a zakresem powierzonych do realizacji zadań.

Rażąca jest niewspółmierność ewidentna, tj. o takim stopniu nasilenia, który powoduje, iż niektóre samorządy znalazły się w sytuacji finansowej niewspółmiernie gorszej od innych, oraz występująca w perspektywie czasowej dłuższej niż rok budżetowy. Nie wydaje się natomiast, iż dla wprowadzenia instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych koniecznym jest występowanie rażącej niewspółmierności dochodów do zadań w szerszej skali. Zaniechanie wykonywania swoich funkcji

wskutek występowania rażącej niewspółmierności dochodów do zadań przez choćby kilka samorządów świadczy o dysfunkcjonalności systemu wyposażania samorządu terytorialnego w dochody, nie tylko w odniesieniu do tych jednostek, ale w ogóle. Wprowadzenie systemu wpłat korekcyjno-wyrównawczych stanowić powinno reakcję ustawodawcy jedynie na dysfunkcjonalność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, której nie można wyeliminować poprzez stosowanie innych instrumentów wyrównywania poziomego i jedynie do czasu, gdy możliwa będzie rekonstrukcja podziału źródeł dochodów pomiędzy samorządy. W ten sposób mechanizm korekcyjno-wyrównawczy staje się instytucją występującą obok ukształtowanego konstytucyjnie, pionowego systemu wyposażania samorząd w dochody, nie zaś rozwiązaniem wpisanym trwale w ten system i niszczącym go. Stałość występowania systemu korekcyjno-wyrównawczego polegać może jedynie na uprawnieniu władz centralnych do sięgnięcia po niego zawsze, gdy wystąpią przesłanki jego wprowadzenia, tj. rażąca niewspółmierność dochodów do zadań występująca w kilkuletniej perspektywie, nieskuteczność innych instrumentów poziomej redystrybucji dochodów, i wykorzystywanie tego instrumentu jedynie do czasu rewizji podziału dochodów samorządowych. Przesłanki te powinny być dookreślone w u.d.j.s.t., czego wymaga zasada ustawowego określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Mierzalność zjawiska rażącej niewspółmierności dochodów do zadań jest oczywiście dyskusyjna, jako że niewspółmierność stwierdzona w jednym samorządzie nie musi być reprezentatywna dla całego systemu. Pierwotne określenie w ustawie kryteriów rażącej niewspółmierności dochodów do zadań powinno zostać wyprowadzone w procesie porównania skali tego zjawiska i wywoływanych przez nie skutków w tych jednostkach, w których rażąca niewspółmierność stwierdzono, co oznacza konieczność uprzedniego monitorowania kształtowania się sytuacji finansowej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Monitorowanie tej sytuacji powinno być narzędziem trwale wpisanym

w stan prawny normujący zasady kształtowania finansów lokalnych. Wnioski wypływające z takiej obserwacji determinować winny decyzje władz centralnych o ewentualnych zmianach w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego tak by zapewnić tym podmiotom dochody adekwatne do zakresu realizowanych zadań.

Gwarancje wypływające z art. 167 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP powinny przekładać się nie tylko na treść ustawy normującej źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ale również na sam proces legislacyjny, którego obligatoryjnym elementem powinna być prezentacja wyników analizy sytuacji finansowej samorządu terytorialnego pozyskanych wskutek stałego jej monitorowania i w kontekście tych danych określenie skutków finansowych projektowanych zmian regulacji prawnej. Jednocześnie reprezentacja samorządów poszczególnych szczebli powinna mieć zagwarantowany wpływ na treść zmian ich systemu finansowego. Szacunek dla polityczno-terytorialnego charakteru samorządu terytorialnego wymaga bowiem zapewnienia drugiemu, obok państwa, podmiotowi odpowiedzialnemu za sprawowanie władzy publicznej prawa wypowiedzenia się na temat tych rozwiązań, które determinują możliwość działania w interesie publicznym.

Doraźnie stosowany i służący poprawie sytuacji finansowej tych samorządów, w których stwierdzono rażąco niewspółmierność dochodów do zakresu realizowanych zadań, system wpłat korekcyjno-wyrównawczych, nie powinien, nawet przejściowo, wywoływać skutków nadmiernie ograniczających samodzielność finansową płatników. W tym zakresie aktualne pozostają poglądy Trybunału Konstytucyjnego, iż wyznaczenie płatników i beneficjentów wpłat winno się opierać o spójne kryteria, uwzględniające zarówno potencjał dochodowy, jak i wydatkowy samorządów, oraz że ingerencja w sferę publicznych praw podmiotowych do dochodów jednostek zobowiązanych do realizacji wpłat nie może być nadmierna, co powinno być mierzone rozmiarami uszczerbku w dochodach. Realizacji ostatniego z warunków – uznania zgodności z Konstytucją sposobu ukształtowania systemu korekcyjno-

wyrównawczego – służy ustawowe określenie progu dopuszczalnej ingerencji w sferę praw do dochodów płatników (tzw. janosikowego), ustalonego na takim poziomie, który pozwoli tym samorządom zachować istotną część dochodów własnych. Prawo do dochodów adekwatnych do zakresu powierzonych zadań służy bowiem wszystkim samorządom, także tym zobowiązanym do dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych. Zachowanie charakteru dochodów własnych i ich związku z zadaniami własnymi – to niezbywalna rzecz dla samorządu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada adekwatności dochodów do zadań samorządu terytorialnego rozumiana jest jako stan, w którym jednostka samorządu terytorialnego, przy posiadanych środkach finansowych, zdolna jest do realizacji obligatoryjnych zadań powierzonych jej jako własne. Takie pojmowanie zasady adekwatności dochodów do zadań oznacza, iż nie należy upatrywać naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji RP w takim stanie rzeczy, w którym obowiązek realizacji wpłat korekcyjno-wyrównawczych spowoduje konieczność zaniechania wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego innych zadań niż obligatoryjne zadania własne. Postrzeganie jednostek samorządu terytorialnego nie tylko jako formy zdecentralizowanej administracji publicznej, ale także wspólnoty polityczno-terytorialnej powołanej do rozpoznawania i realizacji potrzeb jej mieszkańców, co przejawia się w prawie do kreowania przez samorządy zadań innych niż obligatoryjne zadania własne, sprawia, iż poglądy Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady adekwatności nie powinny być rozumiane zupełnie wprost. Oczywiście jest, iż odpowiedzialność, w tym finansowa, za realizację indywidualnych dla danej jednostki samorządowej potrzeb obciąża władze lokalne, jednak obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie może znosić całkowicie prawa samorządu terytorialnego do działania w interesie i dla dobra wspólnoty mieszkańców, która dany samorząd tworzy. Wysokość wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie powinna zatem powodować ograniczenia w istotnym stopniu możliwości wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego powierzonych zadań własnych.

Za zaniechanie realizacji tych zadań władze lokalne będą ponosić polityczną odpowiedzialność przed wspólnotą mieszkańców.

## 5. Zakończenie

Reasumując, podkreślić należy, iż równoważenie poziomu finansowego jednostek samorządu terytorialnego jest zadaniem państwa, które może wybierać między różnymi rozwiązaniami prawnymi służącymi realizacji tego zadania. Przenikanie się w polskiej konstytucji państwowej i prawnonaturalnej koncepcji samorządu terytorialnego oznacza obowiązek ustawodawcy poszukiwania takich rozwiązań służących niwelowaniu nierównowagi poziomej dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które zachowują cechy pionowej redystrybucji dochodów i nie znoszą wspólnotowo- politycznego charakteru samorządu.

Wpłaty korekcyjno-wyrównawcze do budżetu państwa, których dokonują samorządy na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, nie są immanentnym elementem systemu finansowania samorządu terytorialnego. Fakt, iż Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość ich funkcjonowania, nie znosi ich interwencyjnego (restrykcyjnego) charakteru. Ze swej istoty stanowią one bowiem instrument odbierania efektów starań jednostek samorządu terytorialnego o realizację wpływów ze źródeł dochodów własnych, co nie tylko silnie antagonizuje samorządy i osłabia motywację władz samorządowych do działań na rzecz zwiększania wydajności fiskalnej źródeł dochodów budżetowych, lecz także stanowi ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych do dochodów jednych wspólnot i kreuje prawa podmiotowe innych samorządów do „cudzych” dochodów. Rzeczą wtórną pozostaje dopuszczalny konstytucyjnie rozmiar uszczerbku w dochodach jednostek będących zobowiązanymi do dokonania wpłat, gdyż ze swej istoty wpłaty do takiego uszczerbku doprowadzić muszą. Nie stanowią one bowiem narzędzia podziału źródeł dochodów w imię solidarności ze wspólnotami biedniejszymi, ale instrument odbierania wyników finansowych poczynionych starań o realizację tych dochodów.



Stymulacyjny charakter dochodów własnych polega m.in. na tym, iż większa inicjatywność i staranność w gromadzeniu tych dochodów oraz stosowaniu instrumentów prawnych ich pobudzenia prowadzi do powstania prawa do konsumpcji rezultatów owych starań.

Kilkanaście lat funkcjonowania w polskim prawie wpłat korekcyjno-wyrównawczych prowadzi do wniosku, iż stały się one stałym instrumentem równoważenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a władze centralne nie podjęły działań zmierzających do rewizji podziału źródeł dochodów pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Wpłaty korekcyjno-wyrównawcze mogą być wykorzystywane zawsze – jako instrument interwencyjny – w sytuacji wystąpienia nieprzewidzianych niedoborów finansowych w budżetach niektórych samorządów, i w tym sensie mogą mieć charakter stały, ale nie mogą być stosowane w sposób stały. Innymi słowy wpłaty korekcyjno-wyrównawcze powinny stanowić rozwiązanie interwencyjne, stosowane w sytuacji, gdy zawiodą instrumenty wyposażania samorządów w dochody adekwatne do zakresu powierzonych zadań realizujące zasadę pionowego podziału pomiędzy szczebel centralny i lokalny. Obowiązkiem ustawodawcy jest ich poszukiwanie i wypróbowywanie w praktyce. Z obowiązku respektowania Konstytucji (art. 8) wypływa nakaz, by ustawodawca poszukiwał w pierwszym rzędzie pionowych form kształtowania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w sposób zapobiegający rażącej niewspółmierności. Tym samym możliwość wprowadzenia instytucji wpłat korekcyjno-wyrównawczych powinna być obwarowana ustawowymi przesłankami, które nawiązują do niemożności zastosowania innych rozwiązań.

## **BIBLIOGRAFIA:**

### **Literatura**

1. Bogucka-Felczak M, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno- wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Poltext, Warszawa 2018.
2. Bogucka-Felczak M, *System korekcyjno-wyrównawczy – postulatyde lege ferenda*, „Finanse Komunalne” 2014 nr 1–2, s. 100.
3. Dębowska-Romanowska T, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 106.
4. Borodo A, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 25.
5. Głogowska B, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] Wróbel S (red.), *Samorząd terytorialny państw europejskich*, Katowice 2012, s. 166.

### **Akty prawne**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.
2. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 1530.

### **Orzecznictwo**

1. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A” 2006, nr 7, s. 86.