

Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego

Abstrakt: Przyjęta jako zasada konstytucyjna ustroju państwa decentralizacja władzy publicznej znajduje swoje szczególne zastosowanie w ustroju samorządu terytorialnego powstałego w wyniku reformy z 1998 roku. Artykuł poświęcony jest analizie znaczenia decentralizacji finansów publicznych dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: decentralizacja, decentralizacja terytorialna, decentralizacja funkcjonalna, finanse publiczne, samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Pojęcie decentralizacji jest rozumiane w literaturze przedmiotu w sposób różnorodny. Wynika to między innymi z faktu, że decentralizacja stanowi złożoną kategorię pojęciową rozpatrywaną w wielu aspektach – nie tylko prawnym, ale również politycznym, ekonomicznym i socjologicznym. „W naukach prawnych decentralizacja jest określana jako system organizacyjny administracji, w którym podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, realizowane w sposób samodzielny”¹. Przyczyną decentralizacji władzy jest zaś wielość zadań stawianych organom administracji publicznej. Nie bez znaczenia pozostaje także ich różnorodny charakter. „Celem działań decentralizacyjnych jest uprawnienie wykonywania zadań przez struktury administracyjne, które mają bezpośredni kontakt z obywatelami i organizowanie zaspokojenia zbiorowych potrzeb miejscowej ludności”². W prawie ustrojowym decentralizację „charakteryzuje się ustawowym wyodrębnieniem zadań podmiotów administrujących i kompetencji ich organów, samodzielnym wykonywaniem zadań oraz ponoszeniem odpowiedzialności z tego tytułu, a także ograniczeniem ingerencji podmiotów nadrzędnych w działalność podmiotów zdecentralizowanych jedynie do nadzoru opartego na kryterium legalności”³. Przedstawione rozumienie decentralizacji pozwala na wyróżnienie jej dynamicznego i statycznego ujęcia⁴. Wieloaspektowość decentralizacji wyraża się

¹ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 381.

² Z. Husak, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 256.

³ W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych*, Wrocław 2005, s. 13.

⁴ Jak podaje się w literaturze, ujęcie dynamiczne sprowadza się do przekazywania zadań i środków do ich realizacji na rzecz niższych przez wyższe jednostki organizacyjne. Z kolei ujęcie statyczne rozumieć należy jako już sam stan wyposażenia szczebli organizacyjnych znajdujących się poniżej szczebla central-

również w wyróżnianiu decentralizacji terytorialnej oraz funkcjonalnej (branżowej). W odniesieniu do samorządu terytorialnego decentralizacja „polega na wykonywaniu zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a więc samodzielnie, także z zastosowaniem środków władczych, na podstawie i w ramach obowiązujących ustaw wraz z zagwarantowaną w tym zakresie ochroną sądową”⁵.

Zakres decentralizacji terytorialnej wyraża się w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. O ile pierwszy z nich jest łatwy do zidentyfikowania – zasadniczo uregulowany przepisem art. 15 ust. 2 Konstytucji RP i rozwinięty w tzw. ustawach samorządowych, o tyle zakres przedmiotowy nie ma stałych ram. W zakresie podmiotowym decentralizacja obejmuje trzy kategorie jednostek tzw. zasadniczego podziału terytorialnego państwa (tj. gminę, powiat na płaszczyźnie lokalnej i województwo w wymiarze regionalnym). Odnosząc się zaś do zakresu przedmiotowego, brak jego stałych ram jest pochodną zależności właściwości jednostek samorządu terytorialnego w danych sprawach od aktualnych regulacji ustawowych. Ta zaś „zdeteterminowana jest rozmiarem władztwa przekazanego przez państwo na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a także koncepcją przyjętego modelu ustrojowego tego samorządu”⁶. Nie bez znaczenia pozostają procesy historyczne, kształtujące właściwość władz lokalnych i regionalnych w przeszłości, a oddziałujące po dziś dzień. Wyznaczając treść zasady decentralizacji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „jeżeli konstytucja nie precyzuje szczegółowych reguł dotyczących struktury i funkcjonowania samorządu, to ustalanie konsekwencji wynikających z postanowień ustawy zasadniczej w tej dziedzinie należy do ustawodawcy”⁷. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego można przeprowadzić jedynie ocenę, czy ustalenia ustawodawcy nie są sprzeczne z Konstytucją. Ustrój demokratyczny charakteryzuje wielość rozwiązań systemowych i organizacyjnych będących urzeczywistnieniem jego zasad. W państwie demokratycznym, w konstytucyjnie ustalonych granicach, nie ma rozwiązań jedynie słusznych. Za swoje rozstrzygnięcia, w tym również związane z tworzeniem prawa, ustawodawca ponosi odpowiedzialność przed wyborcami, których poparcie jest miernikiem politycznej słuszności działań podejmowanych przez członków izb prawodawczych”⁸.

Choć ustrojodawca przepisem art. 15 ust. 1 Konstytucji RP nakazuje tak kształtować ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej, aby zapewnić decentralizację władzy

nego w zadania i środki ich realizacji (por. m.in. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 332.)

⁵ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów ...*, s. 381.

⁶ *Ibidem*, s. 382.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02 (LEX nr 76809). Prawne normy decentralizacji ustroju państwa określają aktualnie ustawy: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.), z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.) oraz z dnia 24 lipca 1988 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.). Wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw określa Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02 (LEX nr 76809).

publicznej, to zasada w nim wyrażona nie ma charakteru absolutnego, albowiem jej granice wyznacza zasada jednolitości Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Na takim stanowisku stoi również Trybunał Konstytucyjny, którego zdaniem „ureczywistnienie tej zasady jest do pogodzenia z zapewnieniem decentralizacji władzy publicznej przez ustroj terytorialny państwa pod warunkiem zachowania zgodnych z Konstytucją relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy”¹⁰. Przyjąć zatem należy, że decentralizacja nie wyklucza więc takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy. Wyłączenie to powinno być dokonane w zakresie określonym prawem, a zatem w zgodzie z Konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymagań racjonalności¹¹.

Wykonywane przez samorząd terytorialny zadania obejmują w głównej mierze sprawy z zakresu administracji świadczącej, której cechą charakterystyczną jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty zamieszkującej określone terytorium. Realizacja w pierwszym rzędzie zadań tego rodzaju pociąga za sobą ponoszenie wydatków, których pokrywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego wymaga najpierw pozyskiwania środków w tym celu. Stąd też zagadnienie decentralizacji władzy publicznej jest immanentnie związane z kwestiami finansowymi. „Zasada decentralizacji oznacza nie tylko proces przekazywania uprawnień jednostek władzy publicznej wyższego szczebla jednostkom niższego, lecz także przekazywanie środków (w tym finansowych) będących w dyspozycji jednostek wyższego szczebla dla wykonywania zadań jednostkom niższego szczebla”¹². Dlatego też „decentralizacji zadań w administracji publicznej, w jej wymiarze ustrojowym, musi zatem towarzyszyć decentralizacja finansów publicznych na rzecz jednostek finansów publicznych”¹³.

Niezbędnym elementem decentralizacji finansowej jest „konstytucyjne oraz ustawowe przekazanie podmiotowi zdecentralizowanemu kompetencji do samodzielnego poboru danin publicznych oraz prowadzenie związanej z tym polityki finansowej, jak również do samodzielnego kształtowania wydatków na podstawie i w granicach obowiązującego prawa”¹⁴. Sama decentralizacja finansów publicznych objawia się zaś w dwóch wymiarach: jakościowym i ilościowym.

⁹ Zgodnie z art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) Rzeczpospolita jest państwem jednolitym.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02 (LEX nr 76809).

¹¹ Oprócz ograniczeń wynikających z przepisu art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej granice decentralizacji wyznaczone są także przez konsekwencje ustrojowe zasady, zgodnie z którą Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Granice decentralizacji wynikają także z obywatelskiego prawa do dobrej administracji, mającego mocne oparcie w postanowieniach Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej.

¹² B. Banaszak, *Komentarz do art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 133.

¹³ W. Miemieć, *Decentralizacja finansów ...*, s. 382.

¹⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 40.

Wymiar jakościowy decentralizacji finansów publicznych charakteryzuje zakres przekazanego przez państwo władztwa finansowego¹⁵. Kluczową rolę przypisać należy tu prawom podmiotowym jednostek samorządu terytorialnego do gromadzenia środków pieniężnych i związanym z nimi gwarantowanym w prawie możliwościom stosowania przymusu oraz środków o charakterze nadzorczym. „Kolejnym, ważnym elementem jakościowym z zakresu decentralizacji jest możliwość wystąpienia na drogę sądową przeciw rozstrzygnięciom naruszającym przyznany zakres władztwa”¹⁶. Gwarancje kontroli sądowej sprawiają, że ewentualne spory mogące wynikać na tym tle między organem administracji rządowej a jednostką samorządu terytorialnego rozstrzygać będzie niezawisły sąd.

W wymiarze ilościowym decentralizacja finansów publicznych sprowadza się do podziału zadań między państwo i samorząd. „W sferze finansów publicznych chodzi przede wszystkim o podział źródeł dochodów dokonany pomiędzy tymi podmiotami oraz o ustalenie kompetencji do samodzielnego decydowania o wydatkach związanych z wypełnianiem funkcji publicznych”¹⁷. Jak słusznie zauważa się w orzecznictwie sądów administracyjnych „z przepisów konstytucyjnych wynika dla ustawodawcy obowiązek stworzenia odpowiednich gwarancji majątkowych dla realizacji zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy konstytucyjne nie mogą jednak stanowić podstawy do wysuwania przez jednostki samorządu terytorialnego roszczeń o przekazanie im określonych składników mienia państwowego. Dopiero gdyby całościowo mienia przekazanego danej jednostce samorządu terytorialnego pozostawał oczywiście nieadekwatny do wykonywanych przez nią zadań można byłoby mówić o naruszeniu Konstytucji RP”¹⁸. Nie bez wpływu na zakres decentralizacji w analizowanym wymiarze pozostają wielkość majątku, prawnie chronionego mienia przekazanego na własność jednostki samorządu terytorialnego.

Wskutek decentralizacji w zakresie zaprezentowanym powyżej dochodzi do wyodrębnienia systemu finansowego jednostki samorządu terytorialnego jako „całościowo zasad i instytucji finansowopravných o charakterze publicznym określonych przez przepisy prawa, połączonych w sposób celowy i logiczny w całość, regulujących gospodarkę finansową samorządu terytorialnego, tzn. służących zdecentralizowanemu, samodzielnemu, bezzwrotnemu gromadzeniu oraz rozdysponowaniu zasobów i środków pieniężnych gmin, powiatów i województw samorządowych, a także ich związków i stowarzyszeń”¹⁹.

¹⁵ Przekazanie władztwa finansowego przez państwo odbywa się w ramach jego samoograniczenia. Odnosi się ono również do mechanizmów nadzorczych pozwalających utrzymać *imperium* w ryzach ustawowych, jednocześnie obszar samorządowej samodzielności.

¹⁶ W. Miemieć, *Decentralizacja finansów ...*, s. 383.

¹⁷ A. Borodo, *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowopravných*, Toruń 1993, s. 22–23.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 624/09 (LEX nr 533873).

¹⁹ T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 26.

Powstały w wyniku decentralizacji kształt systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego oraz rodzaj i zakres zadań publicznych powierzonych samorządowi terytorialnemu określają samodzielność samorządu terytorialnego, w tym samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „samodzielność finansowa samorządu terytorialnego ma kilka aspektów i nie jest kategorią stałą i niezmienną, gdyż wraz z rozwojem instytucji samorządowych uzyskuje ona różny zakres, zmieniają się także gwarancje prawne, które służą jej ochronie”²⁰. Samodzielność finansowa zdecentralizowanego podmiotu jest nie tylko konstytutywną cechą decentralizacji finansowej, ale także stanowi „jednocześnie zasadę systemu finansów publicznych”²¹. Samodzielność finansową rozpatruje się jako „prawo samorządu do posiadania środków finansowych oraz zobowiązanie państwa do zapewnienia tych środków”²². Zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wyznaczany jest „wielkością zasobów pieniężnych przekazanych do ich samodzielnej dyspozycji (w relacji do wielkości zasobów pieniężnych państwa) oraz zakres swobody w kształtowaniu wydatków, wydatkowaniu środków, organizacji budżetów samorządowych, planowaniu budżetowym i wykonywaniu budżetu”²³.

W doktrynie wskazuje się na dwa rodzaje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – samodzielność dochodową i samodzielność wydatkową. Analizując problematykę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, należy także zwrócić uwagę na uprawnienia w zakresie zaciągania długu. W poruszonym obszarze nie sposób pominąć tak istotny element, jakim jest tzw. samodzielność budżetowa, tj. swoboda organizacji budżetu.

Wśród wskazanych wyżej aspektów samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego na plan pierwszy wysuwa się wymiar dochodowy samodzielności. „Chodzi zatem o stworzenie takich mechanizmów prawnych, które zabezpieczyłyby jednostki samorządu terytorialnego przez stabilne i wydajne źródła dochodów występujące na obszarze właściwości terytorialnej tych jednostek, a także przez władztwo dochodowe zapewniłyby władzom jednostek samorządu terytorialnego wpływ na strukturę i wydajność tych źródeł dochodów”²⁴. Samodzielność dochodowa wiąże się z kwestią „wystarczalności dochodów do finansowania zadań, z którą to łączy się konieczność rozpatrywania struktury dochodów z punktu widzenia możliwości kształtowania ich przez jednostki samorządu terytorialnego”²⁵. Zróżnicowany potencjał dochodowy

²⁰ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 54.

²¹ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprprawne*, Katowice 2003, s. 48-49. Por. również E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, nr 39, s. 99 oraz E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2003, s. 177.

²² Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3, s. 53–54.

²³ E. Ruśkowski, *Struktura polskiego prawa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji i orzecznictwa sądowego*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998, s. 85.

²⁴ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów ...*, s. 384.

²⁵ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 54.

jednostek samorządu terytorialnego oraz niejednorodność poziomu kosztów realizacji poszczególnych zadań sprawiają, że finansowanie zewnętrzne z budżetu centralnego nie może być zlikwidowane. Dlatego konieczne jest określenie wysokości zewnętrznych źródeł wsparcia.

Samodzielność wydatkowa definiowana jest w literaturze w różny sposób. Według E. Markowskiej-Bzduchy „samodzielność wydatkowa to swoboda decydowania w zakresie sposobu i rodzajów wydatków”²⁶. S. Kańduła przyjmuje jako samodzielność wydatkową „prawo do decydowania przez władze gminne o rodzaju wykonywanych zadań i sposobie ich realizowania oraz o zakresie i rodzajach wydatków, które mogą być przez gminę ponoszone w związku z realizacją tych zadań”²⁷. Mają na uwadze te i inne poglądy na temat samodzielności wydatkowej przyjąć można, że „samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego jest to prawo jednostek do decydowania o rodzajach zadań realizowanych przez samorząd oraz o sposobie, zakresie i wielkości ponoszonych wydatków w celu sfinansowania tych zadań”²⁸. Choć to oczywiście warto powiedzieć jasno, że samodzielność ta jest ograniczona zakresem kompetencji i zadań określonych prawem.

Centralne oddziaływanie na samodzielność wydatkową odbywa się pośrednio i bezpośrednio. „Pośrednio państwo oddziałuje na sferę realną działalności jednostek samorządu terytorialnego, np. ustalając system organizacji oświaty, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, drogownictwa, co ma wpływ na rodzaj i zakres wydatków budżetowych w przekroju poszczególnych dziedzin działalności jednostek samorządu terytorialnego”²⁹. Oddziaływanie o charakterze bezpośrednim przejawia się głównie w ustalaniu limitów wydatków czy wprowadzaniu zakazów udzielania dotacji wskazanym grupom podmiotów. Również kształtowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego przez państwa ma wpływ na samodzielność wydatkową. „Istotnym ograniczeniem samodzielności – w tym samodzielności finansowej – jest konieczność przestrzegania przez samorząd terytorialny reguły dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”³⁰, zamiast zasady obowiązującej prywatnie, że „co nie jest zakazane, jest dozwolone”³¹.

Co zaś się tyczy uprawnień w zakresie zaciągania długu – a zatem w zakresie zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji dłużnych papierów wartościowych, to związane są one nierozdzielnie „z posiadaniem osobowości prawnej oraz występowaniem

²⁶ E. Markowska-Bzducha, *Gospodarka finansowa gmin w latach 1991-2000 a ich samodzielność*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. T.2*, Opole 2000, s. 176.

²⁷ S. Kańduła, *Ograniczenie samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, [w:] K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), *Finanse. Bankowość i Ubezpieczenia. T. 1*, Wrocław 2001, s. 123.

²⁸ A. Kasperowicz-Stępień, *Zakres samodzielności wydatkowej JST w Polsce w latach 1999–2004*, „Zeszyty Naukowe” nr 778, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2008.

²⁹ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 55.

³⁰ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 26.

³¹ Por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SAQ 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374.

majątku jednostki samorządu terytorialnego i dysponowaniem własnym budżetem³². Na podjęcie decyzji o zadłużeniu się przez jednostkę samorządu terytorialnego wpływ mają rozliczne regulacje prawne dotyczące m.in. formy pożyczki publicznej, poziomu zaciąganych pożyczek publicznych czy wyboru pożyczkodawcy. Jednostki samorządu terytorialnego zaciągające pożyczki mogą starać się o poręczenie lub gwarancje, których udzielić mogą organy państwowe, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jak też banki. Nie można pominąć w tym miejscu roli regionalnych izb obrachunkowych i zakresu ich uprawnień³³.

W uzupełnieniu rozważań o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy również odnieść się do wyróżnianej niekiedy samodzielności budżetowej. W skrócie „wyraża się ona w uprawnieniach władz samorządowych do określania zasad i trybu procedury budżetowej, czyli procesów planowania, uchwalania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w formie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie procedury budżetowej”³⁴.

Publiczny charakter samorządu terytorialnego (i jego jednostek) sprawia, że jego samodzielność prawna i ekonomiczna są istotnie ograniczone. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie jest możliwa do wprowadzenia w pełnym zakresie, albowiem pomiędzy poszczególnymi jednostkami występują istotne różnice. Pomimo jednak wskazanych przeciwności we wprowadzeniu pełnej samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego dysponują prawnymi gwarancjami³⁵ o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, które umożliwiają im tę samodzielność zachowywać i chronić.

Wśród gwarancji o charakterze zewnętrznym na czołowe miejsce wysuwa się regulacja Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego³⁶. Do zasad finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego Karta odnosi się w przepisie art. 9. Wynika z niego, że społeczności lokalne w ramach narodowej polityki gospodarczej mają prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Wysokość

³² M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 55.

³³ Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznej jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek. Z kolei w myśl art. 13 pkt 1 rzeczonyj ustawy do zadań izby należy ponadto wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

³⁴ M. Jastrzębska, *op. cit.*, s. 55–56.

³⁵ Przez prawne gwarancje autor przyjmuje za W. Miemiec „zespół instytucji, instrumentów, a także zasad postępowania przyczyniających się skutecznie do zabezpieczenia czegoś lub do służenia realizacji jakiegoś celu” (W. Miemiec, *Prawne gwarancje ...*, s. 41).

³⁶ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona została w Strasburgu 15 października 1985 r. Polska ratyfikowała Kartę 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 z późn. zm.). Jest ona aktem prawnym określającym ideę samorządności terytorialnej. Zgodnie z art. 3 Karty samorząd lokalny oznacza 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.

zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. Jeśli jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień. W celu finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem. Odnosząc powyższe postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego do sfery stosowania prawa, warto wskazać na tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2007 r.³⁷, zgodnie z którą „Określone w przepisach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zasady koncepcji samorządu terytorialnego (art. 3 ust. 1 Karty), swobody działania społeczności lokalnych w zakresie określonym prawem w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji (art. 4 ust. 2 Karty) oraz prawa do swobodnego dysponowania, w ramach wykonywania swoich uprawnień, posiadanymi własnymi zasobami finansowymi (art. 9 ust. 1 Karty) nie oznaczają dowolności, w dysponowaniu środkami finansowymi, niezgodnej z obowiązującym prawem”. Nie oznacza to więc pełnego, niczym nieograniczonego zakresu tej swobody. Podobnie jak podlegająca ochronie zgodnie z Konstytucją RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza również dowolności w ich działaniu.

„Do zagadnień samodzielności samorządu terytorialnego odnosi się także inny dokument określający zakres uprawnień samorządu terytorialnego, a mianowicie Europejska Karta Samorządu Regionalnego”³⁸. Oddziaływanie tego aktu prawnego nie jest jednak znaczące, albowiem Rzeczpospolita Polska go nie ratyfikowała. Zgodnie z zasadami Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego regionom powinien być zapewniony taki system finansowania, który rzeczywiście odzwierciedlałby dostosowanie dochodów do powierzonych kompetencji i jednocześnie umożliwiałby jednostce

³⁷ Sygn. akt V SA/Wa 1058/07.

³⁸ K. Surówka, *op. cit.*, s. 31.

samorządu prowadzenie własnej polityki. „Podobnie jak w przypadku lokalnych jednostek samorządu źródła regionalnego finansowania powinny być zróżnicowane i elastyczne, aby regiony miały możliwość dostosowania się do ogólnego rozwoju gospodarczego i rzeczywistych zmian kosztów wykonywania kompetencji”³⁹. Choć Karta wychodzi z założenia, że finansowanie kompetencji własnych powinno odbywać się z dochodów własnych, to jednocześnie dostrzega ona, że „zasada solidarności wymaga wprowadzenia w obrębie każdego państwa mechanizmu wyrównywania finansowego, biorącego pod uwagę zarówno potencjalne zasoby, jak i potrzeby regionów, którego celem jest zharmonizowanie poziomu życia mieszkańców w różnych regionach”⁴⁰.

Z kolei z perspektywy wewnętrznych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, choć regulacja w tym zakresie jest szeroka i znajduje się zarówno w Konstytucji RP, jak i ustawach zwykłych i rozporządzeniach, to przedmiot analizy w niniejszym opracowaniu stanowią jedynie postanowienia Konstytucji, albowiem, po pierwsze, ich zakres jest bardzo szeroki, a po drugie, postanowienia Konstytucji są rozwijane przepisami aktów o randze poniżej Konstytucji, nie tworząc żadnego istotnego *novum* w tym zakresie, rozwijając jedynie regulację konstytucyjną. Wśród przepisów Konstytucji do kwestii dotyczących finansów samorządowych odnoszą się zarówno przepisy Rozdziału I Rzeczpospolita (art. 15 i art. 16), jak też postanowienia Rozdziału VII Samorząd terytorialny (art. 165, art. 167, art. 168 i art. 171 ust. 2). Z treści rzeczonych przepisów oraz pozostałych postanowień Konstytucji „wynika sześć podstawowych reguł kreujących konstytucyjne zasady finansów samorządu terytorialnego, będących też konstytucyjnymi gwarancjami” analizowanej przez autora samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, należy odnieść się do zasady odpowiedniości udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. „Udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych powinien być odpowiedni do przypadających im zadań, co oznacza, że powinien pokrywać ich realizację w zakresie koniecznym”⁴¹. Jednocześnie ustrojodawca nie sformułował wprost ani kryteriów, ani procedur stanowiących wskazówkę w celu ustalenia tegoż udziału, pozostawiając tę kwestię do regulacji przepisami ustaw zwykłych. Taki stan rzeczy oceniany jest pozytywnie przez Trybunał Konstytucyjny, który stoi na stanowisku, że „odpowiedniość” udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych powinna być zrelatywizowana – „z zasady bowiem państwa prawnego wynika tak, jak i uprzednio wynikało, iż ustawa budżetowa winna odzwierciedlać – w miarę możliwości finansowych państwa – zobowiązania ciężące na tym państwie, a wynikające z odrębnych ustaw. Tego wymaga poszanowanie prawa przez władze publiczne w celu zapewnienia zaufania obywateli do własnego państwa”⁴².

³⁹ K. Surówka, *op. cit.*, s. 31.

⁴⁰ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 138.

⁴¹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 848.

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00, LEX nr 50254.

Kolejną, kluczową z konstytucyjnego punktu widzenia dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zasadą jest tzw. zróżnicowanie struktury dochodów tychże jednostek wyrażone przepisem art. 167 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z przywołanym przepisem dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Z powyższego wynika, że dochody jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na dwie grupy: dochody własne i tzw. transfery. Konstytucja nie określa jednak ich bliżej. „Trudności w zdefiniowaniu dotyczą przede wszystkim dochodów własnych”⁴³. Nawet w ustawach zwykłych termin ten nie jest wyjaśniany, a jego treść wypełniana jest wyliczeniem dochodów, które w myśl przepisów uznawane są za dochody własne.

Trzecią z kolei zasadę finansów samorządu terytorialnego i jednocześnie gwarancję samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ustrojodawca wkomponował w treść przepisu art. 167 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie⁴⁴. Sama Konstytucja nie odsyła do konkretnego aktu czy aktów, gdyż tu decyzja należy do ustawodawcy zwykłego, ale wskazuje rangę aktu, którą dana kwestia powinna być regulowana. „Oznacza to, że na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym – również rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalenia wysokości tych dochodów”⁴⁵. Z powyższych względów „czynienie tego w aktach niższej rangi stanowi więc naruszenie Konstytucji”⁴⁶. Treść analizowanego przepisu zawiera w swej treści nie tylko gwarancje formalne, ale i materialne. „Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni bowiem rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego (gminie) odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Art. 167 ust. 3 można więc traktować jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej gminie nie tylko pozostawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującej gminie możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Gdyby bowiem 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”⁴⁷.

Dalszą zasadę finansów jednostek samorządu terytorialnego zawarto w przepisie art. 167 ust. 4 Konstytucji RP. Wprowadzono w nim wymóg, że zmiany w zakresie

⁴³ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 848.

⁴⁴ Odesłać należy przede wszystkim do ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526). Materię te regulują także poszczególne tzw. ustawy samorządowe oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885).

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97 (LEX nr 31970).

⁴⁶ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 850.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97 (LEX nr 31970).

zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jednocześnie na gruncie obowiązującej Konstytucji trzeba stwierdzić, że zmiany podziału dochodów publicznych mogą przybrać różne formy. Także Trybunał Konstytucyjny przyznał „ustawodawcy daleko idącą swobodę w określaniu zarówno zadań, jak i źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz poziomu tych dochodów”⁴⁸. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym w swoim orzecznictwie, że ustrojodawca „nakłada na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że samo zwiększenie zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych”⁴⁹.

Zgodnie z przepisem art. 168 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, co stanowi wyraz kolejnej gwarancji samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. „Przepis ten należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do generalnej zasady wyłączności ustawowej dla określenia istotnych elementów podatków, przewidzianej w art. 217 Konstytucji RP”⁵⁰. Odstępstwo to jest dopuszczalne, gdyż jednostki samorządu terytorialnego nie mają prawa wprowadzać podatków lokalnych, gdyż to określane jest na poziomie ustawowym, ale przydano im wyłącznie prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. „Dzięki temu te daniny publiczne spełniają nie tylko funkcję fiskalną, ale umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego czynienie z nich instrumentu służącego prowadzeniu na ich terenie własnej polityki rozwoju”⁵¹. W doktrynie prawa finansowego opisana zasada określana bywa jako konstytucyjne ramy władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego.

Ostatnia szósta zasada finansów samorządu terytorialnego wyraża się w ogólnej zasadzie instytucjonalnej określoności form systemu kontroli konstytucyjności ustaw. Choć jest ona właściwa całemu systemowi prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej, to na gruncie prawa finansowego nabiera ona szczególnego znaczenia. Ze względu na powszechny charakter jej szczegółowa analiza zostanie pominięta. Godzi się jedynie przypomnieć, że szczególną rolę odgrywa tu Trybunał Konstytucyjny, choć nie można zapomnieć o znaczeniu organów sądowych, jak też organów o innym charakterze, np. regionalnych izb obrachunkowych.

„Integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych a równocześnie polityczna i prawna niezależność samorządu terytorialnego są

⁴⁸ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 851.

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09 (LEX nr 963653); por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08 (LEX nr 575104).

⁵⁰ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów ...*, s. 388.

⁵¹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 852.

przyczyną licznych problemów związanych z jego funkcjonowaniem⁵², zwłaszcza w zakresie tzw. samodzielności finansowej będącej konsekwencją decentralizacji władzy publicznej i jej pochodnej – decentralizacji finansów publicznych. Ze wskazanych wyżej względów pełna samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, o czym była mowa już wcześniej, nie jest możliwa w pełnym, idealnym kształcie. Trudno jednak odmówić racji tym, którzy na gruncie obowiązującego prawa wykazują tę samodzielność. Z powyższych względów racjonalne wydaje się wyodrębnianie na poziomie prawa międzynarodowego i krajowego szczególnych gwarancji tejże samodzielności, w tym zasad, które wyznaczają dozwolone pole aktywności i ingerencji w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego przez ustawodawcę zwykłego. Jednocześnie stopień ogólności ich sformułowania powinien pozwalać na dopasowanie ich do zmieniających się warunków w państwie, w szczególności zaś do postępującej decentralizacji bądź centralizacji państwa.

Literatura

- B. Banaszak B., *Komentarz do art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Borodo A., *Dochody samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Toruń 1993
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2003
- Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1997
- Dolata S. (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. T.2*, Opole 2000
- Dudek D. (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003
- Husak Z., *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009
- Jajuga K., Łyszczak M. (red.), *Finanse. Bankowość i Ubezpieczenia. T. 1*, Wrocław 2001
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012
- Kańduła S., *Ograniczenie samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, [w:] K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), *Finanse. Bankowość i Ubezpieczenia. T. 1*, Wrocław 2001

⁵² K. Surówka, *op. cit.*, s. 167.

- Kasperowicz-Stępień A., *Zakres samodzielności wydatkowej JST w Polsce w latach 1999–2004*, Zeszyty Naukowe nr 778, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2008
- Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” 2001, nr 39
- Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009
- Markowska-Bzducha E., *Gospodarka finansowa gmin w latach 1991–2000 a ich samodzielność*, [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. T.2*, Opole 2000
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Warszawa 2011
- Miemiec W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2011
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005
- Ruśkowski E. (red.), *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998
- E. Ruśkowski, *Struktura polskiego prawa finansowego ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji i orzecznictwa sądowego*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013
- Wójtowicz W. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1997

