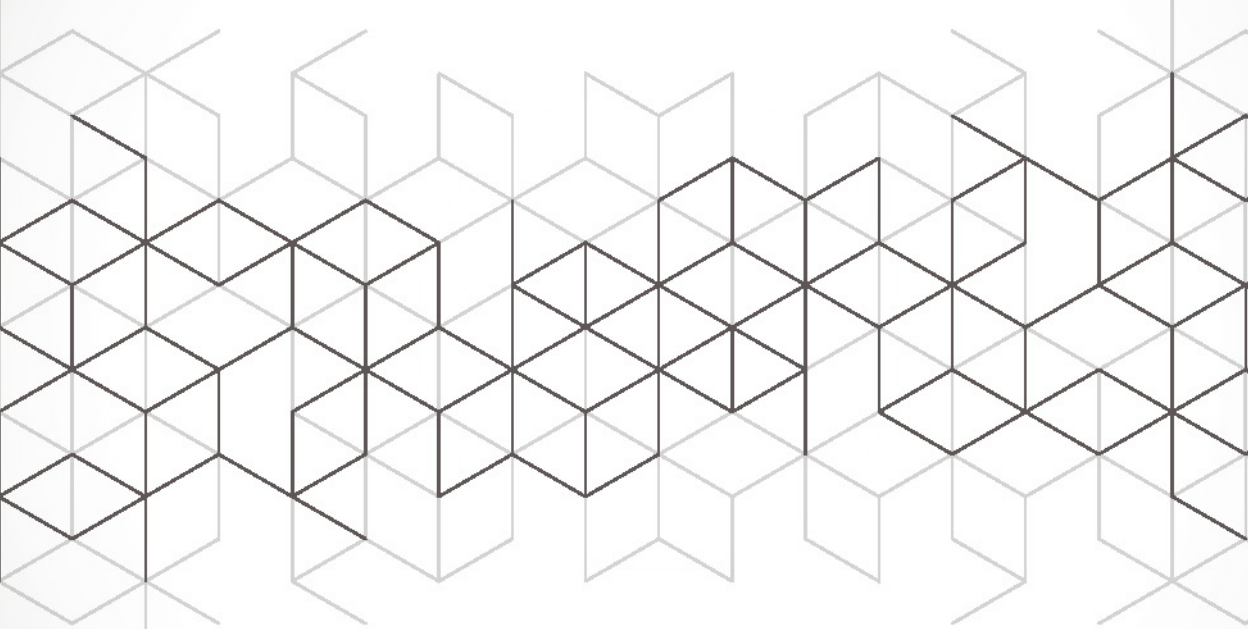


Bartłomiej Ślemp

Rola Trybunału Konstytucyjnego

w kształtowaniu zasad finansowania samorządu terytorialnego w Polsce na tle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej

WUW

Rola Trybunału Konstytucyjnego

w kształtowaniu zasad finansowania samorządu terytorialnego w Polsce na tle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej

Bartłomiej Ślemp

Rola Trybunału Konstytucyjnego
w kształtowaniu zasad finansowania samorządu terytorialnego w Polsce na tle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej

WUW

Recenzenci
Dr hab. Monika Bogucka-Felczak, prof. UŁ
Dr hab. Witold Płowiec, prof. UAM

Redaktor prowadzący
Małgorzata Yamazaki

Redakcja
Grażyna Polkowska-Nowak

Korekta
Grażyna Ćwietkow-Góralna

Projekt okładki i stron tytułowych
Anna Gogolewska

Skład i łamanie
ALINEA

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji UW

Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2018–2024 jako projekt badawczy w ramach programu „Diamentowy Grant"

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2024

Barłomiej Ślemp ORCID 0000-0003-2653-4695, Uniwersytet Warszawski

ISBN 978-83-235-6451-5 (druk) ISBN 978-83-235-6459-1 (pdf online)
ISBN 978-83-235-6467-6 (e-pub) ISBN 978-83-235-6475-1 (mobi)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
02-678 Warszawa, ul. Smyczkowa 5/7
e-mail: wuw@uw.edu.pl
księgarnia internetowa: www.wuw.pl

Wydanie 1, Warszawa 2024

Druk i oprawa
totem.com.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 11
Słownik pojęć 15
Od Autora 19
Wprowadzenie 23

Rozdział 1.
Ustrojowe zasady organizacji oraz finansowania samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawa 53

1.1. Decentralizacja władzy publicznej jako podstawowy proces prowadzący do utworzenia samorządu terytorialnego 53
1.1.1. Koncepcja decentralizacji władzy publicznej – informacje ogólne . . . 53
1.1.2. Rodzaje decentralizacji. Decentralizacja w naukach prawnych i w nauce o finansach publicznych 57
1.1.3. Decentralizacja a inne zasady ustrojowe 61
1.1.4. Decentralizacja a koncepcja federalizmu fiskalnego 63
1.1.5. Współczesne rozumienie decentralizacji – podsumowanie 65
1.2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako zamierzony cel i efekt decentralizacji 67
1.2.1. Samodzielność j.s.t. – informacje ogólne 67
1.2.2. Rodzaje i wymiary samodzielności j.s.t. 69
1.2.3. Współczesne rozumienie samodzielności j.s.t. – podsumowanie 71
1.3. Decentralizacja władzy publicznej oraz samodzielność jednostek samorządu terytorialnego na tle regulacji międzynarodowych 75
1.3.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego 75
1.3.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego 77
1.3.3. Regulacje prawa Unii Europejskiej 78
1.3.4. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego 80
1.3.5. Podsumowanie 80
1.4. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jako kluczowa ustrojowa zasada jego finansowania 83
1.4.1. Samodzielność finansowa j.s.t. – informacje ogólne 83
1.4.2. Funkcje samodzielności finansowej j.s.t. 90
1.4.3. Samodzielność finansowa j.s.t. na tle regulacji międzynarodowych . . 92
1.4.3.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego 92

1.4.3.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego 94
1.4.3.3. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego 95
1.4.3.4. Podsumowanie 96
1.5. Zasada adekwatności jako kluczowa ustrojowa zasada finansowania samorządu terytorialnego 98
1.5.1. Zasada adekwatności – informacje ogólne 98
1.5.2. Zasada adekwatności a decentralizacja władzy publicznej i samodzielność j.s.t. 102
1.5.3. Zasada adekwatności na tle regulacji międzynarodowych 104
1.5.3.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego 104
1.5.3.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego 106
1.5.3.3. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego 107
1.5.3.4. Podsumowanie 110

Rozdział 2.
Regulacje ustrojowe dotyczące organizacji i finansowania samorządu terytorialnego oraz organizacji sądownictwa konstytucyjnego w badanych krajach 111

2.1. Rozwiązania ustrojowe w zakresie finansowania samorządu terytorialnego .. 111
2.1.1. Uwagi wprowadzające 111
2.1.2. Współczesne metody (sposoby) finansowania j.s.t. 113
2.1.2.1. Informacje ogólne 113
2.1.2.2. Dochody własne 114
2.1.2.3. Transfery pionowe 116
2.1.2.4. Transfery poziome 119
2.1.3. Ochrona sądowa j.s.t. 120
2.2. Regulacje ustrojowe dotyczące organizacji i finansowania samorządu terytorialnego w badanych krajach 124
2.2.1. Uwagi wprowadzające 124
2.2.2. Rzeczpospolita Polska 124
2.2.3. Republika Litewska 130
2.2.4. Republika Czeska 135
2.2.5. Republika Słowacka 140
2.2.6. Republika Chorwacji 145
2.3. Pozycja ustrojowa i kompetencje sądów konstytucyjnych na tle konstytucji i ustaw zwykłych badanych krajów 151
2.3.1. Uwagi wprowadzające 151
2.3.2. Rzeczpospolita Polska 156
2.3.3. Republika Litewska 158
2.3.4. Republika Czeska 162
2.3.5. Republika Słowacka 165
2.3.6. Republika Chorwacji 169

Rozdział 3.
Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 175

3.1. Uwagi wprowadzające 175
3.2. Wyrok TK z 15.12.1997 r., sygn. K 13/97 175

3.3. Wyrok TK z 13.01.1998 r., sygn. K 5/97 177
3.4. Wyrok TK z 24.03.1998 r., sygn. K 40/97 179
3.5. Wyrok TK z 25.05.1998 r., sygn. U 19/97 180
3.6. Wyrok TK z 3.11.1998 r., sygn. K 12/98 181
3.7. Wyrok TK z 21.12.1998 r., sygn. U 20/97 183
3.8. Wyrok TK z 16.03.1999 r., sygn. K 35/98 184
3.9. Wyrok TK z 30.03.1999 r., sygn. K 5/98 187
3.10. Wyrok TK z 29.02.2000 r., sygn. K 31/98 188
3.11. Wyrok TK z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98 189
3.12. Wyrok TK z 27.06.2000 r., sygn. K 20/99 190
3.13. Wyrok TK z 7.06.2001 r., sygn. K 20/00 192
3.14. Wyrok TK z 28.06.2001 r., sygn. U 8/00 195
3.15. Wyrok TK z 26.11.2001 r., sygn. K 2/00 197
3.16. Wyrok TK z 20.02.2002 r., sygn. K 39/00 198
3.17. Wyrok TK z 9.04.2002 r., sygn. K 21/01 200
3.18. Wyrok TK z 18.02.2003 r., sygn. K 24/02 201
3.19. Wyrok TK z 1.04.2003 r., sygn. K 46/01 202
3.20. Wyrok TK z 30.06.2003 r., sygn. K 8/02 204
3.21. Wyrok TK z 12.10.2004 r., sygn. K 31/02 205
3.22. Wyrok TK z 15.03.2005 r., sygn. K 9/04 206
3.23. Wyrok TK z 12.04.2005 r., sygn. K 30/03 207
3.24. Wyrok TK z 31.05.2005 r., sygn. K 27/04 209
3.25. Wyrok TK z 6.09.2005 r., sygn. K 46/04 211
3.26. Wyrok TK z 25.07.2006 r., sygn. K 30/04 212
3.27. Wyrok TK z 18.09.2006 r., sygn. K 27/05 215
3.28. Wyrok TK z 12.03.2007 r., sygn. K 54/05 215
3.29. Wyrok TK z 20.03.2007 r., sygn. K 35/05 217
3.30. Wyrok TK z 2.04.2007 r., sygn. SK 19/06 218
3.31. Wyrok TK z 4.12.2007 r., sygn. K 26/05 219
3.32. Wyrok TK z 19.12.2007 r., sygn. K 52/05 220
3.33. Wyrok TK z 28.02.2008 r., sygn. K 43/07 221
3.34. Wyrok TK z 18.12.2008 r., sygn. K 19/07 223
3.35. Wyrok TK z 29.10.2009 r., sygn. K 32/08 224
3.36. Wyrok TK z 26.01.2010 r., sygn. K 9/08 226
3.37. Wyrok TK z 8.04.2010 r., sygn. P 1/08 227
3.38. Wyrok TK z 9.06.2010 r., sygn. K 29/07 228
3.39. Wyrok TK z 29.10.2010 r., sygn. P 34/08 230
3.40. Wyrok TK z 13.07.2011 r., sygn. K 10/09 230
3.41. Wyrok TK z 31.01.2013 r., sygn. K 14/11 231
3.42. Wyrok TK z 13.03.2013 r., sygn. K 25/10 233
3.43. Wyrok TK z 16.07.2013 r., sygn. K 13/10 234
3.44. Wyrok TK z 26.09.2013 r., sygn. K 22/12 236
3.45. Wyrok TK z 28.11.2013 r., sygn. K 17/12 237
3.46. Wyrok TK z 4.03.2014 r., sygn. K 13/11 238
3.47. Wyrok TK z 13.03.2014 r., sygn. P 38/11 241
3.48. Wyrok TK z 10.03.2015 r., sygn. K 29/13 243
3.49. Wyrok TK z 13.12.2018 r., sygn. K 34/16 244

3.50. Wyrok TK z 6.03.2019 r., sygn. K 18/17 245
3.51. Wyrok TK z 20.11.2019 r., sygn. K 4/17 246

Rozdział 4.
Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – podsumowanie i ocena 249

4.1. Uwagi wprowadzające 249
4.2. Rzeczywisty charakter dochodów jednostek samorządu terytorialnego 251
4.3. Precyzyjność przepisów ustawowych 254
4.4. Adekwatność źródeł finansowania 255
4.4.1. Finansowanie zadań własnych dochodami własnymi 255
4.4.2. Finansowanie zadań zleconych transferami pionowymi 256
4.5. Względny standard zadań jednostek samorządu terytorialnego 258
4.6. Programowy charakter zasad / zasada adekwatności jako wiążąca norma prawna 261
4.7. Szeroki zakres swobody ustawodawcy 263
4.8. Dopuszczalność ograniczania zasad 264
4.9. Proporcjonalność ograniczeń 265
4.10. Formalno-proceduralne i materialne warunki ograniczania zasad 267
4.11. Dopuszczalność modyfikacji niekorzystnych dla finansów jednostek samorządu terytorialnego 267
4.12. Przesłanki naruszenia zasad 268
4.12.1. Faktyczne przekreślenie dochodów 269
4.12.2. Naruszenie istoty zasady w sposób drastyczny 269
4.12.3. Oczywiste dysproporcje 269
4.12.4. Brak możliwości efektywnego wykonywania zadań 269
4.13. Obowiązki dowodowe po stronie wnioskodawców 270
4.13.1. Całościowa analiza dochodów i wydatków 270
4.13.2. Należyta argumentacja i dowody 271
4.14. Sytuacja finansowa całego państwa 273
4.15. Rekompensata za nałożenie zadań lub zmianę ich zakresu 275
4.15.1. Brak konieczności wydzielania celowej rekompensaty 275
4.15.2. Przeniesienie zadań z administracji rządowej na samorząd terytorialny 276
4.15.3. Określenie całkowicie nowych zadań publicznych 276
4.15.4. Wzrost kosztów zadań 276
4.16. Ograniczone kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego 279
4.16.1. Brak możliwości oceny celowości regulacji 279
4.16.2. Brak instrumentów umożliwiających ocenę adekwatności 279
4.16.3. Trybunał Konstytucyjny sądem prawa, a nie sądem faktów 279
4.17. Mechanizmy wyrównawcze 281
4.18. Mienie jednostek samorządu terytorialnego 282
4.19. Ograniczone władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego 284
4.20. Zwolnienia organów państwa od danin na rzecz jednostek samorządu terytorialnego 286
4.21. Podsumowanie 287

Rozdział 5.
Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie zagranicznych sądów konstytucyjnych 293

5.1. Uwagi wprowadzające 293
5.2. Wyrok SKRCz z 13.08.2002 r., sygn. Pl. ÚS 1/02 293
5.3. Wyrok SKRCz z 5.02.2003 r., sygn. Pl. ÚS 34/02 294
5.4. Wyrok SKRCz z 24.06.2003 r., sygn. Pl. ÚS 39/02 297
5.5. Wyrok SKRCz z 9.07.2003 r., sygn. Pl. ÚSD 5/03 298
5.6. Wyrok SKRCz z 14.06.2005 r., sygn. Pl. ÚS 1/05 302
5.7. Wyrok SKRCz z 27.09.2006 r., sygn. Pl. ÚS 51/06 303
5.8. Wyrok SKRCz z 2.04.2013 r., sygn. Pl. ÚS 6/13 305
5.9. Wyrok SKRCz z 20.02.2018 r., sygn. Pl. ÚS 6/17 308
5.10. Wyrok SKRS z 2.04.1996 r., sygn. PL. ÚS 30/95 312
5.11. Wyrok SKRS z 16.06.1998 r., sygn. II. ÚS 70/97 312
5.12. Wyrok SKRS z 3.11.1998 r., sygn. II ÚS 39/98 313
5.13. Wyrok SKRS z 19.12.2000 r., sygn. I. ÚS 55/2000 313
5.14. Wyrok SKRS z 1.04.2009 r., sygn. III. ÚS 389/08 314
5.15. Wyrok SKRS z 22.01.2014 r., sygn. PL. ÚS 5/2012 315
5.16. Wyrok SKRL z 25.09.1996 r., sygn. 16/95 317
5.17. Wyrok SKRL z 22.10.1996 r., sygn. 17/95 318
5.18. Wyrok SKRL z 8.11.2000 r., sygn. 1/99 320
5.19. Wyrok SKRL z 14.01.2002 r., sygn. 25/01 321
5.20. Wyrok SKRL z 24.12.2002 r., 49/2000 323
5.21. Wyrok SKRL z 13.12.2004 r., sygn. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03 325
5.22. Wyrok SKRL z 8.07.2005 r., sygn. 10/02 326
5.23. Wyrok SKRL z 21.01.2008 r., sygn. 02/06-23/06-37/06-50/06-31/07 327
5.24. Postanowienie SKRL z 28.08.2014 r., sygn. KT38-S27/2014 329
5.25. Wyrok SKRL z 11.06.2015 r., sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015) . . . 329
5.26. Wyrok SKRL z 3.11.2020 r., sygn. 8/2019 (KT187-N15/2020) 333
5.27. Wyrok SKRCh z 24.01.1996 r., sygn. U-II-99/1995 335
5.28. Wyrok SKRCh z 21.05.2003 r., sygn. U-II-2334/2002 335
5.29. Wyrok SKRCh z 22.12.2009 r., sygn. U-I-2643/2007 336
5.30. Wyrok SKRCh z 15.12.2010 r., sygn. U-I-65124/2009 338
5.31. Wyrok SKRCh z 15.12.2010 r., sygn. U-I-65123/2009 340
5.32. Wyrok SKRCh z 6.03.2012 r., sygn. U-I-4633/2010 340
5.33. Wyrok SKRCh z 23.01.2015 r., sygn. U-I-8069/2014 342
5.34. Wyrok SKRCh z 11.07.2017 r., sygn. U-I-4637/2014 345
5.35. Wyrok SKRCh z 10.10.2017 r., sygn. U-I-3760/2015 346
5.36. Wyrok SKRCh z 11.10.2018 r., sygn. U-III-4846/2015 347
5.37. Wyrok SKRCh z 30.10.2018 r., sygn. U-I-3019/2018 348
5.38. Wyrok SKRCh z 23.03.2021 r., sygn. U-II-2492/2017 350

Rozdział 6.
Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie zagranicznych sądów konstytucyjnych – podsumowanie i ocena 353

6.1. Uwagi wprowadzające 353

6.2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ograniczona materialną treścią ustawowo nałożonych zadań 354
6.3. Precyzyjność przepisów ustawowych 355
6.4. Zadania własne a zadania zlecone 356
6.5. Adekwatność źródeł finansowania 356
6.5.1. Finansowanie zadań zleconych transferami pionowymi 356
6.5.2. Zmiana zakresu zadań 357
6.5.3. Kompensacja ubytku w dochodach j.s.t. innymi zmianami w zakresie ich finansowania 357
6.5.4. Dopuszczalność żądania zwrotu celowych transferów pionowych . . 357
6.6. Szeroki zakres swobody ustawodawcy 358
6.7. Dopuszczalność ograniczania zasad 358
6.8. Proporcjonalność ograniczeń 359
6.9. Sytuacja finansowa całego państwa 360
6.10. Przesłanki naruszenia zasad 360
6.10.1. Brak możliwości faktycznego wykonywania zadań 360
6.10.2. Zaprzeczenie prawa do dochodów / przekreślenie dochodów 361
6.10.3. Nadmierne dysproporcje / zagrożenie funkcjonowania j.s.t. 361
6.11. Obowiązki dowodowe po stronie wnioskodawców 362
6.12. Ograniczone kompetencje orzecznicze – brak możliwości oceny celowości regulacji; sąd konstytucyjny sądem prawa, a nie sądem faktów 363
6.13. Mechanizmy wyrównawcze 363
6.14. Mienie jednostek samorządu terytorialnego 365
6.15. Ograniczone władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego 366
6.16. Zwolnienia organów państwa od danin na rzecz jednostek samorządu terytorialnego 367
6.17. Podsumowanie 367

Rozdział 7.
Wpływ orzecznictwa sądów konstytucyjnych na ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego – porównanie i ocena 371

7.1. Uwagi wprowadzające 371
7.2. Podobieństwa 373
7.3. Różnice 382
7.4. Ocena roli Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu ustrojowych zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego na tle zidentyfikowanego orzecznictwa sądów konstytucyjnych. Postulaty *de lege ferenda* 387

Zakończenie 397
Bibliografia 407
Streszczenie i słowa kluczowe 437
Summary and keywords 439
O Autorze 441

Wykaz skrótów

Źródła prawa

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

EKSR – Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5.06.1997 r. w Strasburgu

Konstytucja RCh – Konstytucja Republiki Chorwacji z 22.12.1990 r.

Konstytucja RCz – Konstytucja Republiki Czeskiej z 16.12.1992 r.

Konstytucja RL – Konstytucja Republiki Litewskiej przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum 25.10.1992 r.

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

Konstytucja RS – Konstytucja Republiki Słowackiej z 1.09.1992 r.

Mała Konstytucja – Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr. 84, poz. 426 ze zm.)

ŚDSL, Deklaracja – Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego (Worldwide Declaration of Local Self-Government), przyjęta przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych (the International Union of Local Authorities) podczas 27. Światowego Kongresu IULA w Rio de Janeiro 22–26.09.1985 r., zmieniona podczas 31. Światowego Kongresu IULA w Toronto 13–17.06.1993 r. i ratyfikowana przez Światową Federację Zjednoczonych Miast (United Town Organisation) w 1994 r.

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

TUE – Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)

u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 356 ze zm.) (Rzeczpospolita Polska)

u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.) (Rzeczpospolita Polska)

u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.) (Rzeczpospolita Polska)

u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) (Rzeczpospolita Polska)
ustawa konstytucyjna o SKRCh – ustawa konstytucyjna z 24.09.1999 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Chorwacji
ustawa o budżecie jednostek RS – ustawa z 23.09.2004 r. o zasadach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw (Republika Słowacka)
ustawa o finansowaniu jednostek RCh – ustawa z 8.12.2017 r. o finansowaniu jednostek samorządu lokalnego i regionalnego (Republika Chorwacji)
ustawa o gminach RCz – ustawa z 12.04.2000 r. o gminach (Republika Czeska)
ustawa o metodologii ustalania dochodów RL – ustawa z 2.07.1997 r. o metodologii ustalania dochodów budżetów gminnych (Republika Litewska)
ustawa o podziale dochodów RCz – ustawa z 29.06.2000 r. o ustaleniu dochodów budżetowych z niektórych podatków dla jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych państwowych funduszy celowych (ustawa o ustaleniu podatków budżetowych) (Republika Czeska)
ustawa o krajach RCz – ustawa z 12.04.2000 r. o krajach (Republika Czeska)
ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym RCh – ustawa z 6.04.2001 r. o samorządzie lokalnym i regionalnym (Republika Chorwacji)
ustawa o samorządzie regionalnym RS – ustawa z 4.07.2001 r. o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (ustawa o regionach samorządowych) (Republika Słowacka)
ustawa o samorządzie terytorialnym RL – ustawa z 7.07.1994 r. o samorządzie terytorialnym Republiki Litewskiej
ustawa o SKRCz – ustawa z 16.06.1993 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Czeskiej
ustawa o SKRL – ustawa z 3.02.1993 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Litewskiej
ustawa o SKRS – ustawa z 24.10.2018 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Słowackiej oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw
ustawa o TK – ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393) (Rzeczpospolita Polska)
ustawa o utworzeniu gmin RS – ustawa Słowackiej Rady Narodowej z 6.09.1990 r. o utworzeniu gmin
ustawa o zasadach budżetowych RCz – ustawa z 7.07.2000 r. o zasadach budżetowych dla budżetów terytorialnych (Republika Czeska)

Organy orzekające

SKRL – Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas
SKRCz – Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, Ústavní soud České republiky
SKRS – Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej, Ústavný súd Slovenskej republiky
SKRCh – Sąd Konstytucyjny Republiki Chorwacji, Ustavni sud Republike Hrvatske
TK – Trybunał Konstytucyjny (Rzeczpospolita Polska)

Czasopisma i publikatory

Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
FK – Finanse Komunalne
M.P. – Monitor Polski
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OTK-B – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria B
PiP – Państwo i Prawo
PPP – Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST – Samorząd Terytorialny

Inne skróty

j.s.t. – jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego
NIK – Najwyższa Izba Kontroli
RCh – Republika Chorwacji
RCz – Republika Czeska
RL – Republika Litewska
RP – Rzeczpospolita Polska
RS – Republika Słowacka
UE – Unia Europejska

Słownik pojęć[1]

Słownik pojęć został opracowany w celu zachowania spójności terminologicznej monografii. Zakres badań (badania prawnoporównawcze) wymusił sformułowanie możliwie uniwersalnych definicji. Z tej przyczyny autor odwołał się przede wszystkim do funkcji, jakie wskazane pojęcia pełnią w systemie finansów publicznych. Pozwoliło to na ich zastosowanie w prowadzonych badaniach w odniesieniu do wszystkich opisanych porządków prawnych. Niejednokrotnie zatem treść objaśnień nie odwołuje się wprost do tej sformułowanej w definicjach legalnych, zawartych w przepisach prawa polskiego czy innych badanych krajów. Ponadto ze względu na przedmiot prowadzonych badań (aspekty konstytucyjne finansów publicznych), łączący kwestie prawne z instytucjami i pojęciami znanymi również w innych dyscyplinach naukowych lub dziedzinach nauk społecznych, w tym w naukach o ekonomii, częściowo treść objaśnień została skonstruowana na podstawie ich rozumienia nie tylko w doktrynie nauk prawnych. Dzięki temu możliwe było sformułowanie uniwersalnych definicji używanych pojęć, co jest kluczowe z perspektywy charakteru, zakresu i przedmiotu prowadzonych badań.

Budżet jednostki samorządu terytorialnego – roczny plan finansowy j.s.t. obejmujący w szczególności prognozowane dochody publiczne i planowane wydatki publiczne oraz planowane przychody i rozchody budżetu j.s.t.; uchwalany na rok budżetowy (rok kalendarzowy).

Budżet państwa – najważniejszy plan finansowy państwa obejmujący zwłaszcza prognozowane dochody publiczne i planowane wydatki publiczne, planowane przychody i rozchody budżetu państwa; uchwalany w formie ustawy na rok budżetowy (rok kalendarzowy).

Decentralizacja władzy publicznej – proces przekazywania ze szczebla centralnego na szczeble lokalny i regionalny części władzy publicznej w państwie, którego szczegółowe aspekty przedstawiono w rozdziale 1.

---

[1] Wyjaśnienie pojęć przygotowano na podstawie: B. Brzeziński, H. Litwińczuk, Z. Ofiarski (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, t. XI, Warszawa 2017.

Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego – ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi budżetu j.s.t., oznaczająca, że kwota wydatków publicznych jest wyższa od kwoty dochodów publicznych budżetu j.s.t. w danym roku budżetowym.

Deficyt budżetu państwa – ujemna różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi budżetu państwa, oznaczająca, że kwota wydatków publicznych jest wyższa od kwoty dochodów publicznych budżetu państwa w danym roku budżetowym.

Dług publiczny – łączna kwota zobowiązań podmiotów sektora publicznego wobec podmiotów nienależących do tego sektora, których źródłem spłaty są środki publiczne, będąca następstwem zaciągania pożyczek publicznych[2].

Dochody publiczne – środki publiczne pobierane przez państwo oraz j.s.t., gromadzone w celu realizacji zadań publicznych, mające charakter definitywny (bezzwrotny), ujmowane w budżecie państwa i budżetach j.s.t. jako prognozy ich wielkości.

Dochody własne (jednostki samorządu terytorialnego) – środki publiczne, które na podstawie przepisów prawa stanowią dochód publiczny budżetu j.s.t., których szczegółowe aspekty przedstawiono w rozdziale 2.

Dotacja (celowa) / celowy transfer pionowy – jeden z rodzajów transferów pionowych środków publicznych z budżetu państwa lub budżetu j.s.t., które są przeznaczone – na podstawie przepisów prawa – na finansowanie lub dofinansowanie realizacji konkretnych zadań publicznych; prawna forma dokonywania wydatku publicznego z budżetu państwa lub budżetu j.s.t., której szczegółowe aspekty przedstawiono w rozdziale 2.

Finanse publiczne – całość procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych i ich rozdysponowywaniem, w szczególności: gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa lub budżetu j.s.t., zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzanie środkami publicznymi.

Gromadzenie środków publicznych (przez jednostkę samorządu terytorialnego) – stanowienie dochodów publicznych przez j.s.t., wpływanie przez j.s.t. na kształtowanie się wysokości dochodów publicznych z będących

[2] Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 341. Na temat rozbieżności interpretacyjnych co do ujęcia prawnego długu publicznego i państwowego długu publicznego por. M. Bitner, *Pojęcie „państwowego długu publicznego" w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i znaczenie jego interpretacji dla porządku prawnego*, w: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 255 i n.

własnością j.s.t. źródeł jej dochodów oraz pobieranie przyznanych jej dochodów publicznych.

Jednostka samorządu terytorialnego – lokalna lub regionalna wspólnota samorządowa, którą tworzą z mocy prawa mieszkańcy oraz łączy odpowiednie terytorium, wykonująca we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność zadania publiczne.

Podatek – publicznoprawna, nieodpłatna, przymusowa, bezzwrotna danina publiczna (świadczenie pieniężne), której funkcją jest gromadzenie środków pieniężnych na potrzeby państwa i j.s.t.

Subwencja (ogólna) / transfer pionowy na ogólne funkcjonowanie jednostki samorządu terytorialnego – jeden z rodzajów transferów pionowych; prawna forma dokonywania wydatku publicznego z budżetu państwa, będąca źródłem dochodów j.s.t. o charakterze zewnętrznym (zasilającym), nieprzeznaczona na realizację konkretnego celu (zadania), której szczegółowe aspekty przedstawiono w rozdziale 2.

Środki publiczne – zasoby gromadzone i wydatkowane w interesie publicznym, w trybie i na zasadach określonych przepisami prawa.

Transfery pionowe – przekazywanie środków publicznych z budżetu państwa do budżetów j.s.t., stanowiących dochód publiczny budżetu j.s.t., realizowane w różnych formach dopuszczalnych przepisami prawa (np. subwencje ogólne, dotacje celowe).

Transfery poziome – przekazywanie środków publicznych między budżetami j.s.t., stanowiących dochód publiczny budżetu j.s.t., realizowane w różnych formach dopuszczalnych przepisami prawa (np. wpłata wyrównawcza).

Ustrojowe zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego / samorządu terytorialnego – zasady odnoszące się do ukształtowania systemu finansów (publicznych) samorządu terytorialnego, ustanowione w aktach prawnych najwyższego rzędu w hierarchii aktów prawnych (np. konstytucje, ratyfikowane umowy międzynarodowe).

Wydatki publiczne – nakłady dokonywane ze środków publicznych na realizację określonych celów, niestanowiące rozchodów, w wysokościach ustalonych w budżecie państwa lub w budżecie j.s.t.

Zasada adekwatności – jedna z ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, której celem jest adekwatne (odpowiednie) finansowanie zadań publicznych wykonywanych przez j.s.t. w stosunku do nałożonych na nią zadań; jej szczegółowe aspekty przedstawiono w rozdziale 1.

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – jedna z podstawowych zasad ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego, której celem jest przyznanie swobody j.s.t. w wykonywaniu części władzy publicznej w granicach określonych przepisami prawa; jej szczegółowe aspekty przedstawiono w rozdziale 1.

Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – jedna z ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, której celem jest przyznanie j.s.t. samodzielności w wydatkowaniu i gromadzeniu środków publicznych w granicach określonych przepisami prawa; jej szczegółowe aspekty przedstawiono w rozdziale 1.

Źródła dochodów jednostki samorządu terytorialnego – zasób, z którego cyklicznie j.s.t. może czerpać środki publiczne niezbędne do jej funkcjonowania, określony w przepisach prawa.

Od Autora

Oddaję w Państwa – Czytelników – ręce monografię stanowiącą podsumowanie badań, które prowadziłem przez ostatnie lata na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sfinansowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu „Diamentowy Grant".

Od czasu wstępnego opracowania tematu i zakresu projektu badawczego do ukazania się tej monografii zaszły w Polsce istotne zmiany prawne i polityczne, wobec których nie da się przejść obojętnie. Dlatego uważam, że zasługują one na krótki komentarz. Przedmiotowa publikacja dotyczy bowiem dwóch istotnych instytucji funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej: Trybunału Konstytucyjnego jako organu konstytucyjnego oraz samorządu terytorialnego jako konstytucyjnej formy zgromadzenia wspólnoty mieszkańców danego terytorium kraju.

Trybunał Konstytucyjny jest pogrążony od 2015 r. w głębokim kryzysie polityczno-prawnym, na którego temat powstało już wiele publikacji naukowych[3]. Odnosi się do niego również wiele orzeczeń organów międzynarodowych i krajowych[4], a także innych aktów prawnych wydawanych przez organy państwa[5]. Nie będę zatem przybliżał tego jakże skomplikowanego zagadnienia,

---

[3] Por. chociażby: W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Warszawa 2020; M. Małdziński (red.), *Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2018. Raport przygotowany na potrzeby Parlamentarnego Zespołu do spraw Ładu Konstytucyjnego i Praworządności,* Warszawa 2019; M. Derlatka, *Trybunał Konstytucyjny i kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie" 2019/XV; L. Garlicki, *Constitutional court and politics. The Polish crisis*, w: Ch. Landfried (red.), *Judicial Power. How Constitutional Courts Affect Political Transformations*, Cambridge–New York 2019.

[4] Zob. np. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18; z 14.12.2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce, skarga nr 40119/21; postanowienie SN (7) z 13.12.2023 r., sygn. I KZP 5/23, LEX nr 3644320.

[5] Zob. np. uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198).

a Czytelników odsyłam do wskazanych w przypisach 3–5 lub podobnych treści, pozwalających ukształtować samodzielny pogląd w tym zakresie. Jednocześnie chciałbym wskazać, że kryzys ten i związane z nim implikacje, w szczególności dotyczące nieuznawania części wyroków Trybunału Konstytucyjnego jako niewywierających skutków, o których mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, nie powinny negatywnie wpływać na przedstawioną w tej monografii ocenę jego dorobku orzeczniczego. Znaczna bowiem część analizowanych orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego została wydana przed rokiem 2015. Orzeczenia te jednocześnie ugruntowały omawianą w tej publikacji w szczegółach linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, utrzymaną *nota bene* po roku 2015. Sądzę również, że obecnie trwający kryzys polityczno-prawny wokół tej instytucji nie powinien oddziaływać negatywnie na ocenę jego działalności przed rokiem 2015, jak również na jego ustrojową pozycję i autorytet, jakimi cieszył się przez niemal 30 lat swojej działalności. Polityka oraz prawo współzależą wobec siebie i są zmienne. Wierzę zatem, że podejmowane w debacie publicznej próby wyjścia z kryzysu konstytucyjnego wokół Trybunału Konstytucyjnego ostatecznie zakończą się przywróceniem należnych mu konstytucyjnie pozycji i autorytetu.

Jeśli chodzi zaś o kwestię samorządu terytorialnego, to przede wszystkim należy wskazać, że od lat w debacie publicznej pojawiają się opinie[6] – potwierdzone przez organy państwa, np. Najwyższą Izbę Kontroli – iż boryka się on z istotnymi problemami dotyczącymi jego finansowania[7], a tym samym konieczne jest dokonanie jego ustrojowej reformy. Reforma ta zresztą została oficjalnie zapowiedziana przez Ministra Finansów[8]. Niniejsza monografia jest związana wprost z zagadnieniem finansów samorządu terytorialnego w Polsce. Podejmuję w niej pewien „wycinek" tego szerokiego tematu, omawiając rolę i wpływ Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie zasad finansowania

[6] *Reforma systemu finansów samorządowych w Polsce – najważniejsze postulaty i rekomendacje*, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Senatu", 2024/OE-492, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senateksperty zy/7034/plik/oe-492.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

[7] Por. np.: wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 35/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 20.03.2024 r. oraz w związku ze sprostowaniem oczywistych omyłek pisarskich, sygn. P/23/049: Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019–2022, NIK, 26.03.2024 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/049/LBI/ (dostęp: 16.04.2024 r.); wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, sygn. P/23/009: Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19, NIK, 26.03.2024 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/009/KBF/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

[8] J. Wiśniewska, *MF: Trzy warianty finansowania JST*, Unia Metropolii Polskich, 20.02.2024 r., https://metropolie.pl/artykul/mf-trzy-warianty-finansowania-jst (dostęp: 16.04.2024 r.).

samorządu terytorialnego, wyrażonych w Konstytucji RP. Bez względu jednak na planowane reformy systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zawarte w tej publikacji spostrzeżenia pozostają aktualne. Dotyczą one bowiem interpretacji przepisów Konstytucji RP, zawartych w niej norm prawnych odnoszących się do systemu finansowania j.s.t. oraz pojęć autonomicznych[9]. Z tego względu, z jednej strony, nie sposób pomijać w ocenie działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego kontekstu przepisów ustawowych, kształtujących system finansowania j.s.t., na których tle przyszło mu orzekać. Z drugiej jednak strony, przyjęte przez TK tezy orzecznicze zasadniczo nie tracą na swej aktualności – bez względu na zmiany w aktach podkonstytucyjnych. Oznacza to, że tak jak zmiany ustawowe z pewnością mogą przyczynić się do poprawy stanu finansów samorządowych w Polsce, a w konsekwencji – mieć wpływ na stopień samodzielności finansowej j.s.t. czy realizację zasady adekwatności, podobnie także perspektywa orzecznicza polskiego sądu konstytucyjnego, w zasadzie niezależna od tych zmian, może wywrzeć taki wpływ.

Na zakończenie słowa wstępnego chciałbym podziękować wszystkim osobom, które wspierały mnie podczas pracy nad tą monografią, zwłaszcza moim Rodzicom i Przyjaciołom, promotorowi i opiekunowi naukowemu – prof. Marcinowi Wiąckowi, a także kolegom z Zakładu Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i zaprzyjaźnionych jednostek – dr. Januszowi Roszkiewiczowi oraz prof. Wojciechowi Brzozowskiemu. Jednocześnie dziękuję Recenzentom za inspirujące i nieraz wymagające, choć zdecydowanie warte zaimplementowania, uwagi i sugestie.

[9] O zagadnieniach teoretycznych dotyczących autonomii pojęć konstytucyjnych por. np. T. Stawecki, *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii*, w: T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2015.

Wprowadzenie

A. Informacje wprowadzające istotne dla przedmiotu rozważań

Współcześnie samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawa rozumiany jest jako forma organizacji mieszkańców danego terytorium o zasięgu lokalnym lub regionalnym, utworzona z mocy prawa, która we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność wykonuje nałożone na nią zadania publiczne. Tak ukształtowany model samorządu terytorialnego jest skutkiem ustrojowego procesu, jakim jest decentralizacja władzy publicznej. Nierozerwalnie związane z decentralizacją władzy publicznej – lub, inaczej mówiąc, konsekwencją tego procesu – jest przyznanie samodzielności jednostkom tworzącym samorząd terytorialny[10].

Powyższe ma na celu stworzenie jednostkom warunków prawnych i faktycznych do wykonywania zadań publicznych o charakterze lokalnym lub regionalnym. Czyni to także zadość podziałowi tej władzy między administracje centralną i samorządową. Jednostki samorządu terytorialnego są bowiem emanacją władzy publicznej w ramach wspólnoty mieszkańców, która znajduje się najbliżej ich spraw. Takie zaś ulokowanie jednostek – blisko potrzeb i problemów lokalnej lub regionalnej wspólnoty[11] – pozwala zwykle na zdecydowanie lepsze zrozumienie specyfiki oraz różnorodności tych potrzeb i problemów. Są one często uzależnione od szczególnych czynników kulturowych, politycznych, społecznych czy ekonomicznych określonego terytorium państwa. W konsekwencji załatwienie spraw wspólnoty samorządowej z poziomu

---

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

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

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

Istotne przełożenie zatem na realną możliwość uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, a zwłaszcza na sposób i zakres wykonywania jego głównej roli, jaką jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców o charakterze lokalnym lub regionalnym, ma zarówno sam proces decentralizacji, a ściślej mówiąc: stopień (zakres) zdecentralizowania organów władzy publicznej, jak i stopień (zakres) przyznanej j.s.t. samodzielności. Stopnie (zakresy) decentralizacji i samodzielności nie są zwykle jednakowe we współczesnych demokracjach – zależą od wielu czynników właściwych dla danego państwa czy regionu położenia określonych krajów[12]. Takimi czynnikami są zazwyczaj uwarunkowania: kulturowe, historyczne, społeczne, gospodarcze. Na omawianą decentralizację i samodzielność j.s.t. wpływa również ustrój terytorialny kraju (federacyjny albo unitarny)[13].

Działalność samorządu terytorialnego w praktyce zależy też od odpowiedniego ukształtowania ustrojowych zasad jego finansowania. Zasady te zazwyczaj wyodrębnione są przez ustrojodawcę w aktach najwyższego rzędu, co jest przede wszystkim skutkiem zdecentralizowania władzy publicznej i przyznania j.s.t. przymiotu samodzielności. Ustrojowe zasady finansowania j.s.t. są bowiem ściśle z nimi powiązane, tworząc nierozerwalną, wzajemnie się uzupełniającą całość[14]. Umiejscowienie ustrojowych zasad finansowania obok zasad decentralizacji władzy publicznej i samodzielności j.s.t. pozwala na wyznaczenie przez ustrojodawcę ogólnych kierunków działalności organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w zakresie, w jakim uchwalają lub wykonują ustawy zwykłe lub przepisy podustawowe, szczegółowo regulujące sposób finansowania samorządu terytorialnego. Tym samym zasady ustrojowe finansowania j.s.t. stają się wzorcem dla oceny konstytucyjności działań ustawodawcy zwykłego i organów władzy wykonawczej. Z tego powodu normy prawne niższego rzędu muszą pozostawać z nimi w zgodzie. Jest to kluczowa gwarancja prawna dla j.s.t., pozwalająca im na otrzymanie przed sądem konstytucyjnym ochrony przysługującej im samodzielności finansowej oraz odpowiedniości ich finansowania w stosunku do nałożonych na nie zadań.

---

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

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

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

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

Oprócz dokonywanej interpretacji zasad konstytucyjnych sądy konstytucyjne pełnią względem tych zasad ważną funkcję gwarancyjną (ochronną). Polega ona na weryfikacji działań ustawodawcy zwykłego (tj. przyjmowanych przez niego przepisów prawa), opartej na hierarchicznej kontroli norm prawnych. Kontrola ta może doprowadzić do uchylenia z systemu prawa przepisów niezgodnych z zasadami zawartymi w konstytucji. Uprawnienie sądów konstytucyjnych do eliminacji z porządku prawnego przepisów, które nie są zgodne z konstytucją, znacząco odróżnia model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności od modelu rozproszonego. W tym drugim zasadniczo istnieje możliwość pominięcia niekonstytucyjnych przepisów przez orzekający w konkretnej sprawie sąd, jeżeli przepisy te mają wpływ na treść rozstrzygnięcia w tej konkretnej sprawie[15]. Ponadto zazwyczaj postępowanie sądowe jest wieloinstancyjne. Istnieje więc możliwość kontroli przez sąd wyższej instancji dopuszczalności uznania

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

przepisów – w pierwotnym rozstrzygnięciu pierwszoinstancyjnym – za niekonstytucyjne, a w konsekwencji pominięcia ich zastosowania. Co więcej, model ten sprzyja powstawaniu rozbieżnych linii orzeczniczych w zakresie konstytucyjności danej regulacji. Orzecznictwo to bowiem jest kształtowane na kanwie wielu stanów faktycznych, badanych przez wiele powołanych do tego sądów. Tymczasem decyzje sądu konstytucyjnego, dokonującego abstrakcyjnej kontroli norm prawnych, są w swych skutkach znacznie bardziej dolegliwe. Odnoszą się bowiem do całego systemu prawa i są powszechnie obowiązujące, tj. wywołują bezpośredni skutek we wszystkich stanach faktycznych, w których zastosowanie znajdują niekonstytucyjne przepisy. Ponadto są ostateczne, zwykle nie podlegają dodatkowej kontroli organów wyższej instancji, a więc nie mogą zostać uchylone[16].

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

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

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

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

Przed sądem konstytucyjnym postawione jest zatem trudne zadanie ważenia zasad konstytucyjnych w przypadku ich kolizji, nierzadko polegające na godzeniu interesów podmiotów, dla których zasady te pełnią funkcję gwarancyjną[17]. W przypadku ustrojowych zasad finansowania j.s.t. sprawa jest bardziej skomplikowana, gdyż sąd konstytucyjny zazwyczaj zmuszony jest do oceny odpowiedniego finansowania samorządu terytorialnego w stosunku do zakresu i charakteru wykonywanych przez niego zadań. Często też sąd ten jest zobowiązany do zbadania, czy j.s.t. przysługuje odpowiedni stopień swobody w wydatkowaniu i gromadzeniu środków publicznych, który będzie wystarczający, aby mogły one efektywnie (realnie) zaspokajać potrzeby mieszkańców. Ocena ta przeprowadzana jest zazwyczaj w kontekście całego stanu finansów publicznych, a w szczególności – zdolności finansowej (wydatkowej i dochodowej) budżetu państwa. Ponadto w ramach tej oceny należy wziąć pod uwagę treść, charakter i zakres zadań publicznych nałożonych na j.s.t., których sposób wykonania, z jednej strony, uzależniony jest od stanu finansów publicznych (zgromadzonych przez państwo dochodów publicznych), a z drugiej – może być zmienny, w zależności od potrzeb danej j.s.t. Sąd konstytucyjny, badając zatem regulacje ograniczające ustrojowe zasady finansowania j.s.t., musi wziąć

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

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

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

Omówienie roli sądów konstytucyjnych zostało oparte na analizie orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w której poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy trybunał ten w wystarczający sposób gwarantuje – względem płynących z Konstytucji RP[18] dyrektyw – poszanowanie w Polsce ustrojowych zasad finansowania j.s.t., ze szczególnym uwzględnieniem zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności. W celu odpowiedzi na tak sformułowane problemy badawcze konieczne było uprzednie zdekodowanie treści wskazanych zasad na podstawie interpretacji przepisów konstytucyjnych, analizy doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Niniejsza monografia zawiera

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

omówienie wszystkich orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego zawierających merytoryczne rozstrzygnięcie, w których wzorcem kontroli konstytucyjności były zasada samodzielności finansowej j.s.t. lub zasada adekwatności, wyrażone w przepisach Konstytucji RP[19]. Omówienie to zostało także opatrzone komentarzem w odniesieniu do wybranych orzeczeń, zwłaszcza tych, które nie były przedmiotem glos przedstawicieli doktryny nauk prawnych.

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

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

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

B. Porządki prawne objęte badaniami

Dobór badanych państw nie jest przypadkowy i nie wynika jedynie z ich bliskiego geograficznego położenia w rejonie Europy Środkowo-Wschodniej. Kraje te mianowicie mają unitarną strukturę, co znacząco wpływa na zbliżone ukształtowanie w nich zasad ustrojowych finansowania j.s.t. Ponadto konstytucje obowiązujące w tych krajach uchwalane były w latach 90. XX w. Był to moment przełomowy dla tworzenia w nich nowych podwalin ustrojowych dla systemu demokratycznego, po okresie dominującego wpływu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W szczególności był to czas intensywnej popularyzacji tendencji niepodległościowych, które obejmowały także sferę ustroju finansowego państwa. Ponadto w krajach tych silnie przebijały się w ówczesnej debacie publicznej koncepcje demokratyzacji życia publicznego, przyznania i urzeczywistnienia podstawowych praw obywatelskich, jak również partycypacji mieszkańców w życiu publicznym całego państwa oraz wspólnot lokalnych i regionalnych[20].

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

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

Co więcej, nie tylko szeroko rozumiana geopolityka lat 80. i 90. XX stulecia wpłynęła na podobne ukształtowanie regulacji dotyczących samorządu terytorialnego w konstytucjach badanych krajów. Warto zaznaczyć, że współczesny w Europie model decentralizacji władzy publicznej, a także organizacji systemu finansowania samorządu terytorialnego, w tym podziału dochodów publicznych między władze: centralną i lokalną, został w dużej mierze zunifikowany na skutek przyjęcia na poziomie prawa międzynarodowego Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego[21]. Akt ten ratyfikowały wszystkie badane państwa.

Ponadto – oprócz EKSL – na poziomie międzynarodowym prowadzono prace nad dalszym ujednoliceniem podstawowych zasad ustrojowych samorządu terytorialnego. Efektem tych prac są – mające charakter *soft law* – Europejska Karta Samorządu Regionalnego[22] oraz Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego[23]. Wreszcie nie bez znaczenia dla doboru badanych państw pozostaje ich członkostwo w Unii Europejskiej, opierającej się na kluczowych zasadach: wolności, demokracji i państwa prawa, stanowiących rdzeń aksjologiczny współczesnych zasad ustrojowych samorządu terytorialnego.

---

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

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

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

C. Hipotezy badawcze

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

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

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

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

---

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

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

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

nie priorytetyzują ich, a raczej podkreślają istotność każdej z nich dla systemu finansów j.s.t.[27]. Celem tej hipotezy nie jest, rzecz jasna, analiza zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności w oderwaniu od innych zasad współistniejących z nimi. Jest to jedynie próba wskazania, że zasady te, ze względu na swoją treść, w sposób niezwykle istotny kształtują system finansowania samorządu terytorialnego. Hipoteza o kluczowym znaczeniu samodzielności finansowej dla systemu finansowania j.s.t. wynika z faktu, że odgrywanie aktywnej roli w sprawowaniu władzy publicznej przez j.s.t. nie jest możliwe bez poszanowania przez organy państwa swobody jednostek w wydatkowaniu przysługujących im środków (dochodów) publicznych oraz w gromadzeniu tych środków (dochodów) w granicach określonych przepisami prawa[28]. Jak już bowiem wskazano, j.s.t. mają najlepszą i najszerszą wiedzę na temat potrzeb ich mieszkańców. Potrzeby te zaspokajane są przez wykonywanie zadań publicznych finansowanych ze środków (dochodów) publicznych, którymi dysponuje jednostka. Ważne zatem dla prawidłowego zaspokajania potrzeb mieszkańców jest to, aby jednostka mogła, według swojego uznania, biorąc pod uwagę owe potrzeby, stanowić częściowo o dochodach publicznych (np. uchwalając opłaty i podatki lokalne) czy też wpływać na kształtowanie się wysokości dochodów publicznych jej przysługujących (np. przez stwarzanie zachęt dla podmiotów, które zdecydują się prowadzić swoją działalność gospodarczą na jej terenie i odprowadzać podatek dochodowy, częściowo stanowiący źródło dochodów j.s.t.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zasadniczo konstytucje oraz ustawy zwykłe w badanych krajach oparte są na podobnym rozumieniu zasad ustrojowych finansowania j.s.t. (oczywiście z pewnymi odmiennościami). Nawet jeśli zasady te jednak nie są szczegółowo wyartykułowane w przepisach krajowych, to ich obecność w krajowym systemie prawnym, a w konsekwencji w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, ma swoje źródło w przyjętej przez nie treści EKSL. Jak już wskazano w ramach uzasadnienia wyboru państw objętych badaniami, dzieje się tak z kilku powodów, z których część ma znaczenie prawne. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że minimalny standard ukształtowania systemu finansów j.s.t. we współczesnych państwach demokratycznych został przewidziany w EKSL, a także w aktach prawnych *soft law,* takich jak EKSR oraz ŚDSL[30]. Wszystkie te akty odwołują się, między innymi, zarówno do zasady samodzielności finansowej j.s.t., jak i do zasady adekwatności. Po drugie, co wydaje się kwestią zdecydowanie rzadziej podnoszoną w doktrynie nauk prawnych, a częściej w naukach o ekonomii, na zbliżone ukształtowanie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. wpływa ustrój terytorialny kraju[31]. Z tej przyczyny niniejsza hipoteza obejmuje pogląd dotyczący podobnego ukształtowania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. w badanych państwach ze względu na ich unitarną strukturę terytorialną. Weryfikowany on będzie na podstawie regulacji prawnych obowiązujących w badanych krajach oraz relewantnego orzecznictwa sądów konstytucyjnych. Zbliżona treść ustrojowych zasad finansowania j.s.t. w państwach unitarnych wynika ze szczegółowych aspektów zachodzącego w nich procesu decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych. Należy bowiem podkreślić, że przebiega

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

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

on nieco inaczej w państwach o ustroju federacyjnym niż w państwach jednolitych. Potwierdzają to badania empiryczne z zakresu nauk o ekonomii[32].

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

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

Kluczową rolę sądów konstytucyjnych oraz orzecznictwa przez nie wydawanego dla zdekodowania treści ustrojowych zasad finansowania j.s.t., w tym zasad samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności, a w konsekwencji ich funkcję ochronną (gwarancyjną) dla tych zasad, omówiono już szeroko wcześniej. Syntetyzując przedstawiony wywód na potrzeby postawionej hipotezy, należy wskazać, że orzecznictwo to przede wszystkim wyznacza granice dozwolonych (zgodnych z konstytucją) ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. na rzecz innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych. Sposób wyznaczenia tych granic polega na ważeniu przez sąd istotności ustrojowych zasad finansowania j.s.t. z innymi zasadami konstytucyjnymi w przypadku ich kolizji, a ostatecznie – na wskazywaniu pierwszeństwa dla jednej z nich w celu rozstrzygnięcia danej sprawy. W ustrojach, w których funkcjonuje skoncentrowany model kontroli konstytucyjności, funkcja ochronna sądu konstytucyjnego[33] – jako organu wyspecjalizowanego i wyznaczonego przez ustawodawcę

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

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

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

Omawiane gwarancje mogą być także narażone na osłabienie, a co najmniej na trudne ich wyegzekwowanie w praktyce. Może się tak dziać, gdy sąd konstytucyjny stawia wysoki standard dowodowy naruszenia zasady adekwatności przed wnioskodawcami, np. w zakresie wykazania uszczerbku finansowego czy braku jego zrekompensowania poprzez odpowiednią modyfikację dochodów publicznych[34]. Podobny skutek może mieć – w wyniku powściągliwości sądu w ocenie działań ustawodawcy – przyznanie szerokiego uznania prawodawcy w kształtowaniu regulacji prawnych, które mają wpływ na stan finansów j.s.t. Powściągliwość ta może być uzasadniana, na przykład, brakiem możliwości oceny zasadności przyjętych regulacji czy brakiem instrumentów

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

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

orzeczniczych do zbadania skutków finansowych zakwestionowanych regulacji. Tym samym sąd, opierając się na takiej argumentacji, może dopuścić do nakładania na jednostki nowych zadań lub zwiększania zakresu dotychczasowych bez należytej zmiany w ich dochodach. W takim przypadku należy się zastanowić, czy rzeczywiście sąd konstytucyjny realizuje należycie swą funkcję ochronną (gwarancyjną) względem ustrojowych zasad finansowania j.s.t. oraz czy jego argumentacja jest uzasadniona. Brakuje obecnie publikacji, która na podstawie kompleksowej analizy wyroków sądów konstytucyjnych omawiałaby ten problem[35].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

orzecznictwa TK dotyczącego ustrojowych zasad finansowania j.s.t. wraz z podsumowaniem i oceną, w szczególności w zakresie roli, jaką odgrywa TK w modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności[37].

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

argumentacja ta została ugruntowana w orzecznictwie TK i czy sformułowany wyżej pogląd o trudnej egzekwowalności gwarancji jest uzasadniony. Należy się zastanowić, na ile potencjalne obniżenie gwarancyjnego charakteru omawianych zasad tkwi w samej interpretacji przepisów Konstytucji RP i powściągliwości TK oraz czy przepisy Konstytucji RP pozwalają na przyjęcie odmiennych interpretacji, korzystniejszych dla samorządu terytorialnego[40].

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

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

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

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

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

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

D. Dotychczasowe piśmiennictwo i nowatorskie aspekty monografii

Przedstawiciele doktryny nauk prawnych odnosili się już, co prawda, do orzecznictwa TK powstałego na tle zasady adekwatności czy zasady samodzielności finansowej j.s.t. Należy jednak wskazać, że wśród autorów dotychczasowej literatury przedmiotu dominują przedstawiciele nauki prawa finansowego, w tym finansów publicznych, prawa samorządu terytorialnego czy – szerzej – prawa administracyjnego[41]. Zainteresowanie zaś tym orzecznictwem przez

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

stricte przedstawicieli prawa konstytucyjnego jest dużo mniejsze, choć zdarzają się w tym zakresie pojedyncze publikacje konstytucjonalistów[42]. Wynika to

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

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

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

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

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

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

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

E. Metody badawcze

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

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

F. Struktura monografii oraz stan prawny

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

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

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

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

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

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

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

Publikacja obejmuje stan prawny na dzień 16.04.2024 r.

Ustrojowe zasady organizacji oraz finansowania samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawa

1.1. Decentralizacja władzy publicznej jako podstawowy proces prowadzący do utworzenia samorządu terytorialnego

1.1.1. Koncepcja decentralizacji władzy publicznej – informacje ogólne

Samorząd terytorialny został osadzony na fundamencie, jakim jest proces decentralizacji władzy publicznej. Właściwe zdekodowanie treści pojęcia samodzielności j.s.t. oraz jego przełożenie na działanie samorządu terytorialnego w praktyce, w tym na samodzielność finansową j.s.t., wymaga uprzedniego przedstawienia istotnych cech konstrukcyjnych procesu stojącego za utworzeniem samodzielnych jednostek terytorialnego podziału państwa. Procesem tym jest, rzecz jasna, decentralizacja.

Decentralizacja – zgodnie z definicją słownikową – oznacza przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na lokalne organy władzy[43]. Niewątpliwie zatem jest to pojęcie związane z procesem podziału władzy publicznej i do tego zakresu przedmiotowego, jakim jest władza publiczna, należy je odnosić. Należy jednak wskazać, że zakres przedmiotowy pojęcia decentralizacji powinien być rozumiany szeroko. Z decentralizacją władzy publicznej bowiem będzie się wiązać wiele kwestii, które – przy zawężającej interpretacji zakresu przedmiotowego tego pojęcia – nie mogłyby być z nią wprost powiązane, np. sposób i zakres finansowania zdecentralizowanych organów władz terytorialnych (j.s.t.), ustrój terytorialny państwa czy sposób i zakres przekazania kompetencji organów centralnych na rzecz j.s.t.

Pojęcie decentralizacji wywodzi się z nauk prawnoadministracyjnych, choć obecnie właściwe jest także, między innymi, dla nauki prawa konstytucyjnego

[43] *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: decentralizacja, https://sjp.pwn.pl/sjp/decentralizacja;2554318.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

ze względu na nadanie decentralizacji rangi zasady ustrojowej[44]. Pojęcie to wywodzone jest z doktryny francuskiej i zestawiane ze swoim przeciwieństwem, jakim jest centralizacja[45]. Najogólniej rzecz ujmując, powyższe pojęcia mają na celu scharakteryzowanie wzajemnych relacji między podmiotami wykonującymi zadania publiczne. Chodzi jednak o wyjątkową sytuację, gdy obszar właściwości tych podmiotów w pewnym zakresie się zbiega (przecina)[46]. Centralizacja polega na hierarchicznym zorganizowaniu aparatu administracyjnego państwa. Oznacza to, że poszczególne jednostki wykonujące zadania publiczne są zhierarchizowane, tj. jednostki niższego szczebla są podporządkowane jednostkom wyższego szczebla.

W doktrynie wskazuje się, że podporządkowanie to może mieć różne wymiary, najczęściej jednak charakteryzuje się zależnością: organizacyjną, służbową i osobową. Zależność organizacyjna oznacza sytuację, w której organ nadrzędny ma kompetencję do ustalenia organizacji wewnętrznej jednostki podległej. Zależność osobowa polega na kompetencjach do ustalenia osobowego składu jednostki podległej. Może też wiązać się z posiadaniem wpływu na obsadzenie stanowiska, w tym na odwołanie określonych osób. Zależność służbowa to kompetencja organu wyższego szczebla do kierowania działalnością organu niższego szczebla. Z zależnością tą wiąże się możliwość wydawania wiążących poleceń, instrukcji itd.[47]. Hierarchiczne podporządkowanie jednostek wymaga utworzenia również centralnego organu, któremu będą podległe wszystkie jednostki niższego szczebla[48]. Przeciwieństwem takiego

---

[44] Por. Z. Gromek, *Zasada samodzielności…*, rozdz. II „Konstytucyjne uwarunkowania samorządu terytorialnego", pkt II „Zasada decentralizacji". Autor wskazuje tu na tzw. konstytucjonalizację zasady decentralizacji. Zasada decentralizacji uznawana jest także za zasadę prawa administracyjnego – por. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 9 i n.

[45] H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, w: A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, s. 15.

[46] J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 10 i n.; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977, s. 314 i n.

[47] Szerzej: Z. Gromek, *Zasada samodzielności…* i cytowani przez autora: J. Starościak, *Decentralizacja…*, s. 15; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia…*, s. 310–311; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 115; P. Rączka, *Prawne pojęcie samorządu i samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 21–22; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Toruń 2013, s. 233–234; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Grzywacz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne,* Warszawa 2015, s. 85.

[48] Pisał o tym Tadeusz Bigo już blisko 100 lat temu – por. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 120–121.

stanu rzeczy jest decentralizacja. Powyżej wskazane cechy zasadniczo nie występują w modelu decentralizacji, gdyż podstawowym wyznacznikiem pozycji podmiotu zdecentralizowanego jest przysługująca mu samodzielność w stosunku do innych organów władzy publicznej w państwie[49]. W związku z tym decentralizacji nie charakteryzują ani zależność organizacyjna, ani zależność osobowa, ani zależność służbowa. Aby zaś zabezpieczyć tę samodzielność, zazwyczaj przyznaje się jednostce zdecentralizowanej ochronę sądową, przejawiającą się w możliwości zainicjowania przez nią postępowania przed organem ochrony prawa, tj. sądem, w przypadku naruszenia jej samodzielności przez inne organy władzy publicznej. Wreszcie należy podkreślić, że decentralizacja władzy publicznej ma charakter względny. Po pierwsze, może obejmować różne, niekoniecznie wszystkie, sfery władzy publicznej i działalności danej jednostki. Po drugie, działalność zdecentralizowanych jednostek może podlegać nadzorowi wykonywanemu przez inne organy (np. w zakresie legalności podejmowanych przez te jednostki decyzji)[50]. Ponadto ze względnego charakteru decentralizacji wynika różny stopień zdecentralizowania władzy publicznej.

W doktrynie słusznie podnosi się, że podstawowymi przesłankami warunkującymi zakres i skalę decentralizacji są zwłaszcza: organizacja terytorialna kraju, w tym liczba szczebli samorządowych, ich wielkość, przyznanie zdecentralizowanym jednostkom kompetencji do realizacji zadań publicznych, wyposażenie jednostek w odpowiednie środki publiczne oraz mienie. Zakres (stopień) ich wdrożenia w danym ustroju państwa będzie wpływał na stopień zdecentralizowania władzy publicznej w praktyce[51]. Wreszcie na stopień decentralizacji będą oddziaływać szczegółowe rozwiązania systemu finansów publicznych (właściwe dla decentralizacji finansów publicznych, o czym szczegółowo w dalszej części) dotyczące sposobu i zakresu finansowania samorządu terytorialnego. W szczególności istotna będzie wartość dochodu publicznego przyznana przez prawodawcę zdecentralizowanym jednostkom podczas podziału tego dochodu między organy państwa a jednostki zdecentralizowane. W odniesieniu do samorządu terytorialnego będzie to wysokość środków publicznych przysługujących mu np. z tytułu ustawowo przyznanych dochodów j.s.t. Podsumowując – za Elżbietą Kornberger-Sokołowską decentralizację władzy publicznej należy rozumieć jako proces przekazywania zadań, kompetencji, jak też narzędzi i instrumentów, w tym także finansowych służących ich realizacji[52].

---

[49] J. Starościak, *Decentralizacja…*, s. 11.

[50] Por. Z. Gromek, *Zasada samodzielności…*, rozdz. II „Konstytucyjne uwarunkowania samorządu terytorialnego", pkt II „Zasada decentralizacji".

[51] Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek…*, s. 13 i n.

[52] Ibidem.

W ramach pojęcia decentralizacji możliwe jest wyodrębnienie jej dwóch kluczowych płaszczyzn: decentralizacji biernej / negatywnej i aktywnej / pozytywnej. Pierwsza z nich odnosi się do zakazu skierowanego do innych organów władzy publicznej, którego przedmiotem jest niedopuszczalność ingerencji w działalność zdecentralizowanej jednostki. Płaszczyzna pozytywna decentralizacji charakteryzuje się przyznaniem jednostkom zdecentralizowanym uprawnienia do samodzielnego podejmowania działań w sprawach jej przypisanych (zazwyczaj przepisami prawa)[53].

Jeśli chodzi o cele, jakie kryją się za przyjęciem decentralizacji władzy publicznej, to zazwyczaj związane są one z potrzebą utworzenia modelu organizacji administracji publicznej w państwie, w którym decyzje dotyczące spraw publicznych będą podejmowane możliwie najbliżej miejsca ich realizacji[54]. Chodzi zatem o osiągnięcie skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, które podyktowane są potrzebami społeczeństwa. Tymczasem potrzeby te zazwyczaj różnią się w zależności od konkretnych uwarunkowań lokalnych, np. w regionach o wysokim stopniu bezrobocia (w ujęciu całorocznym) mieszkańcy mogą mieć inne potrzeby lub zakres (stopień) takich samych potrzeb niż osoby zamieszkujące regiony nastawione na turystykę sezonową (w których bezrobocie może zwiększać się w okresach poza sezonem turystycznym).

Istotne jest również rozróżnienie pojęć decentralizacji i autonomii. Nie oznaczają bowiem one dokładnie tego samego[55]. Decentralizacja charakteryzuje się kształtowaniem aparatu administracji, który zapewnia samodzielność i pewną, choć niecałkowitą, niezależność jednostek zdecentralizowanych w realizacji powierzonych zadań. Tymczasem autonomia odnosi się do przyznania organom zarządzającym określoną częścią terytorium kraju kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej bez ingerencji władz centralnych[56]. Różnice znaczeniowe między tymi pojęciami nie mają jednak

---

[53] J. Starościak, *Decentralizacja…*, s. 11.

[54] E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek…*, s. 13 i n.; J.M. Salachna, *Konstytucyjne gwarancje…*, s. 253 i n.

[55] Szerzej: J. Regulska, *Self-governance or central control? Rewriting constitutions in Central and Eastern Europe*, w: A.E.D. Howard (red.), *Constitution Making in Eastern Europe*, Washington 1993.

[56] Jerzy Starościak zaznacza, że autonomia istnieje dopiero wtedy, gdy mamy do czynienia ze stanowieniem prawa na szczeblu bezpośrednio niższym niż ustawy zasadnicze, a sam zakres takiego ustawodawstwa gwarantowany jest ustawami zasadniczymi – J. Starościak, *Decentralizacja…*, s. 20. Sławomir Fundowicz uznaje zaś autonomię za kwalifikowaną formę decentralizacji, twierdząc, że porządek prawny może zostawiać jednostkom przestrzeń wykonywania zadań publicznych całkowicie samodzielnie, bez jakiegokolwiek nadzoru państwa. Dodatkowo z autonomią utożsamia także sytuację, w której państwo nie może ingerować w działalność zdecentralizowanych jednostek, gdy będzie ona polegała na stanowieniu prawa – S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 29–30.

charakteru absolutnego, gdyż organom występującym w systemie zdecentralizowanym przyznawane są czasami kompetencje prawodawcze[57]. Nie oznacza to przy tym, że decentralizacja i autonomia zawierają w sobie dokładnie tę samą treść. Choć dotyczą przyznania jednostkom zdecentralizowanym swobody i niezależności w realizowanych zadaniach, to jednak ich charakter wyraźnie odnosi się do dwóch różnych kwestii, tj. realizacji zadań powierzonych (decentralizacja) oraz stanowienia prawa w celu realizacji takich zadań (autonomia)[58].

1.1.2. Rodzaje decentralizacji. Decentralizacja w naukach prawnych i w nauce o finansach publicznych

Omawiane pojęcie znane jest wielu dziedzinom i dyscyplinom naukowym, skupiającym się na badaniu wielorakich aspektów władzy publicznej, w tym: naukom prawnym, naukom o administracji, naukom politologicznym[59]. Z tego również względu decentralizacja rozważana jest w różnych ujęciach (rodzajach). Zasadniczo decentralizację podzielić można na:

1) terytorialną (wraz z jej aspektami ustrojowym i administracyjnym);
2) funkcjonalną (branżową);
3) finansową (finansów publicznych)[60].

Decentralizacja terytorialna w aspekcie ustrojowym charakteryzuje się wyposażeniem wyodrębnionych terytorialnie jednostek podziału państwa (np. gmin, krajów związkowych) w demokratycznie wybierane organy przedstawicielskie oraz nadaniem im właściwego statusu publicznoprawnego zapewniającego ustrojową niezależność tych jednostek od centralnych organów państwa[61]. Decentralizacja terytorialna w aspekcie administracyjnym oznacza powierzenie wyodrębnionym terytorialnie jednostkom podziału państwa określonych zadań publicznych do realizacji, jak również przyznanie tym jednostkom administracyjnych instrumentów, za pomocą których zadania te

---

[57] Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 97–98; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 205–206.

[58] Podobnie – tak jak czym innym jest proces stanowienia prawa oraz proces wykonywania prawa.

[59] Por. np. N.-K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles, *Introduction: Decentralization beyond the municipal tier*, w: N.-K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles (red.), *Sub-Municipal Governance in Europe. Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Cham 2018, s. 4 i n.

[60] Szerzej: E. Markowska-Bzducha, *Decentralizacja zadań i finansów sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2010*, FK 2012/12, s. 5–14.

[61] E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 23–31.

będą mogły wykonywać[62]. Decentralizacja funkcjonalna (branżowa) polega zaś na przenoszeniu niektórych tylko rodzajowo określonych funkcji władzy publicznej na rzecz jednostek niższego szczebla (z poziomu centralnych organów administracji państwowej)[63]. Decentralizacja finansowa (decentralizacja finansów publicznych) związana jest z wydzieleniem dochodów z ogólnego dochodu publicznego na rzecz wyodrębnionych terytorialnie jednostek podziału państwa w celu realizacji przez nie zadań publicznych. Utożsamiana jest z prawem jednostek samorządowych do samodzielnego gromadzenia środków publicznych – w granicach określanych przez ustawy – czy dysponowania składnikami zaliczanymi do mienia samorządowego (własność i inne prawa majątkowe)[64].

Proces decentralizacji władzy publicznej przybiera zazwyczaj rangę zasady ustrojowej, a więc sformułowanej na poziomie aktów prawnych najwyższego rzędu[65]. Na skutek powyższego ustrojodawca powołuje do życia samorząd terytorialny. W doktrynie nauk prawnych samorząd ten uznawany jest za podstawową zinstytucjonalizowaną formę decentralizacji terytorialnej w aspekcie ustrojowym[66]. Prowadząc jednak rozważania z zakresu nauk prawnych nad istotą samorządu terytorialnego i jego fundamentem, który stanowi decentralizacja, nie jest możliwe odniesienie się wyłącznie do decentralizacji terytorialnej w aspekcie ustrojowym. Charakter (rodowód) konstytucyjny samorządu terytorialnego pozwala nie tylko na identyfikowanie go jako instytucji ustroju państwa (instytucji konstytucyjnej). Wiąże się on bowiem również z ukształtowaniem przez prawodawcę relacji państwo – samorząd poprzez przekazanie na rzecz wspólnot samorządowych części zadań państwa. Oznacza to

---

[62] Instrumenty te powinny być stosowne do charakteru i szczebla poszczególnych jednostek. Por.: E. Markowska-Bzducha, *Decentralizacja zadań*…, s. 5; S. Flejterski, M. Zioło, *Centralizacja i decentralizacja*…, s. 81.

[63] Przykładem decentralizacji rzeczowej (sektorowej) jest decentralizacja władzy wykonawczej. Polega ona na przenoszeniu uprawnień i obowiązków związanych z wykonywaniem zadań publicznych w określonych w prawie dziedzinach (branżach) do instytucji usytuowanych poniżej aparatu centralnego. Por. wyroki TK: z 31.01.2013 r., sygn. K 14/11, OTK-A 2013/1, poz. 7; z 18.02.2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11; z 5.06.2001 r., sygn. K 18/00, OTK 2001/5, poz. 118.

[64] Por.: W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 381–388; J. Dunn, D. Wetzel, *Fiscal decentralization in former socialist economics: progress and prospects,* „Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association" 1999/92, s. 242–250.

[65] Por.: art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 *in principio*, art. 119 i 120 Konstytucji RL, art. 8, 99–101 Konstytucji RCz, art. 30, 64 i 65 Konstytucji RS, art. 4, 134 Konstytucji RCh.

[66] L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2020/3, s. 65–81.

podział wykonywania władzy publicznej i przekazanie realizacji części zadań publicznych j.s.t., co charakterystyczne jest zarówno dla decentralizacji terytorialnej w aspekcie administracyjnym, jak i decentralizacji funkcjonalnej. Wreszcie prawodawca, kształtując na poziomie ustrojowym samorząd terytorialny, zazwyczaj wskazuje na jednoczesną konieczność przekazywania wspólnotom samorządowym odpowiednich środków publicznych z budżetu centralnego, które będą przeznaczone na realizację zadań publicznych powierzonych samorządowi terytorialnemu. To zaś jest odzwierciedleniem decentralizacji finansowej[67]. W związku z tym wszystkie wymienione rodzaje decentralizacji współistnieją ze sobą i – co za tym idzie – trudne jest rozpatrywanie ich w próżni (tj. w oderwaniu od siebie), w szczególności podczas analizy ustrojowych zasad regulujących organizację samorządu terytorialnego[68].

Na uwagę zasługuje również funkcjonujące rozróżnienie decentralizacji w teorii finansów publicznych, w ramach którego wyróżnia się dwa typy decentralizacji:

1) *top-down* (z góry do dołu) oraz
2) *bottom-up* (z dołu do góry)[69].

Pierwszy z nich jest charakterystyczny dla państw o ustroju unitarnym, w których władza centralna odgrywa wiodącą rolę w zarządzaniu państwem (sprawami publicznymi). Decentralizacja *top-down* dostrzegana jest także w państwach federalnych, w których dokonuje się na poziomie ustrojowym rozdziału władzy publicznej (państwowej) między rząd federalny (centralny) a jednostki federalne (członków federacji). Ten typ decentralizacji opisuje się w doktrynie poprzez charakterystykę procesów podziału władzy między organy centralne a samorząd terytorialny, zachodzących w państwie scentralizowanym na zasadach:

1) dekoncentracji (przekazania zadań publicznych do wykonania j.s.t. z pozostawieniem ośrodka decyzyjnego co do tych zadań na poziomie centralnym);
2) delegacji (przekazania zadań publicznych do wykonania j.s.t., które mają częściowy wpływ na poziom i jakość wykonania takich zadań, przy jednoczesnym określeniu przez władzę centralną warunków, standardów lub norm ich realizacji);

---

[67] Por. ibidem.

[68] Tak też zdaje się rozumieć wieloaspektowość decentralizacji doktryna nauk prawnych – np. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek…*, s. 13 i n.

[69] Por.: A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, ST 2011/1–2, s. 30 i n.; B. Dafflon, T. Madiès, *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du federalisme financier*, Paris 2008, s. 13 i n.

3) dewolucji [przekazania zadań publicznych do wykonania j.s.t., które mają szeroki (dyskrecjonalny) wpływ na zakres, poziom i jakość wykonania takich zadań ze względu na samodzielność decyzyjną jednostek w sposobie rozdysponowania dochodów publicznych na realizację zadań publicznych (w granicach prawa); dewolucja wiąże się z przyznaniem j.s.t. samodzielności finansowej, w szczególności własnych źródeł dochodowych w zakresie podatków i opłat, możliwości decydowania o ich podstawach i stawkach itd.][70].

W państwach o ustroju jednolitym najczęściej występującą metodą podziału władzy publicznej jest dekoncentracja, w ramach której organy władzy centralnej przekazują realizację określonych zadań publicznych jednostkom o ograniczonej autonomii. Nie jest jednak wykluczone w państwach unitarnych przekazywanie części zadań na zasadzie dewolucji, np. w odniesieniu tylko do pewnego ich zakresu. Przykładem takiego rozwiązania jest określenie zadań własnych j.s.t. przez prawodawcę, przy jednoczesnym pozostawieniu jednostce samodzielności w ich wykonywaniu oraz przyznaniu jej dochodów własnych, z których to, w pierwszej kolejności, powinna finansować zadania własne[71]. Elementy procesu dekoncentracji (z zauważalną delegacją) można zaś dostrzec w przypadku zadań zleconych j.s.t. przez administrację centralną (rządową). Nie są to bowiem zadania własne j.s.t., a *strice* pozostawione j.s.t. do realizacji przez organy władzy centralnej, które wynikają z potrzeb państwa (ich „treść" / przedmiot pozostają państwowe)[72]. Charakter takich zadań ogranicza, a czasami wyklucza samodzielność j.s.t. w ich wykonywaniu[73]. Tymczasem w przypadku państw federacyjnych, w których dostrzegany jest model *top-down*, decentralizacja odbywa się przy wykorzystaniu modelu delegacji oraz dewolucji. Skutkuje to utworzeniem zdecentralizowanych jednostek mających szeroką autonomię w swojej działalności w stosunku do organów władzy centralnej[74].

Jeśli chodzi zaś o drugi typ decentralizacji, to jest on właściwy dla państw o ustroju federacyjnym, w których decyzje wspólnot lokalnych mają priorytet w zarządzaniu państwem (sprawami publicznymi). Decentralizacja *bottom-up*, jako przeciwieństwo *top-down*, skupia się na podziale władzy, w której

---

[70] Szerzej: A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny*…, s. 32–34, a także: N. Devas, *Decentralisation and the implications for local government finance*, w: N. Devas, M. Alam, S. Delay, R. Oppong Koranteng, P. Venkatachalam, *Financing Local Government*, London 2008, s. 18–19.

[71] Por. szczegółowe przedstawienie regulacji ustrojowych dotyczących organizacji samorządu terytorialnego w badanych krajach w rozdziale 2.

[72] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 374, 377–378.

[73] J. Wyporska, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce,* Warszawa 2004, s. 37–66; A. Pośpiech-Kłak, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 8 u.s.g., s. 133.

[74] S. Flejterski, M. Zioło, *Centralizacja i decentralizacja*…, s. 83.

punktem wyjścia jest przyznanie władzy publicznej członkom federacji (wspólnotom samorządowym). Następnie dopiero podejmowana jest decyzja, jakie zadania publiczne, czy, szerzej, atrybuty władzy publicznej mają być przekazane do władz na szczeblu centralnym (wyższym), mając na względzie zasadę subsydiarności oraz współpracę i konkurencję poszczególnych wspólnot terytorialnych i władz centralnych[75]. W krajach o ustroju federalnym samodzielność samorządu terytorialnego ma zatem kluczowe znaczenie dla właściwego przeprowadzenia procesu decentralizacji typu *bottom-up*.

1.1.3. Decentralizacja a inne zasady ustrojowe

Decentralizacja poprzez swój ustrojowy charakter[76] immanentnie związana jest z pozostałymi zasadami ustrojowymi występującymi we współczesnych demokracjach, zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawa. Proces decentralizacji bowiem jest nieodzownym elementem systemu demokratycznego i zachodzi w każdym demokratycznym państwie prawa, dla którego funkcjonowania ważne jest zaangażowanie obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi (w szczególności o charakterze lokalnym czy regionalnym). Dzięki utworzeniu samorządu terytorialnego możliwe jest zaangażowanie obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi. Dlatego j.s.t. oraz ich organy (władzy samorządowej) tworzone są i działają na podstawie oraz w granicach prawa, tym samym posiadając ustawową legitymację do bycia piastunami i realizatorami zadań publicznych (w ściśle określonych prawem sprawach i za pomocą przewidzianych w nim narzędzi).

Proces decentralizacji, a w konsekwencji – utworzenia samorządu terytorialnego, wymusza również m.in. przyznanie społeczności lokalnej czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do organów władzy samorządowej. Dzięki temu członkowie wspólnoty mają wpływ na kształtowanie lokalnej polityki oraz zarządzanie sprawami tej wspólnoty, korzystając z narzędzi demokracji pośredniej.

Proces podziału kompetencji państwa (władzy publicznej) sprzyja także efektywności wykonywania prawa. Wspólnoty mieszkańców, w szczególności zgromadzone w ramach podstawowych jednostek podziału terytorialnego (np. gmin), najlepiej potrafią określić swoje problemy, wyzwania i potrzeby, a z pewnością w wielu sytuacjach zdecydowanie lepiej niż organy centralne. Efektywność prawa związana z decentralizacją powinna być rozumiana zatem

[75] Ibidem, a także: A. Borodo, *Finanse samorządu terytorialnego a reforma Konstytucji PRL*, PiP 1989/11, s. 39–46.

[76] Por. wyrok TK o sygn. K 24/02, a także wyrok TK z 14.10.2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK-A 2015/9, poz. 147.

jako możliwość zastosowania przepisów lub uchwalenia prawa lokalnego przez j.s.t. w sposób najbardziej odpowiadający potrzebom wspólnoty[77].

Wreszcie należy wskazać, że zasada decentralizacji stanowi w istocie „zaprzeczenie charakterystycznych cech niedemokratycznych państw autorytarnych i totalitarnych"[78]. W związku z tym jej przeciwieństwem jest państwo o ustroju scentralizowanym, w którym brak efektywnego przesunięcia kompetencji państwa na rzecz organów niższego stopnia wraz z przyznaniem im *ex lege* swobody w wykonywaniu powierzonych im zadań publicznych (sprawowaniu władzy publicznej). Zazwyczaj owo przesunięcie nie występuje bądź jest jedynie pozorne[79].

Warto również zaznaczyć związek decentralizacji z zasadą subsydiarności, wywodzoną z czasów starożytnych i ukształtowaną szeroko w katolickiej nauce społecznej[80]. Zasada pomocniczości skupia się wokół tezy, że działania i przedsięwzięcia ze strony społeczeństwa mają wyłącznie charakter pomocniczy, towarzysząc działalności jednostki czy rodziny i uzupełniając ją[81]. Zasada ta stawia na pierwszym miejscu autonomię i inicjatywy osoby wobec społeczności. Przeniesiona na grunt obecnych porządków demokratycznych, stanowi o odpowiedzialności za sprawy publiczne tych organów władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Jest ona podstawą do dokonania podziału zadań publicznych między samorząd terytorialny a państwo i z tej przyczyny wielokrotnie utożsamia się ją z zasadą decentralizacji[82]. Dostrzegane jest bowiem

---

[77] Szerzej: J. Nemec, *Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons*, „Uprava" 2007/3, s. 7 i n.; S. Setnikar Cankar, Ž. Ševič (red.), *Decentralisation and regionalisation: the Slovenian experience and an international perspective*, London 2008.

[78] Por. postanowienie TK z 3.10.2006 r., sygn. SK 34/05, OTK-A 2006/9, poz. 130.

[79] Por. np. ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1983/5, s. 37–49; K. Działocha, *Konstytucyjne założenia systemu naczelnych organów państwa*, PiP 1987/10; T. Fuks, *Państwo a samorządy. Wnioski dla przyszłej regulacji konstytucyjnej*, w: W. Sokolewicz (red.), *Założenia systemu politycznego PRL. Studia konstytucyjne*, t. 2, Warszawa 1989; W.J. Wołpiuk, *Konstytucyjna charakterystyka ustroju politycznego państwa a rzeczywisty etap przeobrażeń społecznych w Polsce*, „Studia Prawnicze" 1989/2–3, s. 277–290; E. Sokalska, *Przemiany…*, s. 313 i n.

[80] Leon XIII, *Rerum Novarum*, Watykan 1891; Pius XI, *Quadrogessimo Anno*, Watykan 1931.

[81] I. Lipowicz, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 43–45.

[82] Por.: R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny" 2013/8, s. 43–54; A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie" 2008/2, Państwo – koncepcje i zadania, s. 155–168; M. Chlipała, *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*, „Państwo i Społeczeństwo" 2005/1, s. 85–91.

sprzężenie między tymi dwiema zasadami – odnoszą się one do pojęć zależności, wzajemnego wspierania się i podziału władzy. Decentralizacja zakłada jednak podział kompetencji przynależnych jednostce wyższego stopnia na rzecz jednostek stopnia niższego. Tymczasem zasada subsydiarności wymaga racjonalnego podziału władzy, opartego przy tym na kryterium efektywności[83]. W związku z tym nie zawsze proste zdecentralizowanie władzy publicznej będzie odpowiadało zasadzie pomocniczości, gdyż nie będzie spełniało kryteriów efektywności i racjonalności takiego podziału[84].

1.1.4. Decentralizacja a koncepcja federalizmu fiskalnego

Proces decentralizacji władzy publicznej, a szczególnie zachodząca w jego ramach decentralizacja finansów publicznych, wymusza zróżnicowanie instytucjonalne przestrzeni finansów państwa, w tym finansów samorządowych. Zróżnicowanie to polega na określeniu przez ustawodawcę danego państwa relacji finansowych (przepływów finansowych) w układzie hierarchicznym między szczeblami: centralnym, regionalnym i lokalnym, tj. między budżetem centralnym (budżetem państwa) i budżetami j.s.t.[85]. Na skutek tego zróżnicowania dochodzi zatem do redystrybucji dochodów publicznych, których część pozostaje na szczeblu państwa (centralnym), a pozostała część jest dystrybuowana na innych niż państwo szczeblach (niższych niż centralny). Co istotne, omawiana redystrybucja dochodów publicznych umożliwia wsparcie szczebla niższego niż centralny (samorządów, stanów, krajów związkowych itp.) poprzez decyzje organów centralnych dotyczące przeznaczenia dochodów, które im przypadły w ramach tej redystrybucji. Jeśli zaś chodzi o środki gromadzone na innych niż państwo szczeblach, dysponenci takich środków powinni mieć uprawnienia do ich ustanawiania, określania formy i rozmiarów, a także przeznaczenia[86].

Taką redystrybucję dochodu narodowego i wynikające z niej zależności nazywa się w naukach o ekonomii federalizmem fiskalnym. Jest to teoria wprowadzona przez Richarda Musgrave'a w 1959 r.[87], dzięki któremu zapo-

---

[83] Szerzej: N. Bernard, *Decentralized government and subsidiarity*, w: E.J. Kirchner (red.), *Decentralization and Transition in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, New York 1999, s. 34 i n.

[84] Szerzej: J. Nemec, *Decentralization reforms…*, s. 7 i n.

[85] A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny…*, s. 28.

[86] K. Piotrowska-Marczak (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Warszawa 2009, s. 14–15.

[87] R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York 1959. Następnie teoria ta została rozwinięta, m.in. uczynił to Wallace E. Oates w 1972 r. – por. W.E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972.

czątkowano prace badawcze dotyczące istotnych spraw wielopoziomowych finansów publicznych[88]. Skupia się ona na analizie zróżnicowania systemu finansów publicznych, wzajemnych relacji i zależności, występujących na różnych poziomach władzy w państwie, w odniesieniu do podziału na tych poziomach dochodów publicznych (środków finansowych)[89]. Federalizm fiskalny dotyczy zatem analizy podziału odpowiedzialności między władzami szczebli: centralnego, regionalnego i lokalnego, oraz udziału wydatków wyodrębnionych wspólnot terytorialnych (samorządowych) w wydatkach państwa ogółem[90]. Wskazuje się również, że federalizm fiskalny skupia się na badaniach, kto podejmuje decyzje w państwie o realizacji określonych zadań oraz kto za nie płaci[91]. Mimo nazwy omawianej teorii nie dotyczy ona wyłącznie państw federalnych i z powodzeniem jest wykorzystywana na potrzeby analizy zróżnicowania finansów publicznych w państwach unitarnych. Podstawowym warunkiem jej zastosowania jest bowiem decentralizacja władzy publicznej[92], gdyż wtedy dochodzi do podziału zadań między jednostki centralne i jednostki niższego szczebla oraz decyzji co do sposobu finansowania takich zadań (np. budżet państwa, dochody własne j.s.t.). Federalizm fiskalny charakteryzuje się przy tym wiodącą rolą władzy centralnej oraz poszukiwaniem rozwiązań dla ochrony wspólnot terytorialnych przed nadmiernym pogłębianiem się interwencjonizmu państwowego[93]. Współcześnie wskazuje się, że omawiana teoria zakłada:

1) hierarchiczny ustrój jednostek terytorialnych wyposażonych na każdym szczeblu we władztwo daninowe i kompetencje do ponoszenia wydatków własnych;
2) ustawowy rozdział kompetencji jednostek terytorialnych;
3) gwarancje współdziałania jednostek terytorialnych;
4) zależności hierarchiczne między jednostkami terytorialnymi różnych szczebli (fakultatywnie);
5) pokrywanie się (zazwyczaj częściowe) kompetencji poszczególnych wspólnot terytorialnych (fakultatywnie)[94].

---

[88] J.M. Quigley, E. Smolensky (red.), *Modern Public Finance*, Cambridge 2000, s. 126.

[89] A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny*…, s. 28.

[90] R. Herzog, *La système financier local en France: la decentralisation n'est pas le fédéralisme*, „Revue Internationale de Droit Comparé" 2002/2 s. 614 i n.

[91] J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 880.

[92] T. Ter-Minassian (red.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington 1997, s. 3.

[93] Por. A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny*…, s. 28.

[94] Ibidem, s. 29–30; G. Gilbert, *Le fedéralisme financier, perspectives de microéconomie spatiale,* „Revue Économique" 1996/2, s. 337–338; J. Široký, *Daňová teorie s praktickou aplikací (Tax theory with practical application)*, Praha 2008, s. 205–206; N. Chábová, K. Kubenková, *Municipality and income tax*, „Annual Center Review" 2017/10, s. 37–41.

Powyższe potwierdza, że teoria federalnego fiskalizmu, będąca przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk o ekonomii, jest istotna dla prawnej analizy ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego w państwach demokratycznych. Jej podstawowe założenia odpowiadają procesowi podziału władzy publicznej oraz dochodu publicznego na różnych szczeblach państwa (władza centralna, władza samorządowa). W związku z tym działania prawodawcy skupiające się na decentralizacji władzy publicznej, a w konsekwencji na utworzeniu samodzielnych j.s.t. oraz przyznaniu im określonych dochodów publicznych, stanowią wyraz realizacji federalizmu fiskalnego w praktyce.

1.1.5. Współczesne rozumienie decentralizacji – podsumowanie

W naukach prawnych decentralizację rozumie się obecnie jako proces ustrojowy, który wymusza określone zorganizowanie aparatu administracyjnego państwa na szczeblu centralnym i na szczeblach niższych niż centralny (regionalny, lokalny). Zorganizowanie to charakteryzuje:

1) brak hierarchicznego podporządkowania organów niższego stopnia organom wyższego stopnia oraz
2) dopuszczalność ingerencji w zakres działania organów niższego stopnia przez organy wyższego stopnia jedynie na podstawie ustawy oraz w formach przewidzianych przez przepisy prawa[95].

Wyrazem decentralizacji w państwach demokratycznych jest utworzenie samorządu terytorialnego. Jego istota zawiera się w oddaniu „w ręce" społeczności lokalnej możliwości decydowania o sprawach związanych bezpośrednio z zaspokajaniem jej potrzeb[96]. Samorząd terytorialny jest zatem demokratyczną formą organizacyjną dbania o własne sprawy zainteresowanych grup obywateli, samodzielną i pozostającą zasadniczo poza kontrolą państwa[97].

Należy przy tym zaznaczyć, że stopień (zakres) decentralizacji (a więc m.in.: kompetencje i zadania poszczególnych j.s.t., sposób ich finansowania, szczeble samorządu terytorialnego) jest inny w przypadku państw unitarnych oraz federacyjnych[98]. W państwach jednolitych decentralizacja przebiega zazwyczaj w sposób zbliżony, stąd różnice w zdecentralizowaniu władzy publicznej na tym samym poziomie (szczeblu) w danym kraju nie występują bądź są

[95] Por.: J. Starościak, *Decentralizacja…*, s. 80; J. Hoetzel, *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha 1937, s. 161.

[96] Por.: B. Ślemp, *Instytucja wpłat korekcyjno-wyrównawczych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2020, s. 19; S. Fundowicz, *Zasada decentralizacji…*, s. 7–19.

[97] P. Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien–New York 1986, s. 269–270.

[98] Por. także: P. Swianiewicz, *An empirical typology of local government systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies" 2014/40(2), s. 292–311.

nieznaczne[99]. W państwach o ustroju federacyjnym wspomniany proces jest zależny od statusu członków federacji, w tym od ich kompetencji przyznanych im przez ustrojodawcę oraz podejmowanych przez nich działań w sferze władzy publicznej w ramach tych kompetencji. Różnice w stopniu zdecentralizowania władzy publicznej między państwami federalnymi mogą być zatem znacznie większe niż w przypadku państw unitarnych[100]. Powyższe konkluzje teoretycznoprawne potwierdzają aktualne badania z zakresu nauk o ekonomii. Obecnie europejskie państwa o ustroju federalnym charakteryzują się wysokim stopniem decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych, choć wskaźnik decentralizacji między nimi waha się nawet aż o 0,3 pkt. Jeśli chodzi zaś o badane w tej publikacji kraje (unitarne), to właściwy dla nich wskaźnik decentralizacji oscyluje między wartościami 0,21 a 0,34[101].

Niemniej bez względu na terytorialny ustrój państwa i wynikające z niego różnice dla decentralizacji finansów publicznych istotnym elementem decentralizacji jest zawsze konieczność podziału przez prawodawcę dochodu publicznego przez przyznanie jego części j.s.t., które mogą nim dysponować w sposób swobodny (co stanowi wyraz realizacji przez prawodawcę koncepcji federalizmu fiskalnego). Konieczność podziału dochodu publicznego jest związana z przesunięciem obowiązku realizacji części zadań publicznych na rzecz jednostek niższego stopnia. Przekazanie tych zadań opiera się zazwyczaj na zasadzie dekoncentracji, delegacji lub dewolucji. Wybór odpowiedniej formy przekazania zadań zależy od wielu czynników charakterystycznych dla danego państwa, w tym jego ustroju terytorialnego. Zadania własne samorządu terytorialnego wprowadzone na skutek podziału władzy publicznej zazwyczaj charakteryzują się wykonywaniem ich przez jednostki we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W związku z tym to właśnie w przypadku tego rodzaju zadań możliwe jest dostrzeżenie oparcia ich przekazania na szczebel samorządu terytorialnego na zasadzie dewolucji. Zadania, które zlecane są j.s.t. do wykonania przez administrację centralną, ograniczają bądź eliminują swobodę jednostek w ich wykonywaniu. Z tej przyczyny podział władzy publicznej w wyniku określenia przez prawodawcę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej odbywa się na zasadzie dekoncentracji lub delegacji.

---

[99] Przykładem tego jest utworzenie trójstopniowego samorządu terytorialnego w RP wraz ze szczególnym statusem ustrojowym miasta stołecznego Warszawy. Podobnie dzieje się w innych badanych krajach (por. rozdział 2).

[100] Tzw. zniekształcenie federalne (fr. *llusion fédérale*) – por. P. de Bruycker, M. Nihoul, *L'impact de la réginalisation sur l'autonomie locale*, „Annuaire des Collectivités Locales" 1996/16, s. 43; por. także R. Musgrave, *Who should tax, where, what?*, w: Ch. McLure, jr (red.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra 1983.

[101] R. Kata, A. Czudec, D. Zając, J. Zawora, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2022, s. 39–40.

1.2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako zamierzony cel i efekt decentralizacji

1.2.1. Samodzielność j.s.t. – informacje ogólne

Immanentnym elementem procesu tworzenia samorządu terytorialnego, będącego wyrazem czy skutkiem decentralizacji władzy publicznej, jest dokonanie podziału terytorialnego państwa poprzez zgromadzenie wspólnot mieszkańców danego obszaru państwa w prawnie wyodrębnione jednostki terytorialne. Jednostki te na skutek zajścia procesu decentralizacji (we wszystkich rodzajach omawianych wyżej) są powołane do realizacji określonych zadań publicznych. Ich szczególna rola w ramach procesu decentralizacji prowadzi do konieczności nadania im przez prawodawcę cechy samodzielności, która zazwyczaj podniesiona jest do rangi zasady ustrojowej (tj. określona w aktach prawnych najwyższego rzędu, np. w konstytucjach).

Samodzielność j.s.t. ma fundamentalny charakter dla instytucji samorządu terytorialnego. W doktrynie podkreśla się, że wręcz do istoty decentralizacji należy samodzielność. Niekiedy jest ona uznawana nawet za atrybut decentralizacji czy warunek *sine qua non* tego procesu[102]. Warto jednak rozważania o samodzielności j.s.t. poprzedzić informacjami, jak piśmiennictwo ogólnie ujmuje pojęcie samodzielności. Samodzielność zgodnie z definicją słownikową oznacza „nieuleganie niczyim wpływom, niepodleganie niczyjej władzy, obchodzenie się bez niczyjej pomocy”[103]. Jak wskazuje Zbigniew Gromek, w płaszczyźnie prawa publicznego pojęcie samodzielności oznacza układ relacji między organami władzy publicznej, który nie jest oparty na stosunku podległości, w tym: hierarchicznej, organizacyjnej czy osobowej[104]. Podległość taka może wystąpić, jeżeli podmioty organizacyjnie nadrzędne mogą ingerować w przedmiotowo i konstytucyjnie określonym zakresie w działania podmiotów podporządkowanych w każdej fazie i w każdym zakresie, za pomocą dowolnie dobranych dla danej sytuacji środków[105]. Dany podmiot będzie zatem cechował się samodzielnością, jeśli inne organy nie będą dysponowały narzędziami, za pomocą których możliwe będzie zaingerowanie w jego działalność. Samodzielność utożsamiana jest z posiadaniem przez dany organ cech, które umożliwiają mu wykonywanie przyznanych mu kompetencji,

---

[102] A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 55; por. także wyrok TK z 25.11.2002 r., sygn. K 34/01, OTK-A 2002/6, poz. 84; A. Skoczylas, W. Piątek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016, komentarz do art. 15.

[103] W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: samodzielność, https://sjp.pwn.pl/doroszewski/samodzielnosc;5494776.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

[104] Por. Z. Gromek, *Zasada samodzielności…*, rozdz. III „Samodzielność samorządu terytorialnego – istota i ograniczenia”, pkt I „Zagadnienia wstępne”.

[105] Por. wyrok TK z 19.10.2010 r., sygn. K 35/09, OTK-A 2010/8, poz. 77.

i to bez ingerencji ze strony organów zewnętrznych. Ponadto z samodzielności wynika zakaz opierania relacji między organami na zasadzie podległości. Wywodzi się również z niej konieczność wyposażenia samodzielnego organu w instrumenty prawne i środki finansowe, które pozwolą mu swobodnie określać, w jaki sposób będzie realizował przypisane mu ustawowo zadania[106].

Przechodząc na grunt samodzielności samorządu terytorialnego, pojęcie to wymaga nieco bardziej kazuistycznej i szerszej analizy, gdyż niezależnie od jego wymiaru (płaszczyzny) zasada decentralizacji nie daje podstaw do identyfikowania samodzielności samorządu terytorialnego z autonomią j.s.t., na co wskazywałaby przytoczona definicja słownikowa samodzielności. Wydaje się więc, że samodzielność j.s.t. powinna być utożsamiana z pojęciem *sui generis* niezależności j.s.t., w szczególności od innych władz[107]. Autonomia j.s.t. w rozumieniu doktryny nauk prawnych – jak już wskazano – odnosi się bowiem do przyznania organom zarządzającym określoną częścią terytorium kraju kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej bez ingerencji władz centralnych. Tym samym nie należy utożsamiać pojęcia samodzielności j.s.t. z pojęciem autonomii[108].

Należy również zaznaczyć, że samodzielność samorządu terytorialnego nie oznacza całkowitej niezależności j.s.t., tj. inaczej mówiąc – braku jakiejkolwiek zależności j.s.t. od organów centralnych. Samorząd terytorialny w swej działalności, ze względu na posiadany ustrojowy charakter (instytucja ustroju państwa), związany jest z kategorią interesu publicznego (państwa), tj. wykonuje zadania publiczne w granicach tego interesu publicznego. Związanie samorządu terytorialnego i jego działalności interesem publicznym prowadzi do konkluzji, że treść zasady samodzielności j.s.t. nie powinna być absolutyzowana ani uznawana za zasadę bezwzględną[109]. Nie oznacza to jednak, że samodzielności tej nie jest należna jakakolwiek ochrona. Jej ograniczanie przez prawodawcę musi znajdować uzasadnienie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach lub zasadach. Dobrowolne ograniczanie samodzielności przez ustawodawcę mogłoby bowiem doprowadzić do wypaczenia jej znaczenia dla procesu decentralizacji władzy publicznej czy efektywnego działania samorządu terytorialnego. W związku z tym konieczne jest zawsze rozstrzygnięcie, na ile ograniczenie samodzielności j.s.t. znajduje swe uzasadnienie i jakie skutki owo ograniczenie przyniesie zarówno dla działania j.s.t., jak i dla innych konstytucyjnych wartości lub zasad.

---

[106] Z. Gromek, *Zasada samodzielności*…, rozdz. III „Samodzielność samorządu terytorialnego – istota i ograniczenia", pkt I „Zagadnienia wstępne".

[107] O czym szerzej w pkt 1.2.2.

[108] M. Bogucka-Felczak, *Zasada samodzielności*…, s. 186 i n.

[109] M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji*…, s. 413; K. Strongowska-Pyrzyk, *Organizacja samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad samorządem na Litwie*, FK 2020/1, s. 50–57.

1.2.2. Rodzaje i wymiary samodzielności j.s.t.

Samodzielność j.s.t., podobnie jak decentralizacja, może być analizowana na wielu płaszczyznach, m.in.: prawnej, politycznej czy gospodarczej[110]. Wymiar prawny samodzielności zasadniczo związany jest z kwestiami nadzoru organów centralnych (państwa) nad samorządem i legitymizacji władztwa j.s.t.[111]. Stąd też samodzielność j.s.t. zawiera dwa aspekty:

1) negatywny – rozumiany jako niezależność samorządu terytorialnego od administracji rządowej;
2) pozytywny – utożsamiany z możliwością realizacji przez j.s.t. zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców[112].

Z aspektu pozytywnego samodzielności wywieść można wprost, po pierwsze, uznanie jej za atrybut decentralizacji, co skutkuje nałożeniem na j.s.t. określonych zadań publicznych (o czym wyżej). Po drugie zaś, z samej etymologii pojęcia samorząd, wskazującej na samoistny, niezależny zarząd czy „samozarząd", można wywieść, że aspekt pozytywny samodzielności w istocie odnosi się do samodzielnego zarządzania przez j.s.t. określonymi sprawami[113]. W tym zakresie wskazuje się, że samodzielność samorządu terytorialnego stanowi szczególną gwarancję chroniącą j.s.t. przed lekceważącym traktowaniem przez prawodawcę ich udziału w sprawowaniu władzy publicznej[114]. Samodzielność j.s.t. to zatem również uprawnienie, a nie jedynie obowiązek do wykonywania części zadań publicznych, w szczególności tych istotnych z perspektywy wspólnoty samorządowej. Gdy chodzi zaś o aspekt negatywny samodzielności j.s.t., to zazwyczaj jest on wiązany w doktrynie z pojęciem niezależności samorządu terytorialnego. Niezależny bowiem już w znaczeniu słownikowym to „niepodporządkowany komuś, czemuś, decydujący o sobie; świadczący o braku podporządkowania komuś lub czemuś"[115]. Traktując zatem o niezależności samorządu terytorialnego, należy odnosić ją do problemu wzajemnych relacji i zależności między administracją rządową (czy szerzej – władzą na poziomie centralnym) a j.s.t., które analizowane są na kanwie negatywnego aspektu

---

[110] L. Jańczuk, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 79–118.

[111] I. Niżnik-Dobosz, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 315.

[112] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 340 i n.

[113] M. Mączyński, *Samodzielność a samorządność*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011, s. 15–29.

[114] Wyroki TK: z 29.11.2005 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119; z 4.11.2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A 2003/8, poz. 85.

[115] Por. W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, hasło: niezależność, https://sjp.pwn.pl/slowniki/niezależność.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

samodzielności. Doktryna zdecydowanie szerzej eksplorowała ten aspekt samodzielności, zastanawiając się, gdzie leży granica dozwolonej ingerencji administracji centralnej w działalność organów j.s.t. Samodzielność samorządu w tym kontekście definiowano jako wykonywanie wyodrębnionej części władzy publicznej pod ustawowo ograniczonym nadzorem władz państwowych. Podkreślano przy tym brak służbowej podległości j.s.t. władzom centralnym i obowiązek przestrzegania ustaw, a nie poleceń organów centralnych. Istotę samodzielności łączono również z wolnością od kontroli uprzedniej i prewencyjnej ingerencji państwa[116].

Współczesne koncepcje samodzielności samorządu terytorialnego w aspekcie negatywnym utożsamiają ją ze sferą, w ramach której:

1) władzom zwierzchnim – przysługują wyłącznie (i to nie w każdym przypadku) środki nadzoru weryfikacyjnego;
2) samorządowi – przysługują instrumenty prawne w celu ochrony tej samodzielności[117].

Jak już wskazano, samodzielność nie oznacza przy tym całkowitej niezależności czy postępującego uniezależnienia się od administracji rządowej. Wymaga ona jednak klarownego i precyzyjnego określenia przypadków, w których państwo może wkraczać w sferę działalności (samodzielności) j.s.t.[118].

W ramach omawianej płaszczyzny prawnej samodzielności samorządu terytorialnego wyróżnia się kilka kategorii samodzielności, w szczególności: ustrojową, instytucjonalną, zadaniowo-kompetencyjną, prawodawczą, finansową[119]. Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego wiąże się z rangą samodzielności jako zasadą uregulowaną w przepisach najwyższego rzędu, mającą charakter zasady ustrojowej[120]. Samodzielność instytucjonalna samorządu terytorialnego to prawne wyodrębnienie j.s.t. od państwa i jednoczesne przyznanie j.s.t. statusu podmiotu władzy publicznej. Polega ona na wyodrębnieniu określonej wspólnoty samorządowej na danym terytorium, ustanowieniu z mocy

---

[116] D. Bach-Golecka, M.J. Golecki, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016, komentarz do art. 165; por. także M. Buček, J. Nemec, *Local government in Slovakia*, w: Á.-M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid 2012, s. 555–576.

[117] M. Kulesza, *Samorządowy model ustroju terenowego*, w: M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 1, Warszawa 1982, s. 58.

[118] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 122; idem, *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, ST 2020/4, s. 17–28.

[119] A. Wiktorowska, *Prawne determinanty…*, s. 83 i 113.

[120] R.P. Krawczyk, *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: R.P Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016, s. 43–83.

prawa, że wspólnota ta tworzy j.s.t., oraz przyznaniu tej jednostce kompetencji do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej. Sprawowanie tej władzy ma się przy tym odbywać w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jednostki[121]. Stąd zazwyczaj j.s.t. mają osobowość prawną w sferze prawa publicznego i prywatnego. Powyższe wpływa na to, że jednostki te stają się samodzielnymi podmiotami prawa, które są odrębne od państwa (organów centralnych)[122]. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna samorządu terytorialnego jest bliska samodzielności instytucjonalnej, jednakże jej istota konotuje z przyznaniem określonej jednostce terytorialnego podziału państwa (np. gminie) kompetencji do realizacji nałożonych na nią *ex lege* zadań publicznych (we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność), a nie z wyodrębnieniem jako samodzielnego podmiotu prawa (jak w przypadku samodzielności instytucjonalnej)[123]. Samodzielność prawodawcza samorządu terytorialnego przejawia się w możliwości stanowienia przez j.s.t. przepisów prawa miejscowego, tj. obowiązujących powszechnie na obszarze danej jednostki[124]. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego polega zaś na przyznaniu j.s.t. możliwości gromadzenia i dysponowania środkami publicznymi oraz swobody w zaciąganiu zobowiązań finansowych[125].

1.2.3. Współczesne rozumienie samodzielności j.s.t. – podsumowanie

W doktrynie przyjmuje się obecnie, że samodzielność j.s.t. ma charakter względny, co oznacza, że jednostki mogą działać jedynie w granicach prawa i na jego podstawie. Ograniczenie to jest bowiem podyktowane ochroną samodzielności innych podmiotów prawa (np. obywateli). Przyjęcie nadmiernie ogólnego czy wręcz dowolnego rozumienia samodzielności j.s.t. może doprowadzić do przyznania jednostkom kompetencji do dokonywania arbitralnych czy niekontrolowanych działań, co w istocie sprowadzałoby się do degeneracji

[121] Niekiedy wskazuje się, że te cechy stanowią *naturalia negotii* samodzielności j.s.t. Por. P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, Opole 2000, s. 180.

[122] K. Chochowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, PPP 2011/5, s. 61–74.

[123] Ibidem.

[124] J. Podgórska-Rykała, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, RPEiS 2021/83(4), s. 107–122; J. Dobkowski, *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego – głos w dyskusji*, RPEiS 2022/84(2), s. 57–67.

[125] Por. szerzej punkt 1.4.

samodzielności j.s.t. i mogłoby przynosić odwrotny do zamierzonego skutek (np. ograniczanie praw obywatelskich przez wspólnoty lokalne)[126].

Należy również wskazać, że stopień (zakres) samodzielności j.s.t., podobnie jak decentralizacji, nie zawsze w każdym ustroju demokratycznym jest jednolity. Zależy on bowiem od wielu zmiennych wiążących się z procesem decentralizacji. Przykładowo, jak już wskazano, państwa o federacyjnym ustroju terytorialnym charakteryzuje często wysoki poziom zdecentralizowania władzy publicznej. W takich przypadkach jednostkom terytorialnego podziału kraju przysługuje szeroki zakres kompetencji[127] oraz przydzielony jest im szeroki wachlarz zadań publicznych do realizacji. W konsekwencji takie jednostki dysponują znacznie szerszą swobodą w swojej działalności aniżeli j.s.t. w krajach unitarnych.

Jak słusznie wskazuje Joanna M. Salachna, relacja między decentralizacją a samodzielnością jest złożona i ma dwukierunkowy charakter. Po pierwsze, zakres władzy publicznej, która przydzielona zostaje j.s.t. w ramach procesu decentralizacji, z góry limituje granice przedmiotowe, w jakich jednostki działają, korzystając ze swej samodzielności. Po drugie, samodzielność działania j.s.t. jest warunkiem realnego istnienia decentralizacji władzy publicznej. Bez samodzielności jednostek nie można mówić o sprawowaniu przez nie części władzy publicznej. Jednocześnie jednolitość państwa determinuje rozumienie samodzielności j.s.t. nie jako autonomii czy pełnej swobody działania, ale realizowanie części władzy publicznej w zakresie określonym w konstytucji i ustawach, a więc w zakresie, w jakim określił go prawodawca[128]. Trudno się nie zgodzić z tak przedstawionym poglądem. Jednakże warto byłoby go uzupełnić o dodatkowy wniosek. Prawodawca, powołując się na zasadę jednolitości państwa, nie może niweczyć samodzielności jednostek, a każde jej ograniczenie powinno być należycie uzasadnione. Proces, w którym prawodawca za pomocą coraz to nowych regulacji częściowo zmniejsza samodzielność j.s.t., może doprowadzić do bardzo ograniczonych kompetencji j.s.t., w ramach wykonywania których przysługuje im samodzielność. To zaś stawia pod znakiem zapytania, gdzie leży dopuszczalna granica limitowania samodzielności j.s.t. przez ustawodawcę. Na tak postawione pytanie należałoby spojrzeć pod kątem potrzeb mieszkańców j.s.t. Jeżeli potrzeby te nie mogą być realizowane albo ich realizacja jest istotnie utrudniona, to być może należałoby się

[126] Por.: J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 20; J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/1–2, s. 12–20; J. Szołno-Koguc, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS" 2021/1(65), s. 9–20; J. Oniszczuk, *Zasada…*, s. 13 i n.

[127] Niekiedy bardzo daleko idących, np. sądownictwo stanowe w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

[128] Por. J.M. Salachna, *Konstytucyjne gwarancje…*, s. 253 i n.

zastanowić, czy j.s.t. przysługuje w ramach ich zaspokajania wystarczający stopień samodzielności. Być może jego zwiększenie przysłużyłoby się większej efektywności realizacji potrzeb mieszkańców. Przykładowo ograniczenia przewidziane przez polskie regulacje (w tym ustawę o samorządzie gminnym oraz ustawę o gospodarce komunalnej) do prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy, także poza sferą użyteczności publicznej, ograniczają samodzielność j.s.t. w zaspokajaniu części potrzeb mieszkańców, które jednostki mogłyby z powodzeniem realizować[129]. W świetle powyższego należy przyznać rację Teresie Dębowskiej-Romanowskiej, która wskazuje, że: „decentralizacja opiera się na koncepcji przekazywania zadań publicznych z centrum na rzecz samorządu jako ukierunkowanego konstytucyjnie procesu, bowiem zakres zadań publicznych nie jest ani nie może być stały. Pojawienie się nowych lub modyfikacja czy likwidacja dawnych zadań stawia za każdym razem wyzwanie decentralizacji jako zasadzie ustrojowej"[130]. Należy jedynie dodać, że wyzwanie to stawiane jest nie tylko przed samym procesem decentralizacji, ale również przed samodzielnością jednostek, które te zadania mają wykonywać.

Pozostawiając powyższe rozważania dotyczące stopnia (zakresu) samodzielności j.s.t. wyznaczonego jej kompetencjami i zadaniami, wypada wskazać na kilka determinantów występowania samodzielności j.s.t. i korzystania z niej przez j.s.t. w praktyce. Chodzi zatem o cechy zagwarantowane w przepisach prawa, którymi j.s.t. musi się odznaczać, aby możliwe było uznanie, że przysługuje jej w rzeczywistości owa samodzielność. Jest to przede wszystkim ustrojowa, instytucjonalna, kompetencyjna, zadaniowa i finansowa odrębność j.s.t. od władz na poziomie centralnym. Dopiero po przyznaniu j.s.t. takich cech możliwe jest w praktyce efektywne przekazanie tym jednostkom zadań publicznych. Efektywne przekazanie jednostkom tych zadań to stan, w którym jednostki te mogą działać w sposób niezakłócony i niezależny od organów centralnych, w szczególności względem administracji rządowej, a zakres ingerencji w rzeczoną samodzielność jest ściśle określony przepisami prawa i sprowadza się do nadzoru nad legalnością działalności j.s.t. Ponadto jednostki te powinny dysponować instrumentami prawnymi w celu obrony swojej samodzielności. Istotne jest przy tym, aby j.s.t. realizowały powierzone im zadania publiczne we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność jako odrębne byty prawne, mające swą podmiotowość prawną w relacjach prywatnoprawnych i publicznoprawnych. W innym bowiem przypadku j.s.t. byłyby jedynie realizatorami polityki organów centralnych, bez możliwości samodzielnego kształtowania,

[129] Tak też A. Borodo, *Niektóre dyskusyjne zagadnienia*…, s. 77 i n.; idem, *Niektóre problemy finansów samorządu terytorialnego w Polsce oraz propozycje nowych regulacji dotyczących dochodów samorządu*, FK 2020/2, s. 66–72.

[130] T. Dębowska-Romanowska, *Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji*…, s. 617.

organizacji i wykonania zadań publicznych. Jednostki te zatem przybierałyby rolę wykonawców, a nie kreatorów polityk i działań lokalnych odpowiadających istotnej części spraw publicznych, tj. zadań publicznych ważnych dla wspólnoty zgromadzonej w ramach jednostki. Jednostki muszą dysponować stosownym zakresem własnego uznania co do organizacji i realizacji powierzonych im zadań. Nie bez przyczyny zatem samodzielność j.s.t. zyskuje zazwyczaj rangę zasady ustrojowej. To właśnie dzięki ustrojowemu przyznaniu samodzielności wspólnotom samorządowym oraz jej poszanowaniu przez władze centralne możliwe jest faktyczne zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej zgromadzonej w ramach tej wspólnoty. Jak już bowiem wskazano, to organy samorządowe będące najbliżej danej społeczności najlepiej identyfikują jej problemy i potrzeby, które następnie mogą zaspokajać w ramach przyznanych im kompetencji (tj. kompetencji do zajmowania się częścią spraw publicznych). Taki stan rzeczy jest diametralnie inny od tego, polegającego wyłącznie na realizowaniu / wykonywaniu poleceń organów centralnych, które zazwyczaj nie dostrzegają pełnego spektrum problemów, z którymi mierzą się społeczności lokalne. Nie zawsze więc sposób organizacji i realizacji danych zadań publicznych przyjęty przez władze centralne odpowiadałby tym problemom. Stąd też tak ważne jest, po pierwsze, ustrojowe zagwarantowanie samodzielności j.s.t. (z wszystkimi jej aspektami umożliwiającymi w praktyce efektywną realizację zadań publicznych, o których mowa wyżej). Po drugie zaś, konieczne jest uzależnienie zakresu zadań publicznych j.s.t., które jednostka wykonuje samodzielnie, od potrzeb mieszkańców.

Podsumowując, samodzielność j.s.t. jest bezpośrednio związana z decentralizacją władzy publicznej. Bez zapewnienia samodzielności j.s.t. nie byłaby bowiem możliwa – poza samym przesunięciem pewnych kompetencji do wykonywania zadań publicznych na niższe szczeble – efektywna realizacja takich zadań, tj. odpowiadająca potrzebom i problemom danej wspólnoty lokalnej.

Jak wskazuje się dotychczas w doktrynie, nie istnieje jednak określona definitywnie wiązka uprawnień i kompetencji przysługujących j.s.t., których posiadanie przesądzałoby o ich samodzielności[131]. W związku z tym samodzielność j.s.t. – jako stan kompetencji i uprawnień jednostek – ma charakter zmienny i uzależniony od wielu uwarunkowań, właściwych dla danego kraju (np. historycznych, politycznych, społecznych)[132]. Podobnie bowiem jak proces decentralizacji władzy publicznej, także samodzielność j.s.t. jako atrybut czy skutek tego procesu podlega swego rodzaju stopniowaniu, w zależności od tych uwarunkowań. Ocena stopnia przysługującej j.s.t. samodzielności wyznaczona

[131] E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 4.

[132] M. Bogucka-Felczak, *Zasada samodzielności…*, s. 181–182.

zatem będzie zakresem kompetencji i uprawnień, które j.s.t. posiada, wykonując zadania publiczne, a także wprost zakresem zadań publicznych, które może wykonywać na podstawie tych kompetencji i uprawnień. Przykładowo zatem jednostki mogą wykonywać bardzo ograniczony zakres zadań własnych, przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków związanych z zadaniami zleconymi przez administrację centralną. Powyższe wiąże się z opisywanymi już sposobami podziału władzy publicznej w ramach decentralizacji, tj. oparciu podziału zadań publicznych na zasadach: dekoncentracji, delegacji lub dewolucji.

O ile zatem nie istnieje określona wiązka uprawnień i kompetencji, która przesądzałaby o samodzielności j.s.t., o tyle jednak analiza poszczególnych działań prawodawcy, które wpływają na tę samodzielność, umożliwia ocenę, czy takie działania zwiększają stopień samodzielności j.s.t., czy – wręcz odwrotnie – samodzielność tę (a tym samym proces decentralizacji) osłabiają. Osłabienie samodzielności j.s.t. nieuchronnie wiąże się ze zwiększeniem wpływu organów centralnych na zakres i sposób wykonywania przez j.s.t. zadań publicznych. Stopniowanie samodzielności j.s.t. w danym państwie to zatem balansowanie przez prawodawcę między centralizacją i wynikającą z niej ograniczoną rolą organów niższego szczebla w wykonywaniu zadań publicznych a decentralizacją, która pozwala, zwłaszcza za pomocą dewolucji, zwiększyć rolę jednostek w samodzielnym wykonywaniu władzy publicznej. W związku z tym trudność w określeniu minimalnego zakresu uprawnień i kompetencji j.s.t. składających się na ich samodzielność nie wyklucza z góry oceny (także w przez sądy konstytucyjne), jak działania prawodawcy wpływają na przysługujący jednostce zakres tej samodzielności, a także, jaki skutek owe działania niosą dla procesu decentralizacji.

1.3. Decentralizacja władzy publicznej oraz samodzielność jednostek samorządu terytorialnego na tle regulacji międzynarodowych

Decentralizacja oraz samodzielność j.s.t. to zasady leżące u podstaw regulacji międzynarodowych odnoszących się do samorządu terytorialnego. Poniżej przedstawiono syntetyczne omówienie najważniejszych przepisów prawa międzynarodowego regulujących współczesne systemowe rozumienie istoty samorządu terytorialnego, opartej na zasadzie decentralizacji oraz przyznaniu j.s.t. samodzielności.

1.3.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Na szczególną w tym zakresie uwagę zasługują przepisy zawarte w EKSL, mającej charakter umowy międzynarodowej (konwencji) ratyfikowanej przez

wszystkie kraje Rady Europy[133]. Akt ten wyznacza zasady kierunkowe co do usytuowania samorządu terytorialnego w ustroju państwa oraz co do organizacji wewnętrznej jednostek samorządu[134].

Karta znajduje zastosowanie do jednostek samorządu lokalnego, chyba że dane państwo ratyfikujące ten dokument zdecydowało się na objęcie jej zakresem także wspólnoty na poziomie regionalnym (art. 13 EKSL). W odniesieniu jednak do Polski, Litwy, Czech, Słowacji i Chorwacji powyższe nie miało miejsca, zatem regulacje EKSL należy odnosić jedynie do jednostek samorządu lokalnego utworzonych w tych państwach[135].

Już w samej preambule EKSL wskazuje się na kluczowe wartości samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym[136]. Po pierwsze, EKSL samorząd ten wiąże wprost z ustrojem demokratycznym, wskazując, że jest on podstawą tegoż ustroju. Dodatkowo traktuje ona o decentralizacji i prawie obywateli do „uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi", które zostały uznane jako możliwe do realizacji w sposób najbardziej bezpośredni na poziomie lokalnym samorządu[137]. Co istotne, podkreśla się, że konieczne dla zadośćuczynienia wartościom, które niesie ze sobą EKSL, jest założenie w prawie krajowym, że „społeczności lokalne wyposażone są w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystają z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań". Tym samym zaznaczono, że samodzielność j.s.t. (rzeczona „autonomia") jest kluczem do efektywnego zdecentralizowania władzy publicznej. Nie bez przyczyny zaznaczono zakres, w jakim ta autonomia ma przysługiwać jednostkom, określając go jako „szeroki". Jest to niewątpliwie jeden

[133] Akt ten został ratyfikowany m.in. przez: Polskę, Słowację, Czechy, Litwę i Chorwację – z tego powodu ma on charakter prawa powszechnie obowiązującego w tych krajach.

[134] Por.: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 102; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu…*, s. 82; P. Mrkývka, *Evropská charta místní samosprávy (European Charter of Local Self-Government), Aktuální otázky reformy veřejné správy*, w: P. Průcha, *Aktuální otázky reformy veřejné správy (Current Issues of Public Administration Reform)*, Brno 2000, s. 160 i n.

[135] Podsumowanie zastrzeżeń i deklaracji do EKSL prowadzone przez Radę Europy, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[136] Szerzej: H. Hennekens, *Fundamental Rights, Fundamental Principles and Local Governments*, w: M. van Roosmalen, B. Vermeulen, F. van Hoof, M. Oosting (red.), *Fundamental Rights and Principles*, Cambridge–Antwerp–Portland 2013, s. 520 i n.

[137] W doktrynie wskazuje się również, że EKSL stanowi wzorzec wartości kształtujących istotę „prawdziwego" (właściwie ukształtowanego) samorządu terytorialnego – por. R. Sowiński, w: Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993, s. 8.

z wyznaczników oceny samodzielności j.s.t. w państwach, które przyjęły EKSL (choć sformułowany dosyć ogólnie).

Karta zobowiązuje państwa strony do uznania w swoich wewnętrznych porządkach prawnych i – w miarę możliwości – w aktach najwyższego rzędu zasady samorządności lokalnej (art. 2). O ile zasada ta nie została szerzej sprecyzowana w art. 2 EKSL, kolejne przepisy EKSL wprost regulują szczegółowe i kluczowe dyrektywy działania samorządu lokalnego składające się na tę zasadę. Przepisy te stanowią odzwierciedlenie omówionych już aspektów i rodzajów decentralizacji władzy publicznej oraz samodzielności j.s.t. Co istotne – podkreśla się w nich udział j.s.t. w sprawowaniu władzy publicznej na własną odpowiedzialność, ich podmiotowość prawną oraz odrębność od władzy centralnej (art. 3 ust. 1), jak również możliwość ingerencji w swobodę j.s.t. przez inne organy władzy publicznej wyłącznie na zasadach określonych prawem (art. 4 ust. 2 i 4). EKSL odwołuje się także do zasady pomocniczości (art. 4 ust. 3).

Istotne przepisy z punktu widzenia zagwarantowania samodzielności j.s.t. zostały zawarte w art. 8 i 11 EKSL. Nakazują one, by działalność j.s.t. podlegała kontroli w zakresie przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych oraz celowości, ale jedynie w odniesieniu do zadań powierzonych im przez organy wyższego stopnia. „W celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej" konieczne jest również zagwarantowanie j.s.t. w ustawodawstwie krajowym prawa do sądu. EKSL szeroko reguluje także zasady finansowe j.s.t., czyniące zadość poszanowaniu ich samodzielności finansowej (art. 9).

Co istotne – Rada Europy monitoruje wykonywanie EKSL przez państwa strony Karty. W tym celu powołuje przeznaczone do tego wyspecjalizowane organy. Jednym z nich jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (CLARE), który m.in. przeprowadza ewaluację przestrzegania przepisów EKSL w krajach nimi związanych[138].

1.3.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego

Podobnie jak EKSL, również EKSR odnosi się do istoty i podstawowych zasad samorządu, jednakże jej zakres obejmuje jednostki na poziomie regionalnym. EKSR nie jest przy tym uznawana za oficjalnie przyjętą i wiążącą konwencję Rady Europy, która podlega procedurze ratyfikacji przez poszczególne kraje

[138] W tym zakresie szczegółowe informacje na temat wykonywania postanowień EKSL przez państwa członków Karty można znaleźć w Podsumowaniu Carta-Monitor przygotowanym przez CLARE, https://www.congress-monitoring.eu/en/ (dostęp: 16.04.2024 r.). Przykładowo CLARE wskazuje wiele zastrzeżeń co do przestrzegania Karty w odniesieniu do Polski.

członkowskie. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych oraz Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęły tekst EKSR, natomiast ze względu na brak akceptacji Komitetu Ministrów nie jest możliwe uznanie jej za konwencję Rady Europy[139]. Tym samym ma ona obecnie charakter *soft law*.

Niemniej postanowienia EKSR są komplementarne względem EKSL. Wskazują również na podstawowe wartości samorządu terytorialnego, w tym odnoszą się do ustroju demokratycznego jako podstawy decentralizacji i samorządu czy zasady pomocniczości (pkt 1, 2, 4–6 preambuły). EKSR wskazuje także na konieczność ustrojowego uregulowania statusu samorządu regionalnego (art. 2). Ze względu na pozycję samorządu regionalnego (tj. usytuowanie między szczeblem władz centralnych a szczeblem lokalnym samorządu terytorialnego) w świetle EKSR dopuszczalne jest uregulowanie statusu jednostek regionalnych na wzór samorządu lokalnego, jak również ich prawne (organizacyjne) powiązanie z władzami centralnymi (art. 3 ust. 1). EKSR statuuje konieczność powierzenia samorządowi na szczeblu regionalnym zarządzania częścią istotnych spraw publicznych, w szczególności bezpośrednio związanych ze sprawami wspólnoty regionalnej, na jego własną odpowiedzialność (art. 3 ust. 1 pkt 13 preambuły). W wielu postanowieniach EKSR podkreśla się samodzielność jednostek samorządu regionalnego, w tym samodzielność finansową, ich podmiotowość prawną i niezależność od władz centralnych wraz z możliwością ingerencji tych władz w działalność jednostek wyłącznie na podstawie i w granicach przepisów prawa (art. 3 ust. 2, art. 4, art. 11–15). Podobnie jak w odniesieniu do samorządu lokalnego – jednostkom regionalnym, zwłaszcza z punktu widzenia ich samodzielności, należy zapewnić ochronę prawną. W tym celu EKSR wskazuje, że jednostki powinny mieć możliwość zainicjowania postępowania przed sądem w celu ochrony przyznanych im praw. Nadzór zaś nad działalnością jednostek powinien być określony w przepisach prawa i zasadniczo dotyczyć legalności takiej działalności (zgodności z prawem), a jedynie – na zasadzie wyjątku – obejmować badanie celowości podejmowanych przez jednostki działań (art. 17–19).

1.3.3. Regulacje prawa Unii Europejskiej

Jeśli chodzi o prawodawstwo Unii Europejskiej, to zasadniczo zagadnienia dotyczące ustroju samorządu terytorialnego, w tym samodzielności j.s.t., pozostają poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej (pierwotnego i wtórnego). Nie oznacza to jednak, że przepisy te są obojętne na istnienie samorządu terytorialnego, tym bardziej że struktura władzy publicznej w krajach członkowskich

[139] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 109; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu...*, s. 80.

Unii pozostaje częściowo zdecentralizowana. W myśl art. 4 ust. 2 TUE[140]: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego". Powyższe oznacza, że ustrój samorządu terytorialnego jest istotny dla funkcjonowania wspólnoty europejskiej. Różnorodność zaś jego ukształtowania w państwach członkowskich to wartość całej wspólnoty, która powinna być chroniona przez Unię Europejską.

Wyrazem powyższego jest powołanie Komitetu Regionów jako organu doradczego Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, w którego skład wchodzą przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych, posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem[141]. Pośrednio również regulacje dotyczące podziału funduszy unijnych, a także odnoszące się do wykonywania polityk wspólnoty świadczą o uwzględnianiu istnienia samorządu terytorialnego przez prawo europejskie[142]. Niekoniecznie jednak w tym przypadku podział regionów czy obszarów, objętych wsparciem i politykami Unii Europejskiej, jest w pełni utożsamiany z podziałem terytorialnym kraju członkowskiego[143]. Również w zasadach odnoszących się do udzielania przez państwa członkowskie pomocy publicznej można dostrzec uwzględnianie poszczególnych regionów[144]. Wielokrotnie także w innych przepisach prawa unijnego wskazuje się w różnym kontekście na władze czy wspólnoty regionalne lub

[140] Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

[141] Por. art. 300, 305 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).

[142] Takim przykładem jest wspólna polityka transportowa UE, o której mowa w art. 90 i n. TFUE. W ramach podziału środków na ten cel należy uwzględnić ich wpływ na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, oraz dokonać konsultacji m.in. z Komitetem Regionów.

[143] Por. podział środków w ramach programów operacyjnych finansowanych ze środków UE. Por. także Ł. Zima, *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2016/2, s. 331–352.

[144] Por. np. art. 107 ust. 3 lit. a TFUE: pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w art. 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej. Por. także art. 174 i n. TFUE dotyczące polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

lokalne[145]. Kontekst ten jednak nie obejmuje podstawowych zasad ustrojowych samorządu terytorialnego, takich jak statuujących jego samodzielność, w tym samodzielność finansową czy odrębność od władz centralnych.

1.3.4. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego

Jeśli chodzi o akty prawne dotyczące samorządu terytorialnego przyjęte na poziomie uniwersalnym (ponadeuropejskim), to na uwagę zasługuje ŚDSL. Mimo że nie ma ona charakteru wiążącej umowy międzynarodowej, jej treść jest zgodna zarówno z wartościami, jak i wytycznymi co do ustroju, zorganizowania i immanentnymi cechami samorządu terytorialnego wskazanymi w EKSL i EKSR.

Przykładowo ŚDSL w swej preambule także nawiązuje do ustroju demokratycznego jako podstawy decentralizacji i budowania samorządu terytorialnego, wskazując, że władze lokalne znajdujące się najbliżej obywateli mają najlepsze możliwości włączania mieszkańców w procesy podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania wspólnoty. Ponadto w ŚDSL zaznacza się, że decentralizacja podejmowania decyzji w państwie zmniejsza obciążenie władz centralnych, usprawniając i przyspieszając działania rządowe, umożliwiając powstawanie nowych instytucji oraz zwiększając prawdopodobieństwo, że raz ustanowione świadczenia będą następnie utrzymane i rozszerzone. Podobnie jak EKSL i EKSR Deklaracja zaleca uwzględnienie pozycji samorządu terytorialnego w aktach najwyższego rzędu (art. 1), wiąże utworzenie j.s.t. z przekazaniem im części spraw (zadań) publicznych do realizacji na ich własną odpowiedzialność (art. 2 ust. 1), zaznacza rolę zasady subsydiarności w działalności samorządu (art. 3 ust. 1), jak również odwołuje się do samodzielności i podmiotowości j.s.t. oraz ich ograniczania poprzez czynności nadzorcze organów centralnych, dotyczące legalności działania samorządu, czy wreszcie statuuje prawo jednostek do uzyskania ochrony sądowej w przypadku naruszenia zagwarantowanych jej praw (art. 3 ust. 2–4, art. 4, art. 7, art. 11). ŚDSL w art. 8 rozlegle wskazuje na konieczność zagwarantowania j.s.t. udziału w dochodach publicznych, odpowiednio do nałożonych na nie zadań.

1.3.5. Podsumowanie

Przedstawiona analiza EKSL, EKSR oraz ŚDSL prowadzi do wniosku, że założenia prawne przyjęte w tych aktach, dotyczące organizacji samorządu terytorialnego, są zasadniczo tożsame. Pojęcie decentralizacji władzy publicznej,

[145] Por. np. art. 123, 124, 170 TFUE.

konieczność zapewnienia samodzielności j.s.t., w tym ich *sui generis* niezależności od władz centralnych, rozumiane są właściwie jednolicie – bez względu na stopień samorządu, do którego są odnoszone. Wynika to przede wszystkim z przyjętego systemu wartości, leżącego u podstaw aksjologicznych samorządu terytorialnego, które są wspólne dla porządków demokratycznych. Nie bez przyczyny zatem w doktrynie wskazuje się, że ewolucja prawa konstytucyjnego w krajach środkowoeuropejskich oraz wschodnioeuropejskich przypomina typ idealny „państwa konstytucyjnego", który znajduje swoje oparcie w takich wartościach oraz założeniach, jak: istnienie lokalnej władzy samorządowej, subsydiarny charakter władzy centralnej, regionalizm. Zasady te stanowią podstawy publicznego prawa europejskiego, które odzwierciedlają wspólne rozumienie idei demokratycznego państwa prawa[146].

Na podstawie analizy omawianych przepisów możliwe jest wskazanie istotnych rozwiązań ustrojowych (prawnych), które należy respektować w porządku krajowym, aby zapewnić samodzielność j.s.t. Można uznać, że regulacje te wyznaczają pewien minimalny standard samodzielności j.s.t., wskazując na:

1) zapewnienie w konstytucji lub ustawach zwykłych podstawowych kompetencji j.s.t.;
2) zapewnienie j.s.t. w zasadzie całkowitych i wyłącznych kompetencji;
3) przyznanie j.s.t. prawa i zdolności do kierowania i zarządzania zasadniczą / istotną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców (spraw istotnych dla j.s.t. na danym szczeblu);
4) zapewnienie, w zakresie określonym przepisami prawa, pełnej swobody działania przez j.s.t. w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy publicznej;
5) ponoszenie odpowiedzialności za sprawy publiczne przede wszystkim przez organy władzy publicznej, które znajdują się najbliżej obywateli (tj. j.s.t.);
6) dopuszczenie ograniczania kompetencji j.s.t. tylko w zakresie przewidzianym prawem;
7) respektowanie, w miarę możliwości, swobody j.s.t. w dostosowaniu sposobu wykonywania kompetencji im delegowanych przez organy centralne (zadania zlecone) do warunków miejscowych;

---

[146] Szerzej: M. Wyrzykowski, *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej*, PiP 1992/2, s. 23; D. Czudek, J. Kranecová, *European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016, s. 27 i n.

8) ograniczenie kontroli działania j.s.t. tylko do kontroli administracyjnej określonej w konstytucji lub ustawach, obejmującej weryfikację przestrzegania prawa i zasad konstytucyjnych przez j.s.t. w zakresie zadań własnych. W zakresie zadań zleconych rozszerzenie kontroli może dotyczyć badania celowości działania j.s.t.;
9) przyznanie ochrony sądowej j.s.t. w celu zapewnienia swobodnego wykonywania swoich uprawnień oraz poszanowania zasad decentralizacji i samodzielności j.s.t.

Trzeba podkreślić, że powyższe wytyczne mają nieco ogólny charakter, zwłaszcza ze względu na posługiwanie się w omawianych regulacjach międzynarodowych nieostrymi pojęciami (np.: „w miarę możliwości", „przede wszystkim", „w zasadzie"). Prowadzi to, z jednej strony, do „zmiękczenia" wynikających z nich dyrektyw postępowania przez prawodawcę krajowego. Jednakże, z drugiej strony, wskazanie w nich na podstawowe elementy ustroju i organizacji samorządu terytorialnego odgrywa istotną rolę w wyznaczaniu minimalnego standardu samodzielności j.s.t. W szczególności konieczność zapewnienia na poziomie konstytucji lub ustaw zwykłych prawa i zdolności j.s.t. do kierowania i zarządzania znaczną / zasadniczą[147] częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność wyznacza podstawowy cel utworzenia i działania samorządu terytorialnego. Z treści tej dyrektywy możliwe jest tymczasem wyinterpretowanie dwóch podstawowych cech minimalnego standardu samodzielności j.s.t. Po pierwsze, standard ten wyznaczony jest przez zakres zadań publicznych przekazywanych j.s.t. Zakres ten powinien odpowiadać znacznej / zasadniczej części spraw (zadań) publicznych. Marginalizacja udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej nie jest zatem dopuszczalna, m.in. biorąc pod uwagę konieczność ponoszenia odpowiedzialności za sprawy publiczne przede wszystkim przez organy władzy publicznej, które znajdują się najbliżej obywateli. Wytyczne te wprost wskazują na ważną rolę j.s.t. w sprawowaniu władzy publicznej w państwie. Ograniczanie tej roli przez prawodawcę powinno być weryfikowane pod względem tego, czy nadal j.s.t. wykonywać będą, mimo wprowadzonych limitacji, znaczną / zasadniczą część zadań publicznych. W ocenie poszczególnych pojedynczych ograniczeń mających wpływ na powyższe wytyczne trzeba wziąć pod uwagę

[147] „Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population". Polskie tłumaczenie EKSL, którego treść jest powszechnie wiążąca, wskazuje na „zasadniczą" część spraw publicznych, choć na podstawie literalnego brzmienia tekstu oryginalnego można uznać, że chodzi o „znaczną" część spraw. Między tymi słowami występuje pewna różnica semantyczna, stąd też w monografii zazwyczaj posługiwano się obydwoma terminami jednocześnie.

wcześniejsze ograniczenia, a tym aktualny zakres spraw, które leżą w kompetencjach j.s.t. Może się bowiem okazać, że wprowadzenie kolejnego ograniczenia ową dyrektywę znacznej / zasadniczej części spraw publicznych przekreśli. Po drugie, minimalny standard samodzielności j.s.t. wyznacza konieczność realizacji znacznej / zasadniczej części zadań publicznych przez jednostki na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. W związku z tym kompetencje i uprawnienia przysługujące j.s.t., kształtujące jej status prawny na tle innych organów władzy publicznej, powinny umożliwiać j.s.t. wzięcie odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych. Odpowiedzialność tę jednostki mogą wziąć wtedy, gdy to one będą decydowały o sposobie, zakresie i charakterze wykonywanych zadań publicznych, przyjmując za podstawowy ich cel interes społeczności zgromadzonej w ramach j.s.t. Tym samym drugi element minimalnego standardu samodzielności j.s.t. to zdolność tej jednostki do wykonywania znacznej / zasadniczej części zadań publicznych, o których zakresie, charakterze i sposobie wykonania powinny decydować swobodnie j.s.t., a nie wyłącznie organy centralne, mając przy tym na względzie potrzeby mieszkańców.

1.4. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jako kluczowa ustrojowa zasada jego finansowania

1.4.1. Samodzielność finansowa j.s.t. – informacje ogólne

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest jednym z najistotniejszych aspektów jego samodzielności, gdyż wiąże się z dysponowaniem przez jednostki wystarczającymi środkami finansowymi na realizację przez nie zadań publicznych. Można więc uznać, że samodzielność finansowa jest ostatecznym warunkiem efektywności decentralizacji władzy publicznej. Brak bądź niedostateczna wysokość środków publicznych po stronie jednostki oznacza w praktyce niemożliwość albo obniżenie standardu realizacji przez nią zadań publicznych.

W doktrynie przyjmuje się, że z samodzielnością finansową mamy do czynienia w sytuacji podziału atrybutów władzy finansowej między państwo a inne podmioty publiczne, odrębne prawnie i organizacyjnie od państwa (takie jak j.s.t.)[148]. Do podziału tego powinno dojść na poziomie ustaw, a jego celem powinno być wyposażenie jednostek w wystarczające środki publiczne

[148] Por.: E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów*…, s. 40; A. Skoczylas, W. Piątek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016, komentarz do art. 167.

do realizacji powierzonych im zadań[149]. Powyższe realizowane jest zwykle poprzez ustawowe zagwarantowanie j.s.t.:

1) dochodów publicznych;
2) władztwa daninowego;
3) możliwości dokonywania wydatków publicznych;
4) możliwości określania metod i form działania j.s.t., a zwłaszcza dostosowania dochodów i wydatków publicznych do zakresu działań oraz wyboru optymalnej formy organizacyjnej gospodarki finansowej[150].

Samodzielność finansową wiąże się również z prawem j.s.t. do samodzielnego prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej, opierającej się na:

1) władztwie dochodowym, tj. możliwości pobierania określonych ustawowo dochodów publicznych, w szczególności dochodów własnych, a w dalszej kolejności – dochodów pochodzących z transferów pionowych[151];
2) władztwie wydatkowym, tj. możliwości dysponowania pobranymi uprzednio dochodami publicznymi w ustawowo określonych granicach[152].

Jak podkreśla Monika Bogucka-Felczak, samodzielność wydatkowa (władztwo wydatkowe) j.s.t. stanowi o istocie samorządu terytorialnego. Niemożliwość zatem wydatkowania przez jednostki środków publicznych służących realizacji funkcji publicznych we własnym imieniu i na własny rachunek znosi niezbywalne cechy samorządu terytorialnego w państwie[153]. Teresa Dębowska-Romanowska wskazuje, że swoboda polityczna j.s.t. w wydatkowaniu środków publicznych w relacji do zadań publicznych przysługujących samorządowi jest warunkiem *sine qua non*. Bez niej samorząd terytorialny uległby rzeczywistej likwidacji. Owa swoboda polityczna jednostek w wydatkowaniu środków publicznych musi być zatem zdefiniowana jako wymaganie minimalne samodzielności finansowej wyznaczonej przepisami prawa[154].

Samodzielność finansową można rozpatrywać w dwóch ujęciach: szerszym i węższym. Pierwsze z nich samodzielność tę utożsamia z prawnie

---

[149] M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009, s. 149 i n.

[150] M. Kotulski, *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, w: E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, s. 128.

[151] J. Oniszczuk, *Zasada…*, s. 1.

[152] Por.: E. Ruśkowski, *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998, s. 85; E. Dabla-Norris, P. Wade, *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, „IMF Working Paper" 2002/WP/02/103, s. 24 i n.; P. Roubínek, P. Kladivo, M. Halas, J. Koutský, *Changes in the financing of municipalities and local governments of selected cities: Possible effects on disintegration processes and municipal policy*, „E a M: Ekonomie a Management" 2015/18(1), s. 135.

[153] M. Bogucka-Felczak, *Zasada samodzielności…*, s. 184.

[154] T. Dębowska-Romanowska, *Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji…*, s. 625.

zagwarantowaną możliwością dobrowolnego decydowania przez j.s.t. o przeznaczeniu uzyskanych środków finansowych (bez względu na to, z jakich źródeł pochodzą, np. z dochodów własnych, budżetu państwa czy zaciągniętych kredytów i pożyczek). W ujęciu węższym zaś samodzielność finansową odnosi się jedynie do środków pozyskiwanych przez j.s.t. we własnym zakresie. W tym ujęciu zakres samodzielności jest zatem uzależniony od tej części dochodów publicznych, która przekazana jest przez prawodawcę do dyspozycji j.s.t. jako dochody własne. Na ocenę samodzielności finansowej j.s.t. wpływa również zakres swobody j.s.t. w kształtowaniu wysokości i zakresu wydatków publicznych, organizacji budżetów samorządowych, planowaniu budżetowym i wykonywaniu budżetu j.s.t., decydowaniu o przeznaczeniu swoich oszczędności i nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych[155].

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego uzależniona jest również od przyjętego przez prawodawcę systemu finansowania j.s.t. Wyróżnia się trzy podstawowe jego modele[156]:

1) zdecentralizowany – charakteryzujący się wydzieleniem części dochodów publicznych (w tym danin publicznych, jak podatki i opłaty) jako dochodów własnych j.s.t. oraz zmarginalizowaniem roli transferów pionowych z budżetu centralnego do minimum;
2) scentralizowany – charakteryzujący się przyznaniem transferom pionowym z budżetu centralnego dominującej (głównej) roli w finansowaniu j.s.t., przy czym określone daniny publiczne, które charakteryzują się wysokim stopniem wydajności, nie stanowią dochodów własnych j.s.t.;
3) mieszany – polegający na połączeniu dwóch poprzednich modeli, co skutkuje tym, że katalog dochodów j.s.t. jest ekstensywny i obejmuje zarówno daniny publiczne, jak i transfery pionowe z budżetu centralnego.

Model zdecentralizowany związany jest głównie z uwarunkowaniami gospodarczymi, społecznymi czy środowiskowymi poszczególnych j.s.t. Uwarunkowania te bowiem wpływają na zdolność (samodzielność) takich jednostek (a także osób i podmiotów zgromadzonych w ich obszarze) do gromadzenia dochodów publicznych, których istotna część jest uznawana za ich dochód własny.

---

[155] Por.: P. Galiński, *Analiza samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010*, FK 2011/6, s. 20–30; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995, s. 86; M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia" 2004/13, s. 107.

[156] A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 51–53.

Model scentralizowany zaś cechuje bardzo wysokie uzależnienie sytuacji finansowej (samodzielności finansowej) j.s.t. od decyzji zapadających na poziomie budżetu centralnego. W istocie więc w takim modelu możliwość kształtowania przez j.s.t. wysokości dochodów ze źródeł im przysługujących jest znacznie ograniczona. Rola jednostek skupia się zasadniczo na wydatkowaniu środków publicznych zaalokowanych na poziomie budżetu centralnego – i to często – przekazanych j.s.t. wraz ze wskazaniami co do wysokości, zakresu, sposobu, celu czy formy ich wydatkowania.

Model mieszany pozwala częściowo zniwelować nierównomierny rozkład dochodów własnych poszczególnych j.s.t., jak również nadmierną ingerencję władz centralnych w swobodę gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez j.s.t. Zawiera on jednak w sobie ryzyka obu omówionych modeli. W przypadku dominacji w praktyce tylko jednej z form dystrybucji środków dla j.s.t., np. środków pochodzących z transferów pionowych, przede wszystkim ryzyka właściwe dla jednego z dwóch głównych modeli pozostają w pełni aktualne (odnosząc się do podanego przykładu, będą to ryzyka charakterystyczne dla modelu scentralizowanego).

Istotną determinantą samodzielności finansowej j.s.t. jest również sposób dostarczenia środków finansowych do ich budżetu, tj. wybór przez prawodawcę źródeł, z których pochodzą środki i zakres ich zastosowania. Zasadniczo przekazanie j.s.t. środków finansowych może odbyć się za pomocą:

1) transferów pionowych z budżetu państwa;
2) dochodów własnych poprzez ustawowe wydzielenie ich z dochodu publicznego (jako dochody własne j.s.t.) i pozostawienie j.s.t. możliwości samodzielnego gromadzenia takich dochodów oraz kształtowania ich wysokości;
3) transferów poziomych między budżetami j.s.t.[157].

Ocena samodzielności finansowej j.s.t. w kontekście wyżej wskazanych metod ich finansowania może zostać oparta na ustaleniu wysokości poszczególnych rodzajów dochodów w ogólnej strukturze dochodów danej j.s.t., w tym na analizie stosunku (proporcji) między dochodami własnymi a pozostałymi rodzajami dochodów (pochodzącymi z transferów pionowych lub poziomych)[158].

Jak podkreśla Elżbieta Kornberger-Sokołowska, samodzielność finansowa j.s.t. musi się wiązać z ograniczeniem arbitralności władz centralnych

[157] Por.: J. Jagoda, *Granice samodzielności*…, s. 12–20; J. Szołno-Koguc, *Samodzielność finansowa gmin*, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004, s. 212.

[158] Szerzej: H. Blöchliger, O. Merk, C. Charbit, L. Mizell, *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, Paris 2007, s. 5–6.

w decydowaniu o dystrybucji do budżetów j.s.t. środków publicznych gromadzonych centralnie. Oznacza to, że prawodawca powinien przyjąć jasne reguły dotyczące przesłanek i kryteriów przekazywania takich środków[159]. Nadmierne finansowanie j.s.t. środkami pochodzącymi z budżetu państwa (transferów pionowych) obniża zdolność jednostek do samodzielnego kształtowania wysokości i zakresu dochodów własnych (ze względu na dominację jednej z form finansowania j.s.t.). Ponadto w konsekwencji przyczynia się do uzależnienia j.s.t. od podmiotu finansującego, którym w takim przypadku są organy administracji rządowej (czy szerzej – budżet państwa). Tym samym realizacja zadań publicznych przez j.s.t. przebiega w sposób zależny od władz centralnych, gdyż to władze te, niejednokrotnie na podstawie wysoce uznaniowych kryteriów, decydują o przyznaniu j.s.t. środków i o ich wysokości[160]. Dostępność zaś i wysokość środków finansowych, jak już wskazano, ma znaczący wpływ na zakres i jakość wykonywanych przez j.s.t. zadań publicznych.

Tymczasem określenie szerokiego katalogu dochodów własnych, pozostawienie j.s.t. kompetencji do ich nieskrępowanego gromadzenia w zależności od woli j.s.t. oraz jednoczesna rezygnacja z dominującej formy finansowania samorządu transferami pionowymi (innymi słowy: zwiększenie udziału dochodów własnych w dochodach j.s.t. ogólnie) wzmacniają samodzielność finansową jednostek. Dzięki temu bowiem pozostawia się j.s.t. przestrzeń do indywidualnego wpływu na wysokość i zakres gromadzonych dochodów własnych. Na przykład gdy dochodem własnym j.s.t. jest część danin podatkowych, uiszczanych przez podatników zamieszkujących (mających siedzibę) na terenie danej j.s.t., jednostka może dokonywać działań w zakresie stymulowania takich wpływów podatkowych. Może w szczególności zachęcać, aby osoby faktycznie zamieszkujące w jej granicach czy podmioty prowadzące działalność gospodarczą płaciły podatki do organów podatkowych znajdujących się na terenie tej jednostki. Innym przykładem wpływu j.s.t. na wysokość i zakres gromadzonych dochodów własnych jest możliwość ustalania podatków i opłat lokalnych (w granicach przewidzianych prawem, tzw. władztwo daninowe).

Ostatecznie większa swoboda w gromadzeniu dochodów własnych i wydzielenie przez prawodawcę istotnej części ogólnego dochodu publicznego

---

[159] Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Granice samodzielności finansowej*…, s. 70. Autorka wskazuje ponadto, że: „obecne regulacje, zwłaszcza w odniesieniu do dotacji celowych, są bardzo ogólnikowe, co oznacza, że nie chronią przed nadmiernym upolitycznieniem procesów decyzyjnych organów państwa".

[160] Por.: P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii,* Warszawa 2020, s. 10; B. Ślemp, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publicznych,* ST 2021/9, s. 20–36.

jako dochody własne j.s.t., a nie ich marginalizowanie na rzecz transferów pionowych, prowadzi do sytuacji, w której realizacja władztwa wydatkowego i dochodowego zależy w znacznie większym stopniu od działań (woli) j.s.t. Tym samym samodzielność finansowa jednostek umacnia się i nie są one utożsamiane z wehikułem organizacyjnym wykonującym zadania publiczne w zakresie i o jakości „z góry" – pośrednio lub bezpośrednio – określonym przez władze centralne (w wyniku przekazywania przez nie jednostkom środków w określonej wysokości i na określonych zasadach).

Powyższe istotne jest w szczególności w przypadku finansowania zadań własnych j.s.t., tj. ściśle związanych ze sprawami danej wspólnoty samorządowej i w dużym stopniu zależnych od uwarunkowań lokalnych. Oznacza to, że sposób ich realizacji i zakres nie powinny być ustalane na poziomie centralnym ze względu na zróżnicowanie jednostek pod wieloma aspektami, np. geograficznym, społecznym, gospodarczym. W doktrynie podnosi się, że organy samorządu terytorialnego muszą mieć zapewnione prawo decydowania o zakresie i sposobie realizacji ustawowo zdefiniowanego zadania[161].

Monika Bogucka-Felczak wskazuje na dwie koncepcje samorządu terytorialnego: naturalną i państwową, z którymi wiąże się określony sposób finansowania j.s.t., a w konsekwencji mniejszy lub większy stopień samodzielności finansowej j.s.t. Owe koncepcje i ich skutki zbliżone są do przedstawionych już modeli finansowania samorządu finansowego: zdecentralizowanego i scentralizowanego. Pierwsza koncepcja nawiązuje do uznania jednostek za autonomiczne finansowo. To zaś skutkuje ograniczeniem do minimum roli państwa w finansowaniu j.s.t. Druga koncepcja zakłada, że system finansowania j.s.t. jest częścią większego systemu finansów publicznych (państwa). W takim przypadku:

1) władzy centralnej musi przysługiwać pewien zakres kontroli nad sposobem gromadzenia i wydatkowania dochodów publicznych przez j.s.t. oraz
2) władza centralna powinna wspierać finansowo te j.s.t., które wskutek podziału dochodów publicznych między budżet państwa a budżety j.s.t. nie uzyskały wystarczających środków publicznych na efektywne wykonywanie zadań publicznych[162].

Należy zgodzić się z Moniką Bogucką-Felczak, że zakres i kształt decentralizacji finansowej w państwach, w których ustrój samorządu terytorialnego bazuje na obydwu tych koncepcjach (jako model mieszany), są uzależnione

[161] Z istoty bowiem zadania własnego płynie wniosek, że jego finansowanie powinno mieć charakter samodzielny i kreatywny – por. Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 33.

[162] Por. M. Bogucka-Felczak, *Zasada samodzielności…*, s. 182.

od balansowania przez ustrojodawcę między koncepcją rozszerzania samodzielności finansowej j.s.t., głównie dzięki zapewnieniu im wydajnych źródeł dochodów i szerokich uprawnień decyzyjnych, a koncepcją wyrównawczej redystrybucji dochodów dla zrównoważonego rozwoju ekonomicznego całego państwa. Powyższe oznacza, że samodzielność finansowa ma zmienny charakter i podlega stopniowaniu. Jednakże, jak Monika Bogucka-Felczak słusznie zauważa, istnieją pewne nieprzekraczalne granice limitowania samodzielności finansowej j.s.t. Autorka wywodzi je z konstytucyjnie nakreślonej koncepcji samorządu terytorialnego i zasad demokratycznego państwa prawa.

Tak sformułowany pogląd na temat granic limitacji tej samodzielności należy, zdaniem autora, powiązać z koniecznością zapewnienia przez ustrojodawcę realizacji przez jednostki znacznej / zasadniczej części zadań publicznych na ich własną odpowiedzialność. Oznacza to, że nawet założenia koncepcji mieszanej czy państwowej samorządu terytorialnego nie mogą unicestwiać tych podstawowych wytycznych związanych z samodzielnością j.s.t. i decentralizacją, właściwych dla współczesnego modelu samorządu terytorialnego (wskazanych m.in. w EKSL)[163]. Tym samym ograniczanie samodzielności finansowej j.s.t. nie może prowadzić do stanu, w którym jednostki przestaną wykonywać znaczną / zasadniczą część zadań publicznych na własną odpowiedzialność. Może tak stać się w wyniku nadmiernego finansowania j.s.t., w szczególności zadań własnych, transferami pionowymi z budżetu państwa, które ograniczają lub niekiedy wyłączają swobodę j.s.t. w wydatkowaniu pochodzących z nich środków publicznych[164]. Innym przykładem byłoby ograniczenie j.s.t. w gromadzeniu i wydatkowaniu dochodów własnych w sposób, który nie pozwalałby na swobodne wykonywanie znacznej/zasadniczej części zadań publicznych, gdyż jednostka nie dysponowałaby wystarczającymi środkami publicznymi na ich realizację.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy wskazać, że samodzielność finansowa j.s.t. – podobnie jak decentralizacja – jest pojęciem relatywnym (zmiennym) i uzależnionym od wielu czynników występujących na poziomie lokalnym (j.s.t.) oraz centralnym (państwowym), takich jak: rozwój społeczny, gospodarczy, ekonomiczny, prawny czy sposób i kryteria podziału dochodu publicznego między budżetem państwa a budżetami j.s.t. W doktrynie zaznacza się, że relatywność samodzielności finansowej j.s.t. wynika z konieczności zapewnienia integralności finansowej samorządu terytorialnego z systemem finansów

[163] Por. szczegółowo pkt 1.3.5.

[164] Tak też Eugeniusz Ruśkowski w odniesieniu do dotacji celowych – por. E. Ruśkowski, *Samorząd terytorialny a decentralizacja władzy publicznej w Polsce,* w: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 847.

publicznych[165]. Samodzielność ta zatem nie oznacza pełnej swobody jednostek w gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych, którymi dysponują. Czynności tych dokonują one bowiem w granicach prawa. Samodzielność finansowa j.s.t. nie może znosić całkowicie lub w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków także w zakresie finansów publicznych w państwie[166].

Warto jednak jeszcze raz zaznaczyć, że samo wyznaczenie przepisami prawa owej samodzielności finansowej nie może prowadzić do przekreślenia ustrojowych założeń co do konieczności realizacji przez j.s.t. znacznej / zasadniczej części zadań publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Tymczasem realizacja tej dyrektywy nie jest możliwa bez swobody j.s.t. w gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych[167]. Podobnie jak w przypadku samodzielności j.s.t., trudno wskazać na minimalną wiązkę uprawnień i kompetencji j.s.t., która potwierdzałaby przysługiwanie tym jednostkom samodzielności finansowej. Jest to bowiem stan, do którego ma dążyć prawodawca, oraz skutek decentralizacji finansów publicznych (która także ma charakter względny)[168]. Niemniej analiza poszczególnych uwarunkowań, a zwłaszcza rozwiązań prawnych, może pozwolić na ocenę stopnia samodzielności finansowej j.s.t. (np. dzięki ocenie, w jakim zakresie jednostki mają możliwość pozyskiwania dochodów własnych czy kształtowania opłat lokalnych, jaki jest wpływ organów centralnych na finansowanie zadań publicznych nałożonych na j.s.t.)[169].

1.4.2. Funkcje samodzielności finansowej j.s.t.

Zdefiniowanie pojęcia samodzielności finansowej j.s.t. może się odbyć nie tylko poprzez wskazanie jej poszczególnych cech charakterystycznych czy jej

---

[165] K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 52.

[166] Por.: M. Bogucka-Felczak, *Zasada samodzielności…*, s. 183; M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności*, w *tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne*, w: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 334 i n.

[167] Tak też zdają się interpretować te ograniczenia Małgorzata Ofiarska i Zbigniew Ofiarski, wskazując, że: „Wytyczanie granic samodzielności samorządu terytorialnego należy do ustawodawcy, który jednak nie może w tym zakresie postępować w sposób całkowicie dowolny. Związany jest przede wszystkim wolą ustrojodawcy oraz zobowiązaniami wynikającymi z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, czyli Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego" – por. M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Wyznaczanie i ochrona…*, s. 345.

[168] E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 215.

[169] Szerzej: H. Blöchliger, D. King, *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, Paris 2006, s. 4–5.

determinantów pozwalających na określenie stopnia (zakresu) samodzielności. Przedmiotową samodzielność można również rozważać w kontekście funkcji, jakie pełni w procesie ustrojowego kształtowania samorządu terytorialnego, czy szerzej – funkcji istotnych względem ustroju demokratycznego państwa prawa. Samodzielność finansowa j.s.t. jest bowiem ważnym atrybutem procesu decentralizacji. Analiza dotychczasowego doktrynalnego rozumienia samodzielności finansowej j.s.t. pozwala na sformułowanie co najmniej dwóch podstawowych funkcji tej samodzielności – rozwojowej i gwarancyjnej.

Rozwój samorządu terytorialnego to proces niezwykle rozległy. Zachodzi on bowiem na różnych płaszczyznach funkcjonowania (działalności) wspólnoty lokalnej (np. rozwój tkanki społecznej, rozwój gospodarczy, rozwój terytorialny). Proces ten, bez względu na jego konkretny rodzaj, nie mógłby zajść lub jego zajście byłoby znacznie utrudnione w przypadku braku niezbędnych środków finansowych na realizację polityki rozwoju lub niemożliwości ich swobodnego wydatkowania przez jednostkę. Z tego powodu samodzielność finansowa j.s.t. jest kluczową kwestią dla efektywności procesu rozwoju samorządu terytorialnego. Bez możliwości gromadzenia i wydatkowania dochodów publicznych jednostki nie mogłyby wykonywać zadań publicznych, których znaczna część przyczynia się do rozwoju wspólnoty (np. budowa infrastruktury miejskiej, świadczenie usług użyteczności publicznej). Proces rozwoju j.s.t., który jest realizowany przez wykonywane zadań publicznych o charakterze rozwojowym, dotyczy zarówno konkretnych podmiotów (mieszkańców), jak i j.s.t. jako wspólnoty (grupy). W związku z tym oddziałuje on na wiele spraw, które można rozpatrywać z perspektywy indywidualnej mieszkańca (np. wsparcie bezdomnych czy osób, których dochody są bardzo niskie), jak i kolektywnych interesów wspólnoty (np. polepszenie standardu życia w j.s.t., zwiększenie dostępności komunikacji publicznej na danym obszarze, promocja – reklama walorów – j.s.t.). Prowadzenie sprawnej polityki rozwoju przez j.s.t. jest wpisane w podstawową działalność samorządu, gdyż działania rozwojowe j.s.t. jako zadania publiczne samorządu terytorialnego powinny mieć na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty zgromadzonej w ramach jednostki (taki jest bowiem podstawowy cel wszystkich zadań publicznych j.s.t.). Stopień samodzielności finansowej j.s.t. wpływa zatem na możliwość prowadzenia przez samorząd działań rozwojowych, a tym samym na realizację interesów mieszkańców o charakterze indywidualnym i kolektywnym.

Wskazanie jednak na istotność samodzielności finansowej w odniesieniu do rozwoju samorządu terytorialnego, rozumianego jako możliwość wykonywania zadań publicznych o charakterze rozwojowym, nie jest w pełni wystarczające. Na problem ten należy spojrzeć znacznie szerzej i osadzić go w kontekście ustrojowym. Owo prowadzenie przez samorząd polityki rozwoju, dzięki zagwarantowaniu j.s.t. samodzielności finansowej, zajmuje ważne miejsce

w procesie kształtowania ustroju samorządu terytorialnego, w szczególności względem postępowania procesu decentralizacji władzy publicznej. Efektywne wykonywanie przez j.s.t. zadań publicznych, w tym związanych z prowadzeniem polityki rozwoju, pozwala na stwierdzenie, że przesunięcie kompetencji władzy publicznej na organy samorządu terytorialnego jest skuteczne. W procesie decentralizacji ważne są bowiem nie tylko założenia ustrojowe, ale przede wszystkim ich skuteczność w praktyce (efektywność). Samo przeniesienie kompetencji na organy niższego stopnia, przy niemożliwości lub znacznym utrudnieniu skorzystania z nich w praktyce z powodu niezapewnienia jednostkom swobody w gromadzeniu dochodów publicznych i w ich wydatkowaniu, prowadziłoby do swego rodzaju iluzji ustawodawczej. Dzięki zaś przyznaniu j.s.t. samodzielności finansowej jednostkom tym tworzy się warunki prowadzenia w sposób nieskrępowany działań rozwojowych[170]. Samodzielność finansowa j.s.t. jest również koniecznym warunkiem skuteczności działania samorządu terytorialnego w sposób swobodny czy przesunięcia części kompetencji władzy centralnej na rzecz j.s.t. Określenie w aktach ustrojowych, że samodzielne jednostki wykonują istotną część spraw publicznych we własnym imieniu i na własny rachunek (odpowiedzialność), może pozostać „pustym" przepisem, o ile jednostki te nie będą dysponowały stosownymi (adekwatnymi) środkami finansowymi i narzędziami pozwalającymi je swobodnie wydatkować. Tym samym samodzielność finansowa j.s.t. stanowi warunek *sine qua non* (gwarancję) skutecznej decentralizacji oraz efektywnego funkcjonowania j.s.t. (np. organów j.s.t., jednostek organizacyjnych). Z tej przyczyny jednostki powinny mieć możliwość dochodzenia jej ochrony na drodze sądowej[171].

1.4.3. Samodzielność finansowa j.s.t. na tle regulacji międzynarodowych

1.4.3.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Jeśli chodzi o EKSL, to w wielu jej postanowieniach można znaleźć odniesienie do swobody jednostek w działaniu w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji, oraz w dostosowaniu sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych (art. 4 ust. 2 i 5). Swoboda ta przy tym

[170] Szerzej: P.J. Bryson, G.C. Cornia, *Fiscal decentralisation in economic transformation: The Czech and Slovak cases*, „Europe-Asia Studies" 2000/52(3), s. 507–522; A. Rodríguez-Pose, A. Krøijer, *Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe*, „LSE Europe in Question, Discussion Paper Series" 2009/12, s. 387–417.

[171] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 520 i n.

mieści w swym zakresie pojęciowym również samodzielność finansową j.s.t. z wszystkimi jej atrybutami. Trudno bowiem traktować o swobodnym realizowaniu zadań przez j.s.t. bez zapewnienia im jednocześnie swobody w gromadzeniu i wydatkowaniu dochodów publicznych na zadania te przeznaczonych.

Szczegółowe uregulowania w zakresie finansów j.s.t. znaleźć można w art. 9 EKSL. Podkreśla się w nim przede wszystkim prawo jednostek do posiadania własnych i wystarczających zasobów finansowych oraz możliwość swobodnego nimi dysponowania (art. 9 ust. 1). Powyższe stanowi istotę samodzielności finansowej jednostek. Dodaje się przy tym, że konieczne jest dostosowanie zasobów finansowych j.s.t. do zakresu uprawnień im przyznanych (art. 9 ust. 2). Intencją tej regulacji było wskazanie wprost na obowiązek prawodawcy do ukształtowania wysokości dochodów czy szerzej: możliwości ich pozyskiwania przez j.s.t. (a więc jednego z istotnych atrybutów samodzielności finansowej), w sposób odpowiadający zakresowi zadań wykonywanych przez jednostki.

Co więcej, system finansowy j.s.t., na jakim opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinien być wystarczająco zróżnicowany i elastyczny, aby odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem swoich kompetencji przez j.s.t. (art. 9 ust. 4). Konstrukcja ta opiera się w istocie na tzw. adekwatnym finansowaniu j.s.t., tj. adekwatnie do zakresu nałożonych na jednostki zadań publicznych, wraz z uwzględnieniem czynników na poziomach lokalnym i centralnym, które wpływają na sposób i zakres wykonywanych zadań, a finalnie przekładają się na wysokość i sposób wydatkowania środków finansowych przez j.s.t. na realizację takich zadań. Ze względu bowiem na wskazane zróżnicowanie nie zawsze możliwe jest jednolite (tożsame) uregulowanie przez prawodawcę finansowania danych zadań (np. poprzez ustalenie jednolitej wysokości środków finansowych czy sposobu i kryteriów ich wydatkowania) i konieczne jest uwzględnienie zróżnicowania jednostek. Powyższe wiąże się z zapewnieniem j.s.t. większej samodzielności finansowej, jawiącej się w swobodnym gromadzeniu i wydatkowaniu dochodów publicznych.

EKSL odzwierciedla także inne determinanty samodzielności finansowej j.s.t. Wskazuje m.in. na konieczność uwzględnienia w strukturze finansowania jednostek co najmniej części opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności powinny mieć prawo ustalać w zakresie określonym ustawą (art. 9 ust. 4). Oznacza to położenie nacisku na wydzielanie przez prawodawcę z ogólnego dochodu narodowego dochodów własnych jednostek, których obecność w strukturze finansowania j.s.t. zwiększa samodzielność finansową samorządu terytorialnego. Wprost podkreślono to w art. 9 ust. 7 EKSL, wskazując, że przyznanie subwencji (transferu pionowego) nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień. W szczególności subwencje przyznane

społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. O ile w EKSL nie definiuje się, co oznaczają specyficzne projekty, o tyle wydaje się, że chodzi właśnie o zadania publiczne, których zakres i sposób realizacji zależą głównie od pewnych uwarunkowań lokalnych i specyficznych dla danej społeczności.

Warto również wskazać, że EKSL przewiduje możliwość wyrównania potencjału finansowego poszczególnych jednostek (korygowania skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów j.s.t., a także wydatków publicznych, jakie te społeczności ponoszą) poprzez wykorzystanie mechanizmów wyrównawczych. Działania tego typu nie powinny ograniczać jednak samodzielności jednostek, zwłaszcza jednostek dzielących się swymi dochodami z innymi, tj. nie przynosić odwrotnego skutku od zamierzonego, jakim jest minimalizacja różnic w potencjale finansowym poszczególnych jednostek (art. 9 ust. 5), a nie pozbawienie jakiejkolwiek z jednostek możliwości swobodnego gromadzenia i wydatkowania dochodów publicznych[172].

1.4.3.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego

Regulacje EKSR podobnie, choć w sposób nieco szerszy niż EKSL, odnoszą się do kwestii samodzielności finansowej jednostek. Również zaznacza się w nich swobodę jednostek w wykonywaniu w granicach prawa nałożonych na nie zadań (art. 4 ust. 3). Regulacje EKSR nakładają na prawodawcę krajowego obowiązek zapewnienia jednostkom przewidywalnej kwoty dochodów publicznych, odpowiadającej ich kompetencjom i pozwalającej im na prowadzenie własnej polityki (art. 14 ust. 1), co jest odzwierciedleniem zasady adekwatności.

Niezależnie od powyższego konieczność adekwatnego finansowania jednostek podkreśla się w odniesieniu do zadań delegowanych z poziomu władz centralnych na władze regionalne (art. 4 ust. 4, art. 14 ust. 2). Omawianą adekwatność EKSR wiąże z kryterium efektywności wykonywania zadań przez jednostki (art. 5 ust. 2).

Co więcej, podobnie jak w EKSL, wskazuje się na obowiązek pozostawienia jednostkom swobody (elastyczności) w wykonaniu danych zadań publicznych w celu dostosowania realizacji tych zadań do warunków specyficznych dla danego regionu czy struktury organizacyjnej jednostek, tak aby ostatecznie zadania realizowane były skutecznie, a potrzeby mieszkańców zostały zaspokojone (art. 5 ust. 3).

Regulacje EKSR odnoszą się również do sposobów finansowania j.s.t. W tym zakresie wskazuje się, że źródła dochodów j.s.t. powinny być wystarczająco

[172] Szerzej: B. Ślemp, *Instytucja wpłat*…, s. 48–52.

zróżnicowane, a jednocześnie umożliwiać jednostkom odpowiednią reakcję („dotrzymanie kroku") na rzeczywiste zmiany kosztów wykonywania zadań czy skutki rozwoju gospodarczego (art. 14 ust. 2). Powinny one pozwalać na zwiększenie wydatków przeznaczanych na wykonywanie zadań, przy jednoczesnym braku zmniejszenia ich dotychczasowego zakresu czy jakości realizacji. EKSR jednoznacznie przesądza o zasadzie finansowania zadań własnych jednostek w pierwszej kolejności dochodami własnymi, którymi swobodnie mogą dysponować (art. 14 ust. 3). Reguluje również – istotną dla determinacji stopnia samodzielności finansowej jednostek – kwestię konieczności wykreowania przez prawodawcę kategorii dochodów własnych. Dochody te, zgodnie z art. 15 ust. 1, powinny składać się głównie z podatków, ceł i opłat, które jednostki mają prawo pobierać w granicach określonych przez prawo.

Postanowienia EKSR wskazują także na kompetencje jednostek w zakresie władztwa daninowego, które powinny polegać w szczególności na możliwości ustalania stawek podatków i opłat regionalnych (art. 15 ust. 1–4). Zaznaczają też istotną rolę mechanizmów wyrównania finansowego, które powinno uwzględniać zarówno potencjalne zasoby, jak i zadania jednostek w celu wyrównania poziomu życia mieszkańców różnych regionów (art. 14 ust. 4)[173]. Jednostki na poziomie regionalnym powinny, w miarę potrzeby, zapewnić wyrównanie finansowe między sobą (art. 7 ust. 4).

1.4.3.3. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego

Postanowienia ŚDSL odnoszące się do ustroju finansowego samorządu terytorialnego są bardzo zbliżone do wyżej omówionych aktów prawnych. W ŚDSL wskazuje się, że j.s.t. powinny mieć prawo do posiadania odpowiednich, własnych zasobów finansowych, odrębnych od zasobów innych szczebli władzy, oraz do swobodnego dysponowania tymi dochodami w ramach swoich uprawnień (art. 8 ust. 1).

Aktualna na poziomie ŚDSL jest również zasada adekwatnego finansowania jednostek. Środki przyznawane samorządom lokalnym powinny pozostawać w rozsądnej proporcji do zadań przez nie wykonywanych. Zasoby te powinny mieć charakter regularny i powtarzalny, tak aby umożliwić nieprzerwane świadczenie usług publicznych i odpowiednie planowanie finansowe (art. 8 ust. 2).

Podobnie jak EKSL i EKSR – omawiana regulacja wskazuje na konieczność wyodrębnienia katalogu dochodów własnych, których rozsądna część powinna pochodzić z podatków, opłat i należności lokalnych, a ich wysokość powinna być ustalana swobodnie przez j.s.t. (art. 8 ust. 3).

[173] Ibidem, s. 48–52.

Ponadto transfery pionowe nie powinny uzasadniać jakiejkolwiek niedopuszczalnej (nieuzasadnionej) ingerencji w politykę prowadzoną przez władze lokalne (art. 8 ust. 7).

ŚDSL wskazuje także, że autonomia słabszych finansowo władz lokalnych wymaga systemu wyrównywania finansów j.s.t. (art. 8 ust. 5 i 6), co niewątpliwie stanowi determinantę (cechę) samodzielności finansowej j.s.t.

1.4.3.4. Podsumowanie

Omówione akty prawa międzynarodowego wskazują na podstawowe cechy samodzielności finansowej j.s.t., jakimi są:

1) władztwo dochodowe i wydatkowe;
2) konieczność adekwatnego zapewnienia finansowania jednostek do przypadających im do realizacji zadań publicznych;
3) konieczność uwzględnienia w strukturze finansowania jednostek istotnej części dochodu publicznego, która ma mieć charakter dochodów własnych j.s.t.;
4) konieczność funkcjonowania w strukturze finansowania jednostek mechanizmów wyrównawczych.

Dzięki tak wyodrębnionym dyrektywom możliwe jest odtworzenie minimalnej treści samodzielności finansowej j.s.t. Oznacza to, że na poziomie międzynarodowym uznaje się takie rozumienie samodzielności finansowej j.s.t. za standard właściwy dla współczesnych państw demokratycznych[174]. Jak widać, pojęcie samodzielności finansowej j.s.t. na gruncie prawa międzynarodowego jest stosunkowo pojemne. Mieści ono bowiem w sobie nie tylko samodzielność

[174] Należy mieć przy tym na względzie, że ustalone standardy międzynarodowe znajdują na poziomie krajowym różny stopień implementacji. Przykładowo, specyfika hierarchii źródeł prawa właściwa dla niektórych badanych państw, np. dla Republiki Litewskiej, nie uznaje przepisów EKSL jako stanowiących samodzielną podstawę do dochodzenia określonych roszczeń przez j.s.t. przed sądami, w tym SKRL. Przepisy te muszą być interpretowane w zgodzie z regulacjami Konstytucji RL – por. M. Valachová, M. Liška, *Financing Local Self-Government*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016, s. 220; wyrok SKRCz z 5.02.2003 r., sygn. Pl. ÚS 34/02, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-34-02 (dostęp: 16.04.2024 r.). Nieco inaczej sprawa ma się np. w orzecznictwie polskim, w którym przepisy EKSL mogą stanowić samodzielny wzorzec zaskarżenia, a EKSL ma status ratyfikowanej umowy międzynarodowej. TK wskazuje jednak, że część przepisów EKSL (w zakresie wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych) odsyła do Konstytucji RP i innych przepisów krajowych. Tym samym takie regulacje EKSL nie zawierają konkretnej normatywnej treści, ale powinny być brane pod uwagę przy interpretacji przepisów – por. postanowienie TK z 5.11.2009 r., sygn. U 9/07, OTK-A 2009/10, poz. 152; wyroki TK: z 18.07.2006 r., sygn. U 5/04, OTK-A 2006/7, poz. 80; z 19.12.2007 r., sygn. K 52/05, OTK-A 2007/11, poz. 159.

finansową *sensu stricto* rozumianą jako możliwość wydatkowania i gromadzenia środków publicznych (w tym dochodów własnych) przez jednostki. W jej zakres wchodzi również zasada adekwatności. Ponadto regulacje międzynarodowe statuują konieczność przyznania prymatu dochodów własnych w realizacji zadań własnych j.s.t. Są to dochody, którymi jednostka może w sposób samodzielny dysponować i decydować o ich przeznaczeniu, zgodnie z potrzebami społeczności zgromadzonej w jej granicach.

Warto również zaznaczyć za Wiesławą Miemiec, że samodzielność finansową j.s.t. należy traktować jako model, ku któremu powinien zmierzać stan faktyczny. Wymuszenie zaś stanu pożądanego powinno być zabezpieczone przez istniejące gwarancje prawne samodzielności finansowej, które zostały ukształtowane m.in. w EKSL[175]. Wskazane wyżej cechy samodzielności finansowej mają zatem charakter gwarancyjny dla zapewnienia swego rodzaju minimalnego standardu tej samodzielności w ustawodawstwie krajowym. Prawodawca krajowy powinien zatem przede wszystkim respektować prawo j.s.t. do posiadania własnych i wystarczających zasobów finansowych (dochodów publicznych), którymi jednostki będą mogły swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich kompetencji. Z zasady tej wywieść można m.in. nakaz, aby możliwości globalne finansów publicznych uwzględniały wymogi związane z koniecznością wyposażenia jednostek w stosowne, wystarczające zasoby. Wymusza to sprecyzowanie kryteriów podziału zadań między państwo i samorząd terytorialny, a także wypracowanie mechanizmów, dzięki którym możliwa będzie ocena siły finansowej i finansowego zapotrzebowania j.s.t. względem całego systemu finansów publicznych[176]. Konieczne jest także dostosowanie wysokości zasobów finansowych, którymi dysponuje j.s.t., do zakresu jej uprawnień i kompetencji (zadań). Wreszcie systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji j.s.t., powinny być wystarczająco elastyczne i zróżnicowane, aby mogły odpowiadać rzeczywistym zmianom kosztów wykonywania przez j.s.t. swoich zadań.

Jedną z istotnych dyrektyw zawartych w omawianych regulacjach międzynarodowych jest również wyeliminowanie transferów pionowych o charakterze celowym z zasobów finansowych j.s.t., które przeznaczane są na realizację zadań własnych. Chodzi bowiem o to, aby nie ograniczać za pomocą tego rodzaju instrumentów finansowania j.s.t. możliwości realizacji swobodnej polityki przez jednostki[177]. Z tak wyrażonymi poglądami przez Wiesławę Miemiec

[175] Por. W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, ST 1997/10, s. 57.

[176] Ibidem, s. 66.

[177] Ibidem s. 69.

ponad 25 lat temu nie trudno się nie zgodzić. Zachowują one nadal swoją aktualność, szczególnie w świetle ukształtowanego w ostatnich kilkudziesięciu latach poglądu o relatywnym charakterze samodzielności finansowej j.s.t. Omówione wytyczne samodzielności finansowej j.s.t. wskazują na minimalny standard, jaki powinien zostać zapewniony przez prawodawcę krajowego w systemie finansowania j.s.t. w odniesieniu do samodzielności finansowej jednostek.

1.5. Zasada adekwatności jako kluczowa ustrojowa zasada finansowania samorządu terytorialnego

1.5.1. Zasada adekwatności – informacje ogólne

Zasada adekwatności finansowania zadań publicznych nałożonych na j.s.t. jest jedną z podstawowych – w demokratycznym państwie prawa – zasad ustrojowych odnoszących się do finansowania j.s.t. Z jej treści wynika nakaz skierowany przede wszystkim do prawodawcy, aby wysokość zasobów finansowych (dochodów publicznych) j.s.t. została należycie dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez prawo[178]. Oznacza to, że ustawodawca, wprowadzając do systemu prawa normy obligujące j.s.t. do realizacji określonych zadań, musi jednocześnie w systemie tym zapewnić tym jednostkom środki finansowe w wysokości, która pozwoli na wykonanie takich zadań. Pokrywa się to ze słownikową definicją słowa „adekwatny" rozumianego jako „dopasowany do czegoś i dokładnie temu odpowiadający"[179]. Bazując na tej definicji, można stwierdzić, że tak właśnie powinien zostać ukształtowany system finansowania j.s.t. w państwie, tj. w sposób dopasowany, dokładnie odpowiadający potrzebom (zadaniom) j.s.t.

Adekwatność należy odnosić do prawidłowego konstruowania źródeł dochodów j.s.t.[180]. Przez owo konstruowanie należy rozumieć odpowiednią wydajność finansową tych źródeł, a także adekwatność konstrukcji prawnych

---

[178] Por.: E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, PiP 2022/10, s. 306–319; A. Kostecki, *Harmonizacja regulacji prawnych w* zakresie *finansowania samorządu lokalnego i regionalnego z wymogami Rady Europy*, w: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2006.

[179] *Wielki słownik języka polskiego*, hasło: adekwatny, https://wsjp.pl/haslo/podglad/5766/adekwatny (dostęp: 16.04.2024 r.).

[180] Por.: E. Chojna-Duch, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 178; B.Z. Filipiak, *Adekwatność źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/1–2, s. 32–44.

określających źródła finansowania w stosunku do rodzajów zadań j.s.t.[181]. Ponadto efektywna realizacja zadań przez j.s.t. zależy również od wyposażenia ich w mienie komunalne. Stanowi ono bowiem źródło zasilania ich budżetów. Co istotne jednak, w doktrynie podkreśla się, że zasada adekwatności ze swej istoty jest normą kierunkową, tj. wyznacza ogólny kierunek działań ustawodawcy nakładającego na j.s.t. zadania publiczne. O takim charakterze zasady adekwatności świadczy to, że nie wynika z niej wprost, z jakich źródeł mają pochodzić środki finansowe organizowane przez aparat państwa dla samorządu terytorialnego[182]. W związku z tym to do ustawodawcy zwykłego należy decyzja, z jakich konkretnie źródeł zostaną przyznane jednostkom odpowiednie środki finansowe na realizację przez nie swoich zadań. Mogą być to zatem transfery zarówno poziome, jak i pionowe czy dochody własne j.s.t. (np. zwiększenie procentowej partycypacji j.s.t. w podatkach). Bez względu jednak na wybór prawodawcy w zakresie źródeł dochodów j.s.t. istotne – dla zachowania zasady adekwatności – jest zapewnienie finansowania samorządu terytorialnego na poziomie wystarczającym do realizacji, choćby w stopniu minimalnym, jego zadań[183]. Ponadto z zasady adekwatności wynika konieczność zagwarantowania samodzielnego wykorzystywania przez jednostki przyznanych im dochodów publicznych, tj. pozostawienia tych środków publicznych do dyspozycji j.s.t. i umożliwienia im podjęcia decyzji co do poniesienia określonych wydatków publicznych[184].

Charakter zasady adekwatności jako normy kierunkowej sprawia, że jest ona dosyć trudna w ocenie. Należy bowiem zauważyć, że uznanie, czy została ona zachowana, czy też nie, bazuje istotnie na subiektywnym przekonaniu oceniającego[185]. Mimo nawet przedstawienia szczegółowych wyliczeń w zakresie dochodów i wydatków trudno jest *prima facie* wskazać, gdzie leży granica niedofinansowania zadań publicznych samorządu terytorialnego, której przekroczenie prowadzi do automatycznego naruszenia zasady adekwatności. Pozostawia ona zatem duży zakres dyskrecjonalności zarówno dla organów oceniających zgodność danej normy z zasadą adekwatności (w szczególności sądów konstytucyjnych), jak i ustawodawcy. Elżbieta Kornberger-Sokołowska wskazuje, że ocena w przedmiocie potencjalnego naruszenia zasady adekwatności charakteryzuje się trudnością zwłaszcza w sytuacjach, gdy brakuje wystarczających, precyzyjnych kryteriów ustandaryzowania wykonywania

---

[181] Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Aktualne problemy*…, s. 199.

[182] Por.: E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji*…, s. 306–319; H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1993.

[183] W. Miemiec, *Europejska Karta*…, s. 66.

[184] E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse lokalne i regionalne*…, s. 320 i n.

[185] Ibidem.

zadań publicznych, czy gdy brakuje powszechnej akceptacji dla wypracowanych kryteriów. Niezwykle zatem trudne jest rozstrzygnięcie, gdzie kończy się poziom wydatków niezbędnych dla efektywnego wykonywania zadań publicznych przez j.s.t., a gdzie zaczyna się niedostrzeganie możliwości osiągania oszczędności przez j.s.t. przy zmianie sposobu wykonywania zadań[186].

Niemniej, zdaniem autora, nawet kierunkowy charakter zasady adekwatności nie może prowadzić do jej zniweczenia. Innymi słowy, obowiązkiem podmiotów, które mają uwzględniać w swych działaniach zasadę adekwatności, jest to, aby w swej praktyce nie doprowadziły do przekształcenia tej zasady w normę pozorną. Nie może ona zatem jedynie wyznaczać kierunku działań prawodawcy. W celu uniknięcia jej pozorności należy uznać ją jako ustrojową gwarancję przyznania samorządowi terytorialnemu odpowiednich dochodów do przypadających zadań[187]. Gwarancja ta zaś powinna opierać się na możliwości zaskarżenia przez j.s.t. – poprzez powołanie się na zasadę adekwatności – regulacji, które prowadzą do niedofinansowania samorządu terytorialnego w stosunku do przydzielonych mu zadań.

Gwarancyjny charakter zasady adekwatności jest zazwyczaj realizowany na poziomie spraw rozstrzyganych przez sądy konstytucyjne. Zasada ta bowiem, mająca charakter ustrojowy, zwykle znajduje swoje miejsce w aktach najwyższego rzędu (konstytucjach). Z tego względu to organy powołane do kontroli konstytucyjności norm prawnych pełnią ważną funkcję w egzekwowaniu od prawodawcy jej poszanowania. Rola sądów konstytucyjnych w przypadku zasady adekwatności jest szczególna. Z racji jej ogólnego sformułowania ich orzecznictwo prowadzi do wypełnienia treści zasady adekwatności. Często bowiem sądy konstytucyjne są jedynym organem, który pozwala na realizację gwarancyjnego charakteru wielu norm konstytucyjnych. Mają one bowiem kompetencję do uznania, że prawodawca nienależycie zastosował się do danej zasady konstytucyjnej stanowiącej wzorzec kontroli, a w konsekwencji – do eliminacji z porządku prawnego norm, które stoją w sprzeczności z taką zasadą. W odniesieniu do zasady adekwatności wskazuje się, że rola sądów konstytucyjnych skupia się na wypełnianiu luki prawnej poprzez zastąpienie ustawodawcy w określaniu zasad podziału środków publicznych między poszczególne budżety (centralny i samorządowy) oraz wielkości niezbędnych środków, które j.s.t. powinny otrzymać zgodnie z odpowiadającym im zakresem działań[188].

---

[186] E. Kornberger-Sokołowska, *Aktualne problemy…*, s. 198.

[187] Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego wg ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, ST 1999/3, s. 54–55.

[188] Por.: E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady…*, s. 14; T. Lubińska (red.), *Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 37.

Warto zaznaczyć, że ocena naruszenia zasady adekwatności może się komplikować w sytuacji, w której katalog zadań samorządu terytorialnego jest otwarty, część zadań ma charakter obligatoryjny (tj. muszą one być wykonywane przez j.s.t.), a ich finansowanie przez j.s.t. nie jest ustawowo wykluczone. W przypadku niedofinansowania przez państwo zadań obligatoryjnych samorządy mogą zostać zmuszone do współfinansowania ich realizacji ze środków własnych kosztem wykonywania innych zadań (nieobligatoryjnych), kluczowych dla danej społeczności samorządowej (np. zadań inwestycyjnych, czy szerzej – rozwojowych)[189]. W takim przypadku sąd konstytucyjny powinien rozstrzygnąć, czy taka sytuacja współfinansowania zadań obligatoryjnych przez j.s.t. (w Polsce powszechna[190]) godzi w zasadę adekwatności. Kwestia ta staje się o tyle problematyczna, że z zasady tej wynika konieczność zapewnienia j.s.t. przez państwo środków na każde z nałożonych na jednostki zadań, ale zapewnienie takich środków może odbywać się także poprzez stosowne ustalenie katalogu ich dochodów własnych. Nie jest więc – na poziomie rozważań teoretycznych – możliwe wskazanie, że brak odpowiednich transferów pionowych z budżetu państwa na realizację zadań j.s.t. automatycznie prowadzi do naruszenia zasady adekwatności.

Konieczne jest spojrzenie na tę kwestię w ujęciu globalnym, zweryfikowanie źródeł dochodów j.s.t., obciążenia finansowego j.s.t. oraz strony przychodowej i dochodowej budżetu j.s.t. W doktrynie podkreśla się, że ważnym aspektem badania zasady adekwatności jest przeprowadzenie analizy stopnia adekwatności środków do zakresu realizowanych zadań, która wymaga:

1) określenia poziomu wydatków publicznych, które są konieczne do prawidłowego finansowania zadań;
2) zdefiniowania niezbędnego (minimalnego) poziomu finansowania usług, w szczególności ich standaryzacji;
3) ilościowego określenia poziomu adekwatności, tj. ustalenia miernika adekwatności[191].

W doktrynie wskazuje się również na przypadki naruszenia zasady adekwatności. Najczęściej do takiego naruszenia dochodzi na skutek uszczuplenia dochodów publicznych przypadających j.s.t. w związku z przeprowadzaniem przez prawodawcę zmian systemowych, jak np.:

1) zmiana podziału dochodów publicznych z danin publicznych, w których j.s.t. partycypują, np. przez ograniczenie zakresu podmiotowego lub przedmiotowego podatków lokalnych;

---

[189] Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Ewolucja systemu dochodów…*, s. 642.

[190] Ibidem.

[191] M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 44.

2) likwidacja źródeł dochodów j.s.t. lub przekształcenia ograniczające ich wydajność (np. przyznawanie ulg i zwolnień w podatkach dochodowych stanowiących częściowo dochody j.s.t.);
3) interpretacje orzecznicze, np. TK czy organów administracji rządowej (np. interpretacje podatkowe organów podatkowych, Ministra Finansów), dotyczące dochodów własnych j.s.t. (np. podatków stanowiących źródło dochodów j.s.t.);
4) niekorzystne skutki polityki fiskalnej państwa (np. zmiany systemu podatkowego)[192].

Ponadto do naruszenia zasady adekwatności może dojść przez konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków publicznych przez j.s.t. (zwiększenie kosztów j.s.t.), np. w sytuacjach:

1) wzrostu kosztów świadczenia usług publicznych (np. wzrost płac);
2) zmiany obligatoryjnych standardów realizacji zadań publicznych (np. wdrożenie rozwiązań cyfrowych / technologicznych);
3) nakładania nowych zadań na j.s.t.;
4) zwiększania ciężarów socjalnych po stronie j.s.t. (np. wypłata nowych świadczeń socjalnych);
5) niedofinansowania zadań zleconych;
6) zmiany koniunktury gospodarczej[193].

1.5.2. Zasada adekwatności a decentralizacja władzy publicznej i samodzielność j.s.t.

Należy również wskazać, że adekwatność finansowania j.s.t. jest ściśle powiązana z samodzielnością samorządu terytorialnego i decentralizacją władzy publicznej. Nie można bowiem mówić o samodzielności i decentralizacji bez umożliwienia j.s.t. niezakłóconej działalności. Działalność ta jest możliwa do realizacji w praktyce, o ile j.s.t. będą posiadać odpowiednie środki finansowe. Jak już wcześniej wskazywano, trudno wymagać od samorządu terytorialnego efektywnego działania bez zapewnienia mu na ten cel środków[194]. Tymczasem nieefektywna działalność j.s.t. wpływa na obniżenie poziomu zdecentralizowania

[192] Por. E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, ST 2020/4, s. 9–16.

[193] Ibidem, s. 9–16; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności środków do zadań – aktualne problemy*, w: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015, s. 183 i n.

[194] Por. także: Z. Gromek, *Zasada samodzielności…*, rozdz. VII „Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego", pkt I „Zagadnienia wstępne"; M. Kłosowiak, *Znaczenie zasady adekwatności dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Iuridica" 2020/85, s. 288–299.

władzy publicznej oraz na swobodę działalności j.s.t. Samorząd bowiem – w przypadku jego niedofinansowania przez państwo – mimo że pod względem ustrojowym powołany jest do realizacji określonych zadań publicznych, może w praktyce ich nie realizować albo realizować je w sposób niedostateczny (niezapewniający minimalnego standardu danego zadania, np.: nie utrzymując budynków użyteczności publicznej w sposób pozwalający na korzystanie z nich przez interesantów w standardowych godzinach otwarcia; ograniczając dostępność budynków użyteczności publicznej w porze zimowej ze względu na brak działania ogrzewania budynku w trybie ciągłym; nie wypłacając stosownych świadczeń socjalnych dla wszystkich osób, które spełniają warunki do ich otrzymania).

Rzeczona nieefektywność działalności j.s.t. w praktyce znacząco ogranicza ich swobodę, a jednocześnie marginalizuje ich rolę w sprawowaniu władzy publicznej, której nie mogą w sposób należyty wykonywać ze względu na brak dostatecznej wysokości środków finansowych. Sytuacja taka obniża stopień zdecentralizowania władzy publicznej. W praktyce bowiem rośnie znaczenie organów władzy centralnej (dysponentów środków z budżetu centralnego). Mają one znacznie większe możliwości sfinansowania określonych potrzeb społeczeństwa ze zgromadzonego dochodu publicznego niż j.s.t., których dochody określane są ustawowo (poprzez wydzielenie ich z ogólnego dochodu publicznego gromadzonego w pozostałej, znacznej części na poziomie budżetu centralnego). Przykładowo: gdy jednostki, zamiast swobodnie gospodarować dochodami własnymi w celu wykonywania zadań własnych zgodnie z potrzebami społeczności zgromadzonej w ich ramach, są zobowiązane do finansowania zadań państwa (administracji publicznej / rządowej) zleconych im do wykonania, to takie finansowanie zadań zleconych odbywa się kosztem realizacji zadań własnych[195]. Tymczasem, jak wskazano, to właśnie w ramach realizacji zadań własnych jednostka dysponuje najszerszą swobodą w zaspokajaniu potrzeb lokalnej lub regionalnej społeczności. To właśnie zadania własne j.s.t., których realizacja zależy od specyficznych uwarunkowań lokalnych lub regionalnych, pozwalają na pełną realizację samodzielności j.s.t. Tymczasem wykonywanie zadań zleconych jest ze swej definicji ograniczone wolą zlecającego (organów administracji rządowej). Dochodzi zatem do sytuacji, w której środki publiczne, które mają służyć rozwojowi samodzielności j.s.t., są wykorzystywane do realizacji zadań administracji centralnej taką samodzielność ograniczających[196].

---

[195] A. Ostrowska, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2014/2(2), s. 77.

[196] K. Surówka, K. Owsiak, *Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2018/56 (4/2018), s. 28.

1.5.3. Zasada adekwatności na tle regulacji międzynarodowych

1.5.3.1. Europejska Karta Samorządu Lokalnego

Zasada adekwatności ukształtowana została w przepisach art. 9 ust. 1, 2 i 4 EKSL. W pierwszej kolejności podkreśla się w nich, że społeczności lokalne mają prawo – w ramach narodowej polityki gospodarczej – „do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych" (ust. 1). Określenie „wystarczające" w sposób jednoznaczny oddaje intencję prawodawcy. Państwo (a dokładnie ustawodawca), organizując i zarządzając systemem finansowania samorządu terytorialnego, musi dążyć do zapewnienia mu wystarczających, tj. adekwatnych, środków finansowych. Zasada ta została rozwinięta w kolejnym ustępie art. 9 poprzez zaznaczenie, że: „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo" (ust. 2). Oznacza to nic innego, jak skierowany do władz państwowych nakaz finansowania j.s.t. w sposób odpowiadający zadaniom jednostek (mieszczących się w ich kompetencjach)[197], a więc w sposób dostosowany do zakresu, charakteru i przedmiotu takich zadań. Z tej przyczyny nakaz ten nazywany jest zasadą odpowiedniości zasobów finansowych[198].

Należy zaznaczyć, że prawodawca krajowy jest zobligowany na podstawie omawianych regulacji do zapewnienia wystarczających środków finansowych na każde zadanie j.s.t., i to bez względu, czy ma ono charakter zadania własnego czy zleconego (przez administrację rządową). W tym kontekście ważne jest, aby system krajowy przewidywał przepisy, na podstawie których możliwe będzie ustalenie potencjału dochodowego gmin oraz potrzeb wydatkowych[199]. Tylko porównanie tych dwóch wskaźników pozwala na dokonanie dalszej oceny w zakresie wystarczalności środków przypadających samorządom w ramach podziału dochodu narodowego między budżet centralny a samorządowy.

---

[197] Por.: M. Kotulski, *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004/1, s. 123; M. Radvan, *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016, s. 69 i n.

[198] Z. Gilowska, *Finanse gmin, propozycje rozwiązań ustawowych, ich zgodność z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, maszynopis referatu wygłoszonego na sesji Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego z 24 września 1996 r., s. 2.

[199] C. Lentner, L. Nagy, L. Vasa, S. Hegedűs, *Comparative analysis of the process for compliance with the European Charter of Local Self-Government in The Czech Republic, Hungary and Slovakia – with special emphasis on economic conditions and Hungarian atypical features,* „Economic Annals–XXI" 2018/173(9–10), s. 10–18; W. Miemiec, *Europejska Karta…*, s. 66.

Bez uregulowania nie pozostała także sytuacja, w której dochodzi do zmian w zakresie kosztów wykonywania zadań (nawet jeśli nie dochodzi do zmiany zakresu, charakteru czy przedmiotu zadań). W art. 9 ust. 4 EKSL wskazuje się bowiem na to, aby systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby, pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych (tj. regulacje prawne składające się na system finansowania j.s.t.), były wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby – w konsekwencji – mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień jednostek. Jest bowiem oczywiste, że zmieniające się warunki gospodarcze w państwie w sposób istotny mogą wpływać na kosztochłonność danych zadań. Konieczne jest zatem przewidzenie przez prawodawcę krajowego mechanizmów, które ograniczałyby, czy wręcz eliminowały, ryzyko wzrostu kosztów wykonywania zadań. Zarazem sformułowanie „w miarę możliwości" ogranicza w sposób racjonalny obowiązki władz publicznych w tym zakresie.

Należy mieć na uwadze, że często nie jest możliwe automatyczne zwiększenie finansowania j.s.t. wraz ze wzrostem kosztochłonności zadań. Jest tak ze względu na fakt, że budżety j.s.t. mają zazwyczaj charakter roczny i ustalane są z góry na kolejny rok kalendarzowy na podstawie danych finansowych i ekonomicznych aktualnych na dzień ustalenia budżetu bądź innych danych archiwalnych. Stąd też koszt wykonywania zadań przez j.s.t. zazwyczaj będzie rosnąć szybciej niż przekazywane czy udostępniane j.s.t. na ten cel finansowanie ze środków publicznych. Z tego względu w art. 9 ust. 4 EKSL wskazuje się, że systemy powinny uwzględniać taką sytuację niejako z góry, zakładając jej nadejście, i z tego względu cechować się elastycznością i zróżnicowaniem. Na przykład mogą to osiągnąć poprzez uwzględnienie pewnych mechanizmów waloryzacji czy zróżnicowania źródeł dochodów j.s.t.[200], tak aby możliwe stało się elastyczne, adekwatne reagowanie na wzrost kosztów zadań. Może się to odbywać poprzez zwiększenie katalogu dochodów własnych j.s.t., a także przez pośrednie działania państwa na rynku, mające na celu wzmożenie określonych procesów, prowadzących do zwiększania dochodów własnych samorządu.

Przykładami takich działań mogą być tworzenie warunków ekonomicznych i prawnych czy zwiększanie atrakcyjności konkretnych obszarów kraju mających na celu doprowadzenie do zwiększenia liczby nowo powstających przedsiębiorstw na danym terytorium państwa (przy założeniu, że j.s.t. partycypuje w dochodach z podatków uiszczanych przez takich przedsiębiorców). Ponadto w literaturze wskazuje się, że elastyczność systemu finansowania j.s.t. powinna również oznaczać możliwość reagowania przez aparat państwa

[200] Z. Gilowska, *Autonomia finansów lokalnych*, ST 1992/5, s. 8–9.

na zmiany w podziale zadań i kompetencji między samorządem terytorialnym a administracją rządową[201]. Chodzi przede wszystkim o to, aby w przypadku zwiększenia zakresu zadań czy nałożenia na jednostki nowych zadań wszystkie przyznane im źródła dochodów w ujęciu globalnym (np. subwencje, dotacje, dochody własne) były w stanie zapewnić j.s.t. należyty poziom sfinansowania dokonanych zmian. Niekiedy nawet samo zadanie nałożone na j.s.t. może stanowić jednocześnie potencjalne źródło jego dochodów własnych, np. w Polsce w przypadku gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostę (polegającego m.in. na najmie, dzierżawie nieruchomości) pożytki uzyskiwane z obrotu takimi nieruchomościami (np. najmu czy dzierżawy) częściowo stanowią dochód własny j.s.t.[202].

1.5.3.2. Europejska Karta Samorządu Regionalnego

Regulacje EKSR w podobny sposób do zawartych w EKSL odnoszą się do zasady adekwatności. Zgodnie z art. 14 ust. 1 EKSR system finansowy regionów powinien zapewniać im przewidywalne wielkości dochodów publicznych, dostosowanych do ich kompetencji i umożliwiających im prowadzenie własnej polityki. Regulacja ta została sformułowana nieco inaczej niż art. 9 ust. 1 i 2 EKSL, ale w istocie dotyczy tej samej kwestii – dostosowania dochodów regionów do zakresu ich kompetencji (tj. do zakresu zadań, jakie zostały na nie nałożone ze względu na przydzielone im kompetencje związane ze sprawowaniem władzy publicznej). Jest to, oczywiście, nakaz skierowany do prawodawcy krajowego, który powinien być wzięty pod uwagę podczas tworzenia systemu finansowania samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym. EKSR posługuje się sformułowaniem „przewidywalnych" wielkości dochodów publicznych – w przeciwieństwie do EKSL, która odnosi się do pojęcia „wystarczających" środków finansowych. Termin „przewidywalność" pod względem znaczeniowym różni się od pojęcia „wystarczalności". Jednakże całościowa analiza treści art. 14 ust. 1 EKSR prowadzi do wniosku, że przewidywalne wielkości dochodów publicznych to w istocie stan rzeczy, w którym jednostki regionalne dysponują środkami finansowymi o takiej wysokości, które pozwalają im przewidzieć – na podstawie szacowanych dochodów i wydatków w danym roku budżetowym – możliwość wykonania nałożonych na nie zadań. Omawianą przewidywalność należy przy tym rozumieć także jako zagwarantowanie jednostkom w prawodawstwie krajowym określonych źródeł dochodów (zapewnienia finansowania ich działalności). Powyższe powinno doprowadzić do sytuacji, w której jednostki mogą oszacować przypadające im w danym roku

[201] W. Miemiec, *Europejska Karta…*, s. 68.

[202] Por. art. 23 ust. 3 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

budżetowym dochody publiczne przed wykonaniem nałożonych na nie zadań i poniesieniem wynikających z tego tytułu wydatków.

Ponadto warto zauważyć, że EKSL wskazuje na zapewnienie jednostkom lokalnym własnych zasobów finansowych (art. 9 ust. 1), tymczasem treść art. 14 ust. 1 EKSR odnosi się generalnie do zapewnienia jednostkom regionalnym dochodów publicznych. Wydaje się jednak, że mimo braku podkreślenia w EKSR konieczności zapewnienia regionom środków finansowych, które będą ich środkami własnymi (tj. przeznaczonymi do swobodnego dysponowania w ramach przysługującej im samodzielności), nie ma wątpliwości, iż środki mające charakter własny powinny przysługiwać jednostkom regionalnym. Różnica w sformułowaniu omawianych przepisów może również wynikać z dostrzeżenia przez autorów EKSR odmienności w ukształtowaniu samorządów na poziomie regionalnym. Niekiedy bowiem jednostki regionalne mogą być bardziej powiązane kompetencyjnie i finansowo z budżetem centralnym (administracją rządową), a tym samym ich samodzielność, także finansowa w dysponowaniu własnymi zasobami finansowymi, może być nieco bardziej ograniczona.

EKSR odnosi się również do postulatu wystarczającej elastyczności i zróżnicowania źródeł dochodów jednostek regionalnych (art. 14 ust. 2). Podobnie jak w przypadku EKSR, taka elastyczność i takie zróżnicowanie mają pomóc w dostosowaniu dochodów publicznych przysługujących jednostkom do zmian kosztów wykonywania zadań oraz do zmian wynikających z ogólnego rozwoju gospodarczego. Regulację tę należy rozumieć szeroko jako wytyczną dla prawodawcy krajowego do uwzględniania nie tylko zmieniających się warunków gospodarczych, które mogą wpływać na koszty ponoszone przez jednostki, lecz także zmian w zakresie czy w przedmiocie zadań nakładanych na jednostki. Na uwagę zasługuje również sformułowanie „rzeczywistych zmian kosztów", co jeszcze bardziej podkreśla konieczność uwzględniania w systemie finansowania jednostek nie tylko pewnej, częściowej korekty wysokości finansowania, lecz także dążenia przez prawodawcę do pokrycia adekwatnej, rzeczywistej różnicy w kosztach realizacji danego zadania. Rzecz jasna, podobnie jak w przypadku art. 9 ust. 4 EKSL, omawianą regulację należy traktować jako normę wyznaczającą ogólny kierunek działań prawodawcy krajowego, w szczególności ze względu na ograniczenia wynikające z dostępności środków publicznych (zgromadzonych w ramach ogólnego dochodu publicznego).

1.5.3.3. Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego

Zasadę adekwatności statuuje art. 8 ŚDSL. Wskazuje się w nim, że władze lokalne są uprawnione do posiadania odpowiednich własnych zasobów finansowych. Zasoby te mają charakteryzować się odrębnością od zasobów innych szczebli administracji. Ponadto dodaje się, że jednostki mają prawo do swobodnego dysponowania takimi dochodami w ramach swoich uprawnień (ust. 1).

Rozwinięcie zasady adekwatności i „odpowiedniości" zasobów własnych j.s.t. zawiera ust. 2 omawianego artykułu. Zgodnie z nim zasoby przydzielane władzom lokalnym powinny pozostawać w rozsądnej proporcji do zadań przez nie wykonywanych. Zasoby te powinny mieć charakter regularny i powtarzalny, aby umożliwić nieprzerwane świadczenie usług publicznych i odpowiednie planowanie finansowe. Każdemu przekazaniu nowych obowiązków powinien towarzyszyć przydział środków finansowych (publicznych) niezbędnych do ich wypełnienia. Przepis ten jest kwintesencją adekwatności środków finansowych do zadań j.s.t. Co ciekawe, zaznacza się w nim konieczność utrzymania ciągłości finansowania. Ważne jest zatem zasilanie dochodów j.s.t. w sposób regularny, tak aby jednostki mogły nieprzerwanie zaspokajać potrzeby społeczności lokalnej.

W art. 8 ust. 3 ŚDSL dodaje się również, że jednostkom należy zapewnić udział w dochodach z podatków. Rozsądna część zasobów finansowych władz lokalnych powinna bowiem pochodzić z podatków, opłat i należności lokalnych, których stawka powinna być ustalana przez te władze. Przepis ten zawiera dwa istotne nakazy do prawodawcy. Pierwszy wiąże dochody jednostek z daninami publicznymi. Daniny te powinny stanowić nie tylko dochód budżetu państwa. Prawodawca jest zobligowany do ich podziału między budżet centralny a budżet j.s.t. Drugi zaś odnosi się do władztwa daninowego j.s.t., które ma opierać się na możliwości dostosowania przez jednostkę stawek danin lokalnych w zależności od jej preferencji i potrzeb.

Co więcej, w art. 8 ust. 4 ŚDSL podkreśla się, że podatki, do których nakładania uprawnione są władze lokalne lub w których otrzymują one gwarantowany udział, powinny mieć wystarczająco ogólny i elastyczny charakter, aby umożliwić im realizację ich zadań. Regulacja ta wskazuje na istotną rolę danin podatkowych w systemie źródeł dochodów samorządu terytorialnego. Ukształtowanie zakresu, przedmiotu i wysokości podatków, z których wpływy przekazywane są częściowo lub całościowo do jednostek, to aspekty, na które prawodawca musi zwrócić uwagę. Chodzi przy tym o to, aby nie tylko pozwalały one na finansowanie zadań państwa (budżetu centralnego), ale z racji funkcji, jaką pełnią (stanowią dochód j.s.t.), wzmacniały samodzielność finansową i potencjał dochodowy jednostek. Część danin podatkowych w państwie musi mieć zatem „prosamorządowy" charakter, oznacza to np. rozsądny, odpowiadający potrzebom wydatkowym jednostki podział przychodów z podatku między budżet j.s.t. a budżet państwa.

Wreszcie w ŚDSL zauważa się, że system finansowania j.s.t. powinien przewidywać mechanizmy wyrównania potencjału finansowego jednostek (art. 8 ust. 5). Co ciekawe, konieczność wprowadzenia takiego wyrównania została umotywowana przez prawodawcę potrzebą zagwarantowania autonomii (swobody) słabszych finansowo władz lokalnych (jednostek). Z regulacji tej wynika

zatem jasna wskazówka dla ustawodawców krajowych – konieczność stworzenia systemu wyrównania dochodów, który zagwarantuje wraz z pozostałymi źródłami dochodów j.s.t., że *status quo* samodzielności (minimalny standard) jednostek zostanie utrzymany, i to bez względu na różnice w ich dochodach publicznych, położenie, rozwój gospodarczy i inne cechy specyficzne.

Na uwagę zasługuje również regulacja z art. 8 ust. 6 ŚDSL, zgodnie z którą w systemie prawa krajowego należy wyraźnie uznać prawo władz lokalnych do uczestniczenia w odpowiedni sposób w określaniu zasad regulujących ogólny podział redystrybuowanych zasobów. W związku z powyższym nie tylko prawo do otrzymania dochodów publicznych czy określania wysokości danin jest kluczowe dla zachowania adekwatności finansowania j.s.t. Konieczne jest również umożliwienie „zabrania" głosu przez zainteresowanych, tj. jednostki, w procesie ustalania zasad redystrybuowania zasobów. Przepis ten należy czytać łącznie z ust. 5. Chodzi bowiem o to, aby zasady mechanizmu wyrównania dochodów j.s.t., w szczególności odnoszące się do kryteriów podziału środków wyrównawczych (np. pochodzących z wpłat jednostek, jeżeli ustawodawca przewiduje system wyrównania poziomego), były ustalane z uwzględnieniem potrzeb j.s.t. (np. na podstawie wskaźników, które są w stanie wymiernie odzwierciedlić stan finansowy beneficjentów, poziom koniecznego wyrównania itd.).

W art. 8 ust. 7 ŚDSL nawiązano zaś do konieczności wzięcia pod uwagę adekwatności źródeł finansowania j.s.t. przy ustalaniu przez prawodawcę zakresu i wysokości transferów pionowych z budżetu centralnego. Mianowicie prawodawca powinien wybierać, w pierwszej kolejności, transfery ogólne, a nie celowe, tj. stosować takie instrumenty przekazywania środków j.s.t., które nie będą przeznaczone na finansowanie konkretnych projektów lub usług[203]. Podkreśla się również, że udzielanie dotacji nie może uzasadniać jakiejkolwiek nadmiernej interwencji w politykę prowadzoną przez władze lokalne w ramach ich własnej jurysdykcji. Chodzi bowiem o to, aby na skutek zwiększania transferów z budżetu państwa (celowych lub ogólnych) nie umniejszać roli dochodów własnych, które powinny stanowić trzon finansowania zadań własnych j.s.t. Te ostatnie bowiem, ze swej natury, nie są związane z obowiązkiem jednostki do wydawania ich w sposób, na zasadach i celach określonych przez administrację centralną[204].

---

[203] W dosłownym tłumaczeniu wskazuje się na powinność „promowania" takich transferów.

[204] Nie chodzi przy tym o zasady należytego formalnego wydatkowania środków, ale o cel, zakres, sposób czy podmiot/przedmiot wydatkowanych środków publicznych przez j.s.t. Ustawodawca, o ile nie musi, nie powinien ingerować w tego rodzaju kwestie, nawet jeśli przekazuje na rzecz j.s.t. transfery pionowe. Wyjątkiem w tym zakresie są transfery celowe na zadania związane z administracją publiczną (funkcjami administracji rządowej/państwa), które zlecane są j.s.t. do wykonania, por. szczegółowo rozdział 2.

1.5.3.4. Podsumowanie

Analiza regulacji międzynarodowych dotyczących zasady adekwatności prowadzi do przyjęcia kilku generalnych wniosków, które wypełniają treść normatywną przedmiotowej zasady. Należy przy tym wskazać, że w szczególności EKSL uznaje zasadę adekwatności za podstawowy standard europejski w odniesieniu do samorządu terytorialnego[205].

Po pierwsze, należy podkreślić, że system finansowania samorządu terytorialnego, a szerzej – ustrój finansów publicznych państwa, musi uwzględniać konieczność wyposażenia j.s.t. w określone zasoby finansowe.

Po drugie, jest to nakaz skierowany przede wszystkim do prawodawcy krajowego, który, uchwalając normy prawne, przede wszystkim te odnoszące się do ustroju finansowego państwa i decentralizacji władzy publicznej, powinien wziąć pod uwagę sytuację finansową j.s.t.

Po trzecie, zasoby finansowe, w które wyposażane są jednostki, powinny być wystarczające i przewidywalne. Ponadto zasoby te powinny być swoją wysokością dopasowane do zadań przydzielonych do realizacji j.s.t., a dokładnie – do kosztów, które jednostki ponoszą z tego tytułu. Wystarczające i przewidywalne zasoby finansowe j.s.t. to stan rzeczy, w którym w ujęciu globalnym potencjał dochodowy konkretnej jednostki (poziom zgromadzonych przez nią dochodów publicznych) pozwala na ponoszenie kosztów wykonywania przez nie zadań w sposób należyty.

Po czwarte, prawodawca krajowy powinien wprowadzić takie regulacje, dzięki którym możliwe będzie zbadanie poziomu wystarczalności zasobów finansowych j.s.t. [tj. konfrontacji potencjału dochodowego jednostki / jej szacowanych dochodów w danym roku budżetowym do kosztów (wydatków), które ta jednostka ma ponieść w tym samym roku budżetowym].

Po piąte, system finansowania j.s.t. powinien cechować się elastycznością i zróżnicowaniem. Oznacza to, że źródła dochodów przyznanych j.s.t. muszą umożliwić wykonywanie jednostkom nałożonych na nie zadań mimo zmieniających się warunków gospodarczych, charakteru, zakresu czy przedmiotu zadań publicznych. System finansowania samorządu terytorialnego powinien być skonstruowany w taki sposób, aby wraz z dokonaniem zmian w zadaniach nakładanych na j.s.t. możliwe było pokrycie przez j.s.t. rzeczywistych kosztów wynikających z takich zmian (przy wzięciu pod uwagę wysokości ogólnego dochodu publicznego i możliwości jego podziału między budżet państwa a budżet samorządu terytorialnego).

[205] E. Kornberger-Sokołowska, *Aktualne problemy*…, s. 197.

Regulacje ustrojowe dotyczące organizacji i finansowania samorządu terytorialnego oraz organizacji sądownictwa konstytucyjnego w badanych krajach

2.1. Rozwiązania ustrojowe w zakresie finansowania samorządu terytorialnego

2.1.1. Uwagi wprowadzające

Aby należycie przedstawić organizację i finansowanie samorządu terytorialnego w badanych krajach, w pierwszej kolejności należy scharakteryzować współcześnie stosowane w krajach demokratycznych rozwiązania prawne na poziomie ustrojowym dotyczące finansowania j.s.t. Mają one bowiem zasadniczo uniwersalny charakter.

Najpierw jednak należy przypomnieć, że u podstaw ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego leżą omówione już zasada samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasada adekwatności. Współcześnie obok tych zasad w aktach najwyższego rzędu ustrojodawcy zazwyczaj regulują szczegółowe rozwiązania odnoszące się do ustroju finansowego samorządu terytorialnego. Rozwiązania te w praktyce stanowią gwarancję dla zachowania przez jednostki przymiotu samodzielności finansowej, a także pozwalają na zadośćuczynienie zasadzie adekwatności. Stąd też na poziomie konstytucyjnym zazwyczaj dochodzi do:

1) określenia metod (sposobów) finansowania samorządu terytorialnego przez państwo;
2) przyznania j.s.t. sądowej ochrony prawnej (także w odniesieniu do jej samodzielności finansowej).

Wszystkie wymienione rozwiązania charakterystyczne są dla modelu organizacji i finansowania samorządu terytorialnego w krajach demokratycznych,

w tym w badanych porządkach prawnych – polskim, litewskim, czeskim, słowackim i chorwackim. Z racji istotności wskazanych kwestii dla ukształtowania modelu organizacji i finansowania j.s.t. zajmują one zwykle kluczowe miejsce zarówno w ustawach zasadniczych, jak i w aktach międzynarodowych odnoszących się do ustroju samorządu terytorialnego, takich jak EKSL, EKSR czy ŚDSL. Ich szczególna rola nie jest jednak przypadkowa, gdyż ich treść kształtuje ustrojowe zasady finansowania j.s.t. w danym państwie. Dzięki ich analizie możliwe jest zidentyfikowanie stopnia samodzielności j.s.t., w tym finansowej, decentralizacji finansów publicznych czy zadośćuczynienia zasadzie adekwatności (np. analiza rozwiązań prawnych w zakresie określenia sposobów finansowania j.s.t. zawartych w konstytucji może doprowadzić do wniosku, że ustrojodawca ograniczył rolę j.s.t. do bycia głównie biernym realizatorem woli władzy centralnej poprzez zmarginalizowanie przysługujących j.s.t. dochodów własnych na rzecz transferów pionowych). Podsumowując, aby ustalić ostateczną treść ustrojowych zasad finansowania j.s.t. w danym państwie, koniecznie jest przeanalizowanie nie tylko wyrażonej w ustawie zasadniczej zasady samodzielności finansowej j.s.t. czy zasady adekwatności, ale również szczegółowych rozwiązań prawnych odnoszących się do ustroju finansowego samorządu terytorialnego, o których mowa wyżej.

Zdekodowanie treści ustrojowych zasad finansowania j.s.t. jest przy tym przede wszystkim niezbędne do oceny legalności działań ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do samorządu terytorialnego, w tym oceny zgodności takich działań z normami najwyższego rzędu (np. przepisami konstytucji), dokonywanej przez sądy konstytucyjne. Bez należytego zrozumienia szczegółowych rozwiązań prawnych dotyczących finansowania j.s.t. (np.: zdekodowania roli j.s.t. w sprawowaniu władzy publicznej, zakresu uprawnień i ograniczeń w gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych, określenia źródeł finansowania samorządu, zasad nakładania i zmiany zadań publicznych, finansowania takich zadań) niemożliwe jest w szczególności przeprowadzenie adekwatnej i obiektywnej ewaluacji wpływu działań ustawodawcy zwykłego związanych z finansowaniem samorządu terytorialnego na poziom samodzielności j.s.t. czy decentralizacji władzy publicznej. Wynika to z faktu, że konieczne jest wpierw zrozumienie pozycji wyjściowej, tj. zamiaru ustrojodawcy co do ukształtowania organizacji i finansowania samorządu terytorialnego.

W dalszej części zostało omówione ujęcie doktrynalne wyodrębnionych wyżej szczegółowych rozwiązań prawnych odnoszących się do organizacji systemu finansowania j.s.t. we współczesnych państwach demokratycznych.

2.1.2. Współczesne metody (sposoby) finansowania j.s.t.

2.1.2.1. Informacje ogólne

Metody finansowania j.s.t. przyjęte obecnie w krajach demokratycznych wiążą się z określonymi działaniami podejmowanymi przez państwo (w tym prawodawcę i organy władzy wykonawczej) w stosunku do całościowego dochodu publicznego, dzielonego między budżet państwa a budżet j.s.t. Działania te polegają głównie na określeniu:

1) źródeł dochodów, które przypadać będą j.s.t.;
2) sposobu i zasad podziału dochodu publicznego oraz przyznania wydzielonej jego części samorządowi terytorialnemu.

Wskazanie źródeł dochodów samorządu terytorialnego przez prawodawcę to jedna z najistotniejszych kwestii dla ukształtowania ustroju j.s.t., w tym zasad ich finansowania, stąd zwykle ma ono miejsce na poziomie aktów ustrojowych najwyższego rzędu. Współcześnie wyróżnia się trzy główne źródła dochodów j.s.t.:

1) dochody własne (bezpośrednia partycypacja j.s.t. w podziale dochodu publicznego);
2) transfery pionowe (pośrednia partycypacja j.s.t. w podziale dochodu publicznego poprzez przyznanie j.s.t. środków publicznych z budżetu państwa);
3) transfery poziome (pośrednia partycypacja j.s.t. w podziale dochodu publicznego poprzez przekazywanie środków publicznych wyłącznie między budżetami j.s.t.)[206].

Wszystkie wymienione źródła mogą wywierać istotny wpływ na stan samodzielności j.s.t. Będzie on bowiem w dużej mierze zależał od proporcji poszczególnych źródeł ich dochodów. Przykładowo dominacja w strukturze dochodowej j.s.t. transferów pionowych może prowadzić do ograniczenia samodzielności j.s.t. w ich wydatkowaniu (np. ze względu na określanie wysokości czy przeznaczenia takich transferów przez j.s.t. na poziomie centralnym).

Poza materią przedmiotowych rozważań pozostają pozapubliczne źródła finansowania działalności j.s.t., takie jak: pożyczki, kredyty i inne instrumenty dłużne (np. obligacje) dostępne na rynku komercyjnym, czy alternatywne formy finansowania i realizacji zadań publicznych przez j.s.t., np. tworzenie spółek komunalnych i powierzanie im określonych zadań publicznych do realizacji, zawieranie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Skorzystanie z nich przez j.s.t. wynika z przysługującej im samodzielności. Nie są one jednak związane z ustrojowym zapewnieniem źródeł dochodów j.s.t. (tj. zapewnieniem finansowania przez organy państwa).

---

[206] Por. S. Kuhlmann, B.P. Dumas, M. Heuberger, *The Capacity of Local Governments in Europe. Autonomy, Responsibilities and Reforms*, Cham 2022, s. 57 i n.

2.1.2.2. Dochody własne

Jeśli chodzi o dochody własne, to w doktrynie przyjmuje się ich różne definicje. Zasadniczo wskazuje się, że są one rodzajem dochodów publicznych[207], które przysługują zgodnie z prawem samorządowi terytorialnemu. Uznawane są one jako podstawowe źródło dochodów samorządu terytorialnego.

Część autorów wiąże dochody własne ze środkami pochodzącymi ze źródeł, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ lub na których wysokość i pobór władze lokalne mogą oddziaływać poprzez przysługujące im władztwo, w szczególności władztwo daninowe (podatkowe)[208]. Dochody własne wiąże się również z dochodami pochodzącymi z majątku jednostek[209] albo z własnej działalności organów lokalnych oraz jednostek im podporządkowanych[210].

Proponowane jest również zdefiniowanie dochodów przez odwołanie się do dochodów trwale związanych z budżetem j.s.t. (na czas nieoznaczony)[211]. Niekiedy wskazuje się, że chodzi nie tylko o bezterminowość ich przyznania na rzecz j.s.t., lecz także o brak prawnych ograniczeń takich dochodów, w tym wyłączenie udziału państwa w dysponowaniu nimi przez samorząd terytorialny[212]. Powyższe koncepcje prowadzą do istotnego zawężenia katalogu dochodów własnych. W praktyce bowiem zazwyczaj dochody własne są szczegółowo określane przez ustawodawcę[213]. W związku z tym nie można przyznać im bezterminowego charakteru, gdyż ustawodawca może władczo wpływać na ich zakres oraz wysokość. Mimo że j.s.t. „nie są pozbawione możliwości oddziaływania na zamiary ustawodawcy w zakresie stanowienia prawa określającego źródła ich dochodów, [...] jest to wpływ znacznie

---

[207] Co do pojęcia dochodu publicznego por.: W. Miemiec, *Finanse samorządu…*, s. 9; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 321–323.

[208] Por.: N. Devas, *Decentralisation…*, s. 19 i n.; E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 159; W. Miemiec, *Finanse samorządu…*, s. 10; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Katowice 2003, s. 133 i n.

[209] C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 285; M. Komarnicka, *Dochody własne samorządów lokalnych*, w: E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki (red.), *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, Poznań 1992, s. 109.

[210] N. Gajl, *Finanse i gospodarka finansowa*, Warszawa 1996, s. 142.

[211] J. Małecki, *Dochody i wydatki gmin*, w: W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, Wrocław 1997, s. 231.

[212] H. Sochacka-Krysiak, *Finanse…*, s. 24; M. Komarnicka, *Dochody własne samorządów lokalnych*, w: E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki (red.), *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, Poznań 1992, s. 109; N. Gajl, *Finanse i gospodarka finansowa…*, s. 142; J. Małecki, *Dochody…*, s. 231.

[213] W. Gonet, *Pojęcie dochodów własnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, FK 2008/1–2, s. 24.

ograniczony, a decydujący i władczy głos przysługuje państwu jako ustawodawcy"[214]. Ze względu na powyższe wskazuje się, że w odniesieniu do j.s.t. lepsze byłoby traktowanie o „dochodach podobnych do własnych", tj. takich:

1) które wyłącznie przysługują j.s.t.;
2) na których wysokość j.s.t. ma realny wpływ, w tym może stosować ulgi i umorzenia w ich zakresie;
3) które j.s.t. może swobodnie wydatkować.

Tak szerokie omówienie kategorii dochodów własnych w doktrynie powoduje problem z właściwym zdekodowaniem ich znaczenia, w tym ich zakresu. Niemniej w celu podjęcia próby zdefiniowania aktualnego rozumienia pojęcia dochodów własnych j.s.t. należałoby odejść od sporów semantycznych (w szczególności na gruncie tego, co faktycznie oznacza „własny" dochód) i oprzeć się na praktyce finansowania j.s.t. we współczesnych państwach demokratycznych. Za takie dochody należałoby zatem uznać dochody:

1) zagwarantowane ustrojowo na poziomie aktów najwyższego rzędu (konstytucji) jako podstawowe źródło finansowania j.s.t.;
2) szczegółowo określone (wskazane) w ustawach zwykłych;
3) nieprzekazywane z budżetu państwa, a stanowiące bezpośredni wpływ budżetów j.s.t.;
4) wydzielone przez prawodawcę z całości dochodu publicznego;
5) nieprzyznane wprost na konkretne zadania publiczne jednostki;
6) należne w celu zagwarantowania samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej;
7) którymi j.s.t. mogą swobodnie dysponować (wydatkować) w granicach określonych prawem i wyznaczonych potrzebami mieszkańców (zadaniami jednostki);
8) na których wysokość i zakres zazwyczaj mają wpływ same j.s.t.[215].

Wskazana definicja kładzie nacisk na szerokie rozumienie dochodów własnych. Należy przyjąć, że zasadniczą cechą konstrukcyjną, która odróżnia dochody własne od transferów pionowych czy poziomych, jest fakt, że nie są one dysponowane przez budżet państwa lub za jego pośrednictwem, a stanowią bezpośredni wpływ budżetu samorządu terytorialnego z dochodu publicznego.

Powyższe nie stoi również na przeszkodzie w podjęciu dyskusji nad stopniem wpływu j.s.t. na wysokość i zakres takich dochodów w praktyce. Niewątpliwie bowiem przyznanie samorządowi uprawnień w jak najszerszym możliwym zakresie w odniesieniu do kształtowania wysokości i zakresu

[214] Por. ibidem, s. 24.

[215] Często rola j.s.t. w odniesieniu do części dochodów własnych ogranicza się do ich pobierania, a jednostka realnie nie ma żadnego wpływu na ich wysokość czy zakres (np. w Polsce w odniesieniu do dochodów własnych określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1–2 u.d.j.s.t.).

dochodów własnych zwiększałoby jego samodzielność względem organów władzy centralnej. Nie powinna jednak być to cecha dochodów własnych, której ograniczona obecność w odniesieniu do danego dochodu automatycznie dyskwalifikowałaby go jako dochód własny. Warto zaznaczyć jednak, że sytuacja, w której j.s.t. mają ograniczone możliwości kształtowania wysokości i zakresu dochodów własnych, może prowadzić do obniżenia poziomu (zakresu) samodzielności j.s.t. Mimo bowiem że – z perspektywy ustrojowej – nadal takie dochody stanowią źródło finansowania samorządu, będące bezpośrednim wpływem budżetów j.s.t. z dochodu publicznego, to może być ono objęte dużym władztwem ze strony ustawodawcy zamiast samych j.s.t. Ocena stopnia samodzielności samorządu terytorialnego na tle możliwości kształtowania zakresu i wysokości dochodów własnych przez j.s.t. powinna się odbyć poprzez całościową analizę katalogu takich dochodów przysługujących jednostkom zgodnie z ustawą. Niewątpliwie jednak pod znakiem zapytania staje wiele dochodów kwalifikowanych przez prawodawców jako własne, na których wysokość i zakres jednostki nie mają w praktyce żadnego wpływu, ponieważ wpływ ten pozostaje w gestii organów centralnych. W takim przypadku może się okazać, że dochody takie faktycznie zbliżają się do transferów pionowych, oddalając się od istoty „własnego" dochodu jednostki. Analiza w tym zakresie powinna zostać przeprowadzona dla każdego konkretnego przypadku (rodzaju dochodu) oddzielnie, po wzięciu pod uwagę wszelkich okoliczności z takim dochodem związanych (np. wpływu organów centralnych na kształtowanie jego zakresu czy wysokości).

2.1.2.3. Transfery pionowe

Kolejnym podstawowym źródłem dochodów samorządu terytorialnego są transfery środków publicznych pochodzące bezpośrednio z budżetu państwa. Transfery pionowe to dochody:

1) zagwarantowane ustrojowo na poziomie aktów najwyższego rzędu (konstytucji);
2) szczegółowo określone (wskazane) w ustawach zwykłych;
3) wydzielone przez prawodawcę z całości dochodu publicznego i stanowiące dochód budżetu j.s.t.;
4) przekazywane z budżetu państwa do budżetów j.s.t. jako publicznoprawne, jednostronne, bezzwrotne i nieodpłatne świadczenia (państwa) na rzecz samorządu terytorialnego;
5) należne w celu wyrównania (uzupełnienia) potencjału finansowego j.s.t.;
6) którymi j.s.t. dysponują zazwyczaj w sposób ograniczony (w szczególności ze względu na ustawowe dookreślenie ich przeznaczenia oraz ustalenie procedury ich przyznania oraz wydatkowania);
7) na których wysokość i zakres j.s.t. nie mają wpływu.

Jeśli chodzi o to źródło dochodu j.s.t., nie ulega wątpliwości, że podstawowe jego cechy to pochodzenie (budżet państwa) oraz cel[216]. Transfery te mają bowiem:

1) uzupełniać dochody własne j.s.t. w celu umożliwienia tym jednostkom realizacji nałożonych na nie zadań publicznych;
2) wyrównywać dysproporcje w dochodach poszczególnych jednostek;
3) motywować j.s.t. do aktywności na rzecz pozyskiwania innego rodzaju dochodów.

Ich rola w finansowaniu samorządu terytorialnego jest szczególna, gdyż dotąd nie skonstruowano systemu, który pozwalałby na pokrycie wszystkich wydatków j.s.t. z dochodów własnych[217]. W obliczu rosnącej dysproporcji między wydatkami i dochodami j.s.t. uznano, że konieczna jest ingerencja państwa w stan finansów j.s.t. poprzez przyznanie jednostkom wydzielonych im świadczeń bezpośrednio z budżetu państwa[218]. Dzięki tego rodzaju transferom możliwe jest sfinansowanie często niezbędnych potrzeb i zadań danej j.s.t.

W doktrynie podkreśla się jednak, że transfery pionowe nie powinny być dominującym czy głównym źródłem dochodów j.s.t., ponieważ samorząd pozostaje jedynie nieaktywnym (biernym) biorcą takich środków publicznych z budżetu państwa. Nie musi wykazywać się przy tym znaczną aktywnością w ich pozyskiwaniu. To zaś wpływa na obniżenie motywacji j.s.t. dla pobierania dochodów własnych czy efektywnego (racjonalnego) gospodarowania zgromadzonymi środkami, skoro wysokość czy fakt otrzymania w przyszłości tego rodzaju transferów jest znacznie łatwiejszy do przewidzenia przez j.s.t. niż w przypadku dochodów własnych[219]. Oczywiście, aby zaprezentowany postulat mógł być realizowany w praktyce, konieczne jest ukształtowanie przez prawodawcę szerokiego katalogu dochodów własnych, których umiejętna stymulacja przez j.s.t. będzie mogła skutkować zajmowaniem przez dochody własne dominującej pozycji w strukturze dochodów samorządu terytorialnego.

---

[216] S. Kuhlmann, B.P. Dumas, M. Heuberger, *The Capacity*…, s. 57 i n.

[217] E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 2: *Finanse i budżety samorządów*, Opole 2000, s. 83, 105. Por. na temat wyrównania potencjału finansowego j.s.t. transferami pionowymi w Niemczech – V. Kreibich, *Levelling the gradients – planning for equivalent standards of living. The German experience*, w: E. Dick, K. Gaesing, D. Inkoom, T. Kausel (red.), *Decentralisation and Regional Development. Experiences and Lessons from Four Continents over Three Decades*, Cham 2016, s. 43 i n.

[218] Por.: *Local finance in Europe*, *Local and regional authorities in Europe*, No. 61, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1997, s. 54 i n.; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, s. 167–168.

[219] Por. M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość*…, s. 171.

Charakter omawianego instrumentu prowadzi do odmienności w zakresie swobody gromadzenia i wydatkowania przez j.s.t. środków z niego pochodzących w stosunku do dochodów własnych. Samo przyznanie środków z budżetu państwa wiąże się z ustaleniem szczegółowych wymogów, które j.s.t. muszą spełnić, by otrzymać je w konkretnej wysokości, jak również z regulacjami odnoszącymi się do wydatkowania takich środków (np. na cele czy zadania określone podczas ich przekazania). Tym samym swoboda j.s.t. w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków finansowych w przypadku transferów pionowych jest nieco ograniczona. Stopień tego ograniczenia jest w praktyce różny i zależny od konkretnego rodzaju transferu pionowego. Zazwyczaj omawiane transfery przybierają charakter środków przyznanych na:

– ogólne funkcjonowanie jednostek lub
– ściśle określony cel (zadania).

W odniesieniu do transferów przeznaczonych na ogólne funkcjonowanie jednostki należy wskazać, że ich wysokość ustalona jest na podstawie metody wynikającej z obowiązujących przepisów prawa, z uwzględnieniem – jako przesłanek ich przyznania czy określenia ich wysokości – skonkretyzowanych wielkości (danych), które zostały wskazane w tych przepisach[220]. Należy przy tym zaznaczyć, że czasami procedura przyznania takich środków dookreśla, że mogą być one swobodnie wydatkowane przez j.s.t. jedynie w odniesieniu do określonego ustawowo zakresu (np. w odniesieniu do wykonywanych zadań z zakresu oświaty).

Powyższe zaś prowadzi do pewnego zacierania się granicy między tego rodzaju środkami a transferami pionowymi przeznaczanymi na – uprzednio zdefiniowany przez ustawodawcę – cel. Jednakże klasycznie w przypadku drugiego rodzaju transferów pionowych zazwyczaj cel ten jest szczegółowo i precyzyjnie określony w ustawach zwykłych[221] oraz związany z obowiązkiem wydatkowania danych środków na konkretne przedsięwzięcie, wskazane podczas przydzielania transferu na rzecz j.s.t. Wydaje się również, że transfery pionowe na ogólne funkcjonowanie jednostek mają zdecydowanie bardziej charakter wyrównawczy (korygujący) potencjał finansowy jednostek niż celowe transfery pionowe (choć te drugie, rzecz jasna, takiego charakteru nie tracą). Należy przy tym zaznaczyć, że budżet państwa w przypadku środków na ogólną działalność jednostek nie powinien dysponować uznaniem podczas ich przydzielania samorządowi[222]. Tymczasem przyznanie środków na określony cel może się wiązać z pewnym zakresem dyskrecjonalności organu

[220] Np. w Polsce są to subwencje ogólne (por. uchwałę 7 sędziów NSA z 2.07.2001 r., sygn. FPS 1/01, ONSA 2002/1, poz. 1).

[221] Np. w Polsce są to dotacje celowe (por. art. 8 ust. 1 u.d.j.s.t.).

[222] Niekiedy wskazuje się, że tego rodzaju transfery mają ograniczać możliwości interwencyjne państwa, gdyż jednostki powinny swobodnie nimi dysponować. Por. A. Delcamp,

rozdzielającego środki, w szczególności w odniesieniu do oceny, czy dany cel (dane zadanie/przedsięwzięcie), który ma zostać sfinansowany za pomocą tego rodzaju transferu, spełnia kryteria określone w przepisach prawa regulujących przyznawanie takich transferów[223].

Omawiane transfery z budżetu państwa mogą mieć istotny wpływ na samodzielność j.s.t. Jak już bowiem wskazano, w przypadku nadmiernego uzależnienia samorządu od budżetu państwa (organów centralnych dokonujących takich transferów) samodzielność j.s.t. doznaje ograniczenia. Wynika to zarówno ze statusu jednostki jako biernego odbiorcy transferów z budżetu centralnego, jak i uzależniania polityki wydatkowej czy dochodowej jednostek od woli organów władzy centralnej, które takimi transferami gospodarują, dysponując przy tym pewnym poziomem uznania.

2.1.2.4. Transfery poziome

We współczesnych modelach finansowania j.s.t. wyrównanie potencjału dochodowego samorządu terytorialnego odbywa się nie tylko za pomocą transferów pionowych, ale również przy wykorzystaniu środków zgromadzonych już w budżetach niektórych j.s.t.[224]. Transfery poziome to dochody:

1) które mogą być zagwarantowane ustrojowo na poziomie aktów najwyższego rzędu (konstytucji)[225];
2) pochodzące z dochodów uprzednio wydzielonych przez prawodawcę na rzecz j.s.t. z całości dochodu publicznego (przy czym dochody te najpierw stanowiły dochody własne j.s.t. lub zostały przekazane jednostkom w formie transferów pionowych);
3) przekazywane między budżetami j.s.t. (tego samego lub różnego stopnia) przez jednostki o lepszym potencjale finansowym na rzecz jednostek o słabszym potencjale[226];

La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle, „Annuaire des Collectivités Locales" 1999/19, s. 148.

[223] W odniesieniu do różnic między subwencjami ogólnymi a dotacjami w Polsce por.: E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse…*, s. 163–165; Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje…*, s. 23–27. W zakresie charakterystycznych cech konstrukcyjnych transferów pionowych na ogólne funkcjonowanie jednostki oraz na konkretny cel – por. A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny…*, s. 27–42.

[224] W doktrynie przyjmuje się, że systemowo środki wyrównujące pochodzić mogą z budżetu centralnego, od innych j.s.t. bądź mieć charakter mieszany – por. M. Gintowt-Jankowicz, *Finanse terenowe a decentralizacja*, w: M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 3, Warszawa 1984, s. 75–76; na temat wyrównania poziomego w Niemczech zob. V. Kreibich, *Levelling the gradients…*, s. 43 i n.

[225] Choć nie jest to zasadą, por. mechanizm wyrównania poziomego w Polsce.

[226] Przy czym przekazanie to może odbywać się za pośrednictwem budżetu państwa lub innego podmiotu gromadzącego wpłaty jednostek.

4) będące publicznoprawnym, jednostronnym, bezzwrotnym i nieodpłatnym świadczeniem j.s.t. na rzecz innych j.s.t.;
5) mające na celu wyrównanie (uzupełnienie) potencjału finansowego j.s.t.;
6) swobodnie dysponowane przez j.s.t. (jak dochody własne);
7) na których wysokość i zakres j.s.t. mają wpływ w ograniczonym zakresie.

Należy zaznaczyć, że transfery poziome mają wyjątkowy charakter, gdyż ich istota polega na podziale dochodów, które uprzednio zostały zgromadzone przez jednostki w ramach dochodów własnych lub transferów pionowych. Przyjmuje się przy tym, że taka konstrukcja ma charakter wyjątku i powinna być stosowana jedynie w zakresie pozwalającym na wyrównanie potencjału dochodowego (finansowego) j.s.t. Uzależnienie finansowania j.s.t. od dochodów z transferów poziomych może bowiem doprowadzić do odwrotnego skutku – pozbawienia płatników takich transferów możliwości należytego wykonywania zadań publicznych i tym samym ograniczenia ich samodzielności[227]. Instrument transferów poziomych (w ramach mechanizmów wyrównania dochodów j.s.t.), w szczególności w kontekście samodzielności j.s.t. oraz orzecznictwa sądów konstytucyjnych, został omówiony szerzej w rozdziałach 4 i 6.

2.1.3. Ochrona sądowa j.s.t.

Przyznanie j.s.t. na poziomie aktów konstytucyjnych możliwości uzyskania ochrony sądowej w przypadku naruszenia, zwłaszcza przez prawodawcę, zasad ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego jest standardem systemu finansów j.s.t., podobnie zresztą, jak – wcześniej omówione – pozostałe ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego. Wyposażenie jednostek w uprawnienia do uzyskania skutecznej ochrony przed niezależnym sądem składającym się z niezawisłych sędziów to istotna kwestia dla samodzielności samorządu terytorialnego, pozwalająca na kontrolę zgodności z prawem czynności prawodawcy lub innych organów, które wpływają na działalność j.s.t.

Możliwość odwołania się na drodze sądowej przez j.s.t. w celu ochrony swoich uprawnień czy poszanowania zasad ustrojowych samorządu terytorialnego jest statuowana przez EKSL (art. 11) i EKSR (art. 17). Podobną regulację zawiera art. 11 ŚDSL wskazujący na możliwość skorzystania z ochrony sądowej w celu ochrony „autonomii" j.s.t. i zapewnienia przestrzegania przepisów prawa, które określają funkcje j.s.t. i chronią ich interesy. Należy zaznaczyć,

[227] Szerzej: A. Reschovsky, *Compensating local governments for differences in expenditure needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*, w: R.W. Boadway, A. Shah (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices*, Washington 2007, s. 397 i n.; *Local finance in Europe*, *Local and regional authorities*…, s. 79–80.

że ochronę tę rozumie się jako przyznanie odpowiednim organom j.s.t. (działającym w imieniu danej jednostki) możliwości inicjacji określonego postępowania przed organem sądowym.

Przedmiotowa ochrona może być w praktyce realizowana poprzez inicjację różnego rodzaju postępowań przed różnymi organami sądowymi, co leży w materii regulacji ustawodawcy zwykłego danej jurysdykcji. Pomijając jednak uwarunkowania lokalne i próbując zdekodować ogólne rozumienie zasady ochrony sądowej, należy stwierdzić, że omawiana ochrona zasadniczo powinna polegać na uprawnieniu j.s.t. do inicjacji postępowania:

1) dotyczącego kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych (kontroli konstytucyjności) odnoszących się do samorządu terytorialnego;
2) dotyczącego kontroli zgodności z prawem aktów administracyjnych i innych czynności z zakresu administracji publicznej (indywidualnych i konkretnych) odnoszących się do samorządu terytorialnego;
3) mającego na celu dochodzenie roszczeń pieniężnych i niepieniężnych przez j.s.t. od organów władzy centralnej, zwłaszcza z tytułu poniesionej szkody na skutek nieuzyskania przez j.s.t. określonych ustawowo dochodów w adekwatnej wysokości.

Możliwość inicjacji przez j.s.t. powyższych postępowań jest ważna dla kompleksowego zapewnienia ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. Należy zauważyć, że uprawnienie do wszczęcia kontroli konstytucyjności norm prawnych czy zgodności z prawem działań organów administracji publicznej jak i dochodzenia roszczeń dotyczących należnych j.s.t. środków publicznych, są jednakowo istotne w celu zapewnienia należytego funkcjonowania systemu finansowania samorządu terytorialnego. Wszystkie bowiem procedury i rozpatrywane w ich ramach problemy czy spory prawne mogą mieć wpływ na samodzielność j.s.t. (np. poprzez pozbawienie jednostek określonych dochodów lub ich ograniczenie).

W praktyce ochrona sądowa dochodzona przez j.s.t. za swój przedmiot obiera przede wszystkim kontrolę zadośćuczynienia przez prawodawcę lub inne organy państwowe zasadzie adekwatności. Powyższe jest zazwyczaj skutkiem nieprzyznania przez prawodawcę na rzecz samorządu terytorialnego środków w odpowiedniej wysokości do kosztów, zakresu i przedmiotu zadań publicznych j.s.t. W takim przypadku możliwe staje się – na podstawie zasady adekwatności – uchylenie danego aktu normatywnego bądź aktu z zakresu administracji publicznej (konkretnego, indywidualnego), pozbawiających j.s.t. środków w adekwatnej wysokości, jak również dochodzenie należnych zdaniem j.s.t. środków finansowych lub naprawienia szkody wynikłej z braku ich otrzymania.

Na tle uzyskiwania ochrony sądowej przez j.s.t., w tym kontekście zasady adekwatności, została w Polsce ukształtowana koncepcja roszczenia

publicznoprawnego dotyczącego transferów pionowych z budżetu państwa. Przyjmuje się bowiem, że w odniesieniu do transferów pionowych jednostkom przysługuje prawo podmiotowe (roszczenie) do ich uzyskania. Prawo to wiąże się z obowiązkiem po stronie organów państwa do wypłaty takich środków (za pomocą transferów pionowych). Z racji uznawania tego rodzaju transferów jako świadczeń publicznoprawnych państwa na rzecz j.s.t., będących następstwem współuczestniczenia samorządu w realizowaniu władzy publicznej, roszczenie j.s.t. przyjmuje charakter tzw. roszczenia publicznoprawnego[228]. Staje się ono w związku z tym podstawą dochodzenia należnych j.s.t. transferów pionowych z budżetu państwa.

Materia wskazanych modelowych postępowań, w ramach których j.s.t. może dochodzić ochrony sądowej swoich interesów, wskazuje, że ochrona ta dotyczy stosunków zarówno administracyjnoprawnych (czy szerzej: publicznoprawnych), jak i cywilnoprawnych. Z tego powodu zazwyczaj postępowania te są prowadzone przez różne organy sądowe (np. sądy: konstytucyjne, powszechne czy administracyjne). Jeśli chodzi o kwestię wyboru ścieżki proceduralnej kontroli konstytucyjności czy indywidualnych aktów z zakresu administracji, to zwykle nie budzi ona wątpliwości, gdyż prawodawcy zazwyczaj wprost rozstrzygają o właściwych organach sądowych w tego rodzaju sprawach[229]. Tymczasem prowadzenie sporów w przedmiocie przekazywania czy zagwarantowania samorządom środków finansowych, w szczególności z transferów pionowych, może być znacznie bardziej skomplikowane, jeśli chodzi o wybór właściwej drogi (procedury) prawnej ich rozstrzygnięcia.

Przykładowo w Polsce problem ten nie został *explicite* rozwiązany w przepisach Konstytucji RP czy ustaw zwykłych. Stąd też początkowo w sprawach o przekazanie j.s.t. transferu pionowego na ogólną działalność j.s.t. (subwencji ogólnej) w należytej wysokości w przypadku niedochowania obowiązku prawodawcy w tym zakresie za właściwy organ sądowy uznawano sąd powszechny i stosowane przez niego przepisy procedury cywilnej[230]. Powyższe jednak spotkało się z krytyką doktryny na rzecz rozstrzygania tego rodzaju sporów przez sądy administracyjne, które potwierdziły swoją kognicję w tym zakresie

---

[228] M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2012/3, s. 5–13.

[229] Szerzej: W. Miemiec, *Ochrona samodzielności finansowej gminy w zakresie jej dochodów publicznoprawnych realizowana przez Trybunał Konstytucyjny*, w: K. Święch-Kujawska, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce, aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 475 i n.

[230] Por. postanowienie SN z 11.08.1999 r., sygn. I CKN 414/99, OSNC 2000/1, poz. 20; wyrok SN z 7.05.2004 r., sygn. I CK 624/03, LEX nr 197446.

w orzecznictwie[231]. W przypadku jednak roszczenia j.s.t. o wyrównanie szkody spowodowanej niewłaściwym obliczeniem i przekazaniem transferu pionowego na ogólną działalność j.s.t. (subwencji ogólnej) przyjmuje się, że możliwe jest jego dochodzenie przed sądem powszechnym na drodze postępowania odszkodowawczego (cywilnego) za powstanie szkody po stronie jednostki na skutek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej[232]. Podobnie sprawa ma się z transferami pionowymi przeznaczonymi na ściśle określone cele / zadania (dotacjami celowymi z budżetu państwa), których można dochodzić na zasadach odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za szkodę wynikłą z braku ich przekazania w należytej wysokości[233]. Roszczenie j.s.t. w tym wypadku opiera się jednak na powstałej szkodzie po stronie jednostki z tytułu nieotrzymania transferu w należytej wysokości (a nie na roszczeniu publicznoprawnym o otrzymanie transferu, dla którego dochodzenia właściwe w Polsce są sądy administracyjne). Jeszcze inna koncepcja prezentowana jest w odniesieniu do dochodów

[231] Wskazuje się, że: „publicznoprawny charakter stosunków łączących jednostki samorządu terytorialnego ze Skarbem Państwa w zakresie prawa do subwencji wyłącza drogę postępowania cywilnego ze względu na to, iż subwencja nie jest prywatnoprawną należnością, lecz elementem systemu publicznoprawnych dochodów budżetów samorządowych. Roszczenie może być zatem w tym przypadku skierowane do dysponentów budżetu państwa w związku z niewłaściwymi treściowo ustaleniami w zakresie wielkości subwencji [...] wszystkie akty prawne, podejmowane w związku z ustalaniem i przekazywaniem samorządom określonych kwot subwencji ogólnej w terminach określanych ustawowo, mają charakter aktów administracyjnych (nie będąc formalnie decyzjami w znaczeniu Kodeksu postępowania administracyjnego) lub czynności materialno-technicznych stwierdzających uprawnienie wynikające z obowiązujących przepisów prawnych służących realizacji ustawy budżetowej przez uprawnionego dysponenta, którym jest Minister Finansów" – por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, rozdz. V „Przejawy i przyczyny naruszenia zasady adekwatności oraz gwarancje jej realizacji"; M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 11.08.1999 r., I CKN 414/99*, PiP 2000/9; podobnie: T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 204 i n.; uchwała 7 sędziów NSA o sygn. FPS 1/01.

[232] Na podstawie art. 417 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.); por. E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa*…, s. 108–109.

[233] Wynika to ze specyfiki polskiego ustawodawstwa. Po pierwsze, zgodnie z art. 49 ust. 1 i 5 u.d.j.s.t. ochrona prawna j.s.t. w zakresie praw do dotacji została ograniczona tylko do obligatoryjnych dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Po drugie, decyzje w zakresie dotacji podejmowane są w ramach znacznie szerszego uznania organu dotującego niż w przypadku subwencji. W szczególności nieostrość kryteriów obliczania czy przekazania dotacji prowadziłaby do trudności w kontroli zgodności z prawem takich czynności, którą dokonywałby sąd administracyjny, stąd w doktrynie wskazuje się na konieczność dochodzenia roszczeń w zakresie dotacji przez j.s.t. na drodze postępowania cywilnego. Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie*…, rozdz. V.

własnych, gdyż w doktrynie przyjmuje się, że możliwe jest jedynie ich dochodzenie na drodze kontroli konstytucyjności ustaw przyznających te dochody jednostkom[234]. Mimo wskazanych niejednoznaczności co do właściwej procedury, w której j.s.t. w Polsce mogą realizować ochronę sądową, bezsporna pozostaje jednak możliwość uzyskania takiej ochrony przez nie w celu poszanowania ich samodzielności przez prawodawcę i inne organy władzy publicznej.

2.2. Regulacje ustrojowe dotyczące organizacji i finansowania samorządu terytorialnego w badanych krajach

2.2.1. Uwagi wprowadzające

Poniżej przedstawiono omówienie konstytucyjnych i ustawowych regulacji z zakresu organizacji i finansowania samorządu terytorialnego w Polsce, Litwie, Czechach, Słowacji i Chorwacji. Omówienie to należy poprzedzić uwagą o charakterze generalnym. Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego, w tym te dotyczące jego finansowania, są bowiem zasadniczo spójne we wskazanych państwach z racji ratyfikowania przez nie EKSL. Państwa te są również członkami Unii Europejskiej, a w związku z tym powinny podzielać wartości i zasady wskazane w regulacjach wspólnotowych, również zatem te stanowiące podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego w modelu właściwym dla demokratycznego państwa prawa. Szczegółowe regulacje ustrojowe właściwe dla samorządu terytorialnego, w tym jego finansowania, nie są jednolite we wskazanych państwach. Niemniej zostały oparte na podstawowych zasadach prawnych właściwych dla współczesnych demokracji, jakimi są decentralizacja władzy publicznej oraz samodzielność j.s.t., w tym samodzielność finansowa.

2.2.2. Rzeczpospolita Polska

Kluczowe przepisy regulujące ustrojowe ramy finansowania samorządu terytorialnego w Polsce zostały zawarte w art. 15, 16 oraz rozdziale VII Konstytucji RP.

Po pierwsze, polski ustrojodawca wskazał, że ustrój terytorialny kraju zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1). Ustrój terytorialny to pojęcie szerokie, które odnosi się do podstawowych ram struktury organizacyjnej państwa. W związku z tym prawodawca odwołuje się do decentralizacji jako procesu nie tylko w rozumieniu decentralizacji terytorialnej. Kolejne przepisy Konstytucji RP wskazują bowiem, że decentralizacja w rozumieniu

[234] M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona*…, s. 5–13.

polskiej ustawy zasadniczej odnosi się do wszystkich współcześnie wyróżnianych aspektów (rodzajów) decentralizacji władzy publicznej. O powyższym świadczy choćby brzmienie ust. 2 omawianego artykułu. Wskazuje on konstytucyjne założenia modelu ustroju (podziału) terytorialnego państwa, który oparty został na zasadzie decentralizacji z uwzględnieniem istniejących więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych w celu umożliwienia poszczególnym j.s.t. wykonanie nałożonych na nie zadań publicznych[235].

Po drugie, rozwinięciem zasady decentralizacji wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP jest wskazanie przez ustrojodawcę, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa stanowi *ex lege* wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1). Prawodawca dodaje, że wspólnota ta ma uczestniczyć w sprawowaniu władzy publicznej w wyniku wykonywania istotnej części zadań publicznych – określonej ustawami, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2). Przepis ten wskazuje na podstawową cechę konstrukcyjną decentralizacji, jaką jest samodzielność j.s.t., zwłaszcza w kontekście wykonywania zadań publicznych. Nie ulega wątpliwości, że jest to kluczowa regulacja dla samorządu terytorialnego w Polsce, podkreślająca wyjątkowy, konstytucyjny status j.s.t. oraz ich istotną funkcję ustrojową, jaką pełnią w ramach funkcjonowania państwa.

Wskazane dwa artykuły Konstytucji RP stanowią nakaz dla ustawodawcy zwykłego, który powinien je w pełni odzwierciedlić, regulując szczegółowo ustrój i organizację samorządu terytorialnego. Materią ustawową powinny stać się między innymi zadania samorządu terytorialnego. Konstytucja RP nakazuje, aby były to zadania publiczne, a nie prywatne, tj. służące realizacji tylko potrzeb zbiorowych, a nie wyłącznie interesów poszczególnych jednostek czy podmiotów. Samorząd terytorialny ma zostać zobowiązany przez ustawodawcę do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego, wspierających rozwój lokalny istniejących wspólnot terytorialnych[236]. Zakres zadań j.s.t. powinien także odpowiadać istotnej części zadań publicznych, co oznacza, że ustawodawca jest zobowiązany przekazać samorządowi terytorialnemu liczący się zakres zadań publicznych do realizacji[237]. Samorząd terytorialny musi być

---

[235] Por.: S. Fundowicz, *Jednostka samorządu terytorialnego*, w: S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 68 i n.; A. Skoczylas, W. Piątek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, komentarz do art. 15.

[236] Por. A. Skoczylas, W. Piątek, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, komentarz do art. 16.

[237] Należy przekazać j.s.t. na tyle dużo zadań, żeby mogły one faktycznie wykonywać „istotną" część zadań publicznych – por. D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny: zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 18. Hubert Izdebski wskazuje, że terminy „przysługująca", „istotna" część zadań publicznych, zawarte

zatem uznany przez ustawodawcę zwykłego jako istotny składnik struktury władzy publicznej. Nakaz ten został uwzględniony poprzez uchwalenie ustaw ustrojowych właściwych dla trójstopniowego modelu samorządu terytorialnego w Polsce – ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa[238]. Ustawy te szczegółowo rozwijają materię przepisów konstytucyjnych, w tym wskazują na niezbędne organy każdej j.s.t. oraz ich kompetencje, konkretyzują zadania j.s.t., wskazują na kompetencje j.s.t. w ramach działalności w sferze *imperium* i *dominium*.

Z racji sformułowania przez ustrojodawcę zasady decentralizacji, z którą wiąże się wykonywanie zadań publicznych przez j.s.t. we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, ustawodawca zwykły jest zobowiązany do należytego zabezpieczenia materialnego jednostki. Jak już bowiem wskazywano, należyta realizacja zadań publicznych przez j.s.t. uzależniona jest od przyznania im środków finansowych czy – szerzej – władztwa wydatkowego i dochodowego (samodzielności finansowej)[239]. Powyższy nakaz konstytucyjny możliwy jest do wyinterpretowania już z treści art. 15 i 16 Konstytucji RP, gdyż jest on immanentnym elementem decentralizacji władzy publicznej, pociągającej za sobą konieczność zapewnienia samodzielności jednostkom terytorialnym, a więc także samodzielności finansowej.

Polski ustrojodawca nie poprzestaje jednak na sformułowaniu wyżej wskazanych zasad. W rozdziale VII Konstytucji RP ustanawia bowiem szczegółowe zasady organizacji samorządu terytorialnego oraz jego finansowania. Potwierdzeniem i rozwinięciem regulacji z art. 15 i 16 Konstytucji RP jest w szczególności domniemanie właściwości samorządu terytorialnego, wskazujące, że w przypadku, gdy ustrojodawca lub ustawodawca zwykły nie zastrzegli realizacji konkretnego zadania publicznego na rzecz określonego organu władzy publicznej, j.s.t. jest zobowiązana do jego wykonania (art. 163 Konstytucji RP)[240]. Prawodawca konstytucyjny wskazuje również na możliwość ustanowienia przez ustawodawcę zwykłego wielostopniowego samorządu terytorialnego. Jednocześnie zastrzega, że podstawową j.s.t. jest gmina, która ma wykonywać

---

w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, nakazują „myśleć nie o oktrojowaniu – łaskawym przyznawaniu przez ustawodawcę, ale po prostu o obowiązku ustawodawcy dania obywatelom tego, co się im należy". Autor w omawianym przepisie dostrzega elementy koncepcji naturalistycznej samorządu terytorialnego – szerzej: H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, ST 2018/10, s. 7 i n.

[238] Odpowiednio: ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.); ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107); ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 556).

[239] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, ST 2002/3, s. 7.

[240] Por.: M. Masternak-Kubiak, w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 387; B. Dolnicki, *Samorząd…*, 2012, s. 277.

wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla jednostki innego stopnia (art. 164 Konstytucji RP). Konstytucja RP wskazuje również, że j.s.t. zobowiązane są do wykonywania zadań własnych (służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej) oraz innych zadań publicznych (zleconych), o ile wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 1 i 2).

W rozdziale VII Konstytucji RP ustrojodawca odnosi się także szczegółowo do ustroju organizacyjnego j.s.t. Po pierwsze, wskazuje na konieczność wykonywania zadań publicznych przez jednostki za pośrednictwem swych organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust. 1). Po drugie, Konstytucja RP przewiduje wiele spraw w zakresie organizacji j.s.t. do uregulowania przez ustawodawcę zwykłego, jak zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów do organów stanowiących oraz warunki ważności takich wyborów, czy też zasady i tryb wyborów do organów wykonawczych oraz odwoływania takich organów (art. 169 ust. 2 i 3). Dodatkowo organom stanowiącym jednostek ustrojodawca pozostawił uregulowanie ustroju wewnętrznego j.s.t. (art. 169 ust. 4). Na poziomie konstytucyjnym wskazuje się także na prawo jednostek do zrzeszania się (art. 172) oraz na możliwość przeprowadzenia referendum lokalnego, w którym członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty (art. 170).

Dla tak ukształtowanego ustroju samorządu terytorialnego w Polsce Konstytucja RP przewiduje wiele gwarancji, w szczególności wpływających na kształt modelu finansowania samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności należy wskazać na zagwarantowanie jednostkom osobowości prawnej (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP). Dzięki temu j.s.t. mogą występować jako podmioty praw i obowiązków w sferze prawa zarówno publicznego, jak i prywatnego. Dla zagwarantowania należytej realizacji zadań publicznych jednostkom mogą przysługiwać prawa majątkowe, w tym prawo własności. Zaznaczenie na poziomie konstytucyjnym możliwości, a wręcz konieczności wyposażenia j.s.t. w majątek (komunalny) powinno być wskazówką dla działania ustawodawcy zwykłego na etapie tworzenia poszczególnych j.s.t. Chodzi bowiem o to, aby w ramach tworzenia jednostek prawodawca brał pod uwagę realne możliwości wyposażenia ich w majątek, który pozwoli na faktyczne i należyte wykonywanie nałożonych na nie zadań publicznych.

Wreszcie trzeba zaznaczyć najistotniejsze z punktu widzenia finansowania samorządu terytorialnego regulacje zawarte w art. 167 i 168 Konstytucji RP. Przepisy art. 167, nazywane również konstytucją finansową samorządu terytorialnego[241], formułują:

[241] Por.: T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną,* Warszawa 2010, s. 230; M. Kruszewska-Gagoś, *Podmiotowość*…, s. 149–150.

1) zasadę adekwatności, tj. nakaz zapewnienia przez ustawodawcę zwykłego samorządowi odpowiedniego udziału w dochodach publicznych państwa, stosownie do przypadających mu zadań, w tym – w przypadku zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. – nakaz dokonania zmian w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 1 i 4)[242];
2) nakaz określenia źródeł (katalogu) dochodów j.s.t. w ustawie (art. 167 ust. 3);
3) nakaz wydzielenia przez prawodawcę z całości dochodu publicznego części dochodów, które przysługiwać będą samorządowi terytorialnemu (art. 167 ust. 1 i 2);
4) podstawowe trzy formy (typy) finansowania j.s.t., tj. za pomocą dochodów własnych (stanowiących dochody samorządu o podstawowym charakterze), subwencji ogólnych i dotacji celowych (transferów pionowych z budżetu państwa, które mają mieć charakter uzupełniający w finansowaniu j.s.t. w stosunku do dochodów własnych, w szczególności jeśli chodzi o wykonywanie zadań własnych) (art. 167 ust. 2).

Dodatkowo w art. 168 Konstytucji RP wyrażono zasadę władztwa podatkowego samorządu terytorialnego, sprowadzającą się do przyznania jednostkom uprawnienia do określania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach ustawowych[243].

Kolejną, istotną gwarancją dla samorządu terytorialnego jest wyrażona *explicite* zasada ochrony sądowej samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), która w praktyce sprowadza się do możliwości zwrócenia się przez właściwe organy j.s.t. do sądu powszechnego, sądu administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego w celu rozwiązania sporu lub problemu prawnego, mającego wpływ na zachowanie przez j.s.t. samodzielności. Bezpośrednio z tą zasadą koresponduje zapewnienie możliwości rozpoznania sporu kompetencyjnego między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej przez sądy administracyjne (art. 166 ust. 3 Konstytucji RP). Dzięki temu j.s.t. mają możliwość weryfikacji, czy posiadają kompetencję do wykonywania

[242] Warto wskazać, że na zasadę adekwatności składają się dwa przepisy. W art. 167 ust. 1 Konstytucji RP zawarta jest ogólna deklaracja zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych w stopniu odpowiednim do przypadających im zadań. Konkretyzacją tego przepisu jest art. 167 ust. 4 Konstytucji RP wskazujący, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Z literalnego brzmienia tych przepisów wydaje się wynikać obowiązek zmiany przez ustawodawcę udziału j.s.t. w dochodach publicznych w przypadku każdej zmiany w zakresie zadań jednostek (zarówno odjęcia, jak i dodania zadań, a także w odniesieniu do modyfikacji zakresu zadania już nałożonego).

[243] N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 12; wyroki TK o sygn.: K 24/02; U 5/04.

określonych zadań publicznych w przypadku podjęcia wątpliwości w tym zakresie.

Konstytucja RP wskazuje także na ograniczenia samodzielności j.s.t., których przykładem jest nadzór nad działalnością organów j.s.t. prowadzony przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych – przez regionalne izby obrachunkowe. Co istotne, ograniczenie to sprowadza się do weryfikacji działań organów j.s.t. pod kątem legalności, tj. zgodności z prawem dokonywanych przez nie czynności (art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Poza kontrolą organów nadzoru pozostaje zasadniczo celowość, efektywność czy racjonalność danych działań jednostek, o ile działania te odpowiadają przepisom prawa. Nadzór nad legalnością działań samorządu terytorialnego może jednak ingerować w samodzielność jednostek w sytuacjach, w których organy nadzoru przekraczają swe kompetencje bądź błędnie stosują przepisy prawa. Z tej przyczyny jednostki mogą korzystać z ochrony sądowej i zaskarżać rozstrzygnięcia organów nadzoru do sądu administracyjnego, co pozwala na ostateczną weryfikację sprawy przez niezależny sąd składający się z niezawisłych sędziów.

Jak już wspomniano, regulacje istotne dla ustroju j.s.t. i ich finansowania zawierają ustawy szczegółowe (ustawy o samorządach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim). Oprócz nich jednak równorzędną rolę odgrywa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[244], określająca sposób funkcjonowania systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce (np. przyznaje określone dochody publiczne j.s.t. stanowiące ich dochody własne, reguluje sposób gromadzenia dochodów j.s.t., zakres transferów pionowych i poziomych oraz tryb ich przekazywania samorządom)[245].

Na uwagę w kontekście ustroju finansowego j.s.t. w Polsce zasługują także wybrane regulacje ustawy o finansach publicznych[246]. Odnoszą się one

[244] Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 356 ze zm.).

[245] Według danych Komitetu Regionów autonomia dochodowa w Polsce w 2018 r. była na znacznie niższym poziomie niż średnia krajów UE, a co za tym idzie – dochody j.s.t. były w większości uzależnione od transferów pionowych z budżetu państwa – por. Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Rzeczypospolitej Polskiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.): „Revenue autonomy (own revenues relative to total resources available) at the local level is lower than the EU average (41% versus 53% in 2018), which indicates a dependency on central government transfers that is higher than the EU average (59% versus 48% in 2018)". Według danych OECD w 2020 r. 63,5% wszystkich dochodów j.s.t. stanowiły transfery pionowe z budżetu państwa, dochody podatkowe – 29,3%, a pozostałe źródła – 7,2% – por. Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej, 2022, https://www.sng-wofi.org/country-profiles/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

[246] Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

częściowo do uchwalania i konstruowania budżetu j.s.t.[247]. Kwestia ta bezpośrednio związana jest z samodzielnością finansową, gdyż wskazane przepisy umożliwiają j.s.t. swobodne – w granicach przewidzianych prawem – kształtowanie swojego budżetu (zwłaszcza kształtowanie limitu poszczególnych wydatków czy planowanych dochodów jednostki w danym roku budżetowym). Mimo wielu ograniczeń prawnych procesu kształtowania budżetu j.s.t. (np. indywidualny wskaźnik zadłużenia, stanowiący swego rodzaju limit zadłużania się j.s.t.[248] i wpływający na konieczność ograniczania przez j.s.t. wydatków finansowanych zobowiązaniami dłużnymi) organy stanowiące jednostek decydują o ostatecznym kształcie budżetu. Poszczególne elementy budżetu są determinowane przepisami prawa (np. konieczność uwzględnienia wydatków na określone zadania zlecone przez organy centralne), jednakże w odniesieniu do części potencjalnych pozycji budżetowych (wydatków czy dochodów) jednostki same decydują o ich zawarciu w budżecie (np. decydują, jakie konkretnie działania w zakresie zadań własnych będą wykonywać i jaką wysokość środków publicznych na nie przekażą, np. czy zlecą wybudowanie określonej drogi publicznej albo określonego budynku użyteczności publicznej bądź zrealizują obydwie inwestycje w tym samym roku budżetowym). Swoboda jednostek w kształtowaniu swojego budżetu w praktyce ograniczona jest głównie poziomem zasobów finansowych, którymi j.s.t. dysponują (z dochodów: własnych, transferów pionowych i poziomych). Brak środków publicznych faktycznie powoduje rezygnację przez j.s.t. z poniesienia części wydatków, a co za tym idzie – z części zadań, których wykonanie miało być sfinansowane ze środków publicznych pochodzących z budżetu j.s.t.

2.2.3. Republika Litewska

Przepisy zawarte w Konstytucji RL[249] – znacznie skromniej w stosunku do Konstytucji RP – regulują zasady działania samorządu terytorialnego, co przekłada się na szerszy zakres spraw z tej materii pozostawiony do unormowania w ustawach zwykłych. Powyższe nie stanowi jednak wyjątku, gdyż większość przepisów zawartych w Konstytucji RL, w tym wyrażających zasady naczelne i zasady szczegółowe ustroju Republiki Litewskiej (np. odnoszące się do finansów publicznych) czy wskazujących na prawa oraz wolności człowieka i obywatela, została uregulowana przez litewskiego ustrojodawcę w sposób bardziej

[247] Por. w szczególności dział V u.f.p.

[248] Por. art. 243 u.f.p.

[249] Konstytucja Republiki Litewskiej, przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum w dniu 25.10.1992 r., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

lakoniczny w porównaniu do polskiej konstytucji[250]. Niemniej całościowa analiza poszczególnych regulacji zawartych w Konstytucji RL prowadzi do wniosku, że zamiar ustrojodawcy litewskiego w odniesieniu do regulacji ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa jest zbieżny z tym wynikającym z Konstytucji RP, co ma swoje przełożenie na ukształtowanie zasad organizacji i finansowania j.s.t.[251].

Jeśli chodzi o ustrój samorządu terytorialnego na Litwie, to jego źródła pośrednio można doszukać się w art. 33 *in principio* Konstytucji RL, wskazującym na prawo każdego obywatela do uczestniczenia w zarządzaniu krajem bezpośrednio. Jest to, rzecz jasna, bardzo ogólna norma, ale analizowana łącznie z przepisami zawartymi w sekcji X Konstytucji RL, a zwłaszcza z art. 119, pozwala na wykreowanie *sui generis* obywatelskiego prawa do samorządu terytorialnego. Mimo że wskazany przepis art. 119 odnosi się do zapewnienia prawa do samorządu określonym przez ustawę jednostkom administracyjnym państwa, wydaje się, że za tym stwierdzeniem ustrojodawcy stało nie tylko odwołanie do technicznego terytorialnego (administracyjnego) podziału państwa, lecz także do terytorialnego zorganizowania (zgrupowania) danej społeczności, a więc do czynnika ludzkiego, tj. obywateli (mieszkańców) danej wspólnoty terytorialnej. Prawo to, jak w przypadku Polski, jest zatem wykonywane przez obywateli i innych stałych mieszkańców danej jednostki administracyjnej w sposób polegający na wyborze określonych reprezentantów do organów uchwałodawczych j.s.t. (o czym traktuje art. 119, tj. na podstawie zasady demokracji pośredniej, przedstawicielskiej)[252]. Omawiana regulacja

---

[250] Por. np. art. 1 Konstytucji RL, który wskazuje, że: „Państwo Litewskie jest niepodległą republiką demokratyczną", a w jej preambule zawarto odwołanie do państwa prawa. Powyższe w istocie stanowi bardzo podobną, choć niejednakową regulację w stosunku do art. 2 Konstytucji RP, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej.

[251] Należy przy tym wskazać, że Konstytucja RL odnosi się do wartości charakterystycznych dla demokratycznych państw współczesnych, takich jak: państwo prawa, suwerenność narodu, równoważenie się władz. Szerzej: A. Astrauskas, *Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar*, „Public Policy and Administration" 2013/12(2), s. 260–271; D. Šaparnienė, A. Lazauskienė, *Local Government in Lithuania*, w: A.-M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective*, Madrid 2012, s. 389–410; P. Kierończyk, *Konstytucja litewska na tle polskiej ustawy zasadniczej (porównanie ogólnych cech, w tym katalogu zasad naczelnych)*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2018/XL, s. 681–698; G. Žigienė, J. Čiburienė, M.W. Chandler, *Local government finance in Lithuania*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008, s. 229–254.

[252] Szerzej: K. Bandarzewski, *Samorząd terytorialny we współczesnych konstytucjach Polski i Litwy*, w: M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 2, Kraków 2014, s. 525–537.

wskazuje również na zasadę terytorialnego podziału państwa, choć nie odnosi się do podstaw wyodrębnienia poszczególnych wspólnot terytorialnych (jak np. w polskiej konstytucji). Materia ta została uzupełniona w przepisach ustrojowych zawartych w ustawach zwykłych[253]. Jednakże już zgodnie z regulacją zawartą w art. 119 Konstytucji RL możliwe jest zdekodowanie celu utworzenia samorządu, skupiającego się na wykonywaniu przez j.s.t. zadań ważnych dla wyodrębnionych terytorialnie wspólnot. Świadczy o tym bowiem wskazanie przez ustrojodawcę litewskiego na „prawo do samorządu" poszczególnych wspólnot. Ustrojodawca dał przez to wyraz swojej decyzji o implementacji do ustroju państwa koncepcji samorządu terytorialnego, której podstawowym założeniem jest właśnie przyznanie mieszkańcom danej wspólnoty możliwości decydowania o sprawach dla niej ważnych i realizowania związanych z tymi sprawami zadań publicznych („samozarząd")[254]. Co istotne, Konstytucja RL nie wskazuje nawet podstawowej jednostki (administracyjnej) samorządu terytorialnego (w przeciwieństwie do Konstytucji RP traktującej o gminach). W omawianym art. 119 Konstytucji RL wskazuje się tylko, że prawo do samorządu zapewnia się określonym przez ustawę jednostkom administracyjnym państwa, które wykonywane jest przez właściwe rady samorządowe (tj. organy uchwałodawcze). Powyższe zostało uzupełnione przez zasadę wsparcia samorządu terytorialnego przez organy centralne (państwo), z jednoczesnym wskazaniem na działanie j.s.t. w sposób wolny i samodzielny, w granicach określonych przez Konstytucję RL i ustawy (art. 120).

Niewątpliwie przytoczone przepisy są przejawem zasady decentralizacji władzy publicznej, gdyż statuują podstawowe cechy tego procesu, jakimi są: utworzenie jednostek wyodrębnionych terytorialnie oraz wyposażenie ich w samodzielność. Mimo zatem, że zasada decentralizacji władzy publicznej nie została wprost wyrażona w Konstytucji RL, możliwa jest jej rekonstrukcja na podstawie wymienionych cech charakterystycznych tego procesu[255].

W Konstytucji RL zawarto również dwa istotne przepisy wskazujące na samodzielność finansową j.s.t. Są nimi:

1) art. 121 – wyrażający prawo jednostek do ustalania i uchwalania swoich budżetów oraz do nakładania w trybie przewidzianym przez ustawę

[253] W szczególności por. art. 1 i 2 ustawy o jednostkach administracyjnych terytorium i ich granicach z 19.07.1994 r. (Republika Litewska), https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0120FD7BCFFC/asr (dostęp: 16.04.2024 r.); podstawową jednostką terytorialną w Litwie jest gmina, a powiat jest wyższą jednostką administracyjną, której zarządzanie jest organizowane przez rząd Republiki Litewskiej w sposób określony w ustawie.

[254] Szerzej: G. Žilinskas, *Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai (Constitutional Aspects of Development of Local Governance in the Republic of Lithuania)*, „Public Policy and Administration" 2010/33, s. 57–68.

[255] Szerzej: K. Strongowska-Pyrzyk, *Organizacja samorządu*…, s. 50–57.

podatków lokalnych, w tym do obniżania ich stawek na swoim terytorium (władztwo daninowe);
2) art. 127 – odnoszący się wprost do samodzielności budżetów j.s.t., które wraz z budżetem państwa tworzą system budżetowy Republiki Litewskiej[256].

Warto przy tym wskazać na samodzielność budżetową j.s.t., która powinna być rozumiana jako możliwość swobodnego ustalania treści budżetu (a więc m.in. poszczególnych wydatków j.s.t. i ich wysokości w danym roku budżetowym). Powyższe wskazuje na to, że o samodzielności j.s.t., zwłaszcza finansowej, stanowią podstawowe zasady ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego w Litwie, podobnie jak w przypadku RP[257].

Omawiana ustawa zasadnicza Litwy przyznaje także ochronę sądową radzie samorządowej w przypadku naruszenia jej uprawnień (art. 122). Warto zaznaczyć, że działalność rad samorządowych (w tym także ich organów wykonawczych, urzędników), która narusza prawa obywateli i organizacji, podlega kontroli sądowej (art. 124).

Konstytucja RL wskazuje na jednostki administracyjne wyższego szczebla, których sposób zarządzania organizuje rząd (władza centralna), na zasadach określonych w ustawie zwykłej (art. 123). Ponadto wyznaczeni przez rząd pełnomocnicy kontrolują przestrzeganie Konstytucji RL i ustaw oraz wykonanie uchwał rządu przez samorządy. W trybie i w przypadkach przewidzianych przez ustawę Sejm RL może na terytorium jednostek samorządowych na czas określony wprowadzić zarządzanie bezpośrednie (art. 123).

Szczególną rolę w organizacji i finansowaniu j.s.t. na Litwie[258] odgrywa ustawa o samorządzie terytorialnym RL[259]. Zawiera ona bowiem wiele regulacji zbliżonych do polskich ustaw samorządowych, a szczególności:

---

[256] Szerzej: G. Davulis, *Analysis of a situation on local taxes in Lithuania*, „Intellectual Economics" 2009/1(5), s. 21–29; G. Davulis, K. Peleckis, N. Slavinskaitė, *Development of local municipality taxes and principles of fiscal policy in Lithuania*, „American International Journal of Contemporary Research" 2013/3/8, s. 38–50.

[257] Szerzej: R. Mačiulytė, P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*, Vilnius 2007; A. Astrauskas, I. Gecikova, *Similarities and differences in local self-government in Lithuania and Slovakia*, „American International Journal of Social Science" 2014/3(5), s. 153 i n.; G. Davulis, *The analysis of finance system of Lithuanian local authorities*, „Intelektinė Ekonomika" 2007/1(1), s. 29–39.

[258] Szerzej: D. Šaparnienė, A. Lazauskienė, O. Mejerė, V. Juknevičienė, *Local Self-Government in Lithuania*, w: B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec (red.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021, s. 228 i n.

[259] Ustawa o samorządzie terytorialnym Republiki Litewskiej z 7.07.1994 r., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

1) wskazuje, że samorząd terytorialny jest fundamentem rozwoju państwa demokratycznego (art. 1);
2) wskazuje, że samorząd terytorialny opiera się na prawie mieszkańców do samodecydowania o sprawach wspólnoty w granicach określonych przepisami prawa (art. 3 ust. 2) oraz udziału w zarządzaniu sprawami publicznymi dotyczącymi jednostki (art. 4 ust. 9);
3) wskazuje, że samorząd terytorialny opiera się na zasadzie samodzielności (art. 4 pkt 2)[260] oraz legalizmu (art. 4 pkt 6);
4) statuuje, że jednostki wykonują zadania własne oraz zlecone (z zakresu administracji rządowej) (art. 5–7);
5) wprowadza zasady kontroli i nadzoru działalności jednostek ze strony właściwych organów (w tym przedstawicieli organów rządowych) (rozdział VI);
6) przyznaje jednostkom prawo własności do mienia komunalnego, którym mogą zarządzać swobodnie według własnego uznania i w granicach określonych przepisami prawa (art. 48);
7) przyznaje jednostkom ochronę sądową w przypadku naruszenia ich praw (rozdział XII);
8) wprowadza katalog dochodów j.s.t. obejmujący m.in. dochody własne (jak dochody z podatków czy pożytki z mienia komunalnego) czy transfery pionowe (z budżetu państwa) (art. 50);
9) reguluje ustrój organizacyjny jednostek (w tym organy uchwałodawcze i wykonawcze) (rozdziały IV i VII).

Istotna z punktu widzenia finansowania j.s.t.[261] w Republice Litewskiej jest także ustawa o metodologii ustalania dochodów RL[262]. Zawiera ona bowiem regulacje dotyczące źródeł dochodów budżetu samorządu terytorialnego (art. 2 – dochody podatkowe, dochody niepodatkowe, transfery pionowe z budżetu państwa), w tym określa zasady wyliczania transferów pionowych

[260] Ustawa o samorządzie terytorialnym RL posługuje się sformułowaniem „wolności w samodzielności" – ang. „freedom of independence and activity of municipalities in accordance with the competence denoted in the Constitution and laws".

[261] Szerzej: D. Šaparnienė, A. Lazauskienė, O. Mejerė, V. Juknevičienė, *Local Self-Government…*, s. 309 i n.; D. Mingelaite, V. Novikevicius, *Legal Regulation of Municipal Budgets' Revenue in Lithuania*, b.d., https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/MingelaiteDovile_NovikeviciusVaitiekus.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.); N. Slavinskaite, G. Davulis, K. Paleckis, *Fiscal decentralization in the public sector of Lithuania: possibilities of development*, „International Journal of Contemporary Economics & Administrative Sciences" 2015/3/4(5), s. 67–84.

[262] Ustawa o metodologii ustalania dochodów budżetów gminnych z 2.07.1997 r. (Republika Litewska), https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F960F4CF3005/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

dla poszczególnych jednostek. Przykładowo w art. 5 ustawy wskazuje się, że środki z takich transferów przeznacza się m.in. na wyrównanie podatku dochodowego od osób fizycznych gmin czy na wyrównanie różnic w strukturze wydatków gminnych uwarunkowanych obiektywnymi czynnikami, niezależnymi od działań jednostki. Z punktu widzenia systematyki i materii legislacyjnej regulacja ta jest podobna do polskiej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[263].

2.2.4. Republika Czeska

Konstytucja RCz[264] podnosi do rangi zasady ustrojowej samodzielność j.s.t., wskazując w art. 8, że zagwarantowane jest prawo autonomicznych j.s.t. do samodzielności. Jest to niewątpliwie emanacja zasady decentralizacji, która nie została wyrażona wprost w żadnym przepisie Konstytucji RCz[265]. Jednakże analiza regulacji zawartych w rozdziale VII Konstytucji RCz skłania do przyjęcia jednoznacznej konkluzji, że u podstaw utworzenia samodzielnego samorządu terytorialnego w Czechach stoi idea podziału władzy publicznej między jednostki centralne i terenowe, tak aby to właśnie władze samorządowe – w pierwszej kolejności – decydowały w sprawach samorządu[266]. Regulacje z rozdziału VII potwierdzają również, że pierwotnym prawem, z którego wywodzi się w ustroju Czech koncepcję samorządu terytorialnego, jest prawo

[263] Co ciekawe, według dostępnych raportów j.s.t. na Litwie są w bardzo wysokim stopniu uzależnione od transferów poziomych – por. Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Republice Litewskiej, 2016, s. 2, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Lithuania.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.): „Municipalities are highly dependent on central government transfers and subsidies which represent almost 90% of their revenue". Potwierdza to także informacja dotycząca Litwy, zamieszczona przez Komitet Regionów: „Revenue autonomy (own revenues relative to total resources available) at the local level (municipalities) was below the EU average (12% versus 53% in 2017), this entails a rate of dependency on central government transfers that is higher than the EU average (91% versus 48%). Local own revenues represent 3% of total government revenues, lower than the EU average of 13%" – por. Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Republiki Litewskiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

[264] Konstytucja Republiki Czeskiej z 16.12.1992 r., https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1?text=Ústava+České+republiky (dostęp: 16.04.2024 r.).

[265] Szerzej: P. Rychetský, T. Langášek, T. Herc, P. Mlsna, *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář (Constitution of the Czech Republic. Safety Act of the Czech Republic. Comment)*, Praha 2015, s. 1043 i n.

[266] Por. zwłaszcza art. 100 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 104, 105. Szerzej: P. Průcha, *Aktuální otázky reformy veřejné správy (Current Issues of Public Administration Reform)*, Brno 2000; idem, *Místní správa (Local Government),* Brno 2011.

do samorządu[267]. Wskazuje na to w szczególności art. 100 Konstytucji RCz, zgodnie z którym j.s.t. są terytorialnymi społecznościami obywateli, mającymi prawo do samorządu. Co ciekawe, czeski ustrojodawca charakteryzuje prawo do samorządu jako prawo przysługujące zbiorowości (grupie osób / społeczności) zamieszkującej określone terytorium kraju. Nie ma jednak wątpliwości, że takie prawo do samorządu na tle przepisów Konstytucji RCz może być również rozważane jako indywidualne prawo każdego z mieszkańców kraju. Ponadto ustrój administracyjny Czech został ustanowiony na poziomie Konstytucji RCz. Jest on dwustopniowy i tworzą go gminy jako podstawowe j.s.t. oraz kraje (regiony) jako jednostki wyższego szczebla (art. 99).

Samodzielność j.s.t. podkreślają przepisy art. 101 ust. 1 i 2, zgodnie z którymi j.s.t. są samodzielnie administrowane przez organy przedstawicielskie. Ta z pozoru lakoniczna i techniczna norma prawna ma istotne znaczenie pod kątem przyznania jednostkom samodzielności. Administrowanie jednostek w sposób samodzielny powinno bowiem oznaczać możliwość podejmowania decyzji istotnych dla tych jednostek i dla zgromadzonych w nich mieszkańców – bez wpływu władzy centralnej[268]. Samodzielność tę jeszcze bardziej ugruntowuje brzmienie art. 101 ust. 4 Konstytucji RCz, z którego wynika, że państwo może ingerować w działalność j.s.t. tylko w przypadku, gdy wymaga tego ochrona ustawy i tylko w sposób określony ustawą. Władze centralne zatem nie mają dowolności w ingerowaniu w działalność j.s.t., a jeżeli chcą tego dokonać, muszą postępować zgodnie z zasadą legalizmu, tj. mieć kompetencję do dokonania takiej ingerencji określoną w przepisach prawa. Podobnie możliwe jest zobowiązanie j.s.t. do wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej jedynie na podstawie przepisów ustawy (art. 105). Taka ochrona przed ingerencją władz centralnych w samodzielność j.s.t. jest spójna z ukształtowaną w Konstytucji RP[269].

Co istotne, czeski ustrojodawca wprowadza nakaz ustawowego określenia kompetencji „organów przedstawicielskich" j.s.t. (art. 104 ust. 1 Konstytucji RCz). Ma to na celu w szczególności zapewnienie stabilności kompetencji

---

[267] Por. L. Bahýľová, J. Filip, P. Molek, M. Podhrázký, V. Šimíček, L. Vyhnánek, *Ústava České republiky. Komentář*, Praha 2010, s. 140–141.

[268] Por. M. Radvan, P. Mrkývka, J. Schweig, *Local Self-Government in Czech Republic*, w: B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec (red.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021, s. 89–120; P.J. Bryson, *„State administration" vs. self-government in the Slovak and Czech Republics,* „Communist and Post-Communist Studies" 2008/41(3), s. 339–358; K. Müllerová, *The municipal autonomy in the Czech Republic*, w: P. Mrkývka (red.), *System of Financial Law. General Part*, Brno 2015, s. 325–337; P.J. Bryson, G.C. Cornia, *Fiscal decentralization in the Czech Republic: problems and prospects*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008, s. 141–160.

[269] Por. zasadę legalizmu – art. 7 i art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.

organów uchwałodawczych j.s.t., a tym samym eliminację ryzyka ich zmiany na podstawie aktów podustawowych. Poza tym na poziomie przepisów konstytucyjnych określono bardzo ogólnie kompetencje organu przedstawicielskiego j.s.t. skupiające się wokół podejmowania decyzji w sprawach samorządu (tj. związanych ze wspólnotą samorządową) oraz uchwalania powszechnie obowiązujących przepisów prawa (art. 104 ust. 3 Konstytucji RCz). Ta generalna wytyczna ma jednak istotne znaczenie dla decentralizacji i samodzielności, gdyż wprost wskazuje, że to samodzielny organ przedstawicielski ma decydować – w pierwszej kolejności – o sprawach społeczności lokalnej. Co więcej, posiadając kompetencje prawodawcze, jest on władny do uchwalania wiążących powszechnie przepisów, co przekłada się na możliwość realnego kształtowania polityki lokalnej przez j.s.t. Samodzielność jednostek została także podkreślona przez przyznanie im podmiotowości prawnej, tak aby mogły one występować w obrocie prawnym, np. posiadać majątek i nim dysponować. Ustrojodawca wskazuje bowiem, że j.s.t. są korporacjami (art. 101 ust. 3 Konstytucji RCz) będącymi odpowiednikiem osób prawnych w polskim porządku prawnym. Tym samym mogą być one podmiotem praw i obowiązków, m.in. mogą nabywać prawa majątkowe[270]. W celu zapewnienia j.s.t. samodzielności na poziomie ustrojowym, w tym samodzielności finansowej, istotne jest nie tylko to, że mogą one posiadać własny majątek, ale również to, że prowadzą gospodarkę, opierając się na własnym budżecie, tj. budżecie projektowanym, uchwalanym i wykonywanym przez j.s.t., zgodnie z ich potrzebami (autonomia budżetowa).

Ponadto ustawodawca zwykły reguluje organizację i finansowanie j.s.t. w Czechach w kilku aktach prawnych, zbliżonych strukturalnie oraz pod względem materii w nich zawartej do polskich ustaw samorządowych. Są nimi w szczególności ustawa o gminach RCz i ustawa o krajach RCz. Ich przepisy częściowo powtarzają i rozwijają materię uregulowaną w Konstytucji RCz. Między innymi wskazują wprost na wyjątkowy status j.s.t. jako podmiotów organizacyjnie i majątkowo wydzielonych od organów władzy centralnej, które w szczególności posiadają własny majątek, a swoje zadania wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność[271]. Podstawowym przedmiotem działalności j.s.t. są sprawy związane ze sprawami jej mieszkańców i terytorium, które dana jednostka obejmuje. Jednostka ma dbać o ogólny rozwój

[270] Szerzej: P. Mrkývka, *Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy (Some Reflections on the Material Base of Public Administration)*, „Časopis pro právní vědu a praxi" 2003/2, s. 153–157.

[271] Por.: art. 2 ust. 1–2 ustawy z 12.04.2000 r. o gminach (RCz), https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128# (dostęp: 16.04.2024 r.); art. 1 ust. 2 ustawy z 12.04.2000 r. o krajach (RCz), https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129/zneni-20240101 (dostęp: 16.04.2024 r.).

swojego terytorium i o potrzeby swoich obywateli, a w wypełnianiu swoich zadań ma chronić również interes publiczny[272].

Ustawy przewidują też podział zadań j.s.t. na zlecone (delegowane) z zakresu administracji centralnej oraz zadania własne związane z przysługującą jednostkom samodzielnością. O samodzielności tej traktują w szczególności art. 7 ust. 1, art. 35 ustawy o gminach RCz oraz art. 2 ust. 1 oraz art. 14 ustawy o krajach RCz. Statuują one, że zarówno gmina, jak i kraj (dalej tłum. jako: region) prowadzą swoje sprawy samodzielnie. Prawodawca samodzielność tę łączy z tzw. kompetencjami samodzielnymi w przypadku gmin oraz kompetencjami odrębnymi wspólnoty w odniesieniu do regionu[273]. W istocie jednak treść samodzielności gmin i regionów jest taka sama. Oznacza ona możliwość wykonywania swych zadań przez jednostkę w sposób niezależny od organów państwowych (centralnych). Podkreśla się to zwłaszcza poprzez uregulowanie wyjątków, w których – w przypadku gminy – władze regionalne i państwowe (centralne), a w przypadku regionu – organy państwowe (centralne) – są uprawnione do ingerencji w wykonywane przez jednostkę kompetencje samodzielne. Wyjątkiem tym jest sytuacja, gdy taka ingerencja jest konieczna dla ochrony prawa. Może się ona odbyć tylko w sposób określony ustawą.

Oba omawiane akty prawne regulują także otwarty katalog zadań własnych (kompetencji samodzielnych) j.s.t. Artykuł 35 ust. 1 i 2 ustawy o gminach RCz wskazuje, że do samodzielnej kompetencji gminy należą sprawy, które służą gminie i jej obywatelom, o ile nie zostały one przekazane regionom na podstawie ustawy lub nie należą do zadań zleconych. Ponadto regulacje te wskazują konkretne zadania gminy (np.: sprzyjanie warunkom rozwoju opieki społecznej, zaspokajanie mieszkaniowych potrzeb swoich obywateli, ochrona i rozwój opieki zdrowotnej, transportu i komunikacji, oświaty i wychowania). Zadania własne regionów rozumiane są podobnie, należą bowiem do nich sprawy, które pozostają w interesie regionu i jego obywateli, o ile nie należą do zadań zleconych regionu (z zakresu administracji rządowej / państwowej). Ustawodawca ustanawia w tym zakresie katalog otwarty i wskazuje jedynie przykładową materię takich kompetencji samodzielnych (np. koordynacja rozwoju obszaru geograficznego regionu, kompetencje planistyczne związane z zagospodarowaniem terenów regionu). Ponadto zakres kompetencji samodzielnych j.s.t. może być ograniczony jedynie w drodze ustawy. Prawodawca czeski zastosował w tym zakresie typowy mechanizm ustawowego ustalania i ograniczania kompetencji j.s.t. w celu zagwarantowania ich trwałości i niezmienności w przypadku próby ich zmiany, w tym ograniczenia w drodze aktów podustawowych.

---

[272] Por. art. 2 ust. 2 ustawy o gminach RCz, art. 2 ust. 3, art. 14 ust. 1 ustawy o regionach RCz.

[273] Zamiennie nazywane dalej zadaniami własnymi lub kompetencjami samodzielnymi.

Samodzielność finansowa[274] gmin i regionów uwypuklona została w szczególności w ustawie o podziale dochodów RCz[275] oraz w ustawie o zasadach budżetowych RCz[276]. Pierwsza z nich reguluje partycypację j.s.t. w dochodach podatkowych państwa poprzez wskazanie szczegółowego sposobu obliczania takiej partycypacji, uzależnionej m.in. od zaludnienia danej j.s.t. (zwłaszcza art. 3 i 4)[277]. Druga regulacja skupia się na wskazaniu dochodów j.s.t. (art. 7 i 8) oraz wprowadza przepisy organizacyjne dotyczące uchwalania i wykonywania budżetu j.s.t.[278]. W swojej systematyce jest ona zbliżona do przepisów polskich aktów prawnych: ustawy o finansach publicznych i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[279].

---

[274] Szerzej: I. Pařízková, *Finance územních samosprávných celků (Local Self-Government Units Finance),* Brno 1998; eadem, *Finanční právo: finance územní samosprávy (Financial Law: Local Self-Government Finance)*, Brno 2005. Co ciekawe, według danych Komitetu Regionów decentralizacja finansów publicznych w Republice Czeskiej jest wyższa niż przeciętna w krajach UE: „Revenue autonomy (own revenue relative to total resources available) at the local level (regions and municipalities) is higher than the EU average (59% versus 53% in 2018), which entails a rate of dependency on central government transfers that is below the EU average (42% versus 48% in 2018). Local own revenues represented 18% of total government revenues in 2018, a value marginally higher than the EU average (13%)". Gminy mają szerszą swobodę dochodową z racji uczestnictwa w podziale przychodów z podatków, regiony zaś finansowane są w większości z transferów pionowych z budżetu państwa: „The major source of revenue for municipalities is local taxes – shared taxes (notably VAT, which contributes to 40% of overall tax revenue) and non-shared taxes (mostly the real-estate tax, the marginal rate of which can be set discretionally by each municipality) [...] Regions have a lower revenue autonomy compared to municipalities, as their major source of revenues are transfers from the central government" – por. Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Republiki Czeskiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Czechia-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

[275] Ustawa z 29.06.2000 r. o ustaleniu dochodów budżetowych z niektórych podatków dla jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych państwowych funduszy celowych (ustawa o ustaleniu podatków budżetowych), https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-243 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[276] Ustawa z 7.07.2000 r. o zasadach budżetowych dla budżetów terytorialnych, https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[277] Szerzej: M. Radvan, *Municipalities and gambling taxation in the Czech Republic*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government" 2017/15(3), s. 529–540. Jak wynika z Raportu OECD dotyczącego finansów samorządu terytorialnego w Republice Czech, 2016, s. 2, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Czech-Republic.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.), w 2013 r. udział j.s.t. w przychodach z podatków stanowił 48,5% wszystkich dochodów j.s.t.; 35% wszystkich dochodów stanowiły transfery pionowe z budżetu państwa, a 16,5% wszystkich dochodów stanowiły inne niż wymienione wyżej dochody.

[278] Szerzej: J. Peková, *Hospodaření a finance územní samosprávy (Management and Local Self-Government Finance),* Praha 2004.

[279] Szerzej na ten temat zob. dwa rozdziały w pracy zbiorowej: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań*

2.2.5. Republika Słowacka

Konstytucja RS[280] szczegółowo reguluje materię ustroju samorządu terytorialnego w tytule IV, jednakże już w przepisach dotyczących podstawowych praw i wolności (tytuł II) ustrojodawca dostrzega rolę samorządu terytorialnego w ustroju państwa. Po pierwsze, w art. 30 Konstytucji RS wskazuje się, że obywatele mają prawo uczestniczyć w zarządzaniu sprawami publicznymi bezpośrednio albo poprzez wolny wybór swoich przedstawicieli. Następnie dodaje się, że realizacją tego prawa podmiotowego jest m.in. uprawnienie do wybierania i bycia wybieranym do organów samorządowych gmin i do organów wyższych jednostek terytorialnych[281]. Nie jest to, co prawda, wyrażone wprost przez ustrojodawcę prawo do samorządu terytorialnego, jednakże przytoczony przepis łączy zarządzanie sprawami publicznymi przez obywateli za pośrednictwem samorządu terytorialnego i za pomocą stosownych organów w jego ramach tworzonych (demokracja pośrednia). Po drugie, art. 58 ust. 2 Konstytucji RS dostrzega odrębność budżetów j.s.t. od budżetu państwa.

Regulacje zawarte zaś w tytule IV Konstytucji RS są charakterystyczne dla współczesnych państw demokratycznych[282]. Ustrojodawca słowacki w art. 64 i 65 ustanawia wielostopniowy samorząd terytorialny, wskazując, że to gmina jest podstawową jednostką tego samorządu. Poza gminą Konstytucja RS dopuszcza istnienie także „wyższych jednostek terytorialnych", co zostało odzwierciedlone w przepisach ustaw zwykłych przez ukształtowanie krajów (regionów). Ponadto w Konstytucji RS podkreśla się, że j.s.t. zrzeszają osoby stale zamieszkujące na ich obszarze (art. 64a zdanie pierwsze)[283].

---

a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government, Warszawa 2016; M. Janovec, *Local self-government financing through municipal bonds based on art. 9, sec. 8 of European Charter of Local Self-Government*, s. 144 i n.; M. Kozieł, *Financing of tasks of local self-government units in the Czech Republic*, s. 165 i n.

[280] Konstytucja Republiki Słowackiej z 1.09.1992 r., https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

[281] Jest to przepis szczegółowy odnoszący się do uprawnień cudzoziemców w zakresie opisanego prawa podmiotowego.

[282] Szerzej: J. Nemec, *Local government finance in Slovakia*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008, s. 391–413; E. Žárska, M. Šebová, *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*, Bratislava 2005; J. Nemec, P. Berčík, P. Kukliš, *Local governments in Slovakia*, w: T.M. Horvath (red.), *Decentralisation: Experiments and Reforms*, Budapest 2000, s. 297–342.

[283] Szerzej: D. Klimovský, *Territorial consolidation and inter-communal co-operation at the local level in the Slovak Republic*, w: P. Swianiewicz (red.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe,* Budapest 2010, s. 237–253; idem, *Slovakia as decentralization champion: Reality or myth?*, „Regions: The Voice of the Membership" 2015/298(2), s. 14 i n.; L. Trellová, *Ústavné formy, prejavy a premeny samosprávy*, w: V. Bujňák (red.), *30 rokov Ústavy Slovenskej*

Analiza przepisów Konstytucji RS prowadzi także do wniosku, że zadania j.s.t. zostały – klasycznie – podzielone przez prawodawcę na zadania określone ustawą (odpowiednik zadań własnych)[284] i zlecone (z zakresu terenowej administracji państwowej) (art. 65, art. 67, art. 68, art. 71 ust. 1).

Co istotne, w art. 64 Konstytucji RS prawodawca przyznaje samodzielność wszystkim j.s.t. jako terytorialnym jednostkom administracyjnym Republiki Słowackiej, której to szczegóły ma dookreślać ustawa. Warto jednak zwrócić uwagę, że ustrojodawca wskazuje również na gwarancje samodzielności j.s.t. na poziomie konstytucyjnym. W art. 67 ust. 2 został bowiem ustanowiony dopuszczalny wyjątek ingerencji jakiegokolwiek podmiotu w samodzielność j.s.t. (w tym w obowiązki j.s.t. czy przez ustanowienie ograniczeń w wykonywaniu uprawnień samorządu terytorialnego) wyłącznie na podstawie przepisów ustawy lub umowy międzynarodowej. Dodatkowo w ust. 3 omawianego artykułu podkreśla się, że państwo może ingerować w działalność j.s.t. tylko w sposób określony ustawą. Podmiotowość j.s.t. oraz możliwość zapewnienia im realnego wpływu na kształtowanie polityki samorządowej (lokalnej) poprzez wykonywanie zadań nałożonych na samorząd, w tym zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zostały wzmocnione kompetencją j.s.t. do uchwalania powszechnie obowiązujących przepisów prawa (zarządzeń) (art. 68 oraz art. 71 ust. 2 Konstytucji RS).

Szczególne rozwiązania prawne celem wzmocnienia samodzielności finansowej j.s.t. przewidują kolejne przepisy Konstytucji RS, w tym zawarte w art. 65. Przyznają one j.s.t. osobowość prawną oraz kompetencję do samodzielnego gospodarowania własnym majątkiem i swoimi środkami finansowymi na zasadach określonych w ustawie. Ustrojodawca słowacki zatem, podobnie jak polski w przypadku Konstytucji RP, podnosi do rangi przepisów ustrojowych samodzielność j.s.t. w gospodarowaniu majątkiem oraz wydatkowaniu i gromadzeniu środków publicznych (art. 65 ust. 1 Konstytucji RS)[285]. W art. 65 ust. 2 zapewniono również jednostkom źródła finansowania ich działalności, którymi przede wszystkim (w pierwszej kolejności) mają być dochody własne, uzupełniane przez dochody z budżetu państwa (dotacje państwowe mające charakter

---

republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022, Bratislava 2022, s. 77 i n.

[284] Choć Konstytucja RS wprost nie wskazuje na zadania własne, to z brzmienia kilku przepisów możliwe jest ich wyinterpretowanie – art. 65 ust. 2 traktuje bowiem o „potrzebach" j.s.t., art. 67 ust. 2 wskazuje na „uprawnienia samorządu terytorialnego", art. 68 zaś odnosi się do „zadań nałożonych na samorząd przez ustawę".

[285] B. Pytlik, *Ustrój lokalnego samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej. Ile musi się zmienić, aby wszystko pozostało tak samo?*, „Studia Politologiczne" 2022/64, s. 231 i n.

transferów pionowych)[286]. Konstytucyjne zagwarantowanie źródeł dochodów j.s.t. w Republice Słowackiej odbywa się poprzez wskazanie kategorii takich dochodów (dochody własne, dotacje państwowe) oraz ustanowienie delegacji dla ustawodawcy zwykłego do określenia, jakie podatki i opłaty stanowią dochody j.s.t. Niewątpliwie jest to wyraźna konstytucyjna możliwość wystąpienia z roszczeniem przez j.s.t. o przyznanie dotacji państwowych, które zgodnie z ustawą są im zagwarantowane. Warto również zaznaczyć, że ustrojodawca przesądził w omawianym przepisie, że partycypacja j.s.t. w podatkach i opłatach (nakładanych przez państwo) jest konieczna i ma się ona odbywać na podstawie przepisów ustawy (podobnie jak określenie innych dochodów własnych czy przyznanie dotacji). Regulacja ta jest zbliżona do art. 167 Konstytucji RP, w którym stwierdza się ogólnie, że j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych na zasadach określonych w ustawie. Konstytucyjny nakaz finansowania zadań wykonywanych przez j.s.t. za pomocą źródeł dochodów określonych w Konstytucji RS i ustawie zwykłej został również dopełniony oddzielnym nakazem pokrywania przez państwo (z budżetu państwa) kosztów j.s.t. ponoszonych na wykonywanie zadań terenowej administracji państwowej (zleconych)[287].

Z perspektywy przepisów ustawowych najważniejszą rolę w ukształtowania ustroju samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej odgrywają: ustawa o utworzeniu gmin RS[288] i ustawa o samorządzie regionalnym RS[289]. Ich

[286] Zgodnie z art. 65 ust. 2 Konstytucji RS gmina i wyższa jednostka terytorialna finansują swoje potrzeby przede wszystkim z dochodów własnych, a także z dotacji państwowych. Warto wskazać, że – jak wynika z Raportu OECD dotyczącego finansów samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej, 2016, s. 2, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Slovak-Republic.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.) – w 2013 r. w Słowacji dochody z podatków stanowiły jedynie 11% łącznych dochodów j.s.t., 69,9% łącznych dochodów jednostek stanowiły transfery pionowe z budżetu państwa, pozostałe dochody wyniosły 19,2% całości dochodów j.s.t. Co więcej – w raporcie tym wskazuje się, że tak wysokie uzależnienie od transferów pionowych wynika ze zmian ustawodawczych, które system podziału podatków zastąpiły systemem transferów z budżetu państwa. Z informacji Komitetu Regionów wynika, że w 2016 r. udział transferów pionowych w źródłach dochodów j.s.t. zwiększył się: „In 2016 subnational governments together had 74.2% of their revenues come from grants and subsidies, 17% from tariffs and fees, 1% from property income, 0.6% from social contributions, and 7.3% from taxes" – por. Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Republiki Słowackiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

[287] Szerzej: L. Cíbik, *Financovanie komunalnej samosprávy*, w: J. Bardovič, R. Brix, L. Cibik, M. Daško, M. Imrovič, G. Kopunek, J. Machyniak, D. Mikuš, B. Šramel, M. Švikruha, *Komunalna samosprava na Slovensku optikou verejnej polityki*, Trnava 2019, s. 38 i n.

[288] Ustawa Słowackiej Rady Narodowej z 6.09.1990 r. o utworzeniu gmin, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

[289] Ustawa z 4.07.2001 r. o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (ustawa o regionach samorządowych), https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

materia dotyczy klasycznych dla państwa zdecentralizowanego rozwiązań ustrojowych[290]. W odniesieniu do gmin prawodawca wskazuje w szczególności, że są one jednostkami samodzielnymi, posiadającymi osobowość prawną, które – na warunkach określonych w ustawie o utworzeniu gmin RS – samodzielnie zarządzają swoim majątkiem i swoimi dochodami (§ 1 ust. 1). Ustawa o utworzeniu gmin RS powtarza także postanowienia Konstytucji RS, wskazując, że nakładanie obowiązków na gminę lub ingerowanie w jej kompetencje możliwe jest tylko na podstawie ustawy (§ 1 ust. 2). Samodzielność w wykonywaniu zadań przez gminę statuuje § 4 ust. 1 ustawy o utworzeniu gmin RS, zgodnie z którym gminy samodzielnie decydują i wykonują wszelkie czynności związane z administrowaniem gminą i jej majątkiem, chyba że ustawa szczególna powierza te czynności państwu lub innej osobie prawnej albo fizycznej. Omawiana ustawa wskazuje zatem, że sprawy gminne (lokalne) powinny być zasadniczo prowadzone przez gminę. Został w niej zawarty także otwarty katalog zadań (własnych) gminy. Są nimi m.in. zarządzenie sprawami z zakresu podatków i opłat lokalnych czy uchwalanie własnego budżetu (§ 4 ust. 3). Ustawa o utworzeniu gmin RS precyzuje w § 5 zasady delegowania gminom zadań z zakresu administracji rządowej, zgodnie z którymi taka delegacja może odbyć się tylko na podstawie przepisów prawa, a państwo jest zobowiązane zapewnić gminie niezbędne finansowe i inne (materialne) środki czy informacje (ust. 1 i 3)[291].

Ustawa o utworzeniu gmin RS zawiera także przepisy z zakresu finansowania gmin, ich budżetu oraz zarządzania majątkiem komunalnym[292]. Ustawodawca, powtarzając przepisy Konstytucji RS, ustanawia obowiązek finansowania potrzeb gmin przede wszystkim z dochodów własnych. Dochody te mają mieć podstawowy charakter w strukturze źródeł dochodów j.s.t. Poza ustawowym wskazaniem dochodów własnych gminy doprecyzowano, że może ona otrzymywać transfery pionowe z budżetu państwa oraz korzystać ze zwrotnych źródeł finansowania oraz pozabudżetowych środków pieniężnych (§ 7 ust. 1 i 2). Państwowa dotacja celowa udzielana jest gminie na realizację programu rozwoju gminy lub innego zadania, w którym państwo ma interes (§ 7 ust. 3)[293]. Gmina może finansować swoje zadania również z fun-

---

[290] Szerzej: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej, *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska,* Bratisława 2007, s. 53 i n.; K. Sobolewska-Myślik, *Reforma administracji publicznej na Słowacji: jej przebieg i efekty*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis" 2005/20, s. 14–23; V. Nižňansky, *Decentralizácia na Slovensku – bilancia nekonečného príbehu 1995–2005*, Bratislava 2005.

[291] Szerzej: B. Pytlik, *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa 2013, s. 73.

[292] Szerzej: L. Maličká, *Financial autonomy of local governments in the Slovak Republic: A panel data investigation*, „Ekonomický časopis" 2021/69(7), s. 669–686.

[293] Jak wskazuje Komitet Regionów UE (por. Informację dotyczącą Republiki Słowackiej…), w 2018 r. zdolność j.s.t. w Republice Słowackiej do generowania i pozyskiwania

duszy połączonych z innymi gminami, krajami (regionami), osobami prawnymi lub fizycznymi (§ 7 ust. 5). Ustawa o utworzeniu gmin RS przyznaje gminom kompetencję do tworzenia komunalnych funduszy celowych na realizację swoich zadań (wspólnych dla więcej niż jednej gminy lub z innych przyczyn – § 7 ust. 6). Przedmiotowa ustawa zatem – oprócz klasycznego ustawowego przyznania dochodów j.s.t. (własnych oraz z budżetu państwa) – wprowadza możliwość współfinansowania realizacji zadań przez gminy i tworzenia w tym celu specjalnych funduszy. Jest to przykład tzw. transferów poziomych, które polegają na przepływie środków publicznych na poziomie budżetów j.s.t. Ustawa o utworzeniu gmin RS wyposaża także gminy w mienie, wskazując, że mienie gminne stanowią nieruchomości będące we własności gminy, prawa majątkowe gminy oraz prawa majątkowe osób prawnych utworzonych przez gminę (§ 8 ust. 1). Omawiana regulacja wskazuje również, że podstawą gospodarki finansowej gminy jest sporządzany corocznie budżet gminy (§ 9 ust. 1)[294].

Zbliżone rozwiązania w stosunku do regionów zostały przewidziane w ustawie o samorządzie regionalnym RS[295]. Regiony są wyższymi jednostkami terytorialnymi, o których mowa w Konstytucji RS. Ustawa o samorządzie regionalnym RS podkreśla, że region jest niezależną jednostką terytorialną, samorządową i administracyjną Republiki Słowackiej (§ 1 ust. 1 i 2). Ustawodawca wskazuje ponadto na podstawową funkcję regionów, jaką jest dbanie o wszechstronny rozwój swojego terytorium i potrzeby jego mieszkańców (§ 4 ust. 1). W ustawie o samorządzie regionalnym RS zawarto także przykładowy (otwarty) katalog zadań tych j.s.t. (są nimi np.: tworzenie i realizacja programu rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturalnego terytorium regionu samorządowego, zatwierdzanie dokumentów dotyczących planowania przestrzennego regionu). Zadania te należy rozumieć jako zadania własne regionu. Oprócz nich na regiony możliwe jest również ustawowe nałożenie obowiązku realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zlecenie to, podobnie jak w przypadku gmin, musi wiązać się z zapewnieniem j.s.t. przez państwo (organy centralne/rządowe) niezbędnych środków finansowych i innych środków materialnych (§ 6 ust. 1 i 2).

---

dochodów własnych była zdecydowania niższa niż średnia wartość takiego wskaźnika dla krajów UE: „Revenue autonomy (own revenues relative to total resources available) at the local level (regions and municipalities) is lower than the EU average (24% versus 53% in 2018), which entails a dependency on central government transfers that is higher than the EU average (77% versus 48% in 2018)".

[294] Szerzej: D. Klimovský, J. Nemec, *Local self-government in Slovakia*, w: B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec (red.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021, s. 362 i n.; P. Berčík, *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republikę*, Banská Bystrica 1999.

[295] Szerzej: D. Klimovský, *Inter-municipal cooperation in Slovakia: the case of regions with a highly fragmented municipal structure,* Novo Mesto 2014.

Przedmiotowa ustawa reguluje także sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez regiony. Jej podstawą jest klasyczny jednoroczny budżet, uchwalany przez właściwe organy regionu. Ustawodawca formułuje przy tym zasadę prymatu dochodów własnych w finansowaniu potrzeb własnych regionów, dodając, że pozostałymi źródłami mogą być dotacje z budżetu państwa oraz dochody z innych, nieokreślonych w ustawie źródeł (§ 9 ust. 1 i 2). Ustawa o samorządzie regionalnym RS dookreśla także funkcję mienia regionalnego, które ma służyć wykonywaniu zadań przez regiony.

Istotną rolę w organizacji budżetu i finansowania j.s.t. odgrywa ustawa o budżecie jednostek RS[296]. Jest ona odpowiednikiem polskich: ustawy o finansach publicznych i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności wskazuje ona na samodzielność (autonomię) gmin i regionów, która wyraża się m.in. przez autonomiczny budżet tych j.s.t. (§ 4 ust. 3). Dalej ustawa ta wskazuje katalog dochodów gminy, którymi są m.in. wpływy z podatków i opłat lokalnych (§ 5 ust. 1). Prawodawca zaznacza także, że gmina samodzielnie decyduje o wykorzystaniu własnych dochodów z budżetu gminy (§ 5 ust. 3), co jest wyrazem samodzielności finansowej j.s.t. Omawiana ustawa zawiera analogiczne regulacje w stosunku do regionów (§ 6 ust. 1 i 3). Reguluje ona również wiele kwestii związanych z procedurą uchwalania budżetu j.s.t., jego zawartością, a także procedur dotyczących zadłużania się przez j.s.t. (§ 9 i n., § 19).

2.2.6. Republika Chorwacji

Konstytucja RCh[297] już w pierwszych artykułach odwołuje się do prawa do samorządu terytorialnego, które ma charakter podstawowej zasady ustrojowej. Artykuł 4 bowiem wskazuje, że w Republice Chorwacji władza państwowa jest zorganizowana na zasadzie podziału władz na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a ograniczona jest zagwarantowanym przez Konstytucję RCh prawem do samorządu lokalnego i okręgowego (regionalnego). Powyższe jest przejawem decentralizacji władzy publicznej, która leży u podstaw ustroju chorwackiego. Co istotne, ustrojodawca wskazuje, że decentralizacja ta ma na celu ograniczenie kompetencji władz centralnych na rzecz j.s.t.[298].

---

[296] Ustawa z 23.09.2004 r. o zasadach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/583/vyhlasene_znenie.html (dostęp: 16.04.2024 r.)

[297] Konstytucja Republiki Chorwacji z 22.12.1990 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

[298] Szerzej: S. Ivanišević, I. Koprić, J. Omejec, J. Šimović, *Local Government in Croatia*, w: E. Kandeva (red.), *Stabilization of Local Government,* Budapest 2001, s. 183 i n.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji i finansowania samorządu terytorialnego zawarto w punkcie VI Konstytucji RCh. Wskazuje się w nim zwłaszcza na obywatelskie prawo do samorządów lokalnego i okręgowego (regionalnego). Prawo to realizowane jest przez demokrację pośrednią, na skutek której tworzone są lokalne i okręgowe (regionalne) organy przedstawicielskie. Konstytucja RCh dodaje jednak, że obywatele mogą bezpośrednio uczestniczyć w zarządzaniu sprawami lokalnymi poprzez zgromadzenia, referenda i inne formy bezpośredniego decydowania zgodnie z ustawą i statutem (art. 133).

Istotne z punktu widzenia organizacji terenowej j.s.t. jest wyodrębnienie przez ustrojodawcę podstawowych jednostek samorządu w Republice Chorwacji, jakimi są gminy i miasta[299]. Są to jednostki samorządu lokalnego. Ustawodawca zwykły posiada przy tym kompetencję do utworzenia innych jednostek samorządowych na tym poziomie (art. 134). Samorząd lokalny, zgodnie z art. 135 Konstytucji RCh, wykonuje zadania o zasięgu lokalnym, które bezpośrednio zaspokajają potrzeby obywateli, zwłaszcza dotyczące zagospodarowania osiedla, mieszkalnictwa, gospodarki przestrzennej i planowania urbanistycznego, działalności komunalnej, opieki nad dziećmi, opieki socjalnej, podstawowej opieki zdrowotnej, wychowania i szkolnictwa podstawowego, kultury, kultury fizycznej i sportu, ochrony konsumentów, środowiska naturalnego i poprawy jego stanu, ochrony przeciwpożarowej i cywilnej. Ustrojodawca chorwacki zdecydował się na szerokie dookreślenie na poziomie konstytucyjnym przykładowego katalogu zadań gmin i miast. Niewątpliwie dzięki temu podkreślił istotną rolę samorządu lokalnego w procesie decentralizacji, jaką jest zarządzanie sprawami publicznymi, istotnymi z punktu widzenia lokalnej społeczności. Konstytucja RCh wskazuje również na jednostki samorządowe wyższego szczebla – są nimi żupanie, które tworzą samorząd regionalny (okręgowy) (art. 134 Konstytucji RCh)[300]. Podobnie jak w stosunku do samorządu lokalnego, ustrojodawca zdecydował się na określenie przykładowego katalogu zadań żupanii. Mają to być zadania ważne dla okręgu (regionu), głównie dotyczące: szkolnictwa, opieki zdrowotnej, gospodarki przestrzennej i planowania urbanistycznego, rozwoju gospodarczego, komunikacji i infrastruktury komunikacyjnej oraz planowania i rozwoju sieci instytucji oświatowych, służby zdrowia, socjalnych i kulturalnych. Warto zaznaczyć, że szczegółowe dookreślenie zadań j.s.t. zostało klasycznie przekazane ustawodawcy zwykłemu. Co jednak ważne – zadania te muszą być ustalone w ustawie (art. 135 Konstytucji RCh). Chorwacki ustrojodawca dodaje jednak, że przy rozdziale zadań między

[299] Przy czym miasta mogą zostać podzielone na dzielnice.

[300] W drodze ustawy można nadać miastu stołecznemu Zagrzeb status żupanii, a większym miastom w Republice Chorwacji – kompetencje żupanii.

samorząd lokalny i regionalny pierwszeństwo mają jednostki najbliższe obywatelowi. Poprzez taką konstrukcję przepisu nawiązano do zasady subsydiarności. Co więcej, przepis ten w swoim znaczeniu jest podobny do art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje domniemanie kompetencji gminy. W omawianej chorwackiej regulacji chodzi bowiem o to, by w pierwszej kolejności sprawami lokalnymi zajmowały się gminy i miasta jako jednostki samorządu lokalnego będące najbliżej spraw społeczności lokalnej. Prawodawca dodaje jednak, że przy określaniu zakresu działania jednostek samorządu lokalnego i okręgowego (regionalnego) należy wziąć pod uwagę rozległość i charakter zadań oraz wymóg skuteczności i ekonomiki (art. 135 Konstytucji RCh). Regulacja ta jest istotna z perspektywy efektywności przepisów prawa i działania samorządu lokalnego, jego potencjału finansowego i organizacyjnego. Niekiedy przekazanie części spraw mających charakter lokalny do jednostek samorządu regionalnego (okręgowego) może być korzystniejsze dla efektywności realizacji takich zadań ze względu na potencjał organizacyjny czy kadrowy jednostek samorządowych wyższego szczebla. Jednostki samorządowe w Republice Chorwacji mogą być również zobowiązane do wykonywania części zadań administracji państwowej. Ustrojodawca chorwacki w art. 117 Konstytucji RCh zastosował klasyczną konstrukcję zadań zleconych, które przekazywane są na mocy ustawy organom jednostek samorządu lokalnego i okręgowego (regionalnego).

Konstytucja Republiki Chorwacji zawiera także przepisy istotne z punktu widzenia samodzielności j.s.t. W tym zakresie należy podkreślić brzmienie art. 136 i 137. Z regulacji tych możliwe jest wyinterpretowanie co najmniej trzech kluczowych zasad. Po pierwsze, j.s.t. mają prawo w granicach określonych ustawą określać swoją organizację wewnętrzną i zakres działania swoich organów. Jest to niewątpliwie przejaw autonomii regulaminowej (statutowej) j.s.t., przy czym prawodawca zaznacza, że autonomia ta powinna być w szczególności rozumiana jako prawo j.s.t. do dostosowania organizacji wewnętrznej i zakresu działania ich organów do lokalnych potrzeb i możliwości (art. 135). Z perspektywy głównego zadania j.s.t., jakim jest zarządzanie sprawami ważnymi dla danej społeczności zgromadzonej na terytorium j.s.t., takie zastrzeżenie jest nieco zbędne. Wydaje się ono bowiem oczywiste jako wypływające z istoty samorządu terytorialnego. Jednakże zawarcie go na poziomie przepisów konstytucyjnych podkreśla samodzielność j.s.t. w kształtowaniu swojej organizacji i kompetencji wewnętrznych. Po drugie, ustrojodawca chorwacki wprost przesądza w art. 137 Konstytucji RCh o samodzielności przysługującej wszystkim j.s.t. Samodzielność tę łączy ze stanem faktycznym, w którym j.s.t. bez wpływu organów centralnych mogą rozwiązywać swobodnie sprawy lokalne. Rola organów centralnych (państwowych) w sprawowaniu władzy publicznej przez j.s.t. jest dodatkowo ograniczona konstytucyjnie. Sprowadza się ona bowiem do nadzoru nad działalnością j.s.t. wyłącznie w zakresie

legalności, a więc zgodności działań j.s.t. z Konstytucją RCh i ustawami. Poza zakresem kompetencji organów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego pozostaje celowość czy efektywność działań j.s.t. Jest to zatem konstytucyjna gwarancja samodzielności j.s.t., w ramach której jednoznacznie określa się rolę organów państwa (organów centralnych) w procesie decentralizacji. Po trzecie, Konstytucja RCh reguluje także podstawy gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W art. 138 przyznaje się j.s.t. prawo do własnych dochodów. Dochodami tymi jednostki powinny dysponować swobodnie, tak aby mogły realizować swoje zadania[301]. Przepis ten stanowi wyraz przyznania jednostkom samorządowym samodzielności finansowej. Co więcej, prawodawca chorwacki zastrzega, że dochody jednostek samorządu lokalnego i okręgowego (regionalnego) muszą odpowiadać kompetencjom j.s.t. przewidzianym w Konstytucji RCh i ustawie. W tej regulacji mieści się przede wszystkim zasada adekwatnego finansowania j.s.t. przez państwo, tj. odpowiednio do nałożonych na samorząd zadań. W szczególności zasada ta kluczowa jest względem zadań zleconych z zakresu administracji państwowej jako takich, które nie są wprost związane z przedmiotem działalności j.s.t., ale inne względy przemawiają za zleceniem ich wykonania jednostkom (np. względy efektywności). Omawiany przepis jednak nie ogranicza się do wskazania tylko na zadania zlecone. Odnosi się bowiem do wszystkich zadań j.s.t. i stanowi nakaz odpowiedniego sfinansowania działalności j.s.t., który skierowany jest do ustawodawcy zwykłego.

Należy przy tym wskazać, że na poziomie konstytucyjnym nie wskazuje się, jakie rodzaje dochodów czy sposoby finansowania samorządu terytorialnego powinna przewidywać ustawa. W związku z tym materia ta wymaga uregulowania przez ustawodawcę zwykłego, ale musi on zadośćuczynić w tym zakresie zasadzie adekwatności. Ustrojodawca wskazał również na obowiązek

[301] Według informacji Komitetu Regionów UE autonomia dochodowa j.s.t. w Republice Chorwacji jest na poziomie zbliżonym średniego poziomu w UE (dane za 2018 r.): „Revenue autonomy (own revenues relative to total resources available) at the local level in Croatia is below the EU average (51% versus 53% in 2018), which entails a rate of dependency on central government transfers that is higher than the EU average (49% versus 48% in 2018). Local own revenues represent 13% of total government revenues, which is similar to the EU average" – Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Republiki Chorwacji, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia4-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.); według zaś danych OECD w 2022 r. struktura dochodów j.s.t. była następująca: 34,2% – dochody podatkowe, 54,6% – transfery pionowe z budżetu państwa, 11,3% – pozostałe dochody – por. Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Republice Chorwacji, 2022, https://www.sng-wofi.org/country-profiles/croatia.html (dostęp: 16.04.2024 r.); ponadto w doktrynie wskazywano na nieefektywność poboru dochodów własnych przez j.s.t. – por. A. Bajo, M. Primorac, *Neučinkovitost naplate prihoda lokalnih jedinica*, Zagrzeb 2013, http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/52.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

organów państwa do wsparcia finansowego słabszych jednostek samorządu lokalnego. Ustawa powinna określać takie wsparcie, w tym jego zakres oraz formę. Konieczne jest jednak, by – zgodnie z art. 138 Konstytucji RCh – takiego wsparcia słabszym jednostkom udzielały organy państwa (organy centralne). Konstytucja RCh nie precyzuje, co oznacza termin „słabsza jednostka", jednakże z brzmienia omawianego przepisu wynika powiązanie tego terminu z sytuacją finansową danej j.s.t. (skoro organy państwa mają zapewnić odpowiednie wsparcie finansowe na rzecz takich j.s.t.). Niewątpliwie przepis ten jest wyrazem uczynienia zadość przez ustrojodawcę zasadzie solidarności społecznej.

Niedawne badania sklasyfikowały chorwacki system samorządowy jako model pośredni z trzema poziomami fiskalnymi (państwowym, regionalnym i lokalnym)[302]. Według Chorwackiego Stowarzyszenia Gmin jednostki samorządowe mają ograniczone kompetencje w zakresie określania stawek i podstawy dochodów z podatków lokalnych. Rząd centralny ma wyłączne prawo do określania podatków regionalnych, podczas gdy stawki podatków gminnych i miejskich są zatwierdzane przez władze gminne i miejskie, z ograniczeniami określonymi przez rząd centralny. Jedynym rodzajem podatku, który władze lokalne mogą ustalać samodzielnie, jest podatek od publicznego użytkowania gruntów. Ponadto j.s.t. niemal wyłącznie określają dochody niepodatkowe. Rząd centralny decyduje jedynie o minimalnej stawce dochodów niepodatkowych, które mogą być wprowadzone przez jednostki lokalne. Będąc najważniejszym źródłem dochodów samorządów, wpłaty te są zazwyczaj przeznaczane na finansowanie budownictwa oraz infrastruktury komunalnej i użytkowej[303].

Ustrój i organizacja samorządu terytorialnego w Chorwacji na poziomie ustaw zwykłych regulowane są przede wszystkim przez ustawę o samorządzie lokalnym i regionalnym RCh[304]. Jej przepisy wskazują, że j.s.t. pod względem terytorialnym powinna stanowić całość naturalną, gospodarczą i społeczną (art. 4 i 6). W odniesieniu do gmin dodaje się, że całość terytorialna, jaką

[302] Szerzej: E. Jerković, *Decentralisation of financing of self-government units in the Republic of Croatia*, „European Scientific Journal" 2018/3, special edition, s. 108–109; D. Krmpotic, M. Iles, D. Bicvic, *The impact of fiscal autonomy on regional development in the Republic of Croatia*, w: N. Pochinok, O. Bakhtina, N. Recker (red.), *Economic and Social Development. 60th International Scientific Conference on Economic and Social Development – XX International Social Congress (ISC 2020)*, Moskva 2020, s. 39–48.

[303] Szerzej: A. Bajo, M. Bronić, *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnanja*, „Financijska teorija i praksa" 2004/28(4), s. 445–467.

[304] Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym z 6.04.2001 r. (Republika Chorwacji), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_33_569.html, ustawa zmieniająca z 17.12.2020 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_12_144_2762.html (dostęp: 16.04.2024 r.)

tworzą, powinna być powiązana wspólnymi interesami mieszkańców[305]. Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym RCh zawiera również klasyczne rozwiązania prawne mające na celu wzmocnienie samodzielności j.s.t. Z tego powodu statuuje ona: samodzielność statutową j.s.t. (art. 8), przyznanie j.s.t. osobowości prawnej (art. 9) czy niezależności w podejmowaniu decyzji w odniesieniu do realizacji zadań zgodnie z Konstytucją RCh i omawianą ustawą (art. 19). Dodatkowo ustawodawca precyzuje pojęcie zadań własnych gmin, wskazując, że są to zadania o znaczeniu lokalnym, które bezpośrednio odpowiadają potrzebom obywateli, a które nie są przypisane organom państwowym (centralnym) przez Konstytucję RCh lub ustawę (art. 19). Przedmiotowa regulacja zawiera także przykładowy katalog zadań tych j.s.t., jak: planowanie przestrzenne i urbanistyczne, świadczenie usług komunalnych. Dodaje się też, że poszczególne ustawy szczegółowe powinny wskazywać, jakie zadania jednostek samorządu lokalnego są obligatoryjne, a jakie fakultatywne (uzależnione od zapewnienia przez j.s.t. stosownych warunków do realizacji takich działań). W ustawie o samorządzie lokalnym i regionalnym RCh zawarto także w oddzielnej jednostce redakcyjnej (art. 20) przykładowy katalog zadań żupanii (są nimi m.in. zadania dotyczące edukacji czy opieki medycznej). Podobnie jak w przypadku gmin, ustawy szczegółowe mają przewidywać zadania obligatoryjne oraz fakultatywne żupanii[306]. Duże miasta[307] mogą realizować nie tylko działania przypisane gminom z art. 19, ale także żupaniom (w zakresie wskazanym w art. 21). Regulacja ta zbliżona jest nieco do polskich przepisów, w ramach których miasto wykonuje również zadania regionu, o ile przysługują mu prawa regionu.

Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym RCh odnosi się też do gwarancji samodzielności finansowej j.s.t. W tym celu wskazuje się w jej art. 67, że j.s.t. posiadają własne mienie (wszystkie ruchomości i nieruchomości oraz prawa majątkowe), którym jednostki te powinny zarządzać, korzystać z niego i rozporządzać nim z należytą starannością. Następnie prawodawca dokonał ustawowego przyznania j.s.t. należnych im dochodów, dodając, że mają one swobodę w rozporządzaniu nimi w ramach swojej działalności samorządowej

[305] Szerzej: R. Manojlović Toman, T. Vukojičić Tomić, I. Koprić, *Neu-spješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje*, „Godišnjak Akademije pravnih znanosti" 2019/X(1), s. 185–210; J. Hrženjak, *Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu,* „Hrvatska i komparativna javna uprava" 2011/11(1), s. 43–69; M. Klarić, *Nova uloga mjesne samouprave*, w: J. Barbić (red.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb 2010, s. 287–306; I. Koprić, *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, „Hrvatska javna uprava" 2010/10(3), s. 665–681.

[306] Por. szczegółowo: T. Antić, *Polozaj zupanija u pravnom sustavu Republike Hrvatske (The position of counties in the legal system of the Republic of Croatia)*, „Croatian Public Administration" 1999/1(2), s. 279–302.

[307] Powyżej 30 tys. mieszkańców.

(art. 68). Ustawodawca zwykły rozwija także zasadę adekwatności wyrażoną w Konstytucji RCh poprzez nakaz proporcjonalności dochodów j.s.t. do zadań wykonywanych zgodnie z prawem przez ich organy. Ustawa zawiera katalog źródeł dochodów j.s.t., którymi są m.in.: podatki gminne, miejskie lub regionalne czy subwencje i dotacje Republiki Chorwacji, przewidziane w budżecie państwa. Omawiana ustawa wskazuje także na roczny budżet j.s.t. jako podstawowe narzędzie gospodarki finansowej j.s.t. (art. 69).

Istotne regulacje dla finansowania samorządu terytorialnego w Chorwacji[308] znajdują się w ustawie o finansowaniu jednostek RCh[309]. Zawiera ona wiele przepisów szczegółowo opisujących sposób finansowania j.s.t. Zgodnie z jej art. 3 j.s.t. finansują się z wpływów z podatków, z pomocy oraz z dochodów własnych i celowych zgodnie z odrębnymi przepisami. Ustawa określa w szczególności sposób podziału podatku dochodowego, w którym partycypują gminy, miasta i żupanie. Część tego podatku przeznaczana jest na wyrównanie potencjału finansowego j.s.t. (art. 8 i n.) Wyrównanie to odbywa się na podstawie kryteriów i zgodnie z wytycznymi ustalonymi w omawianej ustawie. Dokonywane jest przez organy administracji centralnej.

2.3. Pozycja ustrojowa i kompetencje sądów konstytucyjnych na tle konstytucji i ustaw zwykłych badanych krajów

2.3.1. Uwagi wprowadzające

Na wstępie warto zaznaczyć, że powstanie, a następnie rozwój sądownictwa konstytucyjnego uważane są za jedno z największych wydarzeń w historii

[308] Szerzej: A. Adamovich, D. Brunčić, N. Filipović, Z. Lauc, O. Lončarić-Horvat, *Financiranje lokalne samouprave – jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske (zbornik radova) (Financing units of local self-government-Units of local self-government in the tax system of the Republic of Croatia, a collection of papers),* Osijek 1999; K. Ott, A. Bajo, *Local Government Budgeting in Croatia*, Zagreb 2001; A. Bajo, I. Jakir-Bajo, *Local government finance in Croatia*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008; Z. Ercsey, E. Jerković, R. Perić, S. Szilovicz, *The finances of local and regional self-government units. Pravo – regije – razvoj*, Osijek–Pečuh 2013; M. Primorac, J. Martínez-Vázquez, P. Arizti, *Fiscal Decentralization in Croatia*, Washington 2021, s. 43 i n., http://documents.worldbank.org/curated/en/582501644400447803/Fiscal-Decentralization-in-Croatia (dostęp: 16.04.2024 r.); D.J. Alibegović, S. Hodžić, E. Bečić, *The level of fiscal autonomy: Evidence from Croatia, Serbia and Bosnia and Herzegovina*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy" 2019/12(1), s. 91–112.

[309] Ustawa o finansowaniu jednostek samorządu lokalnego i regionalnego z 8.12.2017 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_127_2874.html, ustawa zmieniająca z 16.12.2022 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_12_151_2334.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

prawa konstytucyjnego w XX w. w Europie[310]. Postulaty utworzenia wyspecjalizowanego, odrębnego sądu, który powołany zostałby do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, wysuwał przede wszystkim Hans Kelsen[311]. Nawiązywał on do działalności Trybunału Państwa (Reichsgericht), który od 1869 r. działał w Austrii. Wśród jego kompetencji znajdowało się orzekanie w zakresie odpowiedzialności władzy publicznej za naruszenie praw obywateli zagwarantowanych w konstytucji. Okres międzywojenny w Europie to czas, w którym na wzór austriacki z poprzedniego wieku w kilku państwach powołano sądy konstytucyjne (Austria, Czechosłowacja, Liechtenstein, Hiszpania). Okres II wojny światowej opóźnił proces kształtowania się sądownictwa konstytucyjnego w Europie (np. w Austrii zlikwidowano w 1934 r. sąd konstytucyjny). Przekonanie wśród społeczności krajów europejskich o użyteczności, jak również konieczności powoływania tego rodzaju instytucji przypadło na okres powojenny. Po zakończeniu II wojny światowej doszło do przywrócenia sądu konstytucyjnego w Austrii, powołano sądy konstytucyjne w RFN i we Włoszech. Istotnym motywatorem do powoływania tego rodzaju organów stała się obawa przed powrotem autorytaryzmu. Dostrzeżono bowiem, że sądy konstytucyjne, jako organy kontrolujące przestrzeganie konstytucji przez organy władzy publicznej, w tym rządzących, mogą stanowić swego rodzaju blokadę do wprowadzenia na nowo reżimów autorytarnych wbrew przepisom konstytucyjnym, zakazującym tego rodzaju rządów. Następnie, pod koniec lat 50. XX w., powołano we Francji Radę Konstytucyjną, a w latach 70. i 80. powstały sądy konstytucyjne w Hiszpanii, Portugalii oraz Belgii[312].

Jeśli chodzi o badane kraje, to historia sądownictwa konstytucyjnego jest mocno zakorzeniona w Republice Słowackiej oraz Republice Czeskiej i sięga 1921 r. Wtedy to powstał Sąd Konstytucyjny Czechosłowacji. Następnie Akt Konstytucyjny o Federalizacji Czechosłowacji z 27.10.1968 r. stanowił o powołaniu Federalnego Sądu Konstytucyjnego (dla całej Federacji), a także dwóch odrębnych sądów dla każdej z republik. Nigdy jednak nie doszło do powstania tych sądów, mimo że ówczesny akt konstytucyjny obowiązywał ponad kolejne 20 lat[313]. Federalny Sąd Konstytucyjny został powołany dopiero w roku 1991 r. Następnie, po rozwiązaniu Federacji, w obu krajach powołano – do dzisiaj funkcjonujące – SKRCz i SKRS (1993). Jeśli chodzi zaś o sądownictwo konstytucyjne w Chorwacji, to jego początki sięgają 1963 r., a w obecnym kształcie

[310] Por. A. Mączyński, J. Podkowik, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016, komentarz do art. 188.

[311] Por. H. Kelsen, *Istota i rozwój*..., passim.

[312] Szerzej: A. Mączyński, J. Podkowik, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, komentarz do art. 188.

[313] Ústavní Soud, https://www.usoud.cz/en/history/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

SKRCh funkcjonuje od roku 1990[314]. Polski Trybunał Konstytucyjny został utworzony w 1982 r., jeszcze w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Zmiany ustrojowe, w tym przyjęcie Konstytucji RP, skutkowały częściową zmianą jego kompetencji, choć w podobnym do pierwotnego kształcie funkcjonuje od samego początku. SKRL został powołany zaś w 1993 r.[315].

Współcześnie działalność sądów konstytucyjnych, również w badanych państwach, opiera się na założeniu, że w porządku prawnym państwa funkcjonuje przyjęta hierarchia aktów (norm) prawnych, na której szczycie znajduje się konstytucja[316]. Akt ten jest zbiorem norm prawnych, który wyróżnia je od innych norm prawnych funkcjonujących w systemie prawa tym, że:

1) przepisy konstytucji jako podstawowego i naczelnego aktu prawnego w systemie prawa danego państwa dotyczą szczególnego przedmiotu regulacji, którymi są zasady ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego tego państwa;
2) normy konstytucyjne mają nadrzędną rangę w stosunku do wszystkich innych norm prawnych tworzących system prawa[317].

Oznacza to, że wszystkie inne normy tego systemu muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi zarówno w świetle trybu ich ustanowienia, jak i pod względem treści. U podstaw współczesnego sądownictwa konstytucyjnego leży przekonanie, że sam nakaz zgodności norm niższego rzędu z konstytucją, a tym samym zakaz przyjmowania przepisów sprzecznych z konstytucją, nie jest wystarczający do zapewnienia konstytucyjności prawa. Z tego względu konieczne jest powołanie sądownictwa konstytucyjnego, którego zadaniem będzie kontrolowanie korzystania przez ustawodawcę z przysługującej mu swobody stanowienia norm prawnych. W konsekwencji sąd konstytucyjny ma stwarzać realną gwarancję wolności i praw człowieka i obywatela, a także innych zasad zawartych w konstytucji. Jak wskazuje TK i przedstawiciele doktryny nauk prawnych, rolą sądownictwa konstytucyjnego jest zabezpieczenie jednostki przed „tyranią większości" i dawanie gwarancji zwierzchności prawa nad zwierzchnością siły. Sądownictwo konstytucyjne ma też uniemożliwiać dokonywanie zmian unormowań przewidzianych w konstytucji, w tym tych

---

[314] Constitutional Court of the Republic of Croatia, https://www.usud.hr/en/history-and-development-croatian-constitutional-judicature (dostęp: 16.04.2024 r.).

[315] Constitutional Court of the Republic of Lithuania, https://lrkt.lt/en/activity/history/the-first-decade-of-the-activity-of-the-constitutional-court-19932003/2117 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[316] A. Mączyński, J. Podkowik, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, komentarz do art. 188.

[317] P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 53 i n.; A. Stelmach, *Konstytucja i podstawowe akty prawne*, w: A. Stelmach, S. Zyborowicz (red.), *Współczesne instytucje polityczne Polski*, Poznań 1993, s. 25.

dotyczących podziału i równowagi władzy, bez określonego w niej trybu jej zmiany. Rola sądu konstytucyjnego jako strażnika konstytucji jest przejawem woli ustrojodawcy w zakresie odrzucenia koncepcji demokracji utożsamianej z nieograniczoną wolą większości. Oznacza to, że ustrojodawca nakazuje uznawać za wyznacznik demokracji tylko takie przejawy woli suwerena, które mają legitymację konstytucyjną, tj. są zgodne z normami konstytucyjnymi[318].

Należy zauważyć, że współcześnie można wyróżnić dwa modele kontroli konstytucyjności: amerykański (właściwy dla tradycji systemów *common law*) i austriacki (charakterystyczny dla większości państw europejskich). W pierwszym z nich kontrola zgodności prawa z normami konstytucyjnymi jest rozproszona, tj. przeprowadzić może ją każdy sąd. Bada on bowiem zgodność z konstytucją danej normy prawnej, która powinna mieć zastosowanie w toczącym się przed nim postępowaniu w konkretnej sprawie. Od konstytucyjności zaś badanej normy zależy rozstrzygnięcie merytoryczne tej sprawy. W modelu tym, jeżeli sąd uzna, że norma ta jest sprzeczna z konstytucją, jest on uprawniony do odmowy jej zastosowania. Co istotne, jego orzeczenie nie doprowadza do wyeliminowana z systemu prawnego niekonstytucyjnej normy, a swe skutki odnosi jedynie do rozstrzyganej sprawy. Najbardziej znanym przykładem państwa, w którym występuje rozproszony model kontroli konstytucyjności, są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej[319].

Modelem opozycyjnym do powyższego jest model austriacki, oparty na skoncentrowanej kontroli konstytucyjności norm prawnych, rozwinięty przez wspomnianego już Hansa Kelsena. Jest on oparty na kontroli konstytucyjności przeprowadzanej przez wyodrębniony organizacyjnie od sądownictwa powszechnego i administracyjnego sąd konstytucyjny. Orzeczenia sądów konstytucyjnych są skuteczne *erga omnes*. Wiążą zatem wszystkie organy państwa, w tym sądy rozstrzygające sprawy administracyjne, cywilne i karne. Ich skutkiem jest zazwyczaj utrata mocy obowiązującej normy prawnej. Skutki te mogą polegać na nieważności normy (*ex tunc*) albo na unieważnieniu normy (*ex nunc*)[320]. Skoncentrowany model kontroli konstytucyjności charakterystyczny

---

[318] Por.: wyrok TK z 3.12.2015 r., sygn. K 34/15, OTK-A 2015/11, poz. 185; R. Piotrowski, *Uwagi o ustrojowym znaczeniu sądownictwa konstytucyjnego*, w: K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 327 i n.

[319] Por. szczegółowo np.: A. Mączyński, J. Podkowik, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, komentarz do art. 188; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 9 i n.; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne…*, s. 20 i n.; D. Lis-Staranowicz, *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012; P. Mikuli, *Zdekoncentrowana sądowa kontrola…*, passim.

[320] A. Mączyński, J. Podkowik, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, komentarz do art. 188.

jest dla wszystkich badanych krajów, z pewnymi odmiennościami opisanymi w dalszej części[321].

Kontrola w modelu skoncentrowanym może mieć charakter kontroli konkretnej lub abstrakcyjnej. Kontrola konkretna wiąże się z zainicjowaniem postępowania przed sądem konstytucyjnym w związku z indywidualną sprawą, na której tle pojawiło się zagadnienie dotyczące hierarchicznej zgodności norm. Często środkiem prawnym inicjującym kontrolę konkretną są skargi konstytucyjne, zazwyczaj składane przez osoby indywidualne, w których sprawie pojawiło się owo zagadnienie mające wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy. Warto jednak zaznaczyć, że nie w każdym modelu działalności sądu konstytucyjnego skarga konstytucyjna jest instrumentem, który może doprowadzić do uchylenia niekonstytucyjnych regulacji. W niektórych badanych krajach (por. w dalszej części) skarga konstytucyjna ma na celu weryfikację zgodności indywidualnej decyzji z przepisami konstytucji, a w przypadku ich naruszenia orzeczenie zazwyczaj ma charakter kasatoryjny, tj. uchyla niezgodny z konstytucją akt indywidualny. Organ, który go wydał, ma obowiązek na nowo przeprowadzić postępowanie[322]. Model polski na tym tle jest nieco inny. W istocie bowiem skarga konstytucyjna w Polsce prowadzi do kontroli konstytucyjności przepisów, na podstawie których zostało wydane indywidualne rozstrzygnięcie, a nie ma na celu kontroli zgodności samego rozstrzygnięcia[323]. Zwykle też ustrojodawcy przyznają uprawnienie sądom do wystąpienia do sądu konstytucyjnego z pytaniem prawnym w celu rozstrzygnięcia zagadnienia dotyczącego zgodności norm z konstytucją, które sąd ma zamiar zastosować. Pytanie prawne sądu jest zatem przykładem skoncentrowanego modelu kontroli konstytucyjności. Sąd bowiem w zależności od sformułowania przepisów może być (tj. nie ma bezwzględnego obowiązku) albo jest zobowiązany do zwrócenia się do sądu konstytucyjnego o rozstrzygnięcie konstytucyjności przepisu. Ustrojodawcy

[321] W zakresie różnic między sądami konstytucyjnymi funkcjonującymi w państwach członkach i państwach obserwatorach Komisji Weneckiej por. Raport Komisji Weneckiej o indywidualnym dostępie do sądów konstytucyjnych, przyjęty 11.12.2020 r., https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)001-e (dostęp: 16.04.2024 r.).

[322] W zakresie różnych typologii skargi konstytucyjnej w doktrynie nauk prawnych, w tym modelu wąskiego i szerokiego pod względem zakresu przedmiotowego skargi, por. M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020, s. 30 i n.

[323] Co spotyka się z krytyką w doktrynie nauk prawnych, por.: P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, w: W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 122; W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, w: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 57.

w taki sposób podkreślają, że sądem powołanym do orzekania o konstytucyjności regulacji prawnych jest wyspecjalizowany sąd konstytucyjny.

Kontrola abstrakcyjna oderwana jest od indywidualnych spraw. Jest inicjowana zazwyczaj przez uprawnione do tego organy i ma na celu abstrakcyjną weryfikację treści norm. Nie jest zatem konieczne do wszczęcia kontroli abstrakcyjnej pojawienie się zagadnienia dotyczącego konstytucyjności danej normy w konkretnej, indywidualnej sprawie, która toczyła się przed organami państwa.

Podsumowując, zasadniczą różnicą występującą między badanymi modelami kontroli konstytucyjności jest to, że w modelu rozproszonym konstytucyjność badanej normy prawnej jest kwestią incydentalną. Wynika to bowiem z tego, że zagadnienie konstytucyjności normy powstaje w związku z ustalaniem przez sąd podstawy prawnej rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez niego sprawy. W modelu skoncentrowanym badanie konstytucyjności jest kwestią główną (głównym przedmiotem sprawy). Z tych przyczyn w modelu rozproszonym uznanie niekonstytucyjności danej normy prowadzi do jej niezastosowania w danej sprawie. Tymczasem stwierdzenie przez sąd konstytucyjny niezgodności z konstytucją danej normy – co jest właściwe dla modelu skoncentrowanego – uzasadnia jej wyeliminowanie z systemu prawnego, a rozstrzygnięcie sądu w takim przypadku jest powszechnie wiążące (skutek *erga omnes*).

2.3.2. Rzeczpospolita Polska

Trybunał Konstytucyjny został zaliczony przez polskiego ustrojodawcę do organów władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP). Składa się on z 15 sędziów wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1 Konstytucji RP). Jest on powołany do hierarchicznej kontroli norm, w szczególności zgodności ustaw i aktów podustawowych oraz umów międzynarodowych z Konstytucją RP[324]. W zakresie jego działalności leży również: orzekanie o zgodności z Konstytucją RP celów lub działalności partii politycznych (art. 188 Konstytucji RP), rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP), orzekanie o przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP (art. 131 ust. 1 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny działa na zasadzie skargowości. Oznacza to, że nie wszczyna on spraw z urzędu, a zainicjowanie przed TK postępowania wymaga

[324] Szczegółowy zakres hierarchicznej kontroli norm został określony w art. 188 Konstytucji RP i jest on związany z hierarchią źródeł prawa ustanowioną w art. 87 i 91 Konstytucji RP. Ponadto TK orzeka o zgodności z Konstytucją RP umowy międzynarodowej, o co może zwrócić się Prezydent RP przed jej ratyfikowaniem (art. 133 ust. 2 Konstytucji RP).

wniesienia określonego w Konstytucji RP środka prawnego. Kontrola konkretna odbywa się na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 188 ust. 5 Konstytucji RP) lub pytania prawnego przez sąd (art. 193 Konstytucji RP). Uprawnienie do zadania pytania prawnego przez sąd do TK jest przejawem modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności. Kontrola abstrakcyjna zaś wszczynana jest na skutek złożenia wniosku przez uprawnione do tego organy wskazane w art. 191 ust. 1 Konstytucji RP, w tym Prezydenta Rzeczypospolitej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, grupy co najmniej 50 posłów lub 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich. Z wnioskiem do TK mogą także wystąpić organy stanowiące j.s.t., jednakże tylko jeżeli akt normatywny, mający być przedmiotem kontroli, dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji RP orzeczenia TK mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Trybunał może odroczyć utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego do 18 miesięcy w przypadku ustaw, a w przypadku innych aktów normatywnych – do 12 miesięcy. Skutkiem orzeczenia jest nie tylko utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, lecz także możliwość wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia, jeśli prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach zostały wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego za niezgodny z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP)[325].

Zgodnie z art. 197 Konstytucji RP organizację TK oraz tryb postępowania przed TK określa ustawa. Obecnie jest nią ustawa o Trybunale Konstytucyjnym[326], która szczegółowo reguluje kwestie związane z działalnością TK, m.in.: organy TK, sposób ich powołania oraz ich kompetencje, budżet TK, zakres i przedmiot regulaminu TK (rozdział 2), jak również szczegółową procedurę postępowania przed TK, w tym składy orzekające czy formy orzeczeń, a także wymogi co do pism procesowych (dział II).

---

[325] Szerzej: M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego…*; L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięciolecie)*, w: K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010; M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, w: K. Budziło, *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010; K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne…*; M. Zubik, M. Wiącek, *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy" 2009/4.

[326] Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).

2.3.3. Republika Litewska

Sądowi konstytucyjnemu w Republice Litewskiej został poświęcony cały rozdział VIII Konstytucji RL. SKRL składa się z 9 sędziów powołanych na 9 lat i tylko na jedną kadencję. Co 3 lata odnowieniu ulega 1/3 składu sędziowskiego. Sędziów SKRL powołuje Sejm RL spośród osób przedstawionych przez Prezydenta RL, Przewodniczącego Sejmu RL i Przewodniczącego Sądu Najwyższego RL. Na sędziów SKRL mogą zostać powołani obywatele Republiki Litewskiej o nieposzlakowanej reputacji, mający wyższe wykształcenie prawnicze i nie krótszy niż dziesięcioletni staż pracy sędziowskiej lub naukowo-dydaktycznej w dziedzinie prawa (art. 103 Konstytucji RL).

Konstytucja RL powołuje SKRL do sprawowania hierarchicznej kontroli norm w zakresie wskazanym w art. 102 i 105. Ustrojodawca już jednak w przepisach ogólnych o państwie litewskim wskazał na prymat Konstytucji RL, który wpływa na zakres hierarchicznej kontroli norm. Zgodnie z art. 7 akapit 1 Konstytucji RL ustawy i inne akty sprzeczne z Konstytucją są nieobowiązujące. Konstytucja RL nie wskazuje wprost hierarchii źródeł prawa, a jej odtworzenie jest możliwe na podstawie łącznej interpretacji art. 7, 67, 84, 95, 102, 105, 138, a także ustawy konstytucyjnej z 13.07.2004 r. o przystąpieniu Republiki Litewskiej do Unii Europejskiej[327]. SKRL w związku z tym orzeka, czy ustawy i wszelkie inne akty uchwalone przez Sejm RL nie są sprzeczne z Konstytucją RL, a także czy akty wydane przez Prezydenta RL i rząd RL nie są sprzeczne z Konstytucją RL lub ustawami. Zakres hierarchicznej kontroli norm prawnych zbliżony jest do tego określonego w Konstytucji RP. Co ciekawe, Konstytucja RL – inaczej niż Konstytucja RP – traktuje kontrolę zgodności z Konstytucją RL umów międzynarodowych. Milczy na temat rozstrzygania zgodności innych aktów prawnych przyjmowanych przez Sejm RL, Prezydenta RL czy rząd RL z takimi umowami międzynarodowymi. Konstytucja RL i wskazana wyżej ustawa przewidują jednak, że przepisy prawa unijnego oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe tworzą część krajowego porządku prawnego. W odniesieniu do umów międzynarodowych SKRL wydaje opinie w zakresie ich zgodności z Konstytucją RL. Oprócz tego opinie dotyczą następujących spraw, niezwiązanych z hierarchiczną kontrolą norm: czy w czasie wyborów Prezydenta RL lub członków Sejmu RL nie została naruszona ustawa wyborcza; czy stan zdrowia Prezydenta RL pozwala mu nadal wykonywać obowiązki; czy członkowie Sejmu RL i funkcjonariusze, wobec których została zastosowana

[327] https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192 (dostęp: 16.04.2024 r.)

procedura impeachmentu[328], naruszyli Konstytucję RL swymi konkretnymi czynami (art. 105 akapit 3 Konstytucji RL). Zakres działalności opiniodawczej SKRL jest zatem pewną odmiennością w stosunku do regulacji Konstytucji RP. Polski TK nie wydaje opinii, a wiążąco rozstrzyga przedstawione mu sprawy w formie orzeczeń, w szczególności w odniesieniu do hierarchicznej kontroli norm w zakresie umów międzynarodowych. Ponadto nie orzeka w sprawach prawidłowości przeprowadzenia wyborów. O trwałej zaś niezdolności Prezydenta RP do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia orzeka w Polsce Zgromadzenie Narodowe. Co także istotne – sprawy, w których SKRL wydaje opinie, ostatecznie rozstrzyga Sejm RL, bazując na takowej opinii (art. 107 akapit 3 Konstytucji RL). W związku z tym kontrola zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją RL jest ostatecznie zatwierdzana przez organ władzy ustawodawczej, co stanowi znaczącą odmienność w stosunku do modelu polskiego. W pozostałym zakresie orzeczenia wydawane przez SKRL, inaczej niż opinie, nie podlegają kontroli Sejmu RL, są ostateczne i nie mogą być zaskarżone (art. 107 akapit 2 Konstytucji RL).

Działalność SKRL, podobnie jak polskiego TK, została oparta na zasadzie skargowości. Z wnioskiem do SKRL mogą wystąpić określone w Konstytucji RL podmioty, a ich zdolność do zainicjowania postępowania przed SKRL jest w tym zakresie uzależniona od rodzaju zakwestionowanej regulacji. Postępowanie w zakresie zgodności ustaw i innych aktów przyjętych przez Sejm RL z Konstytucją RL może zostać zainicjowane na wniosek rządu RL, grupy członków Sejmu RL liczącej co najmniej 1/5 ogólnej liczby członków Sejmu RL oraz sądu (art. 106 akapit 1 Konstytucji RL). W sprawach zaś zgodności z Konstytucją RL lub ustawami aktów wydanych przez Prezydenta RL prawo zwracania się do SKRL przysługuje grupie liczącej co najmniej 1/5 ogólnej liczby członków Sejmu RL oraz sądom (art. 106 akapit 2 Konstytucji RL). W sprawach zgodności z Konstytucją RL bądź z ustawami aktów wydanych przez rząd RL prawo zwracania się do SKRL przysługuje grupie liczącej co najmniej 1/5 ogólnej liczby członków Sejmu RL, Prezydentowi RL oraz sądom (art. 106 akapit 3 Konstytucji RL). Ponadto Konstytucja RL reguluje instytucję skargi konstytucyjnej (petycji) w art. 106 akapit 4. Jest ona zbliżona do skargi konstytucyjnej regulowanej przez Konstytucję RP. Co więcej, zgodnie z art. 110 Konstytucji RL sędziowie nie mogą stosować ustawy, która jest sprzeczna z Konstytucją RL. W związku z przyjętym modelem skoncentrowanej kontroli konstytucyjności mogą złożyć do SKRL pytanie prawne. Uprawnienie do zadania pytania prawnego aktualizuje się, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że ustawa lub inny akt prawny, który może być zastosowany

[328] O której mowa w art. 74 Konstytucji RL. Co ciekawe – procedurze tej podlegają także sędziowie SKRL.

w danej sprawie, są sprzeczne z Konstytucją RL. Postępowanie przed SKRL inicjowane przez sądy ma zatem charakter kontroli indywidualnej.

Podsumowując, zakres podmiotów, które mogą inicjować postępowanie przed SKRL w trybie kontroli abstrakcyjnej, jest nieco ograniczony w stosunku do przewidzianego w Konstytucji RP, w tym nie przewiduje takiego uprawnienia dla j.s.t. Jeśli zaś chodzi o możliwość złożenia skargi konstytucyjnej (petycji) przez j.s.t., to ani Konstytucja RL, ani ustawa o SKRL[329] nie wykluczają wprost takiej możliwości. Posługują się w tym zakresie określeniem „osoba", nie precyzując, czy chodzi o osobę fizyczną czy prawną[330]. Jednakże wspomniana petycja jest jedynie środkiem kontroli indywidualnej, a więc może być złożona tylko w związku z wydanym przez organy państwa rozstrzygnięciem i pod warunkami określonymi w ustawie o SKRL (np. subsydiarność, tj. wyczerpanie dostępnych środków odwoławczych).

Co ciekawe, zwrócenie się Prezydenta RL lub Sejmu RL do SKRL o zbadanie zgodności aktu z Konstytucją RL powoduje czasowe zawieszenie obowiązywania takiego aktu na czas postępowania przed SKRL (art. 106 akapit 4 Konstytucji RL)[331]. Takiego skutku zaś nie wywołuje wniosek złożony przez rząd RL. Jeśli chodzi o skutki orzeczeń TRKL w zakresie hierarchicznej kontroli norm, to nie odbiegają one od współczesnego standardu. Zakwestionowane akty (lub jego części) przestają obowiązywać od dnia urzędowego ogłoszenia orzeczenia SKRL o jego sprzeczności z Konstytucją RL. Konstytucja RL nie przewiduje możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego aktu prawnego, a także skutków orzeczeń SKRL w odniesieniu do sprzeczności badanego aktu prawnego z ustawami, np. wydanego przez rząd RL. Materię tę analogicznie reguluje omówiona niżej ustawa o SKRL w art. 72. Podobnie jak w Konstytucji RP, ustrojodawca litewski przewidział także skutki orzeczeń SKRL w sprawach indywidualnych, wszczętych na skutek skargi (petycji). Skutki te wiążą się z możliwością wznowienia postępowania, w którym

[329] Ustawa z 3.02.1993 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Litewskiej (Republika Litewska), https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.DEEB2C5600E3/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

[330] W treści przepisów nie występuje wprost rozróżnienie na „natural person" oraz „legal person". Szerzej: D. Pūraitė-Andrikienė, *Lietuvos individualaus konstitucinio skundo modelio privalumai ir trūkumai*, „Teisė" 2020/114, s. 49–70.

[331] W Polsce zaś ani Konstytucja RP, ani ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393) nie przewidują takiego uprawnienia TK. Jednakże – w przypadku skargi konstytucyjnej – zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o TK sąd konstytucyjny może wydać postanowienie tymczasowe o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie, której skarga konstytucyjna dotyczy, jeżeli wykonanie wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia mogłoby spowodować nieodwracalne skutki, wiążące się z dużym uszczerbkiem dla skarżącego, albo gdy przemawia za tym inny ważny interes skarżącego lub ważny interes publiczny.

zakwestionowana regulacja, uznana za niezgodną z Konstytucją RL, naruszyła konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego (art. 107 akapit 3 Konstytucji RL).

Organizację, w tym regulamin i sposób działania, określa wspomniana już ustawa o SKRL zgodnie z art. 102 akapit 2 Konstytucji RL. Ustawa ta jest zbliżona w swej materii do polskiej regulacji. Wielokrotnie podkreśla się w niej niezależność SKRL i sędziów od innych organów państwa (np. w art. 1, 5 czy 17). Reguluje ona szczegółowo zasady działania i prowadzenia postępowania przez SKRL, w tym: rodzaje wydawanych orzeczeń (art. 22), procedurę czasowego zawieszenia obowiązywania zakwestionowanego aktu (art. 26), zakres uczestników postępowania i sposób ich reprezentacji (art. 31–33), przeprowadzenie postępowania dowodowego (art. 34 i n.), sposób podejmowania i wydawania orzeczeń, w tym wyroków (art. 54 i n.). Ustawa o SKRL powtarza także za Konstytucją RL zakres hierarchicznej kontroli norm, której dokonuje SKRL (art. 63), a następnie wskazuje kwestie, które SKRL bada w ramach owej kontroli, takie jak: treść i zakres norm, formę aktów prawnych oraz procedurę ich uchwalania (art. 64). Ustawa o SKRL reguluje również postępowania szczególne związane z funkcjami opiniodawczymi SKRL (rozdział V).

Podsumowując, wspomniane główne różnice w zakresie przepisów regulujących działalność sądownictwa konstytucyjnego w Republice Litewskiej i Rzeczypospolitej Polskiej mają charakter drugorzędny względem podstawowych cech SKRL i TK. Przede wszystkim sądownictwo w Litwie oparte jest na modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności, a zakres hierarchicznej kontroli norm obejmuje zwłaszcza weryfikację zgodność ustaw i innych aktów prawnych z Konstytucją RL[332]. To zaś gwarantuje możliwość powoływania przed SKRL potencjalnego naruszenia przepisów Konstytucji RL regulujących ustrój samorządu terytorialnego, a w konsekwencji pozwala na uzyskanie ochrony przez j.s.t. przed SKRL. Niemożliwość zainicjowania kontroli abstrakcyjnej przez j.s.t. jest pewnym utrudnieniem. Sprawa bowiem musi zostać zainicjowana przez inne uprawnione podmioty, np. grupę parlamentarzystów. Nie jest to jednak czynnik, który wyłącza możliwość orzekania przez SKRL w zakresie zgodności aktów prawnych dotyczących ustroju, w tym finansowania j.s.t., z Konstytucją RL. Potwierdza to zresztą praktyka orzecznicza SKRL (por. szczegółowo dalej), która dotyczy spraw związanych z ustrojem i finansowaniem j.s.t.

---

[332] Szerzej: D. Pūraitė-Andrikienė, *The development and prospects of the Lithuanian Constitutional Justice Model*, w: G. Švedas, D. Murauskas (red.), *Legal Developments During 30 Years of Lithuanian Independence*, Vilnius 2021, s. 225 i n.; J. Žilys, *Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje*, w: T. Birmontienė (red.), *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius 2007, s. 262 i n.; idem, *Konstitucinės justicijos ištakos Lietuvoje*, w: E. Kūris (red.), *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*, Klaipėda 2012, s. 29 i n.

2.3.4. Republika Czeska

Ustrojodawca czeski umieszcza SKRCz wśród organów władzy sądowniczej, nazywając go sądowym organem ochrony konstytucyjności (art. 81 i 83 Konstytucji RCz)[333]. SKRCz składa się z 15 sędziów, którzy są mianowani na okres 10 lat. Sędziów mianuje Prezydent Republiki RCz za zgodą Senatu RCz. Na sędziego może być mianowany obywatel nieskazitelnego charakteru, który ma prawo wybieralności do Senatu RCz, wyższe wykształcenie prawnicze i co najmniej przez 10 lat wykonywał zawód prawniczy (art. 84 Konstytucji RCz).

Zakres kompetencji SKRCz został szczegółowo wskazany w art. 87 Konstytucji RCz. Orzeka on m.in. o uchyleniu ustaw lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z Konstytucją RCz lub ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała zgody parlamentu. SKRCz orzeka również o uchyleniu innych przepisów prawnych lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z Konstytucją RCz, ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała zgody parlamentu. Rozpatruje także skargi konstytucyjne organów samorządu terytorialnego na niezgodną z ustawą ingerencję państwa oraz skargi konstytucyjne na prawomocne rozstrzygnięcie lub naruszenie przez organy władzy publicznej konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności[334]. Przysługują mu także inne kompetencje, np. rozpatrywanie środków odwoławczych od decyzji w sprawie ważności wyboru posła lub senatora, orzekanie o konstytucyjnym oskarżeniu Prezydenta RCz przez Senat, o zgodności z Konstytucją RCz lub ustawami decyzji o rozwiązaniu partii politycznej czy o sporach kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego, jeśli zgodnie z ustawą nie należy to do właściwości innego organu. Zakres działalności SKRCz jest zatem bardzo podobny do polskiego TK, zwłaszcza w zakresie hierarchicznej kontroli norm. Z przytoczonego art. 87 oraz art. 10 Konstytucji RCz (dotyczącego pierwszeństwa przed ustawami ratyfikowanych umów międzynarodowych za zgodą parlamentu) możliwe jest zdekodowanie hierarchii aktów prawnych w Czechach, która jest zbieżna z przyjętą w Polsce.

Konstytucja RCz nie przewiduje katalogu podmiotów, którym przysługują wymienione w art. 87 środki prawne, pozostawiając tę materię ustawodawcy zwykłemu (art. 88). Precyzuje za to skutki orzeczeń SKRCz, wskazując wprost, że SKRCz orzeka o uchyleniu aktów prawnych lub ich części, a jego orzeczenia

---

[333] Szerzej: M. Kruk, *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, w: J. Trzciński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 2: *Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Warszawa 1997.

[334] Por. szerzej informację na portalu e-justice prowadzonym przez Unię Europejską, https://e-justice.europa.eu/176/PL/national_courts_and_other_nonjudicial_bodies?CZECHIA-&member=1 (dostęp: 16.04.2024 r.).

podlegają wykonaniu z chwilą ich ogłoszenia w sposób przewidziany ustawą, o ile SKRCz w tej kwestii nie postanowił inaczej. Co więcej, wiążą one wszystkie organy i osoby (art. 89 ust. 1 i 2 Konstytucji RCz). Skutkiem przyjęcia modelu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności w Czechach jest obowiązek sądu do złożenia wniosku do SKRCz w sytuacji, w której dojdzie on do przekonania, że ustawa, która ma być podstawą orzeczenia, jest niezgodna z Konstytucją RCz (art. 95 ust. 2 Konstytucji RCz). W pozostałych przypadkach sąd jest uprawniony do oceny zgodności innych przepisów prawa z ustawą (art. 95 ust. 1 Konstytucji RCz)[335].

Ustawa o SKRCz[336] reguluje m.in. organizację wewnętrzną sądu, w tym: jego organy (§ 1–3), status sędziów i innych pracowników SKRL (§ 4 i n.), rodzaje składów orzekających (§ 11 i n.), szczegółową procedurę postępowania, w tym postępowanie dowodowe, rodzaje orzeczeń (część 2, rozdział 1). Co istotne, w § 64 wskazuje zakres podmiotów, którym przysługuje możliwość złożenia wniosku w celu wszczęcia postępowania. Uzależnia go od rodzaju sprawy, którą ma się zająć SKRCz według podziału wskazanego w art. 87 Konstytucji RCz. Uprawnionymi podmiotami do złożenia wniosku o uchylenie ustaw lub ich poszczególnych postanowień, jeśli są niezgodne z Konstytucją RCz lub ratyfikowaną umową międzynarodową za zgodą parlamentu, są m.in.: Prezydent RCz, grupa co najmniej 25 posłów lub 10 senatorów, rząd RCz (§ 64 ust. 1). Takiego wniosku nie mogą złożyć organy reprezentujące j.s.t. Przysługuje im jedynie uprawnienie do złożenia wniosku w odniesieniu do spraw, których przedmiotem jest potencjalna hierarchiczna niezgodność innych przepisów prawnych niż ustawy – zob. § 64 ust. 2 ustawy o SKRCz.

Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano możliwość uzyskania ochrony w wyniku złożenia, zgodnie z art. 87 ust. 1 lit. c Konstytucji RCz, przez organ przedstawicielski j.s.t. skargi konstytucyjnej (§ 72 ust. 1 lit. b ustawy o SKRCz). Dookreślono przy tym, że dotyczyć ma ona naruszenia gwarantowanego j.s.t. prawa do samorządności w wyniku bezprawnej ingerencji państwa. Skarga ta przysługuje wyłącznie organom j.s.t. i jest uregulowana niezależnie od typowej skargi konstytucyjnej przysługującej osobie fizycznej lub prawnej, której prawa i wolności zagwarantowane w Konstytucji RCz zostały naruszone w wyniku wydania ostatecznej decyzji (rozstrzygnięcia) lub innej ingerencji władzy publicznej (zgodnie z art. 87 ust. 1 lit. d Konstytucji RCz).

---

[335] Podobny pogląd, choć niewyrażony wprost w przepisach Konstytucji RP, prezentowany jest w orzecznictwie sądów polskich – por. np.: B. Łukańko, *Uprawnienie sądów*…, s. 277 i n.; S. Wronkowska, *Kilka uwag porządkujących dyskusję o tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności*, w: M. Granat (red.), *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. 2, Warszawa 2019.

[336] Ustawa z 16.06.1993 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Czeskiej, https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Skarga konstytucyjna jest środkiem prowadzącym do wszczęcia kontroli indywidualnej przez SKRCz, a jej skutki określa szczegółowo § 82 ustawy o SKRCz[337]. Wskazuje on w swym ust. 2 lit. b w odniesieniu do skargi składanej przez organy j.s.t., że sąd konstytucyjny w wyroku orzeka, na czym polega naruszenie prawnie gwarantowanego prawa do samorządu, jaki akt konstytucyjny lub ustawa zostały naruszone oraz jaka ingerencja władzy publicznej spowodowała naruszenie. SKRCz może również uchylić zaskarżoną decyzję organu państwowego, jeżeli naruszenie gwarantowanego prawa do samorządu nastąpiło w wyniku ingerencji państwa innej niż decyzja, zakazać właściwemu organowi państwowemu dalszego naruszania prawa do samorządu i nakazać, w miarę możliwości, przywrócenie stanu istniejącego przed naruszeniem (§ 82 ust. 4). Skarżący może jednak na podstawie § 74 ustawy o SKRCz wraz ze skargą złożyć wniosek o uchylenie ustawy lub innego aktu prawnego albo poszczególnych jej przepisów, których zastosowanie spowodowało sytuację będącą przedmiotem skargi konstytucyjnej, gdy skarżący zarzuca sprzeczność zakwestionowanych przepisów z Konstytucją RCz lub inną ustawą. Konstytucja RCz zatem gwarantuje samorządowi terytorialnemu środki ochrony jego konstytucyjnej pozycji ustrojowej.

Należy wskazać, że opisywana skarga jest przykładem nieco innego modelu inicjowania przez j.s.t. hierarchicznej kontroli norm niż obowiązujący w polskim porządku prawnym. Jednakże w skutkach ostatecznie może prowadzić do tego samego efektu, jakim jest eliminacja przepisów prawa niezgodnych z konstytucją[338]. To zaś stwarza realne gwarancje dla j.s.t. w przypadku działań ustawodawcy, które naruszałyby ustrojową pozycję samorządu terytorialnego. Co więcej, orzeczenie SKRCz może również uchylać decyzje czy inne działania, które wpłynęły na konstytucyjnie gwarantowane prawo do samorządu j.s.t., co stanowi odmienność względem modelu polskiego czy litewskiego[339]. Model badania hierarchicznej zgodności przepisów prawa w Czechach, ukształtowany w Konstytucji RCz i ustawie o SKRCz, jest zasadniczo podobny do polskiego,

---

[337] Por. M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna*…, s. 258 i n.

[338] Szerzej: D. Kosař, *Conflicts between fundamental rights in the jurisprudence of the Czech Constitutional Court*, w: E. Brems (red.), *Conflicts Between Fundamental Rights*, Cambridge 2008, s. 350 i n.; P. Tuleja, W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna przed czeskim Sądem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 1997/3; M. Antoš, *Constitutional Complaint and its limits in the Czech Republic*, 2013, https://www.ajk.elte.hu/file/annales_2012_07_Marek.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.); V. Šimíček, *Piętnaście lat skargi konstytucyjnej w Republice Czeskiej – i co dalej?*, „Przegląd Legislacyjny" 2007/3.

[339] W tym zakresie w Polsce ochrona sądowa została przyznana j.s.t. na drodze sądowoadministracyjnej (a także cywilnej na podstawie zasad ogólnych Kodeksu cywilnego). Szerzej: J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 133 i n.

w szczególności gwarantuje zbliżony poziom ochrony pozycji ustrojowej j.s.t. W konsekwencji zainicjowania postępowania przed czeskim sądem konstytucyjnym możliwe jest bowiem usunięcie z systemu prawa przepisów, które naruszają zasady konstytucyjne odnoszące się do samorządu terytorialnego. Sposób inicjacji tego postępowania jest – podobnie jak w przypadku litewskim – wtórny dla powyższego celu.

2.3.5. Republika Słowacka

Podobnie jak sądy konstytucyjne w innych badanych krajach, tak i SKRS został zaliczony – na podstawie art. 124 Konstytucji RS – do organów władzy sądowniczej jako sądowy organ ochrony konstytucyjności[340]. SKRS składa się z 13 sędziów, których mianuje na wniosek Rady Narodowej RS na 12 lat Prezydent RS. Rada Narodowa RS wnioskuje podwójną liczbę kandydatów na sędziów. Sędzią zaś może zostać mianowany obywatel Republiki Słowackiej, który ma prawo wybieralności do Rady Narodowej RS, osiągnął wiek 40 lat, ma wyższe wykształcenie prawnicze i jest co najmniej od 15 lat czynny w zawodzie prawniczym (art. 134 Konstytucji RS).

Głównym zadaniem SKRS jest hierarchiczna kontrola norm, obejmująca m.in.: zgodność ustaw z Konstytucją RS, z umowami międzynarodowymi, na które wyraziła zgodę Rada Narodowa RS i które zostały ratyfikowane i ogłoszone w sposób określony ustawą, zgodność rozporządzeń rządu, powszechnie obowiązujących przepisów prawa ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej z Konstytucją RS, z umowami międzynarodowymi, na które wyraziła zgodę Rada Narodowa RS i które zostały ratyfikowane i ogłoszone w sposób określony ustawą oraz z ustawami. SKRS orzeka także w sprawie zgodności powszechnie obowiązujących przepisów prawa terenowych organów administracji państwowej i powszechnie obowiązujących zarządzeń organów samorządu terytorialnego z Konstytucją RS, z ustawami konstytucyjnymi, z umowami międzynarodowymi ogłoszonymi w sposób określony ustawą, z ustawami, z rozporządzeniami rządu i z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej, o ile do orzekania o tym nie jest właściwy inny sąd (por. art. 125 Konstytucji RS). SKRS rozstrzyga również o zgodności zawartych umów międzynarodowych, na które potrzebna jest zgoda Rady Narodowej RS, z Konstytucją RS (art. 125a Konstytucji RS)[341]. Zakres hierarchicznej

[340] I. Macejková, w: M. Čič (red.), *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Bratislava 2012, s. 633 i n.

[341] J. Mazák, A. Brostl, J. Klučka, *Ústavný súd Slovenskej republiky (organizácia, proces, doktrína)*, Košice 2001.

kontroli norm w Słowacji jest zatem podobny do modelu polskiego. Ustrojodawca słowacki nie przewidział wprost w oddzielnym przepisie hierarchii aktów prawnych, jednakże – podobnie jak w przypadku pozostałych badanych krajów – możliwe jest jej wyinterpretowanie z szeregu szczegółowych przepisów, począwszy od art. 7, przez art. 86, 119, 120, 123, aż po wskazane art. 125 i 125a Konstytucji RS.

Poza powyższym głównym zadaniem Konstytucja RS przyznaje sądowi konstytucyjnemu inne szczegółowe kompetencje[342]. Są nimi m.in.: orzekanie o zgodności z konstytucją albo z ustawą konstytucyjną przedmiotu referendum, które ma zostać zarządzone na podstawie wniosku obywateli albo uchwały Rady Narodowej RS (art. 125b), czy sporów kompetencyjnych między centralnymi organami administracji państwowej (art. 126), a także dokonywanie powszechnie obowiązującej wykładni Konstytucji RS w spornych kwestiach (art. 128)[343] oraz orzekanie o opróżnieniu urzędu Prezydenta RS (art. 105 ust. 2). SKRS rozpatruje także skargi konstytucyjne złożone przez osoby fizyczne albo osoby prawne, jeżeli zarzucają naruszenie swoich podstawowych praw albo wolności, albo praw człowieka i podstawowych wolności wynikających z umowy międzynarodowej, którą Słowacja ratyfikowała (art. 127 Konstytucji RS). Skarga ta jednak różni się od modelu polskiego, gdyż nie ma na celu hierarchicznej kontroli norm w sprawie indywidualnej. Jeżeli bowiem SKRS uzna zasadność skargi, stwierdza w swoim orzeczeniu, że prawomocnym rozstrzygnięciem, postanowieniem albo innym działaniem zostały naruszone prawa albo wolności i może je uchylić. Jeżeli zaś naruszenie powstało w wyniku zaniechania, może nakazać, aby ten, kto to prawo albo wolność naruszył, podjął działanie w sprawie. SKRS może również zwrócić sprawę do dalszego postępowania, zabronić kontynuacji naruszania praw lub wolności albo, jeżeli jest to możliwe, nakazać, aby ten, kto owe prawa lub wolności naruszył, przywrócił stan sprzed naruszenia. Orzeczenie SKRS w tym zakresie ma zatem charakter kasatoryjny i nie prowadzi do uchylenia niezgodnych z konstytucją norm prawnych (celem skargi konstytucyjnej jest bowiem wyeliminowanie naruszenia konstytucji przez organ wydający rozstrzygnięcie). Jest to odmienność względem polskiego modelu, w którym TK nie może wyeliminować rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, które stało się podstawą

[342] Por. J. Štiavnický, M. Steuer, *The many faces of law-making by a constitutional court with extensive review powers*, w: M. Florczak-Wątor (red.), *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, Abingdon–New York 2020, s. 183 i n.

[343] Podobna kompetencja znana była w Polsce za czasów obowiązywania Małej Konstytucji RP i ustawy z 29.04.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.), dotyczyła jednak wszystkich ustaw.

wniesienia skargi, a jedynie przepisy, na podstawie których to rozstrzygnięcie zostało wydane, gdy naruszają one Konstytucję RP[344].

Podobnie została ukształtowana skarga przysługująca j.s.t. (art. 127a Konstytucji RS). Są to skargi „przeciwko niekonstytucyjnemu albo niezgodnemu z ustawą rozstrzygnięciu albo innej niekonstytucyjnej albo niezgodnej z ustawą ingerencji w sprawy samorządu terytorialnego". SKRS, uznając naruszenie, wskazuje, na czym polegało niekonstytucyjne albo niezgodne z ustawą rozstrzygnięcie albo niekonstytucyjna lub niezgodna z ustawą ingerencja w sprawy samorządu terytorialnego, jaka ustawa konstytucyjna albo ustawa została naruszona i jakim rozstrzygnięciem albo ingerencją to naruszenie nastąpiło. Skutkiem rozstrzygnięcia SKRS w sprawach ze skarg j.s.t. jest uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia, a jeżeli naruszenie prawa polegało na innej ingerencji niż rozstrzygnięcie, zakaz kontynuacji naruszania prawa i nakaz, jeżeli jest to możliwe, przywrócenia stanu sprzed naruszenia. Takie ukształtowanie skargi j.s.t. niewątpliwie wzmacnia pozycję ustrojową j.s.t., które mogą skorzystać nie tylko ze środków ochrony (przed niezgodnym z prawem ograniczaniem ich ustrojowej pozycji, np. samodzielności), przysługujących im w sądzie powszechnym czy administracyjnym, ale także w SKRS[345].

Aby jednak zainicjować hierarchiczną kontrolę norm, konieczne jest wystąpienie z wnioskiem o taką kontrolę, który nie przysługuje j.s.t. (podobnie jak w Litwie)[346]. Krąg uprawnionych do złożenia takiego wniosku wskazuje art. 130 Konstytucji RS. Są nimi m.in.: co najmniej 1/5 posłów Rady Narodowej RS, Prezydent RS, rząd RS. Możliwość zwrócenia się o hierarchiczną

---

[344] Na temat różnic w tych skargach por.: B. Banaszak, *Modele skargi konstytucyjnej*, w: J. Trzciński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 2000, s. 27; K. Skotnicki, *Sąd Konstytucyjny w Republice Słowackiej*, w: J. Trzciński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 2: *Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Warszawa 1997, s. 221–243.

[345] W tym zakresie szerzej: Raport Komisji Weneckiej o pozycji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej po zmianie Konstytucji Republiki Słowackiej nr 90/2001 z 18.12.2002 r., https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2002)048-e (dostęp: 16.04.2024 r.); informacja na portalu e-justice prowadzonym przez Unię Europejską, https://e-justice.europa.eu/176/PL/national_courts_and_other_nonjudicial_bodies?SLOVAKIA&init=true&member=1 (dostęp: 16.04.2024 r.); P. Kresák, L. Orosz, *Príprava a schvaľovanie tzv. veľkej novely ústavy – problémy a úskalia (poznámky navrhovateľov)*, w: V. Bujňák (red.), *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*, Bratislava 2022, s. 7 i n.

[346] W sprawie charakteru skargi z art. 127a Konstytucji RS oraz jej skutków *inter partes* por. szerzej: I. Macejková, w: M. Čič (red.), *Komentár…*, s. 692 i n.; L. Orosz, *Záväznos rozhodnutí Ústavného Súdu Slovenskej Republiky (nárt teoretických a praktických problémov)*, w: L. Orosz (red.), *Ústava Slovenskej Republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi. Zborník príspevkov z vedeckého seminára. Košice 28. novembra 2008,* Košice 2009, s. 91 i n.

kontrolę norm przysługuje również sądowi, który przypuszcza, że powszechnie obowiązujący przepis prawa, jego część albo jego poszczególne postanowienie, które odnosi się do rozpatrywanej sprawy, są niezgodne m.in. z Konstytucją RS (art. 144 ust. 2). To uprawnienie sądu świadczy, podobnie jak w pozostałych badanych krajach, o skoncentrowanym modelu kontroli konstytucyjności. Tak jak w postępowaniu przed SKRL, także w postępowaniu przed SKRS należy wskazać, że brak możliwości zainicjowania hierarchicznej kontroli norm przez j.s.t. *prima facie* może ograniczać konstytucyjnie zagwarantowaną ochronę pozycji ustrojowej j.s.t. Jednakże, jak pokazuje praktyka, SKRS orzeka w tego rodzaju sprawach na skutek wniosków o przeprowadzenie kontroli hierarchicznej zgodności norm, złożonych przez uprawnione podmioty. W związku z tym brak uprawnienia j.s.t. niewątpliwie nieco ogranicza inicjację przed SKRS przedmiotowego postępowania. Jednakże nie wyłącza takiej możliwości, gdyż jeżeli sprawa zostanie już zainicjowana (np. przez grupę parlamentarzystów), to może zakończyć się eliminacją z porządku prawnego przepisów godzących w zasady dotyczące ustroju i finansowania j.s.t., wyrażone w Konstytucji RS[347]. Eliminacja ta polega na utracie skuteczności przez zakwestionowane przepisy (art. 125 ust. 3 Konstytucji RS). Organy zaś, które wydały te przepisy, są zobowiązane w ciągu 6 miesięcy od ogłoszenia orzeczenia SKRS doprowadzić do ich zgodności. Jeżeli nie zostanie to dokonane, takie przepisy tracą ważność po 6 miesiącach od ogłoszenia orzeczenia. Orzeczenia SKRS mają moc powszechnie obowiązującą i nie przysługuje od nich środek odwoławczy[348] (art. 125 ust. 6 i art. 133 Konstytucji RS).

Ustawą realizującą obowiązek z art. 140 Konstytucji RS, regulującą szczegóły organizacji SKRS, tryb postępowania przed nim i status jego członków, jest ustawa o SKRS[349]. Z tej też przyczyny ustawa o SKRS wskazuje na skład i organy SKRS (§ 3–5), składy orzekające i rodzaj spraw, które rozpatrują poszczególne składy orzekające (§ 6 i n.). Ustawa ta reguluje także procedurę wyboru sędziów SKRS oraz ich uprawnienia i obowiązki (część II). Podobnie

[347] Nieco podobnie jak w przypadku SKRL, SKRS – wraz z przyjęciem sprawy do rozpoznania – może orzec o czasowym zawieszeniu obowiązywania zakwestionowanych przepisów prawa, jeżeli ich dalsze obowiązywanie może zagrażać podstawowym prawom i wolnościom, jeżeli istnieje niebezpieczeństwo znacznej szkody gospodarczej albo innych ważnych skutków nie do naprawienia (art. 125 ust. 2 Konstytucji RS).

[348] Ustawa o SKRS przewiduje wyjątek od zasady ostateczności dotyczący sytuacji, w której decyzją organu organizacji międzynarodowej, utworzonej w celu wykonania traktatu wiążącego RS, powstanie dla RS obowiązek ponownego rozpatrzenia w postępowaniu przed SKRS już wydanego orzeczenia (§ 69).

[349] Ustawa z 24.10.2018 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Słowackiej oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/314/20221201 (dostęp: 16.04.2024 r.).

jak odpowiadające jej regulacje w innych badanych krajach, zawiera szczegółowe przepisy dotyczące procedury orzekania przez SKRS z podziałem właściwym kompetencjom orzeczniczym SKRS (część V).

2.3.6. Republika Chorwacji

Zgodnie z systematyką Konstytucji RCh chorwacki sąd konstytucyjny został uznany jako odrębny od władzy państwowej organ (por. pkt V). SKRCh składa się z 13 sędziów, wybieranych przez Chorwacki Sabor na ośmioletnią kadencję spośród wybitnych prawników, zwłaszcza sędziów, prokuratorów, adwokatów i uniwersyteckich profesorów nauk prawnych. Kandydatów na sędziów wyłania i przedstawia Komisja Chorwackiego Saboru do spraw Konstytucji RCh (art. 126). Zakres kompetencji SKRCh został wskazany w art. 128 Konstytucji RCh. Są nimi m.in. w zakresie hierarchicznej kontroli norm: orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją RCh oraz o zgodności innych przepisów z Konstytucją RCh i ustawami. Ponadto SKRCh rozpatruje skargi konstytucyjne przeciwko indywidualnym rozstrzygnięciom organów państwowych, organów jednostek samorządu lokalnego i regionalnego oraz osób prawnych sprawujących władzę publiczną, jeżeli rozstrzygnięcia te naruszają prawa człowieka i podstawowe wolności lub prawo do lokalnego i regionalnego samorządu zagwarantowane w Konstytucji RCh[350].

Zakres hierarchicznej kontroli norm odpowiada hierarchii źródeł prawa wskazanej w art. 5 Konstytucji RCh („W Republice Chorwacji ustawy muszą być zgodne z Konstytucją, a inne przepisy zarówno z Konstytucją, jak i z ustawami"). Uzupełniona została ona treścią art. 141 i 145 Konstytucji RCh, które wskazują, że ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią część krajowego porządku prawnego i mają pierwszeństwo przed prawem krajowym. Wykonywanie zaś praw wynikających z dorobku wspólnotowego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*) zrównuje się z wykonywaniem praw wynikających z prawa chorwackiego. W związku z tym wszystkie akty prawne i decyzje instytucji Unii Europejskiej stosuje się w Republice Chorwacji zgodnie z dorobkiem wspólnotowym. Warto zatem zaznaczyć, że ustrojodawca chorwacki wprost nie przyznaje kompetencji SKRCh do oceny zgodności przepisów prawa z umowami międzynarodowymi, mimo że w przypadku kolizji z ustawami mają one pierwszeństwo[351].

---

[350] Szerzej: S. Barić, P. Bačić, *Constitutional courts as positive legislators: National report – Croatia*, w: A.R. Brewer-Carias (red.), *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study*, New York 2011, s. 407–444.

[351] W tym zakresie jednak SKRCh orzeka – por.: S. Barić, *The Transformative Role of the Constitutional Court of the Republic of Croatia: From the ex-Yu to the EU,* Sarajevo 2016,

Konstytucja RCh określa także skutki wyroków SKRCh związanych z hierarchiczną kontrolą norm. Wskazuje się w art. 131, że SKRCh uchyla ustawę, jeżeli uzna ją za niezgodną z Konstytucją RCh. Ponadto sąd konstytucyjny ma obowiązek uchylić lub unieważnić każdą inną regulację, jeżeli uzna ją za niezgodną z Konstytucją RCh lub nielegalną[352]. Co ciekawe, zgodnie z art. 129 akapit 1 pkt 3 Konstytucji RCh sąd konstytucyjny może także orzekać o konstytucyjności ustaw oraz o konstytucyjności i legalności innych nieobowiązujących regulacji, jeżeli od chwili ustania ich obowiązywania do dnia złożenia wniosku o wszczęcie postępowania upłynął mniej niż rok. W takim przypadku SKRCh wydaje postanowienie stwierdzające niezgodność z Konstytucją RCh lub ustawą.

Poza funkcjami właściwymi dla kontroli norm SKRCh wykonuje także inne zadania, np. orzeka w sporach kompetencyjnych między organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, sprawuje nadzór nad zgodnością z Konstytucją RCh programów partii politycznych i działalności tych partii oraz może, zgodnie z Konstytucją RCh, zakazać ich działania. SKRCh, podobnie jak pozostałe sądy konstytucyjne, stwierdza o okolicznościach niemożliwości sprawowania urzędu przez Prezydenta RCh (tj. o powierzeniu obowiązków tymczasowemu zastępcy w przypadku niemożliwości powierzenia takiej funkcji przez Prezydenta RCh oraz o ustaniu mandatu Prezydenta RCh w razie jego śmierci lub rezygnacji) (art. 97 akapity 2 i 3 Konstytucji RCh).

Materię zaś związaną z trybem i warunkami powoływania sędziów SKRCh oraz zakończeniem ich urzędowania, warunkami i terminami wszczynania postępowań w sprawie oceny konstytucyjności i legalności, trybem i skutkami prawnymi orzeczeń, ochroną praw człowieka i podstawowych wolności zagwarantowanych przez Konstytucję RCh oraz innymi kwestiami istotnymi dla wykonywania zadań i pracy SKRCh reguluje ustawa konstytucyjna o SKRCh[353]. Z tego też powodu, inaczej niż w pozostałych krajach, ustawę o sądzie konstytucyjnym (tu: SKRCh) przyjmuje się w trybie określonym dla zmiany konstytucji (tu: Konstytucji RCh). Tym samym ustrojodawca wzmocnił

---

s. 10; S. Barić, *Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi' (Organic laws and the Constitutional Court of the Republic of Croatia in comparative perspective)*, w: H. Kačer, H. Momčinović, M. Žuvela (red.), *Liber Amicorum in honorem Dr. Sc. Jadranko Crnić (1928.–2008.)*, Zagreb 2009, s. 251–283.

[352] „The Constitutional Court of the Republic of Croatia shall repeal or annul any other regulation if it finds it to be unconstitutional or illegal".

[353] Ustawa konstytucyjna z 24.09.1999 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Chorwacji, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1999_09_99_1644.html, tekst jedn. z 22.04.2002 r. uwzględniający zmiany dokonane mocą ustawy konstytucyjnej o zmianie ustawy konstytucyjnej o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Chorwacji z 15.03.2002 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_05_49_967.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

trwałość obowiązywania przepisów regulujących organizację i tryb postępowania przed sądem konstytucyjnym, co jest ciekawym rozwiązaniem, szczególnie biorąc pod uwagę doświadczenia polskie związane z ustawami o TK uchwalanymi w ostatnich latach[354].

Ustawa konstytucyjna o SKRCh realizuje powyższą dyspozycję. W art. 5 i n. ustala warunki wyboru, odwoływania oraz obowiązki sędziów SKRCh. Zawiera również przepisy dotyczące postępowania przed SKRCh (art. 17 i n.) oraz sposobu podejmowania orzeczeń (art. 27 i n.). Na uwagę zasługuje krąg uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie przed SKRCh kontroli abstrakcyjnej (art. 35 i 36 ustawy konstytucyjnej o SKRCh). Jest on zbliżony do polskiego, choć ograniczony. Wśród uprawnionych do zainicjowania kontroli konstytucyjności i legalności przepisów prawa znajdują się m.in.: co najmniej 1/5 członków chorwackiego parlamentu, komisja chorwackiego parlamentu, Prezydent RCh, rząd RCh. Ponadto Sąd Najwyższy RCh lub inny sąd również są uprawnione do złożenia wniosku o kontrolę konstytucyjności, jeżeli w postępowaniu przez nie prowadzonym pojawiła się kwestia konstytucyjności i legalności przepisów prawa (odpowiednik pytania prawnego w polskiej konstytucji)[355]. Uprawniony do zainicjowania postępowania w celu wszczęcia przez SKRCh kontroli abstrakcyjnej jest także organ przedstawicielski j.s.t., jeżeli uzna, że ustawa regulująca organizację, kompetencje lub finansowanie jednostek samorządu lokalnego i regionalnego jest niezgodna z Konstytucją RCh. Powyższe zbieżne jest z przepisami Konstytucji RP. Co ciekawe, ustawodawca chorwacki traktuje uprawnienia j.s.t. w tym zakresie za szczególne, nakazując rozpatrzenie wniosku j.s.t. w trybie nadzwyczajnym w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku (art. 36 ust. 2 ustawy konstytucyjnej o SKRCh). Ustawa konstytucyjna o SKRCh przyznaje prawo złożenia propozycji wszczęcia kontroli konstytucyjności także każdej osobie fizycznej lub

[354] Szerzej: B. Naleziński, M. Florczak-Wątor, *Tryb uchwalenia zmian do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, w: P. Radziewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017, s. 446 i n.; W. Sadurski, *Polski kryzys*…; M. Granat, *Kryzys obowiązywania Konstytucji RP*, PiP 2023/9, s. 3–20; W. Płowiec, *Konstytucyjne standardy procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2018/5, s. 104–119.

[355] Szczegółowo kwestia ta regulowana jest w art. 37 ustawy konstytucyjnej o SKRCh. Treść zawartych w tym artykule przepisów świadczy o skoncentrowanym modelu kontroli konstytucyjności w RCh. Warto jednak wskazać, że ustawodawca chorwacki w art. 60 ustawy konstytucyjnej o SKRCh dostrzega możliwość odmówienia przez sąd zastosowania przepisu ze względu na jego niekonstytucyjność lub niezgodność z prawem. Jeżeli bowiem SKRCh stwierdzi, że taka niekonstytucyjność lub odpowiednia niezgodność z prawem nie istnieje, każdy, czyje prawo zostało naruszone, może żądać zmiany ostatecznej decyzji wyroku sądu w terminie roku od ogłoszenia wyroku SKRCh.

prawnej (art. 38 ust. 1). SKRCh może też działać z urzędu (łac. *ex officio*) i samodzielnie postanowić o wszczęciu postępowania w celu kontroli konstytucyjności ustawy oraz kontroli konstytucyjności i legalności innych przepisów (art. 38 ust. 2)[356]. Jest to kompetencja wyróżniająca SKRCh wśród innych badanych sądów konstytucyjnych.

Ustawa konstytucyjna o SKRCh reguluje również warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej (art. 62). Wskazuje się w nich na konieczność naruszenia m.in. prawa do samorządu lokalnego i regionalnego, co sugeruje, że skargę taką może złożyć także j.s.t. w przypadku naruszenia przysługujących jej praw[357]. To odróżnia ten model od polskiego, w którym to zasadniczo j.s.t. odmawia się korzystania ze skargi konstytucyjnej[358]. Skutkiem skargi konstytucyjnej jest uchylenie zaskarżonego, niezgodnego z Konstytucją RCh, aktu organu administracji i konieczność rozpoznania sprawy raz jeszcze (skutek kasatoryjny, art. 76 ustawy konstytucyjnej o SKRCh). To zaś również odróżnia tę skargę od polskiej skargi konstytucyjnej, a przybliża do skargi konstytucyjnej rozpoznawanej przez SKRS.

W trakcie postępowania SKRCh, podobnie jak polski TK, może zawiesić do czasu wydania ostatecznego orzeczenia wykonanie poszczególnych decyzji lub czynności podjętych na podstawie ustawy lub innego przepisu, którego konstytucyjność jest badana, jeżeli ich wykonanie mogłoby spowodować

---

[356] Szerzej: S. Barić, *The Transformative…*, s. 10 i n.

[357] Szerzej: T. Karakamisheva, *Constitutional Complaint – Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia),* s. 9 i n., http://www.academia.edu/8372780/Constitutional_Complaint-_Procedu-ral_and_Legal_Instrument_for_Development_of_the_Constitutional_Justice_Case_Study_Federal_Republic_of_Germany_Republic_of_Croatia_Repu-blic_of_Slovenia_and_Republic_of_Macedonia_ (dostęp: 16.04.2024 r.); *Sprawiedliwość konstytucyjna: funkcje i relacje z innymi władzami publicznymi*, *Raport krajowy przygotowany na XV Kongres Konferencji Europejskich Trybunałów Konstytucyjnych przez Sąd Konstytucyjny Republiki Chorwacji* (*Constitutional Justice: Functions and Relationship with the Other Public Authorities, National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Republic of Croatia*), s. 7, https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/CROATIA%20eng.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

[358] W tym zakresie por. postanowienia TK: z 12.10.2004 r., sygn. Ts 35/04, OTK-B 2005/1, poz. 25; z 26.10.2001 r., sygn. Ts 72/01, OTK 2001/8, poz. 298; z 14.09.2004 r., sygn. Ts 74/04, OTK-B 2004/5, poz. 313; z 6.04.2005 r., sygn. Ts 9/05, OTK-B 2005/3, poz. 143. Zob. także: L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 76 i n.; M. Florczak-Wątor, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2023, komentarz do art. 79. Co do legitymacji organów j.s.t. do złożenia skargi konstytucyjnej istnieją rozbieżności w doktrynie – por.: Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo*..., s. 249; P. Tuleja, *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny" 2007/3, s. 31; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 64.

poważne i nieodwracalne skutki (art. 45 ustawy konstytucyjnej o SKRCh). Ustawa konstytucyjna o SKRCh reguluje również skutki orzeczeń, wskazując na ich wiążący i ostateczny charakter (art. 31). Zgodnie z art. 55 tej ustawy sąd konstytucyjny może uchylić niekonstytucyjne przepisy oraz odroczyć utratę przez nie mocy wiążącej (ust. 2).

Regulacje dotyczące działalności SKRCh są zbliżone do przepisów obowiązujących w pozostałych badanych krajach. Model kontroli konstytucyjności w Chorwacji jest modelem skoncentrowanym, a j.s.t. mają możliwość zarówno zainicjowania kontroli abstrakcyjnej, jak i złożenia skargi konstytucyjnej w celu usunięcia z obrotu prawnego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, naruszającego ich konstytucyjne prawo do samorządu.

Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

3.1. Uwagi wprowadzające

W tym rozdziale zostały omówione wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ustrojowych zasad finansowania j.s.t. w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem interpretacji TK, dotyczących zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t.[359]. Niektóre wyroki, zwłaszcza niebędące przedmiotem glos w doktrynie nauk prawnych, zostały opatrzone komentarzem autorskim[360]. Zagadnienia węzłowe i główne tezy orzecznicze zostały zebrane i omówione w rozdziale 4.

3.2. Wyrok TK z 15.12.1997 r., sygn. K 13/97[361]

Trybunał Konstytucyjny na skutek skargi wniesionej przez jedną z gmin rozstrzygał o zgodności z zasadą adekwatności oraz zasadą samodzielności j.s.t. regulacji, która wprowadziła nową zasadę naliczania podatku od budowli.

[359] Omówienie dotyczy wyroków, w których wzorcami kontroli konstytucyjności były przepisy Konstytucji RP (z 1997 r.). Jednakże przed wejściem w życie Konstytucji RP TK dokonywał również oceny ograniczania samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności na tle przepisów Małej Konstytucji RP. W tym zakresie warto odnotować orzeczenia TK wskazane w kolejnych przypisach, jak również orzeczenie TK z 13.11.1996 r., sygn. K 17/96, OTK 1996/5, poz. 43, w którym TK ograniczył zasadę adekwatności wyrażoną w Małej Konstytucji RP tylko do finansowania zadań zleconych j.s.t. (ze względu na ówczesną treść przepisów Małej Konstytucji RP). Por. także częściowo krytyczną glosę do tego wyroku – A. Borodo, *Glosa do orzeczenia TK z dnia 13.11.1996 r., K 17/96*, „Przegląd Sejmowy" 1997/1, s. 217.

[360] Większość wskazanych wyroków nie doczekała się odrębnych glos, choć część z nich jest przytaczana w różnego rodzaju opracowaniach naukowych.

[361] OTK 1997/5–6, poz. 69.

Uzyskiwane z tego tytułu kwoty należne budżetowi gminy w roku 1997 uległy zmniejszeniu w stosunku do roku 1996. W konsekwencji należna od gminy wpłata z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej za rok 1997 została wyliczona na podstawie dochodów gminy wyższych (na bazie danych z 1996 r.). Sama zaś natomiast faktyczna płatność nastąpić miała już z dochodów niższych, bo przeliczonych (uzyskanych) według zasad określonych w ustawie będącej przedmiotem zaskarżenia.

Na kanwie tej sprawy TK szeroko opisał zasadę samodzielności j.s.t., a także zasadę adekwatności, odwołując się do orzecznictwa wydanego jeszcze na gruncie Małej Konstytucji[362] i uznając je za w pełni aktualne w świetle przepisów Konstytucji RP[363]. Wskazał, że gmina stała się podmiotem konstytucyjnych praw i obowiązków ukształtowanych zwłaszcza na podstawie zasady jej samodzielności. Za istotny element tej podmiotowości uznał samodzielność finansową gminy. Trybunał stwierdził przy tym, że eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak i poziomu tych dochodów.

Jak stwierdził TK, samodzielności finansowej nie wolno absolutyzować. Samodzielność j.s.t. może być ograniczona przez zadania publiczne nakładane na j.s.t. w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy. Dodał także, że za niesprzeczne z Konstytucją RP należy uznać tylko ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom konstytucyjnym zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak i materialnym.

Ponadto TK podkreślił, że z zasady adekwatności wynika, z jednej strony, pozytywny obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty, a z drugiej strony – konsekwencją

---

[362] Mała Konstytucja RP – Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr. 84, poz. 426 ze zm.).

[363] Por. orzeczenie TK z 4.10.1995 r., sygn. K 8/95, OTK 1995/2, poz. 8: „Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych – daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów".

tego obowiązku jest zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin.

Po szerokim omówieniu rozumienia zasady samodzielności j.s.t. i zasady adekwatności TK odniósł się do meritum sprawy, wskazując, że nie można uznać zaskarżonych regulacji – ze względu na ich charakter i zakres – jako prowadzących nieuchronnie do drastycznego naruszenia istoty samodzielności finansowej gmin. Fakt zaś, że w konkretnych przypadkach nowelizacja mogła narazić niektóre gminy na negatywne skutki finansowe, nie podważa jedynie modyfikującego charakteru takich zmian. Fakt ten mógłby mieć znaczenie, gdyby w wyniku nowelizacji wpływy uzyskiwane przez gminy z całego podatku od nieruchomości okazały się iluzoryczne. Tymczasem zaskarżona regulacja wprowadziła nowe – generalnie wyższe – stawki podatku od nieruchomości stanowiące dochód j.s.t.

Wyrok ten – jako jeden z pierwszych wydanych na podstawie Konstytucji RP – podtrzymał dotychczasowe orzecznictwo, w którym wytyczono dopuszczalne granice limitacji zasady samodzielności finansowej oraz zasady adekwatności. Wynikają z niego trzy ważne argumenty orzecznicze, które rzutują na dalsze orzecznictwo TK w tym zakresie. Po pierwsze, brak absolutnego charakteru omawianych zasad, a w konsekwencji możliwość ich ograniczania na rzecz innych konstytucyjnie określonych celów i konstytucyjnie chronionych wartości, czego efektem może być modyfikacja dochodów własnych j.s.t., której rezultat jest niekorzystny dla finansów jednostki. Po drugie, granicą dopuszczalności limitacji zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności jest drastyczne naruszenie istoty tych zasad. Po trzecie, ustawodawca dysponuje daleko idącą swobodą w określaniu źródeł dochodów własnych j.s.t. i ich poziomu. Tak nakreślona argumentacja wskazuje na wysoką powściągliwość TK w ograniczaniu szerokiej swobody ustawodawcy. Stawia ona jednak pytanie, jakie gwarancje dla j.s.t. wypływają z ich samodzielności finansowej i zasady adekwatności. Z omawianego orzeczenia zdaje się wydawać, że gwarancje te ograniczają się tylko do zakazu drastycznego naruszenia tych zasad, a więc do przypadków szczególnych (kwalifikowany stopień naruszenia). TK jednak nie wyjaśnił, jakie kryteria pozwalają uznać to ograniczenie za „drastyczne".

3.3. Wyrok TK z 13.01.1998 r., sygn. K 5/97[364]

Przedmiotem zaskarżenia zostały objęte przepisy dotyczące obowiązku wypłaty radnym przez gminy wynagrodzenia za dotychczasowy urlop bezpłatny

[364] OTK 1998/1, poz. 3.

jak za urlop wypoczynkowy. Zaskarżone przepisy zostały uchwalone w wykonaniu orzeczenia TK z 23.04.1996 r., sygn. K 29/95, w którym TK stwierdził, że przepis stanowiący, iż: „w przypadku radnego, który w dniu wejścia w życie ustawy pozostaje w stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat, lub jest kierownikiem jednostki organizacyjnej tej gminy, niezłożenie w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosku o urlop bezpłatny jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu" – jest niezgodny z przepisami Małej Konstytucji, gdyż w nadmierny sposób ingeruje w nakaz stabilizacji stanu osobowego rad gmin w okresie kadencji, przez co narusza zasadę kadencyjności składu tych organów. Ustawa ta pozostawiała radnym, łączącym stanowisko radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy lub na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej tej gminy, swobodę podjęcia decyzji o zrzeczeniu się mandatu albo skorzystaniu z urlopu bezpłatnego i kontynuowaniu funkcji radnego. Ustawodawca, przyjmując zaskarżoną ustawę, uznał, że tym radnym, którzy – chcąc kontynuować funkcję radnego – wystąpili o urlop bezpłatny, należy zrekompensować utracony zarobek w ten sposób, że za okres tego urlopu otrzymywać będą wynagrodzenie na takich samych zasadach jak za urlop wypoczynkowy.

Wnioskodawca stwierdził, że ustawodawca osiągnął zamierzony cel, jeżeli chodzi o przywrócenie radom gmin stabilizacji personalnej, ale kosztami tego działania obciążył pracodawcę gminnego. Przepisy ustawy zmieniającej nakładały bowiem na j.s.t. obowiązek wypłaty wynagrodzenia jak za urlop wypoczynkowy tym radnym, którzy nie chcieli zrzec się mandatu. Ustawa zmieniająca nie precyzowała jednak, czy i na jakich zasadach gminy otrzymają zwrot wymienionych wyżej wydatków.

Jak twierdził wnioskodawca, przerzucenie na gminy obowiązku ponoszenia obciążeń finansowych będących wynikiem naruszenia przez ustawodawcę Konstytucji RP stoi w sprzeczności m.in. z zasadą samodzielności finansowej j.s.t. i z zasadą adekwatności.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy. Orzekł, że nałożony na gminy zaskarżoną ustawą obowiązek wypłaty wynagrodzenia za wskazany okres urlopu bezpłatnego pracownikom gminy, będącym równocześnie radnymi, nie jest zadaniem publicznym administracji rządowej zleconym gminie ani zadaniem własnym gminy i wobec tego nie można wywieść obowiązku administracji rządowej polegającego na zrekompensowaniu wydatków gminy na wypłaty wskazanych wynagrodzeń. Gminie z tytułu wypełniania nałożonych ustawą obowiązków pracodawcy wobec jej pracowników nie przysługuje szczególna pozycja prawnoustrojowa. Zobowiązanie w drodze ustawowej gminy jako pracodawcy w rozumieniu prawa pracy do określonych wypłat gwarancyjnych na rzecz zatrudnionych przez nią pracowników, według TK, nie naruszało zasady adekwatności.

Trudno ocenić omawiane rozstrzygnięcie TK co do jego słuszności. Z jednej strony, wnioskodawca zaznaczył, że: „rzeczywiste koszty, jakie poniosą gminy z tytułu przyznania radnym wynagrodzeń za okresy urlopów bezpłatnych, nie są duże, gdyż większość radnych, którzy stanęli przed dylematem zrzeczenia się mandatu lub wystąpienia o urlop bezpłatny, postanowiła «przeczekać» (*de facto* zrzekając się mandatu) w oczekiwaniu na kwestionowaną ustawę z lipca 1996 r.". Wnioskodawca akcentował, że chodziło mu raczej o „potwierdzenie zasady niezależności jednostek samorządu terytorialnego". Tak przedstawiony problem wydaje się stosunkowo nieznacznym obciążeniem finansów j.s.t. Wnioskodawca także nie przedstawił jakiejkolwiek estymacji skutków finansowych takiej regulacji dla budżetu j.s.t. Wyrok TK potwierdził możliwość ograniczania samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności. Mimo że problem obciążenia finansowego j.s.t. wydawał się nieznaczny, w trakcie postępowania nie przeprowadzono szczegółowej analizy w zakresie proporcjonalności tego ograniczenia.

3.4. Wyrok TK z 24.03.1998 r., sygn. K 40/97[365]

Przedmiotowy wyrok dotyczy zasady samodzielności finansowej j.s.t., której naruszenie w nim stwierdzono, oraz jej relacji z zasadą adekwatności. TK rozstrzygał o konstytucyjności przepisów regulujących ustrój m.st. Warszawy, którą tworzyło kilka gmin. Zakwestionowane przepisy nakładały na gminy warszawskie obowiązek przekazywania składek na rzecz miasta stołecznego (będącego związkiem komunalnym gmin go tworzących). Wysokość tych składek miała określać Rada m.st. Warszawy w drodze uchwały (statutowej) – organ będący w stosunku do wnioskodawczyni odrębnym podmiotem publicznoprawnym. Jednocześnie ustawodawca w upoważnieniu nie sprecyzował podstawy ustalania i obliczania, a także sposobu poboru i egzekwowania tej obligatoryjnej składki na rzecz związku komunalnego – m.st. Warszawy – w którego skład, z mocy ustawy warszawskiej, wchodziła wnioskująca gmina warszawska.

Trybunał Konstytucyjny uznał takie rozwiązanie za sprzeczne z wyżej wskazanymi zasadami, wskazując, że na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów j.s.t., a tym samym także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Ogólny poziom dochodów j.s.t. musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej. Regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych.

[365] OTK 1998/2, poz. 12.

Trybunał podkreślił, że ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów pełni funkcję instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie j.s.t. (gminie) odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań. Samodzielność finansową TK rozumie jako gwarancję możliwości samodzielnego wykorzystywania przez gminę przyznanych jej środków, a tym samym – dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań publicznych.

Zdaniem TK Konstytucja RP nie ustanawia absolutnego zakazu nakładania na gminy obowiązku dokonania określonych wydatków. W płaszczyźnie materialnej zawsze trzeba to jednak traktować jako wyjątek od ogólnej zasady samodzielności finansowej gminy. W płaszczyźnie zaś formalnej kwestie te przynależą do zakresu wyłączności ustawy, podobnie jak kwestie określania źródeł dochodów samorządu. Oznacza to, że forma ustawy jest konieczna nie tylko dla ogólnego ustanowienia obowiązku poniesienia określonych wydatków na określone cele, ale też w samej ustawie musi zostać określony ogólny kształt tych wydatków, a więc m.in. rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania ich wysokości. Ogólny poziom wydatków j.s.t. musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, co oznacza, że regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości oraz nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych[366].

3.5. Wyrok TK z 25.05.1998 r., sygn. U 19/97[367]

W tej sprawie TK badał konstytucyjność przepisów dotyczących przyznawania dodatków mieszkaniowych, których zmiana spowodowała dodatkowe obciążenie finansowe gmin (wypłacających dodatki). Na skutek zaskarżonych przepisów doszło do zwiększenia liczby osób uprawnionych do świadczeń oraz wzrostu wysokości niektórych z nich. Zmiana ta zaszła w trakcie roku budżetowego, bez zwiększenia zaplanowanej w ustawie budżetowej na 1997 r. kwoty przeznaczonej na dotacje celowe dla gmin z tytułu realizacji przez nie zadań związanych z przyznawaniem i wypłatą dodatków mieszkaniowych, a także bez zwiększenia innych, planowych dochodów gmin do końca roku budżetowego.

---

[366] „Ponieważ jednak art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy warszawskiej dotyczy finansów gminnych, to ocena tego przepisu musi być dokonana w oparciu o art. 167 ust. 3 konstytucji i wynikającą z niego zasadę wyłączności ustawy dla regulowania ogólnego kształtu wydatków, do poniesienia których prawo zobowiązuje gminę. Zasada ta wymaga, by już na poziomie ustawowym określone były ramy, których nie można przekroczyć przy ustalaniu wysokości i rozmiaru tych wydatków, które muszą być dokonane przez gminę na rzecz obligatoryjnego związku komunalnego. Pozostawienie całkowitej swobody regulacyjnej organom tego związku oraz organom rządowym nie daje się pogodzić z zasadą samodzielności finansowej gminy, stwarza bowiem możliwość przekreślenia lub istotnego ograniczenia tej samodzielności".

[367] OTK 1998/4, poz. 47.

Jak wskazał TK, taka sytuacja godzi w zasadę adekwatności. Podniósł, że art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP są normami bezwzględnie obowiązującymi i przewidują bezpośrednie powiązanie (swego rodzaju legislacyjne *iunctim*) zmian w regulacji prawnej, które powodują zwiększenie obciążeń finansowych gmin ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Podkreślił również, że zasada adekwatności stanowi jedną z gwarancji samodzielności i stabilizacji finansowej gmin. Odstąpienia od tak rozumianej zależności nie może uzasadniać założenie, że omawiane zwiększenie obciążeń finansowych gmin mieści się w granicach błędu szacunkowego. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby, zdaniem TK, niedopuszczalną relatywizację omawianej gwarancji konstytucyjnej.

Omawiany wyrok TK podkreśla gwarancyjny charakter zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Co ciekawe, TK uznał wręcz automatycznie, że kwestionowana nowelizacja, dokonując swego rodzaju „zubożenia" pojęcia dochodu miarodajnego przy ustalaniu prawa do dodatków mieszkaniowych i ich wysokości, spowodowała zwiększenie liczby osób uprawnionych do tych świadczeń oraz wzrost wysokości niektórych z nich, a w konsekwencji – zwiększenie obciążeń finansowych gmin. Istotne dla TK było to, że bezspornie nowelizacja została dokonana bez zwiększenia zaplanowanej w ustawie budżetowej na 1997 r. kwoty przeznaczonej na dotacje celowe dla gmin, a także bez zwiększenia innych planowych dochodów gmin do końca roku budżetowego. Dla TK również nieprzekonujący był argument Prezesa Rady Ministrów, że zwiększenie obciążeń gmin mieści się w granicach błędu szacunkowego. Zdaniem TK: „przyjęcie takiego założenia oznaczałoby niedopuszczalną relatywizację omawianej gwarancji konstytucyjnej". Jest to niewątpliwie ciekawy przykład orzeczniczy, w którym sąd konstytucyjny podkreślił gwarancyjny charakter omawianych zasad. Nie wymagał przy tym szczegółowych wyliczeń związanych z obciążeniem finansowym j.s.t., a jedynie oparł się na dwóch podstawowych przesłankach: (i) zwiększeniu obciążenia finansowego gmin oraz (ii) braku mechanizmu rekompensującego to zubożenie. Zajście takich przesłanek, zdaniem TK, narusza zasadę adekwatności. Ustawodawca przy tym nie wykazał, w jaki sposób pokrył ten ubytek. To, zdaniem TK, przesądziło o konieczności uczynienia zadość gwarancyjnemu charakterowi zasady adekwatności.

3.6. Wyrok TK z 3.11.1998 r., sygn. K 12/98[368]

Na mocy zaskarżonej do TK regulacji jednostki badawczo-rozwojowe zwolnione zostały z wszystkich podatków funkcjonujących w obowiązującym systemie prawnym. Zdaniem wnioskodawczyni (rada gminy) tak sformułowany

[368] OTK 1998/6, poz. 98.

przepis naruszył zasadę adekwatności, gdyż wprowadzone zwolnienie podatkowe pozbawiło gminy, na których terenie podmioty objęte zwolnieniem się znajdują, znaczącego źródła dochodów.

Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności wskazał, że nie jest uprawniony do formułowania ocen odnośnie do celowości poszczególnych rozwiązań podatkowych przyjętych przez ustawodawcę[369]. Następnie zaznaczył, że z zasady adekwatności wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty i zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. Podkreślił jednak, że nie każda modyfikacja źródeł dochodów j.s.t. oznacza automatycznie ich eliminację, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Ustawodawcy zwykłemu przysługuje daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak i poziomu tych dochodów, a jej granicą jest drastyczne naruszenie samej istoty samodzielności finansowej gminy.

Zdaniem TK uznanie zaskarżonych przepisów za niezgodne z zasadą adekwatności możliwe byłoby, gdyby uniemożliwiały one zapewnienie gminom „odpowiedniego" do ich zadań udziału w dochodach publicznych. Musiałyby one modyfikować ponadto dotychczasowy poziom dochodów gmin w sposób przekreślający tę odpowiedniość.

W ocenie TK, aby możliwe było uznanie naruszenia zasady adekwatności, konieczne jest wykazanie na bazie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów skarżącej j.s.t., że bez dochodów, których ta j.s.t. została pozbawiona, nie ma możliwości zapewnienia jej takiego udziału w dochodach publicznych, który będzie „odpowiedni" do jej zadań[370]. Całościowa analiza jest konieczna,

---

[369] „Zauważyć jednak należy, że swoboda ustawodawcy w kreowaniu zwolnień podatkowych nie może być absolutyzowana i nie może przekształcać się w dowolność. Ustawodawca jest wolny w kreowaniu kategorii podmiotów zwolnionych od podatku, jeżeli przyświecają temu wyjątkowi od zasady powszechności obciążenia podatkowego cele społeczno-gospodarcze wyrażające wartości chronione konstytucyjnie. Takim celem jest niewątpliwie prowadzenie badań naukowych i prac badawczo-rozwojowych. Konsekwencją takiego stanowiska musi być uznanie, że Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do formułowania ocen odnośnie celowości poszczególnych rozwiązań podatkowych przyjętych przez ustawodawcę. Skupiający się na krytyce celowości takich rozwiązań wnioskodawca nie zauważa, iż podważa w ten sposób autonomię regulacyjną parlamentu, która znajduje oparcie w innej fundamentalnej zasadzie konstytucyjnej, to jest zasadzie podziału władz, zapisanej w art. 10 ust. 1 konstytucji"; por. także orzeczenie TK z 24.05.1994 r., sygn. K 1/94, OTK 1994/1, poz. 10.

[370] „[…] nie ma też podstaw do twierdzenia, że zwolnienia podatkowe jednostek badawczo-rozwojowych i spowodowane przez nie uszczuplenie dochodów gmin uniemożliwia zapewnienie gminom «odpowiedniego» do ich zadań udziału w dochodach publicznych. Takie postawienie sprawy wymagałoby całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gmin

gdyż system finansowy gmin przewiduje wiele różnych mechanizmów wyposażających gminy w zasoby finansowe, które mogą wyrównywać określone spadki w dochodach j.s.t.

W związku z brakiem należytego udowodnienia przez j.s.t. ubytku w dochodach przekreślającego odpowiedniość jej partycypacji w dochodach w stosunku do wykonywanych przez nią zadań TK nie uznał naruszenia zasady adekwatności.

Jest to wyrok, w którym TK przedstawił całkowicie inne pojmowanie gwarancyjnego charakteru zasady adekwatności niż w wyroku o sygn. U 19/97. Wskazał jednocześnie na argumentację, która pozwala na ograniczanie zasady adekwatności w daleko idącym zakresie, aż do sytuacji przekreślenia odpowiedniości przyznanych j.s.t. środków do zadań. Ponadto TK wskazał na obowiązki dowodowe po stronie j.s.t., które jednostka powinna wypełnić, aby należycie udowodnić naruszenie zasady adekwatności. Jest to przykład wyroku, w którym TK wykazuje wysoką powściągliwość w ocenie naruszenia zasady adekwatności.

3.7. Wyrok TK z 21.12.1998 r., sygn. U 20/97[371]

Zaskarżone regulacje nakładały na j.s.t. (prowadzące zakłady pracy, będące jednostkami budżetowymi lub jednostkami gospodarki pozabudżetowej) bezwzględny obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne swoich pracowników każdorazowo w dniu pobrania z rachunku bankowego środków na wynagrodzenia. Dotychczas j.s.t. mogły dokonywać takiej płatności składek do 15. dnia następnego miesiąca (po pobraniu środków na wynagrodzenia).

Wnioskująca o stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji rada gminy wskazywała, że nowe regulacje narażają j.s.t. na znaczne perturbacje finansowe. Ponadto, mimo że gminy będą musiały ponieść koszty związane z wcześniejszą płatnością składek, nie stworzono mechanizmu uelastycznienia systemu finansowego w celu zapewnienia realizacji tak zmienionego zadania. Nie przekazano także dodatkowych środków na jego realizację.

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się naruszenia zasady adekwatności w tej sprawie, zarówno tej określonej w przepisach Konstytucji RP, jak i w EKSL. Oparł się na prezentowanym wcześniej stanowisku, wedle którego naruszenie tej zasady może wystąpić tylko w sytuacji drastycznej ingerencji

---

i wykazanie, że bez dochodów z podatku rolnego i leśnego nie ma możliwości zapewnienia gminom takiego udziału w dochodach publicznych, który będzie «odpowiedni» do ich zadań. Trafnie zauważa Prokurator Generalny, że wnioskodawca nie wykazał, że na skutek tej regulacji udział gmin w dochodach publicznych jest nieodpowiedni do przypadających im zadań".

[371] OTK 1998/7, poz. 119.

prawodawcy. Dopóki ingerencja o takim stopniu nasilenia nie ma miejsca, dopóty ustawodawca jest władny dokonywać zmian w systemie finansowania j.s.t. Wskazał, że rzeczywiście na skutek zaskarżonych regulacji doszło do modyfikacji zadania, polegającej nie na zmianie jego istoty, lecz na sposobie jego wykonywania (poprzez przyspieszenie ostatecznego terminu płatności świadczenia o 15 dni). Nie dokonano jednak zmiany wzajemnych stosunków między władzami i organami państwa a organami gminy. Ze względu na to, że nowelizacja ta pociągnęła za sobą tylko okresowe, a nie trwale niekorzystne zmiany w gospodarce finansowej gmin polegające na przejściowym ograniczeniu płynności finansowej – zdaniem TK – nie można było mówić o zmianie w podziale zadań, pociągającej za sobą konieczność dokonania zmian w podziale dochodów publicznych. Ponadto oddalił on zarzut braku wystarczającego zróżnicowania i elastyczności systemu finansowego, wskazując, że j.s.t. dysponują innymi środkami pochodzącymi z rezerwy ogólnej i rezerw celowych, kredytów i pożyczek, którymi mogą pokryć czasowe ograniczenie ich płynności finansowej.

W analizowanym wyroku TK wskazał na konieczność badania proporcjonalności ograniczeń zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności. Naruszeniem tej proporcjonalności ograniczeń jest, zdaniem TK, drastyczne naruszenie istoty tych zasad[372]. W tym zakresie sąd jednak nie przeprowadził szczegółowej analizy poszczególnych przesłanek testu proporcjonalności (konieczność, celowość, proporcjonalność *sensu stricto*) względem zakwestionowanych regulacji. Ograniczył się jedynie do wskazania, że ograniczenie, aby było dopuszczalne, nie może drastycznie naruszać istoty zasady.

3.8. Wyrok TK z 16.03.1999 r., sygn. K 35/98[373]

W przedmiotowym wyroku TK rozstrzygał o konstytucyjności przepisów zwalniających podmioty prowadzące zakład aktywności zawodowej m.in. od podatków od nieruchomości oraz od środków transportowych. Ponieważ dochody te przypadają gminom, wprowadzone rozwiązania, zdaniem wnioskodawców, prowadziły do uszczuplenia dochodów gmin, na których obszarze powstają zakłady pracy chronionej lub aktywności zawodowej.

---

[372] „Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podnosił, iż ustawodawca ma prawo kreowania zadań i wydatków samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, że konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu nie będą przedmiotem ingerencji ustawowej w sposób ograniczający lub znoszący ich istotę. […] Dopóki zatem ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności gminy, przysługuje mu, pod warunkiem poszanowania innych norm i zasad oraz wartości konstytucyjnych, daleko idąca swoboda".

[373] OTK 1999/3, poz. 37.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawców, jakoby zaskarżone regulacje naruszały zasadę samodzielności finansowej j.s.t. i zasadę adekwatności. Argumentował to tym, że wprowadzone zwolnienia podatkowe nie spowodowały istotnej modyfikacji zastanego poziomu dochodów gmin. Po pierwsze, wraz z wprowadzeniem zaskarżonego zwolnienia utworzono zakłady aktywności zawodowej, które wcześniej nie istniały. W praktyce pomniejszenie dotychczasowego poziomu dochodów danej gminy, zdaniem TK, miałoby miejsce przede wszystkim w przypadku uzyskania statusu zakładu aktywności zawodowej przez podmiot, który płacił dotąd podatki na ogólnych zasadach. Można natomiast mówić o uszczupleniu dochodów gmin w stosunku do dochodów, które gminy uzyskiwałyby, gdyby podmioty obecnie zwolnione z podatków dotychczas płaciły podatki na ogólnych zasadach. Ponadto TK wskazał, że ostatecznie ustawodawca wprowadził rozwiązania prawne pozwalające na wyrównanie dysproporcji dochodów między gminami, w tym dysproporcji dochodów wynikającej z zastosowania zaskarżonych przepisów wprowadzających zwolnienia podatkowe. Była to, zdaniem TK, subwencja ogólna, składająca się z trzech części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej. Część rekompensująca subwencji ogólnej obejmuje m.in. kwotę rekompensującą dochody utracone bezpośrednio z tytułu ulg i zwolnień określonych w różnych ustawach, w tym w zaskarżonych przepisach. TK uznał zatem, że mechanizm rekompensujący gminom uszczuplenie dochodów z tytułu różnych zwolnień i ulg sprawia, że zaskarżone przepisy nie pociągają obecnie za sobą niekorzystnych dla gmin skutków finansowych, na które zwracali uwagę wnioskodawcy. Ustanowione regulacje mieszczą się w granicach swobody działania przysługującej ustawodawcy w zakresie realizacji władztwa daninowego, wyznaczonych w ustawie zasadniczej.

W wyroku tym TK odniósł się jednak znacznie szerzej do zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności. Wskazał, że jednym z istotnych elementów samodzielności j.s.t. jest samodzielność finansowa, tzn. prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi, w granicach określonych przez ustawy do realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielność j.s.t., zdaniem TK, wymaga zapewnienia im dochodów umożliwiających realizację zadań publicznych przypisanych tym jednostkom, o czym stanowi zasada adekwatności.

Jak podkreślał TK, samodzielności gminy, w tym jej gospodarki finansowej, nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy, także ze strony ustawodawcy[374].

[374] Por. także wyrok TK z 24.11.1998 r., sygn. K 22/98, OTK 1998/7, poz. 115.

Uznanie naruszenia zasady adekwatności może mieć miejsce dopiero wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów j.s.t., jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom. TK odniósł się zatem do kryterium efektywności[375]. Wskazał, że ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję RP i ustawy. W związku z tym zasada adekwatności nie może być analizowana w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między j.s.t. a inne organy władzy publicznej odpowiednio do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów j.s.t. nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej[376].

Trybunał Konstytucyjny ponownie powoływał się na szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych w państwie. Wskazywał na brak swoich kompetencji do kontroli decyzji ustawodawcy z punktu widzenia ich trafności. Wyjątkiem od tej reguły ma być sytuacja, w której ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań j.s.t. a wysokością ich dochodów. Wreszcie podkreślił konieczność

[375] „Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom".

[376] „Precyzując treść obowiązku ciążącego na ustawodawcy, należy również zwrócić uwagę na ograniczoność zasobu środków finansowych, którymi dysponują władze publiczne. Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez konstytucję i ustawy. Wymieniony przepis konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża natomiast dyrektywę określającą sposób podziału – dostępnych w danym okresie – środków finansowanych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a w szczególności obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między wymienione podmioty stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej".

przedstawienia przez wnioskodawcę dowodów, np. wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom dochodów j.s.t. jest niewystarczający do realizacji przekazanych jej zadań publicznych.

Wyrok ten rozwija linię orzeczniczą TK, zgodnie z którą stwierdzenie przez sąd niekonstytucyjności ograniczeń zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności może wystąpić tylko w wyjątkowych (kwalifikowanych) przypadkach. Jest on przykładem potwierdzania przez polski sąd konstytucyjny szerokiego uznania ustawodawcy w kształtowaniu systemu finansów publicznych oraz ograniczonego zakresu gwarancyjnego omawianych zasad. TK próbuje bowiem w tym wyroku balansować między integralnością finansów publicznych (państwa) a odpowiednim finansowaniem zadań j.s.t., rozstrzygając na niekorzyść j.s.t. Owo balansowanie potwierdza dosyć wysoką powściągliwość TK w ocenie potencjalnego naruszenia.

3.9. Wyrok TK z 30.03.1999 r., sygn. K 5/98[377]

Wnioskodawczyni (rada gminy) zarzucała niezgodność regulacji odsuwających w czasie na niemal 2 lata zobowiązanie Skarbu Państwa do pokrywania części kosztów oświetlenia ulic, placów i dróg położonych na terenie gmin. Początkowo regulacje te miały wejść w życie od 5.12.1997 r. Na skutek odsunięcia wejścia w życie tych regulacji na dzień 1.01.1999 r., zdaniem wnioskodawczyni, nałożono na gminy zadanie w postaci finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na ich terenie, także tych niestanowiących ich mienia, nie zapewniając im jednocześnie odpowiedniego udziału w dochodach publicznych na wykonanie tego zadania. W jej ocenie oznaczało to naruszenie zasady adekwatności. Zaskarżona zmiana została wprowadzona tuż przed zakończeniem roku kalendarzowego. Licząc się z wejściem w życie ustawy w pierwotnym terminie, wiele gmin nie przewidziało w swych budżetach na rok 1998 środków na oświetlenie ulic, placów i dróg niestanowiących ich mienia. Ponoszenie wydatków na oświetlenie, zdaniem wnioskodawczyni, miało spowodować konieczność ograniczenia wydatków na inne zadania własne.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak tej argumentacji, powołując się na dotychczasową linię orzeczniczą o braku możliwości absolutyzowania samodzielności finansowej, konieczności naruszenia przez ustawodawcę w sposób drastyczny istoty samodzielności finansowej gminy oraz umożliwiającą Trybunałowi, na zasadzie wyjątku, wkroczenie w daleko idącą swobodę prawodawcy w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów.

[377] OTK 1999/3, poz. 39.

Jak podkreślił TK, nie jest on władny badać, czy w stanie prawnym istniejącym do chwili „planowego" wejścia w życie regulacji przenoszącej na Skarb Państwa koszty finansowania zadania związanego z oświetleniem gminy otrzymywały z budżetu państwa wystarczające środki na wykonywanie takiego zadania. Istotne było bowiem to, że do pierwotnego momentu wejścia w życie zaskarżonej regulacji to na gminach leżał obowiązek finansowania takich działań.

Stąd też TK uznał, że gdyby w chwili stanowienia zaskarżonych przepisów ustawodawca przewidział zmniejszenie środków należnych gminom na rok 1998, odpowiednio do zmniejszonych zadań, wówczas obciążenie ich z powrotem obowiązkiem oświetlenia wszystkich dróg, ulic i placów w roku 1998 stanowiłoby naruszenie zasady adekwatności. Tymczasem przepisy nie przewidziały uszczuplenia dochodów gmin, więc dalsze obciążenie gmin obowiązkiem, który spoczywał na nich od 1990 r., zdaniem TK, nie naruszało przepisów konstytucyjnych gwarantujących ich samodzielność finansową.

3.10. Wyrok TK z 29.02.2000 r., sygn. K 31/98[378]

Przedmiotem zaskarżenia w tej sprawie stały się przepisy ustawy regulującej ustrój m.st. Warszawy (związku komunalnego), z których wynikał, zdaniem rady gminy wnioskującej o zbadanie konstytucyjności, obowiązek finansowania przez gminy warszawskie miasta stołecznego. Finansowanie to polegało na obowiązkowym przekazywaniu przez gminy warszawskie m.st. Warszawie całości wpływów z opłat skarbowych oraz połowy wpływów uzyskiwanych z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że samodzielność finansowa j.s.t. może podlegać pewnym ograniczeniom, jeżeli są one niezbędne dla zarządzania tak złożonym organizmem miejskim, jakim jest m.st. Warszawa. Powołał się także na ugruntowaną linię orzeczniczą, że jego interwencja może nastąpić tylko wtedy, gdy ustawodawca przekroczył konstytucyjny zakres swobody regulacyjnej, a zasadniczo nie należy do niego ocena celowości i trafności rozwiązań prawnych ustawodawcy[379].

Następnie rozważył zarzut niekonstytucyjności przekazania przez zaskarżoną ustawę części dochodów gmin warszawskich na rzecz m.st. Warszawy przez pryzmat postanowień kompetencyjnych tej ustawy, które ograniczyły

[378] OTK 2000/1, poz. 6.

[379] „Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że nie należy do niego ocena celowości i trafności rozwiązań prawnych ustawodawcy, a interweniuje tylko wówczas, gdy ustawodawca przekroczył konstytucyjny zakres swobody regulacyjnej".

zakres zadań własnych gmin warszawskich na rzecz m.st. Warszawy. Ustawa ta wprowadziła zmiany w zakresie zadań i kompetencji gmin warszawskich, jak i odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych. Przekazała ona bowiem część dochodów gmin warszawskich m.st. Warszawie, jednocześnie powierzając miastu stołecznemu określone zadania, których gminy warszawskie nie musiały wykonywać (np. utrzymanie komunikacji miejskiej i oczyszczanie miasta). Z tej przyczyny TK uznał, że uszczuplenie dochodów gmin warszawskich zostało przeprowadzone wraz z przeniesieniem pewnej części ustawowych zadań tych gmin na rzecz miasta stołecznego. Sąd wskazał przy tym, że konieczne jest rozważenie poszanowania przez prawodawcę zasady adekwatności w związku z dokonaniem takiej zmiany. Jednakże uznał, że wnioskodawczyni nie wykazała, że „uszczuplenie dochodów gmin warszawskich na rzecz miasta stołecznego Warszawy nie znajduje uzasadnienia w przepisach kompetencyjnych tej ustawy, a więc ograniczających zadania i kompetencje gmin warszawskich na rzecz miasta stołecznego Warszawy, a zwłaszcza, że ograniczenia ich dochodów mają znamiona dyskryminacji gmin warszawskich".

Wyrok ten jest przykładem wysokiej powściągliwości TK w ocenie naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. oraz potwierdza szerokie uznanie ustawodawcy w kształtowaniu systemu finansowania j.s.t., w tym w odniesieniu do zakresu i wysokości dochodów j.s.t.

3.11. Wyrok TK z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98[380]

Przedmiotowy wyrok dotyczył przewidzianego w zaskarżonej ustawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego, ustanowionego na gruntach gminnych, w prawo własności. Zdaniem wnioskodawców oznaczało to ich wywłaszczenie. Ustawa, wprowadzając preferencyjne zasady nabycia własności przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, nie przewidziała odpowiedniej rekompensaty finansowej dla dotychczasowych właścicieli, w tym gmin. Odjęcie własności gminom nastąpiło więc bez słusznego odszkodowania. Środki finansowe, jakie wpływały do gmin z tytułu rocznych opłat za użytkowanie wieczyste, zgodnie z ustawą o finansowaniu gmin, stanowiły część dochodów własnych j.s.t. Pozbawienie gmin tych wpływów oznaczało zmniejszenie ich dochodów w sposób sprzeczny z zasadą adekwatności, gdyż nie towarzyszyło mu ani zmniejszenie zadań, ani zwiększenie finansowania z innych źródeł.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustawodawca jest ograniczony w stanowieniu prawa w taki sposób, by zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Ewentualne uszczuplenie w drodze

[380] OTK 2000/3, poz. 87.

ustawy stanu majątku samorządowego wymaga niezwykle wnikliwej kontroli. Uznał, że zaskarżone przepisy doprowadziły do uszczuplenia bazy majątkowej gminy, powodując zmniejszenie ich dochodów własnych. Koszty przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dotykały poszczególne gminy w różnym stopniu. Największym obciążeniem były dla miast, zwłaszcza tych, w których użytkowanie wieczyste obejmowało znaczne obszary. Zaskarżona ustawa tymczasem nie przewidywała żadnych rekompensat dla gmin z budżetu państwa ani nie zawierała możliwości wyrównania strat gminom najbardziej dotkniętym jej skutkami. Oznaczało to nie tylko naruszenie samodzielności finansowej gmin, ale – dodatkowo – zróżnicowanie gmin pod względem nakładanych na nie ciężarów, związanych z realizacją celów założonych przez ustawodawcę. Różnica między dochodem, na który gminy mogły liczyć, gdyby ustawa nie weszła w życie, a tym, który wpłynie na skutek jej realizacji, obrazuje ogólny uszczerbek finansowy. TK posłużył się dostępnymi danymi finansowymi i wskazał, że dochody gmin z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności miały być ponad sześciokrotnie niższe od dochodów należnych gminom jako właścicielom nieruchomości z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste (51.223.281.120 : 8.230.176.000 zł). Z tego powodu uznał, że zaskarżona regulacja godzi w zasadę samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasadę adekwatności.

Należy z aprobatą przyjąć takie rozstrzygnięcie TK nie tylko dlatego, że jest ono jednym z nielicznych, w których uznał on naruszenie omawianych zasad. TK bowiem w ramach postępowania oparł się na dostępnych danych finansowych, które w sposób oczywisty wskazywały na drastyczne ograniczenie istoty tych zasad. Przykład tego orzeczenia należy do tych, w których ta limitacja była dosyć oczywista. Stąd też zapewne skłonność TK do stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji. Omawiany wyrok jest również przykładem otoczenia szczególną ochroną władztwa majątkowego j.s.t., składającego się na samodzielność finansową gmin. TK bowiem wskazuje na konieczność wnikliwego badania uszczuplenia stanu majątku komunalnego (m.in. na skutek pozbawienia j.s.t. określonych dochodów z owego majątku czy ograniczenia zakresu tego majątku w wyniku omawianych w wyroku przekształceń własnościowych).

3.12. Wyrok TK z 27.06.2000 r., sygn. K 20/99[381]

W tej sprawie wnioskodawcy podnosili, że przepisy ustawy reformującej administrację publiczną nakładają na j.s.t., przejmujące uprawnienia organu

[381] OTK 2000/5, poz. 140.

administracji rządowej, który utworzył samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, odpowiedzialność za zobowiązania finansowe tych zakładów powstałe do 31.12.1998 r., tj. do momentu, gdy organem tworzącym dla tych zakładów był właściwy organ administracji rządowej.

Wnioskodawcy podnosili, że zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami Skarbu Państwa lub właściwej j.s.t. Taka sytuacja oznaczała, zdaniem wnioskodawców, że zadłużenie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, którego nie jest on sam w stanie spłacić, obciąża organ, który ten zakład utworzył. W konsekwencji powodowało to przeniesienie na j.s.t. odpowiedzialności majątkowej za zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przy jednoczesnym zwolnieniu Skarbu Państwa od tej odpowiedzialności. Zakwestionowane przepisy, zdaniem wnioskodawców, miały naruszać zasadę adekwatności. TK jednak nie podzielił tej argumentacji, chociaż treść uzasadnienia wyroku była korzystna dla j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny powołał się na dotychczasową linię orzeczniczą o dopuszczalności modyfikacji przez ustawodawcę zadań i udziału w dochodach j.s.t., która nie przekreśla odpowiedniości udziału j.s.t. w tych dochodach. Dodał, że tworzone samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej otrzymały, niejednokrotnie dużej wartości, majątek w postaci zarówno ruchomości, jak i nieruchomości. Stąd też podmiot, który przedstawia zarzut naruszenia zasady adekwatności, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla j.s.t. danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych „odpowiednio" do przypadających im zadań[382].

Trybunał wskazał, z korzyścią dla j.s.t., że choć stały się one organami założycielskimi zakładów opieki zdrowotnej, przejmując tę funkcję od administracji

[382] „Trybunał podtrzymuje nadal stanowisko prezentowane w dotychczasowym orzecznictwie, w świetle którego z treści art. 167 ust. 1 konstytucji wynika, z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego «odpowiedniego» udziału w dochodach publicznych, tak aby możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które «odpowiedniość» tego udziału by przekreślały […] podmiot, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 konstytucji powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla, nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań. W takim układzie odniesienia konieczne jest widzenie i rozstrzyganie tegoż problemu w perspektywie ogólnych założeń systemowych, które stwarzają możność wyciągnięcia stosownych wniosków".

rządowej, to w wyniku przekształcenia tych zakładów uniknęły odpowiedzialności za długi, które posiadał zakład przed przekształceniem. Zakłady do tej pory działały w formie jednostki lub zakładu budżetowego nieposiadającego osobowości prawnej i zostały przekształcone w odrębne podmioty – publiczne zakłady opieki zdrowotnej – już tę osobowość posiadające. Przed wprowadzeniem zakwestionowanych przepisów zakład nie posiadał osobowości prawnej, a odpowiedzialność za jego kondycję finansową ponosił Skarb Państwa. TK wskazał, że w wyniku przekształcenia wszelkie zobowiązania, które zakład posiadał do dnia przekształcenia, spoczywają na Skarbie Państwa. Po przekształceniu zaś zakład uzyskał osobowość prawną i jako odrębny podmiot prawa jest odpowiedzialny samodzielnie za swoją kondycję finansową od momentu przekształcenia.

Tym samym TK właściwie zwolnił j.s.t. z odpowiedzialności za kondycję finansową zakładów (zadłużenie) powstałą przed przekształceniem. Wskazał jednak, że szczególną sytuacją po przekształceniu będzie odpowiedzialność j.s.t. (jako nowego organu założycielskiego, który przejął tę funkcję *ex lege* od Skarbu Państwa) za długi zakładu (powstałe po przekształceniu) w przypadku jego likwidacji. TK powołał się w tym zakresie na zasadę ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP), wskazując, że ustanowienie j.s.t. organami tworzącymi samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej stwarza gwarancję i zabezpieczenie, że zakłady te będą mogły realizować cele, dla których je utworzono. W określonych ustawowo sytuacjach powstaje zatem zobowiązanie j.s.t. do ponoszenia konsekwencji majątkowych związanych z ich działalnością. Jednostka samorządu terytorialnego nie może uwolnić się od tego rodzaju obowiązków bez stosownego ustawowego przyzwolenia. Chodziło zwłaszcza o likwidację zakładu po jego przekształceniu ze względu na jego kondycję finansową.

3.13. Wyrok TK z 7.06.2001 r., sygn. K 20/00[383]

W tej sprawie TK badał konstytucyjność regulacji obligującej gminy i powiaty do przekazywania nadwyżki dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska. Obowiązek ten aktualizował się w sytuacji, w której dochody funduszy ochrony środowiska w tych gminach i powiatach były większe niż 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca. W ocenie wnioskodawców ustawa dokonała nieuprawnionego przysporzenia dochodów wojewódzkim funduszom ochrony środowiska kosztem środków należnych gminom i powiatom, bez

[383] OTK 2001/5, poz. 119.

odpowiedniego przemieszczenia zadań i kompetencji między tymi podmiotami. Zaskarżony przepis, zdaniem wnioskodawców, prowadził do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy. Jeden z wnioskodawców wskazał, że w 1999 r. wpływy gminnego funduszu wyniosły 25.241.825,14 zł. W wyniku wejścia w życie zakwestionowanego przepisu dochody gminnego funduszu w 2000 r. wyniosły 653.100 zł, co oznacza zupełne załamanie możliwości realizacji przyjętych programów w zakresie ochrony środowiska.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji skarżących gmin. Powołał się na pogląd, dotyczący daleko idącej swobody ustawodawcy w modyfikacji zadań i dochodów j.s.t. oraz braku możliwości oceny przez TK zasadności i celowości regulacji przyjętych przez ustawodawcę, jeżeli nie przekroczył on zakresu swoich kompetencji regulacyjnych. TK podkreślił, że może interweniować tylko w przypadku oczywistego naruszenia norm konstytucyjnych. Zaznaczył, że wnioskodawcy powinni wykazać, że nie są w stanie realizować niektórych bądź całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie zakwestionowanej regulacji[384].

Ponadto TK powołał się na regułę efektywności finansów publicznych. Wnioskodawca, zdaniem TK, nie może się ograniczyć do wykazania, że dochody j.s.t. nie wystarczają do realizacji zadań publicznych. Musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego[385].

Zaznaczył również, że dotychczasowa konstrukcja gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie uwzględniała do końca potrzeb ochrony środowiska, gdyż opłaty i kary zasilały fundusz tylko tej gminy, na której obszarze prowadzona była dana działalność. Sąsiednie gminy, których również dotykały skutki prowadzonej działalności, nie uzyskiwały żadnych dochodów z tytułu opłat lub kar. Takie rozwiązanie prowadziło

[384] „Fakt, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację efektywną poszczególnych zadań publicznych. Aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej regulacji".

[385] „Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego".

do powstawania bardzo dużych różnic w zakresie dostępnych środków w poszczególnych gminach. Jednocześnie różnice te nie zawsze znajdowały usprawiedliwienie w zróżnicowaniu stanu środowiska naturalnego. TK ocenił, że większość zadań publicznych finansowanych z gminnych lub powiatowych funduszy została określona w sposób ogólny, poprzez wskazanie pewnych kierunków działania, a to oznacza, że mogą być one realizowane w mniejszym lub szerszym zakresie w zależności od dostępnych środków, przy czym pełne zrealizowanie określonych w ten sposób zadań może być niemożliwe bez względu na wielkość dostępnych środków finansowych. Tym samym ustawodawcy przysługuje swoboda przy regulowaniu systemu finansowania zadań z dziedziny ochrony środowiska.

Co istotne jednak, TK przypomniał o ograniczeniach ustawodawcy wynikających z zasady adekwatności, mimo że finalnie nie stwierdził jej naruszenia. Wskazał, że rozwiązania ograniczające rozpiętość dochodów powiatowych i gminnych funduszy muszą mieścić się w granicach swobody regulacyjnej, wyznaczonych przez Konstytucję RP. Istotne zmniejszenie zakresu środków pozostających w dyspozycji funduszy ochrony środowiska w gminach o szczególnym stopniu degradacji środowiska naturalnego może prowadzić do naruszenia zasady adekwatności.

Wyrok ten wskazuje na konsekwencję TK w stosowaniu argumentacji dotyczącej dopuszczalności ograniczania zasady adekwatności oraz roli TK w ocenie konstytucyjności takich ograniczeń. Podjęte rozstrzygnięcie zatem nie zaskakuje. TK wskazał, że: „Istotne zmniejszenie zakresu środków pozostających w dyspozycji funduszy ochrony środowiska w gminach o szczególnym stopniu degradacji środowiska naturalnego może prowadzić do naruszenia normy konstytucyjnej nakazującej zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań". Mimo przedstawienia konkretnych danych finansowych wskazujących na uszczuplenie dochodów j.s.t. TK nie uznał jednak, że zasada adekwatności została naruszona w sposób istotny. Co więcej, TK potwierdził, że z naruszeniem zasady adekwatności nie mamy do czynienia w sytuacji zwykłego uszczuplenia dochodów j.s.t., ale to uszczuplenie musi mieć wymiar kwalifikowany, a ponadto musi mieć odzwierciedlenie w całości przysługujących j.s.t. dochodów w stosunku do nałożonych na nie zadań. TK zatem odwołuje się do konieczności oceny wpływu zakwestionowanej regulacji na cały system dochodów j.s.t. Dodatkowo j.s.t. musiałaby wykazać, że przez to konkretne uszczuplenie nie jest w stanie realizować określonych zadań własnych. Konieczność przedstawienia przez j.s.t. takiej argumentacji wydaje się często niemożliwa. Nie chodzi przy tym, aby j.s.t. nadużywały ochrony wynikającej z zasady adekwatności. Jednakże zakres i standard realizowanych przez j.s.t. zadań jest często niedookreślony, ma charakter relatywny i dostosowywany

jest do potrzeb danej jednostki. Udowodnienie przez j.s.t., że dokonane przez ustawodawcę uszczuplenie wpływa na zmniejszenie zakresu czy standardu realizowanych zadań w danym roku budżetowym, jest również o tyle trudne, że zazwyczaj jednostki dostosowują zakres i standard wykonywanych zadań do przysługujących im dochodów. Oznacza to, że np. w wyniku uszczuplenia w dochodach będą one zatrudniać mniej osób w jednostkach budżetowych (np. do spraw opieki socjalnej) czy ograniczą działalność zbiorowego transportu gminnego. Nie oznacza to przy tym, że zazwyczaj przestaną wykonywać dane zadanie, ale zadanie to zostanie ograniczone zakresowo lub pod względem standardu jego wykonania, co wpłynie na obniżenie kosztów ponoszonych przez j.s.t. w tym celu. Ponadto jednostka w roku, w którym zaszło uszczuplenie, może zyskać dodatkowe dochody z innych przyczyn, np. zakończyć spłatę zobowiązań dłużnych czy realizację dużych inwestycji. Taka koincydencja czasowa wielu różnych czynników koszto- lub wydatkotwórczych wpływa na ogólny wynik budżetu. Stąd też wymaganie przez TK, aby odnieść wpływ określonego ubytku do całości dochodów i wydatków j.s.t. (budżetu j.s.t.), które są zmienne, w ostateczności może prowadzić wręcz do niemożliwości wykazania, że ubytek ten naruszył zasadę adekwatności.

Powyższy stan rzeczy jest przykładem podejmowanej przez TK próby pogodzenia interesów państwa i integralności finansów publicznych z adekwatnością finansowania zadań j.s.t. Niewątpliwie decyzja TK wydana została na podstawie szerokiego uznania orzeczniczego, i to mimo wskazanych przez wnioskodawców danych finansowych dotyczących ubytku w dochodach j.s.t.

3.14. Wyrok TK z 28.06.2001 r., sygn. U 8/00[386]

Rada gminy działającej na prawach powiatu zakwestionowała przepisy rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W swoim wniosku twierdziła, że prawodawca dokonał ograniczenia środków na obsługę realizacji zadań nałożonych na powiat do 2% wysokości środków przeznaczonych na ich realizację. Zdaniem wnioskodawczyni kwota taka nie zapewnia powiatowi odpowiednich środków finansowych na realizację zadań z zakresu rehabilitacji i zatrudniania osób niepełnosprawnych. Na tę okoliczność wnioskodawczyni wykazała, że w latach 1999–2000 otrzymała z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na obsługę realizacji zadań związanych z rehabilitacją zawodową i społeczną kwoty znacznie niższe, niż faktycznie zostały wydatkowane, co narusza zasadę adekwatności. W roku

[386] OTK 2001/5, poz. 123.

1999 otrzymała na ten cel kwotę 413.692 zł, a wydatkowała kwotę 509.367 zł. Natomiast w roku 2000 otrzymała kwotę 262.741 zł, a środki niezbędne na realizację omawianego zadania wyniosły 732.508 zł.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawczyni o naruszeniu zasady adekwatności. Stwierdził bowiem, że zadania nałożone na samorząd powiatowy przez wyżej wskazaną ustawę mają na tyle ogólny charakter, iż nie wyłącza to możliwości samodzielnego i kreatywnego decydowania przez radę powiatu, jej zarząd oraz inne organy wykonawcze o sposobie ich realizowania i finansowania. Przy tak szerokiej dowolności j.s.t. konieczne jest zachowanie wymagania, by zadania te wykonywane były przede wszystkim z punktu widzenia zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej, według preferencji politycznych przedstawicieli tej wspólnoty. Tym samym organy powiatu mają prawo kreowania polityki wspierania osób niepełnosprawnych.

Jak orzekł TK, finansowanie zadań własnych, takich jak w przedmiotowej sprawie, musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Dlatego odpowiedniości: „wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć ani też nie uniemożliwiać w ogóle wykonywania zadania". „Przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych" TK rozumie: „takie sytuacje, w których wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo też do odstąpienia od realizacji tego zadania, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu". TK uznał, że takie przesłanki naruszenia odpowiedniości finansowania j.s.t. w zakresie zadań związanych ze wspieraniem niepełnosprawnych nie zaszły. Nie doszło, jego zdaniem, do modyfikacji zadania własnego, jakim jest ogólne zadanie powiatu – pomoc osobom niepełnosprawnym, lecz ze szczególnego rodzaju doprecyzowaniem, na podstawie którego określono ustawowo poziom zwiększenia finansowania na obsługę tego zadania.

3.15. Wyrok TK z 26.11.2001 r., sygn. K 2/00[387]

Wnioskodawcy zakwestionowali wiele przepisów dotyczących nałożenia na gminy zadania własnego w postaci obowiązku wypłat dodatków mieszkaniowych dla ogółu mieszkańców danej gminy. Prawo do takiego dodatku nabywały osoby spełniające kryteria ustawowe – bez względu na to, w jakich zasobach mieszkaniowych zajmowały one lokale (komunalnych lub innych). W celu dofinansowania realizacji tego zadania ustawodawca przyznał gminom prawo ubiegania się o dotacje celowe z budżetu państwa. Zdaniem wnioskodawców dotacje te były świadczeniem uznaniowym ze strony państwa i miały charakter fakultatywny, a nie gwarantujący. Gmina natomiast zobowiązana została do wypłacenia dodatków każdemu, kto spełnił kryteria ustawowe, bez względu na wysokość przyznanej dotacji z budżetu państwa. Granice dotacji określała każdorazowo ustawa budżetowa. Wnioskodawcy podnosili, że ustawodawca nie ustanowił odpowiednich gwarancji co do tego, że kwota dotacji, określona w ustawie budżetowej, będzie proporcjonalna do udziału gmin w wykonywaniu zadań publicznych. Ponadto wskazywali na fakultatywny i uznaniowy charakter tej dotacji. Takie uregulowanie – zdaniem wnioskodawców – oznaczało, że ustawodawca, przekazując gminom zadanie polegające na wypłacie dodatków mieszkaniowych, nie zapewnił im odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, a nadto odesłał w tym zakresie do ustawy budżetowej. Gminom nie przysługiwały roszczenia o wypłatę kwot zamieszczonych w budżecie państwa. Jeden z wnioskodawców wskazał, że gmina w pierwszych trzech kwartałach 1999 r. otrzymała należną dotację, natomiast w IV kwartale tego roku zgłosiła zapotrzebowanie na kwotę 493.500 zł, a otrzymała kwotę 144.406 zł, odpowiadającą 32% zgłoszonego zapotrzebowania. Z powyższych względów skarżący domagali się uznania zaskarżonych przepisów jako niezgodnych z zasadami adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z zarzutami postawionymi przez wnioskodawców. Wskazał, że zgodne z Konstytucją RP było nałożenie na gminy tego rodzaju zadania własnego, a w konsekwencji wyżej wskazanych zasad nie narusza „uzupełnianie" dotacji dochodami własnymi z innych źródeł. Odbywa się to bowiem w celu zapewnienia nieprzerwalnej wypłaty dodatków. Gwarantowana, zdaniem TK, powinna być natomiast jedynie dolna granica tej dotacji, ustalona w określonych przepisach ustawowych.

Wyrok ten jest przykładem, w którym TK zachowuje znaczną powściągliwość w stosunku do oceny naruszenia zasady adekwatności. Mimo że wnioskodawcy przedstawili stosowne wyliczenia, w tym koszty wykonania nałożonego

[387] OTK 2001/8, poz. 254.

na nich zadania, jak również wysokość dotacji celowej przysługującej na to zadanie, TK nie stwierdził braku odpowiedniego finansowania takiego zadania. Sprawa ta jednak wydaje się dosyć oczywista. Nałożeniu nowego zadania na j.s.t. powinno towarzyszyć jego odpowiednie finansowanie. Tymczasem w świetle przytoczonych danych finansowych tak się nie stało. Nawet jeśli uznać, że dotacja spełniała swój wyrównujący cel, to prawodawca, który zobligował j.s.t. do finansowania zadań własnych w pierwszej kolejności z dochodów własnych, powinien dokonać odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych albo innych zmian, stymulujących wzrost dochodów własnych j.s.t. Działania prawodawcy powinny mieć na celu pokrycie różnicy, wynikającej z kosztów omawianych zadań i udzielonej wysokości dotacji celowej, tak aby możliwe było sfinansowanie realizacji tych zadań bez uszczerbku dla innych zadań j.s.t. TK nie zauważył jednak tej kwestii.

3.16. Wyrok TK z 20.02.2002 r., sygn. K 39/00[388]

W przedmiotowej sprawie TK dopatrzył się naruszenia zasady samodzielności j.s.t. i zasady adekwatności, co stanowiło wyłom w dotychczasowej, dosyć jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie. Sprawa dotyczyła przepisów, które ustanawiały roszczenie Polskiego Związku Działkowców do gminy o ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości komunalnych, na których znajdowały się pracownicze ogrody działkowe. Zdaniem wnioskodawcy na skutek zaskarżonych regulacji nie tylko ograniczono prawo własności gminy, ale także pozbawiono gminę dochodów z tytułu oddania gruntów gminnych w użytkowanie wieczyste. Działki oddane w użytkowanie wieczyste na rzecz Związku na skutek zaskarżonych regulacji zwolnione zostały od opłat za takie użytkowanie.

Trybunał Konstytucyjny wyprowadził argumentację o naruszeniu wskazanych zasad przede wszystkim od istoty przysługującego j.s.t. prawa własności, które składa się na samodzielność j.s.t. TK wskazał, że zasada proporcjonalności obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności j.s.t.[389]. W przypadku ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych gmin ingerencja taka nie może być zatem nadmierna[390].

---

[388] OTK-A 2002/1, poz. 4.

[389] Por. także wyrok TK z 9.01.1996 r., sygn. K 18/95, OTK 1996/1, poz. 1.

[390] „Trybunał stoi na stanowisku, że zasada proporcjonalności obowiązuje również w odniesieniu do regulacji dotyczących sfery samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (zob. m.in. orzeczenie w sprawie K 18/95). Oznacza to, że także w przypadku ingerencji ustawodawcy w sferę uprawnień majątkowych gmin nie może być ona nadmierna". Por. także orzeczenie TK z 17.10.1995 r., sygn. K 10/95, OTK 1995/2, poz. 10.

TK podkreślił, że przyznanie Związkowi użytkowania wieczystego gruntów będących własnością j.s.t., bez uwzględnienia woli tych ostatnich, oznacza niebezpieczną ingerencję w sferę ukształtowanych już stosunków własnościowych. Może przez to mieć wpływ na osłabienie poczucia bezpieczeństwa prawnego w tym zakresie i otwierać drogę do niedopuszczalnych i niczym nieuzasadnionych ingerencji w treść prawa własności. Powyższe, zdaniem TK, doprowadziło do pozbawienia j.s.t. możliwości czerpania dochodów z takich nieruchomości. Jednostki przy tym zobligowane były do doprowadzenia do pracowniczych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę, zapewnienia w ramach komunikacji publicznej potrzeb ogrodów działkowych, a nawet utrzymania porządku i czystości na terenach do nich przylegających.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił istotność dochodów j.s.t. czerpanych z majątku własnego j.s.t., w tym opłat za użytkowanie wieczyste. Mają one bowiem wyraźnie określone ustawowo przeznaczenie związane z finansowaniem zadań własnych samorządu. Jest to według TK jedno z najbardziej stabilnych źródeł dochodu gminy. Tymczasem, zdaniem TK, zadania j.s.t. wymagają częstokroć działań ukierunkowanych na znaczne przedziały czasowe (np. działania inwestycyjne). Są to przedsięwzięcia realizowane w cyklach wieloletnich, a ich ostateczne powodzenie uwarunkowane jest często (jak w przypadku robót budowlanych) systematycznością wykonywania poszczególnych etapów. W celu zapewnienia harmonijnego rozwoju społeczności lokalnej zadania te powinny być także planowane z dużym wyprzedzeniem. Jest to możliwe wyłącznie w przypadku zapewnienia gminom zrównoważonego i przewidywalnego w dłuższej perspektywie czasowej poziomu dochodów oraz możliwości racjonalnego dysponowania ich majątkiem. TK podkreślił, że wraz z przyjęciem zaskarżonych regulacji brak było jakichkolwiek mechanizmów rekompensujących utratę dochodów z majątku j.s.t. Nie towarzyszyło przyjęciu zakwestionowanych przepisów także ograniczenie nałożonych na j.s.t. zadań. Jeśli zatem przyjmujemy, że w punkcie wyjściowym, tzn. w chwili stanowienia ustawy, j.s.t. dysponowały środkami na realizację swych zadań, to ograniczenie praw do majątku będącego źródłem dochodów własnych przy braku rekompensaty i niezmienionym poziomie zadań oznacza naruszenie zasady adekwatności.

Omawiany wyrok jest przykładem szczególnej ochrony, jaką TK przyznaje mieniu (majątkowi) komunalnemu, w tym sytuacji pozbawienia j.s.t. płynących z tego mienia dochodów. Wyrok ten należy ocenić pozytywnie. TK przeprowadził także w ramach rozstrzyganej sprawy test proporcjonalności. Co ciekawe, mimo że powoływał się on w wielu sprawach na konieczność proporcjonalności ograniczenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t., to wskazywał zwykle jedynie na konieczność oceny „nadmierności" regulacji.

Tymczasem w tym orzeczeniu zbadał także konieczność wprowadzonej regulacji, co należy ocenić pozytywnie jako próbę przeprowadzenia nieco bardziej dogłębnej analizy proporcjonalności zaskarżonej regulacji, niż wynikałoby to z pojęcia „nadmierności".

3.17. Wyrok TK z 9.04.2002 r., sygn. K 21/01[391]

Wprowadzony w ustawie mechanizm tzw. restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych, w ocenie wnioskodawcy, prowadził do ograniczenia, a nawet wręcz zniesienia władztwa gmin górniczych w zakresie pobierania dochodów własnych ze źródeł określonych ustawowo, jakimi są dochody z tytułu opłat eksploatacyjnych (płatnych przez przedsiębiorstwa górnicze). Ponadto wnioskodawca kwestionował dopuszczalność włączenia do procesu restrukturyzacji zobowiązań, jakie przedsiębiorstwa te mają wobec gmin z tytułu należnych opłat i kar. Pozbawienie gmin dochodów z tych tytułów oznaczało, w ocenie wnioskodawcy, odebranie gminom samodzielności finansowej.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił takiej argumentacji. Stwierdził, że istnieją inne konstytucyjne wartości, na rzecz których możliwe było ograniczenie samodzielności finansowej j.s.t. Tym powodem miało być zwłaszcza dostosowanie górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej. Przyjęte w ustawie mechanizmy mające realizować tak określoną *ratio legis* ustawy powinny więc być traktowane jako środek prowadzący do uzdrowienia stanu ekonomicznego przedsiębiorstw górniczych. TK podzielił stanowisko wyrażone w projekcie zaskarżonej regulacji, że powstrzymywanie się od kroków uzdrawiających sytuację zadłużonych kopalń stanowić może zagrożenie dla całości finansów publicznych państwa. Podjęte przez ustawodawcę działania muszą więc być oceniane przez pryzmat konieczności ochrony takich konstytucyjnych wartości, jak równowaga budżetowa czy obowiązek państwa kierowania się w swojej działalności zasadą zrównoważonego rozwoju. Ponadto TK wskazał, że prawodawca przewidział szczególne uprawnienia gmin górniczych, takie jak: prawo nieodpłatnego pozyskiwania własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości zbędnych dla przedsiębiorstwa górniczego, prawo korzystania z wszystkich szczególnych instrumentów ekonomiczno-finansowych i innych preferencji określonych w odrębnych przepisach, zwiększenie udziału gmin górniczych we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, zwolnienie z wpłaty przeznaczonej na zwiększenie łącznej kwoty subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, prawo otrzymania kredytu na warunkach preferencyjnych

[391] OTK-A 2002/2, poz. 17.

na finansowanie inwestycji wspierających tworzenie nowych miejsc pracy czy wreszcie prawo uzyskania w latach 2001–2002 części rekompensującej subwencję ogólną przez gminy górnicze, które nie uzyskały dochodów na skutek nieuregulowania przez przedsiębiorstwa górnicze należności z tytułu opłaty eksploatacyjnej. Zdaniem TK dzięki tym rozwiązaniom należycie zrekompensowano ubytek w dochodach j.s.t. powstały na skutek przyjęcia zaskarżonych regulacji, który zarzucał wnioskodawca. Ponadto TK wskazał, że odniesienie się przez wnioskodawców do charakteru opłat eksploatacyjnych jako opłat (danin) lokalnych jest błędne. W tym zakresie, zdaniem TK, nie były to opłaty lokalne w rozumieniu Konstytucji RP i ustaw. Stanowiły one szczególny rodzaj opłat uiszczanych na podstawie zaskarżonych przepisów, jednak ich ustalanie i pobieranie nie mieściło się we władztwie podatkowym j.s.t.

Wyrok ten jest przykładem sprawy, w której TK szczegółowo rozważył kolizję wartości i zasad wskazanych w Konstytucji RP oraz uzasadnił, dlaczego jednej z nich (stanowi finansów państwa / integralności finansów publicznych) przyznał prymat. TK dokonał szerokiego uzasadnienia swojej decyzji i ważenia zasad konstytucyjnych, co należy ocenić pozytywnie.

3.18. Wyrok TK z 18.02.2003 r., sygn. K 24/02[392]

Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte na skutek wniosków organów stanowiących gmin warszawskich, podlegających zniesieniu na podstawie ustawy zmieniającej dotychczasowy ustrój Warszawy. Wnioskodawcy zaskarżyli wiele przepisów, jak i całość ustawy, wskazując m.in. na jej niezgodność z zasadą samodzielności j.s.t. i zasadą adekwatności. Wskazali, że na skutek utworzenia w miejsce jedenastu dotychczasowych gmin jednej gminy – m.st. Warszawa, z sześćdziesięcioosobową Radą – mniejszym wspólnotom została odebrana nie tylko dotychczasowa autonomia w zarządzaniu własnymi sprawami, ale również przez liczebność Rady tracą one możliwość reprezentowania swoich lokalnych interesów na poziomie gminy, co powoduje znaczne zmniejszenie możliwości demokratycznego funkcjonowania społeczności lokalnych. Ponadto podnosili m.in., że skoro kwestionowana ustawa nie obciąża kosztami jej wejścia w życie budżetu państwa, to oznacza konieczność poniesienia wskazanych kosztów przez budżety samorządowe, mimo że brak podstawy prawnej do obciążenia samorządu tymi kosztami.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił żadnego z zarzutów wnioskodawców. W zakresie naruszenia zasady samodzielności wskazał, że nie może być ona absolutyzowana, a TK nie jest powołany do oceny celowości wprowadzonych

[392] OTK-A 2003/2, poz. 11.

przepisów. Nie dopatrzył się przy tym, by samodzielność j.s.t. została naruszona w sposób istotny / drastyczny. To, jego zdaniem, nie pozwalało na uznanie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Ponadto TK wskazał na brak naruszenia zasady adekwatności, który wywiódł z faktu, że koszty reformy powinien ponosić Skarb Państwa, gdyż przepisy nie stanowiły o partycypacji finansowej w kosztach reformy ustroju stolicy.

3.19. Wyrok TK z 1.04.2003 r., sygn. K 46/01[393]

Na mocy kwestionowanych przed TK przepisów zobowiązano wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) do wydawania zaświadczeń dotyczących bonów paliwowych dla podatników podatku rolnego. Równocześnie urzędy gmin zostały zobowiązane do prowadzenia stosownych ewidencji oraz do sporządzania comiesięcznej sprawozdawczości w tym zakresie. Na wykonywanie tych zadań nie przyznano jednak gminie żadnych środków finansowych, pozbawiając jednocześnie gminy dochodów z opłaty skarbowej przez zwolnienie z opłaty skarbowej wniosków i zaświadczeń dotyczących bonów paliwowych. Koszty wykonania bonów oraz koszty prowizji przysługującej bankom spółdzielczym rozprowadzającym bony towarowe finansowane były z budżetu państwa. Wnioskodawczyni (rada gminy) twierdziła, że niezgodność z Konstytucją RP polega na nałożeniu na wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) obowiązku wykonania nowych, dodatkowych zadań, bez zapewnienia na ten cel środków finansowych. Ponadto wnioskodawczyni zwróciła uwagę na fakt, że banki spółdzielcze wydające bony paliwowe otrzymywały za czynności z tym związane prowizję w wysokości 0,4% wartości wydanych bonów paliwowych.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawczyni w zakresie naruszenia zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Wskazał bowiem, że przy ocenie naruszenia powyższych zasad należy uwzględniać również całokształt skutków finansowych badanych regulacji, a także szerszy kontekst uwarunkowań systemu finansów publicznych, w tym zakres środków finansowych, jakimi dysponują organy władzy publicznej. Nie można zatem abstrahować od sytuacji finansowej całego państwa.

Zdaniem TK zadania powierzone j.s.t. przez zakwestionowane przepisy (wydawanie zaświadczeń, prowadzenie ewidencji) nie stanowią poważniejszego obciążenia dla gmin. Jednocześnie dochody z opłat skarbowych, jakie gminy mogłyby uzyskać, gdyby wymienione wnioski i zaświadczenia podlegały opłacie skarbowej, byłyby znikome. W konsekwencji TK nie uważał, że regulacje pociągną za sobą istotne skutki finansowe dla gmin. Jego zdaniem

[393] OTK-A 2003/4, poz. 27.

nie naruszały one istoty samodzielności finansowej gmin ani zasady adekwatności. Podkreślił, że wydawanie zaświadczeń przez j.s.t. nie jest zadaniem nowym. Zaskarżone przepisy jedynie rozszerzają jego zakres. Gminy przy tym czerpią swe dochody z różnych źródeł, w tym subwencji ogólnej, a zaskarżone przepisy nakładają nowe zadania na organy administracji rządowej w stopniu znacznie bardziej je obciążającym niż j.s.t. Tymczasem Konstytucja RP wymaga zachowania odpowiedniej proporcji przy podziale środków publicznych między organy administracji rządowej a j.s.t., stosownie do realizowanych zadań.

Na kanwie tego wyroku TK wytłumaczył, w jaki sposób rozumie efektywność finansowania zadań publicznych nakładanych na j.s.t. W tym zakresie wyróżnił dwa przypadki. Pierwszy, gdy ustawodawca przekazuje j.s.t. określone zadania publiczne, które były dotąd realizowane przez organy administracji rządowej. Przekazując zadania, ustawodawca powinien zapewnić j.s.t. środki finansowe w takiej wysokości, w jakiej przypadały do tej pory organom administracji rządowej na realizację tych zadań, pod warunkiem że środki te były wykorzystywane w sposób efektywny. W drugim przypadku, gdy ustawodawca określa nowe zadania publiczne, które nie były wcześniej realizowane ani przez organy administracji rządowej, ani przez j.s.t., powinien zapewnić, aby organy, które realizują dane zadanie, dysponowały środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji nowo ustalonych zadań. Co ważne, zdaniem TK, ustalanie nowych zadań publicznych nie zawsze wymaga zwiększania dochodów publicznych. Biorąc pod uwagę fakt, że zwiększanie dochodów publicznych ma swoje granice, jednym ze sposobów zapewnienia odpowiednich środków na realizację nowych zadań publicznych mogą być m.in. nowe rozwiązania prawne wymuszające bardziej racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami.

Oceniając słuszność (zasadność) tego orzeczenia, warto sięgnąć do treści zdania odrębnego sędziego Jerzego Stępnia, który wskazał na kilka ważnych aspektów wskazujących na naruszenie zasady adekwatności. Po pierwsze: „Trybunał Konstytucyjny szczegółowo wskazuje [...] na koszty ponoszone przez administrację rządową [...], a nawet na fakt, «że realizacja ustawy powoduje uszczuplenie wpływów z podatku od towarów i usług». Jednakowoż Trybunał nie czyni tego samego w odniesieniu do samorządu, ograniczając się w istocie rzeczy do nie udowodnionego stwierdzenia, że «zadania powierzone przez zakwestionowane przepisy nie stanowią poważniejszego obciążenia dla gmin», a «przyjęte rozwiązania nie powodują uszczuplenia dochodów gminy». Tymczasem wprowadzenie bonów paliwowych do systemu prawnofinansowego państwa rodzi nowe zadania nie tylko po stronie organów i agend rządowych, ale, wbrew twierdzeniom Trybunału i stanowisku zaprezentowanemu przez Sejm, także po stronie gmin, zwłaszcza gmin wiejskich". Po drugie, w przytoczonym *votum separatum* wskazuje się, że sprawa „stawia przed Trybunałem

Konstytucyjnym pytanie o granice swobody ustawodawcy, który, poszerzając zakres faktycznych czynności administracyjnych wykonywanych przez urząd gminy, czyni to ze świadomością, że tym zwiększonym obowiązkom nie tylko nie towarzyszą żadne dodatkowe dochody, ale wręcz przeciwnie – że prowadzić to będzie do pozbawienia gmin dochodów gwarantowanych przez system finansów publicznych w dotychczasowym kształcie […]. Ustawodawca powinien więc albo utrzymać obowiązek wniesienia opłaty skarbowej od tego rodzaju czynności, milcząc po prostu w kwestii zwolnienia, bądź wprowadzając to zwolnienie – zrekompensować gminom utratę dochodu z tego tytułu". Po trzecie, sędzia Stępień podnosi, że: „błędna jest w szczególności teza uzasadnienia (III.4.), jakoby «Konstytucja wymagała zachowania odpowiedniej proporcji przy podziale środków publicznych między organy administracji rządowej a jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do realizowanych zadań». Teza ta nie została *nota bene* wywiedziona ze wskazanego, konkretnego przepisu ustawy zasadniczej, a uzasadnienie wyroku przechodzi w ogóle do porządku dziennego nad tak oczywistym faktem, że zasady samodzielności (art. 16 ust. 2 zd. drugie) i odpowiedniości (art. 167 ust. 1), w żadnym stopniu nie odnoszą się – co trzeba wyraźnie podkreślić, ponieważ w niniejszej sprawie ma to fundamentalne znaczenie – do organów administracji rządowej". Oceniając słuszność omawianego rozstrzygnięcia, należy wziąć pod uwagę treść zdania odrębnego. Mimo że sprawy dotyczące naruszenia zasady adekwatności charakteryzują się wysokim stopniem uznania, to argumenty podniesione w zdaniu odrębnym wydają się przekonujące, a przynajmniej zasługujące na odpowiednie wyjaśnienie w treści orzeczenia (dlaczego TK takiej argumentacji nie przyjął).

Omawiany wyrok jest zatem przykładem znaczącej powściągliwości TK w ocenie naruszeń omawianej zasady.

3.20. Wyrok TK z 30.06.2003 r., sygn. K 8/02[394]

Wnioskodawczyni (organ stanowiący j.s.t.) w tej sprawie zakwestionowała przepisy, na podstawie których gminy zobowiązane zostały do przekazywania na rzecz izb rolniczych odpisów w wysokości 2% wpływów z: (i) podatku rolnego, pobieranego na terenie gminy, (ii) zaległości podatkowych w podatku rolnym pobieranym na terenie gminy, (iii) pobranych odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych w podatku rolnym. Zdaniem wnioskodawczyni w wyniku powyższego doszło do naruszenia zasady adekwatności, gdyż zaskarżone regulacje pozbawiały gminy części dochodów przyznanych im w całości

[394] OTK-A 2003/6, poz. 57.

na podstawie ustawy o dochodach j.s.t. w latach 1999–2001. Wprowadzając zasadę odprowadzania 2% odpisu z wpływów z podatku rolnego (podatku należnego i podatku zaległego) oraz pobranych odsetek za zwłokę od tego podatku, pozbawiono gminę prawa do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków z budżetu j.s.t., w tym dysponowania dochodami własnymi. Do czasu uchwalenia zaskarżonej ustawy finansowanie izb pochodziło z dotacji z budżetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny, nie podzielając argumentacji wnioskodawczyni o naruszeniu zasady adekwatności, wskazał na dotychczas podnoszone w orzecznictwie argumenty, że konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy – iż bez dochodu, którego gminy zostały pozbawione, nie ma możliwości zapewnienia im takiego udziału w dochodach publicznych, który będzie odpowiedni do ich zadań. Następnie podniósł, że ocena naruszenia zasady adekwatności musi uwzględniać całokształt dochodów j.s.t. danego szczebla. Powtórzył swoje poglądy dotyczące niemożliwości absolutyzowania samodzielności finansowej oraz o dopuszczalnej ingerencji TK jedynie wtedy, gdy dochodzi do naruszenia w sposób drastyczny samej istoty samodzielności finansowej gminy. TK argumentował ponadto, że w badanym przypadku nastąpiło pewne umniejszenie dochodów gmin bez ograniczenia ich zadań, ale miało ono „znikome znaczenie fiskalne" dla dochodów j.s.t.

Omawiany wyrok jest przykładem wysokiego stopnia uznania orzeczniczego przysługującego sądowi konstytucyjnemu oraz jego znacznej powściągliwości. Uznał on bowiem, że pod pojęciem „znikome znaczenie fiskalne" dla dochodów j.s.t. kryje się ten zakwestionowany odpis w wysokości 2% wpływów z podatku rolnego.

3.21. Wyrok TK z 12.10.2004 r., sygn. K 31/02[395]

Przedmiotem zaskarżenia stała się regulacja polegająca na nałożeniu na j.s.t. obowiązku przejęcia zobowiązań likwidowanych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w sytuacji, gdy zaprzestanie działalności tych placówek następuje wobec całkowitej utraty przez nie płynności finansowej. Wnioskodawcy twierdzili, że powyższy obowiązek nastąpił bez zapewnienia j.s.t. udziału w środkach publicznych na sfinansowanie wymienionych powyżej operacji.

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrzył się w tym zakresie naruszenia samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności, stwierdzając, że obowiązek pokrycia ujemnego wyniku finansowego zakładu przez jego organ

[395] OTK-A 2004/9, poz. 91.

założycielski, jakim może być j.s.t., jest następstwem prawnym przyjętego zadania, nie zaś samym zadaniem w rozumieniu Konstytucji RP. Do zadań zarówno samorządu, jak i centralnych organów administracji, będących organami założycielskimi zakładów opieki zdrowotnej, należy zapobieganie sytuacjom, w których dochodzi do likwidacji takiego zakładu, a także ponoszenie odpowiedzialności za pokrycie ujemnego wyniku finansowego likwidowanego zakładu. TK stwierdził jednak, że w przedmiotowej sprawie ze względu na niepoprawne zidentyfikowanie zaskarżonego przepisu oraz niewskazanie stosownego w tym zakresie wzorca kontroli przez wnioskodawcę nie był on władny do wydania wyroku w zakresie naruszenia omawianych zasad. Nie oznacza to oczywiście, że TK nie dostrzegał istotnych problemów związanych z konsekwencjami finansowymi dotyczącymi samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których kompetencje organów założycielskich przekazane zostały organom poszczególnych j.s.t. Wskazał, że być może zasadna w tym zakresie byłaby nawet ingerencja ustawodawcy. Jednakże dla zakwestionowania jakiegokolwiek rozwiązania prawnego wymagana jest prawidłowa identyfikacja skarżonego przepisu oraz wskazanie stosownego w tym zakresie wzorca kontroli. Tego wnioskodawcy, zdaniem TK, nie uczynili.

3.22. Wyrok TK z 15.03.2005 r., sygn. K 9/04[396]

W postępowaniu przed TK zakwestionowany został przepis regulujący zrzeczenie się własności nieruchomości m.in. na rzecz j.s.t. Przed nowelizacją uzależniał on skuteczność zrzeczenia się od zgody starosty i przewidywał, że nieruchomość, której właściciel się zrzekł, staje się własnością Skarbu Państwa. Po nowelizacji – nieruchomość staje się własnością gminy, na której terenie jest położona, przy czym zrzeczenie się nie wymaga zgody zainteresowanej gminy. W uzasadnieniu wnioskodawcy wskazali, że ustawodawca potraktował gminę jak organ administracyjny, podczas gdy – na tle stanów faktycznych objętych tym przepisem – występuje ona jako osoba prawna będąca podmiotem praw majątkowych, w tym prawa własności. Wnioskodawcy podkreślali, że gdy własność miał przejmować Skarb Państwa, ustawodawca dostrzegał prawo tego podmiotu do decydowania o przejęciu nieruchomości. Pominął je natomiast, gdy własność mają obejmować gminy. W ten sposób doszło do naruszenia samodzielności gmin. Ponadto – w ocenie wnioskodawców – naruszono zasadę adekwatności, gdyż nieruchomości, które na podstawie tego przepisu stają się własnością gmin, są bezwartościowe, często z obiektami przemysłowymi, zdegradowane ekologicznie, zatrute, stwarzające poważne zagrożenie

[396] OTK-A 2005/3, poz. 24.

dla osób i środowiska. To samo dotyczy dróg wewnętrznych i dojazdowych, na których utrzymanie nie stać właściciela. Zrzekając się własności, właściciele przerzucają koszt i cały ciężar odpowiedzialności za należyte utrzymanie nieruchomości na gminy. Ma to istotne znaczenie dla ich gospodarki finansowej. Wnioskodawcy uznawali powyższe rozwiązanie jako *de facto* nowe zadanie nałożone na j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność zakwestionowanych regulacji wyłącznie z zasadą samodzielności j.s.t. na skutek zlekceważenia podmiotowości prawnej gmin w obrocie cywilnoprawnym. Wskazał, że j.s.t. powinny być w obrocie cywilnoprawnym, zwłaszcza w zakresie prawa własności i praw majątkowych, traktowane jak inne podmioty prywatnoprawne[397]. Tymczasem zostały one „zmuszone" przez zaskarżoną regulację do przyjęcia własności bez własnej woli, co stoi w sprzeczności z naturą stosunków cywilnoprawnych (opartych na oświadczeniach woli).

Trybunał Konstytucyjny rygorystycznie jednak ocenił brak naruszenia zasady adekwatności, stwierdzając, że zaskarżona regulacja nie nakładała na gminy jako podmioty prawa publicznego nowych obowiązków. Nie ma przy tym znaczenia, że gminy – jak wszyscy właściciele nieruchomości – są zobowiązane utrzymać nieruchomości w należytym stanie. W tej sytuacji, skoro nie było nowych zadań, trudno – zdaniem TK – czynić ustawodawcy zarzut, że naruszył zasadę adekwatności, nie przewidując odpowiedniego finansowania na czynności związane z pełnieniem funkcji właścicielskiej. TK wskazał, że nawet gdyby jednak przyjąć, że konieczność odpowiedniego utrzymania przejętych nieruchomości stanowi nowe zadanie, na płaszczyźnie prawnej uzasadniona byłaby teza o równoważeniu w pewien sposób tych wydatków przez wartość nieruchomości nabywanej przez gminę. Nie sposób bowiem zakwestionować – zdaniem TK – tezy o majątkowym charakterze prawa własności.

3.23. Wyrok TK z 12.04.2005 r., sygn. K 30/03[398]

Przedmiotowa sprawa dotyczyła regulacji związanych z procesem komunalizacji, tj. przejęcia przez j.s.t. własności poszczególnych składników majątkowych (wyposażenia w mienie), które do czasu reformy administracyjnej państwa znajdowały się we władaniu nieistniejących po reformie organów (szerzej: należały do Skarbu Państwa), a faktycznie miały służyć nowo utworzonym j.s.t. (w związku z ich kompetencjami i zadaniami). Ustawa komunalizacyjna wprowadziła dwa sposoby nabycia przez gminy i ich związki określonych rodzajów mienia ogólnonarodowego: (i) z mocy prawa z dniem wejścia

[397] Por. także orzeczenie TK z 20.11.1996 r., sygn. K 27/95, OTK 1996/6, poz. 50.
[398] OTK-A 2005/4, poz. 35.

w życie ustawy komunalizacyjnej oraz (ii) w drodze przekazania tego mienia na wniosek gminy. Komunalizacja mienia przez nabycie z mocy prawa zachodziła zasadniczo wtedy, gdy komunalizowane mienie pozostawało uprzednio w dyspozycji rad narodowych i terenowych organów administracji oraz przedsiębiorstw państwowych i zakładów, dla których organami założycielskimi były organy terenowe. Nabycie to następowało *ex lege* w dniu wejścia w życie stosownych przepisów (1990). Drugi sposób komunalizacji polegał na przekazywaniu mienia gminom (z urzędu lub na ich wniosek). Koniecznym warunkiem takiego przekazania było uprawdopodobnienie związku korzystania przez gminę z mienia z realizacją zadań gminy. Zaskarżone regulacje zaś sprowadzały się do wyłączenia pewnej kategorii gruntów z zakresu komunalizacji oraz rozstrzygały sposób zakończenia postępowań komunalizacyjnych będących w toku. Wykluczały one bowiem możliwość komunalizacji gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się 5.12.1990 r. w posiadaniu przedsiębiorstwa państwowego PKP, co do których PKP nie legitymuje się dokumentami o ich przekazaniu. Zdaniem wnioskodawców powodowały one uszczuplenie majątku gmin oraz pozbawiały gminy dochodów własnych, które w głównej mierze pozyskiwane były z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów komunalnych. Przedsiębiorstwo PKP, a następnie PKP S.A., będąc użytkownikiem wieczystym tych gruntów, przez okres trwania wieczystego użytkowania miałoby obowiązek ponoszenia kosztów z tym związanych na rzecz właściciela (tu: gminy, która objęłaby nieruchomość w ramach komunalizacji). W konsekwencji gminy mogłyby uzyskiwać dochody umożliwiające im pełniejszą realizację zadań samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie nie podzielił zarzutów wnioskodawcy zarówno w odniesieniu do naruszenia zasady samodzielności j.s.t., jak i zasady adekwatności. Jego rozstrzygnięcie częściowo jednak zostało wydane z korzyścią dla j.s.t., ponieważ wskazał, że zaskarżone regulacje nie dotyczą mienia nabytego przez j.s.t. *ex lege*. Uznał zatem dopuszczalność ograniczenia zakazu komunalizacji wyłącznie w odniesieniu do tego mienia, względem którego j.s.t. nie zakończyły procedury przekazania. Wskazał, że celem zakwestionowanego przepisu było wyłączenie określonych gruntów spod komunalizacji i zapewnienie PKP stabilnej sytuacji prawnej w zakresie wykonywania prawa użytkowania wieczystego. Gminy zaś zainteresowane nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym posiadanymi przez PKP, mogły starać się o ich przekazanie przez 13 lat od wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej. TK stwierdził zatem, że samodzielność gmin nie została naruszona, gdyż nieruchomości do czasu objęcia ich zakazem komunalizacji należały do Skarbu Państwa, a więc nie doszło do wyzbycia j.s.t. z własności (skoro nie były właścicielami tych nieruchomości). TK nie podzielił argumentacji, jakoby potencjalne dochody, które mogłyby być uzyskiwane przez gminy, gdyby procedura komunalizacyjna

na ich rzecz została zakończona prawomocną decyzją, stanowią uszczerbek w odpowiednim finansowaniu j.s.t. Wnioskodawca, zdaniem TK, nie wykazał, że wskutek kwestionowanej regulacji „ucierpi" w przyszłości realizacja konkretnych zadań przypadających gminom, co do których pokrycie kosztów ich realizacji następowałoby z „dochodów własnych". Zresztą byłoby to trudne do wykazania, gdyż byłby to potencjalny przyszły dochód j.s.t. (na moment wejścia w życie zaskarżonej regulacji dochód z nieruchomości nieskomunalizowanej, będącej własnością Skarbu Państwa, nie stanowił dochodu własnego j.s.t.).

3.24. Wyrok TK z 31.05.2005 r., sygn. K 27/04[399]

Na mocy zaskarżonych przepisów do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną zaliczono finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy. W poprzednim stanie prawnym finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg także należało do zadań własnych gmin, ale jedynie w odniesieniu do tych dróg, które znajdowały się na terenie gminy i których gmina była zarządcą. Drogi niebędące w zarządzie gminy finansowane były z budżetu państwa. Z budżetu państwa pokrywane były także wydatki na oświetlenie dróg publicznych krajowych, wojewódzkich i powiatowych w granicach miast na prawach powiatu. Na skutek przyjęcia zaskarżonych przepisów regułę finansowania dróg przez właściciela zamieniono na regułę położenia drogi. Zdaniem wnioskodawczyni zaliczenie do jej zadań finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy stanowiło naruszenie zasady adekwatności. Za niekonstytucyjną wnioskodawczyni uznała również regulację pozbawiającą gminy dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego w postaci wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Trybunał Konstytucyjny, nie stwierdzając naruszenia zasady adekwatności i zasady samodzielności j.s.t., powołał się na linię orzeczniczą dotyczącą niemożliwości absolutyzowania samodzielności j.s.t., szerokiego zakresu uznania prawodawcy w kształtowaniu dochodów i zadań j.s.t. i wyjątkowego charakteru interwencji TK, tj. tylko w przypadku drastycznego naruszenia istoty samodzielności finansowej j.s.t. TK stwierdził, że naruszenie powyższych zasad musiałoby zostać przez j.s.t. wykazane poprzez argumentację, iż nałożenie na gminy obowiązku finansowania oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy, jak też pozbawienie gmin dotacji z budżetu państwa na pokrywanie kosztów zadania własnego w postaci wypłaty dodatków mieszkaniowych nie daje możliwości zapewnienia gminom takiego udziału

[399] OTK-A 2005/5, poz. 54.

w dochodach publicznych, który będzie odpowiedni do ich zadań. TK oparł się na uzasadnieniu projektu zaskarżonych przepisów, na zapisach z powołanej debaty parlamentarnej dotyczącej dochodów gmin oraz na treści przepisów regulujących dochody gmin. Uznał, że płyną z nich wnioski odmienne, w szczególności system finansowy gmin przewiduje mechanizmy wspomagające, np. subwencję ogólną, która w przypadku słabszych finansowo gmin przybiera postać subwencji wyrównawczej. Jej sposób kalkulowania i wysokość miały służyć wyrównywaniu dysproporcji w dochodach własnych gmin, a wnioskodawczyni nie wykazała należycie, że mimo powyższego zachodzi naruszenie zasady adekwatności.

Omówiony wyrok jest przykładem znacznej powściągliwości TK w ocenie naruszenia zasady adekwatności, jak również wysokiego standardu dowodowego ustanowionego względem wnioskodawczyni. Argument o otrzymywaniu przez j.s.t. subwencji ogólnej w części wyrównawczej jest kontrowersyjny. Dzieje się tak dlatego, że TK uznaje sam fakt istnienia takiej formy rekompensaty ubytków w dochodach j.s.t. za jeden z argumentów braku naruszenia zasady adekwatności. TK, co prawda, wskazuje także na zmiany w wysokości przysługującej j.s.t. subwencji i innych dochodów[400]. Takie globalne ujęcie zmian w dochodach j.s.t. niewątpliwie jest argumentem uzasadniającym podjęte rozstrzygnięcie, ale obarczone jest pewną niespójnością. Podążając bowiem takim tokiem myślenia, należałoby zweryfikować także wszelkie obciążenia finansowe (kosztowe / wydatkowe), które jednostki poniosą w tym samym czasie. Wtedy można byłoby poznać rzeczywisty bilans dochodów i wydatków j.s.t. Tymczasem TK bada poziom ubytku spowodowanego przez zaskarżoną regulację w stosunku do wybiórczych zmian w dochodach j.s.t. Jest to budzący

[400] „Jedną z najważniejszych zmian ma być zmiana struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego, polegająca na przesunięciu dużej części dochodów, stanowiących do tej pory subwencje, dotacje do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W istocie ma to prowadzić do zwiększenia możliwości samodzielnego dysponowania przez gminy środkami finansowymi. Nowym dochodem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego będzie 5 procentowy udział z tytułu dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zlecanych w ustawach. Nastąpi także zwiększenie udziału w dochodach z gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Istotną zmianą jest zwiększenie udziału gmin we wpływach z podatków dochodowych. Wzrost ten docelowo ma osiągnąć 39,34% z dochodów z podatków od osób fizycznych i 5% z podatków od osób prawnych. (Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – Sprawozdanie Stenograficzne z 59. posiedzenia Sejmu w dniu 17.10.2003 r.). Artykuł 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w którym wymienione zostały źródła dochodów własnych gmin, wskazuje na przyjęcie propozycji korzystniejszych w stosunku do założeń projektu. Wysokość udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych została ustalona na poziomie 6,71% (art. 4 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13.11.2003 r., Dz.U. Nr 203, poz. 1966)".

wątpliwości sposób oceny, gdyż nie bierze pod uwagę zmienności w tym samym okresie: (i) innych wydatków j.s.t., jak również (ii) innego rodzaju dochodów j.s.t. (w tym ich spadku), które także mogą mieć miejsce, a nie zostały objęte zakresem zaskarżenia. Wydaje się więc, że rozpoznanie przedmiotowej sprawy polega na wybiórczym wskazywaniu ubytków w dochodach j.s.t. *vs*. wybiórcze wskazywanie zmian zwiększających dochody j.s.t. Wyrok ten jest przykładem także dosyć szerokiego zakresu uznania orzeczniczego, które przysługuje TK w związku z przeprowadzaną oceną potencjalnych naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

3.25. Wyrok TK z 6.09.2005 r., sygn. K 46/04[401]

Na podstawie zaskarżonych do TK przepisów dokonano z mocy prawa uwłaszczenia gmin w część dróg publicznych, które stały się drogami gminnymi. Konsekwencją tego normatywnego uregulowania była konieczność przejęcia przez gminy obowiązków zarządcy drogi (droga stała się własnością gminy). Wykonywanie obowiązków właściciela i zarządcy wymaga nakładów finansowych. Wnioskodawczyni podniosła, że nałożenie na gminy obowiązków zarządcy drogi, bez jednoczesnych uregulowań prawnych zapewniających gminie stosowne dochody publiczne na wykonywanie tych nowych obowiązków, narusza zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny na podstawie utrwalonej linii orzeczniczej dotyczącej niemożliwości absolutyzowania samodzielności j.s.t., szerokiego zakresu uznania prawodawcy w kształtowaniu dochodów i zadań j.s.t. i wyjątkowego charakteru interwencji TK tylko w przypadku drastycznego naruszenia istoty zasady samodzielności finansowej j.s.t. lub zasady adekwatności, nie stwierdził naruszenia tych zasad. Przypomniał, że poszerzenie przez ustawodawcę zakresu zadań j.s.t. nie przesądza *per se* o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają sprawną realizację zadań i jeżeli jednocześnie narzucone powinności nie redukują swobody decyzyjnej gminy w nadmiernym stopniu. Aby stwierdzić naruszenie wyżej wskazanych zasad, wnioskodawczyni powinna wykazać, że kwestionowane regulacje pozbawiają gminy, odpowiedniego do ich zadań, udziału w dochodach publicznych w oczywisty sposób, a zarazem – na skutek obowiązku ponoszenia wydatków na ten cel – ich swoboda decyzyjna w kształtowaniu polityki wydatkowej zostaje zniesiona lub zmarginalizowana. Zdaniem TK wnioskodawczyni tego nie dokonała, mimo że złożyła kosztorys spodziewanych wydatków, obejmujących zarówno kwoty bieżącego utrzymania drogi (ok. 200 tys. zł rocznie),

[401] OTK-A 2005/8, poz. 89.

jak i kwotę mającą w założeniu służyć sfinansowaniu generalnego remontu drogi przekazanej w stanie zdewastowanym. Zdaniem TK wnioskodawczyni nie próbowała wykazać, z jakimi kwotami zarządzanie nowymi drogami będzie związane, ani w jakim stopniu realizacja tego obowiązku obciąży budżet gminy. Wnioskodawczyni nie wykazała przede wszystkim naruszenia równowagi, której brak miałby świadczyć o nieadekwatności ciężarów i zadań rady. TK stanął na stanowisku, że gmina nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że jej dochody nie wystarczają na realizację zadań publicznych. Musi ona przedstawić argumenty co do istotnej dysproporcji między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej i gminy, wskazującej na nieadekwatność między nowym zadaniem, wynikającym z uzyskania własności drogi, a mechanizmem finansowania tego zadania. TK podnosił także, że wymóg konstytucyjny zapewnienia „odpowiedniej" relacji między zadaniami i środkami ustawodawca może zrealizować w inny sposób, zwiększając dochody gminy bez wyraźnego wskazywania celu tego działania. W tym zakresie zaznaczył, że ustawodawca uchwalił wiele przepisów, które umożliwiły gminom zdobycie nowych środków finansowych.

Przedstawiony wyrok jest przykładem wysokiego standardu dowodowego postawionego przed wnioskodawcami przez TK. Przedstawione dane finansowe TK uznał za niewystarczające w celu oceny niemożliwości wykonywania przez j.s.t. zadań na skutek konieczności zastosowania zaskarżonych regulacji oraz – w konsekwencji – poniesienia wskazanych przez j.s.t. wydatków. Ponadto potwierdza, że ingerencja sądu konstytucyjnego może zajść wyłącznie w sytuacji drastycznego (kwalifikowanego) naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

3.26. Wyrok TK z 25.07.2006 r., sygn. K 30/04[402]

W tej sprawie wnioskodawcy zakwestionowali szereg przepisów nakładających na samorząd województwa nowe zadania w zakresie transportu autobusowego, finansowania ośrodków rehabilitacyjnych, służby medycyny pracy, transportu kolejowego i działalności wojewódzkich urzędów pracy, wskazując jednocześnie, że nie przewidywały one odpowiedniego zwiększenia finansowania j.s.t., a tym samym naruszyły zasadę adekwatności oraz zasadę samodzielności finansowej j.s.t. Problem niedofinansowania działań j.s.t. podnoszony przez wnioskodawców związany był z reformą prawa odnoszącego się do ustroju dochodów j.s.t. Po raz pierwszy ponadto została zakwestionowana instytucja wpłat korekcyjno-wyrównawczych j.s.t., których uiszczanie przez

[402] OTK-A 2006/7, poz. 86.

województwa, zdaniem skarżących, spowodowało, że sfinansowanie ich zadań było zagrożone.

Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym wyroku dokonał rozległego wyjaśnienia, w jaki sposób należy oceniać potencjalne naruszenie wyżej wskazanych zasad, co nie było dotychczas spotykanym podejściem w jego orzecznictwie. Ostatecznie uznał on część zakwestionowanych regulacji za niezgodne z zasadami adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. TK wskazał, że w pierwszej kolejności należy zbadać zakwestionowane przepisy, nakładające na samorząd nowe zadania lub modyfikujące już istniejące. Dopiero konfrontacja zaskarżonych przepisów odrębnych ustaw z przepisami wyposażającymi j.s.t. w dochody może pozwolić na ocenę, czy zgodne z Konstytucją RP jest wyposażenie w te dochody oraz nałożenie zadań skutkujących wzrostem wydatków. W ramach analizy przepisów nakładających nowe zadania na j.s.t. TK wskazał, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu. Ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego (np. zdaniem TK ustawodawca arbitralnie ustanowił obowiązek finansowania dopłat do przejazdów ulgowych jako zadanie własne j.s.t., tylko po to, by było ono pokrywane przede wszystkim z dochodów własnych). Tymczasem TK zaznaczył, że nawet jeśli jakieś zadanie służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych ma charakter obligatoryjny, tzn. na mocy ustawy musi być przez samorząd wykonywane, to ustawa je nakładająca powinna „w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie jego wykonywania. Inaczej bowiem straciłoby sens określenie «zadanie własne»". Arbitralne zaś przypisywanie j.s.t. pewnych zadań jako własnych, których ze swej natury nie może uznać za zadanie własne, to zdaniem TK niszczenie gwarancji finansowych dla samorządu, takich jak jego samodzielność, w tym samodzielność finansowa. Obowiązek automatycznego wydatkowania środków przez j.s.t. na określone zadania powoduje nie tylko ograniczenie swobody politycznej organu stanowiącego samorządu, lecz przede wszystkim powoduje to, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą przede wszystkim zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu. Istnienie dochodów własnych ma gwarantować j.s.t. swobodę polityczną decydowania o kierunkach wydatkowania środków przez samorząd. TK podkreślił, że jedno z zadań, które ustawodawca wykreował przez zaskarżony przepis – jako nieposiadające cech zadania własnego – nie może rodzić obowiązku jego finansowania z dochodów własnych. Następstwem nałożenia zadania, które nie ma i nie może mieć cech zadania własnego, jest konieczność zastosowania przez ustawodawcę innych instrumentów prawnych wyposażania samorządu w dochody niż zmiana (poszerzenie źródeł) dochodów własnych. Zadania takie, jako niespełniające definicji zadań własnych, powinny być finansowane innymi

źródłami niż dochody własne. Zasada adekwatności odnosi się także zatem do adekwatności konstrukcji prawnych określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań samorządów. Dopóki zaś zadania takie wykazują cechy zadań własnych, dopóty ocena wyboru modelu opartego bądź to wyłącznie na samofinansowaniu (dochody własne wraz z subwencją ogólną), bądź to na współfinansowaniu dotacyjnym z budżetu państwa, nie należy do TK. To, oczywiście, nie wyklucza dofinansowania dotacyjnego ze strony władz centralnych, jeśli zależy im na zapewnieniu pożądanego (wyższego) standardu ich wykonania. Wadą dotacji jest jednak uzależnienie samorządu od władz centralnych, które w ten sposób nabywają prawo nadzoru nad sposobem wykorzystania dotacji, a przez to też wykonania samego zadania. TK stwierdził, że w takim przypadku organy lokalne stają się bezpośrednio „pasem transmisyjnym" celów polityki organów i władz centralnych.

Na istotną uwagę zasługuje stanowisko TK dotyczące wpłat korekcyjno-wyrównawczych. TK wskazał bowiem warunki konstytucyjnej dopuszczalności ich występowania:

1) ustawowe uregulowanie w sposób kategorialny podstaw pobrania i zasad podziału;
2) celowe przeznaczanie wpłat na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych, a nie na potrzeby ogólnopaństwowe;
3) określanie wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów;
4) nadanie wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody przewidziany przez Konstytucję RP, a nie jego zastępowanie.

Jednocześnie, oceniając ich zgodność z zasadą samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasadą adekwatności, TK nie podzielił stanowiska wnioskodawców o naruszeniu tych zasad. TK, bazując na dotychczasowej linii orzeczniczej o możliwości ograniczonej ingerencji w działania ustawodawcy, stwierdził, że nie ma instrumentów prawnych pozwalających na zbadanie, czy wskaźniki finansowe, określające wysokość wpłat korekcyjno-wyrównawczych, są ustanowione na poziomie adekwatnym. Orzekł tak, mimo że wnioskodawcy przedstawili dane liczbowe, mające wskazywać na niewspółmierność wpłat w świetle konkretnych danych dotyczących budżetów obu województw. Dodał również, że czas, w którym funkcjonował nowy system określenia dochodów j.s.t. (od 2,5 roku w czasie wydania wyroku), jest zbyt krótki, by jednoznacznie stwierdzić, czy w sposób dostateczny wyposaża j.s.t. w dochody. Tym samym trudne, zdaniem TK, było do wykazania, że w wyniku wprowadzenia wpłat

wyrównawczych uniemożliwiono samorządom wojewódzkim wypełnianie nałożonych na nie ustawowo zadań publicznych.

Wyrok ten porusza bardzo ważną kwestię konieczności zapewnienia rzeczywistego charakteru dochodów własnych oraz adekwatności konstrukcji prawnych, określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań j.s.t. Potwierdza również wysoki standard dowodowy stawiany przed wnioskodawcami oraz znaczną powściągliwość TK w ocenie niekonstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. TK mimo przedstawionych mu danych finansowych zachował się powściągliwie w ocenie prawidłowości mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego przede wszystkim ze względu na dosyć krótki ówcześnie czas funkcjonowania tego mechanizmu w praktyce.

3.27. Wyrok TK z 18.09.2006 r., sygn. K 27/05[403]

Przedmiotem rozpoznania w tej sprawie były przepisy dotyczące podziału części oświatowej subwencji ogólnej między uprawnione j.s.t. Zaskarżone przepisy dotyczyły delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia o sposobie podziału subwencji oraz w sprawie określenia standardów zatrudniania nauczycieli, jak również rozporządzeń wydanych na ich podstawie. Przepisy te, zdaniem wnioskodawczyni, określiły sposób podziału środków części oświatowej subwencji ogólnej niezgodnie z powołanymi przez nią przepisami Konstytucji RP i EKSL, przez co ingerowały negatywnie w zdolność j.s.t. do wykonywania jej zadań w zakresie edukacji publicznej i w jej samodzielność finansową.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawczyni, wskazując, że wybór zasad podziału środków budżetowych na cele oświatowe należy do ustawodawcy, a kwestia celowości kryteriów podziału pozostaje poza sferą kontroli TK. Finansowanie oświaty oparte zostało przez ustawodawcę na innych faktycznych podstawach prawnych niż preferowane przez wnioskodawczynię i w tym zakresie nie można mówić o istnieniu nieusuwalnej luki prawnej. TK powołał się przy tym na dotychczasową linię orzeczniczą o szerokim uznaniu ustawodawcy w określaniu dochodów j.s.t., wyjątkowej ingerencji TK w przypadku drastycznego naruszenia samodzielności finansowej i braku możliwości oceny celowości przyjętych przez prawodawcę przepisów.

3.28. Wyrok TK z 12.03.2007 r., sygn. K 54/05[404]

Zgodnie z zaskarżonym przepisem obowiązujące w dniu jego wejścia w życie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przed

[403] OTK-A 2006/8, poz. 105.
[404] OTK-A 2007/3, poz. 25.

1.01.1995 r., zachowały moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do 31.12.2003 r. W ocenie wnioskodawczyni przepis ten naruszał samodzielność gminy, gdyż planowanie i zagospodarowanie przestrzenne należy do jego zadań. Jej zdaniem zaskarżony przepis naruszył ponadto zasadę adekwatności, gdyż gminy zostały obciążone ogromną i bardzo kosztowną operacją zmiany podstaw prawnych zagospodarowania przestrzennego (uchwalenia nowych planów), na co ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych środków finansowych.

W ocenie TK zaskarżony przepis nie wykraczał poza zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy. Biorąc pod uwagę dziewięcioletni termin dostosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do nowych unormowań oraz zakres zadań i kompetencje gminy w dziedzinie planowania przestrzennego, negatywne konsekwencje sytuacji, w której rada gminy w ciągu 9 lat od 1.01.995 r. do 31.12.2004 r. nie zastąpiła wcześniejszych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowymi planami, obciążają przede wszystkim gminy.

Trybunał Konstytucyjny podniósł, że dopuszczenie przez gminy do powstania negatywnych skutków w związku z utratą mocy obowiązującej przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego narusza obowiązek działania dla dobra wspólnoty samorządowej. Do ustawodawcy należy natomiast stworzenie odpowiednich mechanizmów prawnych, które przy poszanowaniu zasady samodzielności gmin stymulowałyby realizację wymienionych zadań (czego TK nie znajduje w uchwalonej ustawie zawierającej zaskarżony przepis). W odniesieniu do naruszenia zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności TK wskazał, że zadania związane z opracowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zostały nałożone na j.s.t. wcześniej. Nowa ustawa nie zmodyfikowała zakresu tych zadań ani nie zmieniła – w porównaniu do stanu sprzed jej wejścia w życie – poziomu dochodów gmin. Ponadto, zdaniem TK, zaskarżony przepis nie wprowadził istotnych zmian w stosunku do wcześniejszych regulacji prawnych i z tego powodu brak było podstaw do stwierdzenia jego niezgodności ze wskazanymi wyżej zasadami.

Omawiane przez TK zagadnienie jest ciekawe pod kątem gwarancji wynikających z zasady adekwatności. Należy bowiem wskazać, że TK nie dopatrzył się nałożenia na j.s.t. nowych zadań publicznych, choć z treści zaskarżonych przepisów wynikała konieczność wykonania kosztochłonnych działań, których j.s.t. nie wykonywały na co dzień. Trzeba bowiem zaznaczyć, że uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest czynnością regularną, jak np. organizacja i finansowanie transportu zbiorowego, dostawa wody i oczyszczanie ścieków czy utrzymanie szpitali. Zazwyczaj raz uchwalony plan podlega tylko kolejnym zmianom. Tymczasem zaskarżona regulacja narzuciła na j.s.t. konieczność uchwalenia całkowicie nowych planów,

co rzeczywiście mogło łączyć się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów przez j.s.t. TK stwierdził, że nie zostało nałożone nowe zadanie na j.s.t. ani nie został zmieniony jego zakres. Nie dostrzegł jednak, że zaskarżone regulacje wskazywały na sposób wykonania tego zadania, obligując gminy do uchwalenia nowego planu zgodnie z wytycznymi wskazanymi w tych regulacjach. W związku z tym należałoby się zastanowić, czy określenie sposobu wykonania tego zadania i odpowiedniości jego sfinansowania było zgodne z zasadą adekwatności, co TK – zdaje się – pominął.

3.29. Wyrok TK z 20.03.2007 r., sygn. K 35/05[405]

Wnioskodawczynie wystąpiły o zbadanie zgodności przepisów o systemie oświaty określających, że na dofinansowanie świadczeń socjalnych dla uczniów gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, jak również określających udzielanie pomocy stypendialnej uczniom jako zadanie własne gminy oraz wskazujących, że stypendia za wyniki w nauce i osiągnięcia sportowe finansowane są w ramach dochodów j.s.t. Zdaniem wnioskodawczyń w wyniku uchwalenia zaskarżonych przepisów doszło do naruszenia zasady adekwatności w zakresie, w jakim dotacja celowa nie przewiduje finansowania kosztów obsługi pomocy materialnej dla uczniów oraz nie pokrywa w pełni wykonania finansowego tego zadania i – tym samym – uniemożliwia jego realizację.

Trybunał Konstytucyjny nie przychylił się do postawionych przez wnioskodawczynie zarzutów. Powołał się na ugruntowaną linię orzeczniczą o szerokim uznaniu ustawodawcy w określaniu dochodów j.s.t., wyjątkowej ingerencji TK w przypadku drastycznego naruszenia samodzielności finansowej i braku możliwości oceny celowości przyjętych przez prawodawcę przepisów. Ponadto wskazał, że wnioskodawczynie nie wykazały, iż stosowanie kwestionowanych przepisów prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów j.s.t. nie zapewnia tej jednostce udziału w dochodach publicznych „odpowiednio do przypadających jej zadań". Powinny zatem przedstawić wyliczenia odnoszące się do: „rozmiarów swych obowiązków w zakresie finansowania pomocy stypendialnej w relacji do całości dochodów ich gmin, z czego TK mógłby wnioskować, że realizacja zadań w zakresie tej pomocy wykracza, w sposób istotny, poza ich możliwości finansowe".

W wyroku TK podkreślił wysoki standard dowodowy, który muszą spełnić j.s.t. Jednocześnie nie dziwi rozstrzygnięcie sądu nie tylko ze względu na przyjętą linię orzeczniczą, lecz także brak przedstawienia obciążenia finansowego przez j.s.t., które powstało w wyniku zaskarżonej regulacji. W związku z tym

[405] OTK-A 2007/3, poz. 28.

TK nie miał możliwości oceny uszczerbku finansowego j.s.t. czy skali potrzeb wydatkowych gmin związanych z koniecznością realizacji nałożonych na nie zadań przez zakwestionowaną regulację. Należy wspomnieć, że TK orzekał o naruszeniu zasady adekwatności również bez przedłożenia mu takich stosownych danych finansowych np. w wyroku o sygn. U 19/97, co wskazuje na pewną niekonsekwencję sądu.

3.30. Wyrok TK z 2.04.2007 r., sygn. SK 19/06[406]

W tym wyroku TK odniósł się do przepisów, które zdaniem skarżących godziły we władztwo daninowe i samodzielność finansową j.s.t. Skarżący wskazywali, że organy wykonawcze gminy, wydając decyzję administracyjną w przedmiocie tzw. opłaty adiacenckiej, tj. opłaty za wzrost wartości nieruchomości w wyniku podziału tej nieruchomości, naruszyły wskazane powyżej zasady. Nie została bowiem ówcześnie podjęta uchwała rady gminy w sprawie określenia stawki tej opłaty. W dniu podziału nieruchomości stawki opłaty jeszcze nie obowiązywały. Rada gminy ustaliła je po podziale i objęła nimi w sposób retroaktywny poprzednie podziały nieruchomości. Wnioskodawcy wskazywali, że ustawa nie zawierała jakiegokolwiek przepisu zezwalającego na retroaktywność przepisów w zakresie ustalania opłaty. Podnosili, że stawki opłaty ustalone w uchwale rady gminy nie powinny stanowić podstawy prawnej ustalenia opłaty dotyczącej dokonanego wcześniej podziału nieruchomości. Tymczasem na podstawie zaskarżonych przepisów wydawane były decyzje ustalające opłaty w związku z podziałem nieruchomości, dokonanym przed określeniem stawek tej opłaty.

Trybunał Konstytucyjny częściowo podzielił argumentację skarżących. Wskazał, że zaskarżone przepisy, na podstawie których rada gminy podjęła stosowną uchwałę w przedmiocie opłaty adiacenckiej, stwarzały stan niepewności co do zakresu obowiązku daninowego oraz co do samego nałożenia opłaty oraz jej wysokości. Na założony przez ustawodawcę szeroki zakres swobody decyzyjnej organów gminy nakładały się także wątpliwości interpretacyjne zaskarżonych przepisów, z których wynikało, że zainteresowani nie wiedzieli, czy rada gminy w ogóle podejmie stosowną uchwałę oraz jakie stawki opłaty ustali rada gminy. Ponadto w ogóle pozostawali w niepewności, czy organ wykonawczy gminy ustali opłatę w stosunku do konkretnej decyzji o podziale. Ustawodawca wyznaczał jednocześnie trzyletni horyzont czasowy dla takiego stanu. W tym okresie właściciel nieruchomości oraz użytkownik wieczysty nie mieli pewności, czy opłata zostanie ustalona i jaka będzie jej wysokość. Zainteresowani nie byli też w stanie przewidzieć, czy będą uiszczać

[406] OTK-A 2007/4, poz. 37.

opłaty według stawek obowiązujących w dniu podziału nieruchomości, czy według stawek z dnia ustalenia opłaty, a także czy stawki raz ustalone nie ulegną zmianie przed dniem ustalenia opłaty przez zarząd gminy. W rezultacie właściciele oraz użytkownicy wieczyści podzielonych nieruchomości musieli przez cały ten czas rezerwować odpowiednie środki pieniężne na ewentualną opłatę. TK na kanwie tej sprawy odniósł się do definicji ograniczonego władztwa podatkowego, które przysługiwało j.s.t. w omawianym zakresie. Wskazał, że władztwo to upoważnia ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem że: „ustawa wyznaczy precyzyjnie granice kompetencji organów tych jednostek. Akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom". Tymczasem zaskarżone przepisy wykraczały poza kompetencje j.s.t., wynikające z konstytucyjnie zagwarantowanego im ograniczonego władztwa podatkowego.

3.31. Wyrok TK z 4.12.2007 r., sygn. K 26/05[407]

Wnioskodawca zakwestionował przepis dotyczący postępowania egzekucyjnego, który – jego zdaniem – zobowiązywał gminy do wskazania tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika, który w wyniku prowadzonej eksmisji nie miał zapewnionego prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego. Wnioskodawca twierdził, że przepis ten nakładał na gminę nowe zadanie, którego wykonanie miało rodzić po stronie gminy dodatkowe wydatki, na które ustawodawca nie wskazał źródeł finansowania.

Trybunał Konstytucyjny zasadniczo nie ocenił merytorycznie naruszenia zasady adekwatności, gdyż uznał, że zakwestionowana regulacja nie odnosi się do gminy tylko do komornika wykonującego czynności związane z eksmisją. Nałożenie zaś na gminę obowiązku w powyższym zakresie – zdaniem TK – powinno wynikać z przepisów prawa materialnego, a nie procesowego (adresowanego do komornika).

Wydaje się, że TK bez szerszego uzasadnienia przeszedł obok problemu naruszenia zasady adekwatności, stwierdzając lakonicznie, że zaskarżona regulacja nie odnosi się do gminy. Tymczasem niewątpliwie wpływała ona na sytuację finansową j.s.t., która powodowała wzrost wydatków po ich stronie. Być może, w sprawie zabrakło także szerszego uzasadnienia ze strony wnioskodawcy o wpływie zakwestionowanych przepisów na zwiększenie wydatków

[407] OTK-A 2007/11, poz. 153.

j.s.t. i powstałych z tego tytułu ubytków w dochodach, które nie zostały zrekompensowane.

3.32. Wyrok TK z 19.12.2007 r., sygn. K 52/05[408]

Kwestionowany przepis wprost wyłączał możliwość finansowania dróg krajowych – przebiegających przez miasta na prawach powiatu – ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. W miastach na prawach powiatów zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi finansowane były z budżetów tych miast. Korespondowało to z treścią art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którą zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, w miastach na prawach powiatów jest prezydent miasta. Wyłączenie miast na prawach powiatu z ogólnego mechanizmu finansowania dróg krajowych przez Krajowy Fundusz Drogowy powodowało, zdaniem wnioskodawcy, znaczne uszczuplenie budżetów tych miast i naruszało interesy ich mieszkańców, co stało w sprzeczności z zasadą adekwatności. Zdaniem wnioskodawcy zadania miast na prawach powiatów w odniesieniu do dróg krajowych (mimo przebiegu tych dróg przez miasto i wykorzystania ich także dla ruchu lokalnego) w większości mają charakter zadań ogólnokrajowych i służą realizacji interesu ogólnego, a nie interesu danej wspólnoty samorządowej szczebla lokalnego. Dodatkowo wnioskodawca wskazywał, że daniny publiczne związane z korzystaniem z pojazdów mechanicznych (akcyza, opłata paliwowa) płacą przede wszystkim mieszkańcy dużych miast – miast na prawach powiatów. Kwestionowane rozwiązanie pozbawiało zatem wspólnoty samorządowe możliwości korzystania z danin pochodzących z tych środków, a daniny te stanowią m.in. środki Funduszu. Ponadto wnioskodawca zaznaczył, że zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) finansowane są z budżetów j.s.t., wspieranych subwencją ogólną z budżetu państwa.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji o naruszeniu zasady adekwatności i oparł się na dotychczasowej linii orzeczniczej. Podkreślił, że wnioskodawca nie przedstawił żadnych argumentów, które pozwoliłyby na ustalenie, że sposób finansowania dróg krajowych w miastach na prawach powiatu powoduje oczywistą dysproporcję między zakresem zadań a poziomem dochodów. Wnioskodawca, w ocenie TK, nie wskazał także szczegółowych danych, które umożliwiłyby przeprowadzenie całościowej analizy

[408] OTK-A 2007/11, poz. 159.

wszystkich źródeł dochodów gminy, będącej miastem na prawach powiatu, w dochodach publicznych i wykazanie, że ich udział nie jest odpowiedni do zadań gminy[409].

3.33. Wyrok TK z 28.02.2008 r., sygn. K 43/07[410]

W tej sprawie zaskarżone zostały przepisy obarczające gminy obowiązkiem odszkodowawczym za nieruchomości zajęte pod budowę dróg gminnych i lokalnych miejskich w związku z reformą regulacji dotyczących dróg publicznych. Wnioskodawczynie utrzymywały, że taki obowiązek łamie zasadę adekwatności, gdyż ustawodawca nie przewidział stosownego finansowania wypłaty odszkodowań przynajmniej w części, w jakiej gminy są zobowiązane do ich wypłaty także za drogi lokalne (miejskie), które w ocenie wnioskodawczyń nie były uprzednio drogami gminnymi.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawczyń kwestionujących konstytucyjność zaskarżonych przepisów. W świetle oceny dokonanej przez TK należy podkreślić, że obowiązek odszkodowawczy gmin obejmuje nieruchomości zarówno zajęte pod drogi gminne, jak i przekazane im byłe drogi lokalne (miejskie). TK, nie podzielając zdania wnioskodawczyń, powołał się na dotychczasową linię orzeczniczą o szerokim uznaniu ustawodawcy w określaniu dochodów j.s.t., wyjątkowej ingerencji TK w przypadku drastycznego naruszenia samodzielności finansowej i braku możliwości oceny celowości przyjętych przez prawodawcę przepisów[411]. Wskazał również, że wnioskodawczynie należycie nie udowodniły naruszenia zasady adekwatności, ograniczając się tylko do ogólnych sformułowań, jak „wielomilionowe" odszkodowania, które mieli sfinansować. Sąd konstytucyjny podniósł, że do naruszenia zasady adekwatności doszłoby: „gdyby kwestionowany przepis

[409] „Wnioskodawca nie wskazał także na szczegółowe dane, które umożliwiłyby przeprowadzenie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy będącej miastem na prawach powiatu w dochodach publicznych i wykazanie, że ich udział nie jest odpowiedni do zadań gminy. Do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu nie wystarczy samo stwierdzenie braku dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego wystarczających do optymalnej realizacji wszystkich jej zadań publicznych. Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie przesądza o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej".

[410] OTK-A 2008/1, poz. 8.

[411] „Do ustawodawcy także, a nie do Trybunału, należy ocena, czy zachowana została odpowiednia proporcja między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego".

pozbawiał gminy adekwatnego do ich zadań udziału w dochodach publicznych w oczywisty sposób, a jednocześnie, poprzez istnienie nowego obowiązku, ich swoboda decyzyjna kształtowania wydatków zostałaby zniesiona lub zmniejszona w stopniu godzącym w istotę ich samodzielności finansowej. To jednak nie zostało we wnioskach wykazane. Dla stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnej nakładającej obowiązki, których realizacja zwiększa wydatki gmin, jedną z koniecznych przesłanek jest bowiem wykazanie, że w wyniku wejścia w życie danej regulacji nie są one w stanie realizować niektórych przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione [...]. Trybunał, po analizie argumentacji zawartej we wnioskach, stwierdza jednak, że twierdzenie o «rażącej dysproporcji między nałożonymi na gminę zadaniami […] a zwiększeniem udziału gminy w dochodach publicznych, jakie nastąpiło po dniu 1.01.1999 r.» [...] nie zostało poparte dowodami, które pozwoliłyby na ocenę, czy obowiązek wypłaty odszkodowania powoduje oczywistą dysproporcję między zakresem zadań gmin a poziomem ich dochodów".

Ponadto TK przypomniał, że kwestionowany przez wnioskodawczynie obowiązek nie był, wbrew ich twierdzeniom, nowym zadaniem nałożonym na te j.s.t. Dokonana przez TK analiza historyczna pozycji ustrojowej gminy miała świadczyć o tym, że od chwili reaktywacji gminy w 1990 r. zadania związane z drogami gminnymi zaliczone były przez ustawodawcę do jej zadań własnych. Do wejścia w życie przepisów wprowadzających gmina użytkowała pozostające w jej władaniu nieruchomości zajęte pod drogi publiczne, i to często bez jakiejkolwiek podstawy prawnej. W wyniku reformy administracyjnej z 1998 r. została uporządkowana kwestia własności tych nieruchomości. Nabycie własności nieruchomości zajętych pod drogi z mocy prawa miało dwoisty wpływ na majątek gminy. Niewątpliwie było to „przysporzenie majątkowe, jednak zwiększenie aktywów wiąże się z licznymi obowiązkami (własność zobowiązuje), między innymi z koniecznością ponoszenia wydatków związanych z nowym przedmiotem własności w postaci wypłaty odszkodowań za nieruchomości zajęte pod drogi gminne".

Omawiany wyrok jest przykładem wysokiego standardu dowodowego ustanawianego przez TK. Ponadto sąd odniósł się do ogólnych zmian, jakie zaszły w systemie dochodów j.s.t.[412], używając ich jako argumentu za zrekompensowaniem ubytków w dochodach j.s.t., powstałych na skutek zaskarżonych regulacji. Dodał również, że: „skorelowanie wejścia w życie obowiązku odszkodowawczego ze wskazanymi wyżej zmianami w stanie prawnym, umożliwiającymi gminom zwiększenie ich dochodów, w sytuacji braku uzasadnienia

[412] „[...] zwiększenie, w porównaniu z tożsamą przedmiotowo ustawą z 1998 r., wysokości udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (z 27,6% do 39,34%) oraz osób prawnych (z 5% do 6,71%)".

przez wnioskodawczynie zarzutów nieadekwatności nałożonych zadań do udziału gmin w dochodach publicznych, tym bardziej nie pozwala na obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji". TK zatem nie znalazł w argumentacji przedstawionej przez wnioskodawczynie wystarczających podstaw do uznania naruszenia zasady adekwatności, mimo że niewątpliwie ubytek w dochodach j.s.t. powstał. Wnioskodawczynie jednak nie pokusiły się o przedstawienie jakichkolwiek danych finansowych świadczących o naruszeniu zasady adekwatności. O ile wysoki standard dowodowy narzucony przez TK może rodzić wątpliwości, o tyle brak jakichkolwiek danych przedstawionych przez wnioskodawczynie nie sprzyjał wykazaniu naruszenia omawianej zasady.

3.34. Wyrok TK z 18.12.2008 r., sygn. K 19/07[413]

W przedmiotowej sprawie został zakwestionowany przepis, który określał mechanizm refundowania dotacji udzielanych przez gminy (refundujące) niepublicznym przedszkolom, do których uczęszczały dzieci mające miejsce zamieszkania poza terytorium gminy dotującej. Niepublicznym przedszkolom przysługiwała dotacja udzielana przez gminę co najmniej na ustawowo gwarantowanym minimalnym poziomie 75% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Jeżeli do przedszkola niepublicznego uczęszczał uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej to przedszkole, gmina – której mieszkańcem był ten uczeń – pokrywała koszty dotacji (gmina refundująca). Wnioskodawcy zarzucali naruszenie przez tę regulację m.in. zasady samodzielności, w tym samodzielności finansowej j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny częściowo podzielił ich zdanie. Doszedł do wniosku, że jeśli koszt refundowanej dotacji przekroczy koszt dotacji udzielanej przez gminę refundującą „własnym" przedszkolom niepublicznym, to nadwyżka wynikająca z zastosowania wyższego wskaźnika procentowego dotacji (przez gminę dotującą) jest obciążeniem finansowym nadmiernie ograniczającym swobodę gminy refundującej. Zdaniem TK swoboda gmin dotujących w ustalaniu wskaźnika wyższego niż 75% wzmacniała samodzielność samorządu terytorialnego w sferze prowadzenia przez jego jednostki polityki oświatowej. Jednakże w mechanizmie refundacji działała nadmiernie restrykcyjnie. Ograniczała ona bowiem swobodę finansową gmin refundujących (których mieszkańcy korzystali z edukacji przedszkolnej poza granicami terytorialnymi własnych wspólnot).

[413] OTK-A 2008/10, poz. 182.

W tym rozstrzygnięciu TK powołał się na nadmierność obciążenia finansowego, które ograniczało samodzielność j.s.t. Co ciekawe, owa nadmierność nie była badana przez pryzmat szczegółowego testu proporcjonalności. Dodatkowo ubytek powstały w dochodach j.s.t. na skutek zaskarżonych regulacji także nie został przedstawiony w formie danych finansowych. TK stwierdził, że doszło do naruszenia samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności. Odstąpił zatem od wymogów wysokiego standardu dowodowego. Wyrok ten potwierdza, że TK dysponuje szerokim zakresem uznania orzeczniczego. Należy się zgodzić, że rozstrzygnięcie TK było słuszne. Można jednak dostrzec pewną niekonsekwencję TK co do wymaganej argumentacji i dowodów potencjalnego naruszenia omawianych zasad. W innych bowiem sprawach również wskazywano na utratę dochodów j.s.t. i zwiększenie wydatków na skutek zakwestionowanych regulacji. TK wielokrotnie jednak nie uznawał ich za nadmierne. W tej zaś sprawie było inaczej, choć nie zostało to poparte argumentacją i dowodami na poziomie zwykle wymaganym przez TK.

3.35. Wyrok TK z 29.10.2009 r., sygn. K 32/08[414]

W ocenie wnioskodawczyni przyjęty model postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie podatków polega na kontradyktoryjnym sporze między organem administracji a podatnikiem. W wypadku podatków i opłat lokalnych w sporze przed sądem administracyjnym stroną, w razie zaskarżenia decyzji przez podatnika, będzie zawsze samorządowe kolegium odwoławcze, jako organ administracji II stopnia, oraz ten podatnik. Obowiązujące przepisy nie dają podstawy, aby gmina mogła być stroną postępowania sądowoadministracyjnego, gdy przedmiotem postępowania jest decyzja organu II stopnia, weryfikująca decyzję wójta wydaną przez niego jako organ podatkowy I instancji, a podatek stanowi dochód tej gminy. Zdaniem wnioskodawczyni, skoro Konstytucja RP gwarantuje j.s.t. ochronę sądową ich samodzielności, to gwarancja ta musi mieć charakter realny, a nie pozorny. Ustawa powinna zagwarantować gminom ochronę przed bezzasadnymi decyzjami organów odwoławczych albo nietrafnymi wyrokami sądu I instancji. Jeżeli przepis prawa stanowi, że dany podatek stanowi dochód gminy, to gmina powinna posiadać środki prawne, aby bronić swojego prawa i dochodzić określonego rozstrzygnięcia przed sądem. W ocenie wnioskodawczyni zaskarżona regulacja godziła w samodzielność j.s.t., w tym w samodzielność finansową.

Trybunał Konstytucyjny nie przychylił się do tej argumentacji, rozstrzygając sprawę na podstawie wykładni celowościowej i systemowej przepisów

[414] OTK-A 2009/9, poz. 139.

z zakresu procedury administracyjnej i sądowoadministracyjnej. Wskazał, że art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP: „nie wymaga zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów. Zaskarżone przepisy mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej pozostawionej ustawodawcy przez prawodawcę konstytucyjnego i nie naruszają art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji, bez względu na sposób rozstrzygania przedstawionej wyżej kwestii ich rozumienia". TK zaznaczył, że nie narusza zasady samodzielności finansowej j.s.t. interpretacja, która odmawia tym jednostkom prawa do uczestniczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz prawa do wnoszenia skarg do sądów administracyjnych w sytuacji, w której organ danej jednostki rozpatrywał sprawę administracyjną i wydał decyzję administracyjną w I instancji. Dotyczy to również postępowań prowadzonych w sprawach z dziedziny podatków lokalnych. Dodał też, że: „nie można zgodzić się z poglądem, że zaskarżone przepisy pozbawiają gminę instrumentów prawnych koniecznych do zapewnienia środków finansowych w jej budżecie, umożliwiających jej prawidłowe funkcjonowanie".

Trudno ocenić jednoznacznie omawiane rozstrzygnięcie. Z jednej bowiem strony TK oparł się na wykładni przepisów proceduralnych. Postępowania sądowoadministracyjne dotyczące decyzji w przedmiocie danin lokalnych, wydanych w I instancji przez organ j.s.t., odbywają się bez udziału zainteresowanej j.s.t., której ten podatek jest dochodem. Zasadniczo jest to efekt konstrukcji postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych. Jednostka bowiem działa jako organ administracji I stopnia, który nie uczestniczy w postępowaniu sądowoadministracyjnym (na skutek skarg na rozstrzygnięcia drugoinstancyjne organu administracji). Należałoby się jednak zastanowić, czy ze względu na władztwo podatkowe j.s.t. przepisy te powinny uwzględniać wyjątkowo możliwość udziału w postępowaniach sądowych j.s.t., którym owe daniny przysługują. TK stwierdził jednak, że jest to kwestia uznania ustawodawcy. Można jednak pokusić się o stwierdzenie, że ze względu na szczególny charakter spraw dotyczący dochodów j.s.t. z danin ustawodawca powinien przewidzieć możliwość ochrony samodzielności finansowej j.s.t. w tym zakresie. Daniny podatkowe są bowiem istotnym elementem dochodów j.s.t. nawet wtedy, gdy nakładane są w związku z wykonywaniem ograniczonego władztwa daninowego j.s.t. Niewątpliwie przyznanie j.s.t. uprawnień strony w opisywanych postępowaniach sądowoadministracyjnych wpływałoby na zwiększenie ochrony samodzielności finansowej jednostek.

3.36. Wyrok TK z 26.01.2010 r., sygn. K 9/08[415]

Zakwestionowana przez wnioskodawców regulacja dotyczyła wysokości oraz przesłanek udzielania przez gminę dwóch obligatoryjnych bonifikat od opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, uiszczanych dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przez osobę, na rzecz której dokonano przekształcenia. Wnioskodawcy wskazywali, że zaskarżona regulacja ingerowała w prawo do korzystania z własności nieruchomości komunalnych przez j.s.t., polegające np. na możliwości czerpania z nich dochodów w postaci opłat za użytkowanie wieczyste oraz na możliwości uzyskania za ich przekształcenie ceny rynkowej. Gmina w szczególności nie mogła odstąpić od udzielenia bonifikaty. Obowiązek udzielenia bonifikaty powodował, zdaniem wnioskodawców, że gmina pozbawiona została możliwości równorzędnego traktowania jej z użytkownikiem wieczystym w sferze ustalania odpłatności za oddawane przez gminę prawo własności. Z tego względu zarzucano zaskarżonej regulacji niezgodność z zasadą samodzielności, w tym samodzielności finansowej j.s.t. Ponadto wnioskodawcy zarzucali naruszenie zasady adekwatności, gdyż obowiązkowym bonifikatom nie towarzyszyła ani odpowiednia rekompensata, ani słuszne odszkodowania, ani zmniejszenie zakresu zadań gminy.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zdanie skarżących, wskazując, że mechanizm obligatoryjnych bonifikat stanowił niedozwoloną ingerencję w prawo własności, przysługujące j.s.t. bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP. Pozbawiał je bowiem jakiejkolwiek kontroli nad nieruchomościami oddanymi w użytkowanie wieczyste, zmuszając je do automatycznego akceptowania każdego wniosku o udzielenie bonifikaty, bez względu na ocenę celowości przekształcenia danej nieruchomości. Miało to, zdaniem TK, doniosłe konsekwencje, ponieważ j.s.t., zarządzając swoim majątkiem, powinny mieć na względzie potrzeby całej wspólnoty samorządowej, a nie tylko pojedynczych użytkowników wieczystych (np. dokonania ważnych inwestycji komunalnych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste po upływie czasu, na który zawarto umowę o ustanowienie tego prawa). Ponadto, zdaniem TK, obowiązkowe udzielenie bonifikaty zmniejszało dochody j.s.t. na obydwa wskazane we wnioskach sposoby. „Po pierwsze, pozbawiało ono dotychczasowych właścicieli własności nieruchomości za cenę znacznie odbiegającą od wartości rynkowej nieruchomości (10% w wypadku np. art. 4 ust. 8 oraz 50% w wypadku np. art. 4 ust. 9 ustawy o przekształceniu z 2005 r.). Po drugie, powodowało utratę pożytków cywilnych w postaci opłat rocznych za użytkowanie wieczyste". TK podkreślił, że zasada adekwatności nie zostałaby naruszona, jeżeli obniżeniu

[415] OTK-A 2010/1, poz. 4.

dochodów towarzyszyłoby „zmniejszenie zadań samorządów" lub „jakakolwiek forma rekompensaty lub uzyskania dodatkowych źródeł dochodów".

Wyrok ten jest przykładem szczególnej ochrony własności j.s.t. (mienia komunalnego) i konieczności przyznania rekompensaty za utracone dochody z mienia j.s.t. Co ciekawe, TK nie wskazał w tym zakresie – na wzór argumentacji wcześniej prezentowanej przez siebie w innych sprawach – że rekompensata za utracone dochody j.s.t. z mienia komunalnego została ujęta np. w subwencji ogólnej, która zawiera mechanizmy rekompensujące. Ponadto TK nie podniósł argumentu, że j.s.t. mają możliwość czerpania dochodów z wielu źródeł (także źródeł zewnętrznych i dłużnych), co miałoby świadczyć o przyznaniu rekompensaty. TK przyjął dla oceny niniejszej sprawy naruszeń nieco inny standard, uznając omawiany problem za systemowy, a wynikające z niego konsekwencje dla samodzielności finansowej gmin i potencjalnych, nowych wydatków za istotne i nadmiernie obciążające j.s.t. Wyrok ten jest również zatem przykładem dysponowania przez TK szerokim zakresem uznania orzeczniczego w ocenie omawianych naruszeń.

3.37. Wyrok TK z 8.04.2010 r., sygn. P 1/08[416]

Pytanie prawne zadane TK przez sąd pytający w niniejszej sprawie dotyczyło konstytucyjności przepisów, na podstawie których właściciel lokalu objętego wyrokiem eksmisyjnym, w którym byłemu lokatorowi sąd przyznał prawo do lokalu socjalnego, wstrzymując jednocześnie eksmisję byłego lokatora do czasu złożenia mu przez właściwą gminę oferty najmu lokalu socjalnego, uzyskał prawo do żądania od gminy odszkodowania w pełnej wysokości poniesionej szkody za niedostarczenie lokalu socjalnego (dla lokatora, który miał zostać objęty eksmisją). Zdaniem sądu pytającego spowodowało to zwiększenie wydatków gmin z tytułu wypłaty odszkodowań. To znaczy, że ustawodawca dokonał zmiany zakresu zadań i kompetencji gmin, której jednak nie towarzyszyły zmiany w prawie finansów publicznych, prowadzące do zwiększenia dochodów gmin. W związku z tym naruszona została zasada adekwatności.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji sądu. Wskazał, opierając się na dotychczasowej linii orzeczniczej, że jego ingerencja w szeroki zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu dochodów j.s.t. jest dopuszczalna tylko wyjątkowo. Dodał, że sąd pytający nie przedstawił żadnych argumentów wskazujących na dysproporcję między zakresem zadań a dochodami j.s.t., która powodowała, że gmina nie była w stanie prawidłowo realizować swoich obowiązków. Co więcej, ocena konstytucyjności mogłaby zostać przeprowadzona

[416] OTK-A 2010/4, poz. 33.

na podstawie całościowej analizy dochodów i wydatków określonego rodzaju j.s.t., tymczasem takiej analizy nie przedstawiono. TK podkreślił także, że nie ma: „instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności". Problematyczne dla TK jest również: „dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ oznacza konieczność mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, co z trudem mieści się w pojęciu właściwości Trybunału".

Wyrok ten jest przykładem znacznego stopnia subiektywizmu, przysługującego TK w ocenie sprawy. W porównaniu do sprawy o sygn. K 9/08 rozstrzygnięcie TK jest diametralnie inne, choć niewątpliwie sąd pytający wykazał, że regulacja wprowadziła konieczność poniesienia przez j.s.t. dodatkowych wydatków, a tym samym doprowadziła do ubytków w dochodach j.s.t. Tym razem jednak TK wymagał szczegółowych danych finansowych od sądu pytającego, opierając się na utartej linii orzeczniczej. Wzmocnił ją argumentem z doktryny, wskazującym na to, że TK nie ma instrumentów do badania naruszenia zasady adekwatności, a konieczność badania ubytków w dochodach j.s.t. i odpowiedniości tych dochodów do zadań j.s.t. z trudem mieści się w kompetencjach TK. Tak sformułowana argumentacja odcisnęła piętno na kolejnych wyrokach TK, rozszerzyła dotychczasową linię orzeczniczą o kolejny argument oddalający TK od możliwości uznania naruszenia zasady adekwatności. Orzeczenie to wydaje się zatem jeszcze bardziej zmniejszać gwarancyjny charakter zasady adekwatności.

3.38. Wyrok TK z 9.06.2010 r., sygn. K 29/07[417]

Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowana regulacja naruszała m.in. zasady adekwatności i samodzielności j.s.t. Zarzuty zawarte we wniosku dotyczyły obowiązku gminy – który stanowił jej zadanie własne – wynagradzania pracowników pedagogicznych zatrudnionych w publicznych placówkach oświatowych na zasadach szczegółowo określonych w zaskarżonych przepisach. Kompetencje w zakresie określania wysokości poszczególnych składników wynagrodzenia podzielone były między ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz organy prowadzące szkoły, czyli j.s.t. Do ministra należało coroczne ustalanie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, a do j.s.t. (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa) – określanie wysokości stawek dodatków, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i innych składników

[417] OTK-A 2010/5, poz. 49.

wynagrodzenia. Przepisy te, zdaniem wnioskodawców, zmuszały gminę do prowadzenia placówek oświatowych wbrew zasadom gospodarności i z maksymalnym uwzględnieniem interesów ekonomicznych nauczycieli, co skutkowało wyższymi kosztami usług oświatowych ponoszonych przez gminę.

Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z argumentacją wnioskodawców. Wskazał, że ustawodawca udzielił gwarancji odpowiedniej wysokości środków finansowych na utrzymanie oświaty publicznej poprzez sformułowanie zawarte w przepisach, że: „środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach j.s.t.". Realizacja zadań oświatowych przez gminę jest jej zadaniem własnym, ale przeznaczone na ten cel dochody własne gminy są uzupełniane przez państwo w postaci ustalanej corocznie w ustawie budżetowej części oświatowej subwencji ogólnej. TK podkreślił, że gwarancje zapewnienia j.s.t. środków na realizację zadań oświatowych, ustalone przez ustawodawcę w formie przyznania j.s.t. subwencji ogólnej, nie oznaczają, że będzie ona równa kosztom utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli). Jako że zadania oświatowe gmin stanowią ich obligatoryjne zadania własne, w ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność. Państwo zaś jedynie wspiera samorząd, a nie wyręcza go, zachowując przy tym daleko idącą swobodę, zwłaszcza przy określaniu wysokości i sposobu podziału subwencji. TK powtórzył przy tym argumentację, bazującą na dotychczasowym orzecznictwie, co do konieczności wykazania przez wnioskodawcę dysproporcji zadań do środków, jakimi dysponuje gmina na ich realizację, oraz przedstawienia całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów gminy, z której wynikałoby, że wskutek danej regulacji gmina nie jest w stanie realizować swoich zadań własnych. Tymczasem wnioskodawca ograniczył się do stwierdzenia o zobowiązaniu go przez ustawodawcę do „gwarantowania dyskryminacyjnych przywilejów finansowych nauczycieli". TK stanął na stanowisku, że nie może samodzielnie formułować argumentów przemawiających na rzecz niekonstytucyjności lub konstytucyjności aktu normatywnego, gdyż stanowiłoby to naruszenie zasady skargowości, na podstawie której działa zgodnie z Konstytucją RP i ustawami zwykłymi[418]. Ponadto TK wskazał, że samodzielność j.s.t. nie może być absolutyzowana, a jej ograniczenie przez zaskarżone regulacje znajduje swe uzasadnienie w konstytucyjnych wartościach i prawach (prawo do nauki).

[418] Por. postanowienie TK z 16.10.2003 r., sygn. Ts 116/03, OTK-B 2004/3, poz. 181.

3.39. Wyrok TK z 29.10.2010 r., sygn. P 34/08[419]

Na skutek zadanego pytania prawnego TK rozstrzygał o konstytucyjności przepisów, zgodnie z którymi spółdzielnia mieszkaniowa, która wybudowała przed 5.12.1990 r. budynek na nieruchomości będącej własnością gminy, nabywa własność tej nieruchomości przez zasiedzenie. Sąd pytający zarzucił zaskarżonej regulacji m.in. niezgodność z zasadą samodzielności j.s.t. i zasadą adekwatności.

Trybunał Konstytucyjny przychylił się do argumentacji sądu, chociaż naruszenie powyższych zasad pozostawało w związku z zasadniczym naruszeniem zasady zaufania do państwa i prawa, jakie stwierdził TK. Sąd konstytucyjny podniósł, że na skutek zaskarżonych przepisów gminy zostały pozbawione własności (majątku), z której dochód powinien być przeznaczony na realizację zadań własnych samorządu. Była to, zdaniem TK, nadmierna ingerencja ustawodawcy w prawo własności gmin, w istocie oznaczająca odjęcie gminom własności pewnej kategorii dóbr. Ponadto zaskarżony przepis pozbawiał gminy części ich dochodów własnych, wykluczając jakiekolwiek kompensowanie powstałego uszczerbku. Powyższe argumenty przyczyniły się do uznania kwestionowanych przepisów jako niezgodne także z zasadami adekwatności i samodzielności j.s.t.

Wyrok ten jest przykładem szczególnej ochrony mienia komunalnego w orzecznictwie TK. Co więcej, świadczy także o przysługującym TK dosyć szerokim uznaniu orzeczniczym w ocenie potencjalnego naruszenia. Sąd pytający bowiem nie przedstawił szczegółowych wyliczeń skutków finansowych zaskarżonej regulacji, świadczących o nadmiernym obciążeniu finansów gmin, co zarzucane było m.in. sądowi pytającemu w sprawie o sygn. P 1/08 i co w tamtej sprawie było argumentem za brakiem możliwości stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji.

3.40. Wyrok TK z 13.07.2011 r., sygn. K 10/09[420]

Zakwestionowane przepisy dotyczyły konstrukcji opłaty eksploatacyjnej, którą uiszcza przedsiębiorca wydobywający kopalinę ze złoża. Część wpływów z opłaty eksploatacyjnej stanowiła dochód własny gminy. Gminy nie były związane sposobem wydatkowania wpływów z opłaty eksploatacyjnej. W ocenie wnioskodawców zmieniony sposób ustalania opłaty eksploatacyjnej, a także towarzyszące mu inne zmiany treści ustawy (wyłączenie z opłaty eksploatacyjnej wydobycia surowca mineralnego z odpadów po robotach

[419] OTK-A 2010/8, poz. 84.
[420] OTK-A 2011/6, poz. 56.

górniczych oraz od surowców pozyskiwanych z odpadów po procesach wzbogacania kopalin, likwidacja możliwości podwyższenia lub obniżenia opłaty) wywołały negatywny skutek dla finansów lokalnych. Na potrzeby uzasadnienia wniosku wskazano, że ogólna kwota opłaty eksploatacyjnej stanowiąca dochody budżetu gminy została znacznie obniżona (na podstawie wyliczenia dokonanego przez gminy położone na terenie działalności spółki wydobywczej opartego na sprawozdaniach z jej działalności). Przyjęty mechanizm spowodował zmniejszenie dochodów w zakresie opłaty eksploatacyjnej w przybliżeniu o 38%. Dane te, oparte na szacunkowych wyliczeniach, zdaniem wnioskodawców wskazywały na naruszenie zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t., a ponadto obniżenie wpływów gmin górniczych z tytułu opłaty eksploatacyjnej nastąpiło bez związku z odjęciem im zadań.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawców. Wskazał, że zaskarżone przepisy nie nałożyły nowych zadań na j.s.t. Ponadto powołał się na linię orzeczniczą, że wnioskodawca powinien przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, czego – zdaniem TK – wnioskodawcy w niniejszej sprawie nie dokonali. Ponadto uznał, że wnioskodawcy nie udowodnili, że prawodawca w sposób drastyczny nie naruszył samej istoty samodzielności finansowej gminy, a zwłaszcza nie wskazali zadań, których nie są w stanie realizować bądź mogą je realizować w mniejszym zakresie na skutek zmniejszenia wpływów z tytułu opłaty eksploatacyjnej w porównaniu z ich realizacją w poprzednim stanie prawnym.

3.41. Wyrok TK z 31.01.2013 r., sygn. K 14/11[421]

W przedmiotowej sprawie zakwestionowano przepisy określające sposób identyfikowania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych oraz sposób kalkulacji tych wpłat, a także przepisy, według których identyfikowało się beneficjentów środków publicznych z takich wpłat pochodzących (części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów). Wnioskodawcy uważali, że nie spełniają one m.in. standardów zasady adekwatności. Podkreślali, że w przypadku jednej z gmin wpłaty pochłaniały około 10% dochodów własnych oraz stanowiły około 10% jej wydatków bieżących i średnio około 37,8% jej wydatków majątkowych, co skutkowało rezygnacją z wielu inwestycji, a także koniecznością zaciągania nowych zobowiązań finansowych w celu terminowego wywiązania się z powinności dokonywania

[421] OTK-A 2013/1, poz. 7.

wpłat. Gminom, które uiszczały wpłaty, nie zapewniono możliwości uzyskania rekompensaty poniesionego w ten sposób uszczerbku.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił głównej argumentacji wnioskodawców i stwierdził, że zaskarżone przepisy regulujące mechanizm korekcyjno-wyrównawczy na poziomach gmin i powiatów (tj. określające sposób identyfikowania podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat wyrównawczych, kalkulacji wpłat, sposób identyfikacji beneficjentów wpłat) są zgodne z Konstytucją RP. Stwierdził – zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą – że wnioskodawca powinien przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, czego, zdaniem TK, wnioskodawcy w niniejszej sprawie nie dokonali. Ponadto uznał, że wnioskodawcy nie udowodnili, że prawodawca w sposób drastyczny naruszył samą istotę samodzielności finansowej gminy, w tym nie wskazali zadań, których nie są w stanie realizować bądź mogą je realizować w mniejszym zakresie właśnie na skutek uiszczania wpłat. Podkreślił także swobodę ustawodawcy, który, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a zwłaszcza obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między samorząd a administrację centralną, stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych. Zapewnienie określonych źródeł dochodów j.s.t. nie może przy tym prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji centralnej. Ponadto TK wskazał, że zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania, sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Źródłem złożonego normatywnego charakteru zasady adekwatności jest względny, uzależniony od wielu czynników pozakonstytucyjnych zakres i sposób realizacji zadań j.s.t. Wyjście przez TK podczas badania sytuacji faktycznej wnioskodawców (dane finansowe) poza treść normatywną analizowanych rozwiązań rodzi – zdaniem TK – pewne wątpliwości. Po pierwsze, badanie funkcjonowania prawa wymaga innych metod niż te, którymi posługuje się TK. Po drugie, wykracza poza zakres jego kognicji. TK podkreślał, że nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności i problematyczne jest dla niego dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ wiąże się to z koniecznością mierzenia, czy dochody j.s.t. ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej j.s.t., co z trudem mieści się w pojęciu właściwości TK.

Warto zaznaczyć, że w tej sprawie TK potwierdził, jak rozumie zasadę proporcjonalności ograniczeń samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej. Wskazał, że TK nie jest zobowiązany do przeprowadzania szczegółowego trójstopniowego testu proporcjonalności, jak w przypadku ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela. TK zatem po prostu analizuje nadmierność ingerencji, nie wchodząc przy tym w szczegółowe badanie proporcjonalności[422].

3.42. Wyrok TK z 13.03.2013 r., sygn. K 25/10[423]

Część nieruchomości, których państwo się wyzbyło, przekazując je nieodpłatnie gminom, stanowiła wcześniej własność kościelnych osób prawnych albo gmin wyznaniowych żydowskich. Prawodawca powołał specjalne komisje regulacyjne, które miały uporządkować sprawy związane z pozbawieniem Kościołów ich majątku. Zaskarżona regulacja wskazywała, że nieruchomości, które j.s.t. otrzymały od państwa, również podlegają postępowaniu regulacyjnemu. Majątek samorządu w praktyce często stawał się zasobem, z którego czerpała komisja regulacyjna, zwracając nieruchomości albo wydzielając tzw. nieruchomości zamienne. Wnioskodawca zarzucał niekonstytucyjność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań polegających na braku możliwości zaskarżenia przez j.s.t. orzeczenia wydanego przez komisje regulacyjne. Wnioskodawca wskazywał na naruszenie samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej oraz prawa j.s.t. do posiadania i samodzielnego dysponowania majątkiem j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny nie uznał naruszenia samodzielności j.s.t., podkreślił jednak, że: „stając przed konfliktem interesów publicznych sytuowanych na różnym poziomie, interesu ogólnego oraz interesu określonej społeczności lokalnej, uznawał, że interes publiczny wynikający z funkcji własności komunalnej i celu ingerencji nie może uzasadniać dowolnego i nieograniczonego

[422] „Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być […] rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z […] Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podzielenia dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań".

[423] OTK-A 2013/3, poz. 27.

wkraczania ustawodawcy w sferę interesów majątkowych j.s.t. Przyjęcie odmiennego stanowiska musiałoby oznaczać, że ciężar realizacji celów ogólnych może być przenoszony, w całości lub w przeważającej mierze, na określoną społeczność lokalną, a w konsekwencji gwarancje konstytucyjne odnoszone do autonomii prawnej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego miałyby charakter pozorny". Orzeczenie to jednak było korzystne dla j.s.t., gdyż TK stwierdził, że zaskarżone przepisy nie zamykały drogi sądowej dla j.s.t., a jedynie ograniczały postępowanie administracyjne, prowadzone przez komisje, do postępowania jednoinstancyjnego.

3.43. Wyrok TK z 16.07.2013 r., sygn. K 13/10[424]

Wnioskodawcy zakwestionowali konstytucyjność przepisu przewidującego obowiązek j.s.t. corocznego jednorazowego wypłacania dodatku uzupełniającego nauczycielom, którzy w danym roku kalendarzowym nie osiągnęli ustawowego (średniego) poziomu wynagrodzenia. Wnioskodawcy stwierdzili, że obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego, bez równoczesnego zwiększenia dochodów gmin, narusza zasadę adekwatności. Wydatki ponoszone na wypłatę dodatków sprawiają, że – w ich ocenie – niemożliwe jest prawidłowe i efektywne wykonywanie innych, przypisanych gminom zadań. Wnioskodawcy przytoczyli dane liczbowe, wskazujące, ich zdaniem, na znaczny uszczerbek w budżetach samorządowych wynikający z dokonywania wypłat dodatku uzupełniającego dla nauczycieli. Jak podkreślili, obowiązek wypłaty tego dodatku generuje konieczność nie tylko angażowania posiadanych środków własnych gminy, lecz także zaciągania kredytów w celu terminowego wywiązania się z ustawowej powinności, co znacznie powiększa ich pasywa. Zdaniem wnioskodawców prawodawca nie podjął jakichkolwiek działań mających na celu zwiększenie środków finansowych na realizację tego zadania (np. w postaci zwiększenia subwencji oświatowej).

Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z argumentacją wnioskodawców. Stwierdził, że obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego, gwarantującego średnie nauczycielskie wynagrodzenia, nie może być zakwalifikowany jako nowe zadanie własne gmin. Ustawodawca, wyposażając j.s.t. w prawo swobodnego kształtowania płac nauczycieli, ograniczył tę swobodę standardem płacowym determinującym jednolitą w skali kraju, ustawowo gwarantowaną płacę średnią. Obowiązek stosowania tych przepisów, w celu zapewnienia nauczycielom osiągnięcia co najmniej średniego wynagrodzenia, został ustanowiony przed przyjęciem zakwestionowanych regulacji. Zdaniem TK dodanie

[424] OTK-A 2013/6, poz. 77.

przez ustawodawcę zakwestionowanego przepisu niczego w tym zakresie nie zmieniło i nie spowodowało nowych, innych warunków kształtowania i gwarantowania płac średnich niż dotychczas obowiązujące. To brak realizacji ustawowych nakazów dotyczących średniego wynagrodzenia nauczycieli przez niektóre j.s.t., zdaniem TK, spowodował konieczność wprowadzenia przepisów wymuszających przestrzeganie tego obowiązku, które zostały w niniejszej sprawie zakwestionowane. TK podkreślił, że subwencja oświatowa nie oznacza gwarancji pokrycia w całości kosztów utrzymania szkół i placówek (wraz z wynagrodzeniem zatrudnionych w nich nauczycieli). Zadania oświatowe stanowią obligatoryjne zadania własne gmin. „W ustalaniu zasad gospodarki finansowej w stosunku do prowadzonych szkół i placówek gmina zachowuje daleko posuniętą samodzielność". Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli, zagwarantowane są nie w subwencji, ale w ogólnym źródle finansowania samorządowych zadań własnych, czyli w dochodach j.s.t.[425]. Ponadto TK podkreślił, że wnioskodawcy jedynie ograniczyli się do stwierdzenia, że dochody z tytułu subwencji oświatowej niektórych j.s.t. nie wystarczają na finansowanie podległych im placówek oświatowych. Tymczasem, zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą, naruszenie zasady adekwatności mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów danej j.s.t.

W analizowanym wypadku, zdaniem TK, takich dysproporcji stwierdzić nie można było, gdyż wnioskodawcy ograniczyli się jedynie do zarzutu, że zobowiązanie ich przez ustawodawcę do wypłaty dodatku uzupełniającego „narusza ich interesy majątkowe", co nie uzasadnia tezy o dysproporcji środków do zadań[426].

---

[425] „Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań [...] «do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego przepisu nie wystarczy samo stwierdzenie braku regulacji prawnych zwiększających udział gmin w dochodach publicznych ze względu na nałożenie obowiązku wypłaty odszkodowań […]. Skoro ustawodawca nie przewidział specjalnych źródeł finansowania wypłaty odszkodowań […], znaczy to, że gminy powinny wygospodarować odpowiednie środki na ten cel z puli środków finansowych przeznaczonych na zadania własne»".

[426] „Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastręcza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa wyczerpującego katalogu zadań jednostek s.t. ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze możliwe jest ustalenie takiego standardu, ponieważ jest on względny. Ta względność powoduje trudności z ustaleniem poziomu środków adekwatnego do zadań jednostek s.t. Trybunał Konstytucyjny odwołał się do poglądów

3.44. Wyrok TK z 26.09.2013 r., sygn. K 22/12[427]

Wnioskodawca podnosił w przedmiotowej sprawie, że ustawodawca – dokonując zmiany zakresu stosowania preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości – naruszył zasadę samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasadę adekwatności. W ocenie wnioskodawcy rozszerzenie zakresu stosowania danej ulgi podatkowej i tym samym zmniejszenie dochodów gmin, przy jednoczesnym braku modyfikacji zadań powierzonych gminom bądź zapewnienia im innego źródła finansowania celem uzupełnienia niedoboru środków, powoduje naruszenie wyżej wymienionych zasad. Naruszeniem takim – zdaniem wnioskodawcy – jest również zmniejszenie wydajności fiskalnej już istniejących źródeł finansowania j.s.t., bez eliminacji lub ograniczenia powierzonych jej zadań. Wnioskodawca wskazał, że w celu pokrycia istniejącego deficytu budżetowego miasto w związku z niedoborem dochodów, spowodowanym zaskarżonymi przepisami, zaciągnęło kredyt uzupełniający w wysokości 4.000.000 zł. Jednocześnie wnioskodawca wyliczył, że rzeczywista wysokość utraconych dochodów przez gminę w związku z obowiązywaniem kwestionowanego przepisu wyniosła w 2011 r. 1.470.365 zł. Ze względu jednak na ciągle składane przez podatników korekty deklaracji podatkowych hipotetyczna wysokość utraconych dochodów wynosi 1.733.852 zł.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawcy. Zauważył, że gmina zaciągnęła kredyt przewyższający rzeczywistą wysokość utraconych dochodów ze względu na obowiązywanie innego zakresu preferencyjnej stawki podatku od nieruchomości. To znaczy, że niedobory w dochodach gminy wynikają również z innych powodów. Jak zauważył Marszałek Sejmu, nawet z danych przedstawionych przez wnioskodawcę nie można wywnioskować, że właśnie analizowana preferencja podatkowa jest bezpośrednim powodem deficytu budżetowego gminy. Wnioskodawca nie wykazał również, których zadań własnych gmina nie jest w stanie realizować, w całości lub w pewnym zakresie, na skutek pozbawienia części dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. TK zauważył, że ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję RP i ustawy, zasada samodzielności finansowej j.s.t. i zasada adekwatności nie są podstawą do wyprowadzenia nakazu zapewnienia j.s.t. określonego poziomu dochodów, w oderwaniu

---

wyrażonych w doktrynie prawnej, zgodnie z którymi, «normy konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i 4) są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, a nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań»".

[427] OTK-A 2013/7, poz. 95.

od sytuacji finansowej całego państwa. Ponadto, zdaniem TK, argumentacja, że dochody własne j.s.t. nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie powierzone im zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu zasady samodzielności finansowej j.s.t., jeżeli ogólny poziom wszystkich dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych. W ramach postępowania przed TK Minister Finansów przedstawił dane dotyczące planowanych na 2011 r. w gminach wpływów z tytułu podatku, do którego odnosiły się zaskarżone przepisy. Stanowiły one jedynie 0,4% planowanych wpływów ogółem z podatku od nieruchomości. Ponadto dodał, że wielkość utraconych dochodów w związku ze zmianą stawki podatkowej została oceniona w skarżącej gminie na 2,99% i kwotę 2.531.110 zł. Jednocześnie wskazał, że utracone dochody tej gminy w 2012 r. z tytułu obniżenia stawek podatku od nieruchomości, wynikające z prowadzonej polityki podatkowej, wyniosły 1.955.592 zł. TK uznał, że nie można tym samym stwierdzić, że dochody j.s.t. zostały na podstawie zaskarżonych przepisów drastycznie obniżone.

Wyrok ten jest kolejnym przykładem powściągliwości TK w uznaniu nadmiernego / drastycznego ograniczenia samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności. Co ciekawe, mimo że wnioskodawcy wskazali określone dane finansowe, dla TK nie były one wystarczające, by uznać naruszenie omawianych zasad. Jego zdaniem wnioskodawca nie spełnił w całości wymaganego przez TK standardu dowodzenia potencjalnego naruszenia, ugruntowanego w orzecznictwie. Przede wszystkim nie wykazał za pomocą przedstawionych danych, że doszło do kwalifikowanego stopnia naruszenia omawianych zasad. Należy dodać, że standard ten jawi się jako argument z orzecznictwa TK, który bardzo często służy do uzasadnienia nieuznania naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. W sytuacjach, w których TK jest przekonany o ich naruszeniu (np. w sprawach P 34/08 i K 9/08), odchodzi od szczegółowo sformułowanych zasad dowodzenia, wskazując na niekonstytucyjność regulacji.

3.45. Wyrok TK z 28.11.2013 r., sygn. K 17/12[428]

Przedmiotem kontroli TK były przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które przyznawały radzie gminy szerokie kompetencje w zakresie kształtowania systemu poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie, m.in. wyboru jednej z określonych w ustawie metod ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalania stawki takiej opłaty, terminu, częstotliwości i trybu jej uiszczania. Rada mogła przy tym ustalać zwolnienia z opłaty, różnicować jej stawki w zależności od powierzchni

[428] OTK-A 2013/8, poz. 125.

lokalu mieszkalnego, liczby osób zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy, jak również ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości spełniających ustalone przez nią kryteria oraz szczegółowo określić zasady ustalania tych opłat. Wnioskodawcy stwierdzili, że tak szeroki zakres kompetencji rady gminy w zakresie organizacji systemu poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykracza poza przyznane im konstytucyjnie władztwo podatkowe.

Trybunał Konstytucyjny częściowo podzielił zdanie wnioskodawców. Wskazał, że władztwo daninowe (podatkowe) polega na kompetencji j.s.t. do określenia mocą aktu prawa miejscowego jednego z elementów stosunku daninowego (tj. wysokości podatku lub opłaty lokalnej). Akt ten dla swej ważności wymaga publikacji we właściwym publikatorze urzędowym. Nie oznacza to jednak automatycznie ograniczenia kompetencji organu władzy ustawodawczej do stanowienia o wysokości podatków i opłat o charakterze lokalnym. To organ władzy ustawodawczej rozstrzyga o ustanowieniu podatków i opłat, o nadaniu im charakteru lokalnego oraz granicach, w jakich j.s.t. mogą zrealizować prawo do ustalania wysokości tych podatków i opłat. W granicach wyznaczonych przez zasadę decentralizacji zastrzeżenie na poziomie konstytucyjnym dla j.s.t. kompetencji do stanowienia o wysokości podatków lub opłat lokalnych należy rozumieć jako przekazanie-przyznanie, a nie przekazanie-przeniesienie wykonywania kompetencji prawodawczej o określonej treści. Tymczasem przyznanie tak szerokich kompetencji j.s.t., jak określanie warunków opłat, różnicowanie stawki opłat, wprowadzanie zwolnień przedmiotowych, ustanawianie dopłat dla właścicieli określonych nieruchomości czy szczegółowe określanie zasad ustalania tych opłat, wykraczało poza ograniczone władztwo daninowe j.s.t. TK wskazał, że władztwo to opiera się na następujących zasadach: (i) ustawa zawiera normę upoważniającą organ stanowiący j.s.t. do wydania aktu prawa miejscowego oraz wytyczne co do jego treści; (ii) ustawa reguluje istotne elementy konstrukcji lokalnej daniny publicznej, upoważniając organ j.s.t. do określenia jedynie stawek daniny publicznej; (iii) ustawa upoważnia organ j.s.t. do określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej, ale tylko w zakresie nieprzesądzającym o istotnych elementach konstrukcji tej daniny.

3.46. Wyrok TK z 4.03.2014 r., sygn. K 13/11[429]

Przedmiotem tej sprawy stała się kontrola konstytucyjności – po raz kolejny – przepisów regulujących mechanizm wpłat korekcyjno-wyrównawczych

[429] OTK-A 2014/3, poz. 28.

w województwach. Wnioskodawca zakwestionował jego funkcjonowanie jako niezgodne z zasadą samodzielności finansowej j.s.t. i z zasadą adekwatności. Twierdził, że np. automatyzm związany z ustalaniem zobowiązanych i beneficjentów wpłat według kryteriów określonych w ustawie doprowadzał do sytuacji, w której nawet gdyby stan finansów państwa pozwalał na wyższe subwencjonowanie j.s.t., to obowiązek dokonywania wpłat korekcyjno-wyrównawczych nie zostałby zredukowany. Przeczy to zatem jego cesze charakterystycznej, jaką powinna być przejściowość. Ponadto wnioskodawca wskazywał na niewydolność systemu oraz drastyczne pogorszenie w wyniku jego działania finansów województwa.

Województwo, którego dotyczył wniosek, przekazało na rzecz wpłat od 23,67% (w 2005 r.) do 54,17% (w 2010 r.) uzyskanych dochodów podatkowych, a łączna wartość wpłat dokonywanych do budżetu państwa przez to województwo w latach 2004–2010 miała wynieść 4,494 mld zł. Łącznie w latach 2004–2010 jedynie 13% sumy tych wpłat miało wrócić do budżetu województwa w postaci części regionalnej subwencji ogólnej. Dla porównania wysokości obciążenia jego budżetu wnioskodawca wskazał, że w latach 2004–2010 inne województwa przekazały zaledwie 48 mln zł (około 1,10% sumy wpłacanej przez województwo, którego dotyczył wniosek). Wpłaty wnioskodawcy do budżetu państwa na rzecz innych województw przekroczyły 70% możliwych do zrealizowania dochodów podatkowych. Uiszczenie w 2010 r. wpłat w pełnej kwocie miało skutkować tym, że na realizację zadań własnych w budżecie województwa miało zostać zarezerwowane 398 mln zł, co – jak podkreślił wnioskodawca – nie stanowi nawet połowy środków, którymi samorząd ten dysponował w 2005 r. (1,001 mln zł przy wpłacie równej 310 mln zł). Pozostające do dyspozycji samorządu województwa środki nie pokrywały wydatków sztywnych, takich jak: bieżące utrzymanie jednostek, dotacje dla przewoźników kolejowych, obsługa długu. Z przywołanych danych wynikało, że na koniec 2009 r. stan zadłużenia tego województwa wynosił około 1,3 mld zł, na koniec zaś 2010 r. według planów zadłużenie miało wzrosnąć do około 1,6 mld zł (co stanowiło ponad 57% planowanych do uzyskania w 2010 r. dochodów). Z dokumentów zawierających dane według stanu na rok 2013 wynikało na przykład, że sytuacja finansowa województwa się pogorszyła. Wpływy z podatku PIT i CIT w stosunku do 2012 r. spadły o ponad 22%, a kwota ich rozliczeń z lat ubiegłych – o ponad 70%. W konsekwencji województwo musiało pokryć około 220 mln zł, czego nie mogło uczynić w wyniku zaciągnięcia kolejnych pożyczek, gdyż przekroczony zostałby ustawowy limit jego zadłużenia. Kwoty wpłat korekcyjno-wyrównawczych rosły, a dochody bieżące, tj. głównie właśnie dochody podatkowe, spadły od 2010 r. o prawie 7% (przy wzroście dochodów majątkowych niemal o 1/2, ale też wzroście wydatków majątkowych o 1/3). Co więcej, dla obliczania

stosownych wskaźników na potrzeby ustalenia wysokości wpłaty posługiwano się na przykład danymi sprzed 2 lat, co nie odzwierciedlało realnej sytuacji finansowej województwa.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym ograniczenie samodzielności finansowej js.t. w zakresie gospodarowania środkami finansowymi, wynikające z zaskarżonych przepisów, stanowi przekroczenie granic swobody ustawodawcy. Prowadzi także do pozbawienia samorządu – w niedopuszczalnym konstytucyjnie stopniu – prawa do kształtowania samodzielnej polityki wydatkowej. Brak jakichkolwiek ograniczeń odbierania jednostkom samorządu ustawowo zagwarantowanych środków prowadzi do tego, że ustawowe zagwarantowanie dochodów własnych j.s.t. okazuje się iluzoryczne. Tymczasem wpłaty wyrównawcze nie mogą pozbawiać dochodów własnych ich zasadniczych cech, tj. ich podstawowego charakteru w systemie źródeł dochodów samorządu terytorialnego, gwarantującego samodzielność finansową jednostek w wykonywaniu zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. TK wskazał, że mechanizm korekcyjno-wyrównawczy, w zakresie, w jakim nie gwarantuje województwom zachowania istotnej części dochodów własnych do realizacji zadań własnych, narusza m.in. zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Zdaniem TK mechanizm wyrównania poziomego nie funkcjonował w niezbędnym zakresie. Konieczne jest uwzględnienie poziomu zróżnicowania pełnego potencjału finansowego, zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych województw w ramach kształtowania ustawowego mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, tak aby mógł być spełniony podstawowy postulat, warunkujący możliwość ustanawiania instrumentów wyrównawczych, jakim jest jego niezbędność dla realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. TK wskazał, że mechanizm narusza wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie, posługuje się selektywnymi kryteriami identyfikującymi zarówno płatników, jak i beneficjentów wpłat do budżetu państwa. TK zaznaczył również, co nie było spotykane w dotychczasowym orzecznictwie, konstytucyjną rolę j.s.t. w wykonywaniu zadań publicznych. Podniósł bowiem, że: „art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji należy odczytywać w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji. Z tego ostatniego wynika zasada wykonywania «istotnej części zadań publicznych» przez samorząd «w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność». Skoro tak, to każda JST na realizację «istotnej części» zadań musi mieć zagwarantowany odpowiedni, «równie istotny» poziom dochodów, którymi będzie dysponowała w sposób samodzielny («w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność»)".

Wyrok ten jest przykładem dołożenia należytej staranności przez TK w rozpoznaniu sprawy. Szczegółowo bowiem przeanalizował on przedstawiony mu problem, opierając się także na szczegółowych danych finansowych. Jednakże

sam wnioskodawca uczynił zadość standardowi dowodowemu TK, przedstawiając obfitą argumentację zawierającą szereg danych finansowych. Jest to również przykład dysponowania przez TK znacznym stopniem uznania orzeczniczego podczas rozstrzygania tego rodzaju spraw. Przykładowo bowiem w wyroku o sygn. K 14/11 TK uznał mechanizm korekcyjno-wyrównawczy w odniesieniu do gmin i powiatów za zgodny z Konstytucją RP, chociaż argumentacja wnioskodawców była zbliżona[430]. W wyroku o sygn. K 22/12 TK również nie uznał kwalifikowanego stopnia dolegliwości ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., chociaż wnioskodawca także przedstawił dane finansowe dotyczące potencjalnych ubytków w dochodach j.s.t. Jeśli chodzi o skalę takich ubytków w sprawie o sygn. K 22/12, to była ona znacznie mniejsza niż w sprawie o sygn. K 13/11 – jednakże pierwsza z nich dotyczyła niewielkiego miasta (Kołobrzegu), a druga – bardzo dużego województwa (mazowieckiego). Niezrozumiałe zatem do końca jest w orzecznictwie TK, w jakim miejscu zostaje wyznaczona granica między dozwoloną limitacją a kwalifikowanym naruszeniem ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

3.47. Wyrok TK z 13.03.2014 r., sygn. P 38/11[431]

Przedmiotem pytania prawnego był zarzut niekonstytucyjnego pogorszenia sytuacji j.s.t. na skutek naruszenia przez ustawodawcę zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej, w wyniku wprowadzenia nowych przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Sąd zarzucał ustawodawcy, że retroaktywne działanie zaskarżonych przepisów pogorszyło sytuację j.s.t., przejmujących wywłaszczone nieruchomości w toku procesu komunalizacji mienia państwowego, które zostały zobligowane do zwrotu takich nieruchomości. Pytanie to pojawiło się na kanwie rozpatrywanej sprawy, w której wydano decyzję administracyjną o zwrocie działki z terenu znajdującego się na obszarze wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie organu na wywłaszczonej nieruchomości zrealizowano inwestycję, która stanowiła cel wywłaszczenia, jednakże uczyniono to z przekroczeniem terminów określonych w zakwestionowanym przepisie. Regulacja ta bowiem obligowała organy do stosowania jej z mocą wsteczną do sytuacji, w której cel wywłaszczenia został zrealizowany zgodnie z decyzją wywłaszczeniową, ale po upływie 10-letniego okresu liczonego od dnia wydania ostatecznej

[430] Szerzej na ten temat: M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne determinanty*…; W. Miemiec, P. Pest, *„Janosikowe" a standardy dotyczące procedur wyrównawczych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*, w: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015, s. 289 i n.; B. Ślemp, *Instytucja wpłat*…, s. 165 i n.

[431] OTK-A 2014/3, poz. 31.

decyzji wywłaszczeniowej. Organ na tej podstawie stwierdził, że inwestycje powinny zostać rozpoczęte w terminie 7 lat od daty wywłaszczenia, tj. do 12.08.1982 r., zaś realizacja tych obiektów powinna była się zakończyć 10 lat od daty wywłaszczenia, czyli najpóźniej do 12.08.1985 r. Tak się nie stało, inwestycje zostały zakończone dopiero w 1997 r. W 2010 r. organ stwierdził konieczność zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na podstawie zakwestionowanych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że regulacje te godzą m.in. w samodzielność finansową j.s.t. Sąd podniósł, że: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne [...]. Ustawa może również zlecić j.s.t. wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa [...]. Próby skonstruowania precyzyjnych kryteriów pozwalających na zaliczanie poszczególnych zadań do jednej albo do drugiej kategorii nie przynoszą jednak jednoznacznych wyników, gdyż istnienie wyraźnych różnic między zadaniami własnymi i zleconymi nie jest oczywiste [...]. W szczególności wykładnia pojęcia «zaspokajanie potrzeb mieszkańców» jako cel działalności samorządu terytorialnego jest szeroka, ponieważ cel ten ma być osiągany poprzez całą jego działalność [...]. Ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia stanu własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji j.s.t. [...]. Własność komunalna jest przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych j.s.t.". TK podsumował, że wyposażenie j.s.t. w mienie jest istotnym działaniem zapewniającym samodzielność finansową i zabezpieczającym samodzielne wykonywanie zadań własnych j.s.t. W ocenie TK: „ustawowy nakaz zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, przejętych przez j.s.t. w procesie komunalizacji, na których obecnie i w chwili żądania zwrotu zrealizowano cel wywłaszczenia, nie daje się pogodzić z konstytucyjną zasadą samodzielności j.s.t. (art. 165 ust. 1 Konstytucji), zarówno w aspekcie finansowania, jak i wykonywania przez samorząd zadań publicznych. Ponadto wsteczne stosowanie przesłanek z art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. stawia w niekorzystnej sytuacji te jednostki samorządu terytorialnego, które dokończyły z własnych środków rozpoczęte inwestycje, w porównaniu z tymi podmiotami, które przed 1.01.1998 r. sprzedały wywłaszczone nieruchomości lub ustanowiły na nich prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób trzecich. W tej sytuacji podmioty te skorzystały z możliwości odpłatnego rozporządzenia nieruchomością i nawet jeśli nie zrealizowano na niej nigdy celu wywłaszczenia, byłym właścicielom nie przysługuje roszczenie do żądania jej zwrotu".

Powyższe orzeczenie należy ocenić pozytywnie. Jest ono przykładem wyroków, w których TK zwraca dużą uwagę na ochronę samodzielności majątkowej j.s.t. (możliwości dysponowania mieniem komunalnym), w ramach której

j.s.t. może czerpać pożytki z posiadanego mienia. Zdaniem TK zapewnienie samodzielności finansowej w celu wykonywania zadań publicznych przez j.s.t. jawi się także w konieczności przyznania j.s.t. mienia komunalnego oraz jego ochrony.

3.48. Wyrok TK z 10.03.2015 r., sygn. K 29/13[432]

Wnioskodawczynie w tej sprawie zakwestionowały przede wszystkim regulacje znoszące ograniczenia co do rodzaju nieruchomości mogących być przedmiotem wniosku o przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zdaniem wnioskodawczyń skutkiem takiej regulacji była utrata przez j.s.t. wpływu na sposób zagospodarowania nieruchomości, które na podstawie umowy oddały w użytkowanie wieczyste. Wnioskodawczynie zakwestionowały także obligatoryjność przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na żądanie użytkownika wieczystego. Doprowadziło to, ich zdaniem, do wyzucia jednostek z prawa własności nieruchomości, przy jednoczesnym pozbawieniu ich swobody podjęcia decyzji o zbyciu nieruchomości oraz ograniczeniu możliwości wpływu na to, komu przypadnie jej własność. W ocenie wnioskodawczyń zaskarżone rozwiązanie ustawowe stanowiło nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w samodzielność j.s.t. oraz jej uprawnienia właścicielskie, a także w stosunki prawne między użytkownikiem wieczystym a daną jednostką, które powinny być oparte na zasadzie swobody umów. Wnioskodawczynie wskazywały również, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności pozbawia j.s.t. stałych dochodów, które przez kolejne lata uzyskiwałyby z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Wyliczenia – potwierdzające takie obniżenie dochodów j.s.t. – wykazywane były w pismach uzupełniających wnioski do TK. Zastosowanie zaskarżonego przepisu, jak wskazała jedna z wnioskodawczyń, spowodowało takie zmniejszenie wpływu środków do budżetu miasta, że jego dochody uzyskane w 2012 r. były niewystarczające do realizacji przypadających mu zadań. Przedstawiła również na jednostkowych przykładach wyliczenia, zgodnie z którymi przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości może prowadzić do tego, że jednorazowy wpływ dochodu z tytułu opłaty za przekształcenie jest w przybliżeniu o 5,5 razy niższy niż wpływ z wszystkich opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego do końca trwania prawa użytkowania wieczystego (nawet założywszy brak dalszych aktualizacji tych opłat). Wszystkie wnioskodawczynie podkreślały, że wynikającemu stąd obniżeniu dochodów gmin nie towarzyszy zmniejszenie

[432] OTK-A 2015/3, poz. 28.

ich zadań oraz udzielenie z tego tytułu rekompensaty czy wskazanie innego źródła dochodów, które pokrywałyby ten uszczerbek.

Trybunał Konstytucyjny podzielił częściowo zdanie wnioskodawczyń i uznał zaskarżone przepisy jako naruszające m.in. zasadę samodzielności j.s.t. Wskazał, że radykalizm zmiany, która dokonała się mocą kontrolowanego przepisu, polegał głównie na objęciu uwłaszczeniem wszystkich osób prawnych, podczas gdy do tej pory – co do zasady – uprawnionymi były spółdzielnie mieszkaniowe. Ponadto istotnie rozszerzono krąg osób fizycznych, które mogą skorzystać z przekształcenia (w szczególności niezależnie od sposobu nabycia prawa użytkowania wieczystego i korzystania z tego prawa). Rozszerzenie przedmiotowe polegało zaś na tym, że ustawodawca całkowicie oderwał uwłaszczenie od celu, na jaki przeznaczona jest nieruchomość. Uwłaszczenie obejmowało zatem wszystkie nieruchomości (niezależnie od ich przeznaczenia) i ogół podmiotów prawnych (osoby fizyczne i osoby prawne), pod warunkiem przysługiwania im (ich poprzednikom prawnym) użytkowania wieczystego na dzień 13.10.2005 r. TK stwierdził, że dokonane – mocą zaskarżonych przepisów – rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności narusza samodzielność prawną gmin, zwłaszcza konstytucyjnie zagwarantowaną im pozycję właściciela nieruchomości. Było to, jego zdaniem, rażące naruszenie interesów gospodarczych j.s.t., które – oddając nieruchomości w użytkowanie wieczyste – nie mogły się spodziewać, że drugiej stronie umowy zostanie przyznane uprawnienie do jednostronnego zakończenia stosunku prawnego przez przekształcenie przysługującego jej prawa we własność. Ustawodawca, zdaniem TK, narzucił gminom, z pominięciem ich woli, rozporządzenie nieruchomościami stanowiącymi ich własność. TK dostrzegł, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności może się wiązać ze zmniejszeniem dochodów j.s.t. Jednak wobec stwierdzenia, że kwestionowany przepis naruszał zasadę samodzielności j.s.t., w tym jej władztwo majątkowe, TK uznał za zbędne badanie, czy jednocześnie przepis narusza zasadę adekwatności.

3.49. Wyrok TK z 13.12.2018 r., sygn. K 34/16[433]

Wskutek zaskarżonej regulacji na województwo nałożono nowe zadanie, tj. wykonywanie czynności związanych z usunięciem drzew lub krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością miasta na prawach powiatu (z wyłączeniem nieruchomości będących w użytkowaniu innego podmiotu). Wnioskodawca podnosił, że mimo to wpływy z tytułu opłat

[433] OTK-A 2019, poz. 2.

za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar nakładanych przez marszałka województwa mają stanowić w 35% przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i w 65% przychód wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wnioskodawca podkreślił, że przekazaniu marszałkowi województwa dodatkowego zadania nie towarzyszyło przyznanie dochodów przeznaczonych na pokrycie kosztów związanych z realizacją tych zadań. Przesądzało to – jego zdaniem – o naruszeniu zasady adekwatności.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zdania wnioskodawcy. Stwierdził, że nowo nałożone na województwo zadania miały charakter zadań własnych. Wnioskodawca zaś: „zobligowany był wykazać oczywistą i rażącą niewspółmierność jego dochodów względem kosztów realizowania zadań publicznych. To z kolei wiązało się z koniecznością przedstawienia przezeń stosownych materiałów, danych i wyliczeń obrazujących ogólny poziom dochodów samorządu województwa oraz wydatków ponoszonych w celu realizowania zadań publicznych. Do tego nieodzowne pozostawało zestawienie dochodów i wydatków wskazujące na deficyt budżetu samorządowego, w tym określenie znaczenia, jakie dla powstania tego deficytu [ma zaskarżona regulacja – przyp. aut.], a nadto oznaczenie przez wnioskodawcę kosztów realizacji nowego zadania […] oraz wysokości wpływów z tytułu kar związanych z usunięciem drzewa lub krzewu [...], z jednoczesnym wykazaniem, że zasilenie budżetu samorządu województwa tymi środkami warunkowałoby możliwość wykonania zadań publicznych przez samorząd województwa". Zdaniem TK: „dopiero wykazanie każdej z powyższych okoliczności mogłoby warunkować stwierdzenie naruszenia przez ustawodawcę w zakwestionowanych przepisach zasady adekwatności".

Omawiane orzeczenie jest kolejnym przykładem powściągliwości TK, świadczącej o szerokim stopniu uznania orzeczniczego, którym dysponuje ten sąd w ramach oceny naruszeń zasady adekwatności. Tym razem TK uznał, że nadmierne / drastyczne obciążenie finansów j.s.t. nie nastąpiło, mimo że doszło do nałożenia nowego zadania bez zrekompensowania przez prawodawcę dodatkowych kosztów jego wykonywania.

3.50. Wyrok TK z 6.03.2019 r., sygn. K 18/17[434]

Wnioskodawca zakwestionował przepisy uniemożliwiające gminom domaganie się zwiększenia zaniżonych części subwencji ogólnej oraz zmniejszenia zawyżonej wpłaty korekcyjno-wyrównawczej, szczególnie w sytuacji, gdy taki stan rzeczy nie zależy od niej, a jest wynikiem np. omyłki innych organów.

[434] OTK-A 2019, poz. 10.

Ryzyko zajścia takiego przypadku hipotetycznie istnieje. Tymczasem dane konieczne do wyliczenia kwot wpłat korekcyjno-wyrównawczych stanowią dochody i wydatki wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach j.s.t., z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do 30 października roku bazowego. Minister właściwy do spraw finansów publicznych w terminie do 15 października roku bazowego informuje właściwe j.s.t. o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. W terminie zaś 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej informuje o rocznych kwotach części subwencji ogólnej oraz o rocznych wpłatach wynikających z ustawy budżetowej. Jednostki zatem mogą dokonać weryfikacji kwot tych transferów jedynie w okresie między opracowaniem projektu budżetu państwa a uchwaleniem ustawy budżetowej. Jeżeli zaś okaże się, że kwoty te zostały ustalone w sposób nieprawidłowy, zaskarżone przepisy przewidują możliwość ich korekty wyłącznie na niekorzyść jednostek.

Trybunał Konstytucyjny podzielił argumentację o naruszeniu zasady adekwatności przez zaskarżone przepisy. Dodał również, że inaczej niż w przywołanej dotychczasowej linii orzeczniczej – w wypadku rozpatrywanej sprawy – problemem konstytucyjnym nie jest ani zmniejszenie poziomu dochodów gminy przy jednoczesnym utrzymaniu lub zwiększeniu dotychczasowego zakresu zadań publicznych, ani zwiększenie dotychczasowego zakresu zadań przy jednoczesnym utrzymaniu lub zmniejszeniu poziomu dochodów. Jest nim bowiem uzyskanie przez gminy należnych im zgodnie z ustawą odpowiednich części subwencji ogólnej, przyznanych przez racjonalnie działającego ustawodawcę. TK z tego względu nie odwołał się do konieczności przedstawienia szczegółowych wyliczeń czy szczegółowego uzasadnienia wskazującego na utratę dochodów i niemożliwość wykonywania zadań przez j.s.t. Brak możliwości domagania się przez j.s.t. należnego jej zwrotu uiszczonego wcześniej transferu był wystarczającym argumentem dla TK do uznania zaskarżonego przepisu jako niezgodnego z Konstytucją RP.

3.51. Wyrok TK z 20.11.2019 r., sygn. K 4/17[435]

Wnioskodawca zarzucał niekonstytucyjność przepisów określających: finansowe konsekwencje wykazania przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej straty netto, obowiązki podmiotu tworzącego (np. j.s.t.)

[435] OTK-A 2019, poz. 67.

i odpowiadające im uprawnienie zakładu opieki zdrowotnej do uzyskania środków na pokrycie straty netto od podmiotu tworzącego. Wnioskodawca podkreślał konsekwencje finansowe likwidacji zakładu opieki zdrowotnej dla podmiotu tworzącego. Ponadto, jego zdaniem, zakwestionowane przepisy wskazywały, kiedy po raz pierwszy powstaje obowiązek wydania rozporządzenia albo zarządzenia, albo podjęcia uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Zdaniem wnioskodawcy wskazane przepisy naruszały m.in. zasadę adekwatności, gdyż ustawodawca nie przewidział żadnego dodatkowego finansowania dla j.s.t., które były zobowiązane do pokrycia straty netto zakładu opieki zdrowotnej.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko wnioskodawcy. Wskazał, że ustawodawca nie przyznał samorządowi terytorialnemu żadnych kompetencji ani w zakresie ustalania kręgu uprawnionych do świadczeń, ani koszyka świadczeń gwarantowanych (ich jakości), ani określenia wysokości składki zdrowotnej czy wreszcie egzekwowania i zarządzania tą składką. Konsekwentnie ustawodawca w żadnym z przepisów nie nałożył na j.s.t. obowiązku finansowania świadczeń opieki zdrowotnej. Dopiero ustawa nowelizująca wprowadziła fakultatywne ich dofinansowywanie przez samorząd województwa. Obowiązek finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych spoczywa – z mocy ustawy – na władzy centralnej i powinien być realizowany za pośrednictwem Narodowego Funduszu Zdrowia. W konsekwencji, zdaniem TK, w tym zakresie nałożone na j.s.t. zadania z zakresu ochrony zdrowia powinny być traktowane jako zadanie zlecone. TK stwierdził, że realizacja zasady: „nowe środki finansowe tylko na nowe zadanie" musi mieć realne granice. Tymczasem wykonywanie zadania zleconego z zakresu ochrony zdrowia wymaga stale rosnącego nakładu finansowego, przy czym wzrost kosztu w zdecydowanej mierze wynika z dyktowanego ustawami lub rozporządzeniami podwyższania wynagrodzeń w służbie zdrowia i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa i jakości świadczeń zdrowotnych. TK przypomniał swój wcześniej wyrażony pogląd, że: „gminom przysługuje ochrona, nie tylko w związku z powierzaniem im nowych zadań, lecz także odpowiednio do zadań już im przypadających lub ich modyfikacji, pociągającej za sobą konieczność zmiany w podziale dochodów publicznych". Dodał, że w przypadku wzrostu wydatków j.s.t., wynikającego z dodania lub rozbudowania dotychczasowych zadań, pojawia się potrzeba dostosowania finansowania tych zadań do nowego poziomu, szczególnie w sytuacji, w której dotyczy to wzrostu ich liczby i jakości. Powszechnie występujące zadłużenie szpitali i jego rozmiar, a także podejmowane przez ustawodawcę okresowo „akcje oddłużeniowe" stanowiły, zdaniem TK, nieodparty dowód na to, że środki przekazywane przez państwo szpitalom są nieadekwatne do kosztu realizowanych przez nie świadczeń. Zdaniem TK w sytuacji, gdy rozdźwięk między określanym w przepisach

powszechnie obowiązujących standardem tych świadczeń a środkami przeznaczonymi na ich realizację powiększa się do rozmiarów, które zagrażają realizacji prawa do ochrony zdrowia publicznego, nie sposób utrzymywać fikcji, że samorządy wykonują ciągle to samo zlecone zadanie publiczne. Tym samym należało przyjąć, że doszło do naruszenia zasady adekwatności w zakresie, w jakim zaskarżone regulacje zobowiązywały j.s.t. (będącą podmiotem tworzącym samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej) do pokrycia straty netto, stanowiącej ekonomiczny skutek wprowadzania przepisów powszechnie obowiązujących (które wywołują obligatoryjne skutki finansowe dla działania samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej).

Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – podsumowanie i ocena

4.1. Uwagi wprowadzające

W ciągu ponad 25 lat TK omówił bardzo rozlegle w swym orzecznictwie zasadę samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasadę adekwatności. Orzecznictwo to wypełniło literalną i doktrynalną treść tych zasad, jak również wyznaczyło granice – dopuszczalnej w świetle Konstytucji RP – ich limitacji przez prawodawcę. Przedstawione w rozdziale 3 omówienie orzecznictwa TK pozwala na stwierdzenie, że jest ono spójne, zasadniczo opiera się na podobnej argumentacji prezentowanej przez TK. W miarę upływu czasu była ona rozszerzana, ale jej podstawowy trzon jest tożsamy. W związku z tym możliwe jest wskazanie stałej linii orzeczniczej TK, z której zostały wyodrębnione zagadnienia węzłowe przedstawione w kolejnych punktach. Należy na wstępie zaznaczyć, że TK źródło rozumienia wyżej wskazanych zasad oraz ich dopuszczalnej limitacji zaczerpnął jeszcze z orzecznictwa wydawanego na tle przepisów poprzedniej konstytucji, tzw. Małej Konstytucji, uznając je za w pełni aktualne w świetle przepisów Konstytucji RP[436]. Zasady samodzielności finansowej j.s.t. i adekwatności są zazwyczaj powoływane wspólnie przez TK, a także wnioskodawców, jako współistniejące zasady systemu finansowania j.s.t. wzajemnie się uzupełniające. TK niejednokrotnie podkreślał również, że zasada adekwatności jest gwarancją realizacji samodzielności finansowej j.s.t.[437].

[436] Np. orzeczenia TK w sprawach: sygn. K 8/95; z 24.01.1995 r., sygn. K 5/94, OTK 1995/1, poz. 3; sygn. K 18/95.

[437] Np. wyrok TK o sygn. U 19/97.

Stałą linię orzeczniczą TK zdaje się potwierdzać także analiza ilościowa. Na zidentyfikowanych 50 spraw, które TK rozstrzygnął merytorycznie (tj. wydał wyrok) i w ramach których wzorcem kontroli konstytucyjności była co najmniej jedna z powyższych zasad[438], zaledwie w 16 sprawach stwierdził ich naruszenie. Wyroki stwierdzające niekonstytucyjność zaskarżonych regulacji stanowiły zatem około 32% spraw rozpoznanych merytorycznie przez TK[439]. Stosunkowo niski odsetek wyroków stwierdzających naruszenie omawianych zasad nasuwa pytania, czy sytuacja ta jest wynikiem:

1) niepoprawnego sposobu formułowania zarzutów i ich argumentacji przed TK przez wnioskodawców;
2) stanowiska TK oddalającego się od ingerencji w sferę finansów samorządu terytorialnego;
3) doktrynalnego ujęcia zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności, w tym ich relatywnego charakteru;
4) racjonalności działań ustawodawcy, który, uchwalając prawo, powinien przestrzegać przepisów Konstytucji RP i formułować je w sposób z nią zgodny.

Na tak postawione pytania nie jest, rzecz jasna, możliwe sformułowanie jednoznacznej odpowiedzi, gdyż każda z omawianych spraw ma swoje indywidualne podłoże. Jednakże analiza jakościowa (merytoryczna) przedstawionych orzeczeń pozwala na zwrócenie szczególnej uwagi na problemy dotyczące pkt 1–3 powyżej. Jawią się one bowiem jako jedne z głównych kwestii, które – w opinii autora – są powodem tak niskiego odsetka rozpoznanych pozytywnie spraw przez TK.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że doktrynalne ujęcie zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności nie sprzyja egzekwowaniu przez TK ich przestrzegania przez ustawodawcę. Jak już bowiem zostało wskazane, doktryny krajowa i zagraniczna w miarę jednolicie wypowiadają się na temat relatywnego charakteru omawianych zasad. Wskazuje

[438] W powyższym zakresie uwzględniono również wyroki, w których wzorcem konstytucyjności była zasada ograniczonego władztwa daninowego j.s.t., która wprost wiąże się z zasadą samodzielności finansowej j.s.t. Ponadto zestawienie to uwzględnia wyroki, w których TK odniósł się merytorycznie do naruszenia wskazanych zasad bądź jego braku. TK bowiem ma możliwość nierozpoznawania części zarzutów i częściowego umorzenia sprawy, jeżeli na podstawie innych zarzutów uzna, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z Konstytucją RP. Tak też uczynił np. względem art. 167 Konstytucji RP będącego wzorcem kontroli w wyrokach TK: z 22.07.2020 r., sygn. K 4/19, OTK-A 2020, poz. 33; z 28.11.2006 r., sygn. P 31/05, OTK-A 2006/10, poz. 155; z 11.07.2012 r., sygn. K 8/10, OTK-A 2012/7, poz. 78; z 19.05.2009 r., sygn. K 47/07, OTK-A 2009/5, poz. 68.

[439] Warto dodać, że w toku rozpoznania przez TK są inne sprawy dotyczące badanych zasad, np. sprawy o sygn.: K 9/23, Tw 1/23.

się, że samodzielność finansowa j.s.t. może mieć różny stopień, który zależy od stopnia samodzielności j.s.t. oraz decentralizacji. Na stopień ten wpływają uwarunkowania krajowe, regionalne i lokalne, takie jak aspekty: historyczne, polityczne, gospodarcze czy społeczne. Wpływa nań również unitarny lub federacyjny ustrój terytorialny państwa. Nie bez znaczenia pozostaje także sposób podziału władzy publicznej oparty na zasadach: dekoncentracji, delegacji lub dewolucji. Ponadto zmierzenie odpowiedniości środków publicznych przysługujących j.s.t. do zadań na nie nałożonych jest zadaniem bardzo wymagającym. Konieczne jest bowiem rozstrzygnięcie, czym w praktyce jest owa „odpowiedniość" stanowiąca trzon zasady adekwatności. Interpretację tę nieco wspomagają regulacje międzynarodowe, w szczególności EKSL, które konstruują pewien minimalny standard samodzielności finansowej oraz adekwatności finansowania zadań j.s.t. Jednakże nawet i te regulacje pozostawiają szerokie pole interpretacyjne dla organów, które m.in. egzekwują ich przestrzeganie. Sąd konstytucyjny, z racji pełnionej funkcji strażnika konstytucji, obarczony został zatem koniecznością dokonywania interpretacji powyższych zasad. Interpretacja ta – ze względu na ogólnikowość omawianych regulacji dotyczących ustrojowych zasad finansowania j.s.t. – nieuchronnie charakteryzuje się znacznym stopniem uznania organu orzekającego. Rola argumentacji prezentowanej przez sąd konstytucyjny w jego orzecznictwie jest zatem niezwykle istotna dla określenia, jakie w praktyce gwarancje wynikają z zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności.

W opinii autora przyczyny niskiego odsetka uznania naruszenia tych zasad przez TK, wskazane w pkt 1 i 2 (niepoprawny sposób formułowania zarzutów i ich argumentacji przed TK przez wnioskodawców; stanowisko TK oddalające sąd od ingerencji w sferę finansów samorządu terytorialnego), są powiązane z interpretacją przedstawioną przez TK w omówionych orzeczeniach. Aby zobrazować powyższe problemy, a następnie dokonać oceny roli TK w kształtowaniu ustrojowych zasad finansowania j.s.t., poniżej przedstawiono szczegółowe (węzłowe) zagadnienia problemowe pojawiające się w zidentyfikowanym orzecznictwie, które zostały oparte na tezach z niego zaczerpniętych (oznaczone jako „Stanowisko TK"). Zagadnienia opatrzono komentarzem autorskim (oznaczony jako „Komentarz").

4.2. Rzeczywisty charakter dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko TK

Z zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t. wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji ustawowych zapewniających j.s.t. dochody własne w sposób rzeczywisty. Samodzielność finansową

TK rozumie jako gwarancję dla j.s.t. w przedmiocie możliwości samodzielnego wykorzystywania przyznanych jej środków, a tym samym dokonywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań publicznych[440].

Odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań, zdaniem TK, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków. Wyraża się w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, aby tej samodzielności nie zniweczyć ani nie uniemożliwiać w ogóle wykonywania zadania[441].

Obowiązek zapewnienia rzeczywistego dochodu własnego j.s.t. zawiera w sobie zakaz podejmowania takich działań przez ustawodawcę, które prowadziłyby do faktycznej eliminacji dochodów własnych j.s.t., albo takiej ich modyfikacji, która będzie przekreślać ich odpowiednią wysokość do realizacji powierzonych tym jednostkom zadań[442].

Komentarz

Trybunał Konstytucyjny, wskazując na obowiązek zapewnienia rzeczywistego charakteru dochodom j.s.t., podjął próbę skonkretyzowania i wyjaśnienia treści omawianych zasad. Działanie to należy ocenić pozytywnie, gdyż w zidentyfikowanym orzecznictwie TK występują często uniwersalne sformułowania, które pozwalają na ich zastosowanie zasadniczo do każdej ze spraw dotyczących naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t., co *nota bene* świadczy o dosyć znacznym stopniu uznania orzeczniczego, które przysługuje TK w ocenie badanych spraw, gdyż tę uniwersalną argumentację sąd wykorzystuje jako uzasadnienie swojej powściągliwości.

Istotne jest wskazanie przy tym przez TK, że rzeczywiste zapewnienie j.s.t. dochodów wyraża się w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, aby tej samodzielności nie zniweczyć ani też nie uniemożliwiać w ogóle wykonywania zadania. TK wskazał zatem, aby oceniając należyte zapewnienie finansowania j.s.t., przyjrzeć się aspektowi funkcjonalnemu. Oznacza to, że konieczne jest zweryfikowanie, czy j.s.t. – ze względu na zakwestionowane ograniczenia ustrojowych zasad ich finansowania – spełniają nałożone na nie funkcje publiczne (cele) przy aktualnym stanie ich finansowania. Jest to dyrektywa orzecznicza, która niewątpliwie charakteryzuje się pewnym stopniem

[440] Np. wyroki TK o sygn.: K 13/97; K 12/98.

[441] Np. wyrok TK o sygn. U 8/00.

[442] Np. wyroki TK o sygn.: K 12/98; K 20/99.

uznania. Jednakże TK próbuje to uznanie ograniczyć, wskazując na aspekt funkcjonalny j.s.t. Oczywiste bowiem jest, że do należytego i efektywnego wykonywania zadań publicznych konieczne jest posiadanie przez jednostkę środków publicznych w odpowiedniej wysokości. Wydaje się jednak, że TK tę odpowiedniość sprowadza do stanu, w którym j.s.t. może wykonywać określone zadanie i – wykonując je – zachować samodzielność. TK zatem naruszenie zasady adekwatności sprowadza do skrajnej sytuacji niemożliwości (w ogóle) wykonywania przez j.s.t. danego zadania lub przekreślenia samodzielności w ich wykonywaniu (kwalifikowany stopień naruszenia). Poza tą interpretacją naruszenia odpowiedniego finansowania j.s.t. i samodzielności j.s.t. pozostają zatem przypadki, w których jednostki są zmuszone do obniżenia standardu czy zakresu wykonywanych zadań. Tymczasem jednostki wskazywały raczej na potencjalne problemy w wykonywaniu zadań, wynikające z braku dostatecznych dochodów, lub na prawdopodobieństwo ich wystąpienia czy po prostu na ustanowienie nowych obciążeń finansowych dla budżetu j.s.t. bez rekompensaty ze strony prawodawcy[443].

Próbę sprecyzowania przez sąd konstytucyjny warunków naruszenia omawianych zasad należy ocenić pozytywnie. Konieczne jest jednak podjęcie rozważań, czy przesunięcie przez TK granicy ich dozwolonej limitacji przez prawodawcę, aż do przypadku niemożliwości wykonania zadania czy przekreślenia samodzielności j.s.t., wpływa na umocnienie gwarancyjnego charakteru zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t. Wydaje się, że takie podejście temu nie służy. Jednakże, jak zostanie wykazane dalej, TK – wyznaczając granice limitacji przez prawodawcę tych zasad – musi wziąć pod uwagę także inne aspekty, takie jak: względny standard wykonywania zadań publicznych, charakter samodzielności finansowej j.s.t., integralność finansów publicznych czy inne cele i wartości chronione konstytucyjnie, co jeszcze bardziej utrudnia rozstrzyganie spraw, w których dochodzi do ograniczenia standardu lub zakresu zadań, a nie do niemożliwości ich wykonywania.

Na komentarz zasługuje także przesłanka faktycznej eliminacji dochodów własnych j.s.t. Jest to bowiem sytuacja skrajna, w której dochody j.s.t. zostają odebrane przez działania (prawne lub faktyczne) prawodawcy. Występować ona zatem będzie niezwykle rzadko. Zazwyczaj mamy bowiem do czynienia z niewystarczającą wysokością gromadzonych dochodów własnych na sfinansowanie określonych zadań publicznych. Stąd też powoływanie się na nią przez jednostki w takich przypadkach może być utrudnione. Zawęża to zatem katalog przypadków, w których j.s.t. skutecznie mogą dochodzić udzielenia

[443] Np. orzeczenia TK o sygn.: K 13/97; K 20/99; K 2/00; K 27/04; K 46/04; K 9/04.

ochrony przez TK, opierając się na zasadach adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje przy tym, że naruszeniem omawianych zasad jest przekreślenie przez prawodawcę odpowiedniej wysokości dochodów własnych j.s.t. do realizacji powierzonych tym jednostkom zadań. Tezę tę należy ocenić pozytywnie, gdyż nie wskazuje ona wyłącznie na kryterium efektywności (niemożliwość wykonywania zadań), ale podkreśla, że sam stosunek odpowiedniości wysokości dochodów do zadań powinien być utrzymany przez prawodawcę. Teza ta mogłaby stać się podstawą do uznania niedopuszczalności ograniczeń, jeżeli TK podjąłby próbę oceny odpowiedniości dochodów własnych j.s.t. do zakresu zadań. Jednakże zwykle TK swą ocenę opierał na kryterium efektywności oraz badał, czy doszło do kwalifikowalnego naruszenia omawianych zasad.

4.3. Precyzyjność przepisów ustawowych

Stanowisko TK

Na poziomie ustawowym muszą zostać sformułowane wszystkie rozstrzygnięcia podstawowe dla wyznaczenia:

1) rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów;
2) sposobu ustalania wysokości tych dochodów.

Ogólny poziom dochodów j.s.t. musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej. Regulacja ta zatem musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów odgrywa rolę instrumentalną wobec celu podstawowego, jakim jest zapewnienie j.s.t. odpowiednich środków finansowych na realizację jej zadań.

Ingerencja prawodawcy w samodzielność finansową j.s.t. oraz zasadę adekwatności powinna zawsze mieć umocowanie w ustawie[444].

Komentarz

Konieczność zachowania przez ustawodawcę precyzji przy wyznaczaniu rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów j.s.t. oraz sposobu ustalania wysokości tych dochodów, jak również ustawowego uregulowania źródeł dochodów należy ocenić pozytywnie. TK podąża w tym zakresie za standardem określonym przez regulacje międzynarodowe, w tym EKSL, które wskazują, że podstawowe kwestie związane z przyznaniem dochodów

[444] Np. wyrok TK o sygn. K 40/97.

j.s.t. powinny zostać uregulowane w przepisach prawa. Konieczność przyjęcia precyzyjnych regulacji ustawowych wzmacnia pozycję j.s.t. i stabilizuje ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego. Chodzi bowiem o to, by to ustawa, a więc akt normatywny pochodzący od parlamentu, regulowała tak podstawowe i kluczowe kwestie dla finansów j.s.t. Nakaz ten chroni jednostki przed arbitralnymi decyzjami podejmowanymi zazwyczaj przez organy jednoosobowe w ramach aktów podustawowych, np. rozporządzenia. Dodatkowo TK wskazuje, co rozumie przez precyzyjność regulacji ustawowej. Ma to na celu, jak zaznacza, ustalenie na podstawie ustawy ogólnego poziomu dochodów j.s.t. Tak zwana sztywność regulacji, czyli utrudniona jej zmiana, w praktyce (w tym przypadku przez konieczność przyjęcia ustawy) jest wskazana dla omawianej materii. Niewątpliwie prowadzi to do umocnienia ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Inną jednak kwestią jest wykonywanie przez parlament swoich kompetencji ustawodawczych, które mogą doprowadzić do licznych ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. W tym zakresie, jak podnosi się w doktrynie, j.s.t. są zdane na wolę polityczną większości parlamentarnej[445]. Należy się z tym zgodzić i jednocześnie podkreślić, że tym bardziej rola sądu konstytucyjnego jako strażnika konstytucji, a więc także ustrojowych zasad finansowania j.s.t., staje się istotna. Sąd konstytucyjny bowiem w systemie skoncentrowanej kontroli konstytucyjności jest odpowiedzialny za weryfikację zgodności ustaw z konstytucją, co zresztą już wielokrotnie podkreślano.

4.4. Adekwatność źródeł finansowania

Stanowisko TK

Zasada adekwatności odnosi się także do adekwatności konstrukcji prawnych, określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań samorządów.

4.4.1. Finansowanie zadań własnych dochodami własnymi

Podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu. Ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego (szczególnie tylko po to, by było ono pokrywane przede wszystkim z dochodów własnych). Z istoty zadania własnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji

[445] Problem ten podnosi, wskazana już wcześniej, Teresa Dębowska-Romanowska – por. T. Dębowska-Romanowska, *Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji*…, s. 618 i n.

zadania ustawowo zdefiniowanego lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Istnienie dochodów własnych ma gwarantować j.s.t. swobodę polityczną decydowania o kierunkach wydatkowania środków. Przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych rozumieć należy zatem takie sytuacje, w których wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo do odstąpienia od realizacji tego zadania, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu[446].

4.4.2. Finansowanie zadań zleconych transferami pionowymi

Następstwem nałożenia zadania, które nie ma i nie może mieć cech zadania własnego, jest konieczność zastosowania przez ustawodawcę innych instrumentów prawnych wyposażania samorządu w dochody niż zmiana (poszerzenie) źródeł dochodów własnych. Zadania takie – jako niespełniające definicji zadań własnych – powinny być finansowane innymi źródłami niż dochody własne. Arbitralne przypisywanie j.s.t. pewnych zadań jako własnych – których ze swej natury nie może uznać za zadanie własne – to, zdaniem TK, niszczenie gwarancji finansowych dla samorządu, takich jak jego samodzielność, w tym samodzielność finansowa. Obowiązek automatycznego wydatkowania środków przez j.s.t. na określone zadania powoduje nie tylko ograniczenie swobody politycznej organu stanowiącego samorządu, ale przede wszystkim sprawia, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu.

Dotacje celowe powinny być zatem przeznaczane na realizację zadań zleconych przez administrację rządową. Nie oznacza to jednak, że realizacja takich zadań nie może być częściowo finansowania z dochodów własnych. Uzupełnianie dotacji celowych dochodami własnymi z innych źródeł w celu zapewnienia nieprzerwalnego wykonywania zadań nie narusza *per se* zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t. Gwarantowana na poziomie ustawowym powinna być jedynie dolna granica dotacji celowej[447].

Komentarz

Stanowisko przyjęte przez TK zasługuje, przynajmniej częściowo, na aprobatę. Wskazanie, że zasada adekwatności musi być również rozumiana jako adekwatność konstrukcji prawnych, w ramach których dochodzi do określenia źródeł

[446] Np. wyroki TK o sygn.: U 8/00; K 13/10; K 13/11.
[447] Np. wyroki TK o sygn.: K 2/00; K 30/04.

dochodów j.s.t. (źródeł finansowania), rozszerza zakres jej stosowania. Ważne bowiem dla określania sposobu finansowania zadań j.s.t. przez prawodawcę są takie dyrektywy, jak: konieczność finansowania przede wszystkim z dochodów własnych zadań własnych j.s.t., brak możliwości sztucznego kreowania nowych zadań dla j.s.t. i kategoryzowania ich jako własnych, podczas gdy jednostki nie mogą decydować samodzielnie o zakresie i sposobie realizacji takiego zadania lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Powyższe ma ograniczać prawodawcę w nakładaniu na j.s.t. nowych zadań, które w istocie nie spełniają kryteriów zadań własnych i są *de facto* zadaniami o charakterze zleconym. Celem przyjętej wykładni jest niewątpliwie zapobieżenie sytuacji kreowania przez ustawodawcę nowych zadań własnych j.s.t. tylko po to, aby ich realizacja była finansowana głównie z dochodów własnych, a ustawodawca nie był zobowiązany do zrekompensowania finansowania tych zadań transferem pionowym. Ponadto TK zaznaczył wyraźnie z korzyścią dla j.s.t., że w przypadku przekazania przez prawodawcę określonych zadań publicznych z poziomu administracji rządowej do j.s.t., konieczne jest zapewnienie jednostkom środków finansowych w takiej wysokości, w jakiej przypadały do tej pory organom administracji rządowej na realizację tych zadań (pod warunkiem, że środki te były wykorzystywane w sposób efektywny).

Wydaje się jednak, że nieco krytyczniej należałoby spojrzeć na stanowisko TK, które definiuje naruszenie zasady adekwatności jako przypadek niemożliwości wykonywania zadania własnego przez j.s.t. z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych. TK bowiem wskazał, że niemożliwość ta zachodzi, gdy wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo do odstąpienia od realizacji tego zadania. Trudno nie zgodzić się, że tak drastyczny przypadek ograniczenia odpowiedniego finansowania zadań j.s.t. nie stanowi naruszenia zasady adekwatności. Jednakże, po pierwsze, TK dodał, że płynna jest i niewymierna kwotowo i procentowo granica między dochodami przeznaczonymi na finansowanie konkretnego zadania własnego a innych zadań własnych[448]. W związku z tym pozostaje pod znakiem zapytania, czy rzeczywiście wykazanie przez j.s.t. finansowania danego zadania z innych dochodów własnych jest możliwe. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że j.s.t. musiałyby przedstawić dane finansowe nie tylko związane ze stroną kosztową / wydatkową (a więc koszty realizacji poszczególnych zadań własnych oraz konieczne na skutek zaskarżonych regulacji przesunięcie wydatków j.s.t. między poszczególnymi zadaniami), lecz także ze stroną

[448] Por. wyrok TK o sygn. U 8/00.

dochodową, uwzględniającą pokrycie konkretnych wydatków konkretnymi dochodami (tak, aby wykazać, na jakie wydatki brakuje środków publicznych). Tymczasem j.s.t. gromadzi swoje dochody, zasadniczo nie przeznaczając ich na konkretne zadania (poza, przede wszystkim, dotacjami celowymi otrzymywanymi z budżetu państwa)[449]. Transfery pionowe oraz dochody własne j.s.t. są w praktyce przeznaczone na różne zadania j.s.t. w różnej proporcji (kwocie). W budżetach j.s.t. określa się bowiem oddzielnie dochody j.s.t. oraz ich wydatki, nie wskazując, zasadniczo, konkretnych źródeł finansowania tych drugich. W związku z tym wykazanie przez j.s.t. finansowania w całości zadania z innych dochodów własnych jest bardzo utrudnione.

Co więcej, zaprezentowane przez TK stanowisko dotyczące przypadku naruszenia zasady adekwatności jest odzwierciedleniem dotychczasowej linii orzeczniczej. Potwierdza ono, że za takie naruszenia sąd uznaje skrajne i drastyczne przypadki ograniczeń omawianej zasady. Tymczasem TK odchodzi od próby wskazania przypadków czy przesłanek, w których ograniczenie jest również dolegliwe i mimo że nie spełnia jednocześnie kwalifikowanego stopnia dolegliwości, to faktycznie jednak godzi w zasadę adekwatności, powodując określone skutki finansowe po stronie jednostki. Niewątpliwie bowiem zdarzają się przypadki, w których owa dolegliwość ma istotny charakter, ale nie przekreśla samodzielności j.s.t. czy nie jest nadmierna. Jest to swego rodzaju „strefa szarości" w orzecznictwie TK, która charakteryzuje się dosyć istotną powściągliwością w ocenie niekonstytucyjności weryfikowanych ograniczeń omawianych zasad, co świadczy tym samym o przysługującym TK znacznym uznaniu orzeczniczym[450]. Przypadki, które można do tej strefy przyporządkować, zazwyczaj interpretowane są przez TK jako dozwolone ograniczenie. W tym zakresie, aby zobiektywizować proces oceny sądu, na pewno przydatne byłoby posłużenie się testem proporcjonalności, o którym będzie jeszcze dalej mowa.

4.5. Względny standard zadań jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko TK

Zasada adekwatności jest sformułowana, zdaniem TK, na tyle ogólnie, że jej konkretyzacja nastręcza oczywistych trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, aby została uznana za odpowiednią do zadań, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja RP nie określa katalogu zadań j.s.t. ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze jest możliwe ustalenie takiego standardu, gdyż jest on względny. Co więcej, j.s.t. mają

[449] Biorąc pod uwagę zasadę niefunduszowania wskazaną w ustawie o finansach publicznych.

[450] Por. np. sprawy o sygn.: K 2/00; K 46/01; K 8/02; K 9/08; P 1/08; P 34/08; K 13/11; K 34/16.

różny zakres swobody w określeniu minimalnego standardu zadań i sposobu ich realizacji. Realizacja zadań, nawet przy podobnym standardzie, odbywa się w różnych warunkach właściwych dla danej j.s.t. Ta względność powoduje trudność z ustaleniem adekwatnego poziomu środków dla j.s.t. na realizację przydzielonych jej zadań. Na podstawie zasady adekwatności nie da się wprost określić odpowiedniej wysokości środków publicznych, skoro podstawą tego określenia są zadania o względnym charakterze[451].

Komentarz

Powyższe stanowisko TK jest odzwierciedleniem względności procesu decentralizacji. Skoro bowiem sam proces, który wiąże się z przekazaniem części kompetencji do realizacji zadań publicznych (czy, mówiąc w uproszczeniu, części zadań publicznych) samorządowi terytorialnemu, jest względny, to standard czy zakres wykonywania tych zadań także ma relatywny charakter. Relatywność ta związana jest z podobnymi uwarunkowaniami, jak w przypadku decentralizacji. Zgodzić się też należy, że relatywność zakresu i standardu zadań publicznych ma również podłoże czysto lokalne i regionalne, związane z potrzebami danej społeczności. Na przykład częstotliwość kursów komunikacji publicznej (lokalnej) będzie inna w dużym mieście niż w mniejszym ośrodku miejskim czy w gminie wiejskiej. Należy jednak się zastanowić, czy rzeczywiście zmienność standardu i zakresu zadań publicznych, w tym brak określonego minimalnego standardu, jest czynnikiem, który powinien oddalać TK od uznania danej regulacji za godzącą w zasadę adekwatności. Skoro bowiem, w świetle Konstytucji RP, wniosek organów j.s.t. o stwierdzenie niezgodności danej regulacji z zasadą adekwatności jest, zasadniczo, jedynym instrumentem, za pomocą którego j.s.t. może dochodzić poszanowania tej zasady, to nieuchronnie sąd musi wziąć pod uwagę – jako punkt odniesienia co do zakresu i standardu wykonywanych zadań – potrzeby społeczności j.s.t. domagającej się stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji. Co prawda, wniosek do TK w trybie kontroli abstrakcyjnej nie ma na celu, tak jak kontrola indywidualna, badania konkretnej sprawy, jednakże ocena odpowiedniości finansowania j.s.t. do nałożonych na nią zadań wprost wiąże się z koniecznością zbadania sytuacji wnioskodawcy (a więc j.s.t.). Z tej przyczyny TK, badając naruszenie zasady adekwatności, powinien wziąć pod uwagę prezentowany przez j.s.t. ubytek w dochodach w stosunku do potrzeb danej j.s.t., zaspokajanych w ramach wykonywanych przez nią zadań publicznych.

Sąd konstytucyjny musi również mieć na uwadze powszechną skuteczność swoich wyroków (skutek *erga omnes*). Argumentacja o niekonstytucyjności

[451] Np. wyrok TK o sygn. K 14/11.

danej regulacji, oparta m.in. na niedofinansowaniu określonych zadań i konieczności obniżenia przez j.s.t. ich standardu czy zakresu, może nie być zatem adekwatna w przypadku innych jednostek. Czy zatem kontrola konstytucyjności o charakterze abstrakcyjnym powinna skutkować stwierdzeniem naruszenia omawianych zasad jedynie w sytuacjach, w których przypadki obniżenia standardu czy zakresu wykonywanych przez j.s.t. zadań mają charakter nagminny? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Jednakże gdyby przyjąć taką interpretację, to zasada adekwatności byłaby wręcz nieegzekwowalna. Z racji bowiem relatywnego charakteru zadań publicznych bardzo często będą występować między j.s.t. różnice w oczekiwanym standardzie czy zakresie wykonywanych zadań publicznych. W takim przypadku nasuwa się kolejne pytanie, czy badanie zasady adekwatności należałoby ograniczyć tylko do przypadków zadań publicznych, których standard lub zakres jest przynajmniej zbliżony dla większości j.s.t.? Odpowiedź na to pytanie również nastręcza trudności. Warto jednak wrócić do treści zasady adekwatności. Skoro bowiem ustrojodawca nakazuje odpowiednio finansować j.s.t. w stosunku do nałożonych na nie zadań, to trudno z tej dyrektywy wyciągać wniosek, że chodzi tylko o sprawy, w których standard czy zakres zadań jest porównywalny/zbliżony wśród j.s.t., a tym samym dotyczy wielu jednostek.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że zasada adekwatności powinna być badana w świetle argumentacji przytoczonej przez j.s.t., opartej także na specyficznych uwarunkowaniach tej jednostki. Uwarunkowania te mogą przy tym wyznaczać wymagany standard czy zakres zadań publicznych i TK powinien je wziąć pod uwagę.

Inną kwestią jest, aby przez taką interpretację nie zwiększyć ryzyka wykorzystywania przez j.s.t. instytucji abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności do załatwiania swoich partykularnych spraw, związanych z niezadowalającym stanem finansów danej jednostki (np. na skutek nieefektywnego zarządzania majątkiem przez j.s.t.), które nie mają związku z – choćby częściowym – systemowym naruszeniem ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Naruszenie to powinno być skutkiem przyjęcia regulacji prawnych nieodpowiadających np. zasadzie adekwatności czy zasadzie samodzielności finansowej j.s.t. TK powinien sprawdzać te kwestie na etapie badania wstępnej dopuszczalności wniosku. Dotychczasowa praktyka orzecznicza wskazuje jednak, że instrument wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów jest wykorzystywany stosunkowo rzadko w odniesieniu do spraw z zakresu ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Stąd też wydaje się, że materializacja takiego ryzyka jest mało prawdopodobna[452].

[452] Na podstawie danych z Internetowego Portalu Orzeczeń TK zidentyfikowano 50 rozstrzygnięć merytorycznych TK w zakresie omawianych zasad. Wszystkich spraw (w toku,

4.6. Programowy charakter zasad / zasada adekwatności jako wiążąca norma prawna

Stanowisko TK

Omawiane zasady są w znacznej mierze ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, mającymi charakter systemowy i programowy. Nie wypracowano dotychczas na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań[453].

Trybunał Konstytucyjny uznaje omawiane zasady jako dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych między segmenty władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe.

Z zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. wynikają dyrektywy dla ustawodawcy i Rady Ministrów zagwarantowania środków finansowych odpowiednich do realizowanych przez j.s.t. zadań. Ponieważ konstytucyjna podstawa określenia tych zadań i sposób ich realizacji mają charakter względny, dyrektywy te mają charakter programowy i instrumentalny.

Zasada adekwatności – rozumiana jako konstytucyjna dyrektywa programowa – ma zatem szeroki zakres zastosowania oraz normowania. Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez j.s.t. zadań. Zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma jednak dużo węższy zakres normowania, który sprowadza się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm. Źródłem złożonego, normatywnego charakteru zasady adekwatności są jednak względne, uzależnione od wielu czynników pozakonstytucyjnych, zakres i sposób realizacji zadań j.s.t.[454].

---

rozstrzygniętych merytorycznie i niemerytorycznie od wejścia w życie Konstytucji RP), którym nadano sygnatury, a w których wzorcami kontroli były art. 165 lub art. 167, lub art. 168 Konstytucji RP, odnotowano dotychczas 316 (przy czym spraw zakończonych – 303).

[453] Por. także E. Kornberger-Sokołowska, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność finansowa*, w: W. Konieczny (red.), *Ius suum quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wacławowi Goronowskiemu*, Warszawa 2005, s. 73–74.

[454] Por. wyroki TK o sygn.: P 1/08; K 14/11.

Komentarz

Trybunał Konstytucyjny, interpretując zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t., zaimplementował ich rozumienie przedstawiane w doktrynie. To zaś odcisnęło piętno na dalszym jego orzecznictwie, w którym wskazuje na programowy charakter tych zasad. Ponadto skutkiem takiej interpretacji jest uznanie, że gwarancyjny charakter zasady adekwatności ogranicza się tylko do sytuacji, w której środki finansowe jednostki znajdują się na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych jej zadań. Ochrony wynikającej z zasady adekwatności zatem nie może, co do zasady, otrzymać jednostka, która ogranicza zakres lub standard wykonywania zadań. Tymczasem, jak już wskazano, niemożliwość wykonywania zadań jest sytuacją wyjątkową. Zazwyczaj jednostki ze względu na ograniczone zasoby zmniejszą zakres zadania lub standard jego realizacji, tak by finalnie zmniejszyć koszty jego wykonania. Część zadań, szczególnie zadań rozwojowych, np. budowa infrastruktury, które są kosztochłonne, może zostać odłożona w czasie bądź będzie nierealizowana. Tym bardziej że zazwyczaj zadania te mają na celu polepszenie standardu życia mieszkańców, nie mają jednak charakteru zadań użyteczności publicznej, które muszą być wykonywane w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Dla prawidłowego funkcjonowania jednostki zadania z zakresu użyteczności publicznej zazwyczaj nie będą wstrzymywane, a jedynie ograniczane. Stąd też przypadek niemożliwości wykonywania zadań kluczowych z punktu widzenia potrzeb mieszkańców i funkcjonowania jednostki musiałby być skutkiem skrajnego niedofinansowania j.s.t.

Podsumowując, z przedstawionej argumentacji rodzą się co najmniej dwa problemy, które w praktyce osłabiają gwarancyjny charakter zasady adekwatności. Po pierwsze, TK pojęcie „odpowiedniości", stanowiące trzon zasady adekwatności, zrównuje – w zakresie gwarancji, jakie wynikają dla j.s.t. z omawianej zasady – z „niemożliwością" wykonywania zadań. Tymczasem już na podstawie semantyki obu terminów stanowisko TK może budzić wątpliwości. Nasuwa się przy tym pytanie, czy rzeczywiście ustrojodawcy, który wskazywał na odpowiedniość finansowania j.s.t. do zakresu ich zadań, chodziło wyłącznie o objęcie ochroną sytuacji niemożliwości wykonywania zadań przez jednostki? Odpowiedź na to pytanie brzmi przecząco. Bez wątpienia ustrojodawca celowo wprowadził taką zasadę, aby wytyczyć sposób podziału dochodów publicznych między budżet państwa a budżety j.s.t. Zasadniczy jednak problem w zakresie interpretacji tej zasady i ochrony przysługującej j.s.t. na jej podstawie leży w tym, czy dyrektywa ta pozostaje wyłącznie wytyczną na poziomie programowym, czy też powinny z niej wynikać szersze gwarancje niż przedstawione w orzecznictwie TK. Nie sprzyja zdecydowanie rozszerzeniu tych gwarancji dotychczasowa wykładnia sądu konstytucyjnego oraz doktrynalne ujęcie

omawianych zasad. Należy także pochylić się nad pytaniem, czy sąd konstytucyjny przez ponad 25 lat swojego orzecznictwa niezmiennie powinien opierać się tak szeroko na ujęciu doktrynalnym? Dodać zresztą należy, że poglądy doktryny kształtowały się zasadniczo jednocześnie wraz z samym rozwojem orzecznictwa TK w tym przedmiocie. Wydaje się, że TK jako strażnik ustrojowych zasad finansowania j.s.t., wyrażonych w Konstytucji RP, mógłby bardziej dogłębnie analizować przypadki odpowiedniości finansowania zadań j.s.t. Tym samym nie powinien argumentacją o programowym charakterze omawianych zasad sprowadzać gwarancji z nich wynikających do tak skrajnych, jak opisana wyżej sytuacja. Nie chodzi przy tym, by zawsze tym zasadom przyznawać prymat. Słusznie zresztą TK zauważa, że integralność finansów publicznych, ogólna wysokość dochodów publicznych, zasada dobra wspólnego, zasada zrównoważonego rozwoju lub inne wartości, cele czy zasady konstytucyjne mogą przeważać – w przypadku ich kolizji – nad zasadą adekwatności (a także nad zasadą samodzielności finansowej j.s.t.). Jednakże rozstrzygnięcie tej kolizji wymaga od TK szczegółowego uzasadnienia oraz zastosowania narzędzi, które pozwoliłyby na w miarę możliwości obiektywną ocenę takiej sytuacji. Jest to drugi problem wpływający na ograniczenie i osłabienie gwarancyjnego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Orzecznictwo TK używa omawianej argumentacji, powtarzając ją zresztą po wielekroć, do uznania ograniczeń tych zasad za dopuszczalne. Jednocześnie nie tłumaczy się w nim zwykle w sposób dogłębny, dlaczego w konkretnej sytuacji sąd przyznał prymat innym wartościom czy zasadom konstytucyjnym. Argumentacja TK w tym zakresie jest zazwyczaj lakoniczna i opiera się na powtarzanych tezach, m.in. o programowym charakterze zasad czy konieczności przyznania prymatu innym zasadom i wartościom konstytucyjnym (bez szerszego uzasadnienia).

Podsumowując, TK zdaje się nie do końca wiedzieć, w jaki sposób powinien oceniać naruszenie odpowiedniości finansowania j.s.t., dlatego orzekając o takim naruszeniu, skłania się ku skrajnym przypadkom niemożliwości wykonywania zadań przez j.s.t. (wspomniane wcześniej kryterium efektywności). Takie podejście TK oddala j.s.t. od możliwości skutecznego zakwestionowania adekwatności ich finansowania do nałożonych na nie zadań w przypadkach innych niż skrajne. Tym bardziej że kluczowym problemem prezentowanym w wielu orzeczeniach jest niedofinansowanie j.s.t., nieskutkujące niemożliwością wykonywania zadań, choć wpływające na ich zakres oraz standard.

4.7. Szeroki zakres swobody ustawodawcy

Stanowisko TK

Ustawodawca ma kompetencję do regulowania podstaw gospodarki finansowej na wszystkich szczeblach publicznej organizacji państwa. Dlatego ma on

daleko idącą swobodę w określaniu zarówno źródeł i poziomu dochodów j.s.t., jak i zakresu zadań j.s.t. – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych[455].

Komentarz

Tak sformułowana teza orzecznicza, analizowana w oderwaniu od konkretnych stanów faktycznych czy innych elementów argumentacji TK, wydaje się słuszna. TK jako negatywny ustawodawca powinien zachować stosowną powściągliwość i reagować tylko w sytuacjach niezgodności regulacji z Konstytucją RP, która została mu przedłożona do zbadania. Teza ta jednak, obok programowego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t., stanowi trzon argumentacji TK pojawiającej się w większości orzeczeń uznających ograniczenia tych zasad za dopuszczalne. Teza ta również przyznaje szeroki zakres uznania orzeczniczego TK co do wyznaczenia granic swobody ustawodawcy w kształtowaniu regulacji mających wpływ na ustrojowe zasady finansowania j.s.t. Jest ona, co prawda, warunkowana poszanowaniem innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych. Powoduje to zatem konieczność ważenia przez TK tej kompetencji ustawodawcy z ustrojowymi zasadami finansowania j.s.t. W ujęciu globalnym, po analizie przedstawionych orzeczeń, wydaje się, że zaprezentowana teza jest nieco nadużywana bez dostatecznego wyjaśnienia, dlaczego należy tej swobodzie ustawodawcy przyznać prymat nad samodzielnością finansową j.s.t. czy adekwatnością finansowania zadań jednostek.

4.8. Dopuszczalność ograniczania zasad

Stanowisko TK

Samodzielność finansowa i obowiązek zapewnienia j.s.t. dochodów umożliwiających realizację zadań publicznych przypisanych tym jednostkom nie oznacza zakazu jakiejkolwiek ingerencji w gospodarkę finansową j.s.t. ze strony ustawodawcy.

Zasada samodzielności finansowej i zasada adekwatności nie mogą być absolutyzowane. Podlegają one ograniczeniom na rzecz innych istotnych wartości konstytucyjnych, które ustawodawca uznaje za właściwe (np. ochrona zdrowia publicznego, edukacja publiczna, ochrona środowiska).

Dopuszczalne są zatem modyfikacje omawianych zasad. Ingerencja taka powinna być przez to celowa i proporcjonalna[456].

---

[455] Np. wyroki TK o sygn.: K 12/98; K 31/98; K 35/98; K 5/98; K 20/00; K 27/04; K 27/05; K 35/05; K 43/07; K 32/08; P 1/08.

[456] Np. wyroki TK o sygn.: U 20/97; K 12/98; K 5/98; K 35/98; K 20/99; K 20/00; K 24/02; K 8/02; K 29/07.

Komentarz

To podejście zostało zaprezentowane przez TK jeszcze na gruncie przepisów Małej Konstytucji, a następnie zaabsorbowane, wręcz automatycznie, do spraw rozstrzyganych pod rządami nowej Konstytucji RP[457]. TK intensywnie przez lata tę argumentację podtrzymuje, obudowując ją innymi argumentami. Teza o braku absolutnego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t. jest jak najbardziej trafna. Większość bowiem zasad, wolności i praw wskazanych w Konstytucji RP może podlegać ograniczeniom. Kluczowa jednak dla oceny konstytucyjności takich ograniczeń jest ich proporcjonalność. W świetle powyższego, w celu poprawnego zastosowania w praktyce zaprezentowanej tezy, tj. zgodnego z Konstytucją RP ograniczenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t., konieczne jest zbadanie proporcjonalności takiego ograniczenia.

4.9. Proporcjonalność ograniczeń

Stanowisko TK

Aby zbadać, czy dana ingerencja prawodawcy w ustrojowe ramy finansowania j.s.t. jest dopuszczalna, TK stosuje test proporcjonalności. Jest on stosowany głównie do badania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. TK stoi jednak na stanowisku, że w odniesieniu do omawianych zasad możliwe jest również jego zastosowanie, mimo że j.s.t. nie są podmiotami, którym przysługują prawa i wolności. Jednostkom tym przysługuje bowiem samodzielność, adekwatne finansowanie oraz mienie, które tworzą konstytucyjne ramy finansowania samorządu terytorialnego.

Zasada proporcjonalności musi być uwzględniana w postaci rygorystycznej przy ingerencjach ustawodawcy w sferę praw i wolności człowieka i obywatela. W odniesieniu do sfery samodzielności j.s.t. charakter uprawnień im przysługujących umożliwia ingerencję ustawodawcy w sferę tych uprawnień w zakresie szerszym i na innych zasadach niż w odniesieniu do podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej, np. obywateli. Ingerencja ta jednak nie może być nadmierna. Owa nadmierność ograniczeń jest badana przez TK w ramach testu proporcjonalności odnoszącego się do ingerencji prawodawcy w ustrojowe ramy finansowania j.s.t.[458].

[457] Co także zresztą rodzi wątpliwości, gdyż np. art. 71 ust. 3 Małej Konstytucji RP odnosił się jedynie do odpowiedniego finansowania zadań zleconych j.s.t. Tymczasem treść art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP jest inna niż ta wyrażona w Małej Konstytucji RP.

[458] Np. orzeczenia TK o sygn.: K 18/95; K 10/95; wyroki TK o sygn.: K 39/00; K 19/07.

Komentarz

Trybunał Konstytucyjny zwykle nie przeprowadza w ramach badania danej sprawy tak szczegółowych analiz proporcjonalności danego ograniczenia, jak w przypadku limitacji praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji RP[459]. Te prawa bowiem nie przysługują zasadniczo organom władzy publicznej, jakimi są j.s.t. Tym samym standard badania legalności ograniczeń zasady samodzielności j.s.t. oraz zasady adekwatności ulega obniżeniu. To zaś zezwala na znacznie większą swobodę ustawodawcy w ustanawianiu w sposób zgodny z Konstytucją RP modyfikacji przedmiotowych zasad kosztem obciążeń finansowych, które j.s.t. muszą ponosić (jako skutki finansowe dopuszczalnych ograniczeń zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności). Podejście takie, w świetle także innych, omówionych argumentów orzeczniczych, które nieuchronnie wiążą się ze zbadaniem proporcjonalności ograniczenia, nie sprzyja umacnianiu gwarancyjnego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t. oraz rzutuje na szeroki zakres uznania TK. Rzecz jasna, klasyczny test proporcjonalności, znany z ograniczeń praw i wolności człowieka (konieczność, celowość, proporcjonalność *sensu stricto*), nie wyłącza uznania organu orzekającego podczas wyrokowania. Sprzyja jednak obiektywizacji podejmowanych decyzji, a przynajmniej zmusza sąd do bardziej dogłębnej weryfikacji ograniczenia (jego plusów i minusów, skutków dla innych zasad i wartości konstytucyjnych) oraz szczegółowego uzasadnienia podjętej decyzji. Trójstopniowy test proporcjonalności byłby zatem również korzystny dla ograniczenia uznaniowości TK w omawianych sprawach.

Pojęcie „nadmierności", ukształtowane przez TK, wydaje się jedynie utwierdzać stanowisko sądu, zgodnie z którym naruszeniem ustrojowych zasad finansowania j.s.t. są tylko przypadki szczególne, oczywiste i o kwalifikowanym stopniu dolegliwości. Trójstopniowy test proporcjonalności pozwalałby badać także sytuacje nieoczywiste z punktu widzenia szczególnej, kwalifikowanej dolegliwości dla finansów j.s.t. Przypadki takie często pojawiały się w orzecznictwie TK. Brak trójstopniowego, szczegółowego testu proporcjonalności wpływa zaś na obniżenie standardu egzekwowania ochrony przez j.s.t. w przypadku ograniczania omawianych zasad przez prawodawcę (zwłaszcza gdy dochodzi do ograniczenia zakresu czy standardu danych zadań, a nie sytuacji niemożliwości ich wykonywania).

---

[459] Wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W wyroku o sygn. K 39/00 TK – oprócz nadmierności ograniczenia – badał także jej konieczność. W wyroku o sygn. K 14/11 szeroko wyjaśnił, w jaki sposób należy badać proporcjonalność ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., opierając się na wykładni art. 2 Konstytucji RP (brak trójstopniowego testu proporcjonalności).

4.10. Formalno-proceduralne i materialne warunki ograniczania zasad

Stanowisko TK

Dopuszczalne modyfikacje muszą odpowiadać wymaganiom konstytucyjnym pod względem zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest wyłączność ustawy w zakresie wprowadzania ograniczenia. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej.

W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla których ochrony ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego[460].

Komentarz

Wskazane przesłanki ograniczeń należy ocenić częściowo pozytywnie. W zakresie ograniczeń wprowadzanych ustawą ocena ta jest zbieżna z przedstawioną wyżej, odnoszącą się do precyzyjności przepisów ustawowych. Jeśli chodzi zaś o aspekt materialny ograniczeń, to treść tej tezy *per se* nie świadczy o jej niekorzystnym wpływie na charakter gwarancyjny omawianych zasad. Jednak ze względu na to, że bazuje ona na proporcjonalności ograniczenia, oraz biorąc pod uwagę wcześniejsze konkluzje w tym przedmiocie, należy stwierdzić, że takie ujęcie materialnego aspektu ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. nie sprzyja uzyskiwaniu przez j.s.t. ochrony przed TK na podstawie tych zasad.

4.11. Dopuszczalność modyfikacji niekorzystnych dla finansów jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko TK

Eliminacji określonych źródeł dochodów j.s.t. nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów j.s.t. Modyfikacja jest dopuszczalna i mieści się w szerokiej swobodzie ustawodawcy do kształtowania systemu finansowania j.s.t.[461].

[460] Np. wyroki TK o sygn.: K 13/97; K 40/97.

[461] Np. wyroki TK o sygn.: K 13/97; K 12/98; K 20/99.

Komentarz

Mając na uwadze inne wartości i zasady konstytucyjne, trudno nie zgodzić się z tezą, że dopuszczalna jest modyfikacja źródeł dochodów j.s.t., która nie będzie korzystna dla j.s.t. finansowo. Integralność finansów publicznych czy, szerzej, poziom ogólnego dochodu publicznego i wynikające z nich ograniczenia finansowania zadań publicznych, także tych wykonywanych przez j.s.t., wymagają nierzadko modyfikacji niekorzystnych dla finansów samorządu terytorialnego. Jednakże, co istotne, modyfikacje takie powinny znajdować swe uzasadnienie w innych wartościach czy zasadach konstytucyjnych, a przede wszystkim być uzasadnione, a więc proporcjonalne. Teza ta zatem, podobnie jak poprzednie, nieuchronnie wiąże się z koniecznością weryfikacji proporcjonalności ograniczenia, polegającego na modyfikacji źródeł dochodów j.s.t. Badana w odosobnieniu jest jak najbardziej słuszna. Argument ten bardzo często pojawia się jednak w orzecznictwie TK (począwszy od wydawanego na tle przepisów Małej Konstytucji). Wraz z nim TK powołuje inne argumenty, wskazane w tym rozdziale, które ostatecznie stanowią trzon argumentacji za uznaniem ograniczenia za dopuszczalne. W istocie jednak TK nie tłumaczy zazwyczaj wnikliwie, dlaczego modyfikacja niekorzystna dla finansów j.s.t. jest konieczna, celowa i proporcjonalna *sensu stricto*. Ograniczenie się zaś przez TK do powtórzenia ogólnie sformułowanych tez, tak jak ta będąca przedmiotem omówienia, zwiększa jego zakres uznania orzeczniczego.

4.12. Przesłanki naruszenia zasad

Stanowisko TK

Podstawową przesłanką naruszenia omawianych zasad jest zajście skutku naruszenia w postaci niemożliwości prawidłowej realizacji swoich obowiązków przez j.s.t. (kryterium efektywności). W związku z tym podstawową przesłanką niedozwolonego ograniczenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. jest wystąpienie określonego, negatywnego skutku dla zdolności j.s.t. do wykonywania zadań.

Wskazane niżej sytuacje klasyfikowane są przez TK jako zazwyczaj wywołujące ten skutek. Niemniej wnioskodawca jest zobowiązany do wykazania, czy miał on miejsce w związku z zajściem jednej z poniższych okoliczności[462].

[462] Np. wyroki TK o sygn.: K 30/03; K 46/04; K 29/07; K 34/16.

4.12.1. Faktyczne przekreślenie dochodów

Z omawianych zasad wynika zakaz skierowany do ustawodawcy odnoszący się do dokonywania zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych j.s.t.[463].

4.12.2. Naruszenie istoty zasady w sposób drastyczny

Naruszenie zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej zachodzi wtedy, gdy ustawodawca w sposób drastyczny narusza istotę zasady, w szczególności, gdy dochodzi do przekreślenia odpowiedniego do zadań udziału w dochodach publicznych[464].

4.12.3. Oczywiste dysproporcje

Naruszenie omawianych zasad ma miejsce wtedy, gdy pojawiają się oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a dochodami j.s.t.[465].

4.12.4. Brak możliwości efektywnego wykonywania zadań

Z naruszeniem ustrojowych zasad finansowania j.s.t. możemy mieć do czynienia, jeśli ogólny poziom dochodów j.s.t., jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwia efektywną i prawidłową realizację zadań powierzonych tym jednostkom[466].

Komentarz

Wskazane w orzecznictwie TK przesłanki ograniczenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. prowadzą do konkluzji, że jedynie na zasadzie wyjątku TK może ingerować w sferę ustawodawcy, do którego należy kształtowanie systemu finansów publicznych, w tym finansów samorządu terytorialnego, zwłaszcza dochodów i wydatków j.s.t. Wyjątkiem tym, zdaniem polskiego sądu konstytucyjnego, jest faktyczne przekreślenie przez zaskarżone przepisy dochodów j.s.t., w szczególności w wyniku naruszenia istoty samodzielności finansowej j.s.t., lub pojawienie się oczywistych dysproporcji między zakresem zadań a dochodami j.s.t. Sytuacje te mają w efekcie prowadzić do niemożliwości

[463] Np. wyroki TK o sygn.: K 13/97; K 20/99.
[464] Np. wyroki TK o sygn.: K 13/97; K 5/98; K 8/02; K 27/04; K 27/05; K 22/12.
[465] Np. wyroki TK o sygn.: K 20/00; P 1/08; K 10/09; K 13/10.
[466] Np. wyroki TK o sygn.: K 35/98; K 20/00; K 43/07; K 10/09; K 14/11.

prawidłowej realizacji przez samorząd swoich zadań czy – inaczej mówiąc – do niemożliwości wykonywania zadań.

Tak ukształtowane rozumienie przez TK wzorca kontroli konstytucyjności w odniesieniu do zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności prowadzi do dwóch konsekwencji.

Po pierwsze, do zwiększenia zakresu uznania orzeczniczego, którym dysponuje TK. Nie wynika bowiem z badanych orzeczeń, jaki konkretnie poziom obciążenia finansowego j.s.t. (próg) stanowi granicę między dozwoloną modyfikacją zasad a niedozwolonym ich naruszeniem, świadczącym o faktycznym przekreśleniu dochodów j.s.t., naruszeniu istoty samodzielności finansowej j.s.t. w sposób drastyczny czy wreszcie o oczywistej dysproporcji między zadaniami a dochodami jednostki. Trudno jest jednak wymagać, z jednej strony, od TK, by przyjmował konkretny (np. kwotowy) próg naruszenia tych zasad. Każda ze spraw jest inna i charakteryzuje się własną specyfiką, w szczególności potencjał j.s.t. do gromadzenia dochodów zależy od wielu różnych zmiennych i nie może być w pełni generalizowany. Z drugiej jednak strony – obarczenie przesłanek naruszenia omawianych zasad dosyć dużym zakresem uznania sądu konstytucyjnego zasadniczo „rozmywa" ich rozumienie. Niejednokrotnie bowiem j.s.t. wskazywały na konieczność ponoszenia wydatków o określonych rozmiarach (nawet podawanych kwotowo), jednakże TK stwierdzał, że kwota ta nie stanowi rażącej dysproporcji środków do zadań, czy też, że nie doszło do oczywistego przekreślenia dochodów j.s.t.[467].

Po drugie, wskazane przesłanki TK łączy najczęściej ze skutkiem w postaci niemożliwości wykonywania zadań przez j.s.t. (omówione wcześniej kryterium efektywności). W konsekwencji zatem zakres przypadków, które uznawane są przez TK jako naruszenia omawianych zasad, bardzo się zawęża. TK sprowadza je do najbardziej skrajnych sytuacji, o czym była już mowa. To zaś wpływa na zakres gwarancyjny ustrojowych zasad finansowania j.s.t., który ulega ograniczeniu.

4.13. Obowiązki dowodowe po stronie wnioskodawców

Stanowisko TK

4.13.1. Całościowa analiza dochodów i wydatków

Zdaniem TK konieczne jest wykazanie – na podstawie całościowej analizy wszystkich źródeł dochodów j.s.t. – że bez dochodu, którego j.s.t. zostały

[467] Np. w sprawach o sygn.: K 22/12; K 14/11.

pozbawione, nie ma możliwości zapewnienia takiego ich udziału w dochodach publicznych, który będzie odpowiedni do ich zadań.

Ocena zachowania proporcji odpowiedniości środków do zadań musi uwzględniać całokształt dochodów j.s.t. danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z omawianymi zasadami, tylko jeśli ogólny poziom dochodów j.s.t. uniemożliwiałby efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom.

Koniecznie jest przedstawienie całościowej analizy dochodów i wydatków określonego rodzaju j.s.t.[468].

4.13.2. Należyta argumentacja i dowody

Konieczne jest przedstawienie argumentów wskazujących na dysproporcję między zakresem zadań a dochodami j.s.t., która powoduje, że j.s.t. nie jest w stanie prawidłowo realizować swoich obowiązków. Przedstawienie takiego dowodu jest możliwe na podstawie całościowej analizy dochodów i wydatków określonego rodzaju j.s.t. Umożliwia to dokonanie oceny, czy przyznane dochody są wystarczające do sfinansowania wszystkich zadań tej j.s.t.[469].

Komentarz

Powyższy standard dowodzenia i argumentacji przed TK jest powtarzany wielokrotnie jako argument za nieuznaniem zarzutów wnioskodawców w omawianych sprawach. TK konsekwentnie stwierdzał, nie przychylając się do stawianych przez wnioskodawców zarzutów, że nie wykazali oni w sposób należyty, iż ogólny poziom dochodów danej j.s.t. uniemożliwia jej efektywną realizację zadań. Wnioskodawcy często jednak nie przedstawiali całościowych zestawień i wyliczeń, ograniczając się do wskazywania kosztów, które musieli ponieść na realizację danego zadania, oraz ich estymacji na lata kolejne. Często też ograniczali się do ogólnych stwierdzeń o obniżeniu dochodów czy zwiększeniu wydatków, niepopartych konkretnymi wyliczeniami[470]. Co ciekawe, w tym zakresie dostrzegana jest pewna niekonsekwencja TK. W części spraw, w których TK uznał naruszenie omawianych zasad, wnioskodawcy nie przedstawili szczegółowych danych i wyliczeń, jakich zazwyczaj wymaga TK[471]. Tymczasem w znacznej większości orzeczeń sąd konstytucyjny stwierdzał, że dostarczony mu materiał dowodowy nie jest wystarczający, aby uznać kwestionowane regulacje za niekonstytucyjne. Niekonsekwencja ta wskazuje

[468] Np. wyroki TK o sygn.: K 12/98; K 20/00; K 8/02; K 35/05; K 52/05; P 1/08.
[469] Np. wyroki TK o sygn.: K 35/98; K 52/05; K 46/04; K 27/04; K 20/00; K 10/09.
[470] Np. wyroki TK o sygn.: K 26/05; K 52/05; K 43/07; K 19/07; K 29/07; K 13/10.
[471] Np. wyroki TK o sygn.: K 40/97; U 19/97; K 39/00; K 30/04; K 19/07.

na znaczny stopień uznania orzeczniczego, którym dysponuje TK podczas oceny konstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Przy ocenie standardu dowodowego należy wziąć pod uwagę, że sama koncepcja przedstawienia TK danych finansowych dotyczących potencjalnego ubytku w dochodach, który nie pozwala na realizację zadań, jest słuszna. Sąd bowiem, aby ocenić nieadekwatność finansowania zadań j.s.t., musi oprzeć się na danych, które pozwolą w jakikolwiek sposób udowodnić tę nieadekwatność. Trudno wymagać od TK, by weryfikował nieodpowiedniość finansowania j.s.t. bez świadczących o tym danych. TK oczekuje od wnioskodawców, że przedstawią oni analizę omawiającą całościowy stan finansów j.s.t. po stronie dochodowej i wydatkowej, która wykaże wpływ zaskarżonych regulacji na zwiększony poziom wydatków j.s.t. czy obniżony poziom dochodów j.s.t. oraz niemożliwość wykonania określonych zadań w świetle całokształtu dochodów i wydatków jednostki. Tymczasem, jak już wskazano, przedstawienie tak szczegółowych danych w świetle zasad jednoroczności budżetu j.s.t. i niefunduszowania może okazać się utrudnione. Jednostki bowiem corocznie opracowują oddzielnie stronę dochodową i wydatkową budżetu. Nie mogą, poza wyjątkami, przeznaczać określonych dochodów na określone wydatki[472]. Z perspektywy szczegółowych zasad konstruowania budżetu i ograniczeń z tym związanych istotny dla j.s.t. jest wynik budżetu. Z tej przyczyny w przypadku, w którym nastąpi ograniczenie dochodów j.s.t., nie będzie możliwe wskazanie, jakie zadania konkretnie nie będą mogły być wykonywane w taki sam sposób, jak dotychczas. Jednostki bowiem corocznie dostosowują wysokość planowanych wydatków na określone zadania w stosunku do ogólnej sumy prognozowanych dochodów i przychodów w danym roku. Kwoty wydatków na różne zadania corocznie fluktuują, dostosowywane są bowiem do sytuacji finansowej j.s.t. w danym roku (tj. ogólnej prognozowanej kwoty przychodów i dochodów j.s.t., która również zmienia się co roku). Należy do tego dodać, że zazwyczaj zmieniające się kwoty wydatków na określone zadania nie oznaczają niemożliwości ich wykonywania, a tylko wpływają na obniżenie standardu czy zmniejszenie zakresu ich realizacji. Jednostki bowiem, formułując swój budżet, dostosowują standard czy zakres określonych działań składających się na dane zadanie stosownie do swojego potencjału do gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. To oznacza w praktyce, że zrezygnują z określonych działań (np. budowa albo remont określonego budynku użyteczności publicznej) lub obniżą ich standard (np. sprzątanie ulic w okresie letnim raz w tygodniu zamiast trzech razy, ograniczenie siatki połączeń w ramach transportu publicznego). Przedstawienie zatem uszczerbku w dochodach j.s.t. i jego przełożenia

[472] Por. art. 42 ust. 2 u.f.p.

na niemożliwość wykonywania zadań jest istotnym wyzwaniem nałożonym przez TK na j.s.t. Ponadto sprawa komplikuje się w sytuacji, gdy konkretne zadania są ujęte zbiorczo w ogólnych pozycjach budżetowych, podobnie zresztą jak dochody. Tymczasem jedna pozycja z budżetu j.s.t., np. utrzymanie dróg gminnych, utrzymanie budynków użyteczności publicznej, może zawierać w sobie wiele poddziałań, których zakres i standard są dobierane odpowiednio do limitu wydatków określonych w tym zakresie w budżecie j.s.t. Sprawa ma się nieco prościej w sytuacji, gdy na skutek nowych zadań czy rozszerzenia zakresu dotychczasowych jednostka będzie musiała ponieść dodatkowe wydatki. Może ona w tym zakresie przedstawić estymację szacowanych nowych wydatków, która wprost może świadczyć o uszczerbku finansowym. Jednakże musi on zostać przedstawiony w świetle całości dochodów j.s.t., które także są zmienne. Zdaniem TK nawet pojawienie się deficytu w budżecie j.s.t. i finansowanie go środkami dłużnymi nie przesądza jeszcze o tym, że zaskarżona regulacja doprowadziła do naruszenia samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności. Konieczne jest wykazanie związku między skutkami finansowymi danej regulacji a ograniczeniem czy wręcz niemożliwością ponoszenia przez j.s.t. wydatków na dane zadanie. Tymczasem sam deficyt jest pochodną różnicy między dochodami i wydatkami ogółem. Trudno zatem odnieść skutki finansowe konkretnej, zaskarżonej regulacji do powstania deficytu.

4.14. Sytuacja finansowa całego państwa

Stanowisko TK

Ocena naruszenia zasady adekwatności i zasady samodzielności j.s.t. nie może być przeprowadzana w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Należy wziąć pod uwagę ograniczoność zasobu środków finansowych, którymi dysponują władze publiczne. Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez Konstytucję RP i ustawy.

Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a zapewnienie określonych źródeł dochodów j.s.t. nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej.

Naruszeniem są tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego[473].

[473] Np. wyroki TK o sygn.: K 35/98; K 21/01; K 46/01; K 22/12.

Komentarz

Trybunał Konstytucyjny, badając dopuszczalność ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., zwraca uwagę na ogólny stan finansów publicznych państwa. Niewątpliwie odniesienie się do zasobu środków finansowych, którymi dysponuje państwo, jest koniecznie. Ograniczoność tych zasobów wpływa bowiem na poziom dochodów publicznych przyznanych j.s.t. Argument ten, badany w odosobnieniu, mógłby zawsze tłumaczyć niedofinansowanie zadań j.s.t. Jednakże nie powinien być on nadużywany przez TK. Nie chodzi o to, by sąd nie brał pod uwagę integralności finansów publicznych i ograniczonych zasobów finansowych państwa. Należy jednak pamiętać, że to na prawodawcy ciąży obowiązek stworzenia systemu finansów publicznych, który będzie efektywny. Z efektywnością tą wiąże się również obowiązek odpowiedniego finansowania j.s.t., a więc takiego gospodarowania przez prawodawcę dochodami publicznymi, a w konsekwencji – stworzenia takiego systemu dochodów j.s.t., który pozwoli na uczynienie zadość odpowiedniemu finansowaniu j.s.t. Oczywiście, jest to scenariusz idealny, który należy skorygować o rzeczywiste uwarunkowania. Odwoływanie się jednak do ogólnego stanu finansów państwa przez TK niejako zwalnia z odpowiedzialności prawodawcę za poprawę efektywności systemu finansów publicznych. Tymczasem, gdyby TK choćby częściowo przyjął nieco inne podejście i stwierdzał niekonstytucyjność ograniczeń ustrojowych zasad finansowania bez uwzględnienia argumentu stanu finansów państwa, prawodawca mógłby być wręcz zmuszony do reformy systemu finansów publicznych. Niedofinansowanie j.s.t. może bowiem wynikać nie tyle z ograniczonych środków finansowych państwa, ile z systemu finansów publicznych lub jego poszczególnych elementów, które wymagają naprawy. Ograniczoność środków finansowych może być zatem także skutkiem braku efektywności systemu. Tymczasem rozszerzenie katalogu dochodów własnych, zmiana w wysokości partycypacji j.s.t. w podatkach, reforma systemu transferów pionowych czy redefinicja zadań własnych, zmiana katalogu zadań własnych obligatoryjnych mogłyby doprowadzić do poprawy stanu finansów j.s.t. Mając powyższe na uwadze, argument o stanie finansów państwa nie powinien być nadużywany przez TK.

Na oddzielny komentarz zasługuje również teza wyrażona w wyroku o sygn. K 46/01, zgodnie z którą prawodawca jest zobowiązany do zachowania odpowiedniej proporcji przy podziale środków publicznych między organy administracji rządowej a j.s.t., stosownie do realizowanych zadań[474]. Tymczasem w Konstytucji RP na próżno szukać przepisów, które nakazywałyby finansować administrację rządową odpowiednio do wykonywanych przez

[474] Została ona powtórzona w innych orzeczeniach, np. w wyroku TK o sygn. K 14/11.

nią zadań. Odpowiedniość ta została wskazana względem j.s.t., gdyż w relacji z j.s.t. to organy władzy centralnej znajdują się na uprzywilejowanej pozycji. Stąd też zasada adekwatności ma zabezpieczać status j.s.t., a nie usprawiedliwiać niedofinansowanie j.s.t. w związku ze stanem finansów państwa (co nie oznacza, że nie należy w ogóle brać pod uwagę zasady integralności finansów państwa). W takim przypadku należałoby jednak wrócić do problemu efektywności całego systemu finansów publicznych, zamiast w praktyce – używając takiej argumentacji – niejako zwalniać prawodawcę z odpowiedzialności za ewentualną reformę tego systemu.

4.15. Rekompensata za nałożenie zadań lub zmianę ich zakresu

Stanowisko TK

4.15.1. Brak konieczności wydzielania celowej rekompensaty

Jeżeli uszczupleniu dochodów j.s.t. towarzyszy przyjęcie innych regulacji zmieniających strukturę dochodową j.s.t. (np. zwiększenie dochodów własnych poprzez zmianę udziału j.s.t. we wpływach z podatków, ustanowienie dotacji celowej na określone zadanie, utworzenie rezerwy), to wykazanie naruszenia jest znacznie utrudnione. Zdaniem TK naruszeniem omawianych zasad jest brak jakichkolwiek mechanizmów rekompensujących utratę dochodów z majątku j.s.t. Rekompensata również może się odbyć poprzez ograniczenie nałożonych na j.s.t. zadań. Jeśli w punkcie wyjściowym, w chwili stanowienia ustawy, j.s.t. dysponowały środkami na realizację swych zadań, to ograniczenie praw do majątku będącego źródłem dochodów własnych, przy braku rekompensaty i niezmienionym poziomie zadań, oznacza naruszenie zasady adekwatności. Rekompensatą nie musi być konkretna dotacja celowa z budżetu państwa. TK za taką rekompensatę wielokrotnie uznawał ogólną zmianę w strukturze dochodów j.s.t. czy możliwość pobierania subwencji ogólnej, a nawet możliwość pozyskania środków dłużnych. Ponadto TK wskazywał, że jednym ze środków, które mogą czasowo poprawić sytuację finansową j.s.t., a tym samym stanowić swego rodzaju odpowiednik rekompensaty, są środki pochodzące z pożyczek i kredytów oraz innych instrumentów dłużnych, które j.s.t. mogą zaciągać (co wynika z ich samodzielności finansowej). Taki argument TK stosował w niektórych swoich orzeczeniach, wskazując na sposoby udzielenia rekompensaty na skutek spadku dochodów j.s.t. lub zwiększenia kosztów wynikających z działań prawodawcy[475].

[475] Np. wyroki TK o sygn.: U 20/97; K 21/01; K 27/04; K 46/04.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje również, że jednostkom należy zapewnić zrównoważony i przewidywalny w dłuższej perspektywie czasowej poziom dochodów oraz możliwość racjonalnego dysponowania ich majątkiem[476].

4.15.2. Przeniesienie zadań z administracji rządowej na samorząd terytorialny

Gdy ustawodawca przekazuje j.s.t. określone zadania publiczne, które były dotąd realizowane przez organy administracji rządowej, powinien zapewnić j.s.t. środki finansowe w takiej wysokości, w jakiej przypadały do tej pory organom administracji rządowej na realizację tych zadań, pod warunkiem że środki te były wykorzystywane w sposób efektywny[477].

4.15.3. Określenie całkowicie nowych zadań publicznych

Gdy ustawodawca określa nowe zadania publiczne, które nie były wcześniej realizowane ani przez organy administracji rządowej, ani przez j.s.t., powinien zapewnić, aby organy, które realizują dane zadanie, dysponowały środkami finansowymi niezbędnymi do realizacji nowo ustalonych zadań. Ustalanie nowych zadań publicznych nie zawsze wymaga zwiększania dochodów publicznych. Biorąc pod uwagę fakt, że zwiększanie dochodów publicznych ma swoje granice, jednym ze sposobów zapewnienia odpowiednich środków na realizację nowych zadań publicznych mogą być m.in. nowe rozwiązania prawne, wymuszające bardziej racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami. Ponadto jeżeli ustawa rozszerza zadania j.s.t., nie może przesądzać to o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Samo poszerzenie zakresu zadań nie przesądza zatem o niekonstytucyjności danej regulacji, o ile dochody z innych źródeł umożliwiają realizację tych zadań, a nowe obowiązki nie redukują swobody decyzyjnej gminy w zakresie określania swoich wydatków[478].

4.15.4. Wzrost kosztów zadań

Trybunał Konstytucyjny badał na kanwie omawianych spraw, czy zostały nałożone nowe zadania na j.s.t. Jeżeli nie stwierdził nałożenia nowego zadania, to zasadniczo wzrost kosztów danego zadania, wynikający także z przyjęcia zaskarżonej regulacji, nie stanowi argumentu za naruszeniem zasady

[476] Np. wyrok TK o sygn. K 39/00.
[477] Np. wyroki TK o sygn.: K 5/97; U 20/97; K 35/98.
[478] Np. wyroki TK o sygn.: U 19/97; K 31/98.

adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t., w szczególności wtedy, gdy już wcześniej j.s.t. nie dysponowały wystarczającymi środkami na ich realizację[479].

Komentarz

Brak odpowiedniego zrekompensowania przez prawodawcę ubytku w dochodach j.s.t. czy zwiększonych wydatków jest przesłanką uznania przez TK naruszenia zasady adekwatności. Wykazanie braku takiej rekompensaty jest obowiązkiem wnioskodawców i wiąże się z postawionym przed nimi wysokim standardem dowodowym. Dla TK bowiem nie jest wystarczające wykazanie przez wnioskodawcę, że dana regulacja powoduje pewien ubytek w dochodach j.s.t. czy nakłada na j.s.t. określone koszty do poniesienia. TK wskazuje w tym zakresie, że naruszeniem omawianych zasad jest brak jakichkolwiek mechanizmów rekompensujących utratę dochodów z majątku j.s.t. lub zwiększone koszty. Jednakże ograniczenie nałożonych na j.s.t. zadań, zmiana w ogólnej strukturze dochodów j.s.t. (np. zwiększenie subwencji ogólnej, udziału j.s.t. we wpływach z podatków), niezwiązane ze sfinansowaniem kosztów konkretnego zadania, czy nawet możliwość skorzystania z innych metod finansowania (np. finansowanie dłużne) mogą świadczyć o tym, że prawodawca dochował obowiązku zrekompensowania kosztów, które j.s.t. musiały ponieść.

Ze względu na powyższe zarzut nieadekwatnego finansowania zadań własnych, których koszty realizacji finansowane są z ogólnej puli dochodów (niemających charakteru *stricte* celowego), staje się trudny do udowodnienia. Zwrócenie uwagi na stronę dochodową przez TK jest jak najbardziej słuszne. Jednakże wskazywanie przez TK, że mimo obciążeń finansowych prawodawca przed lub po wprowadzeniu zaskarżonej regulacji dokonał ogólnie określonych zmian na rzecz poprawy finansów j.s.t. (co skutkowało zwiększeniem dochodów j.s.t.), nie w każdym przypadku może być należytym uzasadnieniem. Powołanie takiego argumentu mogłoby być słuszne, gdyby doszło do porównania przez TK kosztów realizacji danego zadania w stosunku do zwiększenia dochodów (rekompensaty) dokonanego przez prawodawcę. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że ogólne zwiększenie dochodów j.s.t. (jak miało to miejsce w części spraw) może nie być wystarczającym argumentem świadczącym o braku naruszenia zasady adekwatności. Równie dobrze poza zaskarżonymi regulacjami, wprowadzającymi określone obciążenia finansowe, j.s.t. mogły ponosić zwiększone inne koszty działalności j.s.t. Na przykład mogły one wynikać z innych, niezakwestionowanych działań ustawodawcy czy z warunków gospodarczych, w tym inflacji. Nie daje więc pewności wręcz automatyczne przyjęcie przez TK w wielu orzeczeniach, że na skutek ogólnych zmian

[479] Np. wyroki TK o sygn.: K 12/98; K 5/98; K 54/05; K 43/07.

w strukturze dochodów j.s.t. czy ze względu na funkcjonowanie mechanizmów rekompensujących (np. części subwencji ogólnej) nie doszło do naruszenia zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t.

O ile zrozumiała jest intencja TK, by badać całość zmian dochodów j.s.t., których wartość corocznie ulega zmianie, o tyle wykorzystanie takiego argumentu powinno być oparte na zestawieniu całościowych dochodów j.s.t. w stosunku do estymowanych kosztów realizacji zadań publicznych, na poziomie odpowiadającym potrzebom j.s.t. (a nie na poziomie, który przyjmuje jednostka, aby zmniejszyć koszty takiej realizacji zadania i dopasować je do poziomu prognozowanych dochodów). Wykazanie zatem zrekompensowania ubytku nastręcza wielu trudności. Wymaga bowiem od j.s.t. w celu przygotowania takiej estymacji uprzedniego ustalenia oczekiwanego standardu i zakresu zadań publicznych. Wreszcie estymacja ta powinna odnosić się do kosztów wszystkich zadań, które j.s.t. wykonuje w stosunku do całości dochodów. Następnie powinna zawierać oszacowanie skutków finansowych wprowadzenia zaskarżonej regulacji (ubytek w dochodach lub zwiększenie wydatków). Ostatecznie deficyt, który wykazałoby to zestawienie, powinien zostać zrekompensowany przez prawodawcę[480]. Tymczasem TK wskazywał, że deficyt taki może być pokryty przez j.s.t. ze środków dłużnych. Abstrahując od takiej możliwości, należy wskazać, że czynność wykazania braku rekompensaty z tytułu określonych działań prawodawcy, mających negatywny wpływ na finanse j.s.t., jest niezwykle wymagająca i trudna.

Teza zaś o braku konieczności zrekompensowania wzrostu kosztów zadań, jeśli nie dochodzi do nałożenia nowego zadania na j.s.t., wydaje się nieco kontrowersyjna w świetle zasady adekwatności. Jej celem bowiem jest zapewnienie stałego odpowiedniego finansowania jednostki nie tylko w momencie nakładania nowego zadania, rozszerzania zakresu dotychczasowego czy ograniczania źródeł dochodów j.s.t. Wzrost kosztów zadań może mieć miejsce z przyczyn, za które jednostka ani organy władzy centralnej nie odpowiadają. Nie oznacza to jednak, że sytuacja taka wyłącza odpowiedzialność prawodawcy w świetle zasady adekwatności. Nie dzieje się tak również w przypadku, gdy już wcześniej określone zadanie j.s.t. było niedofinansowane. Argumenty tego rodzaju nie powinny stawać ponad dyrektywę odpowiedniego finansowania j.s.t. Prowadzą one do zdjęcia odpowiedzialności z prawodawcy za zwiększenie zakresu i wielkości dochodów j.s.t. Nie ulega wątpliwości, że zawsze w przypadku badania zasady adekwatności należy wziąć pod uwagę wiele innych okoliczności, a nie tylko ubytek w dochodach czy zwiększone wydatki j.s.t. Formalny brak nałożenia nowego zadania czy „zastane" niedofinansowanie zadań j.s.t.

[480] Por. szczegółowo komentarz do pkt 4.13.

nie powinny jednak takich okoliczności stanowić. Teza ta doprowadziła do osłabienia gwarancyjnego charakteru zasady adekwatności.

4.16. Ograniczone kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego

Stanowisko TK

4.16.1. Brak możliwości oceny celowości regulacji

Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do formułowania ocen odnośnie do celowości rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, gdyż podważałoby to autonomię regulacyjną parlamentu, która znajduje oparcie w innej fundamentalnej zasadzie konstytucyjnej, jaką jest zasada podziału władz.

Ustalenie wysokości środków finansowych przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań budżetowych należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy, stanowiąc jeden z elementów polityki kierowania życiem państwowym. Pozostaje ono więc, co do zasady, poza kontrolą TK, który nie jest powołany do dokonywania ocen o charakterze politycznym i oceniania trafności czy słuszności rozstrzygnięć parlamentu[481].

4.16.2. Brak instrumentów umożliwiających ocenę adekwatności

Trybunał Konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. W szczególności nie może on określać „właściwego" czy „optymalnego" poziomu ich realizacji, a więc stwierdzać jednoznacznie, jaki poziom środków byłby adekwatny.

Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych (tak bywa bardzo rzadko), zdaniem TK, trudno byłoby badać rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności[482].

4.16.3. Trybunał Konstytucyjny sądem prawa, a nie sądem faktów

Problematyczne dla TK jest dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ oznacza to konieczność mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań

[481] Np. wyroki TK o sygn.: K 12/98; K 31/98; K 20/00; K 24/02; K 27/05.
[482] Np. wyroki TK o sygn.: K 30/04; P 1/08; K 14/11.

konkretnej j.s.t., co z trudem mieści się w pojęciu jego właściwości[483]. Tymczasem specyfika wniosków składanych do TK w omawianych sprawach charakteryzuje się nie tylko argumentacją natury jurydycznej (konstytucyjnej), ale wręcz dominuje w niej argumentacja natury faktycznej.

Komentarz

Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając brak naruszenia omawianych zasad, konsekwentnie wskazuje, że nie jest kompetentny – jako sąd konstytucyjny – do oceny celowości czy zasadności regulacji wprowadzanych przez ustawodawcę. Z tego powodu trudno mu oceniać, czy ustawodawca należycie, adekwatnie zapewnił j.s.t. środki na realizację zadań. Należy przyznać nieco racji TK, że jego ustrojowa rola została sprowadzona do bycia ustawodawcą negatywnym. Jednakże czynności, których musi dokonać w ramach oceny konstytucyjności przepisów, są podyktowane przede wszystkim treścią wzorca kontroli. Tymczasem, zdaje się, że w ocenie należytego poszanowania zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t. chodzi o to, by zweryfikować, czy za zadaniami przypisywanymi j.s.t. podąża odpowiednie ich finansowanie. Nie chodzi przy tym o wartościowanie czy badanie celowości i słuszności danej regulacji. W konsekwencji powyższego konieczne jest zweryfikowanie faktów, których zresztą – w sposób bardzo rozległy i szczegółowy – domaga się TK od wnioskodawców. Jednocześnie wskazuje, że nie jest on sądem faktów, a sądem prawa, co uniemożliwia mu badanie naruszenia omawianych zasad. Wychodzi jednak z tej roli tylko w przypadku niedozwolonego ich ograniczenia. Taka argumentacja TK rodzi wątpliwości co do jej spójności. W każdym bowiem przypadku, by ocenić potencjalne naruszenie omawianych zasad, TK musi ocenić fakty. Konstrukcja (materialna treść) omawianych zasad zezwala TK na posługiwanie się dosyć dużym uznaniem w ocenie ich naruszenia, ale nie może to prowadzić do stworzenia pozornej gwarancji należytego finansowania j.s.t. Nie jest możliwe analizowanie realizacji w praktyce omawianych zasad przez prawodawcę bez ustalenia przez TK stanu faktycznego. Jak bowiem ocenić odpowiedniość finansowania określonych zadań bez analizy skutków ekonomiczno-finansowych dla j.s.t., które wywołuje zaskarżona regulacja? Tym bardziej że głównym celem omawianych zasad jest wyposażenie j.s.t. w odpowiednie środki finansowe, umożliwiające realizację nałożonych na nie zadań. Konieczne jest w tym przypadku posłużenie się określonymi danymi dotyczącymi stanu finansów j.s.t.

Trybunał Konstytucyjny powołuje się również w tym zakresie na brak odpowiednich instrumentów, które pozwoliłyby na ocenę konstytucyjności określonych rozwiązań. TK zatem powinien wypracować w swym orzecznictwie

[483] Np. wyroki TK o sygn.: P 1/08; K 10/09; K 14/11.

takie kryteria orzecznicze, które pozwoliłyby mu na ocenę zasady adekwatności. Tymczasem, powołując się na brak instrumentów oceny odpowiedniości zasobów finansowych do zadań j.s.t., wyłącza on niejako swoją odpowiedzialność za kontrolę konstytucyjności regulacji godzących w zasadę adekwatności. Należy zatem zadać pytanie, czy rzeczywiście oczekiwaniem ustrojodawcy, konstytuującego zasadę adekwatności, oraz TK był taki sposób egzekwowania tej zasady, jak przyjęty w praktyce sądu konstytucyjnego. Wydaje się, że nie i w tym zakresie sąd konstytucyjny powinien dopracować swoje orzecznictwo. Trzeba oczywiście brać pod uwagę trudności w zmierzeniu adekwatności środków do zadań, które stoją przed TK. Jednakże orzecznictwo TK, który w ustroju Rzeczypospolitej jest zasadniczo jedynym organem powołanym do kontroli zasady adekwatności, powinno z racji ciążącego na TK obowiązku konstytucyjnego charakteryzować się szczególnym stopniem szczegółowości i szczególną starannością. Tymczasem w większości wyroków teza ta była swego rodzaju uzasadnieniem braku możliwości przystąpienia przez TK do zbadania adekwatności środków finansowych do zadań (o ile nie doszło do rażącego, nadmiernego ograniczenia).

Taką argumentacją TK próbuje uzasadnić wiele wyroków, w których nie stwierdził naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Jest to swego rodzaju próba uzasadnienia podjętych przez niego decyzji. Argumentacja ta jednak nie jest korzystna dla j.s.t., zmagających się z koniecznością pokrycia kosztów realizacji zadań nakładanych na nie przez prawodawcę. Gwarantem poszanowania omawianych zasad w procesie stanowienia i wykonywania prawa powinien być bowiem sąd konstytucyjny.

4.17. Mechanizmy wyrównawcze

Stanowisko TK

Działalność mechanizmów wyrównawczych dochodów j.s.t. jest dopuszczalna. Muszą one mieć swoje źródło w ustawie. Transfery wyrównawcze powinny mieć celowy charakter, tj. być przeznaczane wyłącznie na potrzeby innych samorządów, związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych. Wysokość wpłat na mechanizm wyrównawczy nie może być ustalona w sposób, który zmniejsza dochody własne samorządów, niwecząc znaczenie / charakter tych dochodów. Wpłaty wyrównawcze powinny uszczuplać dochody własne ich płatników w niezbędnym zakresie. Sam system wyrównania ma mieć charakter uzupełniający pozostałe źródła dochodów j.s.t., działać przejściowo i na zasadzie wyjątku[484].

[484] Np. wyroki TK o sygn.: K 30/04; K 14/11.

Prawodawca, konstruując mechanizmy wyrównawcze, musi uwzględnić poziom zróżnicowania pełnego potencjału finansowego – zarówno strony dochodowej, jak i potrzeb wydatkowych płatników uiszczających środki na rzecz beneficjentów wpłat wyrównawczych. Musi zostać przy tym spełniony podstawowy postulat warunkujący możliwość ustanawiania instrumentów wyrównawczych, jakim jest ich niezbędność dla realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

Jeżeli zaś mechanizm narusza wymóg zmniejszenia dochodów własnych bogatszych samorządów wyłącznie w niezbędnym zakresie, posługuje się selektywnymi kryteriami identyfikującymi zarówno płatników, jak i beneficjentów wpłat, a ostatecznie prowadzi do pozbawienia płatników możliwości sfinansowania ich zadań własnych, to narusza on zasadę samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasadę adekwatności[485].

Komentarz

Trybunał Konstytucyjny dosyć szeroko omówił warunki zgodności z Konstytucją RP, które musi spełniać mechanizm korekcyjno-wyrównawczy. Zasadniczo ocena tego mechanizmu prowadzona kilkakrotnie przez TK opierała się na przyjętej linii orzeczniczej w zakresie naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Przykładem sprawy, w której spełnione zostały wysokie standardy dowodowe postawione przed wnioskodawcami, jak również doszło do oczywistego, skrajnego naruszenia zasady adekwatności, które uniemożliwiało realizację zadań własnych j.s.t., była sprawa o sygn. K 13/11. Wyroki dotyczące mechanizmu wyrównania poziomego są przykładem znacznej powściągliwości TK w stwierdzeniu naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Dopiero bowiem po kilku wydanych orzeczeniach i po wielu latach prób nieskutecznego zaskarżenia przepisów dotyczących działania mechanizmu wyrównawczego TK uznał mechanizm ten, działający na poziomie województw, za niezgodny z Konstytucją RP.

4.18. Mienie jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko TK

Trybunał Konstytucyjny orzekał o naruszeniu zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności znacznie częściej, jeżeli ubytek w dochodach j.s.t. bądź zwiększenie kosztów wykonywania zadań przez j.s.t. były związane z naruszeniem mienia j.s.t. TK w przypadkach pozbawienia j.s.t. prawa własności lub jego ograniczenia dostrzegał znacznie większe zagrożenie i często – bez

[485] Np. wyrok TK o sygn. K 13/11.

konieczności wskazywania przez wnioskodawców szczegółowych wyliczeń i danych (dowodów) – orzekał o naruszeniu tych zasad. Przykładowo uznał, że regulacje przewidujące pozbawienie j.s.t. prawa własności (poprzez przekształcenie użytkowania wieczystego nieruchomości j.s.t. we własność dotychczasowych użytkowników wieczystych) doprowadzają do uszczuplenia bazy majątkowej gminy, powodując zmniejszenie ich dochodów własnych. W takim przypadku konieczne jest przewidzenie przez ustawodawcę rekompensaty za utratę mienia oraz potencjalnych dochodów, które j.s.t. dotychczas z niego czerpały[486]. Ponadto wskazywał, że nałożenie na j.s.t. obowiązku udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie użytkowania wieczystego we własność – automatycznie po złożonym wniosku przez uprawniony podmiot o taką bonifikatę – pozbawia j.s.t. w sposób sprzeczny z Konstytucją RP dochodów (jeżeli nie przewidziano żadnej rekompensaty na takie uszczuplenie dochodów z budżetu państwa)[487].

Podobnie orzekał TK w odniesieniu do ograniczenia prawa własności, polegającego na oddaniu *ex lege* nieruchomości j.s.t. w użytkowanie wieczyste i zwolnieniu określonych użytkowników wieczystych od opłat z tego tytułu czy na obowiązku zwrotu wywłaszczonego uprzednio przez j.s.t. mienia, co jego zdaniem pozbawiało j.s.t. dochodów z mienia, gdyż prawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnej rekompensaty dla j.s.t.[488].

W sprawach związanych z uwłaszczeniem j.s.t. wraz z koniecznością przejęcia przez j.s.t. dotychczasowych długów związanych z otrzymanym mieniem TK także dostrzegał naruszenie zasad samodzielności i adekwatności. Stwierdzał, że nie jest dopuszczalne automatyczne uwłaszczenie j.s.t. w mienie wraz z jego obciążeniami (np. długami) bez zgody j.s.t.[489]. Wskazywał przy tym, że jeżeli dochodzi do uwłaszczenia j.s.t., to odpowiedzialność za długi powstałe przed uwłaszczeniem powinna pozostawać wyłącznie po stronie dotychczasowego właściciela, a nie obciążać j.s.t.[490].

Komentarz

Orzeczenia dotyczące władztwa majątkowego j.s.t., które, zdaniem TK, naruszają samodzielność finansową j.s.t., mimo swej słuszności są przykładem pewnej niekonsekwencji TK, a tym samym – wysokiego zakresu uznania orzeczniczego TK, towarzyszącego przeprowadzanej przez niego ocenie. W części przedmiotowych spraw TK przyznał, że w wyniku naruszenia władztwa majątkowego

[486] Np. wyroki TK o sygn.: K 8/98; P 34/08; K 29/13.
[487] Np. wyrok TK o sygn. K 9/08.
[488] Np. wyroki TK o sygn.: K 39/00; P 38/11.
[489] Np. wyrok TK o sygn. K 9/04.
[490] Np. wyrok TK o sygn. K 20/99.

prawodawca pozbawił jednostkę części jej dochodów własnych pochodzących z tego mienia. Tym samym przyznał, że doszło do naruszenia zasady adekwatności. Inaczej jednak niż w przypadkach, w których zaskarżone przepisy nie odnosiły się do mienia j.s.t., nie wymagał od wnioskodawców przedstawienia szczegółowych dowodów, w tym wyliczeń. TK bowiem przyjmował nieco z założenia, że ograniczenie władztwa majątkowego j.s.t. skutkuje znaczącym zmniejszeniem samodzielności j.s.t. i adekwatnego ich finansowania. O ile ze względów słusznościowych trudno się nie zgodzić z rozstrzygnięciem TK, o tyle z perspektywy jego linii orzeczniczej o konieczności należytego i szczegółowego udowodnienia naruszenia oraz kwalifikowanego stopnia dolegliwości ograniczenia, uniemożliwiającego wykonywanie zadań publicznych, przytoczone wyroki wskazują na pewną uznaniowość sądu w ocenie naruszeń. Argumentem nieco uzasadniającym takie działanie TK jest to, że władztwo majątkowe to jeden z podstawowych atrybutów samodzielności finansowej j.s.t. Stąd też zapewne TK tak rygorystycznie ocenia próby ograniczania tego władztwa przez prawodawcę.

4.19. Ograniczone władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko TK

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że władztwo daninowe j.s.t. jest ograniczone i zasadniczo skupia się wyłącznie na określeniu wysokości stawek opłat i podatków lokalnych. Władztwo to opiera się na następujących zasadach: (i) ustawa zawiera normę upoważniającą organ stanowiący j.s.t. do wydania aktu prawa miejscowego oraz wytyczne co do jego treści; (ii) ustawa reguluje istotne elementy konstrukcji lokalnej daniny publicznej, upoważniając organ j.s.t. do określenia jedynie stawek daniny publicznej; (iii) ustawa upoważnia organ j.s.t. do określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej, ale tylko w zakresie nieprzesądzającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny[491]. Władztwo daninowe j.s.t. upoważnia zatem ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin. Ustawa musi jednak precyzyjnie wyznaczać granice kompetencji organów tych jednostek (w odniesieniu do stawek). Akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, a ustawodawca musi wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom[492].

[491] Np. wyrok TK o sygn. K 17/12.

[492] Np. wyrok TK o sygn. SK 19/06.

Ponadto ograniczone władztwo daninowe odnosi się wyłącznie do opłat i podatków lokalnych, które jako takie definiuje ustawa. Oznacza to, że inne opłaty, które również mogą przypadać w części lub całości na rzecz j.s.t., nie są objęte władztwem daninowym. Z tej przyczyny j.s.t. nie może podnosić naruszenia przez prawodawcę takiego władztwa, np. w przypadku zmniejszenia lub pozbawienia udziału j.s.t. w partycypacji w dochodach z takiej opłaty. Nie podlega ona bowiem władztwu daninowemu j.s.t. zgodnie z Konstytucją RP[493].

Komentarz

Trybunał Konstytucyjny definiuje ograniczone władztwo daninowe j.s.t. w zgodzie z treścią art. 168 Konstytucji RP. W tym zakresie należy orzecznictwo sądu konstytucyjnego ocenić pozytywnie. Jest ono rozumiane wąsko przez TK jako możliwość ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych ustalonych ustawą. Dlatego próby podnoszenia przez j.s.t. naruszenia ograniczonego władztwa podatkowego przez zmniejszenie – w wyniku działań ustawodawcy – partycypacji jednostek w podziale dochodów z danin publicznych nie mieszczą się w zakresie ograniczonego władztwa daninowego j.s.t. Na uwagę jednak zasługuje podejście j.s.t., które zostało zaprezentowane w wyroku o sygn. K 32/08, w którym TK nie przyznał j.s.t. prawa do uczestnictwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, które pośrednio dotyczyło wydanej przez organy j.s.t. decyzji pierwszoinstancyjnej, określającej wysokość daniny lokalnej.

Pomijając argumenty z zakresu procedury administracyjnej i sądowoadministracyjnej, zagadnieniem dyskusyjnym jest, czy z władztwa podatkowego j.s.t. powinno wynikać uprawnienie jednostki do uczestniczenia na prawach strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jeżeli taka danina lokalna stanowi jego dochód własny. Jednostka bowiem niewątpliwie jest bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sądu administracyjnego. To właśnie decyzja wydana przez nią w I instancji stała się przyczyną postępowania odwoławczego, w którym merytorycznie weryfikowano treść rozstrzygnięcia podjętego przez jednostkę. W konsekwencji tę drugoinstancyjną decyzję wprost związaną z dochodami j.s.t. następnie kwestionuje się przed sądem administracyjnym. Inne niż podjęte przez TK rozstrzygnięcie byłoby precedensem w zakresie mocno sformalizowanej procedury sądowoadministracyjnej, choć zagadnienie to z perspektywy konstytucyjnej wydaje się co najmniej dyskusyjne. Ograniczone władztwo daninowe wprost wiąże się z samodzielnością finansową j.s.t. Na skutek skorzystania przez j.s.t. ze swoich kompetencji podatkowych jednostki gromadzą określone dochody publiczne (podatkowe). Ze względu na wąskie rozumienie ograniczonego władztwa podatkowego

[493] Np. wyrok TK o sygn. K 21/01.

(tak jak w przedstawionej sprawie) jednostki powinny wywodzić swoje kompetencje do gromadzenia dochodów podatkowych – w przypadku prób ich ograniczania – również z zasady samodzielności finansowej, tak aby uniknąć niedozwolonego rozszerzania treści ograniczonego władztwa podatkowego.

4.20. Zwolnienia organów państwa od danin na rzecz jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko TK

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zwolnienia organów państwa od płatności danin na rzecz j.s.t. (które stanowiły ich dochód własny, np. podatek od nieruchomości) nie stanowią automatycznego naruszenia zasady samodzielności finansowej i zasady adekwatności. Podkreślał, że jako organ niepowołany (niekompetentny) do oceny celowości i zasadności przepisów (w tym regulacji zwalniających pewne organy państwa od opłat i podatków przypadających j.s.t.) może orzec o naruszeniu powyższych zasad jedynie w przypadkach drastycznego przekreślenia dochodów j.s.t. Jednostki są przy tym zobowiązane do wykazania, że skutkiem zwolnienia był ubytek w całościowych dochodach j.s.t., z powodu którego nie mogą wykonywać (finansować) swoich zadań. Samo zwolnienie podatkowe organów państwa i uszczuplenie dochodów j.s.t. w tym zakresie jest dopuszczalne (o ile zostanie uznane za dopuszczalną modyfikację omawianych zasad, a nie ich przekreślenie / nadmierną ingerencję)[494].

Jednym z wyjątków, w których TK odstąpił od tej linii orzeczniczej, są sprawy związane ściśle z ograniczeniem bądź pozbawieniem j.s.t. prawa własności. Chodziło bowiem o sytuację, w której doszło do ograniczenia prawa własności j.s.t. poprzez ustanowienie *ex lege* użytkowania wieczystego na rzecz określonych podmiotów w stosunku do nieruchomości j.s.t. (które stanowiły ich własność). W ramach takiego ograniczenia doszło m.in. do zwolnienia tych podmiotów z opłaty za ustanowione użytkowanie wieczyste[495]. Zwolnienie z takiej daniny było jednak ściśle powiązane nie tylko z uszczupleniem dochodów j.s.t., lecz także z ograniczeniem prawa własności (ograniczeniem mienia).

Komentarz

Przykład rozstrzygnięć TK, w których potwierdzono dopuszczalność zwolnienia organów państwa z danin na rzecz j.s.t., nie budzi zdziwienia w świetle zaprezentowanej linii orzeczniczej o szerokim zakresie kompetencji prawodawcy

[494] Np. wyroki TK o sygn.: K 12/98; K 35/98.

[495] Np. wyrok TK o sygn. K 39/00.

do normowania systemu finansów publicznych. Pogląd taki jest także uzasadniony pod jednym, zasadniczym warunkiem. Omawiane zwolnienie skutkuje obniżeniem dochodów j.s.t. Z tej przyczyny TK powinien badać, czy takie zwolnienie jest proporcjonalnym ograniczeniem samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności, według zaproponowanego wcześniej testu proporcjonalności. Tymczasem z analizy orzeczeń wynika, że TK sprawdza wyłącznie jego nadmierność, co sprowadza się do rozstrzygania na niekorzyść j.s.t. Co ciekawe, jeżeli rozpatrywane sprawy związane były z ograniczeniem dochodów z mienia, TK nadmierność tę dostrzegał. W pozostałych przypadkach uznawał ograniczenia (zwolnienia) za dopuszczalne. Jak już wskazano, jest to przykład pewnej niekonsekwencji orzeczniczej TK. Świadczy on o szerokim uznaniu orzeczniczym tego sądu.

4.21. Podsumowanie

Podsumowując dokonaną analizę, w pierwszej kolejności należy podkreślić, że prawie wszystkie omówione sprawy zostały wszczęte na skutek wniesienia przez organ stanowiący j.s.t. wniosku o zbadanie konstytucyjności zaskarżonych regulacji. Sprawy te są swego rodzaju „dialogiem", który prowadzony jest między j.s.t. a TK. Rola sądu konstytucyjnego, jak już wskazano, jest w tym zakresie kluczowa, gdyż dysponuje on kompetencją do uchylenia regulacji, które naruszają zasadę adekwatności czy zasadę samodzielności j.s.t. Analiza omówionych orzeczeń prowadzi do wniosku, że dialog ten jest nieco nieefektywny. Polega on bowiem na powtarzaniu przez obie jego strony podobnej argumentacji, która nie znajduje zasadniczo punktu wspólnego. TK w większości wyroków dystansuje się od ingerencji w sferę systemu finansów komunalnych, zachowując wysoką powściągliwość, a jednostki konsekwentnie domagają się od niego takiej właśnie ingerencji. Wnioskodawcy przy tym przedstawiają coraz to nowe sytuacje, w których zwiększa się realnie obciążenie finansowe j.s.t. (są one obciążone zwiększonymi kosztami realizacji zadań lub tracą określone dochody). TK zaś prezentuje jednolitą linię orzeczniczą, która zazwyczaj doprowadza go do rozstrzygnięcia o zgodności z Konstytucją RP albo o braku niezgodności z nią zaskarżonych przepisów.

Taki stan rzeczy wynika z trzech głównych problemów. Po pierwsze, poglądy utarte w piśmiennictwie wskazują na relatywny charakter zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności. Doktryna przy tym potwierdza, że nie zostały dotychczas zidentyfikowane narzędzia, które pozwalałyby oceniać odpowiedniość finansowania j.s.t. do zadań na nie nałożonych. Po drugie, wnioskodawcy niejednokrotnie bazują na stosunkowo ogólnych sformułowaniach, które mają w ich opinii potwierdzać naruszenie zasady adekwatności

czy samodzielności finansowej j.s.t.[496]. W niektórych sprawach wnioskodawcy nie przedstawiali żadnych konkretnych danych finansowych, mających dowodzić ich niedofinansowania czy zwiększenia wydatków powstałych na skutek zaskarżonych regulacji. Taka postawa wnioskodawców również nie sprzyja stwierdzeniu niekonstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Po trzecie, orzecznictwo TK jest obarczone pewnymi mankamentami, które nie wpływają pozytywnie na charakter gwarancyjny omawianych zasad. Należy przy tym zaznaczyć, że celem oceny roli TK w kształtowaniu ustrojowych zasad finansowania j.s.t. nie jest jego krytyka jako organu, który nienależycie wykonuje swoje funkcje strażnika tych zasad. Zawarte w tym rozdziale omówienie ma na celu wskazanie pewnych ograniczeń, wynikających z orzecznictwa TK, obniżających możliwość uzyskania ochrony przez j.s.t. w przypadkach potencjalnych naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Biorąc pod uwagę dwa pierwsze wskazane problemy, TK znalazł się w bardzo trudnej pozycji organu, na którym spoczywa odpowiedzialność za egzekwowanie od prawodawcy poszanowania samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności. Ani doktryna, ani w niektórych przypadkach wnioskodawcy nie dostarczali TK wystarczającego materiału badawczego dla ukształtowania innych niż obecne przesłanek naruszeń omawianych zasad. Nie jest to jednak argument, który mógłby wyłączać częściową odpowiedzialność TK za doprowadzenie do sytuacji, w której zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. są niezwykle trudne do wyegzekwowania przez jednostki w praktyce. Trzeba wziąć pod uwagę, że sąd konstytucyjny – jako negatywny ustawodawca – jest zobowiązany zachować powściągliwość i działać jedynie w przypadku naruszenia konstytucji. Jednakże niski odsetek spraw, w których TK rozstrzygał na korzyść j.s.t., daje powody do zastanowienia się, czy zawsze istniały uzasadnione przesłanki przyznania prymatu innym zasadom i wartościom konstytucyjnym. Na to pytanie powinna dać odpowiedź wyczerpująca analiza zawarta w orzeczeniach. Tymczasem zbadane orzecznictwo, w którym TK odmawiał uznania naruszenia zasad, charakteryzuje się głównie powtarzaniem przez sąd stałych argumentów, które mają zasadniczo uniwersalny charakter. W tezach orzeczniczych TK brakuje przede wszystkim uzasadnienia proporcjonalności ograniczeń, które pozwalałoby zapewnić wyższy poziom obiektywizmu podejmowanych przez sąd rozstrzygnięć. Choć czasami trudno się z przedstawioną argumentacją TK nie zgodzić, choćby w części, to niedosyt pozostawia brak przeprowadzenia przez TK bardziej dogłębnej analizy potencjalnego naruszenia. TK wielokrotnie pozostawał nieco bierny w przedstawieniu uzasadnienia odmowy stwierdzenia niekonstytucyjności ograniczeń,

[496] Zdarzało się też, że nie wskazywali poprawnych wzorców kontroli; por. wyrok TK o sygn. K 31/02.

posługując się ogólną i uniwersalną argumentacją, omówioną wyżej. Podobnie miało to miejsce w większości wyroków stwierdzających naruszenie ustrojowych zasad finansowania j.s.t., z wyjątkiem wyroku wydanego w sprawie o sygn. K 13/11, w którym TK bardzo szeroko uargumentował swoją decyzję[497]. Większość wyroków – rozstrzyganych zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść wnioskodawców – wydaje się charakteryzować znaczącą powściągliwością sądu oraz szerokim uznaniem orzeczniczym. Z pewnością sprzyja temu relatywny charakter omawianych zasad oraz uznanie ich w znacznej mierze w orzecznictwie za normy programowe, z których wynikają ograniczone gwarancje dla j.s.t. Pociągnęło to za sobą wyznaczenie przez TK granic dopuszczalnej limitacji ustrojowych zasad finansowania j.s.t., przy wykorzystaniu przesłanek „oczywistych dysproporcji", „faktycznego przekreślenia dochodów", naruszenia istoty zasad „w sposób drastyczny". Niedookreślone znaczenie przedmiotowych przesłanek naruszeń pozwoliło TK na uzasadnianie legalności działań ustawodawcy obciążających finanse j.s.t. jako niecharakteryzujących się wysokim stopniem dolegliwości.

Pewnym działaniem mającym na celu zobiektywizowanie procesu oceny prowadzonej przez TK była próba ustandaryzowania przez ten sąd dowodzenia naruszeń przez wnioskodawców. Jednakże próba ta, wydaje się, przyniosła efekt odwrotny do zamierzonego. W praktyce bowiem jeszcze bardziej utrudniła przedstawienie przez j.s.t. w trakcie postępowania przed TK dowodów na zajście naruszeń. Co więcej, wydaje się, że takie wymagania dowodowe nałożone na wnioskodawców dalekie są od zasad postępowania, którymi TK powinien się kierować. Postępowanie przed TK ma w większości charakter inkwizycyjny, a więc to sam TK powinien poszukiwać dowodów i ustalać tzw. prawdę obiektywną (w zakresie objętym zaskarżeniem) na podstawie dostępnych i pozyskiwanych w toku sprawy informacji, a nie przerzucać ciężar dowodu w zasadzie wyłącznie na wnioskodawców[498].

W świetle omawianych orzeczeń TK można przyjąć, że zasadą jest możliwość legalnego dokonywania przez prawodawcę ograniczania ustrojowych zasad finansowania, które będą skutkowały obniżeniem dochodów lub zwiększeniem wydatków j.s.t. Wyjątkiem jest zaś sytuacja, w której takie ograniczenie jest niezgodne z Konstytucją RP. Trybunał bowiem, analizując przedstawione mu do rozpoznania sprawy, ocenia je zasadniczo „zero-jedynkowo", tj. jeśli nie dostrzega nadmierności / kwalifikowanej dolegliwości ograniczeń, i to połączonej z kryterium efektywności, wówczas uznaje ograniczenia za dopuszczalne.

---

[497] Rozszerzone nieco uzasadnienie – choć nie tak, jak w przytoczonej sprawie – można także znaleźć w wyrokach TK o sygn.: K 39/00; K 21/01.

[498] M. Dąbrowski, *Zasada kontradyktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011/2(6), s. 85–86.

Tak daleko postawione przez TK granice zgodnego z Konstytucją RP limitowania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. wpływają na ich ograniczony standard gwarancyjny. Standard ten ulega nieco polepszeniu, gdy chodzi o ograniczenia władztwa majątkowego j.s.t. Wiele spraw rozpatrywanych przez TK dotyczyło jednak kwestii niezwiązanych z ingerencją prawodawcy w majątek j.s.t. Wykazanie zatem w sposób satysfakcjonujący dla TK, że doszło do niezgodnego z Konstytucją RP ograniczenia, jest bardzo utrudnione. Potwierdzają to wskazane wcześniej statystyki.

Co więcej, polski sąd konstytucyjny w wyniku przyjętej wykładni naruszenia ustrojowych zasad finansowania sprowadza je – w znacznej części – do zasad programowych, z których gwarancje mogą zostać uznane za częściowo iluzoryczne. Oczywiście, należy mieć na uwadze poglądy wyrażone w doktrynie co do trudności w ocenie adekwatności środków finansowych do zadań oraz relatywności samodzielności finansowej. Jednakże podstawową rolą TK jest stanie na straży konstytucyjności rozwiązań przyjmowanych przez prawodawcę. Stąd też brak wypracowania choćby przez doktrynę lub samego ustrojodawcę nieco bardziej szczegółowych przesłanek oceny i warunków realizacji omawianych zasad nie może prowadzić automatycznie TK do uznania braku możliwości oceny ograniczeń, które nie charakteryzują się kwalifikowanym stopniem dolegliwości. Tymczasem wiele spraw rozpatrywanych przez TK, chociażby dotyczących mechanizmu wyrównania poziomego, było przez lata uznawanych za charakteryzujące się niedostateczną nadmiernością / dolegliwością ingerencji ze strony ustawodawcy, mimo że w sprawach tych przedstawiano znaczące obciążenie finansowe j.s.t., mające wpływ na standard lub zakres wykonywanych zadań. Dla TK było to jednak niewystarczające w świetle przyjętej wykładni. Trzeba jeszcze raz zaznaczyć, że sąd konstytucyjny takim działaniem pomija sprawy, w których obciążenie finansowe j.s.t. nie jest oczywiste i tak dolegliwe, że powoduje niemożliwość wykonywania zadań. Wydaje się jednak, że sprawy tego rodzaju również zasługują na merytoryczną ocenę w świetle zasady adekwatności. Odpowiedniość, o której mowa w art. 167 Konstytucji RP, z pewnością nie oznacza wyłącznie niemożliwości wykonywania zadań przez j.s.t. W innym bowiem przypadku ustrojodawca sformułowałby rzeczony przepis diametralnie inaczej.

Tymczasem proces erozji dochodów j.s.t. czy zwiększania się kosztów ich działalności jest procesem złożonym. Niejednokrotnie zwiększenie określonych „mniejszych" obciążeń (tj. powodujących skutki finansowe na mniejszą, drobną, nieistotną skalę) może nie być znaczące w ujęciu jednostkowym. Jednakże owe „mniejsze" obciążenia mogą powodować łącznie znaczne obciążenie wydatkowe po stronie j.s.t., na które jednostka musi zgromadzić określone dochody, czy też znaczne obciążenie w postaci ograniczenia jej dochodów. Podejście zaprezentowane przez TK preferuje sprawy, w których to obciążenie

ma charakter kwalifikowanej dolegliwości, co ostatecznie prowadzi do przyzwolenia na działalność prawodawcy, skutkującą obciążeniem dochodów lub wydatków j.s.t., aż do osiągnięcia bardzo drastycznych dysproporcji, które zagrażają funkcjonowaniu j.s.t.

Z racji funkcji pełnionej przez TK (gwaranta poszanowania ustrojowych zasad finansowania j.s.t.) pożądane byłoby wypracowanie w orzecznictwie, mającym już ponad 25-letnią historię, odpowiednich kryteriów i sposobu postępowania, które pozwoliłyby na ocenę przypadków nieoczywistych, charakteryzujących się dolegliwością dla finansów j.s.t., ale niekwalifikowaną, tj. niebędących skrajnymi przypadkami ograniczania omawianych zasad. Tym samym dyrektywa odpowiedniości finansowania zadań j.s.t., a nie niemożliwości ich wykonywania, podlegałaby weryfikacji przez sąd. W konsekwencji zakres gwarancyjny zasady adekwatności mógłby się zwiększyć czy – inaczej mówiąc – osiągnąłby stan wyznaczony przez ustrojodawcę. Nie oznacza to, że w toku badania ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego nie mogłyby ulegać ograniczeniom ze względu na inne zasady i wartości konstytucyjne. Chodzi jednak o to, by doszło do rzeczywistego ważenia tych zasad przez TK w przypadkach, w których ograniczenie nie jest oczywiście nieproporcjonalne. Taki stan rzeczy można byłoby osiągnąć poprzez odwrócenie nieco środka ciężkości w podejściu TK do badanych ograniczeń w takich przypadkach. Być może zatem wykładnia TK powinna się skierować ku konkluzji, zgodnie z którą dozwolone ograniczenie ustrojowych zasad finansowania jest swego rodzaju wyjątkiem. Chodzi o to, by zaktywizować również ustawodawcę, aby dokonując ograniczeń omawianych zasad, uzasadniał je należycie, także w trakcie postępowania przed TK. Pozwoliłoby to na dokładniejszą ocenę proporcjonalności ograniczeń. Przyjęcie przez TK odwrotnej formuły – tj. o ile ingerencja ustawodawcy nie jest „drastyczna", nie narusza istoty zasad, faktycznie nie „przekreśla" dochodów j.s.t., nie wprowadza „oczywistych dysproporcji" między zakresem zadań a dochodami j.s.t., wskutek której j.s.t. nie mogą prawidłowo realizować swoich obowiązków, o tyle nie narusza ona zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t. – otworzyło przed prawodawcą możliwość ograniczania tych zasad w bardzo wielu przypadkach, i to bez należytej argumentacji, wskazującej na proporcjonalność takich ograniczeń. Tym samym, niejako automatycznie, znaczenie dyrektywy odpowiedniości środków finansowych do zadań z art. 167 Konstytucji RP zostało umniejszone. Warto byłoby w tym zakresie postulować, aby sąd konstytucyjny dopuszczał badanie ograniczeń omawianych zasad o stopniu innym niż skrajny, wykorzystując np. rozszerzony, trójstopniowy test proporcjonalności. Konieczne jest wypracowanie przez sąd kryteriów orzeczniczych, które miałyby na celu zobiektywizowanie procesu oceny potencjalnych naruszeń. Wymagałoby to jednak rezygnacji przez TK z tak wysokiego stopnia powściągliwości w przeprowadzanej ocenie.

Biorąc pod uwagę powyższe, trudno jednoznacznie ocenić orzecznictwo TK w badanym zakresie, gdyż na jego treść wpływają także inne uwarunkowania, niezależne od sądu. Niewątpliwie jednak rola, jaką TK odegrał w kształtowaniu ustrojowych zasad finansowania j.s.t., przyczyniła się, co najmniej częściowo, do ograniczenia ich gwarancyjnego charakteru. Obecnie bowiem TK przyznaje jednostkom ochronę wynikającą z tych zasad przed drastyczną, rażącą ingerencją prawodawcy w system finansowania zadań j.s.t. To zaś prowadzi do zwiększenia swobody ustawodawcy w nakładaniu nowych zadań na j.s.t., bez towarzyszącego im adekwatnego – w świetle Konstytucji RP – pokrycia kosztów ich realizacji przez ustawodawcę. TK przy tym uznaje omawiane zasady jako, w znacznej mierze, przepisy o charakterze norm programowych, a nie gwarancji, w których j.s.t. mogą upatrywać rzeczywistych możliwości zobligowania ustawodawcy do należytego ich finansowania, a co najmniej do eliminacji z porządku prawnego regulacji, które nakładają na nie zadania bez zapewnienia im odpowiedniego finansowania. Tym samym można uznać, że jedną z przyczyn wysokiego odsetka orzeczeń TK, w których nie doszło do stwierdzenia naruszenia omawianych zasad, jest przyjęcie przez TK nader powściągliwej pozycji organu, który w swym orzecznictwie oddala się – poza sytuacjami skrajnego naruszenia proporcji między dochodami j.s.t. a kosztami realizacji zadań, uniemożliwiającymi ich wykonanie – od ingerencji w sferę finansowania j.s.t. na rzecz zwiększenia uznania ustawodawcy w tym zakresie.

Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie zagranicznych sądów konstytucyjnych

5.1. Uwagi wprowadzające

W tym rozdziale zostały omówione zidentyfikowane wyroki zagranicznych sądów konstytucyjnych, które dotyczyły ustrojowych zasad finansowania j.s.t. W szczególności odnoszą się one do interpretacji zasady samodzielności, w tym samodzielności finansowej j.s.t., i zasady adekwatności. Orzeczenia zostały przedstawione chronologicznie, w kolejności odpowiadającej krajom ich wydania: Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Litewska, Republika Chorwacji. Podobnie jak w przypadku orzecznictwa polskiego, niektóre wyroki zostały opatrzone komentarzem autorskim. Zagadnienia węzłowe i główne tezy orzecznicze zostały zebrane i omówione w rozdziale 6.

5.2. Wyrok SKRCz z 13.08.2002 r., sygn. Pl. ÚS 1/02[499]

Sprawa dotyczyła zbadania konstytucyjności przepisów ustawy, która pozwalała na przeniesienie przez organy administracji rządowej na rzecz regionów niektórych aktywów, praw i zobowiązań uprzednio należących do państwa (administracji centralnej). Przekazanie to odbywało się każdorazowo na podstawie decyzji właściwego ministra. Wiązało się ono nie tylko z przekazaniem mienia ruchomego i nieruchomości czy dotychczasowych zobowiązań, lecz także z możliwością określenia warunków dalszego zarządzania i dysponowania tak nabytym przez j.s.t. majątkiem. Tymczasem wnioskodawca (sąd pytający) wskazywał, że ustawa nie określiła zakresu i sposobu formułowania przez państwo (ministra) takich warunków. Jego zdaniem zaskarżone przepisy

[499] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/4FDEB7B6-7DEA-4497-4585-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

nie określają szczegółowo przypadków, granic i metod interwencji państwa w samodzielność samorządu, rozumianą jako możliwość swobodnego dysponowania swoim majątkiem we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

SKRCz zgodził się z wnioskodawcą, że zaskarżona regulacja pozwalała na ustalanie warunków dalszego zarządzania i dysponowania przekazanym mieniem przez administrację rządową w sposób arbitralny. Tymczasem państwo może ingerować w sferę samodzielności j.s.t. tylko wtedy, gdy znajduje to uzasadnienie w ochronie innych praw, i tylko w sposób określony w ustawie. Zaskarżone przepisy nie precyzowały należycie zasad i granic ingerencji ministra w samodzielność j.s.t.[500]. Zdaniem SKRCz przepisy te naruszały zasadę samodzielności j.s.t., gdyż przez swoją ogólnikowość i niejasność nie były przewidywalne, wystarczająco precyzyjne i jasne, co charakteryzuje przepisy prawa w demokratycznym państwie prawa[501]. Zaskarżone przepisy tym samym zezwalały na ograniczenie swobody j.s.t. w dysponowaniu własnym majątkiem, będącej ważnym elementem samodzielności finansowej j.s.t.

5.3. Wyrok SKRCz z 5.02.2003 r., sygn. Pl. ÚS 34/02[502]

Wnioskodawcy w tej sprawie domagali się uchylenia ustawy przewidującej przejście stosunku pracy pracowników (urzędników) urzędów rejonowych do odpowiednich j.s.t. ze względu na wygaszenie ich dotychczasowych miejsc pracy (co przewidywała zaskarżona ustawa). Przeniesienie to odbyło się bez własnej decyzji zainteresowanych pracowników oraz bez zgody właściwych j.s.t. Ustawa była konsekwencją wprowadzonej reformy administracyjnej państwa. Wnioskodawcy wskazywali jednak, że takie działanie narusza m.in. prawo do samorządu oraz samodzielność finansową j.s.t. Jednostki zostały bowiem zobowiązane do przyjęcia nowych pracowników (dla których stały się nowym pracodawcą po zlikwidowanych urzędach), a tym samym – bez względu na to, czy pracownicy ci byli niezbędni – do sfinansowania ich zatrudnienia.

Czeski sąd konstytucyjny, badając tę sprawę, konsekwentnie wskazywał na status samorządu terytorialnego jako niezastąpionego składnika rozwoju demokracji, który powinien mieć zdolność do regulowania i kierowania częścią spraw publicznych[503]. Dodawał również, że ustawodawca zwykły jest szeroko

[500] „Jednym z podstawowych atrybutów samorządności jest prawo jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnego gospodarowania własnym mieniem, na własny rachunek i odpowiedzialność".

[501] „Ewentualna przyszła decyzja organu państwowego jest nieprzewidywalna, a w swoich konsekwencjach może naruszać w sposób wiążący równość podmiotów samorządowych".

[502] https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-34-02 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[503] „Sąd Konstytucyjny uważa samorząd terytorialny za niezbędny element rozwoju demokracji. Samorząd terytorialny jest wyrazem prawa i zdolności władz lokalnych, w granicach

uprawniony do określenia spraw, których zarządzanie należy oddać j.s.t. Co istotne, wskazał, że ustawowe dookreślenie zakresu spraw powierzonych j.s.t. nie może nadmierne obciążać samorządu wykonywaniem administracji państwowej. Może to bowiem zagrozić niezależności majątkowej i finansowej samorządu terytorialnego. Szczególnie szerokie wykonywanie uprawnień delegowanych przez organy samorządu terytorialnego, tj. zadań zleconych, zdaniem czeskiego sądu konstytucyjnego, może doprowadzić urzędników j.s.t. do „schizofrenicznej" sytuacji, w której będą oni musieli uwzględniać zarówno interesy terytorialnej wspólnoty mieszkańców, jak i interesy państwa w tym samym czasie[504].

Sąd zauważył jednak, że przeniesienie pracowników zlikwidowanych urzędów powiatowych wiązało się z przekazaniem sprawowania władzy państwowej regionom oraz wybranym miastom i gminom. Gdy zaś wciąż tworzy się regionalny poziom samorządności, można zasadnie wątpić w zdolność regionów do natychmiastowego zapewnienia sprawowania władzy państwowej własnymi siłami. Dotyczy to również nowo uprawnionych miast i gmin, które mimo że istniały znacznie dłużej, nigdy nie dysponowały tak rozbudowanym i wyspecjalizowanym aparatem zawodowym jak regiony. Z tej przyczyny takie ustawowe przejście pracowników sąd konstytucyjny uznał jako środek przejściowy. Niemniej odniósł się do wpływu zaskarżonej regulacji na samodzielność finansową j.s.t. Wskazał, że ustawowe ramy finansowania j.s.t. czy określenie ich zadań nie mogą prowadzić do zapaści finansowej j.s.t.[505]. Ocena wpływu zaskarżonych regulacji na taką samodzielność musi być zatem uzależniona od przyjętego przez władzę centralną sposobu finansowania zadań delegowanych (zleconych), wykonywanych przez j.s.t. Sąd podkreślił zatem, że zawsze – przy okazji badania naruszenia samodzielności finansowej j.s.t. – należy ocenić sposób zapewnienia j.s.t. środków finansowych na realizację

określonych przez prawo, do regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych w granicach ich odpowiedzialności i w interesie społeczności lokalnej. Konstytucja umożliwia tę zdolność m.in. poprzez ustanowienie osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego oraz zapewnienie, że jednostki samorządu terytorialnego dysponują własnym majątkiem i zarządzają własnym budżetem", por. wyrok SKRCz z 19.11.1996 r., sygn. Pl. ÚS 1/96, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-1-96 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[504] „[…] nadmierne obciążenie samorządów wykonywaniem administracji państwowej może zagrozić ich niezależności majątkowej i finansowej. Co więcej, szerokie wykonywanie delegowanych kompetencji przez organy samorządu terytorialnego może doprowadzić jego urzędników do «schizofrenicznej» sytuacji, w której będą musieli brać pod uwagę zarówno interesy wspólnoty terytorialnej mieszkańców, jak i interesy państwa".

[505] „Nie ulega wątpliwości, że ramy finansowania jednostek samorządu terytorialnego i określenie ich zadań nie mogą prowadzić do ich zapaści finansowej, przy zachowaniu gospodarności".

zadań im powierzonych. W omawianej sprawie sąd zaznaczył, że przepisy zapewniające finansowanie dla j.s.t. nie były do końca jasne. Poszczególne ustawy o samorządzie terytorialnym przewidywały transfery z budżetu centralnego na wykonywanie zadań administracji państwowej przez j.s.t., jednak nie formułowały bardziej szczegółowych wytycznych ustalania wysokości transferów, nie określały procedury negocjowania tej wysokości czy mechanizmu rozstrzygania sporów. Co ciekawe, mimo tej konstatacji sąd konstytucyjny uznał, że przepisy te mogą być nadal interpretowane w sposób zgodny z Konstytucją RCz, tak aby stanowiły gwarancję finansową dla ponoszonych przez j.s.t. kosztów realizacji zadań administracji państwowej. Czeski sąd konstytucyjny powstrzymał się – jak to określił – od przedwczesnej interwencji. Wskazał jednak, że podjąłby działanie, gdyby wysokość transferu lub okoliczności jego przekazania wyraźnie nie odpowiadały zadaniom przydzielonym j.s.t. Dodał, że nieodpowiednie finansowanie sprawowania władzy państwowej w przekazanym j.s.t. zakresie zagraża istnieniu funkcjonalnego samorządu terytorialnego[506]. Zasady wyrażone w Konstytucji RCz i EKSL zostałyby w ten sposób naruszone. Sposób finansowania sprawowania władzy państwowej przez j.s.t. przy założeniu, że wkład (finansowy) państwa jest wystarczający do realizacji powierzonych zadań, nie stanowi zagrożenia dla autonomii j.s.t. zgodnie z Konstytucją RCz i EKSL. SKRCz dodał, że pożądane byłoby bardziej szczegółowe uregulowanie finansowania wykonywania przez j.s.t. zadań zleconych.

W omawianym wyroku SKRCz wskazał na przesłanki naruszenia zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t., które identyfikuje z oczywistą, ewidentną nieadekwatnością zadań powierzonych j.s.t. do przekazanych jej środków. Ponadto SKRCz zachował się powściągliwie w stosunku do oceny zaskarżonych regulacji, mając na względzie, że były one częścią ówczesnej reformy samorządowej. Korzystając ze swego szerokiego uznania

[506] „Obecne ustawodawstwo nie jest do końca jasne. Poszczególne ustawy o samorządzie lokalnym przewidują składki na wykonywanie administracji państwowej w ramach przekazanych kompetencji (art. 62 ustawy o gminach, art. 29 ust. 2 ustawy o regionach, z późniejszymi zmianami). Decyzje w sprawie tej składki podejmuje organ wykonawczy państwa (rząd Republiki Czeskiej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Finansów). Przepisy te nie formułują bardziej szczegółowej dyrektywy dotyczącej określania wysokości składki, nie ma też zarysu procedur negocjowania tej kwoty ani mechanizmów rozstrzygania sporów. Ścisłe przepisy ustawowe dotyczące składek można jednak nadal interpretować w sposób zgodny z Konstytucją i prawem międzynarodowym, tak aby stanowiły one gwarancję ekonomicznie poniesionych kosztów wykonywania administracji państwowej w ramach kompetencji delegowanych. Sąd Konstytucyjny zamierza zatem powstrzymać się od przedwczesnej interwencji. Podjąłby jednak działania, gdyby uznał, że wysokość dofinansowania lub okoliczności jego przyznania były ewidentnie nieadekwatne do zadań powierzonych jednostce samorządu terytorialnego. Niewystarczające finansowanie wykonywania delegowanych uprawnień zagraża samemu istnieniu efektywnych władz lokalnych. Tym samym naruszone zostałyby zasady wyrażone w Konstytucji i Karcie".

orzeczniczego, stwierdził, że nie dochodzi do naruszenia omawianych zasad, choć zauważył, że regulacje dotyczące finansowania j.s.t. nie są dostatecznie precyzyjne.

5.4. Wyrok SKRCz z 24.06.2003 r., sygn. Pl. ÚS 39/02[507]

W tej sprawie SKRCz badał zgodność z Konstytucją RCz przepisów wydanych przez j.s.t. w zakresie opłat lokalnych za obsługę systemu zbierania, gromadzenia, transportu, sortowania, wykorzystywania i usuwania odpadów komunalnych. Wnioskodawca zarzucał, że zaskarżone regulacje stanowią przekroczenie ustawowego uprawnienia j.s.t. do uszczegółowienia systemu zagospodarowania odpadów na jej terenie. Wprowadzona opłata miała charakter podatku lokalnego, co zdaniem j.s.t. wynikało z jej kompetencji ustrojowej do ustalania opłat i podatków lokalnych, mieszczącej się w samodzielności finansowej j.s.t. Zaskarżona regulacja przewidywała m.in.: wysokość opłaty, sposób jej pobierania (terminy) oraz jej naliczania (od osób zameldowanych i innych, np. zamieszkujących wspólnie w jednym gospodarstwie domowym). Jednostka opierała się w zakresie ustalenia kręgu adresatów opłaty m.in. na stosownych, prowadzonych rejestrach ludności i oświadczeniach właścicieli.

SKRCz zasadniczo potwierdził swobodę j.s.t. (ograniczoną zakresem ustawowym) do ustalania opłat i podatków lokalnych. Wskazał, że zaskarżone rozporządzenie gminne stanowiło wykonanie oczekiwania ustawodawcy w zakresie finansowania zbiórki odpadów komunalnych, tj. uszczegóławiało odpowiednie przepisy ustawy o opłatach lokalnych dla konkretnej sytuacji gminy za pośrednictwem jej organu samorządowego. Przepisy ustawy o opłatach lokalnych stanowiły bowiem o opłacie za funkcjonowanie lokalnego systemu gospodarowania odpadami. Powiązanie zaś jej z mieszkańcem zameldowanym na pobyt stały i innymi właścicielami wynikało z tego, zdaniem SKRCz, że to właśnie te osoby były wytwórcami odpadów komunalnych, których odbiór miała zapewnić gmina z wpływów z przedmiotowej opłaty. SKRCz uznał jednak niektóre przepisy zawarte w zaskarżonym rozporządzeniu gminnym jako niezgodne z ustawą o opłatach lokalnych, a tym samym – z Konstytucją RCz. Zdaniem sądu możliwość złożenia oświadczenia ze skutkiem dla innej osoby, karanie wspólnego przedstawiciela za niedopełnienie obowiązku niepieniężnego (tj. zgłoszenia/rejestracji) oraz opłata stosowana poza zakresem ustawy wobec osób, w stosunku do których obowiązek uiszczenia opłaty wygasł, naruszały ustawowo i konstytucyjnie przyznaną j.s.t. swobodę w kształtowaniu podatków i opłat lokalnych. Swoboda finansowa gminy w zakresie

[507] https://www.usoud.cz/en/decisions/2003-06-24-pl-us-39-02-waste-ordinance (dostęp: 16.04.2024 r.).

ustalania takich danin ograniczona jest bowiem materią ustawy. Tymczasem część przepisów uchwalonych przez gminę naruszała zakres materii przeznaczonej dla niej do uregulowania w ramach regulacji lokalnych (w odniesieniu do systemu gospodarki odpadami).

Wyrok ten jest przykładem rozumienia przez SKRCz ograniczonego charakteru władztwa daninowego j.s.t. To bowiem ustawodawca decyduje, jaki zakres kompetencji zostanie przyznany j.s.t. w zakresie ustalania opłat i innych danin lokalnych. Jednostki nie mogą tego zakresu przekraczać w ramach wykonywania władztwa daninowego.

5.5. Wyrok SKRCz z 9.07.2003 r., sygn. Pl. ÚSD 5/03[508]

W tym wyroku czeski sąd konstytucyjny dokonał omówienia zasady adekwatności na kanwie sprawy, która dotyczyła oceny zgodności z Konstytucją RCz przepisów wprowadzających reformę administracyjną państwa (w tym samorządu terytorialnego). Przepisom tym zarzucano arbitralne ustalenie przez ustawodawcę – bez opinii j.s.t. – że wybrane rzeczy, prawa i obowiązki, należące wcześniej do państwa, przeszły na rzecz j.s.t. (regionów i gmin). Przepisy te nie przewidywały wyrażenia przez j.s.t. odpowiedniej zgody lub sprzeciwu na takie działanie ustawodawcy. Z tej przyczyny określone wydziały administracji państwowej i organy finansowane przez państwo stawały się automatycznie podmiotami zależnymi od j.s.t. Działanie takie zostało jednak przeprowadzone bez towarzyszącego przyznania j.s.t. odpowiednich środków finansowych, które zapewniałyby długoterminową stabilność finansową j.s.t. po takim transferze (np. przeniesiono na rzecz j.s.t. zakłady opieki zdrowotnej, które były uprzednio obciążone dużymi długami). Zdaniem wnioskodawców przepisy te pośrednio prowadziły także do niedopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne prawo do samorządu terytorialnego, naruszały gwarantowane konstytucyjnie stosunki między państwem a j.s.t., a także naruszały prawo własności j.s.t. Wskazywano również, że przez takie przekazanie mienia j.s.t. obowiązki należące wcześniej do państwa, w tym te związane z odpowiedzialnością za długi, przechodzą na regiony i gminy, a w ten sposób państwo niedopuszczalnie spłaca swoje własne zadłużenie (zadłużenie swoich organizacji), zwłaszcza w dziedzinie opieki zdrowotnej. Jednostki zobowiązane były ponadto do zagwarantowania prowadzenia dotychczasowej działalności przez przejęte podmioty co najmniej przez 10 lat.

[508] https://www.usoud.cz/en/decisions/2003-07-09-pl-usd-5-03-territorial-self-government-unit (dostęp: 16.04.2024 r.).

Czeski sąd konstytucyjny, bazując na ugruntowanej linii orzeczniczej[509], podkreślił, że oczywiste jest, iż samorząd terytorialny stanowi niezastąpiony składnik demokracji i jest wyrazem zdolności organów lokalnych do regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych w granicach prawa, na własną odpowiedzialność i w interesie miejscowej ludności. Dodał, że w demokratycznym państwie prawa immanentny dla samorządności musi być postulat, aby j.s.t. miały realną możliwość załatwiania spraw, do których wykonywania zostały powołane. Tym samym j.s.t. muszą mieć – poprzez autonomiczne podejmowanie decyzji przez swoje organy przedstawicielskie – możliwość swobodnego wyboru sposobu gospodarowania środkami finansowymi, którymi dysponują. To właśnie samodzielne zarządzanie własnym majątkiem, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność, jest atrybutem samorządności. Sąd konstytucyjny w tym zakresie wskazał, że samodzielność finansowa j.s.t. jest jedną z gwarancji realnego wykonywania zadań przez samorząd. Ponadto podkreślił, że warunkiem koniecznym skutecznego wykonywania funkcji j.s.t. jest posiadanie własnych, odpowiednich zasobów finansowych lub majątkowych[510]. Jeśli chodzi o przedmiot reformy, to decentralizacja zadań i związane z tym przenoszenie własności na j.s.t. (w tym przeniesienie lub kontynuacja zobowiązań transferowanych podmiotów do j.s.t.) nie zostały z góry uznane za rozwiązania konstytucyjnie niedopuszczalne. Sąd zaznaczył jednak, że ustawodawca musi powiązać je z odpowiednim systemem podatków, dotacji i podobnych płatności. Państwo nie powinno bowiem wyzbywać się odpowiedzialności za długi powstałe w okresie zarządzania przekazanym majątkiem, a będące skutkiem wcześniejszego nierentownego korzystania z praw majątkowych przez państwo. Czeski sąd konstytucyjny w omawianej sprawie doszedł

[509] Por. wyroki SKRCz: sygn. Pl. ÚS 1/96; z 19.01.1999 r., sygn. Pl. ÚS 17/98, https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%2017-98.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

[510] „[…] the following postulate must be immanent to self-government, as an important element of a democratic state governed on the rule of law: that a TSU must have a realistic possibility to handle matters and issues of local significance, including those which by their nature exceed the regional framework and which it handles in its independent jurisdiction, on the basis of free discretion, where the will of the people is exercised at the local and regional level in the form of representative democracy and only limited in its specific expression by answerability to the voter and on the basis of a statutory and constitutional framework (Art. 101 par. 4 of the Constitution). Thus, territorial self-governing units representing the territorial society of citizens must have – through autonomous decision-making by their representative bodies – the ability to freely choose how they will manage the financial resources available to them for performing the work of self-government. It is this management of one's own property independently, on one's own account and own responsibility which is the attribute of self-government. Thus, a necessary prerequisite for effective performance of the functions of territorial self-government is the existence of its own, and adequate, financial or property resources".

do przekonania, że takie przenoszenie własności (mienia) oraz odpowiedzialności za zobowiązania na j.s.t. w ramach reformy administracyjnej państwa może zagrozić swobodzie j.s.t. w gospodarowaniu środkami finansowymi, tj. samodzielności finansowej j.s.t. Ustawodawca zwykły może uszczegóławiać: treść zadań przekazanych j.s.t., organizację samorządu terytorialnego, ramy zarządzania jego finansami, alokację poszczególnych aktywów i środków finansowych j.s.t. Niemniej, opierając się na art. 9 ust. 1 i 2 EKSL, j.s.t. są uprawnione w ramach krajowej polityki gospodarczej do posiadania odpowiednich własnych środków finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować. Wysokość tych środków powinna być zaś współmierna do zadań przewidzianych dla j.s.t. w konstytucji i ustawach. W związku z tym działania ustawodawcy mające na celu uszczegóławianie zasad finansowania j.s.t. nie mogą doprowadzić do zapaści finansowej jednostek[511]. Ponadto niedostateczne finansowanie sprawowania władzy państwowej przez j.s.t. zagraża istnieniu samorządu terytorialnego. Mimo tak rozległego wyjaśnienia zasady adekwatności czeski sąd konstytucyjny nie stwierdził jednak jej naruszenia w omawianej sprawie. Uargumentował to bowiem charakterem zaskarżonej regulacji, która była wydarzeniem epizodycznym (jednorazowym) i transformującym. Skutki prawne zaskarżonych przepisów powstały *ex lege* przed rozpoznaniem sprawy przez sąd konstytucyjny. Tym samym, zdaniem sądu, zdolność zakwestionowanych norm do tworzenia konsekwencji w przyszłości jest w ten sposób całkowicie wyczerpana. Korzystny wyrok sądu, mający skutek *ex nunc*, nie mógłby już zatem zmienić niczego w zastałej sytuacji.

Czeski sąd konstytucyjny zwrócił uwagę, że obowiązek j.s.t. do zagwarantowania prowadzenia przez 10 lat takiej samej działalności przez przejęte podmioty godzi w swobodę dysponowania przez j.s.t. własnym majątkiem (a więc szerzej – w swobodę finansową j.s.t.). Na okoliczność zbadania wpływu omawianej regulacji na samodzielność finansową j.s.t. sąd zastosował test proporcjonalności (konieczność, adekwatność, proporcjonalność *sensu stricto*). Uznał bowiem, że skoro taka regulacja może ograniczać swobodę finansową j.s.t., to należy zweryfikować, czy jest to ograniczenie legalne, czy niezgodne z Konstytucją RCz, jako niespełniające przesłanek testu proporcjonalności. Sąd stwierdził, że zaskarżona regulacja stanowi oczywistą nieproporcjonalność

[511] „Art. 9 par. 1 of the Charter provides that local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers, and these shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law (Art. 9 par. 2 of the Charter). In the cited judgment the Constitutional Court stated that the framework for financing TSUs (just like the definition of their roles) may not, while maintaining sound finances, lead to their financial collapse".

w stosunku do zamierzonego celu. Jego zdaniem ograniczała ona uprawnienia j.s.t., składające się na samodzielność j.s.t. (w zakresie dysponowania własnym majątkiem) do tego stopnia, że negatywne skutki zaskarżonych przepisów przewyższały ich korzyści (główną korzyścią miało być zachowanie interesu publicznego)[512]. Sąd zaznaczył, że z podstawowej triady praw majątkowych (*ius possidendi, ius utendi et ius fruendi, ius disponendi*) prawo j.s.t. do używania i rozporządzania własnością, w zakresie możliwości przeniesienia przez j.s.t. takiego prawa na inną osobę, zostaje naruszone, i to przez 10 lat. Ograniczenie takie mogłoby być uznane za legalne jedynie wtedy, gdyby przepisy nakazywały j.s.t. zagwarantowanie działalności przejętych podmiotów absolutnie w niezbędnym zakresie czasowym, tj. takim, który można byłoby rozumieć jako okres minimalny i *prima facie* „przejściowy".

W wyroku tym SKRCz potwierdził swoje rozumienie naruszenia zasady adekwatności, wskazując na przypadek skrajnej zapaści j.s.t. spowodowanej tym naruszeniem. Świadczy to o tym, że sąd konstytucyjny decyduje się tylko na uchylenie regulacji o kwalifikowanym stopniu dolegliwości dla finansów

[512] „The decision-making practice of the Constitutional Court indicates that fundamental rights and freedoms may be limited in the event of their conflict with another constitutionally protected value which does not have the nature of a fundamental right or freedom, including in the event of an urgent public interest. The limitation considered must then be reviewed in terms of the principle of proportionality – see judgments of the Constitutional Court in the matters file no. Pl. ÚS 4/94, file no. Pl. ÚS 15/96, file no. Pl. ÚS 25/97, file no. Pl. ÚS 16/98, and file no. Pl. ÚS 3/02 – of which judgment file no. Pl. ÚS 15/96 also concerned the constitutionality of limiting the property right of a self-governing unit, and the matter now under consideration can draw on the conclusions reached in that judgment. Thus it must be said that the present limitation of property rights enables reaching the pursued aim, that of observing the legitimate public interest in the existence of social, education and health care facilities (the criterion of suitability, or the principle of capability to fulfill the purpose). The criterion of necessity, as another component of the principle of proportionality, then arises from the very need to continually preserve (for a certain period of time) the existence of these facilities, including in view of the fundamental right enshrined in Art. 31 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The restriction also does not appear disproportionate when evaluating the gravity of both protected values, and in view of the generally acceptable and share hierarchy of values it can not be absolutely rejected in the given context. However, its limitation in time should not be determined only by a relatively short transitional time period, in which the necessary experience is to be acquired which permits responsible handling of the property in the free discretion of the owner, i.e. the relevant TSU. However, the detriment to a fundamental right guaranteed by Art. 11 par. 1 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms limited by a ten year period, appears obvious disproportionate in relation to the intended aim, as it restricts this right so much that its negative consequences – because of its "temporariness," which is excessively long in terms of time – exceed the positive points, the pursuit of a public interest. Thus, from the viewpoint of the principle of proportionality, the contested provisions obviously do not meet the criterion of proportionality in the narrower sense".

j.s.t. Omówił także, jak należy stosować trójstopniowy test proporcjonalności ograniczeń ingerujących w prawa majątkowe j.s.t., co należy przyjąć pozytywnie. W szczególności badanie przesłanki proporcjonalności *sensu stricto* doprowadziło SKRCz do uznania części zakwestionowanej regulacji jako niezgodnej z Konstytucją RCz.

5.6. Wyrok SKRCz z 14.06.2005 r., sygn. Pl. ÚS 1/05[513]

Sąd konstytucyjny w tej sprawie badał zgodność z przepisami ustawowymi oraz Konstytucją RCz rozporządzenia uchwalonego przez j.s.t. (prawo lokalne). Odnosiło się ono do ustalenia opłat lokalnych m.in. za korzystanie z przestrzeni publicznej (drogi, chodniki, zieleń publiczna i inne miejsca ogólnodostępne), bez ograniczeń, dla wszystkich, bez względu na ich status właścicielski, poprzez przeznaczenie ich na magazyny. Wnioskodawca zarzucił j.s.t. wyjście poza ustawowe ramy przyznania jej kompetencji do uchwalenia podatków i opłat lokalnych przede wszystkim dlatego, że – jego zdaniem – pojęcie przestrzeni publicznej było określone nieprecyzyjnie. To zaś naruszyło zasadę dostatecznej określoności przepisów podatkowych. Takie działanie, zdaniem wnioskodawcy, wykraczało poza przyznaną konstytucyjnie j.s.t. samodzielność finansową w postaci możliwości nakładania na mieszkańców danin lokalnych.

SKRCz wskazał, że gmina nie przekroczyła swoich uprawnień wynikających z ustawy o opłatach i podatkach lokalnych, które mogły zgodnie z nią dotyczyć opłat za korzystanie z przestrzeni publicznej, polegających na umieszczaniu obiektów magazynowych. Sąd wskazał, że gminie przysługuje szerokie uznanie w zakresie ustalania opłat i podatków lokalnych, a z nadużyciem takiej swobody można mieć do czynienia, gdy regulacja gminna w szczególności dąży do celu, który nie jest legitymowany przez przepisy prawa, albo gdy prowadzi do zaniedbania istotnych kwestii podczas podejmowania decyzji w zakresie danin[514]. SKRCz podzielił jednak częściowo argumentację wnioskodawcy. Powołał się przy tym na swoje dotychczasowe orzecznictwo, zgodnie z którym władztwo podatkowe gmin, a szerzej – swoboda finansowa j.s.t., jest ograniczone zasadą pewności prawa, zwłaszcza jeżeli j.s.t. korzystają ze swej swobody, wprowadzając określone daniny lokalne[515]. Zdaniem sądu konstytucyjnego regulacje, które zezwalają na określenie przez gminy opłat za

[513] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/CE031F36-B2F2-4BCE-45B1-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

[514] Por. wyrok SKRCz z 22.03.2005 r., sygn. Pl. ÚS 63/04, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-63-04 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[515] Por. wyrok SKRCz z 25.10.1995 r., sygn. Pl. ÚS 14/95, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-14-95 (dostęp: 16.04.2024 r.).

korzystanie z przestrzeni publicznej, wiążą się z obowiązkiem gmin do dookreślenia w ramach przyjmowanych rozporządzeń lokalnych nie tylko stawki czy sposobu i terminu poboru opłat, lecz także szczegółowego zakresu przestrzeni, której opłaty mają dotyczyć. Tym samym gmina powinna wskazać konkretne nazwy miejsc (np. ulic) oraz dokładnie scharakteryzować położenie tych przestrzeni na terenie gminy, tak aby zagwarantować pewność prawa (dla osób podlegających takim opłatom). Tymczasem zaskarżona regulacja nie spełniała powyższych wymogów i w związku z tym została częściowo uznana za niezgodną z Konstytucją RCz – jako wykraczająca poza przyznaną j.s.t. swobodę w określaniu danin lokalnych.

5.7. Wyrok SKRCz z 27.09.2006 r., sygn. Pl. ÚS 51/06[516]

W przedmiotowej sprawie zarzucano niedopuszczalne ograniczenie przez prawodawcę samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej, w wyniku przyjęcia przepisów dotyczących utworzenia sieci publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zakładały one, że sieć ta miała składać się zarówno z zakładów opieki zdrowotnej obecnie istniejących (wymienionych w ustawie), jak i z zakładów opieki zdrowotnej nowo utworzonych. Zakłady opieki zdrowotnej wymienione w ustawie zostały włączone bezpośrednio *ex lege* do publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Były to w szczególności zakłady opieki zdrowotnej, których założycielem były gminy lub regiony, oraz zakłady opieki zdrowotnej o formie prawnej spółek handlowych, których wspólnikami lub akcjonariuszami były także gminy i regiony. Wnioskodawcy wskazali, że w zakresie, w jakim poszczególne zakłady opieki zdrowotnej, w tym aktywa, prawa i obowiązki związane z ich istnieniem, zostały przeniesione na własność gmin i regionów na mocy wcześniejszych przepisów, jednostki te stały się ich „właścicielami". Kwestionowane przepisy, zdaniem wnioskodawców, pozbawiały jednak regiony możliwości decydowania o istnieniu oraz funkcjonowaniu przejętych i utworzonych zakładów. Ministerstwo Zdrowia miało być uprawnione do decydowania o zakresie i rodzajach opieki zdrowotnej, która powinna być świadczona w tych zakładach, z możliwością minimalnej ingerencji w te sprawy świadczeniodawcy, którym pozostawał samorząd terytorialny (jako właściciel). Podnoszono ponadto, że zaskarżone przepisy nie gwarantowały rekompensaty od państwa za działalność zakładów, która miała zostać określona przez ministerstwo. Naruszało to, zdaniem wnioskodawców, zasadę samodzielności finansowej j.s.t. i zasadę adekwatności. Podnoszono również naruszenie prawa własności j.s.t. przez to, że jednostki miały

[516] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/843CDFF4-F7B6-4820-45C1-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

być pozbawione możliwości decydowania o dysponowaniu majątkiem, gdyż zakład opieki zdrowotnej miał wykonywać zadania nałożone na niego ustawą i decyzją ministerstwa. W przypadku naruszenia tych obowiązków możliwe było nałożenie grzywien w znacznej wysokości albo na j.s.t. jako założyciela publicznego zakładu opieki zdrowotnej, albo na zakład opieki zdrowotnej. Wnioskodawcy zarzucili ustawie, że nie odnosiła się do tak fundamentalnych kwestii, jak spłata zobowiązań państwa zaciągniętych przed 31.12.2002 r., które z dniem 1.01.2003 r. zostały przekazane regionom lub gminom. Ich zdaniem ustawa nakładała w ten sposób niedopuszczalne obciążenie na sytuację finansową władz lokalnych.

SKRCz podzielił częściowo argumentację wnioskodawców w przedstawionym zakresie. Wskazał, że na podstawie ustaw regiony i gminy tworzą placówki medyczne i zarządzają nimi w sposób niezależny. Zapewnienie opieki zdrowotnej należy zatem do niezależnych kompetencji regionalnych j.s.t., w które państwo może ingerować tylko wtedy, gdy wymaga tego ochrona prawa, i tylko w sposób określony w ustawie. Zaznaczył, że zaskarżone przepisy oznaczały zasadnicze zerwanie swobody j.s.t. w odniesieniu do prowadzenia zakładów poprzez ustawową zmianę formy prawnej zakładów opieki zdrowotnej niezależnie od woli tych jednostek, a ponadto poprzez poddanie działalności tych zakładów (których założycielami są regiony i gminy) uprawnieniom zarządczym i kontrolnym Ministerstwa Zdrowia. Powyższe minimalizowało zakres swobody j.s.t., w tym swobody finansowej w dziedzinie ochrony zdrowia, pozostawiając decydującą rolę w tej dziedzinie ministerstwu. SKRCz stwierdził, że decentralizacja zadań i związany z nią transfer własności nie są konstytucyjnie niedopuszczalne[517]. Połączenie tego kroku z późniejszym przekazaniem lub dalszą kontynuacją zobowiązań związanych z tym majątkiem powinno jednak zakładać rozwiązania związane z systemem podatków, subwencji i podobnych danin (rekompensatę). Państwo nie powinno zwalniać się z odpowiedzialności za długi powstałe w trakcie zarządzania przekazanym majątkiem[518]. SKRCz wskazał jednak, że zaskarżona ustawa była aktem jednorazowym, a skutki prawne związane z analizowanymi przez sąd przepisami wystąpiły już *ex lege* z dniem 1.01.2003 r. Tymczasem korzystne orzeczenie SKRCz, wywołujące skutki *ex nunc*, nie mogłoby już zmienić istniejącego stanu rzeczy. Z tego względu sąd konstytucyjny nie uznał zarzutów o ograniczeniu swobody j.s.t.

---

[517] Por. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚSD 5/03.

[518] „Decentralizacja zadań i związany z nią transfer własności nie są czymś konstytucyjnie niedopuszczalnym. Połączenie tego kroku z późniejszym przekazaniem lub kontynuacją zobowiązań związanych z tym majątkiem zakłada dalsze rozwiązania, związane z systemem podatków, subwencji i podobnych danin. Państwo nie powinno [...] zwalniać się z odpowiedzialności za długi powstałe w trakcie zarządzania przekazanym majątkiem".

SKRCz przychylił się do zarzutów związanych z naruszeniem własności j.s.t. Jego zdaniem ustawodawca niewystarczająco uzasadnił przekazanie części placówek służby zdrowia na własność j.s.t., a następnie ponowne przekazanie części z nich na teren publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Zdaniem SKRCz stanowiło to naruszenie własności jednostek. Argumentacja prawodawcy – skupiająca się wokół realizacji przez niego obowiązku przejęcia odpowiedzialności za rzeczywiste zagwarantowanie praw podstawowych w zakresie ochrony zdrowia – nie była przekonująca dla sądu. Ponadto SKRCz wskazał, że zaskarżone przepisy prowadziły do obciążenia regionów nadmiernymi wydatkami, które były zobowiązane w wyjątkowych sytuacjach do utworzenia zakładu opieki zdrowotnej za gminy. Prawodawca, nakładając taki obowiązek na j.s.t., nie przewidział odpowiedniej rekompensaty, co – zdaniem sądu – ingerowało w istnienie własnych i wystarczających zasobów finansowych lub majątkowych j.s.t. i podważało możliwość faktycznego wykonywania zadań przez j.s.t. („wykonywania samorządu")[519].

Wyrok ten jest przykładem szczegółowej analizy proporcjonalności ograniczeń wprowadzonych przez ustawodawcę. SKRCz bardzo rozlegle (pkt 57–74 orzeczenia) analizował zgodność zaskarżonych regulacji z zasadą proporcjonalności. Orzeczenie w sposób modelowy pokazuje, że podjęta przez sąd decyzja została oparta na szczegółowej analizie skutków regulacji dla ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Taki sposób przeprowadzania kontroli konstytucyjności ograniczeń należy przyjąć pozytywnie.

5.8. Wyrok SKRCz z 2.04.2013 r., sygn. Pl. ÚS 6/13[520]

W tej sprawie SKRCz oceniał zgodność z Konstytucją RCz regulacji ustawowej oraz regulacji podustawowej przyjętej przez Ministra Finansów, czasowo zawieszającej możliwość kontrolowania przez gminy funkcjonowania na ich terenie interaktywnych terminali wideoloterii. Tymczasem gminy

[519] „Powiat jest więc zobowiązany do realizacji zadań wynikających z porządku konstytucyjnego państwa (Karty i umów międzynarodowych) na własny koszt, bez możliwości skutecznego wpływania na utworzenie publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Z drugiej strony, z zaskarżonych przepisów nie wynika, by państwo w jakikolwiek sposób gwarantowało ze środków publicznych finansowe zaopatrzenie nowo utworzonego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Jak stwierdził już SKRCz w cytowanym wyżej orzeczeniu w sprawie o sygn. Pl. ÚS 5/03: «Samodzielne gospodarowanie własnym majątkiem na własny rachunek i własną odpowiedzialność jest atrybutem samorządności. Niezbędnym warunkiem efektywnego wykonywania funkcji samorządu terytorialnego jest zatem istnienie własnych i wystarczających zasobów finansowych lub majątkowych»".

[520] https://www.usoud.cz/en/decisions/2013-04-02-pl-us-6-13-regulation-of-gambling (dostęp: 16.04.2024 r.).

zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa miały kompetencję do wydawania powszechnie obowiązujących rozporządzeń w powyższym zakresie. Wnioskodawca zakwestionował tę regulację jako ingerującą w konstytucyjnie gwarantowane prawo gmin do samorządu i ich samodzielność. Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis utrudniał gminom kontrolę i ewentualne unieważnienie zezwoleń na prowadzenie interaktywnych terminali loterii wideo wydanych przez Ministra Finansów. Wskazał, że zgodnie z orzecznictwem SKRCz[521] jest to kwestia, której uregulowanie wchodzi w zakres konstytucyjnie zagwarantowanych uprawnień gmin.

SKRCz wskazał, że jego wcześniejsze orzecznictwo dość restrykcyjnie interpretowało prawo gmin do samorządu (w szczególności w odniesieniu do wykonywania ich kompetencji do wydawania powszechnie obowiązujących rozporządzeń), jednakże w 2007 r.[522] dokonał on ponownej oceny wcześniejszej praktyki orzeczniczej, ustanawiając nowe podejście, znacznie bardziej korzystne dla gmin. SKRCz uznał, że treść prawa gmin do samorządu stała się częścią szerszej świadomości prawnej, a na podstawie ustawy o gminach (o ustroju gmin) w sposób materialny ustawodawca określił obszary, w których gminy mogły wydawać powszechnie obowiązujące rozporządzenia. SKRCz podkreślił, że w odniesieniu do konstytucyjnych gwarancji prawa do samorządu terytorialnego nie można kierować się wyłącznie brzmieniem ustawy, ponieważ prawo do samorządu terytorialnego ma również (niezależnie od postanowień ustawy) własną treść konstytucyjną. Z tego powodu ustawa czy inne akty podustawowe nie mogą eliminować treści konstytucyjnie gwarantowanego prawa do samorządu terytorialnego[523]. SKRCz wskazał przy tym, że w sferze właściwości samorządowej gmin leży wydawanie przez ich odpowiednie organy powszechnie obowiązujących rozporządzeń. Obejmuje ono sprawy o przeważającym skutku lokalnym lub regionalnym, których regulacja realizuje interesy gminy i jej obywateli (np. lokalne sprawy porządku publicznego, utrzymanie czystości ulic i innych przestrzeni publicznych, ochrona środowiska, zieleń na terenach zabudowanych i inna zieleń publiczna, korzystanie z obiektów gminnych służących potrzebom publicznym, rozwój terytorialny gminy)[524].

---

[521] Por. wyroki SKRCz: z 14.06.2011 r., sygn. Pl. ÚS 29/10, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-29-10 (dostęp: 16.04.2024 r.); z 7.09.2011 r., sygn. Pl. ÚS 56/10, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-56-10_1 (dostęp: 16.04.2024 r.); z 27.09.2011 r., sygn. Pl. ÚS 22/11, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-22-11_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[522] Por. wyrok SKRCz z 11.12.2007 r., sygn. Pl. ÚS 45/06, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-45-06_ (dostęp: 16.04.2024 r.).

[523] Por. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 56/10.

[524] Por. wyrok SKRCz z 22.05.2007 r., sygn. Pl. ÚS 30/06, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-30-06_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Jedną z takich spraw, zdaniem SKRCz, jest podejmowanie decyzji o tym, czy i gdzie loteria lub jakikolwiek inny podobny zakład hazardowy (w tym interaktywne terminale loterii wideo) mogą być zlokalizowane na terytorium gminy. Jest to kwestia porządku lokalnego i sama w sobie podlega samorządowej jurysdykcji gmin, ponieważ mają one konstytucyjne gwarancje kontrolowania tych spraw[525], a obowiązkiem Ministerstwa Finansów jest zapewnienie poszanowania konstytucyjnie gwarantowanego prawa do samorządu[526].

SKRCz zdecydował o przeprowadzeniu testu proporcjonalności zaskarżonej regulacji, opierającego się na: (i) kryterium przydatności, tj. odpowiedzi na pytanie, czy instytucja ograniczająca określone prawo podstawowe pozwala na osiągnięcie zamierzonego celu; (ii) kryterium ważenia praw i wolności podstawowych (kryterium konieczności), polegającym na porównaniu środków prawnych ograniczających określone prawo lub wolność podstawową z innymi środkami pozwalającymi na osiągnięcie tego samego celu bez naruszania praw i wolności podstawowych; (iii) kryterium skupiającym się na porównaniu znaczenia obu kolidujących praw podstawowych[527]. SKRCz już w ramach badania kryterium przydatności uznał, że żaden z przedstawionych celów kwestionowanego przepisu nie może być uznany za uzasadniający ingerencję w prawo gmin do samorządu. Wskazał m.in., że oczekiwania operatorów interaktywnych wideoloterii co do zniesienia, choćby czasowego, ich kontroli za pomocą powszechnie obowiązujących rozporządzeń wydawanych przez gminy nie uzasadniają niekonstytucyjnego ograniczenia samodzielności j.s.t. Operatorzy interaktywnych wideoloterii – tak jak każdy podmiot prawa – powinni być świadomi ryzyka, że ich sfera prawna może zostać naruszona w wyniku uchwalenia, zmiany lub uchylenia przepisów prawa, w tym powszechnie obowiązujących rozporządzeń gmin. Sąd konstytucyjny stwierdził, że nie można postrzegać założenia operatorów interaktywnych terminali loterii wideo, polegającego na tym, że praktyka administracyjna związana z lekceważeniem prawa gmin do samorządu będzie kontynuowana, jako uzasadnionego oczekiwania (prawodawcy) w świetle kryterium przydatności. SKRCz uznał zatem, że prawodawca, uchwalając zaskarżoną regulację, naruszył kryterium przydatności,

---

[525] Por. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 56/10.

[526] Sugeruje to również fakt, że wniosek o uchylenie zaskarżonego przepisu został złożony nie tylko przez miasto Klatovy, lecz także w innych postępowaniach przez miasta Frýdlant nad Ostravicí i Židlochovice, por. wyroki SKRCz: z 16.07.2013 r., sygn. II. ÚS 2335/12, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-2335-12_1 (dostęp: 16.04.2024 r.); z 18.06.2013 r., sygn. III ÚS 2336/12, https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?print=1&id=79763 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[527] Por. wyroki SKRCz: z 12.10.1994 r., sygn. Pl. ÚS 4/94, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-4-94 (dostęp: 16.04.2024 r.); z 20.06.2006 r., sygn. Pl. ÚS 38/04, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-38-04 (dostęp: 16.04.2024 r.).

a tym samym regulacja ta w sposób nieproporcjonalny ingeruje w samodzielność gmin i jest niezgodna z Konstytucją RCz.

Przedstawiony wyrok jest kolejnym przykładem z orzecznictwa czeskiego sądu konstytucyjnego, który w odniesieniu do ograniczeń kluczowych zasad samorządu terytorialnego, w tym przypadku – zasady samodzielności j.s.t., bada szczegółowo proporcjonalność takich ograniczeń. Taki sposób formułowania uzasadnienia orzeczenia wpływa na zwiększenie jego obiektywizmu bez względu na to, czy rozstrzygnięcie to byłoby korzystne (bądź niekorzystne) dla j.s.t.

5.9. Wyrok SKRCz z 20.02.2018 r., sygn. Pl. ÚS 6/17[528]

W przedmiotowej sprawie czeski sąd konstytucyjny badał zgodność z konstytucyjnym prawem j.s.t. do samorządu, w szczególności z samodzielnością finansową j.s.t., przepisów, które wprowadzały tzw. hamulec zadłużenia j.s.t. Był to zespół ustawowych środków, które miały być stosowane w przypadku kwalifikowanego pogorszenia stanu zadłużenia j.s.t. Ich celem było przywrócenie długoterminowych, zrównoważonych i zdrowych finansów publicznych (finansów j.s.t.). Jednostki po przekroczeniu określonych limitów były zobowiązane do zarządzania budżetem deficytowym, w tym do konieczności ograniczenia wydatków w kolejnych latach budżetowych. Jeżeli j.s.t. nie zmniejszyła deficytu do maksymalnego dopuszczalnego poziomu, organy administracji rządowej mogły zdecydować o czasowym ograniczeniu przekazywania tym jednostkom części dochodów podatkowych, które zgodnie z prawem miały przypadać j.s.t. Jednostki mogły zwrócić się o częściowe anulowanie wstrzymania takich transferów, jeżeli zobowiązały się do przeznaczenia pochodzących z nich środków na spłatę zadłużenia. Wnioskodawcy podkreślali, że uregulowanie zasad odpowiedzialności budżetowej j.s.t. musi być zawarte w normach konstytucyjnych. Na poziomie ustawowym regulacja jest w dużej mierze pozbawiona praktycznego znaczenia, ponieważ można ją łatwo zmienić w standardowym procesie legislacyjnym. Brak podstawy konstytucyjnej badanych przez sąd regulacji implikuje stwierdzenie ich niekonstytucyjności, gdyż stanowi to ingerencję w prawo j.s.t. do samorządności, bez niezbędnego upoważnienia ustawodawcy do takiej ingerencji na poziomie konstytucyjnym. Powoływali się oni przy tym na wyrok czeskiego sądu konstytucyjnego w sprawie[529], w której stwierdzono niekonstytucyjność przepisu o Narodowym Banku Czeskim, zgodnie z którym głównym jego celem miało być zapewnienie stabilności

[528] https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-6-17_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[529] Por. wyrok SKRCz z 20.06.2001 r., sygn. Pl. ÚS 59/2000, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-59-2000 (dostęp: 16.04.2024 r.).

cen. Kwestionowany w tamtej sprawie przepis został przyjęty w sytuacji, gdy jednocześnie miał zostać zmieniony art. 98 Konstytucji RCz, który ówcześnie stanowił, że głównym celem działalności Narodowego Banku Czeskiego jest dbanie o stabilność monetarną (tj. działalność banku została szerzej zdefiniowana w art. 98 Konstytucji RCz niż w zaskarżonej regulacji). Projekt ustawy zmieniającej art. 98 Konstytucji RCz nie został przyjęty, a wskazana regulacja zmieniająca cel działalności banku została uchwalona. Sąd konstytucyjny doszedł do jednoznacznego wniosku, że zakres głównego zadania banku centralnego państwa został ograniczony w drodze ustawy zwykłej. Regulacja ta była niezgodna z punktu widzenia praworządności (art. 1 Konstytucji RCz), konstytucyjnie przewidzianego trybu zmiany i uzupełniania ustaw konstytucyjnych (art. 9 ust. 1 i art. 39 ust. 4 Konstytucji RCz) oraz samego niezmienionego brzmienia art. 98 ust. 1 Konstytucji RCz (o celu działalności banku). Wnioskodawcy zatem, podobnie jak we wskazanej wyżej sprawie, zaznaczali, że regulacje ustanawiające hamulec zadłużenia j.s.t. godzą w konstytucyjną podstawę prawa j.s.t. do posiadania własności i gospodarowania środkami finansowymi według własnego budżetu. Ponadto w wyniku nieuchwalenia zmiany Konstytucji RCz zakwestionowane przepisy ustawowe nie miały, ich zdaniem, podstawy konstytucyjnej.

Czeski sąd konstytucyjny, oceniając omawiane regulacje, podkreślał rolę samorządu terytorialnego w ustroju państwa, a także istotność samodzielności finansowej j.s.t. dla realnego wykonywania przez j.s.t. prawa do samorządu. Dodawał również, że jedną z podstawowych cech określających j.s.t. jest ich samodzielność finansowa, tj. możliwość posiadania przez nie własności i gospodarowania środkami finansowymi według własnego budżetu. Sąd podkreślał, że z Konstytucji RCz wynika imperatyw skierowany do ustawodawcy, który zabrania pozbawiać j.s.t. możliwości uczestniczenia w stosunkach majątkowych, nabywania mienia na własność oraz rozporządzania nim (*ius possidendi, ius utendi et fruendi, ius disponendi*)[530]. Ponadto j.s.t. przysługuje samodzielność majątkowa rozumiana jako samodzielność gospodarowania budżetem. Samodzielność gospodarowania budżetem gmin i regionów oznacza według sądu, że budżet j.s.t. nie jest częścią budżetu państwa. Gminy i regiony samodzielnie sporządzają swoje budżety i na ich podstawie zarządzają środkami finansowymi samodzielnie i na własną odpowiedzialność[531].

---

[530] „[...] prawo do gospodarowania własnym mieniem i według własnego budżetu jest immanentną częścią i warunkiem koniecznym samej realizacji prawa jednostek samorządu terytorialnego do samorządu. Trudno sobie wyobrazić, aby jednostki samorządu terytorialnego realizowały swoje zadania bez zagwarantowania niezbędnej bazy majątkowej i bez możliwości swobodnego decydowania o tym, co z tą bazą majątkową uczynić w ramach realizacji swoich zadań".

[531] Por. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚSD 5/03.

Co istotne, czeski sąd konstytucyjny zaznaczył, że pogląd orzeczniczy, dotyczący ograniczania samodzielności j.s.t. przez ustawodawcę zwykłego, nieco ewoluował. Na początku bowiem sąd pozostawił wręcz samorząd „na łasce" ustawodawcy, stwierdzając, że ustawodawca ma szerokie pole do określenia spraw, którymi najlepiej zarządzać na poziomie lokalnym lub regionalnym (bez większych ingerencji centralnej władzy państwowej)[532].

Późniejsze orzecznictwo sądu konstytucyjnego oparto na tezie, że prawo do samorządu ma aspekt materialny, własną treść konstytucyjną. Ustawa implementacyjna nie może opróżniać ani skutecznie eliminować treści konstytucyjnie gwarantowanego prawa do samorządu terytorialnego[533]. Bardziej szczegółowe określenie treści prawa do samorządu jest, co prawda, przedmiotem działalności prawodawczej ustawodawcy, ale jednocześnie jest on w swoim działaniu związany samą istotą konstytucyjnie gwarantowanego prawa, któremu poprzez działalność ustawodawczą nie może zagrażać. Sąd wskazał, że stwierdzenie zaburzenia prawa do samorządu do tego stopnia, że prowadzi *de facto* do jego opróżnienia lub likwidacji, możliwe jest poprzez przeprowadzenie testu proporcjonalności[534]. Sąd konstytucyjny zaznaczył, że choć sporne przepisy ingerują w prawo do samorządu, ustanawiając surowsze warunki zarządzania budżetem deficytowym, pułapu zadłużenia i reguły fiskalnej, to nie naruszają istoty prawa gmin i regionów do posiadania własnego majątku i gospodarowania środkami według własnego budżetu. Zakwestionowane przepisy wpływają jedynie na stopień samodzielności decyzyjnej j.s.t. poprzez ustanowienie nowych, obowiązujących zasad gospodarowania majątkiem gmin i regionów, które mają zapobiegać ich zadłużaniu lub stopniowo regulować wysokość zadłużenia. To, zdaniem SKRCz, z pewnością stanowi częściowe ograniczenia, które jednak nie ingerują w samą istotę tego, co gwarantuje konstytucyjnie prawo j.s.t. do posiadania własności i gospodarowania środkami finansowymi według własnego budżetu. Sąd wskazywał również, że z jednej strony j.s.t. muszą mieć swobodę podejmowania decyzji, ale z drugiej strony muszą istnieć określone ramy regulacyjne, w obszarze których mogą działać.

Zasady ograniczające zarządzanie deficytem czy ustanawiające sztywny limit zadłużenia j.s.t., zdaniem czeskiego sądu konstytucyjnego, reprezentują właśnie te ramy regulacyjne. Nie zaprzecza to swobodzie decyzyjnej j.s.t. w zakresie gospodarowania ich mieniem, ale podkreśla konieczność gospodarnego,

---

[532] Por. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 34/02; wyrok SKRCz z 20.11.2007 r., sygn. Pl. ÚS 50/06, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-50-06 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[533] Por. wyroki SKRCz o sygn.: Pl. ÚS 56/10; Pl. ÚS 6/13.

[534] „Ingerencje prawne w prawo do samorządu, przez które nie zostaje ono opróżnione lub faktycznie zlikwidowane, muszą – ze względu na konstytucyjne podstawy prawa do samorządu – przejść pomyślnie test proporcjonalności"; por. także wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 6/13.

racjonalnego i zrównoważonego gospodarowania tym majątkiem, z korzyścią dla jednostki i obywateli zamieszkujących jej terytorium. W sytuacji gdy finanse publiczne wykazują niepożądany stan, istnieje zagrożenie nie tylko dla podmiotów wchodzących w skład sektora instytucji publicznych, lecz także dla ludności, gdyż zagrożona może być realizacja zadań poszczególnych gałęzi władzy publicznej. W takiej sytuacji tym bardziej konieczne jest zapewnienie odpowiedzialnego zarządzania swoimi finansami przez poszczególne instytucje sektora publicznego, jakimi są j.s.t. Zakwestionowane przepisy przy tym w sposób jasny i zrozumiały określały ogólne zasady, jakimi miały kierować się j.s.t. w zarządzaniu mieniem, jak również zakres uprawnień państwa. Regulacje te chroniły j.s.t. przed samowolą organów administracji rządowej.

Co istotne, sąd podkreślił, że za konstytucyjnością zaskarżonych przepisów przemawiał argument dalszej możliwości wypełniania przez j.s.t. swoich zobowiązań wobec obywateli (zadań własnych i zleconych). Jednostki, zdaniem sądu, mogły wykorzystać oprócz dochodów własnych inne środki im przysługujące (np. środki ze zwrotnej pomocy finansowej, środki dłużne). Dodał również, że samorząd terytorialny jest, z jednej strony, wyrazem odpowiedzialności wspólnoty terytorialnej wobec jej obywateli, ale, z drugiej, jednocześnie nie jest całkowicie niezależny od państwa. Jeżeli państwo częściowo zapewnia środki do funkcjonowania samorządu terytorialnego (gospodarka państwa i j.s.t. to „naczynia połączone"), to wydaje się słusznym wymogiem, aby samorząd terytorialny solidaryzował się z państwem w sytuacji niekorzystnego zarządzania całym sektorem instytucji publicznych oraz przyczyniał się do jego poprawy poprzez ograniczenie zarządzania deficytem budżetowym j.s.t. Z powyższych przyczyn czeski sąd konstytucyjny uznał zaskarżone regulacje jako proporcjonalne ograniczenie prawa do samorządu i samodzielności finansowej j.s.t., a tym samym zgodne z Konstytucją RCz.

SKRCz podkreślił, że „zaskarżone przepisy nie pustoszą ani nie eliminują skutecznie treści konstytucyjnie gwarantowanego prawa j.s.t. do posiadania własnego mienia i gospodarowania nim według własnego budżetu, jako elementu prawa do samorządu". Wskazał zatem, że za niedopuszczalne uznaje regulacje, które w sposób rażący ograniczają władztwo majątkowe j.s.t. SKRCz nie poprzestał jednak na tak ogólnym stwierdzeniu i zastosował w sposób bardzo rozległy test proporcjonalności. Taką postawę orzeczniczą należy ocenić pozytywnie z perspektywy obiektywizacji uzasadnienia podejmowanego przez sąd rozstrzygnięcia.

5.10. Wyrok SKRS z 2.04.1996 r., sygn. PL. ÚS 30/95[535]

SKRS w tej sprawie badał przepisy, na podstawie których gminy – ze względu na potrzeby obronności państwa – zostały zobowiązane do zawarcia do dnia 31.12.1997 r. umów zamiany mienia. Na ich podstawie dotychczasowy majątek gmin nabywany był przez Republikę Słowacką, a gminy nabywały majątek tego samego rodzaju lub inny. Wnioskodawcy podnosili, że była to niekonstytucyjna ingerencja prawodawcy w samodzielność j.s.t. oraz w ich majątek.

SKRS podzielił zarzuty wnioskodawców w powyższym zakresie. Wskazał, że zaskarżone przepisy powodowały, że majątek gmin nie podlegał takiej samej ochronie prawnej, jak prawo własności innych właścicieli w wyniku obowiązku zawierania umów zamiany. Z tym obowiązkiem gmin korespondowało prawo państwa do zawierania umów zamiany, przy czym to prawo państwa i obowiązek gmin do zawierania umów były uzależnione od warunku potrzeb obronności państwa. Zaskarżone przepisy nie określały jednak, kto decydował, czy warunek ten był obiektywnie spełniony. Organy państwa miały zatem prawo do zażądania od zainteresowanych gmin zawarcia umów zamiany. Zdaniem SKRS regulacja taka stanowiła oczywistą ingerencję w prawo własności j.s.t., gdyż nie uwzględniała stanowiska j.s.t. w zakresie woli zawarcia umowy zamiany i przyznawała organom państwa kompetencję do jednostronnego ukształtowania takiego stosunku.

5.11. Wyrok SKRS z 16.06.1998 r., sygn. II. ÚS 70/97[536]

Sprawa dotyczyła powszechnie obowiązującego rozporządzenia, wydanego przez organy j.s.t., które przewidywało wydawanie wiążących opinii dotyczących rozpoczynania i zmiany działalności gospodarczej osób fizycznych i prawnych na terenie tej j.s.t. Opinie te były wydawane przez właściwy organ j.s.t., a brak ich uzyskania uzasadniał nałożenie określonych grzywien. Wnioskodawca zarzucał naruszenie przez zaskarżone regulacje swobody działalności gospodarczej oraz przekroczenie kompetencji j.s.t. wynikających z jej samodzielności.

SKRS wskazał, że kompetencje j.s.t. do wydawania powyższych opinii nie wynikały z przepisów ustawowych. Nie mieściły się one w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, w ramach których wydawane przez j.s.t. rozporządzenia nie wymagały szczegółowej podstawy prawnej. Była to zatem niedozwolona ingerencja j.s.t. w sferę swobody prowadzenia działalności gospodarczej,

[535] https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/PL%252E%2B%25C3%259AS%2B30%252F95 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[536] https://www.ustavnysud.sk/docDownload/4a56c6d9-a2b8-4fae-8b94-2cd4ef46b152/č.%2012%20-%20II.%20ÚS%2070_97.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

a więc w sferę niezwiązaną z wykonywaniem przez j.s.t. prawa do samorządu terytorialnego. Zaskarżone regulacje nie mieściły się w kompetencjach normatywnych j.s.t. w zakresie sprawowania administracji publicznej, przyznanych im na mocy Konstytucji RS i ustaw. Jedynym organem, który mógł zaingerować – zgodnie z ówczesnymi przepisami ustawowymi – w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, była Rada Narodowa Republiki Słowackiej.

5.12. Wyrok SKRS z 3.11.1998 r., sygn. II ÚS 39/98[537]

Przed SKRS zostały zakwestionowane przepisy prawa lokalnego, które dotyczyły gospodarki odpadami w mieście, w tym ustanawiały warunki przywozu odpadów wytworzonych poza jego terytorium w celu składowania, usuwania lub ich unieszkodliwiania na terenie miasta. Wnioskodawcy zakwestionowali tak ukształtowane regulacje, wskazując, że gmina nie może określać zasad dotyczących gospodarowania odpadami wytworzonymi poza jej terytorium. Podnosili, że zasady przywozu odpadów są regulowane ustawowo, a gmina – na podstawie ustawy – jest uprawniona wyłącznie do wydawania ogólnie obowiązujących przepisów regulujących gospodarkę odpadami komunalnymi powstającymi wyłącznie na jej terytorium. Zaskarżone przepisy zatem wykraczały poza swobodę normatywną j.s.t.

SKRS podzielił stanowisko wnioskodawców. Wskazał, że kompetencja gmin do decydowania o transporcie odpadów na teren miasta nie jest związana z wykonywaniem zadań własnych gminy. Kompetencje te były ustawowo przyznane organom administracji państwowej. Samodzielność gminy została przez te przepisy ograniczona. Dlatego regulacje lokalne, które odnosiły się do gospodarowania odpadami innymi niż komunalne (pochodzące spoza terenu gminy), nie były zgodne z właściwą ustawą o gospodarowaniu odpadami oraz Konstytucją RS. Wkraczały one bowiem w zakres kompetencji organów państwa.

5.13. Wyrok SKRS z 19.12.2000 r., sygn. I. ÚS 55/2000[538]

W tej sprawie zostały zakwestionowane przepisy powszechnie obowiązującego rozporządzenia j.s.t., dotyczącego prowadzenia działalności gospodarczej na terenie tej jednostki. Zdaniem wnioskodawców doszło do nałożenia na podmioty uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej obowiązków, do których określenia j.s.t. nie została upoważniona. Była to m.in. konieczność

[537] https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/II%252E%2B%25C3%259AS%2B39%252F98 (dostęp: 16.04.2024 r.).

[538] https://www.ustavnysud.sk/docDownload/3d466a42-1321-4907-97c0-8eccc47dd84e/č.%205%20-%20I.%20ÚS%2055_00.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

złożenia przez osoby fizyczne i prawne, zamierzające prowadzić działalność gospodarczą na terenie j.s.t., wniosku o wydanie przez j.s.t. wiążącej opinii w sprawie planu i rozpoczęcia działalności gospodarczej. Bez uzyskania takiej opinii nie było możliwe prowadzenie działalności gospodarczej na terenie j.s.t. (nawet w przypadku zmiany działalności gospodarczej). Przepisy przewidywały możliwość nałożenia grzywny za niezastosowanie się do powyższych obowiązków. Zdaniem skarżącego żaden przepis ustawowy nie upoważniał gminy do ustanowienia tego rodzaju obowiązków. W związku z tym zakwestionowana regulacja miała naruszać konstytucyjnie gwarantowane prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i wykraczać poza kompetencje j.s.t., wynikające z jej samodzielności. Jednostka podnosiła, że ustalenie określonych ograniczeń miało na celu stworzenie korzystnych warunków dla podmiotów gospodarczych na jej terenie. W tym celu w interesie mieszkańców gminy było wyrażenie wiążącej opinii j.s.t. w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.

SKRS podkreślił, że przepisy nie regulowały uprawnień normatywnych gminy, niezależnie od innych przepisów Konstytucji RS. Oznaczało to, że gmina może, wykonując swoje uprawnienia, przyjąć ogólnie wiążące przepisy tylko, jeśli będą one zgodne ze wszystkimi powiązanymi postanowieniami Konstytucji RS. SKRS podzielił argumentację wnioskodawców o wykroczeniu przez j.s.t. poza granice jej samodzielności. Kompetencje gminy do „samodzielnego decydowania w sprawach samorządu", w ramach których posiada uprawnienia do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących, nie mogą być mylone z jej ustawowym uprawnieniem do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących w ramach wykonywania administracji państwowej. W tej pierwszej wymienionej sytuacji gmina nie potrzebuje szczegółowego upoważnienia w przepisach ustawy. W omawianej sprawie gmina, zdaniem SKRS, nie działała już jako organ samorządu terytorialnego, ale jako podmiot nakładający obowiązki poprzez jednostronne nakazy i zakazy w ramach wykonywania administracji państwowej. Takie działanie gminy nie mogło być uznane za wykonywanie funkcji samorządowych. SKRS uznał je jako uzurpację kompetencji organu władzy publicznej i przekroczenie granic samodzielności j.s.t.

5.14. Wyrok SKRS z 1.04.2009 r., sygn. III. ÚS 389/08[539]

W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia przez wójta umowy w wysokości prawie 8 mln koron słowackich bez uprzedniej uchwały rady gminy. Na kanwie tej sprawy SKRS zdefiniował zasady ochrony mienia komunalnego jako elementu gwarantującego samodzielność finansową j.s.t. Sąd wskazał,

[539] https://www.ustavnysud.sk/docDownload/daadc94c-e24b-4bce-ab70-0d70c78f3f-9f/č.%2029%20-%20III.%20ÚS%20389_08.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

że mienie gminy jako mienie podmiotu publicznego, służące przede wszystkim wykonywaniu jego zadań, nie może być porównywane z mieniem innych podmiotów prawa prywatnego w zakresie reżimu prawnego dysponowania nim. Potrzeba odmiennego reżimu prawnego w zakresie dysponowania mieniem j.s.t. wynika z wykorzystania mienia komunalnego do realizacji zadań o charakterze publicznoprawnym, jego ochrony przed niewłaściwym wykorzystaniem i niegospodarnym rozporządzaniem oraz zapewnienia jego jak najefektywniejszego wykorzystania (także uniknięcia niemożliwości prawidłowego i terminowego wykonywania przez gminę zadań publicznoprawnych ze względu na niewystarczający stan majątkowy gminy)[540].

W tej sprawie SKRS stwierdził, że rada gminy była organem zatwierdzającym najważniejsze czynności j.s.t., dotyczące mienia gminy. Stąd też najważniejsze czynności z zakresu prawa rzeczowego (dysponowania majątkiem j.s.t.), których dokonałby wyłącznie wójt, bez uprzedniej ważnej decyzji rady gminy, nie mogłyby wiązać gminy. Konieczne byłoby bowiem najpierw wyrażenie woli gminy (poprzez uchwałę rady gminy). Zdaniem SKRS w celu należytej ochrony mienia komunalnego organ wykonawczy musiał w tym przypadku uprzednio uzyskać zgodę organu uchwałodawczego na dokonanie jednej z najważniejszych czynności prawnych dotyczących majątku gminy.

5.15. Wyrok SKRS z 22.01.2014 r., sygn. PL. ÚS 5/2012[541]

W tej sprawie SKRS rozpatrywał zgodność z Konstytucją RS przepisów umożliwiających ustalenie przez organy j.s.t. stawki podatku od nieruchomości oraz zwolnień lub obniżek takiego podatku dla niektórych kategorii podatników. Wnioskodawcy podnosili, że konstrukcja zaskarżonych przepisów, w szczególności wskazanie, że roczna stawka podatku nie może przekraczać określonej w ustawie wielokrotności najniższej rocznej stawki podatku, która ustalona została przez j.s.t. w przepisach lokalnych, wykraczała poza ograniczone władztwo podatkowe j.s.t. i samodzielność finansową j.s.t. Wnioskodawcy podnosili bowiem, że maksymalna wysokość stawki podatkowej powinna wynikać z przepisów ustawy, a nie z przepisów prawa lokalnego. Tymczasem z przepisów ustawy wynikała tylko maksymalna wielokrotność

[540] „Samo istnienie ustawy o mieniu komunalnym wskazuje, że intencją ustawodawcy było uregulowanie gospodarowania, a tym samym rozporządzania mieniem komunalnym w sposób odmienny od innych podmiotów prawa prywatnego. Przepisy regulujące gospodarowanie mieniem komunalnym mają wyraźnie charakter zakazów i ograniczeń swobody gminy w decydowaniu o gospodarowaniu swoim mieniem".

[541] https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/PL%252E%2B%25C3%259AS%2B5%252F2012 (dostęp: 16.04.2024 r.).

stawki ustalonej przez j.s.t. Ponadto dodawali, że możliwość przewidzenia zwolnień lub obniżek podatków ogranicza i ingeruje w prowadzenie działalności gospodarczej zainteresowanych podmiotów, ponieważ faworyzuje osoby fizyczne lub prawne za pomocą nieproporcjonalnych stawek podatkowych.

SKRS nie podzielił zdania wnioskodawców. Wskazał, że zamiarem ustawodawcy było wskazanie stawek bez górnego limitu ustawowego, aby gminy same decydowały o konkretnej stawce podatku na swoim terenie. Miało to stwarzać przestrzeń do zwiększania i stabilizowania własnych środków finansowych niezbędnych do zapewnienia zadań realizowanych przez j.s.t.[542]. Ustawodawca zatem świadomie nie dostosował górnej granicy rocznej stawki podatku od nieruchomości, co – w ocenie SKRS – realizowało słuszny cel, mający racjonalne podstawy. Uprawnienie j.s.t. do decydowania o nakładaniu podatków lokalnych i o ustalaniu ich treści SKRS wywiódł z konstytucyjnego wymogu tworzenia przez gminy i wyższe jednostki terytorialne materialnych warunków do finansowania swoich potrzeb „przede wszystkim z dochodów własnych" (art. 65 ust. 2 Konstytucji RS)[543]. Kolejny argument opierał się na tym,

[542] „W celu zapewnienia podstawowej konstytucyjnej funkcji samorządu terytorialnego (samodzielnego zarządzania własnymi sprawami na terytorium samorządowej jednostki terytorialnej) niezbędne jest, aby gminy i wyższe jednostki terytorialne posiadały własny majątek i własne środki finansowe. Iluzoryczne byłoby powierzenie gminom i wyższym jednostkom terytorialnym odpowiedzialności za wszechstronny rozwój danej jednostki terytorialnej bez umożliwienia im bezpośredniego – poprzez wykonywanie ich uprawnień – zarządzania własnym majątkiem i środkami finansowymi".

[543] „Autonomia «gospodarcza» podmiotów samorządu terytorialnego jest zagwarantowana bezpośrednio w Konstytucji Republiki Słowackiej, przede wszystkim w art. 65 ust. 1, zgodnie z którym gmina i wyższa jednostka terytorialna są osobami prawnymi, które na warunkach określonych w ustawie samodzielnie zarządzają własnym majątkiem i zasobami finansowymi. Dla jednostek samorządu terytorialnego fundamentalne znaczenie ma również następujący po nim art. 65 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym gmina i wyższa jednostka samorządu terytorialnego finansują swoje potrzeby przede wszystkim z dochodów własnych oraz z dotacji państwowych. Ustawa określa, które podatki i opłaty są dochodami gminy, a które dochodami wyższej jednostki terytorialnej. O dotacje państwowe można ubiegać się tylko w granicach określonych w ustawie. Z cytowanego art. 65 ust. 2 Konstytucji można wywnioskować, że gminy i wyższe jednostki samorządu terytorialnego zapewniają finansowanie swoich potrzeb przede wszystkim z dochodów własnych. Choć Konstytucja nie definiuje wprost, co może się mieścić pod pojęciem «dochodów własnych» gminy (art. 59 ust. 1 Konstytucji), to z jej kwalifikacji «Podatki i opłaty są państwowe i lokalne» wynika, że do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego zalicza się przede wszystkim wpływy z podatków i opłat lokalnych [...] Wniosek prawny, zgodnie z którym kompetencja w sferze podatków i opłat lokalnych należy do sfery samorządu gmin i wyższych jednostek terytorialnych (sfery samorządu terytorialnego), można oprzeć zarówno na argumentach materialnych, jak i formalnoprawnych. Z materialnoprawnego punktu widzenia wniosek prawny, że jest to kompetencja samorządowa gmin i wyższych jednostek terytorialnych, opiera się przede wszystkim na istocie i celu tego

że wykonywanie tego uprawnienia podatkowego stwarzało materialne warunki „dla zapewnienia realizacji zadań wynikających dla samorządu z ustaw" (art. 68 Konstytucji RS). SKRS stwierdził, że zakwestionowane regulacje, określające kompetencje j.s.t. w zakresie władztwa daninowego, nie są sprzeczne z Konstytucją RS. Ustawodawca bowiem wyznaczył w ustawie w sposób jasny, jakie dokładnie kompetencje przysługiwały j.s.t., i miał do tego prawo w ramach swojego swobodnego uznania prawodawczego.

Podjęte przez SKRS rozstrzygnięcie wiąże się z koncepcją ograniczonego władztwa daninowego w Słowacji, którego zakres i przedmiot wyznacza ustawodawca. Sąd doszedł do przekonania, że wspomniane kompetencje j.s.t. nie wykraczały poza te przyznane jej w ustawie. Ciekawym zagadnieniem jest połączenie ograniczonego władztwa daninowego z koniecznością zapewnienia j.s.t. swobody finansowej oraz odpowiednich środków finansowych na realizację nałożonych na nie zadań. Tym samym ograniczone władztwo daninowe SKRS traktuje jako jedną z gwarancji jednostek, stwarzającą im materialne warunki do finansowania swoich potrzeb oraz realizacji zadań. Z tej przyczyny sąd przykłada istotną wagę do zapewnienia jednostce kompetencji z zakresu władztwa daninowego. Należy taką postawę sądu ocenić pozytywnie. Niewątpliwie przyczynia się ona do umocnienia znaczenia samodzielności finansowej j.s.t. oraz posiadania przez jednostkę odpowiednich środków, pozwalających jej realizować swoje zadania.

5.16. Wyrok SKRL z 25.09.1996 r., sygn. 16/95[544]

Wnioskodawcy zaskarżyli przepisy, które regulowały możliwość powierzenia j.s.t. przez organy administracji rządowej gruntów do dalszego gospodarowania. Na podstawie aktów podustawowych możliwe było nie tylko przekazanie gruntów, ale również ich odebranie j.s.t. przez administrację rządową bez podania jakiejkolwiek przyczyny. Skarżący wskazywali, że zaskarżone przepisy ustawy nie regulowały dostatecznie zakresu gruntów, którymi gminy mogły gospodarować, ani w żaden sposób nie ograniczały decyzji organów administracji rządowej co do uprawnień gmin w związku z powierzeniem gruntów do gospodarowania. Tym samym, zdaniem wnioskodawców, ograniczało to samodzielność j.s.t.,

uprawnienia (uprawnienia do decydowania o nakładaniu podatków lokalnych i ustalaniu ich treści), który tkwi w (konstytucyjnie wywiedzionym) wymogu tworzenia przez gminy i wyższe jednostki terytorialne materialnych warunków do finansowania swoich potrzeb «przede wszystkim z dochodów własnych» (art. 65 ust. 2 Konstytucji). Kolejny argument opiera się na tym, że wykonywanie tego uprawnienia stwarza materialne warunki «dla zapewnienia realizacji zadań wynikających dla samorządu z ustaw» (art. 68 Konstytucji)".

[544] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/25C0BC14-FDE2-4564-4FD3-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

w tym samodzielność finansową, gdyż gmina na skutek w pełni arbitralnych decyzji organów rządowych mogła zostać pozbawiona zarządzania majątkiem, który otrzymała. Ponadto wnioskodawcy podnosili, że zaskarżone przepisy ograniczały autonomię gmin w odniesieniu do otrzymanego mienia państwowego. Mienie to stawało się własnością j.s.t. w chwili jego przekazania, zaś regulacje ograniczały j.s.t. w sposobach jego używania, np. j.s.t. nie mogły wydzierżawić nieruchomości na dłużej niż 3 lata. Dodawano również, że to ustawy mogą ingerować w samodzielność gmin. Tymczasem to na podstawie decyzji organów rządowych (podustawowych) dokonywano określenia sposobu i zakresu gospodarowania mieniem państwowym powierzonym (na własność) gminom.

SKRL podzielił argumentację wnioskodawców, wskazując, że przepisy ustawy, które zezwalały na przekazanie mienia gminom na podstawie decyzji organów administracji rządowej, nie upoważniały tych organów do określenia sposobu gospodarowania. Przepisy te jedynie określały, że powierzenie mienia następuje na podstawie takiej decyzji. W związku z tym brak było podstawy ustawowej do ingerencji w samodzielność finansową gmin w zakresie gospodarowania mieniem, dokonywanej na mocy decyzji podejmowanych przez organy rządowe.

Wyrok ten jest przykładem dopuszczenia przez SKRL ograniczania samodzielności finansowej j.s.t. tylko na podstawie wyraźnie określonych przepisów prawa (ustaw). Ponadto SKRL obejmuje szczególną ochroną władztwo majątkowe j.s.t. Z tego powodu przekazanie mienia gminom (komunalizacja), jego zdaniem, nie może oznaczać automatycznie możliwości określenia przez organ przekazujący (organ administracji rządowej) sposobu i zakresu gospodarowania tym mieniem przez jednostki w sytuacji, gdy ustawa wprost takiego uprawnienia organu nie określa.

5.17. Wyrok SKRL z 22.10.1996 r., sygn. 17/95[545]

W tej sprawie przedmiotem zaskarżenia stała się uchwała rządu (akt podustawowy), która regulowała kwestie sprzedaży i dzierżawy działek państwowych przeznaczonych na działalność pozarolniczą. Wnioskodawcy kwestionowali jej treść, która – ich zdaniem – naruszała konstytucyjną gwarancję samodzielności j.s.t., jaką było uregulowanie kompetencji i zadań j.s.t. w Konstytucji RL i ustawach. Wskazywali, że uchwała rządowa przyznała prawo zarządu terenami państwowymi organom wykonawczym samorządu terytorialnego. Uchwała została podjęta na podstawie delegacji ustawowej. Prawodawca jednak nie mógł, zdaniem wnioskodawców, przekazać rządowi (do określenia w akcie

[545] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/0B07E118-C105-46D0-4FD4-08D-C225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

podustawowym) przyznanego mu przez Konstytucję RL prawa do określania kompetencji gmin w zakresie gospodarowania gruntami państwowymi. Zaskarżone przepisy regulowały również odpowiedzialność burmistrza za rzetelność i prawidłowość danych dotyczących działek, które to dane przekazywane były do odpowiednich organów geodezyjnych i melioracyjnych (wielkość, granice, kopia planu), mimo że gromadzone i weryfikowane były przez organy niepodlegające burmistrzowi (bez kompetencji burmistrza w zakresie gromadzenia i weryfikacji tych danych). Wnioskodawcy twierdzili, że z jednej strony na j.s.t. zostały nałożone określone obowiązki (odpowiedzialność za dane), a z drugiej – pozbawiono je kompetencji, w tym finansowych, do wykonywania czynności związanych z takimi obowiązkami (tj. posiadania odpowiednich służb zarządzania gruntami, które sporządzałyby określone mapy i faktycznie wzięły odpowiedzialność za gromadzone dane dotyczące gruntów). W związku z powyższym zarzucano tym regulacjom naruszenie samodzielności j.s.t.

SKRL przychylił się częściowo do argumentacji wnioskodawców. Wskazał, że oddanie j.s.t. gruntów państwowych do zarządzania (gospodarowania) może odbyć się jedynie na podstawie ustawy, gdyż ustrojodawca polecił uregulowanie tychże kwestii w ustawie[546]. W samodzielność j.s.t. możliwa jest ingerencja w drodze ustaw. SKRL podniósł również, że w ramach kompetencji gmin – przyznanych im na podstawie ustaw – leży sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego. Dodał, że w gestii gmin leży także praca ośrodków systemu geoinformacyjnego (usługi architektoniczne) w zakresie sporządzania powyższych planów. Z tego powodu możliwe jest przypisanie odpowiedzialności burmistrzowi za prawidłowość związanych z nimi danych. SKRL podkreślił, że bada wyłącznie przepisy prawa i nie może oceniać faktycznej zdolności burmistrza do uczestniczenia w procesie planowania przestrzennego[547].

Wyrok ten jest kolejnym przykładem możliwości ograniczania samodzielności j.s.t. tylko w drodze ustawy. Ponadto sąd odniósł się do swojej funkcji jako negatywnego ustawodawcy, który zakresem swojego orzekania czyni materię ustawową, a nie fakty. Z tej przyczyny sąd nie wziął pod uwagę faktycznych aspektów możliwości wykonania bądź nie przez organy j.s.t. nałożonych na nie zadań i odpowiedzialności z nimi związanej. Wnioskodawcy

---

[546] „Sejm nie przekazał rządowi prawa do określania treści prawa do zarządzania gruntami państwowymi przyznanego gminom, a jedynie polecił mu przyjęcie odpowiedniej regulacji o zarządzaniu, na mocy której prawo do zarządzania gruntami państwowymi zostanie przekazane gminom".

[547] „Sąd Konstytucyjny zauważa, że argumenty wnioskodawcy dotyczące tego, czy burmistrzowie «mogą» lub «nie mogą» wykonywać swoich funkcji [...] nie odnoszą się do kwestii regulacyjnych, ale raczej do zdolności burmistrza do uczestniczenia w procesie planowania [...], czego Sąd Konstytucyjny nie ocenia ani nie rozstrzyga. Zgodnie z art. 30 Konstytucji Sąd Konstytucyjny rozstrzyga wyłącznie kwestie prawne".

wskazywali, że burmistrz został pozbawiony – na skutek przyjętych regulacji – fizycznych i finansowych możliwości wykonania przydzielonych mu zadań. SKRL nie odniósł się do tego w sposób merytoryczny, wskazując, że nałożenie na burmistrza obowiązków mieściło się w granicach swobody prawodawcy, a SKRL działa jako sąd prawa, a nie sąd faktów. Należy jednak przyznać, że wnioskodawcy nie wykazali dowodów na potencjalny ubytek w dochodach czy zwiększone koszty realizacji takiego zadania, ograniczając się do ogólnych stwierdzeń. Nie dziwi zatem postawa SKRL w tym zakresie.

5.18. Wyrok SKRL z 8.11.2000 r., sygn. 1/99[548]

SKRL w tej sprawie badał zgodność z Konstytucją RL przepisów dotyczących budżetu państwa i budżetu samorządu terytorialnego, zgodnie z którymi niewykorzystane środki z budżetów samorządów w 1996 r. na finansowanie obiektów ochrony środowiska miały zostać zwrócone do budżetu państwa w zakresie, w jakim faktyczne dochody j.s.t. w 1997 r. były większe od dochodów ustalonych (szacowanych) przy zatwierdzaniu transferów pionowych na rzecz budżetów tych j.s.t. Sąd pytający podnosił wątpliwość, czy taka regulacja była zgodna z zasadą samodzielności finansowej j.s.t., gdyż zakładała automatyzm w zwrocie środków wbrew woli j.s.t.

SKRL nie podzielił argumentacji wnioskodawcy. Wskazał, że obowiązek zwrotu transferów pionowych z budżetu państwa, które były przeznaczone na dokładnie określony cel, a następie nie zostały wykorzystane, nie stoi w sprzeczności z zasadą samodzielności j.s.t. Dodał również, że zakres zwrotu środków został ograniczony tylko do kwoty przekroczenia faktycznych dochodów j.s.t. w stosunku do dochodów przyjętych do ustalenia wysokości transferów z budżetu państwa. SKRL uznał, że taki ustawowy obowiązek zwrotu środków, niewykorzystanych na ściśle przeznaczony cel, jest dopuszczalnym ograniczeniem samodzielności finansowej j.s.t.[549].

Problem, który rozpatrywał SKRL, jest nieco podobny do obowiązku zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej przez j.s.t.[550], który funkcjonuje

---

[548] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/3B1E14FB-40AA-4137-4FC7-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

[549] „Sąd Konstytucyjny zwraca uwagę, że postanowienie art. 127 ust. 1 Konstytucji, iż budżety jednostek samorządu terytorialnego są samodzielne, nie oznacza, że środki na finansowanie obiektów ochrony środowiska, określone w ustawach, mogą być wykorzystywane niezgodnie z ich przeznaczeniem, ani że pozostałe środki niewykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem nie mogą być zwrócone do budżetu państwa. […] Wymóg zwrotu [...] nie zaprzecza ustanowionej w Konstytucji zasadzie samodzielności budżetów jednostek samorządu terytorialnego".

[550] Por. art. 168 ust. 6 u.f.p.

w Polsce. Jednakże sposób obliczenia, który został również zakwestionowany w tej sprawie, jest zdecydowanie inny niż w przypadku przepisów polskich. Wydaje się jednak, że SKRL rozstrzygnął słusznie, gdyż oparł się na koncepcji celowego transferu pionowego, który może być wykorzystany jedynie na określony przez organy władzy centralnej (dotującego) cel. Z tej przyczyny orzeczenie to wydaje się uzasadnione.

5.19. Wyrok SKRL z 14.01.2002 r., sygn. 25/01[551]

W przedmiotowej sprawie wnioskodawca podnosił, że ustawa o zatwierdzeniu wskaźników finansowych budżetu państwa i budżetów gmin na 2001 r. (w brzmieniu z 19.12.2000 r.) nie przewidywała wystarczających środków na realizację funkcji gmin przekazanych przez państwo, tj. ewidencji ludności, obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej, działalności zdrowotnej i innych. Jego zdaniem ustawa ta narusza samodzielność gmin w sferze budżetowej (samodzielność finansową). Wnioskodawca podnosił, że przepisy o samorządzie lokalnym regulują autonomiczne (własne) i delegowane (zlecone) kompetencje gmin. Środki na realizację funkcji gmin delegowanych przez państwo są – zgodnie z powołanymi przez wnioskodawcę przepisami – przyznawane z budżetu państwa.

SKRL podzielił tę argumentację. Podkreślił, że funkcje gminne przekazane przez państwo na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym, takie jak: ewidencja ludności, bezpieczeństwo cywilne i ochrona przeciwpożarowa, miały charakter funkcji państwowych gmin, tj. zostały przekazane przez państwo gminom. Tym samym środki finansowe na wykonywanie zadań państwowych (przekazanych gminom) mają pochodzić z budżetu państwa lub państwowych funduszy finansowych i być przekazywane gminom w formie dotacji celowej. SKRL podniósł, że zaskarżone przepisy nie wskazywały odrębnie dotacji na wykonywanie zadań państwa przekazanych gminom. Oznaczało to, jego zdaniem, że nie gwarantowały one prawidłowego wykonywania zadań przekazanych gminom. Taka regulacja prawna godziła w samodzielność finansową gmin, którym państwo powinno stworzyć warunki finansowe do działania swobodnie i samodzielnie w granicach swoich kompetencji określonych w Konstytucji RL i ustawach[552]. SKRL podkreślił również, że w sytuacji gdy przed

[551] https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1194/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

[552] „Fakt, że ustawa o zatwierdzeniu wskaźników finansowych budżetu państwa i budżetów gmin na 2001 r. (w brzmieniu z 19.12.2000 r.) nie wskazuje odrębnie dotacji na wykonywanie zadań państwa przekazanych gminom, oznacza, że ustawa ta nie gwarantuje, że gminy będą w stanie prawidłowo wykonywać przekazane im zadania. Taka regulacja prawna jest niezgodna z przepisem ust. 2 art. 120 Konstytucji, który stanowi, że gminy działają swobodnie i samodzielnie w granicach swoich kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach".

końcem roku budżetowego gminom zostaną przekazane dodatkowe funkcje państwowe (zostaną im powierzone obowiązki), na ten cel również należy przeznaczyć środki finansowe. Zgodnie z Konstytucją RL gminy muszą przestrzegać ustaw, a więc także tych, na mocy których gminy są zobowiązane do wykonywania funkcji przekazanych im przez państwo. Gminy nie byłyby w stanie wykonywać tych obowiązków, gdyby ich realizacja nie była zagwarantowana środkami finansowymi. Środki na realizację funkcji przekazanych gminom przez państwo muszą być przewidziane w ustawie o budżecie państwa, ale nie w ustawach o wykonaniu budżetu[553]. Ponadto: „konstytucyjna zasada koordynacji interesów gmin i państwa oznacza między innymi, że ustanawiając ustawowo funkcje i kompetencje gmin, określając ustawowo źródła budżetów gmin i ich wielkość", prawodawca „nie może pomijać uzasadnionych interesów społeczności lokalnych. Niedopuszczalne jest przypisywanie instytucjom gminnym takich funkcji, których nie byłyby one w stanie wykonywać".

Przedmiotowy wyrok jest przykładem konieczności finansowania transferami pionowymi zadań zleconych, które gminy wykonują w imieniu organów administracji centralnej. Pomijając specyficzne uwarunkowania związane z decentralizacją i rodzajem zadań zlecanych j.s.t. przez organy władzy centralnej w Litwie (por. szerzej rozdział 2), warto zwrócić uwagę na powiązanie przez SKRL skutków zlecania zadań z zakresu administracji centralnej na stan samodzielności finansowej j.s.t. Zdaniem sądu brak finansowania takich działań przez państwo odpowiednimi transferami pionowymi zagraża wykonywaniu funkcji przez j.s.t., przypisanych im w Konstytucji RL i ustawach. Sąd zatem wskazuje, że konstrukcja, w której organy władzy centralnej, z różnych przyczyn, przekazują do realizacji zadania zlecone z zakresu kompetencji organów władzy centralnej, nie może ograniczać j.s.t. w wykonywaniu ich zadań własnych. Ograniczenie zaś takie może nastąpić w przypadku, gdy wraz ze zleceniem zadań nie występuje transfer pionowy środków finansowych. Wyrok ten niewątpliwie został wydany z korzyścią dla j.s.t., w szczególności dla zachowania ich samodzielności finansowej przy wykonywaniu zadań własnych.

---

[553] „Samodzielność gmin w granicach ich kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach wskazanych w Konstytucji oznacza, że jeśli gminom przekazuje się funkcje państwowe na mocy ustawy lub jeśli nakłada się na nie obowiązki na mocy ustawy lub innych aktów prawnych, należy zapewnić środki finansowe na realizację tych funkcji (obowiązków). Jeśli przed końcem roku budżetowego gminom zostaną przekazane dodatkowe funkcje państwowe (zostaną im powierzone obowiązki), na ten cel również należy przeznaczyć środki finansowe. Zgodnie z Konstytucją gminy muszą przestrzegać ustaw, a więc także tych, na mocy których gminy są zobowiązane do wykonywania funkcji przekazanych im przez państwo. Gminy nie byłyby w stanie wykonywać tych obowiązków, gdyby ich realizacja nie była zagwarantowana środkami finansowymi. Środki na realizację funkcji przekazanych gminom przez państwo muszą być przewidziane w ustawie o budżecie państwa, ale nie w ustawach o wykonaniu budżetu".

5.20. Wyrok SKRL z 24.12.2002 r., 49/2000[554]

SKRL rozpatrywał sprawę dotyczącą zgodności z Konstytucją RL przepisów regulujących ustrój samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy wskazali m.in., że zaskarżone przepisy dzieliły funkcje (zadania) gmin na:

1) samodzielne – wykonywane zgodnie z kompetencjami przyznanymi gminom przez prawo, zobowiązaniami podjętymi przed ich społecznością i w ich interesie. Przy wykonywaniu tych funkcji gminy miały swobodę podejmowania decyzji i ich wykonywania oraz ponosiły za to odpowiedzialność;
2) powierzone (samodzielne – ograniczone) – określone w zaskarżonych przepisach oraz regulacjach wydanych na ich podstawie, które miały być wykonywane przez gminy z uwzględnieniem lokalnych warunków i okoliczności;
3) państwowe (przekazane gminom) – związane z wykonywaniem funkcji państwowych, które przekazywane są przez administrację rządową gminom do wykonania z uwzględnieniem interesów mieszkańców; przekazywane na mocy ustaw i realizowane zgodnie z nimi. W ramach ich realizacji gminy miały swobodę podejmowania decyzji w zakresie przyznanym przepisami prawa;
4) umowne – oparte na umowach zawartych z gminami.

Wnioskodawcy zakwestionowali ten podział zadań gmin jako niezgodny z zasadą samodzielności j.s.t., w tym samodzielnością finansową. Podnosili, że Konstytucja RL nie różnicowała funkcji gmin w powyższy sposób, a ustawa miała określać jedynie tryb organizacji i działania instytucji samorządowych. Ponadto wskazywali, że prawodawca powinien zapewnić określone środki na realizację funkcji gmin.

SKRL zaznaczył, że ustawodawca, ustanawiając funkcje gmin i ich rodzaje, musi uwzględniać zasadę samodzielności j.s.t., zasadę koordynacji interesów gminy i państwa oraz konstytucyjną koncepcję samorządu terytorialnego. Zdaniem sądu oznaczają one, że stopień samodzielności gmin w realizacji ich funkcji (zadań), przewidzianych przez prawo, może być różny. Co więcej, żadna z nich nie może oznaczać absolutnej niezależności gmin w odpowiednim obszarze, gdyż jest ona ograniczona przepisami Konstytucji RL i ustaw zwykłych (zakresem materialnym przyznania zadań j.s.t.)[555]. Zdaniem SKRL ważne jest, by ustalony podział funkcji (zadań) i związany z nim różny zakres

[554] https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1214/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

[555] „Ponieważ wszystkie funkcje gmin są wykonywane w ramach kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, wszystkie z nich są przypisane gminom do wykonywania w tym zakresie; żadna z nich nie oznacza absolutnej niezależności gmin w odpowiednim obszarze".

swobody j.s.t. w ich wykonywaniu odpowiadał materialnej treści zadań j.s.t. Przykładowo zatem wykonywanie zadań powierzonych (samodzielnych – ograniczonych) zostało w pewnym stopniu związane z odpowiednimi decyzjami instytucji państwowych określonych w ustawie w zakresie ich wykonania. Istotne jest w tym zakresie, zdaniem SKRL, aby taki rodzaj funkcji nie obejmował zadań, które należą wyłącznie do gmin i których wykonywanie nie może być związane żadnymi decyzjami instytucji władzy państwowej lub ich urzędników. Dodał, że oprócz funkcji, które należą wyłącznie do gmin, można im zlecić wykonywanie niektórych funkcji państwowych; w ten sposób zapewnione jest bardziej efektywne połączenie między władzą państwową a obywatelami, a także decentralizacja władzy publicznej. Gminy, wykonując te zadania, są związane odpowiednimi decyzjami instytucji władzy państwowej oraz urzędników. Zgodnie z Konstytucją RL takie funkcje państwowe muszą zostać przekazane gminom w drodze ustawy. Powyższe rozróżnienie zadań gmin i ograniczenie ich samodzielności w ich wykonywaniu SKRL uznał jako nienaruszające zasady samodzielności j.s.t. Badając poszanowanie przez prawodawcę zasady adekwatności, wskazał, że zaskarżona ustawa nie regulowała finansowania zakwestionowanych funkcji (zadań) gmin. W szczególności nie określała, jakiego rodzaju środki muszą być zaangażowane w finansowanie wykonywania zadań powierzonych (samodzielnych – ograniczonych). Zdaniem sądu kwestionowane przepisy nie stwarzały żadnych przesłanek uznania: (i) że ustanowiły one takie zadania dla gmin, których nie byłyby one w stanie wypełnić oraz (ii) że ustawa o budżecie państwa na dany rok nie przewidywała oddzielnie środków na wykonywanie funkcji przekazanych gminom. W związku z tym SKRL nie dopatrzył się naruszenia zasady adekwatności[556].

[556] „[...] jeśli funkcje państwowe są przekazywane gminom na mocy prawa, a także jeśli obowiązki dla nich są tworzone na mocy ustawy lub innego aktu prawnego, należy zapewnić środki niezbędne do realizacji tych funkcji (obowiązków). Rozstrzygając, czy regulacja prawna ustanowiona w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie terytorialnym (w brzmieniu z 12.10.2000 r.) nie jest sprzeczna ze wspomnianymi imperatywami konstytucyjnymi, należy zauważyć, że wspomniana ustawa nie reguluje finansowania powierzonych (samodzielnych ograniczonych) zadań gminnych: wspomniana ustawa nie określa, jakiego rodzaju środki muszą być zaangażowane w finansowanie wykonywania powierzonych (samodzielnych ograniczonych) zadań gminnych. Tak więc sama w sobie zaskarżona regulacja prawna nie stwarza żadnych warunków wstępnych, że funkcje zostaną ustanowione dla gmin (ich instytucji), których nie byłyby w stanie wypełnić, i / lub że ustawa o budżecie państwa na dany rok nie przewidywałaby oddzielnie środków na wykonywanie funkcji przekazanych gminom. Tym samym kwestionowana regulacja prawna sama w sobie nie narusza przepisu ust. 2 art. 120 Konstytucji, zgodnie z którym gminy działają swobodnie i samodzielnie w granicach swoich kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach".

5.21. Wyrok SKRL z 13.12.2004 r., sygn. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03[557]

W tej sprawie SKRL badał zgodność z Konstytucją RL szeregu przepisów regulujących status pracowników służby państwowej, m.in. w zakresie ich wynagradzania, niepołączalności stanowisk, emerytur. W wyroku tym, wskazując na status służby komunalnej jako służby państwowej w rozumieniu Konstytucji RL, zaznaczył kilka istotnych kwestii związanych z samodzielnością j.s.t., w tym samodzielnością finansową j.s.t.

SKRL wskazał, że zgodnie z Konstytucją RL nie jest dopuszczalne ustanowienie jakiejkolwiek regulacji prawnej, która pozbawiałaby gminy możliwości realizacji ich kompetencji ustanowionych bezpośrednio w Konstytucji RL. W przypadku gdy Konstytucja RL lub ustawy przypisują gminom określone funkcje, gminy wykonują te funkcje w takim zakresie, w jakim zostały im one przypisane. Oznacza to, że pewna część kompetencji gmin musi być realizowana bezpośrednio, że realizacja decyzji podejmowanych przez rady gmin w granicach ich kompetencji nie może być związana decyzjami (zezwoleniami, zgodami itp.) określonych instytucji państwowych lub urzędników. Nawet jednak funkcje, które należą wyłącznie do gmin, są regulowane przez prawo. Żadna z tych funkcji nie oznacza, że w danej dziedzinie gminy są całkowicie niezależne. Konstytucyjny imperatyw harmonii społecznej, zakorzenione w Konstytucji RL dążenie do społeczeństwa obywatelskiego i sprawiedliwości oraz jednolity typ państwa litewskiego oznaczają, że interes publiczny wspólnoty terytorialnej (gminy) nie może być sprzeczny z interesem publicznym całej wspólnoty państwowej, narodu obywatelskiego, którego częścią jest sama wspólnota terytorialna. Z tego powodu, oprócz funkcji, które należą wyłącznie do gmin, można im zlecić wykonywanie niektórych funkcji państwowych; w ten sposób zapewnia się bardziej efektywny związek między władzą państwową a obywatelami, a także demokrację administracji; zgodnie z Konstytucją RL takie funkcje państwowe muszą zostać przekazane gminom w drodze ustawy. W ten sposób, działając zgodnie z kompetencjami określonymi w Konstytucji RL i ustawach, wykonując administrację publiczną lub świadcząc usługi publiczne, j.s.t. realizują interes publiczny nie tylko społeczności terytorialnej, lecz także całego narodu.

Samodzielność działań gmin, która jest umocowana w Konstytucji RL, mieści się w granicach kompetencji j.s.t., określonych w Konstytucji RL oraz ustawach i oznacza, że jeżeli gminom przekazuje się funkcje państwowe w drodze ustawy lub jeżeli powierza się im obowiązki w drodze ustawy lub innego

[557] https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/p100/ta1279/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

aktu prawnego, to należy zapewnić środki finansowe na realizację tych funkcji (obowiązków). Ponadto, jeżeli przed końcem roku budżetowego gminom przekazuje się dodatkowe funkcje państwowe (powierza się obowiązki), to na ten cel również trzeba przeznaczyć środki finansowe. Gminy nie byłyby w stanie wykonywać tych obowiązków, gdyby ich realizacja nie była zagwarantowana środkami finansowymi. Środki na realizację funkcji przekazanych gminom przez państwo muszą być przewidziane w ustawie o budżecie państwa. Konieczne jest przy tym zapewnienie w budżecie państwa środków finansowych (dochodów gmin i ich źródeł) niezbędnych do w pełni sprawnego funkcjonowania samorządu i realizacji funkcji gmin.

5.22. Wyrok SKRL z 8.07.2005 r., sygn. 10/02[558]

W przedmiotowej sprawie zakwestionowano przepisy ustawy oraz uchwały Rady Ministrów, które zakładały m.in., że placówki kultury, należące do gmin, mogą być reorganizowane lub likwidowane wyłącznie po otrzymaniu pisemnej zgody Ministerstwa Kultury. Według wnioskodawców naruszało to samodzielność j.s.t., w tym samodzielność finansową w zakresie posiadania i dysponowania mieniem gminnym. Wnioskodawcy wskazali, że na podstawie uchwały Rady Ministrów ministerstwo zostało zobowiązane do przekazania do 1.01.1998 r. funkcji założyciela Domu Artystów Litwy Gminie Miasta Wilna, a na Gminę Miasta Wilna nałożono zadanie, aby – pełniąc funkcję założyciela Domu Artystów Litwy – nie zmieniała celu Domu, rodzaju jego działalności i statusu oraz udokumentowała to w trójstronnej umowie o współpracy między Zarządem Miasta Wilna, Ministerstwem Kultury i Domem Artystów Litwy.

SKRL, oceniając wskazaną kwestię, podnosił, że przeniesienie praw założyciela zakładów lub przedsiębiorstw, które wcześniej należały do niektórych instytucji państwowych, na gminy, nie oznacza, iż nie jest możliwe ustanowienie w drodze ustawy pewnych warunków lub procedur, które muszą być przestrzegane przez gminy przy wykonywaniu praw założyciela. Ponadto nie oznacza to, że nie można ustanowić w drodze ustawy innych ograniczeń, które limitują w pewnym stopniu prawa gmin jako założycieli zakładów lub przedsiębiorstw, które są im nowo przypisane. Ustawodawca, ustanawiając wyżej wymienione warunki, procedury lub inne ograniczenia, nie może jednak naruszać interesów gmin i uwzględniać zakorzenionej w Konstytucji RL niezależności i swobody działania gmin w ramach kompetencji ustanowionych przez Konstytucję RL i ustawy, a także zasad koordynacji interesów gmin i państwa. SKRL uznał, że przez wymóg uzyskania przez gminy pisemnej zgody

[558] https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1307/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ministerstwa Kultury przed likwidacją lub reorganizacją placówek kultury, należących do sfery ich regulacji, prawodawca zgodnie z Konstytucją RL dążył do osiągnięcia ważnego publicznie celu – zapewnienia realizacji wspierania i ochrony kultury jako funkcji państwa utrwalonej w Konstytucji RL, zapewnienia ochrony interesu publicznego, istnienia systemu instytucji, których celem jest dbanie o rozwój kultury (m.in. placówek lub przedsiębiorstw świadczących usługi kultury publicznej), oraz realizacji narodowej polityki kulturalnej. Były to cele uzasadnione konstytucyjnie i dopuszczające ingerencję w sferę własności gmin i ich samodzielności. Zdaniem SKRL powyższa funkcja (zadanie) państwa musi być przeniesiona przynajmniej w pewnym zakresie na gminy. Wynika to zarówno z jej charakteru, jak i z definicji samorządu terytorialnego jako samorządnych i samodzielnych wspólnot terytorialnych jednostek administracyjnych. Rozpowszechnianie, wspieranie i rozwijanie przez państwo kultury, jako wartości konstytucyjnie chronionej, byłoby niemożliwe, gdyby nie odbywało się także na poziomie samorządu terytorialnego. Zakres, w jakim wykonywanie funkcji wspierania i ochrony kultury powinno zostać przekazane gminom, zależy od polityki państwa w dziedzinie kultury. Ustawodawca dysponuje w tym zakresie szeroką swobodą. Musi jednak mieć na względzie samodzielność gmin i swobodę ich działania, zasadę koordynacji interesów gmin i państwa, a także konstytucyjną koncepcję samorządu terytorialnego. Ustanawiając zaś określone zadania dla gmin w powyższym zakresie, prawodawca musi tego dokonać na podstawie ustawy. SKRL stwierdził, że omawiane ograniczenia samodzielności j.s.t. nie zostały wprowadzone w ustawie (a w uchwale Rady Ministrów) i stąd stwierdził częściową niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów.

5.23. Wyrok SKRL z 21.01.2008 r., sygn. 02/06-23/06-37/06-50/06-31/07[559]

W tej sprawie SKRL analizował m.in. zgodność z Konstytucją RL przepisów zezwalających radom gmin na ograniczenie lub zakazanie handlu napojami alkoholowymi w dni świąt państwowych i imprez masowych.

Jak wskazał SKRL, ograniczenia wolności działalności gospodarczej, która jest wolnością konstytucyjną, muszą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawy, jednakże dozwolone jest ograniczanie wolności działalności gospodarczej nie tylko w drodze ustawy: rady gmin są upoważnione do tego według własnego uznania (w święta państwowe i dni imprez masowych) na podstawie zaskarżonych przepisów. Zdaniem wnioskodawcy w ten sposób ogranicza

[559] https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1318/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

się prawo przedsiębiorstw, działających na terytorium odpowiednich gmin i zajmujących się handlem napojami alkoholowymi, do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym stwarza się nierówne warunki konkurencji w porównaniu z tymi, które stwarza się przedsiębiorstwom prowadzącym taką samą działalność na terytoriach sąsiednich gmin, co narusza konstytucyjną gwarancję ochrony uczciwej konkurencji. Ponadto, stanowiąc, że rady gmin mogą według własnego uznania ograniczać lub zakazywać handlu napojami alkoholowymi w święta urzędowe i dni imprez masowych, narusza się równość praw podmiotów gospodarczych prowadzących handel napojami alkoholowymi na terenie różnych gmin.

SKRL nie podzielił argumentacji o nadużyciu powyższych kompetencji przez j.s.t., które świadczyły o samodzielności j.s.t. Sąd nadmienił, że rady gmin w zakresie swoich kompetencji kształtują i koordynują politykę państwa w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi; ich upoważnienie w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi określają stosowne ustawy, tak jak m.in. zaskarżony przepis. Odpowiednie podmioty wskazane w ustawach, takie jak gminne instytucje wykonawcze, w zakresie swoich kompetencji prowadzą kontrolę państwa w odniesieniu do przeciwdziałania alkoholizmowi. SKRL wskazał, że zaskarżone regulacje określają kompetencje gmin, które mieszczą się w ich samodzielności i nie prowadzą do jej nadużycia. Zgodnie bowiem z Konstytucją RL gminy działają swobodnie i samodzielnie w granicach swoich kompetencji, co oznacza, że w przypadku gdy określone funkcje są przypisane gminom przez Konstytucję RL lub ustawy, gminy wykonują je w takim zakresie, w jakim zostały im przypisane. Poza funkcjami, które należą wyłącznie do gmin, można im zlecić, w drodze ustawy, wykonywanie niektórych funkcji państwa. W ten sposób zapewnia się sprawniejsze powiązanie władzy państwowej z obywatelami oraz demokratyzację administracji. Wykonywanie niektórych funkcji państwa, zdaniem SKRL, nie może w pewnym zakresie nie być przekazywane gminom, gdyż bez tego nie można byłoby zagwarantować efektywnego wykonywania tych funkcji. Sąd zaznaczył, że uchwalane przez j.s.t. przepisy lokalne na podstawie zaskarżonych regulacji mają na celu ochronę praw i wolności innych osób oraz innych wartości chronionych prawem. Oznacza to, że ograniczenia w zakresie działalności gospodarczej nakładane przez j.s.t. na bazie przyznanych im kompetencji ustawowych były zgodne z Konstytucją RL, gdyż służyły ochronie innych wartości, praw i wolności (przeciwdziałanie nadużywaniu alkoholu).

5.24. Postanowienie SKRL z 28.08.2014 r., sygn. KT38-S27/2014[560]

W przedmiotowej sprawie SKRL miał rozstrzygnąć o konstytucyjności przepisów ustalających wielkość środków finansowych dostępnych dla gmin w ramach programu utrzymania i rozwoju dróg oraz kryteria podziału tych środków. Wnioskodawca wskazywał m.in., że zgodnie z kwestionowaną regulacją 35% planowanej kwoty środków na remonty dróg przeznacza się dla gmin miejskich, podczas gdy 65% – dla innych gmin. Z tego powodu pozostałe gminy znajdują się w uprzywilejowanej pozycji.

SKRL nie rozpoznał jednak sprawy w sposób merytoryczny – stwierdził bowiem, że wnioskodawca nie przedstawił należytego uzasadnienia prawnego w złożonym wniosku. Wskazał na konieczne cechy uzasadnienia, które pozwoliłyby na merytoryczne rozpoznanie wniosku. Zdaniem SKRL konieczne było m.in. przedstawienie oceny całości kwestionowanej regulacji, odnoszące się do podziału środków na finansowanie programu utrzymania i rozwoju dróg, oraz wzięcie pod uwagę całości kryteriów podziału środków.

Orzeczenie to jest przykładem zakresu – wymaganej przez SKRL od wnioskodawcy – koniecznej argumentacji w przedmiocie potencjalnego naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

5.25. Wyrok SKRL z 11.06.2015 r., sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015)[561]

W tej sprawie SKRL rozstrzygał o konstytucyjności przepisów ustalających podział podatku dochodowego od osób fizycznych między gminy oraz działalność systemu wyrównania dochodów j.s.t. Zaskarżone przepisy przewidywały możliwość indywidualnego ograniczenia przez ustawodawcę przekazywania do budżetu gminy części podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), przypadającej na każdą gminę. Według wnioskodawców udziały w podatku PIT, które miały zostać przydzielone gminom, zostały ustalone bez żadnych realistycznych podstaw. Podział dochodów z podatku PIT polegał na corocznym ustaleniu części podatku (w ujęciu procentowym), która miała być przypisana do wszystkich budżetów gminnych, i odpowiednio pozostałej części, która miała być przekazana do budżetu państwa. Część podatku PIT przekazywana na rachunek skarbu państwa była przeznaczona na wyrównywanie podatku PIT oraz różnic w strukturze wydatków gmin, uwarunkowanych obiektywnymi czynnikami niezależnymi od gmin. Ustawodawca wprowadził bowiem

[560] https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1015/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

[561] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/B3C38CC8-712B-49C9-5082-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

mechanizm wyrównywania różnic między dochodami gmin uzyskiwanymi z podatku PIT a strukturą ich wydatków. Wsparcie wyrównawcze otrzymywały gminy, których dochody z podatku PIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca – po przekazaniu im udziału ustalonego w załączniku do ustawy – były niższe od średnich dochodów z podatku PIT w kraju. Środki wyrównawcze były przyznawane gminie z uwzględnieniem jej udziału we wszystkich wskaźnikach demograficznych, społecznych i innych, wpływających na obiektywne zmiany różnic w strukturze wydatków gmin oraz wagi tych wskaźników. Środków wyrównawczych nie przyznawano jednak gminom, którym zgodnie z załącznikiem do ustawy przypisano udział w podatku PIT mniejszy niż 100%. Według wnioskodawców mechanizm ten naruszał zasadę równości j.s.t. Ponadto godził w ich samodzielność finansową i zasadę adekwatności. Prawodawca bowiem, zdaniem wnioskodawców, arbitralnie ustanowił udział j.s.t. w dochodach z podatku PIT (nieoparty na szczegółowych wskaźnikach i kryteriach). Dodatkowo j.s.t., które przekazywały określone środki na fundusz wyrównawczy, nie miały możliwości uzyskania środków wyrównawczych (co doprowadzało do pozbawienia ich odpowiednich dochodów). Wnioskodawcy podnosili, że gminie miejskiej Wilno przypisano tylko 40% udział w podatku PIT, podczas gdy udział ten, w porównaniu z udziałami (w ujęciu procentowym) przypisanymi gminom innych miast i okręgów, jest bardzo mały.

SKRL przychylił się do argumentacji wnioskodawców. Stwierdził, że udziały (w ujęciu procentowym) w dochodach z podatku PIT przekazywanym gminom były ustalane i zmieniane przy braku ustawowo określonych kryteriów, na podstawie których udziały te powinny być obliczane. Brak takich kryteriów powodował, że nie było jasne, czy sytuacja finansowa gmin, których udział w dochodach z podatku PIT przekazywano na rachunek skarbu państwa w celu dokonania wyrównania, była rzeczywiście lepsza (a jeśli tak, to o ile lepsza) w porównaniu z gminami otrzymującymi takie wsparcie wyrównawcze. Ponadto ustawodawca nie wziął pod uwagę konsekwencji takiego wyrównania, tj. tego, czy sytuacja gmin, których udział w dochodach z podatku PIT był przekazywany na fundusz wyrównawczy, nie pogorszy się bardziej niż sytuacja gmin wspieranych środkami wyrównawczymi. SKRL zaznaczył, że zaskarżona regulacja nie może być uznana za stwarzającą przesłanki zapewnienia środków finansowych, niezbędnych do pełnoprawnego funkcjonowania samorządu i wykonywania zadań gminnych[562]. Sąd konstytucyjny wskazał również

[562] „[...] ustawodawca, ustalając, iż [...] organ podatkowy przekazuje każdej gminie przypadającą na nią część (w ujęciu procentowym) podatku PIT, określoną w załączniku do ustawy, nie ustalił jednak jasnych kryteriów obliczania takiej części, stworzył przesłanki wypaczenia istoty mechanizmu wyrównywania możliwości finansowych gmin w sytuacji, gdy kryteria takie powinny umożliwić ocenę zmian w gminnych potrzebach dochodowych i możliwości udziału

na inne istotne kwestie dotyczące finansowania j.s.t., stojące za jego decyzją. Stwierdził, że państwo, dążąc do zmniejszenia różnic w potencjale finansowym j.s.t., ma prawo ustanowić pewne wyrównanie możliwości finansowych gmin. Czyniąc to, nie może jednak nadużywać swojej uznaniowości. Państwo musi korzystać ze swoich uprawnień w sposób odpowiedzialny i rozsądny. Jeżeli istota wyrównywania możliwości finansowych gmin zostanie wypaczona, to poprzez takie wyrównywanie niemożliwe staje się zrealizowanie zamierzonych celów, a problemy poszczególnych gmin stają się jeszcze bardziej dotkliwe, co narusza Konstytucję RL.

Samodzielność finansowa nie ma charakteru absolutnego – może podlegać ograniczeniom ze strony prawodawcy. Jednakże w przypadku, gdy funkcje państwa są przekazywane gminom na mocy prawa, a także w przypadku, gdy ustawy lub inne akty prawne nakładają na gminy określone obowiązki, należy zapewnić środki finansowe potrzebne do wykonywania tych funkcji przez j.s.t. Środki finansowe niezbędne do zapewnienia pełnoprawnego funkcjonowania samorządu i wykonywania funkcji gminnych muszą być przewidziane w budżecie państwa. Konstytucyjny obowiązek ustawodawcy ustanowienia takiej regulacji prawnej, aby po uwzględnieniu zasobów oraz możliwości materialnych i finansowych państwa i społeczeństwa, a także innych istotnych czynników, zagwarantowane było finansowanie zadań gminnych, nie neguje kompetencji j.s.t. do podejmowania odpowiednich decyzji określonych w Konstytucji RL lub ustawach. Powyższy nakaz finansowania j.s.t. nie neguje odpowiedzialności gmin za prawidłowe wykonywanie przekazanych im funkcji. W związku z tym ocena środków i metod polityki gospodarczej państwa, w tym w aspekcie ich racjonalności i celowości, nawet jeżeli później okaże się, że istniały lepsze możliwości wyboru polityki gospodarczej, nie może być powodem do kwestionowania zgodności regulacji prawnej z Konstytucją RL. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy taka regulacja prawna jest sprzeczna z dobrem narodu, interesami państwa i jego społeczeństwa oraz wyraźnie zaprzecza wartościom chronionym przez Konstytucję RL[563].

---

niektórych gmin we wpłatach wyrównawczych [...] pobieranych przez inne gminy oraz różnic w strukturze wydatków dokonywanych przez te ostatnie, gdy różnice te są determinowane czynnikami obiektywnymi, na które gminy nie mają wpływu. W konsekwencji regulacja [...], zgodnie z którą do budżetu gminy przekazywana jest określona w załączniku do ustawy część (procentowa) podatku PIT, przy braku ustawowo określonych kryteriów, na podstawie których udział ten powinien być obliczany, nie może być uznana za stwarzającą przesłanki zapewnienia środków finansowych niezbędnych do pełnoprawnego funkcjonowania samorządu i wykonywania zadań gminnych".

[563] „[...] ocena treści (m.in. priorytetów), środków i metod polityki gospodarczej państwa (niezależnie od tego, kto je ocenia), w tym w aspekcie ich racjonalności i celowości, nawet jeśli później okaże się, że istniały lepsze alternatywy wyboru polityki gospodarczej (a więc także

Z zasady adekwatności wynika dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, zgodnie z którą – proporcjonalnie do zapotrzebowania na finansowanie funkcji wykonywanych przez gminy – środki na finansowanie funkcji gminnych byłyby przeznaczane m.in. poprzez przekazywanie gminom określonych podatków (ich części), przy uwzględnieniu zasobów oraz możliwości materialnych i finansowych państwa oraz społeczeństwa[564]. Również w przypadku zmiany zakresu funkcji przypisanych gminom ustawodawca może, a w niektórych przypadkach nawet musi, odpowiednio zmienić (zwiększyć lub zmniejszyć) finansowanie funkcji gminnych. Obowiązek ten powstaje

---

to, że ta sformułowana i prowadzona wcześniej polityka gospodarcza mogła być zasadnie oceniana negatywnie w aspekcie racjonalności i celowości), nie może być powodem kwestionowania zgodności regulacji prawnej działalności gospodarczej zgodnej z tą polityką gospodarczą (sformułowaną i prowadzoną wcześniej) z aktami prawnymi o wyższej mocy prawnej, między innymi z Konstytucją (również poprzez wszczęcie odpowiednich postępowań przed Sądem Konstytucyjnym), z wyjątkiem sytuacji, gdy taka regulacja prawna już w momencie jej ustanowienia w aktach prawnych była wyraźnie skierowana przeciwko dobru narodu, interesom państwa litewskiego i jego społeczeństwa oraz wyraźnie zaprzeczała wartościom bronionym i chronionym przez Konstytucję".

[564] „Sąd Konstytucyjny zwracał uwagę, że konstytucyjny obowiązek ustawodawcy ustanowienia takiej regulacji prawnej, aby po uwzględnieniu zasobów oraz możliwości materialnych i finansowych państwa i społeczeństwa, a także innych istotnych czynników, zagwarantowane było finansowanie zadań gminnych, nie zaprzecza obowiązkom gmin (ich instytucji lub urzędników) do podejmowania odpowiednich decyzji, w ramach kompetencji określonych w Konstytucji lub ustawach, tak aby [...] środki te były wykorzystywane we właściwy sposób [...]. Ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru priorytetów w finansowaniu gmin, a także sposobów i form, za pomocą których państwo wspiera gminy, w tym sposobu kalkulacji środków budżetu państwa przeznaczonych dla gmin oraz sposobu rozdysponowania tych środków, jednak czyniąc to, ustawodawca musi mieć na względzie Konstytucję, m.in. imperatywy zapewnienia środków finansowych niezbędnych do pełnoprawnego funkcjonowania samorządu i realizacji zadań gminnych, które zostały utrwalone w art. 120 i art. 121 ust. 1 Konstytucji, a także konstytucyjne zasady odpowiedzialnego rządzenia i proporcjonalności, zgodnie z którymi finansowanie zadań gminnych musi być adekwatne do zakresu tych zadań. Z tych imperatywów konstytucyjnych wynika dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, zgodnie z którą proporcjonalnie do zapotrzebowania na finansowanie funkcji wykonywanych przez gminy, środki na finansowanie funkcji gminnych byłyby przeznaczane m.in. poprzez przekazywanie gminom określonych podatków (ich części), przy uwzględnieniu zasobów oraz możliwości materialnych i finansowych państwa i społeczeństwa. [...] Po nałożeniu przez ustawodawcę podatku dochodowego od osób fizycznych jako jednego ze źródeł realizacji funkcji państwa (gminy) i uchwaleniu, że podatek ten jest przeznaczony dla gmin w celu finansowania ich działalności, z Konstytucji wynika dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, za pomocą której środki uzyskane z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także wszystkie inne środki przeznaczone na finansowanie funkcji gminnych byłyby rozdzielane proporcjonalnie do zakresu funkcji wykonywanych przez gminy".

także wtedy, gdy zapotrzebowanie na środki finansowe ulega zmianom z innych obiektywnych przyczyn, takich jak zmiany demograficzne lub gospodarcze[565].

Wyrok ten jest ciekawym przykładem, w którym SKRL omówił szeroko zasadę adekwatności. Wielokrotnie podkreślał konieczność zachowania proporcjonalności środków, które otrzymują jednostki do zakresu nałożonych na nie zadań. Podobnie jak w przypadku polskim, orzekł o niezgodności systemu wyrównania poziomego, opierając się częściowo na tożsamych argumentach. Wskazał bowiem, że system ten nie może m.in. pozbawiać faktycznej możliwości realizacji zadań przez jednostki, które przekazują wpłaty wyrównawcze. Ponadto SKRL odniósł się do aspektu zasady adekwatności rozumianego jako odpowiedniość źródeł finansowania. Wskazał, że podział wpływów z podatku PIT i wiążący się z nim mechanizm wyrównania poziomego muszą uwzględniać sytuację faktyczną j.s.t. (jej uwarunkowania lokalne, w tym gospodarcze). Prawodawca zatem nie może ustanawiać kryteriów podziału wpływów z podatków oraz udziału w mechanizmie wyrównania poziomego w sposób całkowicie arbitralny. Sąd wskazał na szerokie uznanie ustawodawcy w kształtowaniu systemu finansów j.s.t., a także na brak możliwości oceny racjonalności i celowości podejmowanych decyzji. Jednocześnie podniósł, że w sytuacjach skrajnych naruszeń podstawowych zasad konstytucyjnych (dobro narodu, interesy państwa i jego społeczeństwa, wyraźne zaprzeczenie wartościom chronionym przez Konstytucję RL) może uznać określone przepisy za niekonstytucyjne. Ta teza pozwoliła mu następnie ocenić system podziału dochodów z podatku PIT i mechanizm korekcyjno-wyrównawczy oraz uznać zakwestionowane regulacje za niezgodne z Konstytucją RL.

5.26. Wyrok SKRL z 3.11.2020 r., sygn. 8/2019 (KT187-N15/2020)[566]

W tej sprawie SKRL oceniał m.in. zgodność z Konstytucją RL regulacji odnoszących się do finansowania krajowego nadawcy publicznego (publicznej radiofonii i telewizji). Sąd – na potrzeby sformułowania argumentacji o konieczności adekwatnego finansowania nadawcy do jego zadań – szeroko omówił zasady adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t.

Wskazał, że cechą samorządu terytorialnego jest pewna swoboda działania i samodzielność, a także niezależność od instytucji władzy państwowej.

[565] „[...] z Konstytucji wynika obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji prawnej, zgodnie z którą finansowanie zadań gminnych mogłoby być odpowiednio zmieniane (zwiększane lub zmniejszane) nie tylko w przypadku zmiany zakresu zadań gminnych, ale także wtedy, gdy zapotrzebowanie na środki finansowe ulega zmianom z innych obiektywnych przyczyn, takich jak np. zmiany demograficzne lub gospodarcze".

[566] https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta2348/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wskazanie przez Konstytucję RL, że j.s.t. działają w sposób wolny i samodzielny, w granicach swoich kompetencji określonych w Konstytucji RL i ustawach, należy uznać za gwarancję udziału tych społeczności lokalnych w rządzeniu tymi terytoriami. Samorząd terytorialny: „działa na zasadach uznaniowych i nie podlega bezpośredniej jurysdykcji instytucji władzy państwowej, tj. samorząd terytorialny jest ujednolicony jako samorządność i uznaniowość wspólnot terytorialnych jednostek administracyjnych ustanowionych w ustawach". SKRL zauważył, że konstytucyjne postanowienie, zgodnie z którym gminy działają swobodnie i w sposób autonomiczny w ramach swoich kompetencji określonych w Konstytucji RL i ustawach, oznacza również, że jeśli pewne funkcje są przypisane gminom przez Konstytucję RL lub ustawy, gminy wykonują je w wyznaczonych granicach. Oprócz funkcji, które należą wyłącznie do gmin, można im zlecić wykonywanie niektórych funkcji państwowych. Zapewnia to bardziej efektywną interakcję między władzą państwową a obywatelami.

Ponadto SKRL podnosił, że budżety gmin są autonomiczne – autonomia budżetów gmin jest ważnym aspektem konstytucyjnej zasady samodzielności gmin w granicach ich kompetencji określonych w Konstytucji RL i w ustawach. Ta konstytucyjna samodzielność działania gmin oraz konstytucyjnie określone wsparcie udzielane gminom przez państwo, a także konieczność równoważenia interesów gmin i państwa implikują konieczność zapewnienia w budżecie państwa środków (dochodów gmin i ich źródeł) niezbędnych do zapewnienia pełnoprawnego funkcjonowania samorządu i realizacji funkcji gmin. Jednostkom można przy tym powierzyć tylko takie funkcje, które instytucje te będą w stanie wykonywać. Jeżeli zaś dochodzi do powierzenia (zlecenia) j.s.t. określonych funkcji państwa, to konieczne jest zapewnienie środków finansowych niezbędnych do wykonywania tych funkcji (obowiązków). SKRL wskazał podstawowe obowiązki ustawodawcy, mające na celu poszanowanie samodzielności finansowej j.s.t.:

1) przewidując środki (dochody i ich źródła) dla gmin w budżecie państwa, Sejm RL jest związany przepisami prawa, które sam uchwalił, w tym określającymi sposób obliczania środków budżetu państwa dla gmin, procedurę ich podziału, sposób prognozowania dochodów podatkowych lub części podatków ustalonych ustawowo dla budżetów gmin;
2) ustawodawca ma swobodę wyboru sposobów i form wspierania gmin przez państwo, w tym sposobu obliczania środków budżetu państwa przeznaczonych dla gmin oraz sposobu rozdysponowania tych środków;
3) ustawodawca musi jednak przy tym uwzględniać Konstytucję RL, m.in. nakaz zapewnienia środków finansowych niezbędnych do pełnoprawnego funkcjonowania samorządu i realizacji zadań gminnych, a także przestrzegać konstytucyjnych zasad odpowiedzialnego rządzenia i proporcjonalności, zgodnie z którymi finansowanie zadań gminnych musi być adekwatne do zakresu tych zadań;

4) powyższe prowadzi do ukształtowania obowiązku ustawodawcy do ustanowienia takiej regulacji prawnej, w której proporcjonalnie do zapotrzebowania na finansowanie zadań wykonywanych przez gminy, środki na finansowanie tych zadań byłyby przeznaczane m.in. poprzez przekazywanie gminom określonych podatków (lub ich części), przy uwzględnieniu zasobów oraz możliwości materialnych i finansowych państwa i społeczeństwa.

5.27. Wyrok SKRCh z 24.01.1996 r., sygn. U-II-99/1995[567]

Zaskarżona regulacja lokalna, uchwalona przez j.s.t., wprowadzała dopłatę w celu utrzymania oświetlenia publicznego na terenie miasta w wysokości 3,5% kwoty rachunku za zużytą energię elektryczną dla wszystkich odbiorców (osób prawnych i osób fizycznych) energii elektrycznej na terenach, na których funkcjonowało oświetlenie publiczne. Wnioskodawcy podnosili, że taka opłata narzucona na odbiorców energii elektrycznej przez j.s.t. stanowi przekroczenie swobody finansowej j.s.t. w zakresie możliwości pozyskiwania dochodów. Wskazywali, że swoboda j.s.t. w tym zakresie była ustawowo ograniczona. Jednostki mogły gromadzić bowiem tylko takie środki, na jakie pozwalała ustawa.

SKRCh podzielił zdanie wnioskodawców, że przepisy nie zezwalały j.s.t. na ustalenie zakwestionowanych dopłat, mimo że działalność związana z utrzymaniem oświetlenia publicznego była zadaniem gminy. Jednostka wykroczyła poza materialny zakres przyznania jej kompetencji określony przedmiotem jej ustawowego zadania. Samodzielność finansowa j.s.t. jest zatem ograniczona ustawami.

Wyrok ten odnosi się do samodzielności j.s.t. w ustalaniu danin lokalnych (władztwo daninowe). Potwierdza on, że władztwo to jest ograniczone treścią przepisów ustawy. Jednostka zatem nie może dowolnie nakładać opłat i innych danin lokalnych, korzystając ze swojego władztwa daninowego, jeżeli nie znajduje do tego konkretnej podstawy ustawowej (przyznającej jej możliwość nałożenia określonej daniny).

5.28. Wyrok SKRCh z 21.05.2003 r., sygn. U-II-2334/2002[568]

W przedmiotowej sprawie zakwestionowane zostały przepisy prawa lokalnego, zgodnie z którymi mieszkańcy gminy Brdovec, którzy chcieli podłączyć się do sieci gazowej, byli zobowiązani do współfinansowania jej budowy.

[567] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/CD50502E-CBDC-41F5-5424-08D-C225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

[568] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/0303B84D-A171-443D- 440E-08D-C225DC81B?lang=cro (dostęp: 16.04.2024 r.).

Zaskarżone regulacje przewidywały, że część środków na budowę sieci gazowej przekazana przez obywateli zostanie wykorzystana na wykonanie sieci gazowej oraz zapewni rozwój i rozbudowę sieci gazowej w celu przyłączenia przyszłych odbiorców. Wnioskodawcy zarzucali, że regulacje te przekraczały swobodę regulacyjną j.s.t., w tym samodzielność finansową, rozumianą jako możliwość finansowania działalności j.s.t. wedle jej uznania. Wskazywali, że zgodnie z obowiązującymi ówcześnie przepisami środki na zapewnienie dostaw gazu pozyskiwane były z opłat za usługę komunalną w postaci dostawy gazu. Ponadto przewidywały one, że środki na finansowanie budowy urządzeń i infrastruktury, niezbędnej do zaopatrzenia w gaz, mają być zapewniane z wpłat przedsiębiorstw użyteczności publicznej, budżetów j.s.t., darowizn i innych źródeł regulowanych przepisami szczególnymi.

SKRCh podzielił argumentację wnioskodawców, wskazując, że ustawodawca uregulował rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego w ustawie. Przepisy ustawowe zatem określały „limity" (ograniczenia rodzajowe) dochodów pobieranych przez j.s.t. Tymczasem ustawy wskazywały, że właściciel działki budowlanej miał uiszczać jedynie cenę rzeczywistych kosztów prac i materiałów, wykorzystanych do przyłączenia jego nieruchomości do sieci uzbrojenia terenu, i to bezpośrednio wykonawcy budującemu przyłącze. W związku z tym SKRCh uznał, że przepisy nie umożliwiały j.s.t. określania dodatkowych opłat partycypacyjnych w kosztach wykonywania zadań własnych. Zadania te j.s.t. powinny finansować z ustawowo określonych źródeł. Ustalenie takiej opłaty wykraczało poza kompetencje j.s.t., w tym ich samodzielność finansową. Kompetencje te ograniczone są zakresem spraw im przekazanych w ustawach, podobnie jak możliwości gromadzenia określonych dodatkowych dochodów, które muszą również znajdować swą podstawę w ustawie[569].

Wyrok ten, podobnie jak wydany w sprawie U-II-99/1995, jest przykładem ograniczenia władztwa daninowego j.s.t. materialną treścią ustaw. Nakładanie przez j.s.t. określonych danin lokalnych musi znajdować swoją podstawę w przepisach prawa regulujących tego rodzaju uprawnienie j.s.t.

5.29. Wyrok SKRCh z 22.12.2009 r., sygn. U-I-2643/2007[570]

Przedmiotem rozpoznania SKRCh były przepisy zakazujące przenoszenia praw założycielskich do aptek założonych przez j.s.t. na inne osoby prawne lub

[569] „[...] jednostki te, poza wymienionymi wprost źródłami dochodów, mogą osiągać również inne dochody określone ustawowo. W związku z tym ustawa limituje dochody pobierane przez gminy, miasta i powiaty".

[570] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/CCA0A0B8-E7E5-439D-446B-08DC225DC81B?lang=cro (dostęp: 16.04.2024 r.).

fizyczne. Wnioskodawca podnosił, że taka regulacja – wbrew przepisom Konstytucji RCh – ogranicza swobodę j.s.t., w tym ich samodzielność finansową, prawo do podejmowania decyzji w zakresie posiadanego mienia, gromadzenia dochodów z niego pochodzących, obrotu mieniem itd.

SKRCh nie podzielił argumentacji wnioskodawcy. Stwierdził, że własność j.s.t. w odniesieniu do aptek nie może być całkowicie objęta pojęciem i ochroną własności w rozumieniu zasad prawa prywatnego. Uprawnienia założyciela j.s.t. w stosunku do założonych przez niego aptek były uprawnieniami właścicielskimi o szczególnym przeznaczeniu i określonym celu publicznoprawnym, gdyż służyły stałemu, nieskrępowanemu i prawidłowemu funkcjonowaniu działalności zdrowotnej jako służby publicznej. Dlatego tak długo, jak długo temu celowi taka własność służy, może ona podlegać szczególnej regulacji publicznoprawnej. Badając potencjalne naruszenie prawa własności j.s.t., należy wziąć pod uwagę różne czynniki, które nie występują w przypadkach ochrony konstytucyjnie gwarantowanej własności osób prywatnych na gruncie prawa prywatnego. SKRCh wskazał na kompetencję ustawodawcy do przyjmowania środków polityki gospodarczej i społecznej w celu stworzenia warunków do realizacji opieki zdrowotnej, zachowania i poprawy zdrowia ludności oraz harmonizacji działań i rozwoju we wszystkich dziedzinach zdrowia. Dodał, że państwo realizowało te kompetencje i cele poprzez planowanie opieki zdrowotnej i określanie strategii rozwoju opieki zdrowotnej oraz tworzenie podstaw prawnych do realizacji celów opieki zdrowotnej. SKRCh dokonał oceny zaskarżonej regulacji pod kątem jej proporcjonalności (por. pkt 10 uzasadnienia). Wskazał, że zgodnie z Konstytucją RCh możliwe jest ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę zdrowia publicznego. Stwierdził, że zaskarżony zakaz zabezpieczał istnienie sieci aptek, a tym samym realizował ustawowy obowiązek j.s.t. do prowadzenia spraw w zakresie ochrony zdrowia. Miał on na celu zapewnienie niezbędnej równowagi między sektorami publicznym (aptekami publicznymi) a prywatnym (aptekami prywatnymi) w państwie. Wskazał również na udział aptek państwowych w ogólnej liczbie aptek w kraju. Podniósł, że w interesie ochrony zdrowia publicznego jest utrzymanie przez państwo placówek farmaceutycznych, które będą gwarantowały dostępność leków dla pacjentów. SKRCh dodał przy tym, że konstytucyjny cel ograniczenia samodzielności finansowej i prawa własności j.s.t. został uzasadniony należycie przez ustawodawcę. Ponadto, w jego opinii, prawodawca nie nałożył na j.s.t. nadmiernych obciążeń, zwłaszcza że miały one konstytucyjny obowiązek wykonywania zadań z zakresu farmacji jako służby publicznej.

Omawiane orzeczenie jest przykładem zastosowania przez sąd konstytucyjny testu proporcjonalności ograniczeń samodzielności finansowej j.s.t. SKRCh badał w tym zakresie trzy przesłanki – celowość, proporcjonalność do uzasadnionego celu oraz nadmierność. Test ten był podobny do testu

przeprowadzanego przez SKRCz. W trakcie postępowania bowiem chorwacki sąd konstytucyjny skupiał się na celowości wprowadzonego ograniczenia, które wiąże się również z badaniem jego konieczności. Następnie przeszedł do zbadania klasycznej przesłanki proporcjonalności *sensu stricto*. Na koniec zaś badał nadmierność regulacji (obciążenia j.s.t.). W tym zakresie rozpatrywał ograniczenia praw założycieli aptek, jakie ustawodawca nałożył na j.s.t., zakazując im przenoszenia tych praw na inne osoby prawne lub fizyczne, które w świetle omawianej przesłanki stanowiły „ciężar" nałożony na j.s.t. Porównywał je do „ciężaru" hipotetycznie takich samych ograniczeń, skierowanych względem osób prywatnych i posiadanego przez nie majątku, który nie ma na celu zabezpieczenia funkcjonowania służby publicznej w interesie Chorwacji. Ostatecznie skonkludował, że ciężary te są względem siebie nieporównywalne, gdyż ten nałożony na jednostki jest podyktowany celem ochrony zdrowia publicznego. Test ten jest przykładem dążenia przez SKRCh do zobiektywizowania swojego orzecznictwa. Nie był on tak rozlegle uzasadniony, jak w przypadku wyroków SKRCz, jednakże fakt przeprowadzenia trójstopniowego badania zasadności (proporcjonalności) ograniczenia należy ocenić pozytywnie.

5.30. Wyrok SKRCh z 15.12.2010 r., sygn. U-I-65124/2009[571]

W niniejszej sprawie zakwestionowane przepisy dotyczyły przyznania wybranym j.s.t., które finansowały działalność publicznych straży pożarnych, prawa do dodatkowego udziału w podatku dochodowym. Regulacja ta związana była z kilkukrotnymi reformami systemu pożarnictwa. Na skutek tych zmian działalność publicznych straży pożarnych stała się zadaniem j.s.t. (zadania te przejęły j.s.t., na terenie których znajdowały się siedziby dotychczasowych jednostek pożarniczych podległych administracji rządowej). Tym samym obowiązek ich finansowania przeszedł również na rzecz j.s.t. Ze względu jednak na to, że działalność przeciwpożarowa leżała w interesie całego kraju, oraz aby zapobiec zakłóceniom w finansowaniu przekazywanych j.s.t. zadań, ustawodawca przewidział częściową kontynuację finansowania nowych zadań j.s.t. w powyższym zakresie do 31.12.2004 r. Procentowy udział państwa w finansowaniu stopniowo był zmniejszany (zakwestionowany przepis stanowił o udziale j.s.t.

[571] Sprawa połączona z pozostałymi wnioskami o sygn.: U-I-1816/2010, U-I-1135/2010, U-I-1853/2010, U-I-1175/2010, U-I-1876/2010, U-I-1246/2010, U-I-1926/2010, U-I-1248/2010, U-I-1934/2010, U-I-1261/2010, U-I-1945/2010, U-I-1294/2010, U-I-2045/2010, U-I-1296/2010, U-I-2057/2010, U-I-1305/2010, U-I-2388/2010, U-I-1314/2010, U-I-2409/2010, U-I-1326/2010, U-I-2459/2010, U-I-1329/2010, U-I-2654/2010, U-I-1448/2010, U-I-2939/2010, U-I-1501/2010, U-I-3359/2010, U-I-1709/2010, U-I-3403/2010, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_01_1_31.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

w podatku dochodowym w celu pokrycia kosztów działalności publicznych straży pożarnych). Wnioskodawcy twierdzili, że zaskarżone przepisy prowadziły do niekonstytucyjnego finansowania straży pożarnej, gdyż tylko te gminy i miasta, które na skutek zmian w systemie pożarnictwa stały się założycielami publicznych straży pożarnych i przejęły zadania w postaci ochrony przeciwpożarowej, były uprawnione do dodatkowych dochodów na ten cel (dodatkowy udział w dochodach z podatku oraz środki pomocowe z budżetu państwa w przypadku, gdy udział 1,3% nie wystarczał na pokrycie przewidzianego minimalnego standardu finansowania bieżącej działalności publicznych straży pożarnych). Wnioskodawcy podnosili, że te j.s.t. zostały niekonstytucyjnie uprzywilejowane względem innych, które nie stały się założycielami jednostek pożarniczych w wyniku reformy systemu pożarnictwa, a także prowadziły jednostki w formie ochotniczych straży pożarnych.

SKRCh nie podzielił stanowiska wnioskodawców. Wskazał, że j.s.t. miały swobodę tworzenia (nowych) publicznych straży pożarnych. Zakwestionowane przepisy, zdaniem SKRCh, nie różnicowały publicznych straży pożarnych ze względu na sposób i czas ich powołania. Publiczne straże pożarne utworzone jako instytucje publiczne z byłych jednostek i oddziałów MSW, a także utworzone lub mające powstać decyzją organu przedstawicielskiego j.s.t. mogły być finansowane z odpowiednich części podatku dochodowego. Zarzuty wnioskodawców dotyczące nierównej pozycji publicznych straży pożarnych zostały uznane za nieuzasadnione. Jeśli chodzi zaś o finansowanie ochotniczych straży pożarnych, przed wejściem w życie zaskarżonych przepisów były one wyłącznie finansowane z dochodów własnych j.s.t. Tym samym nie mogło dojść do postawienia j.s.t. w gorszej sytuacji, skoro już wcześniej były zobligowane do finansowania ochotniczych straży pożarnych, na co nie przewidziano środków z budżetu państwa. SKRCh podkreślił ponadto, że do jego kompetencji nie należy ocena celowości i zasadności poszczególnych rozwiązań prawnych przyjmowanych przez ustawodawcę, który ma konstytucyjne umocowanie do samodzielnego decydowania o politykach publicznych[572].

[572] „[...] to, czy ustawodawca rozszerzy (umożliwi) częściowe finansowanie (pomoc) z budżetu państwa na inne straże pożarne, nie jest kwestią konstytucyjną, która mogłaby być przedmiotem oceny Sądu Konstytucyjnego. Chodzi tutaj o ocenę dokonywaną przez ustawodawcę, czy ulegnie lub powinien ulec zmianie i w jakim stopniu dotychczasowy sposób ich finansowania. [...] Sąd Konstytucyjny [...] przypomina, że nie należy do jego kompetencji ocena celowości i zasadności poszczególnych rozwiązań prawnych, wychodząc z faktu, że ustawodawca ma konstytucyjną kompetencję do samodzielnego decydowania o politykach publicznych [...], ale także wyłączną odpowiedzialność za celowość przewidzianych środków prawnych".

5.31. Wyrok SKRCh z 15.12.2010 r., sygn. U-I-65123/2009[573]

Przedmiotowa sprawa była rozpatrywana w takim samym stanie faktycznym i prawnym, jak w wyroku SKRCh z 15.12.2010 r. o sygn. U-I-65124/2009. Wnioskodawcy podkreślali, że samodzielność finansowa j.s.t. została naruszona poprzez niezgodne z Konstytucją RCh finansowanie działalności straży pożarnych. Oprócz argumentów wskazanych w tej sprawie wnioskodawcy podnosili, że spółka publiczna zajmująca się zarządzaniem lasami i gruntami leśnymi w Republice Chorwacji była zobowiązana do przeznaczania 5% sumy środków uzyskanych z rekompensat za korzystanie z funkcji ogólnoużytkowych lasów na rzecz gmin strażackich (w których funkcjonowały jednostki pożarnicze) z określonego w przepisach obszaru (obszar krasowy) i stosownie do powierzchni gruntów leśnych.

SKRCh podkreślił, że takie rozwiązanie nie stoi w sprzeczności z Konstytucją RCh. Przepis ten uzasadniony był, jego zdaniem, cechami geograficznymi Republiki Chorwacji i potrzebą wyjątkowej ochrony obszarów krasowych, jeśli chodzi o zagrożenie pożarowe. Zdaniem sądu ochrona taka może być skuteczna, jeżeli istniałyby bezpieczne źródła finansowania jednostek pożarowych w tych obszarach. SKRCh wskazał ponadto, że do jego kompetencji nie należy ocena celowości i zasadności poszczególnych rozwiązań prawnych, przyjmowanych przez ustawodawcę, który ma konstytucyjne umocowanie do samodzielnego decydowania o politykach publicznych, w tym w odniesieniu do finansowania jednostek pożarniczych funkcjonujących na obszarze gmin.

5.32. Wyrok SKRCh z 6.03.2012 r., sygn. U-I-4633/2010[574]

Wnioskodawca w analizowanej sprawie wskazywał, że na skutek zakwestionowanych regulacji miastu Zagrzeb odebrano wpływ na kształt i funkcjonowanie sieci opieki zdrowotnej, którą przyjmował minister właściwy do spraw zdrowia. Minister w ramach kompetencji do kształtowania sieci publicznej opieki zdrowotnej decydował również o działalności i tworzeniu instytucji zdrowia, których założycielami były j.s.t., w tym miasto Zagrzeb. Skarżący

[573] Sprawa połączona z pozostałymi wnioskami o sygn.: U-I-1815/2010, U-I-1134/2010, U-I-1852/2010, U-I-1174/2010, U-I-1875/2010, U-I-1245/2010, U-I-1925/2010, U-I-1247/2010, U-I-1933/2010, U-I-1260/2010, U-I-1944/2010, U-I-1293/2010, U-I-2044/2010, U-I-1295/2010, U-I-2056/2010, U-I-1306/2010, U-I-2387/2010, U-I-1315/2010, U-I-2408/2010, U-I-1325/2010, U-I-2458/2010, U-I-1328/2010, U-I-2653/2010, U-I-1437/2010, U-I-2938/2010, U-I-1500/2010, U-I-3360/2010, U-I-1708/2010, U-I-3402/2010, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_148_3790.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

[574] https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/5355C772-1492-46FE-448F-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

podnosili, że zmiany wynikające z uprawnień ministra do kształtowania nowej sieci opieki zdrowotnej bezpośrednio wpływały na własność j.s.t. (jako założycieli instytucji zdrowia publicznego). Zdaniem wnioskodawców ustawodawca wykluczył wpływ j.s.t. na planowanie i rozwój sieci opieki zdrowotnej na ich terenie. W szczególności minister miał wyłączne prawo do wyznaczenia sieci publicznej służby zdrowia dla obszaru j.s.t. wraz z wymaganą liczbą instytucji zdrowia publicznego oraz podmiotów prywatnych, z którymi zawierano umowę na realizację opieki zdrowotnej. Zaskarżone przepisy nie przewidywały konieczności wyrażenia uprzedniej opinii j.s.t. przy przyjmowaniu przez ministra sieci publicznej opieki zdrowotnej. W mieście Zagrzeb na skutek decyzji ministra doszło do zmniejszenia liczby szpitali założonych przez tę j.s.t. Tymczasem w poprzednim stanie prawnym decyzje podejmowane przez ministra były ograniczone prawem j.s.t. do udziału w przyjmowaniu sieci publicznej opieki zdrowotnej na ich terenie, w tym do wyrażenia swojej opinii. Zdaniem skarżących zakwestionowane przepisy doprowadziły do niekonstytucyjnego ograniczenia swobody j.s.t., w tym samodzielności finansowej oraz posiadania własnego majątku przez j.s.t. Jednostki nie mogły wykonywać konstytucyjnych i ustawowych zadań własnych związanych z planowaniem rozwoju sieci instytucji opieki zdrowotnej.

SKRCh podzielił argumentację wnioskodawców. Wskazał, że ustawodawca jest konstytucyjnie uprawniony do wdrażania środków polityki gospodarczej i społecznej w celu stworzenia warunków wdrożenia opieki zdrowotnej w państwie, a także warunków ochrony, zachowania i poprawy zdrowia ludności oraz koordynacji działań i rozwoju we wszystkich obszarach zdrowia publicznego w celu zapewnienia realizacji opieki zdrowotnej. W tym zakresie możliwe jest również planowanie sieci opieki zdrowotnej i strategii jej rozwoju. Ustawodawca korzysta przy tym z szerokiego uznania. Jednakże, zdaniem SKRCh, j.s.t. musi zostać umożliwiony aktywny udział w przyjmowaniu i modyfikowaniu sieci publicznej opieki zdrowotnej (usług zdrowotnych). Tylko w ten sposób możliwe jest zapewnienie optymalnego sposobu wypełnienia zobowiązań nałożonych na j.s.t. w zakresie kształtowania opieki zdrowotnej. Sąd podkreślił, że zaskarżone przepisy pozbawiały j.s.t., a tym samym obywateli zamieszkujących daną jednostkę, możliwości wpływania na kształtowanie sieci publicznej opieki zdrowotnej (poprzez swoich przedstawicieli w organach przedstawicielskich j.s.t.). Wyłączenie udziału j.s.t. w kształtowaniu tej sieci prowadziło do nieproporcjonalności kompetencji (uprawnień) j.s.t. w stosunku do ich zadań[575]. Zaskarżone regulacje w sposób niedopuszczalny ingerowały

[575] „Jednakże niezależnie od tej większej swobody oceny [ustawodawcy – przyp. aut.] przy regulowaniu stosunków w systemie opieki zdrowotnej Republiki Chorwacji [...] na podstawie Konstytucji dopuszczalne jest umożliwienie jednostkom samorządu lokalnego (regionalnego)

(wkraczały) w konstytucyjne uprawnienia j.s.t. w zakresie ochrony zdrowia. SKRCh podkreślił przy tym znaczenie władztwa majątkowego j.s.t. i związaną z nim możliwość czerpania dochodów przez j.s.t., które powinny podlegać szczególnej ochronie[576].

5.33. Wyrok SKRCh z 23.01.2015 r., sygn. U-I-8069/2014[577]

W tej sprawie zakwestionowane zostały przepisy regulujące mechanizm finansowania j.s.t., w tym partycypację j.s.t. w podatku dochodowym oraz system wyrównania poziomego dochodów j.s.t. Zgodnie z nimi jednostki mogły ustalać dopłaty do podatku dochodowego, który jest ich wyłącznym dochodem własnym. Ich podstawą był podatek dochodowy. Zaskarżone przepisy ograniczyły stawkę dopłaty do podatku dochodowego, którą miasto Zagrzeb mogło nałożyć na płatników podatku dochodowego do maksymalnie 18% (zamiast wcześniejszych 30%). Zdaniem wnioskodawców, biorąc pod uwagę status miasta Zagrzeb, które pełniło jednocześnie funkcje powiatu i miasta, wspomniane obniżenie stawki podatku miało znacznie utrudniać lub nawet uniemożliwiać wykonywanie zadań miasta. Ponadto zakwestionowane przepisy zmieniały strukturę udziałów j.s.t. w podatkach, transferach pionowych z budżetu państwa oraz mechanizmie wyrównania potencjału finansowego

---

aktywnego udziału w przyjmowaniu i zmianach sieci publicznej służby zdrowia, gdyż tylko w ten sposób można zapewnić możliwość jak najbardziej optymalnej realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązków, wynikających z art. 129a ust. 2 Konstytucji, dotyczących wykonywania zadań o znaczeniu lokalnym (regionalnym) w zakresie opieki zdrowotnej, które wymagają częściowego lub całkowitego finansowania. Bez takiej możliwości jednostki samorządu regionalnego pozostają jedynie wykonawcami sieci publicznej służby zdrowia, w której minister właściwy do spraw zdrowia wraz z właściwymi izbami i instytutami niemal samodzielnie ustala, które zakłady opieki zdrowotnej zostaną utworzone, a które zniesione [...], nie zapewniając obywatelom obszaru samorządu (regionalnego) możliwości wpływania na tę sieć w realizacji ich prawa do samorządu lokalnego".

[576] „Miasto Zagrzeb i powiaty, jako prawnie upoważnieni założyciele zakładów opieki zdrowotnej, mają prawa wynikające ze swojego statusu. Oprócz tych praw założycielskich nad zakładami opieki zdrowotnej, których założycielem jest Miasto Zagrzeb, związane są z nimi także fundusze na funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnej, w tym dochody generowane w ramach tej działalności [...] [które – przyp. aut.] co do zasady należy uważać za własność Miasta Zagrzeb, do której ma zastosowanie konstytucyjna ochrona prawa własności. Należy jednak zaznaczyć, że jest to własność, której nie da się w całości objąć pojęciem prawa własności w rozumieniu norm prawa prywatnego. Prawa założycielskie Miasta Zagrzebia do zakładów opieki zdrowotnej stanowią majątek o szczególnym przeznaczeniu i konkretnym celu publicznoprawnym, gdyż służy trwałemu, sprawnemu i uporządkowanemu funkcjonowaniu służby zdrowia [...]. Podlega zatem szczególnym regulacjom prawa publicznego, o ile służy temu celowi".

[577] https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_02_14_275.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

j.s.t. Wnioskodawcy wskazywali, że zmiana, zwłaszcza proporcji udziału j.s.t. w poszczególnych transferach, które przeznaczane były na pełnienie zadań zdecentralizowanych (własnych), prowadziła do naruszenia zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Podnosili, że system wyrównania poziomego dochodów j.s.t. (przekazywanych do budżetu państwa i redystrybuowanych przez administrację centralną wśród j.s.t., wymagających wsparcia na zasadach określonych przez ustawodawcę) był nieefektywny. Postulowali, aby w celu realizacji konstytucyjnego prawa do własnych dochodów ograniczyć mechanizm wyrównawczy na korzyść zwiększenia dochodów własnych j.s.t., z których mogłyby one swobodnie korzystać w celu wykonywania funkcji zdecentralizowanych (a nie na warunkach i w sposób zalecany przez rząd centralny). Podnosili, że dochody j.s.t. oparte na udziale jednostek w wykonywaniu dla funkcji (zadań) zdecentralizowanych (o określonym procencie udziału w przychodach z podatku dochodowego) nie wystarczały do zaspokojenia nawet minimalnych standardów, nie mówiąc już o rzeczywistych potrzebach realizacji funkcji zdecentralizowanych. Wnioskodawcy wskazywali, że j.s.t. powinny zatrzymać wszystkie dochody zebrane na swoim terytorium w celu finansowania funkcji zdecentralizowanych (z przeznaczeniem części na funkcje zdecentralizowane i części na mechanizm wyrównawczy dla funkcji zdecentralizowanych). Rząd centralny zaś miałby zapewnić inne środki publiczne, uzupełniające tę część potrzeb j.s.t., na których zaspokojenie dochody własne były niewystarczające. Tymczasem zmiana w strukturze finansowania j.s.t., polegająca m.in. na obniżeniu udziału j.s.t. w podatku dochodowym, z którego finansowane są funkcje zdecentralizowane na obszarze gmin lub miast, posiadających status obszarów objętych pomocą, z 90% do 88% godziła w zasadę adekwatności. Ponadto wskazano, że jedyną j.s.t., która „zasiliła" fundusz wyrównania poziomego, nie otrzymując z niego pomocy, było miasto Zagrzeb z kwotą 744.000.000 kun. Zgodnie z zaskarżonymi przepisami zwiększono udział tego miasta w transferach na mechanizm wyrównawczy (o 0,5%) oraz zmniejszono świadczenia z tytułu podatku dochodowego. Oznaczało to utratę dochodów miasta w wysokości 23.875.000 kun. Wnioskodawcy podnosili, że ze względu redukcję udziału finansowania dla funkcji zdecentralizowanych, w przeciwieństwie do lat poprzednich, miasto Zagrzeb będzie zmuszone pokryć ubytek w kosztach wykonywania zadań w wysokości co najmniej 62.036.751 kun. Ponadto zamiast 744.000 kun, które wcześniej przekazywało na wpłaty wyrównawcze, na skutek zaskarżonych przepisów było zobowiązane uiścić 658.088.249 kun.

SKRCh nie podzielił argumentacji wnioskodawców. Uznał, że obniżenie dopuszczalnej stawki dodatkowego podatku dochodowego w mieście Zagrzeb do maksymalnie 18% miało uzasadniony cel, którym było zrównoważenie funkcjonowania i finansowania działalności jednostek lokalnych, podlegających

specjalnym ustawom, a tym samym przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju regionalnego, istotnego dla ogólnego wzrostu gospodarczego i rozwoju Chorwacji. Ponadto SKRCh zauważył, że w ciągu 15 lat swojej działalności regulacyjnej Zgromadzenie Miejskie Miasta Zagrzebia nigdy nie ustaliło dodatkowej stawki podatku dochodowego wyższej niż 18%. W związku z tym sąd uznał, że zakwestionowane przepisy w powyższym zakresie nie odmawiają ani nie ograniczają w sposób nieproporcjonalny prawa miasta Zagrzebia do dochodów własnych. Sąd podkreślił, że w ramach swobody ustawodawczej chorwacki parlament musiał zdecydować o zakresie i sposobie uregulowania stosunków między centralnymi organami państwowymi a jednostkami lokalnymi w związku z dochodami z podatku dochodowego. Regulacja takich stosunków podlegała modyfikacjom, które zależały od zmian w sferach gospodarczej, finansowej, społecznej i innych życia państwowego oraz społecznego. SKRCh zaznaczył, że nie jest uprawniony do kontroli konstytucyjności przepisów z punktu widzenia ich celowości[578]. Jego kognicja zawęża się do ustalenia, czy ustawodawca wykroczył poza granice swobodnego podejmowania decyzji, przyznane mu przez Konstytucję RCh. Rolą SKRCh w badaniu konstytucyjności przepisów w zakresie poszanowania zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. jest ustalenie, czy przepisy te nie odbierają j.s.t. dochodów z określonego źródła, skutkują przekreśleniem lub nieproporcjonalnym ograniczeniem praw jednostek lokalnych do ich własnych dochodów, oraz czy pojawia się dysproporcja między dochodami jednostek a ich zadaniami określonymi w Konstytucji RCh i ustawach[579]. SKRCh orzekł podobnie

[578] „Sąd Konstytucyjny stoi na stanowisku, że dokonywana przez Sąd Konstytucyjny ocena zgodności ustawy z Konstytucją nie obejmuje w tym konkretnym przypadku oceny wybranego modelu systemu podatkowego Republiki Chorwacji i jego struktury, a w szczególności jego uzasadnienia i celowości [...]. W tym miejscu wystarczy powtórzyć, że w ramach swojej swobody legislacyjnej chorwacki parlament decyduje, w jakim zakresie i w jaki sposób należy regulować stosunki między rządem centralnym a jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie dochodów z podatku dochodowego. Układ tych stosunków podlega zmianom w zależności od zmian zachodzących w sferze gospodarczej, finansowej, społecznej i innych sferach życia państwowego i społecznego. Sąd Konstytucyjny nie jest właściwy do badania konstytucyjności [...] przepisów pod kątem celowości. Ma prawo sprawdzić, czy ustawodawca w tym zakresie przekroczył [...] granice swojej swobody decyzyjnej [...]. Tym samym [przepisy – przyp. aut.] mogłyby podlegać kontroli Sądu Konstytucyjnego tylko w przypadku stwierdzenia np. braku racjonalnego uzasadnienia [dla nich – przyp. aut.] [...] wynikającego z charakteru sprawy".

[579] „[...] zadaniem Sądu Konstytucyjnego jest zbadanie w niniejszym postępowaniu, czy zakwestionowane przepisy [...] spowodowały pozbawienie lub nieproporcjonalne ograniczenie prawa jednostek samorządu terytorialnego do własnych dochodów. Ponadto w niniejszym postępowaniu przed Sądem Konstytucyjnym należy odpowiedzieć na pytanie, czy zakwestionowane przepisy [...] spowodowały dysproporcję między dochodami jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do ich uprawnień przewidzianych w Konstytucji i w ustawie".

w zakresie pozostałych zarzutów, odnoszących się do zmiany w strukturze finansowania j.s.t. oraz działania mechanizmu wyrównania poziomego. Wskazał, że mimo obniżenia części dochodów j.s.t. na podstawie nowych wskaźników, zawartych w zaskarżonych przepisach, niektóre z nich (tak jak udział j.s.t. w podatku dochodowym) zostały zmienione z korzyścią dla dochodów j.s.t. Zdaniem SKRCh zakwestionowane przepisy pozostały zatem neutralne finansowo (kosztowo) dla j.s.t.

Wyrok chorwackiego Sądu Konstytucyjnego pokazuje, że za naruszenie zasady adekwatności sąd uznaje tylko kwalifikowane, rażące przypadki naruszenia proporcjonalności środków publicznych do zadań j.s.t. lub całkowite pozbawienie jednostek tych środków. Stąd też, mimo przedstawianych danych finansowych, SKRCh nie uznał naruszenia zasady adekwatności. Oparł się na linii orzeczniczej dotyczącej szerokiej swobody ustawodawcy w kształtowaniu finansów j.s.t. oraz niemożliwości badania przez siebie celowości i racjonalności zakwestionowanych przepisów. Co ciekawe, sąd nie przeprowadzał szerokiego testu proporcjonalności, jednakże wielokrotnie odwoływał się do celów, które zaskarżone regulacje mają realizować.

5.34. Wyrok SKRCh z 11.07.2017 r., sygn. U-I-4637/2014[580]

SKRCh orzekał o zgodności z Konstytucją RCh przepisów zwalniających organy państwa od płatności podatku od sprzedaży nieruchomości oraz opłat komunalnych w odniesieniu do nieruchomości państwowych. Płatności te zasilały budżety j.s.t. Wnioskodawcy zarzucali, że została naruszona samodzielność finansowa j.s.t. w związku z niezgodnym z Konstytucją RCh pozbawieniem j.s.t. dochodów przeznaczanych na finansowanie zadań j.s.t.

Sąd konstytucyjny odniósł się w pierwszej kolejności do opłat komunalnych. Wskazał, że dotychczasowe przepisy uprawniały jedynie organy j.s.t. do podjęcia decyzji w sprawie zwolnienia z płatności opłat komunalnych, co wynikało z ich samodzielności finansowej. Zdaniem sądu takie automatyczne pozbawienie dochodów j.s.t. z tytułu opłat komunalnych, które pozwalają sfinansować zadania j.s.t., było niezgodne z Konstytucją RCh. Ustawodawca miał bowiem prawo do swobodnego kształtowania, w tym zmiany przepisów, ale z poszanowaniem przepisów konstytucyjnych. Tymczasem opłaty komunalne stanowiły dochód j.s.t., przyznany im na podstawie ustawy regulującej ustrój i finansowanie j.s.t., uchwalonej na podstawie przepisów Konstytucji RCh. Ustawodawca zatem, uchwalając inne przepisy ograniczające samodzielność

[580] Sprawa połączona z pozostałymi wnioskami o sygn.: U-I-5903/2014, U-I-126/2016, U-I-964/2016, U-I-1956/2016, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/4FBBDD-C9-C201-401B-44CF-08DC225DC81B?lang=cro (dostęp: 16.04.2024 r.).

finansową j.s.t., w tym zdolność do pozyskiwania dochodów, powinien mieć na względzie konstytucyjny obowiązek poszanowania samodzielności j.s.t. Wraz z ingerencją w przepisy ustaw gwarantujących określone źródła dochodów j.s.t. należy przeanalizować, czy ingerencja ta jest dopuszczalna w świetle dalszego zagwarantowania samodzielności j.s.t. Sąd podkreślił, że prawo j.s.t. do własnych dochodów oznacza możliwość swobodnego nimi dysponowania oraz decydowania o wszystkich aspektach tych dochodów, w tym ostatecznego zwolnienia płatników od uiszczania opłat komunalnych. SKRCh uznał, że zaskarżona regulacja, zwalniająca organy państwa od opłat komunalnych za nieruchomości stanowiące własność państwa, była sprzeczna z Konstytucją RCh, gdyż pozbawiała j.s.t. samodzielności w gromadzeniu i wydatkowaniu dochodów zagwarantowanych im w ustawach o organizacji i finansowaniu j.s.t. Jeśli chodzi zaś o zwolnienie z podatku od sprzedaży nieruchomości, to SKRCh nie podzielił argumentacji wnioskodawców. Podatek ten był dochodem budżetu państwa i j.s.t. Sąd zaznaczył, że ustawodawca ma szerokie kompetencje do kształtowania stosunków gospodarczych, prawnych i politycznych zgodnie z zasadą praworządności, tj. zgodnie z Konstytucją RCh i prawem. Wpływy z podatku od nieruchomości nie były zagwarantowane jako wyłączne źródło finansowania j.s.t. W związku z tym prawodawca mógł uregulować podatek od sprzedaży nieruchomości, w tym zwolnienia z jego płatności, według swojego uznania, jeżeli przemawiały za tym interesy państwa. SKRCh uznał, że zwolnienie to było istotne dla transakcji, w których dochodziło do sprzedaży majątku państwowego na rzecz innych podmiotów (istotnych operacji gospodarczych dla kraju).

5.35. Wyrok SKRCh z 10.10.2017 r., sygn. U-I-3760/2015[581]

SKRCh badał konstytucyjność przepisów ustawowych zwalniających Republikę Chorwacji i Ministerstwo Obrony z opłat komunalnych w odniesieniu do znajdujących się na terenie j.s.t. obiektów wojskowych. Wnioskodawcy wskazywali, że zaskarżone przepisy naruszały prawo j.s.t. do własnych dochodów, którymi powinny one swobodnie dysponować, realizując swoje zadania. Jeden z wnioskodawców podniósł, że najważniejszą nieruchomością użytkowaną przez Ministerstwo Obrony, za które miasto naliczało opłaty eksploatacyjne do czasu wejścia w życie kwestionowanych przepisów, był poligon wojskowy, zajmujący 26,13% ogólnej powierzchni miasta. W kolejnych latach udział pobranych opłat eksploatacyjnych w stosunku do dochodów miasta wyniósł: w 2007 r. – 18,56%; w 2008 r. – 24,28%; w 2009 r. – 23,19%;

[581] Sprawa połączona z pozostałymi wnioskami o sygn.: U-I-125/2016, U-I-1955/2016, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_11_110_2605.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

w 2010 r. – 26,53%; w 2011 r. – 28,52%; w 2012 r. – 24,76%, a w 2013 r. – 26,50%. Wnioskodawcy podnosili, że niedopuszczalne jest, aby organy państwa (administracja centralna), jako właściciele obiektów wojskowych, stawiały siebie w znacznie korzystniejszej sytuacji w stosunku do wszystkich innych właścicieli, których mienie położone było w danej j.s.t. Tymczasem opłata eksploatacyjna był wyłącznym dochodem j.s.t. Przepisy prawa odnoszące się do ustalania podatków i opłat lokalnych nie przewidywały zasadniczo żadnych zwolnień z opłat komunalnych dla organów administracji rządowej/państwa. Organy te mogły być zwolnione z uiszczania opłat jedynie na mocy decyzji organu przedstawicielskiego j.s.t. Tym samym ustawodawca doprowadził do wstrzymania wpływów z opłat komunalnych i uniemożliwił samodzielne podejmowanie decyzji przez j.s.t. w zakresie naliczania takich opłat.

SKRCh podzielił stanowisko wnioskodawców i uznał naruszenie samodzielności, w tym samodzielności finansowej j.s.t., przez zaskarżone regulacje. Podkreślił konieczność zagwarantowania j.s.t. prawa do dochodów własnych, którymi będą mogły swobodnie dysponować przy wykonywaniu swoich zadań. Mieści się w tym, zdaniem SKRCh, wpływ j.s.t. na wszystkie aspekty ich dochodów, także ewentualne zwolnienie płatników z opłat komunalnych.

5.36. Wyrok SKRCh z 11.10.2018 r., sygn. U-III-4846/2015[582]

Niniejsza sprawa dotyczyła obowiązku uiszczania opłat komunalnych za nieruchomości stanowiące własność Republiki Chorwacji i administrowane przez Agencję Zarządzania Majątkiem Państwowym. Skarżący podkreślał, że zakwestionowane przepisy prowadziły do zwolnienia agencji z obowiązku uiszczania danin publicznych ze względu na posiadanie mienia państwowego i zarządzanie nim. Daniny te rozumiane były w praktyce sądów administracyjnych m.in. jako opłaty komunalne za nieruchomości. Wnioskodawca wskazał, że opłaty komunalne stanowiły dochód j.s.t., a nie daninę publiczną, a więc agencja (państwo) musiała podlegać obowiązkowi uiszczania opłat komunalnych za majątek, którego jest właścicielem. Nie było zatem, jego zdaniem, możliwości zastosowania zwolnienia, o którym mowa w zaskarżonych przepisach.

SKRCh podzielił stanowisko wnioskodawcy. Wskazał, że opłaty komunalne nie stanowiły danin publicznych, z których zwolniona została agencja. Opłaty komunalne stanowiły dochody budżetowe j.s.t., które były przeznaczone na finansowanie z góry określonej działalności komunalnej oraz obiektów i urządzeń wchodzących w skład infrastruktury komunalnej, służących

[582] Podsumowanie w języku angielskim: https://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=797D89DDB7E63006C12584F8004C5780; wersja oryg.: https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2015B4846AIII (dostęp: 16.04.2024 r.).

bezpośredniemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców na obszarze danej j.s.t. Podlegają one zatem ochronie wynikającej z samodzielności finansowej j.s.t. (prawa do pozyskiwania dochodów określonych w ustawie).

5.37. Wyrok SKRCh z 30.10.2018 r., sygn. U-I-3019/2018[583]

Chorwacki sąd konstytucyjny rozpatrywał zgodność z Konstytucją RCh zwolnienia (inwestorów prywatnych i organów państwa) z obowiązku uiszczania składek w związku z zamiarem budowy określonych obiektów publicznych oraz zwolnienia organów państwa – jako właściciela budynków i gruntów wojskowych w lokalizacjach wojskowych – z uiszczania opłat komunalnych (długoterminowej składki ratalnej, która stanowi niezwykle ważne źródło dochodów, dzięki któremu j.s.t. dbają o utrzymanie i ulepszenie mienia komunalnego) za garaże i lokale użytkowe, które znajdują się w budynkach i na gruntach wojskowych. Głównym zarzutem wnioskodawców było naruszenie przez zaskarżone przepisy samodzielności finansowej j.s.t., tj. prawa jednostek do dochodów własnych, którymi j.s.t. powinny swobodnie dysponować przy wykonywaniu spraw należących do ich kompetencji. Zaskarżone przepisy, ich zdaniem, pozbawiały j.s.t. dochodów własnych. Postawiły one bowiem Republikę Chorwacji jako posiadacza praw majątkowych w znacznie korzystniejszej sytuacji w porównaniu z innymi właścicielami nieruchomości, ponieważ zwalniały ją z uiszczania składek i opłat komunalnych. Tymczasem wnioskodawcy zaznaczali, że jedynie właściwe organy j.s.t. są uprawnione do decydowania o składkach gminnych i opłatach gminnych, a także o warunkach i powodach, dla których możliwe jest przyznanie częściowego lub całkowitego zwolnienia z ich płatności.

SKRCh podzielił argumentację wnioskodawców jedynie w zakresie opłat komunalnych. Stwierdził, że konieczne jest zbadanie, czy zaskarżone przepisy skutkowały zaprzeczeniem lub nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa j.s.t. do dochodów własnych[584]. Sąd wskazał, w odniesieniu do obowiązku zapłaty składki, że związane z jej płatnością inwestycje przyczyniają się zarówno do wyrównania jakości usług publicznych w różnych obszarach kraju, jak i do jakości infrastruktury komunalnej i życia w poszczególnych j.s.t. Możliwe było zatem – jego zdaniem – stwierdzenie, że korzyść czerpana przez inwestora (państwo) z prowadzonej inwestycji jest jednocześnie korzyścią czerpaną przez

[583] https://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=03354E29BC2A166CC12584F80041372C (dostęp: 16.04.2024 r.).

[584] „[...] zadaniem Sądu Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu było zbadanie, czy zaskarżone przepisy [...] skutkowały zaprzeczeniem lub nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa jednostek samorządu terytorialnego do dochodów własnych".

obywateli zamieszkujących daną j.s.t. Co więcej, SKRCh podkreślił, że poprzez budowę tych obiektów władze centralne przyczyniają się do realizacji zasady solidarności. Z jednej strony bowiem środki budżetowe wszystkich obywateli były inwestowane w budowę obiektów użyteczności publicznej na terenie danej j.s.t., z drugiej zaś – inwestor był zwolniony z obowiązku uiszczania składek na rzecz tej jednostki. Skoro jednak docelowo określone urządzenia składały się na potencjał komunalny poszczególnych j.s.t., to zdaniem sądu zaskarżone wyłączenie ustawowe dotyczące składek nie stanowiło ograniczenia samodzielności finansowej j.s.t. Jego zdaniem takie ograniczenie mieściło się w zakresie swobody ustawodawcy.

Inaczej jednak SKRCh orzekł w odniesieniu do opłaty komunalnej, która była długoterminową wpłatą wnoszoną w ratach na utrzymanie infrastruktury komunalnej, finansowanie budowy i utrzymania obiektów przedszkolnych, szkolnych, opieki zdrowotnej i socjalnej, budynków użyteczności publicznej przeznaczonych na cele sportowe i kulturalne oraz na poprawę efektywności energetycznej budynków stanowiących własność j.s.t. Zdaniem sądu: „sposób uregulowania tej opłaty, a zwłaszcza jej kompleksowość, długookresowy charakter i szeroko określone przeznaczenie wskazywały, że stanowiła ona niezwykle istotne źródło dochodów w ramach obecnego systemu finansowania samodzielnych [...] jednostek samorządu terytorialnego, wykorzystywanych przez nie na cele związane z utrzymaniem i poprawą infrastruktury komunalnej, a tym samym również na odpowiednie usługi publiczne oferowane mieszkańcom przy jej wykorzystaniu". SKRCh potwierdził, że taka forma opłaty odgrywała istotną rolę dla zagwarantowania j.s.t. dysponowania dochodami własnymi w wysokości proporcjonalnej do ich uprawnień przewidzianych w Konstytucji RCh i ustawach. Zwolnienie przy tym z opłat komunalnych obiektów, będących własnością j.s.t., spowodowałoby istotne zmniejszenie korzyści uzyskiwanych przez mieszkańców określonych obszarów z tytułu budowy i funkcjonowania takich obiektów. Koszt bowiem korzystania ze wspólnej infrastruktury komunalnej tych obiektów, będących własnością j.s.t., byłby ponoszony z własnych środków budżetowych tej j.s.t. (bez środków pochodzących z opłat). To, co – z jednej strony – byłoby dawane mieszkańcom na terenie danej j.s.t., z drugiej – byłoby im jednocześnie odbierane.

Wyrok ten jest kolejnym przykładem, że SKRCh uznaje naruszenie zasady adekwatności tylko w skrajnych przypadkach oczywistego pozbawienia dochodów j.s.t. czy znacznej nieproporcjonalności dochodów publicznych do zadań. Analiza treści tego wyroku prowadzi także do wniosku, że sąd ten dysponuje szerokim uznaniem w ocenie takiej sytuacji. Sąd nie zastosował szczegółowego testu proporcjonalności ograniczeń. Opisywał tylko charakter i istotność opłat komunalnych, aby w konsekwencji uznać naruszenie zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. przez zaskarżone przepisy, dotyczące tych

opłat. Wyrok ten został wydany z korzyścią dla j.s.t., ale tezy w nim zawarte świadczą o wysokim stopniu uznania sądu[585].

5.38. Wyrok SKRCh z 23.03.2021 r., sygn. U-II-2492/2017[586]

Przedmiotem zaskarżenia zostały objęte regulacje rozporządzenia wydanego przez rząd Republiki Chorwacji w sprawie gospodarki odpadami komunalnymi. Rozporządzenie to regulowało w sposób szczegółowy zasady, warunki i istotne elementy decyzji organów j.s.t. o sposobie świadczenia usługi publicznej w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednostki zostały zobowiązane m.in. do podjęcia decyzji w zakresie pojemników zbiorczych na odpady, w tym standardowej ich wielkości i innych istotnych właściwości kontenera. Usługobiorcy (mieszkańcy) j.s.t. zostali zobowiązani do składania oświadczeń o korzystaniu z usługi publicznej, w których należało podać informację o rodzaju, pojemności i liczbie kontenerów, których parametry ustaliła j.s.t. Wnioskodawcy podnosili, że przepisy te odbierają i ograniczają konstytucyjne prawo j.s.t. do regulowania spraw należących do zakresu jej działania, związanych bezpośrednio z zaspokojeniem potrzeb jej obywateli.

SKRCh stwierdził, że zastrzeżenia przedstawione przez wnioskodawców (nakaz co do sposobu ustalania wielkości pojemników do zbierania odpadów, standardowego rozmiaru pojemnika do zbierania odpadów) nie podważały konstytucyjnego prawa j.s.t. do samorządu terytorialnego, w tym ich samodzielności w realizacji zadań publicznych. Sąd zauważył, że gospodarowanie odpadami leży w interesie państwa, a j.s.t. są zobowiązane do zapewnienia warunków i wdrożenia określonych środków gospodarowania odpadami

[585] „W tym kontekście, wychodząc z oceny, że opłaty komunalne stanowią istotny element istniejącego systemu zasilania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, zwolnienie z opłat komunalnych obiektów będących własnością j.s.t. spowodowałoby istotne zmniejszenie korzyści uzyskiwanych przez mieszkańców określonych obszarów z tytułu budowy i funkcjonowania takich obiektów, gdyż koszt korzystania ze wspólnej infrastruktury komunalnej tych obiektów będących własnością j.s.t. byłby ponoszony z własnych środków budżetowych tej wspólnoty samorządowej. To, co z jednej strony byłoby dawane mieszkańcom na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, z drugiej byłoby im jednocześnie odbierane. Takie podejście byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności świadczeń oraz zasadą solidaryzmu, które stanowią fundament systemu usług użyteczności publicznej jako odzwierciedlenie konstytucyjnej gwarancji prawa do samorządu terytorialnego".

[586] Sprawa połączona z pozostałymi wnioskami o sygn.: U-II-96/2020, U-II-2708/2017, U-II-273/2020, U-II-5076/2017, U-II-341/2020, U-II-1162/2018, U-II-345/2020, U-II-3573/2019, U-II-358/2020, U-II-4307/2019, U-II-359/2020, U-II-4383/2019, U-II-364/2020, U-II-4594/2019, U-II-367/2020, U-II-4884/2019, U-II-368/2020, U-II-5274/2019. U-II-376/2020, U-II-5305/2019, U-II-410/2020, U-II-93/2020, U-II-427/2020, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_03_31_675.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

na ich terenie. Celem zaś zaskarżonych przepisów było ustandaryzowanie czynności związanych z gospodarką odpadami, które mają znaczenie regionalne i krajowe, tak aby mogły być one wykonywane w odpowiedni sposób i dla osiągnięcia celu gospodarowania odpadami komunalnymi, jakim jest zmniejszenie ich ilości.

W tej sprawie zostały również zakwestionowane przepisy rozporządzenia regulujące opłatę motywacyjną dla j.s.t., której celem było zmniejszenie ilości zmieszanych odpadów komunalnych. Była ona wnoszona przez j.s.t. na Fundusz Ochrony Środowiska i Efektywności Energetycznej w celu dofinansowania selektywnej zbiórki odpadów. Podstawą obliczenia opłaty była masa zebranych zmieszanych odpadów komunalnych przekraczająca wyznaczoną w rozporządzeniu dopuszczalną ilość zmieszanych odpadów komunalnych. Wnioskodawcy podnosili, że w 2022 r. zwolnione z tej opłaty miały być tylko te j.s.t., których udział selektywnej zbiórki odpadów w całości zebranych odpadów komunalnych wynosił 60%. Tym samym j.s.t., których odpady zbierane selektywnie wynosiły np. 59% wszystkich odpadów, miały zapłacić taką samą opłatę motywacyjną, jak j.s.t., które zbierały w sposób selektywny tylko 10% lub nawet 0% całości odpadów komunalnych. To zaś, zdaniem wnioskodawców, różnicowało j.s.t. w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny.

SKRCh podzielił stanowisko wnioskodawców w zakresie opłaty motywacyjnej. Wskazał, że część j.s.t., mimo że z powodzeniem przystąpiła do ustanowienia skutecznej gospodarki odpadami komunalnymi, została „ukarana" opłatą motywacyjną. Sąd wskazał, że jego stanowisko nie ma na celu oceny wybranego modelu poboru i obliczania opłaty motywacyjnej, a w szczególności jego zasadności i celowości. Zauważył jednak, że nie jest dostatecznie jasne uzasadnienie podjęcia tego środka przez ustawodawcę. Zdaniem SKRCh nie był on wystarczająco stymulujący dla j.s.t. do wdrożenia, leżących w ich kompetencjach, działań zmierzających do ograniczenia ilości zmieszanych odpadów komunalnych wytwarzanych na ich terenie oraz nie był sprawiedliwy z punktu widzenia równego traktowania j.s.t. Zaskarżona regulacja, zdaniem sądu, była nieprzydatna do osiągnięcia ostatecznego celu, jakim miało być zachęcenie j.s.t. do podjęcia działań na rzecz zmniejszenia ilości zmieszanych odpadów komunalnych.

Ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego w orzecznictwie zagranicznych sądów konstytucyjnych – podsumowanie i ocena

6.1. Uwagi wprowadzające

Analiza orzecznictwa pozwala na wyodrębnienie istotnych zagadnień problemowych pojawiających się na jego tle, dotyczących ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej i adekwatności. Poniżej przedstawiono opis tych zagadnień oraz tez orzeczniczych sformułowanych przez zagraniczne sądy konstytucyjne w badanych sprawach. Wyodrębnienie takich zagadnień węzłowych jest istotne pod kątem zdekodowania roli tych sądów w kształtowaniu treści omawianych zasad. Pozwoli to następnie na zestawienie interpretacji orzeczniczych sądów zagranicznych dotyczących tych zagadnień z ich rozumieniem w orzecznictwie polskiego TK.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w większości zidentyfikowanych orzeczeń wskazuje się na samodzielność finansową j.s.t. jako podstawową zasadę ustrojową, która gwarantuje swobodę j.s.t. w wykonywaniu nałożonych na nie zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań własnych. Zasada samodzielności finansowej j.s.t. traktowana jest przez sądy stosunkowo jednolicie. Wskazują one na konieczność zapewnienia j.s.t. dochodów w ustawach. Ponadto podkreślają, że samodzielność ta może być ograniczana wyłącznie w aktach ustawowych. Co więcej, wielokrotnie sądy zagraniczne zwracały uwagę na władztwo majątkowe j.s.t. jako jeden z podstawowych atrybutów zasady samodzielności finansowej, z którego wykorzystaniem jednostki mogą czerpać (gromadzić) określone dochody własne. Wskazują również, że wyrazem samodzielności finansowej jednostek jest uchwalanie i realizacja przez nie ich własnych budżetów. Istotne dla wytyczenia granic samodzielności j.s.t.,

w tym samodzielności finansowej, są również wielokrotnie wyrażane przez sądy konstytucyjne tezy o braku absolutnego charakteru tej samodzielności, a co za tym idzie – możliwości jej ograniczania przez prawodawcę. Sądy niejednokrotnie odwołują się także do zasady adekwatności, wskazując na konieczność zachowania odpowiedniości lub proporcjonalności środków publicznych przyznanych j.s.t. w stosunku do ich zadań. Część sądów ściśle łączy tę odpowiedniość z zasadą samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej, wskazując, że jest ona warunkiem swobodnego wykonywania zadań własnych przez jednostki oraz podejmowania decyzji co do ich finansowania. Zasady te zatem zazwyczaj są podnoszone przez sądy konstytucyjne łącznie, przy czym np. w orzecznictwie SKRL czy SKRCz można dostrzec wywodzenie zasady adekwatności z zasady samodzielności finansowej j.s.t. Ponadto w większości orzeczeń sądy podnoszą także konieczność adekwatnego finansowania j.s.t., wskazując na uregulowania EKSL (art. 9).

Poniżej przedstawiono kluczowe zagadnienia węzłowe pojawiające się w zidentyfikowanym orzecznictwie. Oparte zostały na tezach przedstawionych wyroków (oznaczonych jako „Stanowisko sądów"). Tezy te opatrzono komentarzem autorskim (oznaczonym jako „Komentarz").

6.2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ograniczona materialną treścią ustawowo nałożonych zadań

Stanowisko sądów

Granice samodzielności j.s.t., także samodzielności finansowej, są wyznaczone materialną treścią zadań j.s.t. Treść zadań jest określona w konstytucji i ustawach zwykłych. Te akty wyznaczają sferę samodzielności j.s.t. w wykonywaniu ich funkcji.

Stopień samodzielności gmin w realizacji ich funkcji (zadań) przewidzianych przez prawo może być różny. Przyznanie j.s.t. zadań nie może oznaczać absolutnej niezależności gmin w ich wykonywaniu. Jest ona ograniczona zakresem materialnym przyznanych zadań j.s.t. (ich treścią) w konstytucji i ustawach[587].

Komentarz

Takie rozumienie samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej, jest swego rodzaju standardem popartym zarówno w EKSL, jak i w regulacjach krajowych. Samorząd terytorialny – jako istotna instytucja z punktu widzenia

[587] Np. wyroki SKRL o sygn.: 49/2000; 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03; wyroki SKRS o sygn.: II. ÚS 70/97; I. ÚS 55/2000; wyroki SKRL o sygn.: 02/06-23/06-37/06-50/06-31/07; 8/2019 (KT187-N15/2020); wyroki SKRCh o sygn.: U-II-99/1995; U-II-2334/2002.

decentralizacji – wykonuje swoje zadania w zakresie określonym w konstytucjach i ustawach zwykłych. Stąd też j.s.t. mogą swobodnie realizować swoje zadania, ale wyłącznie w zakresie, w jakim na to pozwala im ustawa. Sądy niejednokrotnie, aby zdefiniować samodzielność j.s.t., odwołują się do materialnej treści zadań. Zakres przedmiotowy zadań, a także cel, jaki realizują, z pewnością są wskazówką interpretacyjną pomagającą sądowi wytyczyć granice swobodnego działania j.s.t.

6.3. Precyzyjność przepisów ustawowych

Stanowisko sądów

Przepisy ustawowe wyznaczające zadania j.s.t., a także umożliwiające ingerencję w samodzielność j.s.t., w tym w ich samodzielność finansową, muszą być wystarczająco precyzyjne i jasne. Nie jest dopuszczalna ogólnikowość i niejasność, które prowadzą do braku przewidywalności zadań i ograniczeń. Nie jest możliwe ustanawianie przepisów pozwalających na ingerowanie prawodawcy i organów władzy wykonawczej w samodzielność j.s.t. w sposób arbitralny. Prawodawca może ograniczać sferę samodzielności j.s.t. tylko wtedy, gdy znajduje to uzasadnienie w ochronie innych praw i tylko w sposób określony w ustawie i konstytucji[588]. Ingerencja taka musi odbywać się zawsze na podstawie ustawy[589].

Komentarz

Dyrektywa możliwości ograniczania samodzielności j.s.t. czy ustrojowych zasad finansowania j.s.t. za pomocą precyzyjnie sformułowanych przepisów zasługuje na aprobatę. Sądy bowiem dostrzegają, że przyznana samodzielność j.s.t. nie może podlegać arbitralnemu ograniczaniu, gdyż stwarzałoby to ryzyko jej zniweczenia w praktyce. Z zakazem arbitralnej limitacji omawianych zasad wiąże się także konieczność należytego uzasadnienia przez prawodawcę każdej limitacji. Ograniczenie musi znajdować swe podstawy w ochronie innych praw. Jest to bardzo istotna dyrektywa, gdyż sąd konstytucyjny w przypadku weryfikacji ograniczeń jest władny dokonać oceny, czy rzeczywiście limitacja ta jest usprawiedliwiona ochroną innych praw, tj. czy takie uzasadnienie rzeczywiście jest właściwe. Część sądów, np. SKRCz czy SKRCh, stosuje w tym celu trójstopniowy test proporcjonalności.

[588] Np. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 1/02.
[589] Np. wyroki SKRL o sygn.: 16/95; 17/95.

6.4. Zadania własne a zadania zlecone

Stanowisko sądów

Zadania własne mają należeć wyłącznie do j.s.t., a ich wykonywanie nie może być związane żadnymi decyzjami instytucji władzy państwowej lub ich urzędników.

Zadania zlecone polegają na wykonywaniu przez j.s.t. niektórych funkcji państwowych. W ten sposób zapewnione jest bardziej efektywne połączenie między władzą państwową a obywatelami, a także dochodzi do decentralizacji władzy publicznej. Jednostki, wykonując te zadania, są związane odpowiednimi decyzjami instytucji władzy państwowej oraz urzędników. Zadania zlecone muszą zostać przekazane w drodze ustawy. W takim wypadku ograniczenie ich wykonywania decyzjami innych organów jest dopuszczalne i nie narusza samodzielności j.s.t.[590].

Komentarz

Powyższe tezy potwierdzają rozumienie funkcji, jakie spełnia samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawa. Oprócz bowiem zadań własnych, w ramach wykonania których samodzielność j.s.t. jest najbardziej widoczna i pożądana, jednostki realizują zadania zlecone przez organy władzy centralnej. W tym zakresie są one zazwyczaj związane w ich wykonaniu decyzjami i dyrektywami organów zlecających. Sądy uznają, że wykonywanie zadań zleconych jest często konieczne ze względu na aspekt praktyczny ich wykonania. Jednostki – dzięki swojemu aparatowi administracyjnemu oraz lepszej znajomości uwarunkowań lokalnych – są w stanie bardziej efektywnie niż organy władzy centralnej wykonywać część zadań przypisanych tym organom.

6.5. Adekwatność źródeł finansowania

Stanowisko sądów

6.5.1. Finansowanie zadań zleconych transferami pionowymi

Ustawodawca, nakładając na j.s.t. określone zadania zlecone, musi przewidzieć stosowny (proporcjonalny do zakresu zadania) transfer celowy z budżetu państwa na realizację takiego zadania przez j.s.t.[591].

[590] Np. wyrok SKRL o sygn. 49/2000.

[591] Np. wyrok SKRL o sygn. 25/01.

6.5.2. Zmiana zakresu zadań

W sytuacji, w której przed końcem roku budżetowego j.s.t. zostaną przekazane dodatkowe zadania, prawodawca jest zobowiązany przeznaczyć na ten cel środki finansowe[592]. Obowiązek ten powstaje także wtedy, gdy zapotrzebowanie j.s.t. na środki finansowe ulega zmianom z innych obiektywnych przyczyn, takich jak zmiany demograficzne lub gospodarcze[593].

6.5.3. Kompensacja ubytku w dochodach j.s.t. innymi zmianami w zakresie ich finansowania

Jeżeli na skutek przyjętych regulacji nastąpi ubytek w dochodach j.s.t. lub nałożone zostaną nowe obowiązki skutkujące wzrostem kosztów, możliwe jest przyjęcie przez prawodawcę innych regulacji, które podwyższą dochody j.s.t. W takim przypadku może nie dojść do naruszenia zasady adekwatności, o ile prawodawca przewidzi zwiększenie innych dochodów w ramach zmian w strukturze finansowania j.s.t. (nie jest konieczne ustalanie celowych transferów pionowych)[594].

6.5.4. Dopuszczalność żądania zwrotu celowych transferów pionowych

Prawodawca może żądać od j.s.t. zwrotu niewykorzystanych przez j.s.t. celowych transferów pionowych z budżetu państwa. Są one bowiem przeznaczane na ściśle określony cel, który mają realizować j.s.t. Jeżeli ich nie realizują bądź realizują, nie wykorzystując całości transferu, prawodawca może ustanowić obowiązek ich zwrotu w zakresie kwoty niewykorzystanej[595]. Nie narusza to zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t.

Komentarz

Wskazane tezy orzecznicze niewątpliwie są korzystne dla finansów samorządu terytorialnego. Zaznaczona w orzecznictwie konieczność przekazania celowych transferów pionowych na realizację zadań zleconych jest bardzo istotna z perspektywy zapewnienia dochodów j.s.t. w odpowiedniej wysokości. Dzięki temu jednostki mogą realizować zadania własne, finansując je przede wszystkim z dochodów własnych. Tym samym nie są zmuszone do przeznaczania tych dochodów na sfinansowanie zadań zleconych. Prowadzi to do umocnienia ich samodzielności, w tym samodzielności finansowej, gdyż możliwa jest realizacja

[592] Np. wyroki SKRL o sygn.: 25/01; 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03; 10/02.
[593] Np. wyrok SKRL o sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015).
[594] Np. wyrok SKRCh o sygn. U-I-8069/2014.
[595] Np. wyrok SKRL o sygn. 1/99.

zadań własnych, która jednocześnie nie jest ograniczona wytycznymi organów administracji centralnej, jak to dzieje się w przypadku zadań zleconych lub zadań finansowanych z transferów pionowych. Ponadto tezy o konieczności kompensacji ubytków w dochodach j.s.t. na skutek m.in. zmiany zakresu zadań, i to także w trakcie trwania roku budżetowego, należy przyjąć z aprobatą. Podkreślają bowiem one, że adekwatność finansowania j.s.t. należy weryfikować nie tylko w momencie podziału dochodów publicznych między budżet państwa a budżety j.s.t., lecz także w trakcie ich wykonywania.

6.6. Szeroki zakres swobody ustawodawcy

Stanowisko sądów

Prawodawca ma szeroki zakres uznania w ramach kształtowania polityk społecznych i gospodarczych w państwie. W związku z tym może ingerować w system źródeł dochodów j.s.t. oraz zadań na nie nakładanych. Musi jednak wziąć pod uwagę konstytucyjną treść samodzielności, w tym samodzielności finansowej j.s.t., oraz zasadę adekwatności[596].

Komentarz

Powyższe tezy łączą się z funkcją ustrojową negatywnego ustawodawcy, jaką w omawianych państwach wykonują sądy konstytucyjne. W związku z tym powołane są do zachowania stosownej powściągliwości w eliminowaniu z systemu prawa regulacji niezgodnych z konstytucją (lub ustawami – w przypadku aktów podustawowych). Z tej przyczyny sądy konstytucyjne wyraźnie zaznaczają swoją funkcję jako negatywnego ustawodawcy, wskazując, że to do prawodawcy należy szeroka kompetencja do kształtowania przepisów dotyczących m.in. finansowania j.s.t.

6.7. Dopuszczalność ograniczania zasad

Stanowisko sądów

Samodzielność j.s.t., w tym samodzielność finansowa, nie może być absolutyzowana[597]. Oznacza to, że ustawodawca dysponuje szeroką swobodą i uznaniem w odniesieniu do kształtowania zadań j.s.t. oraz sposobów ich finansowania. Dokonując powyższego, musi jednak mieć na uwadze poszanowanie samodzielności j.s.t., zasady koordynacji interesów gmin i państwa, a także konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego (decentralizacji władzy publicznej)[598].

---

[596] Np. wyroki SKRL o sygn.: 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015); 10/02; wyrok SKRCh o sygn. U-I-65124/2009.

[597] Np. wyrok SKRL o sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015).

[598] Np. wyrok SKRL o sygn. 10/02.

Komentarz

Powyższe tezy potwierdzają brak absolutnego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t. oraz możliwość ich ograniczania przez prawodawcę. Jednakże ograniczanie to nie jest dowolne. Jak już wskazano – musi być odpowiednio uzasadnione. Ponadto prawodawca, limitując je, jest zobowiązany wziąć pod uwagę ich istotę. Limitacje te nie mogą bowiem doprowadzić do zniweczenia choćby instytucji samorządu terytorialnego. Ponownie zatem potwierdza się niemożliwość arbitralnego ograniczania przez prawodawcę ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

6.8. Proporcjonalność ograniczeń

Stanowisko sądów

Weryfikacja naruszenia zasady samodzielności, w tym samodzielności finansowej, lub zasady adekwatności odbywa się zazwyczaj przy wykorzystaniu testu proporcjonalności. Test proporcjonalności stosowany przez niektóre sądy opiera się na przesłankach konieczności, adekwatności i proporcjonalności *sensu stricto*. Niekiedy podaje się również: (i) kryterium przydatności, tj. odpowiedź na pytanie, czy instytucja ograniczająca określone prawo podstawowe pozwala na osiągnięcie zamierzonego celu; (ii) kryterium ważenia praw i wolności podstawowych (kryterium konieczności) – polegające na porównaniu środków prawnych ograniczających określone prawo lub wolność podstawową z innymi środkami pozwalającymi na osiągnięcie tego samego celu, bez naruszania praw i wolności podstawowych, oraz (iii) kryterium skupiające się na porównaniu znaczenia obu kolidujących praw podstawowych[599].

Komentarz

Stosowane przez część badanych sądów narzędzie orzecznicze w postaci testu proporcjonalności ograniczeń należy przyjąć pozytywnie. Omawiane orzecznictwo ze względu na ogólnikowość przepisów ustrojowych z zakresu finansowania j.s.t. w badanych państwach związane jest ze stosunkowo wysokim uznaniem orzeczniczym sądów. Z tej przyczyny wprowadzenie testu proporcjonalności ma na celu ograniczenie takiej uznaniowości na rzecz zobiektywizowania podejmowanych przez sądy rozstrzygnięć. Trójstopniowy test pozwala na rozważenie zasadności ograniczenia, jego skutków pozytywnych i negatywnych dla wartości i zasad konstytucyjnych. Niewątpliwie pozwala także lepiej uzasadnić decyzję sądu.

[599] Np. wyroki SKRCz o sygn.: Pl. ÚSD 5/03; Pl. ÚS 51/06; Pl. ÚS 6/13; Pl. ÚS 6/17; wyroki SKRCh o sygn.: U-I-2643/2007; U-I-3019/2018; wyrok SKRL o sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015).

6.9. Sytuacja finansowa całego państwa

Stanowisko sądów

Oceniając naruszenie zasady adekwatności i zasady samodzielności j.s.t., należy wziąć pod uwagę sytuację finansową całego państwa. Jeżeli państwo częściowo zapewnia środki do funkcjonowania samorządu terytorialnego, to wydaje się słusznym wymogiem, aby samorząd terytorialny solidaryzował się z państwem w sytuacji niekorzystnego zarządzania całym sektorem instytucji publicznych oraz przyczyniał się do jego poprawy poprzez ograniczenie zarządzania deficytem budżetowym j.s.t.[600].

Z zasady adekwatności wynika dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, zgodnie z którą proporcjonalnie do zapotrzebowania na finansowanie funkcji wykonywanych przez gminy przeznaczane są środki publiczne na finansowanie zadań j.s.t., m.in. poprzez przekazywanie jednostkom określonych podatków (ich części), przy uwzględnieniu zasobów oraz możliwości materialnych i finansowych państwa i społeczeństwa[601].

Komentarz

Powyższe tezy podkreślają integralność finansów samorządu terytorialnego z finansami państwa. Finanse j.s.t. wprost uzależnione są od sytuacji finansowej całego kraju. Niewątpliwie należy wziąć pod uwagę również ten aspekt, orzekając o dopuszczalności ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Z przedstawionymi tezami należy się, rzecz jasna, zgodzić, gdyż poziom dochodów j.s.t. zawsze będzie zależeć od całości zgromadzonego dochodu publicznego.

6.10. Przesłanki naruszenia zasad

Stanowisko sądów

6.10.1. Brak możliwości faktycznego wykonywania zadań

Prawodawca nie może nakładać na j.s.t. takich zadań, których nie są w stanie wykonać. Zadania własne j.s.t. muszą być realnie wykonywalne[602]. Jeżeli nie jest to zapewnione, dochodzi do naruszenia samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej.

---

[600] Np. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 6/17; wyrok SKRL o sygn. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03.

[601] Np. wyroki SKRL o sygn.: 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015); 8/2019 (KT187-N15/2020); 10/02.

[602] Np. wyroki SKRL o sygn.: 25/01; 8/2019 (KT187-N15/2020).

6.10.2. Zaprzeczenie prawa do dochodów / przekreślenie dochodów

Do naruszenia zasady samodzielności finansowej i zasady adekwatności dochodzi, gdy przyjęte regulacje skutkują przekreśleniem (zapaścią) lub nieproporcjonalnym ograniczeniem praw j.s.t. do ich własnych dochodów[603] lub nadmiernym obciążeniem fiskalnym dla budżetu j.s.t.[604].

6.10.3. Nadmierne dysproporcje / zagrożenie funkcjonowania j.s.t.

Do naruszenia zasady samodzielności finansowej j.s.t. lub zasady adekwatności dochodzi również w sytuacji, w której pojawia się dysproporcja między dochodami jednostek a ich zadaniami określonymi w konstytucji i ustawach. Ponadto z naruszeniem mamy do czynienia wtedy, gdy wysokość transferu lub okoliczności jego przekazania wyraźnie nie odpowiadają zadaniom przydzielonym j.s.t.

O naruszeniu świadczy także powstanie zagrożenia istnienia funkcjonalnego (rzeczywiście działającego, wypełniającego swoje funkcje) samorządu terytorialnego poprzez nieodpowiednie finansowanie sprawowania władzy publicznej w przekazanym jednostkom zakresie[605].

Komentarz

Przedstawione tezy charakteryzują naruszenie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. jako przypadki skrajnie dolegliwe i oczywiste. Ograniczenie musi zatem osiągnąć kwalifikowany stopień dolegliwości, zazwyczaj łączony z kryterium efektywności, tj. niemożliwości wykonywania zadań. Taka interpretacja może prowadzić do uznania jako dopuszczalne ograniczeń, które odnoszą negatywne skutki dla finansów j.s.t., a jednocześnie nie przekreślają ich dochodów, jedynie je modyfikując. Sądy zatem interpretują brak rzeczonej odpowiedniości środków jako przypadek niemożliwości realizacji zadań, przekreślenia / zapaści kompetencji j.s.t. do wykonywania zadań. Ograniczenie się wyłącznie do tego rodzaju naruszeń niewątpliwie zawęża zakres gwarancyjny omawianych zasad oraz zwiększa trudność w skutecznym powołaniu się przez j.s.t. na ich naruszenie przez prawodawcę. W konsekwencji prawodawcy będą przysługiwać szerokie uprawnienia w ograniczaniu ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Należy jednak wskazać, że poza przypadkami oczywistego naruszenia o kwalifikowanym stopniu dolegliwości część sądów bada potencjalne naruszenie

[603] Np. wyroki SKRCh o sygn.: U-I-8069/2014; U-I-3019/2018.

[604] Np. wyrok SKRCh o sygn. U-I-2643/2007.

[605] Np. wyroki SKRCz o sygn.: Pl. ÚS 34/02; Pl. ÚSD 5/03; Pl. ÚS 51/06; Pl. ÚS 6/17; wyrok SKRCh o sygn. U-I-4633/2010.

w innych przypadkach za pomocą testu proporcjonalności[606]. Pozwala on zweryfikować nie tylko naruszenie kryterium efektywności, tj. braku możliwości wykonywania zadań przez j.s.t., lecz także: cele ograniczeń, proporcjonalność doboru środków ograniczających omawiane zasady oraz ich skutki pozytywne i negatywne (proporcjonalność *sensu strico*). Dzięki temu sąd może przeprowadzić nieco bardziej obiektywną ocenę nieoczywistych potencjalnych naruszeń omawianych zasad i dokonać ich ważenia z innymi konstytucyjnymi zasadami i wartościami.

6.11. Obowiązki dowodowe po stronie wnioskodawców

Stanowisko sądów

Stwierdzenie naruszenia samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności niejednokrotnie odbywało się bez konieczności przedstawiania szczegółowych dowodów, wyliczeń, danych wskazujących ogólny poziom dochodów j.s.t. oraz ich kosztów[607]. Niekiedy, np. przy próbach wykazania naruszenia omawianych zasad przez regulacje, które odnoszą się do podziału środków publicznych, zwraca się uwagę, że obowiązki dowodowe wiążą się z koniecznością przedstawienia przez wnioskodawcę uzasadnienia prawnego zawierającego ocenę całościową kwestionowanych regulacji oraz uwzględnienia całości kryteriów podziału środków[608].

Komentarz

Sądy konstytucyjne zazwyczaj nie formułują szczegółowych zasad dowodzenia przed nimi potencjalnych naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. (jak w przypadku TK). Z jednej strony, należy uznać, że takie podejście nieco sprzyja jednostkom, które domagają się ochrony ich samodzielności finansowej czy odpowiedniego finansowania. Z drugiej strony, takie podejście zwiększa uznanie orzecznicze sądu, który podejmuje decyzje na podstawie twierdzeń stron, często niepopartych żadnymi faktami, poza uzasadnieniem prawnym zarzucanej niezgodności regulacji z konstytucją.

---

[606] Por. stanowisko sądów przedstawione w pkt 6.7.

[607] Np. wyrok SKRL o sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015); wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 51/06.

[608] Np. postanowienie SKRL o sygn. KT38-S27/2014.

6.12. Ograniczone kompetencje orzecznicze – brak możliwości oceny celowości regulacji; sąd konstytucyjny sądem prawa, a nie sądem faktów

Stanowisko sądów

Sądy konstytucyjne podkreślają w orzecznictwie, że nie są właściwe (kompetentne) do oceny celowości i zasadności zaskarżonych regulacji. Nie mogą one oceniać faktycznej zdolności określonych j.s.t. (czy ich organów) do wykonywania przepisów. Nie działają przy tym jako sądy faktów, a jedynie jako sądy prawa[609].

Komentarz

Wskazanie na brak możliwości oceny celowości czy racjonalności zaskarżonych regulacji powtarza się często w zidentyfikowanym orzecznictwie. Wynika ono przede wszystkim z funkcji negatywnego ustawodawcy, jaką pełnią badane sądy konstytucyjne. Argument ten jest podnoszony zazwyczaj w przypadku, gdy sąd konstytucyjny uzasadnia dopuszczalność ograniczeń omawianych zasad. Takie tezy – w świetle konieczności zachowania przez sądy konstytucyjne ustrojowej powściągliwości oraz ich zadania, jakim jest dokonywanie kontroli hierarchicznej norm prawnych – wydają się uzasadnione. Należy jednak mieć na uwadze, że zbadanie odpowiedniości przyznanych j.s.t. środków publicznych do zadań jest nieuchronnie związane z weryfikacją stanu rzeczywistego (faktów) ze stanem pożądanym, określonym w konstytucji. Z tej przyczyny brak badania przez sądy faktycznych skutków zaskarżonych regulacji nie sprzyja weryfikacji poszanowania przez prawodawcę zasady adekwatności. Weryfikacja taka bowiem w takim przypadku musi się odbywać na poziomie czysto teoretycznym, co niejako stoi w sprzeczności z adekwatnością finansowania zadań j.s.t., która mierzona jest wysokością przyznanych im dochodów do zakresu zadań na nie nałożonych, a w konsekwencji – do kosztów ich realizacji (tj. odnosi się do konkretnego stanu faktycznego).

6.13. Mechanizmy wyrównawcze

Stanowisko sądów

Mechanizmy wyrównania potencjału dochodowego (finansowego) jednostek są dopuszczalne. Konieczne jest sprecyzowanie na poziomie ustawowym kryteriów, na podstawie których udziały j.s.t. w systemie wyrównawczym są obliczane. Brak takich kryteriów nie może powodować, że nie jest faktycznie

[609] Np. wyrok SKRL o sygn. 17/95; wyroki SKRCh o sygn.: U-I-65124/2009; U-I-65123/2009; U-I-8069/2014.

wiadome, czy sytuacja finansowa płatników wpłat jest rzeczywiście lepsza (a jeśli tak, to o ile lepsza) w porównaniu z jednostkami otrzymującymi takie wsparcie wyrównawcze. Ustawodawca musi wziąć pod uwagę konsekwencje takiego wyrównania, tj. to, czy sytuacja płatników wpłat wyrównawczych nie pogorszy się w stopniu niższym niż sytuacja jednostek wspieranych środkami wyrównawczymi. Państwo musi korzystać ze swoich uprawnień w sposób odpowiedzialny i rozsądny. Jeżeli istota wyrównywania możliwości finansowych j.s.t. zostanie wypaczona, to poprzez takie wyrównywanie niemożliwe staje się zrealizowanie zamierzonych celów, a problemy poszczególnych jednostek stają się jeszcze bardziej dotkliwe. Narusza to zatem samodzielność finansową j.s.t. i zasadę adekwatnego ich finansowania[610].

Komentarz

We wskazanym orzecznictwie przyjmuje się, że obecność mechanizmów wyrównawczych dochodów j.s.t. jest potrzebna, gdyż potencjał jednostek do gromadzenia dochodów publicznych jest zmienny i uzależniony od wielu czynników lokalnych oraz regionalnych. Niewątpliwie takie uzasadnienie tych mechanizmów jest słuszne i zakorzenione choćby w zasadach zrównoważonego rozwoju czy subsydiarności, które charakterystyczne są dla ustrojów demokratycznych. Ważne jest również, że sądy konstytucyjne zwracają uwagę na charakter takich mechanizmów, traktując je jako instrumenty uzupełniające główne sposoby finansowania samorządu terytorialnego, oparte na dochodach własnych i transferach pionowych (na ogólne funkcjonowanie jednostki lub celowych). W konsekwencji tak przyjętej interpretacji za słuszne należy uznać tezy nakazujące uwzględnienie również statusu jednostek, które dokonują wpłat wyrównawczych. Wysokość takich wpłat nie może bowiem prowadzić do tego, że jednostki-płatników stawia się w gorszej sytuacji finansowej po dokonaniu wpłat niż jednostki otrzymujące wpłaty. Jednostki-płatnicy powinny, mimo dokonywania wpłat, zachować zdolność (w tym zdolność finansową) do realizacji swoich zadań własnych. W innym bowiem przypadku mechanizm wyrównawczy traci swój podstawowy sens. Dochodzi bowiem do wyrównania sytuacji finansowej jednostek kosztem naruszenia samodzielności finansowej jednostek-płatników i zasady adekwatności. Mechanizmy wyrównawcze są zatem potrzebnym instrumentem, choć prawodawcy powinni kształtować je z należytą uwagą i starannością, aby nie przynosiły skutków odwrotnych do zamierzonych.

[610] Np. wyrok SKRL o sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015); wyrok SKRCh o sygn. U-I-8069/2014.

6.14. Mienie jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko sądów

Sądy konstytucyjne zdecydowanie częściej i z większą łatwością stwierdzają naruszenie zasady samodzielności finansowej, gdy zaskarżone regulacje dotyczą mienia komunalnego (lub mienia państwowego transferowanego na rzecz j.s.t.)[611].

Uwłaszczenie j.s.t. wiąże się z obowiązkiem ustawodawcy do powiązania go z odpowiednim systemem podatków, dotacji i podobnych płatności (rekompensata). Decentralizacja zadań i związany z nią transfer własności nie są konstytucyjnie niedopuszczalne[612]. Państwo nie powinno jednak „bez niczego" wyzbywać się odpowiedzialności za długi powstałe w okresie zarządzania przekazanym majątkiem (np. będące skutkiem wcześniejszego nierentownego korzystania z praw majątkowych przez państwo)[613]. Państwo nie może zwalniać się z odpowiedzialności za długi powstałe w trakcie zarządzania przekazanym majątkiem[614].

Naruszenie swobody j.s.t. może nastąpić przez ustawową zmianę formy prawnej podmiotów, których właścicielami są j.s.t., jeżeli dochodzi do niej niezależnie od woli tych jednostek. Naruszenie takie ma miejsce również wtedy, gdy dochodzi do poddania działalności podmiotów, których właścicielami są j.s.t., uprawnieniom zarządczym i kontrolnym organów administracji państwowej (rządowej). Ponadto pozbawienie j.s.t. dotychczasowego mienia – bez jakiejkolwiek opinii j.s.t. co do woli dokonania takiej czynności, tj. w ramach jednostronnej kompetencji organów państwa – godzi w prawo własności j.s.t.[615].

Mienie komunalne odgrywa szczególną rolę, gdyż przy jego wykorzystaniu j.s.t. mogą realizować określone zadania publiczne. Oznacza to, że mienie komunalne realizuje inne cele niż mienie prywatne. Dlatego prawodawca może wprowadzać określone ograniczenia dotyczące mienia komunalnego (np. jego obrotu). Ograniczenia te muszą jednak znajdować swe uzasadnienie w celach, jakie to mienie ma realizować w ramach zadań przyznanych j.s.t.[616].

---

[611] Np. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 1/02; wyrok SKRL o sygn. 16/95; wyrok SKRCh o sygn. U-I-4633/2010.

[612] Np. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚSD 5/03.

[613] Ibidem.

[614] Np. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 51/06.

[615] Np. wyrok SKRS o sygn. PL. ÚS 30/95.

[616] Np. wyrok SKRS o sygn. III. ÚS 389/08; wyrok SKRCh o sygn. U-I-2643/2007.

Komentarz

Zbadane orzecznictwo identyfikuje władztwo majątkowe j.s.t. jako jeden z kluczowych atrybutów samodzielności finansowej jednostek. Gdy dochodzi do zakwestionowania regulacji godzących w majątek j.s.t., sądy konstytucyjne nierzadko uchylają takie regulacje. Wskazują, że jest to jedno z podstawowych źródeł, z których jednostki czerpią swoje dochody. Ponadto sądy identyfikują władztwo majątkowe j.s.t. jako bardzo ważną cechę jednostek, świadczącą o ich podmiotowości prawnej i odrębności od organów władzy centralnej. Zaprezentowane tezy orzecznicze z pewnością wzmacniają gwarancyjny charakter zasady samodzielności finansowej j.s.t. w przypadku naruszeń mienia jednostek.

6.15. Ograniczone władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko sądów

Kompetencje j.s.t. do nakładania określonych danin podatkowych i opłat lokalnych muszą wynikać z ustawy. Jednostka swoje władztwo podatkowe wykonuje wyłącznie w granicach ustawy. Nie może przekroczyć zakresu i przedmiotu władztwa podatkowego przyznanego jej ustawowo[617]. Władztwo daninowe może przewidywać w szczególności określanie maksymalnych stawek podatków czy zwolnień podatkowych, jednakże kompetencje te powinny zostać przewidziane w ustawie[618].

Władztwo podatkowe gmin, a szerzej swoboda finansowa j.s.t., jest ograniczone zasadą pewności prawa, a zwłaszcza wtedy, gdy j.s.t. korzystają ze swej swobody, wprowadzając określone daniny lokalne. Konieczne jest zatem precyzyjne określanie przez j.s.t. zakresu i przedmiotu danin lokalnych[619].

Komentarz

Koncepcja ograniczonego władztwa daninowego jednostek jest rozumiana podobnie w zidentyfikowanym orzecznictwie. Opiera się ona na konieczności uregulowania kompetencji podatkowych j.s.t. w ustawie. Jej zakres jest zatem uzależniony od decyzji ustawodawcy. Sądy jednak podkreślają, że przyznanie jednostkom ograniczonego władztwa daninowego jest istotne również z punktu widzenia zapewnienia im dochodów publicznych. Władztwo to jest zatem ważnym atrybutem samodzielności finansowej j.s.t.

---

[617] Np. wyrok SKRCz o sygn. PL. ÚS 39/02.

[618] Np. wyrok SKRS o sygn. PL. ÚS 5/2012.

[619] Np. wyrok SKRCz o sygn. Pl. ÚS 1/05.

6.16. Zwolnienia organów państwa od danin na rzecz jednostek samorządu terytorialnego

Stanowisko sądów

Regulacje, które zwalniają organy państwa od płatności określonych danin (opłat) stanowiących dochody własne j.s.t., a dotyczących mienia państwowego, które znajduje się na terenie j.s.t., pozbawiają te jednostki samodzielności w gospodarowaniu (pobieraniu, dystrybuowaniu) dochodów własnych (pochodzących z takiego mienia)[620]. Ustalanie zasad poboru takich danin, w tym zwolnienia od ich uiszczania, należy do kompetencji j.s.t. Prawodawca nie może zatem pozbawiać j.s.t. dochodów własnych przez ustanawianie automatycznych zwolnień dla organów państwowych w zakresie płatności takich danin (opłat) przysługujących j.s.t.[621].

Komentarz

Kwestia ustalania zwolnień organów państwa od uiszczania danin lokalnych jest również poruszana w zbadanym orzecznictwie. Sądy dopuszczają takie zwolnienia, zwracają jednak uwagę, jaką funkcję dla zachowania stosownych dochodów publicznych przez j.s.t. owe daniny pełnią. Sądy weryfikują także, jaka jest skala takich danin w świetle pozostałych dochodów j.s.t. Podejście to wydaje się słuszne. Nie ma bowiem wątpliwości, że zwolnienie organów państwa od danin lokalnych na rzecz j.s.t. jest dopuszczalne, ale powinno mieć uzasadnienie w innych wartościach czy zasadach konstytucyjnych. Należy mieć jednak na względzie, że takie zwolnienia oznaczają ograniczenie dochodów j.s.t. Powinny być oceniane zatem w kontekście potencjalnego naruszenia zasady adekwatności i ich proporcjonalności.

6.17. Podsumowanie

Przedstawione główne zagadnienia zidentyfikowane w badanym orzecznictwie pozwalają na sformułowanie kilku wniosków ogólnych. Na wstępie należy zaznaczyć, że regulacje konstytucyjne i ustawowe w zakresie organizacji i finansowania samorządu terytorialnego w badanych państwach są zbliżone, co zostało szeroko omówione w rozdziale 2. Z tej przyczyny w orzecznictwie zagranicznych sądów konstytucyjnych można dostrzec wiele punktów wspólnych, jeśli chodzi o kształtowanie przez nie treści ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Na taki stan rzeczy wpływa także podobny zakres kompetencji i zadań sądów konstytucyjnych w omawianych krajach[622].

---

[620] Np. wyrok SKRCh o sygn. U-I-4637/2014.

[621] Np. wyroki SKRCh o sygn.: U-I-3760/2015; U-III-4846/2015.

[622] O podobieństwach i różnicach w orzecznictwie polskim i zagranicznym por. rozdział 7.

Jeśli chodzi o zasadę samodzielności finansowej j.s.t., to jest ona bardzo mocno uwypuklana przez badane sądy. Często w uzasadnieniach orzeczeń jest ona prezentowana łącznie z zasadą samodzielności – jako jej jedna z podzasad, odnosząca się do aspektów finansowania j.s.t. Zasada adekwatności w części badanych zagranicznych porządków prawnych nie została wyrażona wprost w konstytucjach czy ustawach. Jednakże wynika ona z przepisów EKSL, które niejednokrotnie powoływane są przez badane sądy konstytucyjne. Ponadto niektóre sądy, o czym już wspomniano, zasadę adekwatności wywodzą z zasady samodzielności, która odgrywa w pewnym sensie rolę służebną wobec tej ostatniej. Sądy podkreślają bowiem, że do samodzielnego wykonywania zadań własnych j.s.t. konieczne jest odpowiednie finansowanie jednostek. Z tych przyczyn zasada adekwatności oraz zasada samodzielności finansowej j.s.t. są obecne w większości zidentyfikowanych orzeczeń zagranicznych.

Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy konstytucyjne pozostawiają dosyć szerokie pole prawodawcy do ograniczania ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego. Z tej przyczyny zakres gwarancji z tych zasad wynikający wydaje się dosyć ograniczony. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że sądy zagraniczne uznają zazwyczaj naruszenie omawianych zasad jako skrajne przypadki niedofinansowania jednostek, połączone z niemożliwością wykonywania zadań przez j.s.t. (kwalifikowany stopień dolegliwości, kryterium efektywności). W orzeczeniach tych wskazuje się na takie przesłanki naruszeń, jak: przekreślenie (zapaść) lub nieproporcjonalne ograniczenie praw j.s.t. do ich własnych dochodów, nadmierne obciążenie fiskalne dla budżetu j.s.t. W sytuacjach, w których ograniczenia są dolegliwe dla finansów j.s.t., ale nie są przypadkami skrajnymi, zazwyczaj sądy zachowują dosyć wysoką powściągliwość i nie uznają ich jako niedopuszczalne. Wydaje się ponadto, że często powtarzana przez sądy argumentacja o braku możliwości oceny celowości i zasadności kwestionowanych regulacji wzmaga trudność w skutecznym powoływaniu się przez j.s.t. na gwarancje wynikające z ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego. Powyższą argumentację sądy wywodzą ze swojej ustrojowej pozycji. Jest ona związana z pełnieniem funkcji negatywnego ustawodawcy, który dokonuje oceny przepisów prawa (sąd prawa) pod kątem ich hierarchicznej zgodności. Stąd też nierzadko spotykana jest powściągliwość sądów w omówionym orzecznictwie. Łączy się z nią również często przytaczana teza o szerokim zakresie kompetencji prawodawcy w kształtowaniu systemu finansów j.s.t. Zapewne na takie podejście sądów wpływa relatywność samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej, oraz trudność w zmierzeniu odpowiedniości środków publicznych do zadań j.s.t.

Na uwagę zasługuje też dosyć szeroka swoboda (uznanie orzecznicze) w ocenie ograniczeń, przysługująca sądom konstytucyjnym podczas wyrokowania.

Trzeba podkreślić, że przepisy ustrojowe dotyczące organizacji i finansowania samorządu terytorialnego w badanych krajach są sformułowane dosyć ogólnikowo. Z tego powodu sądom konstytucyjnym pozostawia się szeroki margines oceny dopuszczalności ograniczenia zasady samodzielności finansowej j.s.t. czy zasady adekwatności. Na znaczący zakres swobody orzeczniczej sądów wskazują także opisane stany faktyczne i twierdzenia wnioskodawców, mające dowodzić potencjalnych naruszeń. Wielokrotnie wnioskodawcy nie przytaczają np. danych finansowych mających na celu wykazanie powstania ubytków w dochodach j.s.t. czy zwiększenie ich wydatków. Wskazują jedynie ogólne twierdzenia. W części zidentyfikowanego orzecznictwa sądy nie wymagały od wnioskodawców przedstawiania szczegółowych dowodów na ocenę naruszeń, aby i tak ostatecznie stwierdzić takie naruszenie. Na zwiększenie uznania orzeczniczego sądów wpływa także sformułowanie przez nie, wskazanych wyżej, przesłanek naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Co istotne, część sądów (np. SKRCz, SKRCh) stara się ograniczać ową swobodę, stosując trójstopniowy test proporcjonalności. Dzięki niemu możliwe jest poznanie szerszych motywów rozstrzygnięcia podejmowanego przez sąd. Test ten również zmusza sąd do bardziej dogłębnej analizy dopuszczalności ograniczenia, w tym uzasadnienia przeprowadzonego ważenia zasad i przyznania prymatu jednej z nich.

Głównym problemem powtarzającym się w większości orzeczeń jest ograniczenie gwarancji płynących z zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności poprzez uznanie, że niedozwoloną limitacją omawianych zasad są jedynie przypadki skrajnej ingerencji prawodawcy (kwalifikowany stopień dolegliwości ograniczenia połączony z naruszeniem kryterium efektywności). W związku z tym wiele przypadków o mniejszej dolegliwości dla finansów j.s.t. sądy uznają za dopuszczalną ingerencję prawodawcy. Wydaje się jednak, że taka wykładnia mogłaby nieco ulec zmianie, biorąc pod uwagę, że część sądów stosuje trójstopniowy test proporcjonalności. Tymczasem, mimo że sądy badają tę proporcjonalność, to jednak podkreślają, że ich kompetencja do stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji aktualizuje się w przypadkach charakteryzujących się kwalifikowaną dolegliwością dla finansów j.s.t. Powyższe doznaje jednak wyjątku w sprawach dotyczących mienia jednostek. Sądy dosyć rygorystycznie oceniają dopuszczalność ograniczenia władztwa majątkowego j.s.t. przez prawodawcę. Niewątpliwie taka wykładnia korzystna jest dla samorządu terytorialnego. Są to bardzo wyraziste przypadki, w których sądy konstytucyjne nieco rezygnują ze swej powściągliwości, uzasadniając to istotnością mienia j.s.t., czy szerzej – władztwa majątkowego j.s.t., dla zachowania przez jednostki samodzielności finansowej.

Wpływ orzecznictwa sądów konstytucyjnych na ustrojowe zasady finansowania samorządu terytorialnego – porównanie i ocena

7.1. Uwagi wprowadzające

Omówione wyroki polskiego TK oraz zagranicznych sądów konstytucyjnych dotyczą bardzo podobnych zagadnień węzłowych (problemowych) w zakresie ustrojowych aspektów finansowania j.s.t., w szczególności odnoszą się do interpretacji zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności. Należy zaznaczyć, że w orzeczeniach tych niejednokrotnie powtarza się podobna tematyka (rodzaj) spraw. Przykładowo zarówno polskie, jak i zagraniczne sprawy odnosiły się do: reformy systemu zdrowia i kwestii przejęcia przez j.s.t. dotychczasowych długów podmiotów opieki zdrowotnej; działalności mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych dochodów j.s.t.; ograniczonego władztwa daninowego j.s.t. w zakresie organizacji systemu gospodarki odpadami; ustawowych zwolnień od opłat lokalnych i innych danin związanych z nieruchomościami położonymi na terenie danej j.s.t.; partycypacji j.s.t. w przychodach z podatku dochodowego; finansowania systemu oświetlenia publicznego; finansowania systemu rozwoju i utrzymania dróg publicznych; reformy administracyjnej państwa; uwłaszczenia j.s.t. / komunalizacji mienia państwowego. Tematy te niewątpliwie świadczą o powtarzających się problemach czy szerzej – sprawach istotnych z punktu widzenia działalności samorządu terytorialnego. Ich powtarzalność na kanwie krajowego i zagranicznego orzecznictwa z pewnością mogłaby być interesującym materiałem badawczym dla przedstawicieli nauk politologicznych czy socjologicznych.

Jeśli chodzi zaś o aspekty prawne, to warta uwagi jest rola sądów konstytucyjnych jako strażników konstytucji kształtujących w swych orzeczeniach treść ustrojowych zasad finansowania j.s.t., a zwłaszcza granicę dopuszczalnej limitacji owych zasad przez prawodawcę. Tezy orzecznicze w powyższym

zakresie zostały przedstawione w ramach poszczególnych zagadnień problemowych (węzłowych) w rozdziałach 4 i 6. We wszystkich badanych krajach sądy konstytucyjne odgrywają istotną rolę organu kontrolującego hierarchiczną zgodność norm – przede wszystkim z konstytucją – w ramach tzw. skoncentrowanej kontroli konstytucyjności. To, jak już zresztą wskazano, nakłada na nie szczególną odpowiedzialność. Zasadniczo bowiem są jedynymi organami, które są powołane do kontroli naruszenia przez prawodawcę ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Z jednej strony zatem muszą zachować stosowną powściągliwość w swoim działaniu, tak aby nie wyjść z roli negatywnego ustawodawcy. Z drugiej jednak – ciąży na nich znaczna odpowiedzialność za pełnienie przez nie funkcji ochronnej dla samodzielności finansowej j.s.t. czy zasady adekwatności. Można uznać, że ich rola sięga znacznie dalej, stoją one bowiem na straży poszanowania przez prawodawcę ustrojowych zadań i kompetencji samorządu terytorialnego jako formy wykonywania władzy publicznej przez zgromadzone w ramach jednostek wspólnoty mieszkańców. Rola ta jest doniosła, ale jej realizacja w praktyce jest nieco kłopotliwa dla sądów, gdyż decentralizacja czy samodzielność j.s.t., w tym samodzielność finansowa, to pojęcia relatywne, które mogą charakteryzować się różnym stopniem realizacji (wdrożenia) w państwie, w zależności od wielu uwarunkowań ogólnopaństwowych, regionalnych czy lokalnych. Co istotne jednak – podstawowym wyznacznikiem w tym zakresie dla sądów powinna być treść art. 3 ust. 1 EKSL, wskazująca na to, że samorząd terytorialny powinien wykonywać zasadniczą / znaczną część spraw publicznych. Rolą sądów jest zatem również weryfikacja, czy zakwestionowane przed nimi regulacje pozbawiają samorząd terytorialny takiego udziału w wykonywaniu zadań publicznych, choćby przez ograniczenie ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Trzeba również dodać, że badane regulacje, zarówno polskie, jak i zagraniczne, charakteryzują się podobną treścią – jeśli chodzi o organizację i finansowanie samorządu terytorialnego. Ustrojodawcy zwracają szczególną uwagę na samodzielność j.s.t. oraz wynikającą z niej samodzielność finansową. Nierzadko zaznaczają, że konieczne jest zapewnienie j.s.t. „prawa do samorządu", które mogą najpełniej realizować przez swoją odrębność (podmiotowość) prawną od innych organów państwa, posiadany własny majątek (władztwo majątkowe), przyznane przez prawodawcę ustawowo dochody publiczne czy opracowanie i realizację własnego budżetu oraz władztwo daninowe. Zastrzega się w nich również, że jednostki wykonują swoje kompetencje w zakresie przyznanym im w konstytucji i ustawach. Z tego względu ich zakres działania ograniczony jest zadaniami przyznanymi im do realizacji. To w tym zakresie mogą realizować przyznaną im samodzielność, w tym samodzielność finansową. Prawodawcy jednak nie mogą zapominać o zasadach współistniejących z zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi wyrażonymi w EKSL, która wiąże wszystkie badane

kraje. Z tej przyczyny przepisy ustrojowe w badanych państwach zasadniczo odwzorowują częściowo postanowienia EKSL, a sądy konstytucyjne nierzadko odwołują się do jej treści.

W celu porównania standardu orzecznictwa polskiego TK z zakresu ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego – na tle orzeczeń zagranicznych sądów konstytucyjnych oraz roli tych sądów w kształtowaniu treści omawianych zasad – przedstawiono poniżej najważniejsze podobieństwa i różnice zidentyfikowanych zagadnień problemowych.

7.2. Podobieństwa

Orzecznictwo polskiego TK oraz zagranicznych sądów konstytucyjnych przesądza, że z zasady samodzielności finansowej j.s.t., a także z zasady adekwatności wynika konieczność zapewnienia rzeczywistego charakteru dochodów j.s.t. Oznacza to, że poziom dochodów j.s.t., które wydzielane są na rzecz samorządu terytorialnego z ogólnego dochodu narodowego, powinien umożliwiać jednostkom faktyczną realizację zadań publicznych na nie nałożonych. W związku z tym prawodawca nie może jedynie pozornie przyznać środków finansowych j.s.t. Przyznanie to musi mieć odzwierciedlenie w praktyce, tj. w rzeczywistej zdolności j.s.t. do wykonywania zadań[623].

Należy niewątpliwie zgodzić się z tak ukształtowaną tezą. Stanowi ona dla j.s.t. podstawę do żądania od prawodawcy zapewnienia takiego finansowania, które umożliwi im wykonywanie zadań publicznych. Dodatkowo stanowi to argument za usunięciem z porządku prawnego regulacji, które uniemożliwiają j.s.t. pokrycie kosztów nałożonych na nie zadań, a szerzej – ich rzeczywiste wykonanie. Jak się jednak wydaje, teza ta ma charakter nieco programowy ze względu na przyjętą przez sądy interpretację, kiedy dochodzi do naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., o czym w dalszej części.

Zidentyfikowane orzecznictwo wskazuje, że ustawodawca ma szerokie pole uznania w ramach kształtowania systemu finansowania samorządu terytorialnego, w tym źródeł dochodów j.s.t., a także zakresu i rodzajów zadań j.s.t. Szeroka swoboda ustawodawcy jest jednak ograniczona konstytucyjną treścią samodzielności j.s.t. oraz zasadą adekwatności. Oznacza to, że swoboda ta nie ma arbitralnego, niczym nieograniczonego charakteru. Prawodawca, kształtując polityki społeczne i gospodarcze w państwie (np. organizując system podatkowy), musi wziąć pod uwagę skutki takich działań dla samodzielności j.s.t., w tym jej samodzielności finansowej, a dokładniej – jej potencjału do gromadzenia dochodów przez j.s.t.[624].

---

[623] Por. szczegółowo pkt 4.2, 6.1, 6.2 i 6.9.1.

[624] Por. szczegółowo pkt 4.7 i 6.5.

Podkreślenie swobody i uznaniowości ustawodawcy jest, z jednej strony, naturalną konsekwencją zasady podziału władzy i wzajemnego ich równoważenia się, co jest w pełni uzasadnione dla krajów demokratycznych. Z drugiej jednak strony – nacisk na szeroką uznaniowość ustawodawcy w kształtowaniu systemu finansowania j.s.t. legitymizuje możliwość ograniczania przez prawodawcę zasady samodzielności, w tym samodzielności finansowej j.s.t., i zasady adekwatności. Dochodzi bowiem do ukształtowania w orzecznictwie sądów okoliczności, na podstawie których prawodawca jest w stanie budować argumentację o dopuszczalnym ograniczaniu omawianych zasad. Sama możliwość ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. nie powinna dziwić, gdyż to do ustawodawcy należy ukształtowanie organizacji i finansowania samorządu terytorialnego w państwie. Nie należy jednak zapominać, że taki proces dokonywany przez ustawodawcę ma również swoje granice. Granicą taką jest przede wszystkim zapewnienie realizacji przez samorząd terytorialny zasadniczej / znacznej części spraw publicznych w interesie mieszkańców. Z tej przyczyny limitacja przez prawodawcę ustrojowych zasad finansowania nie może niweczyć tak wyrażonej dyrektywy (m.in. w EKSL). Ponadto granicą limitacji omawianych zasad powinien być brak uzasadnienia przyznania prymatu innym wartościom czy zasadom konstytucyjnym. Jeżeli bowiem ograniczenie nie jest celowe, konieczne czy proporcjonalne *sensu stricto*, to powinno zostać podane w wątpliwość, czy jego wprowadzenie jest uzasadnione uczynieniem zadość innym wartościom i zasadom konstytucyjnym.

Ponadto sądy podkreślają, że z precyzyjnych przepisów ustawowych powinny wynikać przyznanie j.s.t. określonych źródeł dochodów oraz sposób ustalania wysokości tych dochodów[625]. Jest to niewątpliwie gwarancja „sztywności" takiej regulacji, jej utrudnionej zmiany, gdyż wymaga przyjęcia ustawy w trybie określonym w konstytucji (a nie aktu podustawowego przyjmowanego zwykle przez organy jednoosobowe poza procedurą ustawodawczą). Standardem orzeczniczym jest również konieczność poszanowania przez prawodawcę zasady adekwatności źródeł finansowania[626]. Oznacza ona konieczność organizacji systemu finansowania j.s.t. w taki sposób, aby:

1) zadania własne j.s.t. były finansowane głównie z dochodów własnych – w celu wykonywania ich w sposób nieskrępowany, zgodnie z wolą i potrzebami danej j.s.t.;
2) zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (funkcji państwa) były finansowane pionowymi transferami celowymi, pochodzącymi z budżetu państwa.

[625] Por. szczegółowo pkt 4.3 i 6.2.
[626] Por. szczegółowo pkt 4.4 i 6.4.

Jeśli chodzi o zadania zlecone, co podkreślają sądy, to swoboda j.s.t. przy ich wykonywaniu jest nieco ograniczona, gdyż związana jest celem (przeznaczeniem) danych środków na konkretne zadanie zlecone. Jednakże przedmiot zadania zleconego, który jest związany z wykonywaniem funkcji państwa (administracji centralnej, rządowej), uzasadnia ograniczenie j.s.t. w swobodzie jego realizacji. Takie ograniczenie ma, rzecz jasna, swoją „cenę" – powinno być sfinansowane, co do zasady, celowym transferem pionowym. Sądy konstytucyjne podkreślają również, że zadania własne muszą mieć rzeczywiście charakter zadań, w ramach których jednostki będą dysponowały pełną swobodą i możliwością ich wykonywania w sposób optymalny dla danej jednostki. Wynika z tego zakaz sztucznej kategoryzacji zadań jako zadań własnych jednostki tylko po to, aby następnie nie przekazać na ich realizację pionowych transferów celowych, mimo że zakres i sposób wykonania danego zadania określony przez prawodawcę nie pozwalają na uznanie go jako zadania własnego (tj. analiza danego zadania skłania do konkluzji, że ma ono charakter zlecony w ramach wykonywania przez j.s.t. funkcji administracji rządowej / państwowej)[627].

Należy pozytywnie ocenić takie podejście prezentowane przez sądy konstytucyjne. Regulacja na poziomie ustaw istotnych elementów systemu finansowania j.s.t. (jak np. źródła dochodów j.s.t.) jest gwarancją nieco względnej, ale jednak utrudnionej ich zmienności. Jeśli bowiem regulowane byłyby przez akty podustawowe wydawane przez organy administracji rządowej, to proces ich zmiany byłby zdecydowanie łatwiejszy i bardziej arbitralny niż w przypadku ustaw uchwalanych przez władzę ustawodawczą (w odpowiednim trybie, przy odpowiedniej większości itd.). Powiązanie zaś charakteru zadań z rodzajem dochodu potwierdza zasadę prymatu dochodów własnych j.s.t. w finansowaniu ich zadań własnych. Wydaje się, że o ile wysokość dochodów własnych pozwala j.s.t. na rzeczywistą realizację zadań własnych w praktyce, o tyle omawiana zasada przyjęta w orzecznictwie jest odpowiednim rozwiązaniem dla zagwarantowania j.s.t. swobody w wykonywaniu zadań publicznych.

Sądy konstytucyjne podkreślają również, że zasada samodzielności j.s.t., w tym samodzielności finansowej, a także zasada adekwatności nie mogą być absolutyzowane. Oznacza to, że zasady te mogą podlegać ograniczeniom ze strony prawodawcy na rzecz innych konstytucyjnie chronionych celów i wartości. Ingerencja ta musi odbyć się zawsze na podstawie ustawy i nie może być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne do ochrony interesu publicznego. Przepisy ustawowe w tym zakresie muszą być jasne i precyzyjne[628].

---

[627] Por. szczegółowo pkt 4.4, 6.3 i 6.4.

[628] Por. szczegółowo pkt 4.8 i 6.6.

Brak absolutnego charakteru omawianych zasad ma swoje uzasadnienie m.in. w zasadzie podziału i równoważenia się władz, jak również ze względu na: stan finansów państwa, który może faktycznie wpływać na zdolność państwa do finansowania potrzeb wydatkowych j.s.t., zasadę zrównoważonego rozwoju czy zasadę subsydiarności. Należy zatem raz jeszcze podkreślić, że samo dopuszczenie możliwości ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. przez ustawodawcę zwykłego nie powinno budzić kontrowersji, o ile będzie należycie uzasadnione, tj. będzie proporcjonalne. Z analizy większości orzeczeń wynika, że zasada samodzielności finansowej j.s.t. i zasada adekwatności doznają bardzo często ograniczeń ze strony prawodawcy. Prowadzi to do konkluzji, że ograniczenia te nie mają charakteru wyjątkowego odstępstwa. Świadczy o tym również sposób określenia w zidentyfikowanym orzecznictwie przesłanek naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Zdaniem sądów do naruszenia zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności może dojść tylko w ściśle określonych przypadkach. W związku z tym, jeżeli przesłanki naruszenia zasad nie zostaną stwierdzone przez sąd konstytucyjny, to takie działanie, polegające na ograniczeniu ustrojowych zasad finansowania j.s.t. przez ustawodawcę, należy uznać za dopuszczalne. Do naruszenia omawianych zasad dochodzi, gdy dokonane przez prawodawcę zmiany prowadzą do faktycznego przekreślenia dochodów j.s.t. (przekreślenia czy zaprzeczenia odpowiedniego do zadań udziału j.s.t. w dochodach publicznych). Ponadto naruszeniem może być również nadmierne, nieproporcjonalne do zadań ograniczenie dochodów j.s.t. w sposób, który nie pozwala na faktyczne i prawidłowe wykonywanie zadań przez jednostki (oczywiste dysproporcje)[629].

Tym samym sądy konstytucyjne istotnie ograniczyły zakres sytuacji, w których możliwe jest stwierdzenie naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Są to bowiem sytuacje wręcz ekstremalne (skrajne), o kwalifikowanym stopniu dolegliwości dla finansów j.s.t., zarezerwowane wyłącznie dla bardzo poważnych naruszeń systemu finansowania samorządu terytorialnego. Na zasadzie wyjątku zatem sądy konstytucyjne ingerują w swobodę ustawodawcy w kształtowaniu systemu finansowania j.s.t., wskazując na naruszenia omawianych zasad. Potwierdza to powyższą konkluzję, że ograniczanie tych zasad przez prawodawcę jest dopuszczalne, a odstępstwem od takiej normy postępowania jest właśnie owa skrajna, charakteryzująca się opisanymi wyżej przesłankami, limitacja ustrojowych zasad finansowania samorządu.

Wydaje się, że rozumienie dopuszczalnego ograniczania przez prawodawcę zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności, przedstawiane

[629] Por. szczegółowo pkt 4.12 i 6.9.

przez sądy, osłabia możliwość skutecznego powoływania się na te zasady przez j.s.t. w praktyce. Przypadki naruszeń, do których ogranicza się sąd, uznając je za niezgodne z konstytucją, dotyczą dosyć wąskiego zakresu działań prawodawcy. Ich skutki muszą być bardzo poważne, w tym muszą wpływać na niemożliwość wykonywania zadań przez j.s.t. (kryterium efektywności). Tym samym sądy konstytucyjne nieco dystansują się od oceny przypadków dolegliwych dla finansów j.s.t., jednak nieoczywistych, które obniżają poziom dochodów j.s.t. czy zwiększają wydatki j.s.t., ale nie w sposób skrajny. Tymczasem, jak już wielokrotnie wskazano, zazwyczaj konsekwencje ograniczeń omawianych zasad mają właśnie taki charakter. Analizowanie ich w izolacji od innych zmian w dochodach czy wydatkach j.s.t. rzeczywiście często pozwala na uznanie braku ich kwalifikowanej dolegliwości. Jednakże ich łączna analiza z innymi zmianami w dochodach czy wydatkach jednostek może doprowadzić do innych wniosków. W tym zakresie zatem wydaje się, że jednostki, które chcą dowieść naruszenia omawianych zasad, powinny kwestionować szerszy zakres regulacji, tak by naruszenie samodzielności finansowej czy odpowiedniego finansowania zadań ujmować w kontekście różnych regulacji, których skutki, wzięte pod uwagę łącznie, wypełniają przesłanki naruszenia omawianych zasad.

W praktyce wydaje się, że taki zakres zaskarżenia przed sądem mógłby mieć charakter systemowy i obejmować wiele różnych przepisów, od określających dochody j.s.t. po nakładające na jednostki określone zadania. Wyrokowanie w tego rodzaju sprawach byłoby bardzo utrudnione, gdyż sąd konstytucyjny musiałby uwzględnić wiele konsekwencji, łącznie skutkujących kwalifikowaną dolegliwością dla finansów j.s.t. Ponadto w przypadku takich systemowych skarg sąd musiałby wziąć pod uwagę skutki dla całości finansów publicznych państwa. Skuteczne zaskarżenie wielu różnych przepisów przed sądem konstytucyjnym mogłoby oznaczać konieczność przebudowy części systemu finansów j.s.t. Orzeczenie takie zatem musiałoby być silnie i szeroko uzasadnione, w czym należy upatrywać także rolę wnioskodawców zarzucających niekonstytucyjność regulacji, tak by sąd konstytucyjny nie był narażony na zarzut wyjścia ze swojej roli negatywnego ustawodawcy. Warto jednak wskazać, że omówione przesłanki naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. doznają nieco innej interpretacji przy badaniu przez sądy konstytucyjne ograniczeń władztwa majątkowego j.s.t., o czym w dalszej części. W tym miejscu należałoby jedynie zaznaczyć, że świadczy to o pewnej niekonsekwencji sądów konstytucyjnych w orzekaniu, w jakiej sytuacji mamy do czynienia z ograniczeniem, a w jakiej – z naruszeniem ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Powyższe wskazuje również, że interpretacja przesłanek naruszenia podlega dosyć szerokiemu uznaniu orzeczniczemu sądów. Po pierwsze, wynika to z ogólnikowego sformułowania przepisów dotyczących ustroju i finansowania j.s.t. w badanych krajach. Po drugie, uznaniowości orzeczniczej sprzyja

relatywny charakter samodzielności finansowej j.s.t. oraz brak wypracowania, także w doktrynie, w jaki sposób należy mierzyć odpowiedniość środków publicznych do zadań j.s.t., oraz w jakich przypadkach dochodzi do naruszenia owej odpowiedniości. Po trzecie, na pogłębienie tego uznania wpływa również często ograniczony zakres uzasadnienia zarzutów podnoszonych przez wnioskodawców, sprowadzający się do uzasadnienia prawnego i ogólnych stwierdzeń o naruszeniu ustrojowych zasad bez mniej lub bardziej szczegółowych wyliczeń.

W zbadanym orzecznictwie dostrzegalne jest również wskazanie, że aby nie doszło do niedopuszczalnego w świetle konstytucji ograniczenia omawianych zasad, konieczne jest przewidzenie przez prawodawcę skutków finansowych określonego ograniczenia oraz przyznanie j.s.t. określonej rekompensaty. Jej funkcją jest zniwelowanie konsekwencji finansowych, które dana ingerencja powoduje. Konsekwencje te mogą mieć charakter ubytków w dochodach jednostki, jak również zwiększenia jej wydatków bez przeznaczenia przez prawodawcę na ich pokrycie dodatkowych środków publicznych[630]. Sądy wskazują, że rekompensata ta jednak nie musi mieć zawsze charakteru celowego, a w konsekwencji być uchwalona jednocześnie ze zmianą prawną ograniczającą samodzielność finansową j.s.t. lub zasadę adekwatności. Aby zbadać, czy doszło do należytej kompensacji dochodów j.s.t., należy wziąć pod uwagę cały system finansowania j.s.t. Możliwe jest bowiem takie przeorganizowanie systemu finansowania, np. przez zwiększenie udziału j.s.t. w podatku dochodowym, które ostatecznie zwiększy poziom dochodów j.s.t. Niekoniecznie zatem rekompensata musi oznaczać zawsze celowy transfer na pokrycie kosztów określonej ingerencji prawodawcy w ustrojowe podstawy finansowania samorządu terytorialnego.

Takie rozumienie rekompensaty utrudnia dowodzenie przed sądem konstytucyjnym, że nie doszło do odpowiedniej zmiany w strukturze dochodów j.s.t. Wynika to z faktu, że wymaga to dokonania przez jednostki, a następnie przez sąd konstytucyjny oceny zmian w całościowym systemie finansowania j.s.t. oraz przełożenia tych zmian na stronę dochodową i wydatkową budżetu j.s.t. Konieczna jest również estymacja kosztów realizacji zadań j.s.t. w zakresie i standardzie przez nie pożądanym, a niekoniecznie odzwierciedlonym w ich budżecie ze względu na możliwości finansowe jednostki. Tymczasem taka analiza może nie być zawsze możliwa do wykonania i w pełni wymierna. Wydatki i dochody j.s.t. corocznie zmieniają się, a ich limity dostosowywane są do możliwości finansowych jednostki. Niejednokrotnie wiele zadań j.s.t. jest finansowanych z ogólnych pozycji budżetowych (wydatkowych), pokrywających określony obszar działalności j.s.t. (a nie konkretne, wylistowane

[630] Por. szczegółowo pkt 4.15 i 6.4.

zadania). To zaś utrudnia ustalenie faktycznych kosztów konkretnych zadań, gdyż ich zakres i standard dostosowywane są corocznie do wysokości środków publicznych przewidzianych na nie w budżecie j.s.t. Ponadto na część zadań j.s.t. nie otrzymują celowych transferów pionowych, a finansują je subwencjami ogólnymi lub dochodami własnymi.

Stopień (wysokość) finansowania określonych zadań jest uzależniony od dostępnych prognozowanych dochodów publicznych w danym roku budżetowym. Jednostki niejednokrotnie zmniejszają z tego powodu zakres lub standard realizowanych zadań, jednak nie rezygnują z ich wykonywania. Dodatkowo przesuwają część wydatków między różnymi zadaniami (pozycjami budżetowymi) w celu pokrycia wydatków, które np. mają bardziej pilny charakter. Z tych przyczyn wykazanie przez jednostki braku konkretnej rekompensaty ze strony prawodawcy na wykonywanie konkretnych zadań – w wyniku ograniczenia przez niego określonych dochodów j.s.t. lub zwiększenia ich wydatków – może być bardzo trudne. Wymagałoby przy tym także ustalenia pożądanego przez jednostki standardu i zakresu wykonywanych przez nie zadań, a następnie estymacji kosztów ich wykonania, co – jak już zaznaczono – nie ma zazwyczaj odzwierciedlenia w budżecie j.s.t. Często zatem argumentacja przedstawiana przed sądami, że rekompensata nastąpiła poprzez systemową zmianę w strukturze dochodów j.s.t. (np. przyznanie transferów wyrównujących czy zwiększenie partycypacji j.s.t. w dochodach z podatków), jest uznawana za wystarczającą. Jest ona jednak obarczona pewnym uznaniem, gdyż w orzecznictwie zwykle nie porównuje się określonych skutków finansowych zaskarżonych regulacji z wprowadzoną rekompensatą w liczbach wymiernych. Niekiedy nawet to nie jest możliwe, gdyż ogólne zmiany w dochodach j.s.t. są przedstawiane w ujęciu procentowym, a ich wartość jest zmienna, zależna od różnych czynników właściwych dla konkretnych jednostek (np. udział procentowy j.s.t. w dochodach z podatku dochodowego będzie zależny od ogólnej, łącznej kwoty podatku pobranego na danym terytorium j.s.t.). Ponadto wykonanie takiego zestawienia może okazać się niemożliwe lub znacznie utrudnione ze względu na opisany wyżej sposób określania dochodów i wydatków w budżecie j.s.t. oraz względność zakresu i standardu realizowanych zadań.

W zidentyfikowanym orzecznictwie sądów konstytucyjnych podkreśla się, że prawodawca, kształtując poziom dochodów j.s.t., a także poziom rekompensaty, musi wyważyć interesy całego państwa (budżetu centralnego) oraz samorządu terytorialnego. Podczas ważenia tych interesów należy wziąć pod uwagę sytuację finansową kraju. Zasoby dochodów publicznych, którymi dysponują władze publiczne, zazwyczaj także są ograniczone. W związku z tym całościowe dochody publiczne mogą nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne (w tym administrację rządową i samorząd terytorialny). Sytuacja ta wymaga, aby j.s.t. solidaryzowały się z państwem

oraz przyczyniały się do poprawy stanu finansów państwa (np. poprzez ograniczenie zarządzania deficytem budżetowym j.s.t. czy dostosowanie finansowania zadań j.s.t. do możliwości budżetowych całego państwa). Owo solidaryzowanie się j.s.t. z organami państwa ma również swe granice. Nie jest możliwe, by doszło do oczywistych dysproporcji między zadaniami j.s.t. a przyznanymi im dochodami[631]. Sądy konstytucyjne są zatem zmuszone do pewnego balansowania w swym orzecznictwie między interesem jednostek a interesem całego państwa, co jest zadaniem trudnym i wymagającym, na wykonanie którego aparat państwa dysponuje szeregiem zasobów osobowych i rzeczowych – w przeciwieństwie do rozstrzygającego tego rodzaju sprawę sądu konstytucyjnego.

Wprowadzenie powyższej okoliczności jako przesłanki, za pomocą której prawodawca może argumentować legalność ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t., jest jednak próbą pogodzenia przez sądy interesów budżetu państwa i budżetów samorządu terytorialnego w kontekście podziału całościowego dochodu publicznego. Na poziomie rozważań teoretycznych czy słusznościowych wydaje się to rozsądnym argumentem w procesie takiego podziału. Nie może jednak być on nadużywany, aby nie doprowadzić do legitymizowania coraz większego obciążania samorządu zadaniami publicznymi z niedostatecznym ich finansowaniem (lub bez niego) z dochodu publicznego. Jeżeli zatem państwo nie jest w stanie realizować określonych zadań na określonym poziomie ze względu na brak środków finansowych czy niedostateczną ich wysokość, to nie powinno ono arbitralnie przenosić obowiązku wykonywania takich zadań na j.s.t., licząc, że ich realizacja zostanie pokryta z dochodów własnych j.s.t. Ponadto prawodawca w takim przypadku powinien podjąć próbę modyfikacji systemu finansów publicznych.

Sądy konstytucyjne podkreślają także swoje kompetencje orzecznicze, skupiające się wokół oceny przepisów prawa, a nie faktów. Powtarzają, że ze względu na przyznanie szerokiej swobody ustawodawcy w kształtowaniu polityk gospodarczych i społecznych, w tym systemu finansowania samorządu terytorialnego, nie są one kompetentne do oceny celowości i zasadności przepisów prawa. Powyższe pozwala im faktycznie wyłączyć swoją kompetencję do oceny wpływu danej regulacji na finanse j.s.t., jeżeli nie dochodzi do zajścia przesłanek naruszenia omawianych zasad (naruszenia o kwalifikowanym stopniu dolegliwości)[632].

Argument ten jest o tyle wątpliwy, że zawsze sądy muszą ocenić fakty, gdyż bez właściwego zrozumienia stanu faktycznego (tj. sytuacji finansowej j.s.t.) nie jest możliwe stwierdzenie, czy doszło do niedopuszczalnego naruszenia ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, w szczególności

[631] Por. szczegółowo pkt 4.14 i 6.8.

[632] Por. szczegółowo pkt 4.16 i 6.11.

zasady adekwatności. Takie działanie nie ma na celu oceny celowości i zasadności regulacji kwestionowanych przed sądami. Chodzi jedynie o sprawdzenie realizacji omawianych zasad w praktyce, która nieuchronnie wiąże się z weryfikacją faktów, np. danych finansowych.

Zidentyfikowane orzecznictwo odnosi się również do kwestii istnienia mechanizmów wyrównawczych finansów jednostek. Zasadniczo rozumiane są one jako instrumenty wyjątkowe, uzupełniające pozostałe źródła dochodów j.s.t., które powinny działać jedynie w zakresie niezbędnym, tj. realizować swój cel wsparcia jednostek, które z różnych, a zwłaszcza niezależnych od nich, względów (np. rozwoju gospodarczego określonego terytorium kraju) nie są w stanie zgromadzić wystarczających dochodów na pokrycie kosztów wykonywanych przez nie zadań (które realizowane muszą być w całym kraju, często jako zadania obligatoryjne jednostek). Sądy podkreślają, że konieczne jest jednak ustalenie szczegółowych warunków, zasad i kryteriów, na podstawie których działają takie mechanizmy. Nie mogą one przy tym ograniczać płatników takich wpłat wyrównawczych poprzez niemożliwość wykonywania przypisanych im zadań (w części lub całości) wywołaną przekazaniem takich wpłat[633].

Orzecznictwo w omawianym zakresie należy ocenić pozytywnie. Dopuszczalność istnienia mechanizmów wyrównawczych ma uzasadnienie w celach i wartościach konstytucyjnych, takich jak zrównoważony rozwój czy subsydiarność. Jednakże działanie tych mechanizmów nie może przynieść skutków odwrotnych do zamierzonych w postaci znacznego obniżenia dochodów jednostek-płatników wpłat wyrównawczych. Mechanizm ten powinien działać na zasadzie wyjątku, a więc również ograniczać dochody jednostek-płatników w zakresie niezbędnym, który pozwoli im nadal na wykonywanie zadań, a nie będzie pozbawiał ich tej możliwości ze względu na wysokość przekazywanych wpłat.

Wszelkie regulacje odnoszące się do mienia j.s.t., w szczególności prawa własności, są oceniane w sposób bardziej rygorystyczny przez sądy konstytucyjne niż inne zmiany nieingerujące bezpośrednio we własność j.s.t. (lub inne prawa majątkowe). Jeżeli do ubytku w dochodach j.s.t. lub do zwiększenia kosztów wykonywania zadań przez j.s.t. dochodzi poprzez ograniczenie mienia jednostek, sądy konstytucyjne zdecydowanie częściej i bez nadmiernej analizy oraz konieczności przedstawiania szczegółowych dowodów orzekają o naruszeniu samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności. Kategoria praw własności przysługujących jednostkom jest traktowana przez sądy w sposób szczególny, jako jedna z podstaw zapewnienia podmiotowości i samodzielności j.s.t. W związku z tym ingerencja ustawodawcy w mienie j.s.t. jest oceniana z uwagą i rygoryzmem przez sądy konstytucyjne[634].

---

[633] Por. szczegółowo pkt 4.17 i 6.12.

[634] Por. szczegółowo pkt 4.18 i 6.13.

Należy aprobująco ocenić zbadane orzecznictwo w tym zakresie. Co ciekawe, orzecznictwo to jest przykładem dysponowania przez sądy znacznym zakresem uznania orzeczniczego w ocenie naruszenia omawianych zasad. Często sądy, oceniając takie ograniczenia mienia j.s.t. jako niekonstytucyjne, nie wskazują na niemożliwość oceny zasadności i celowości regulacji czy szerokie uznanie ustawodawcy w kształtowaniu finansów j.s.t. Zazwyczaj także nie podnoszą argumentacji, że naruszenie musi skutkować niemożliwością wykonywania zadań. Nie jest potrzebne (np. w przypadku orzecznictwa polskiego) wskazywanie szczegółowych danych finansowych w celu udowodnienia naruszenia.

7.3. Różnice

W analizowanym orzecznictwie występuje również kilka różnic w interpretacji wyodrębnionych zagadnień problemowych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla bowiem, że zasady adekwatności i samodzielności finansowej mają programowy charakter, a jedyny wiążący zakaz z nich wynikający dotyczy ukształtowania środków finansowych na takim poziomie, który uniemożliwia j.s.t. realizację zadań[635]. Zagraniczne sądy konstytucyjne nie podnoszą wprost takiego argumentu o programowym charakterze omawianych zasad, choć niejednokrotnie wskazują na niemożliwość realizacji zadań przez j.s.t. jako przypadek (skutek) naruszenia omawianych zasad.

Część zagranicznych sądów konstytucyjnych, badając potencjalne naruszenie, posługuje się również trójstopniowym testem proporcjonalności. Badają one, czy ingerencja prawodawcy w ustrojowe zasady finansowania j.s.t. była proporcjonalna, a tym samym dopuszczalna na gruncie konstytucji. W polskim orzecznictwie test proporcjonalności przeprowadzany jest w sposób szczegółowy względem praw i wolności człowieka i obywatela. W odniesieniu zaś do zasady samodzielności j.s.t. oraz zasady adekwatności proporcjonalność działania prawodawcy jest również badana, jednakże test proporcjonalności w takich przypadkach charakteryzuje się mniejszym stopniem szczegółowości i analizy przeprowadzanej przez TK. Badana jest bowiem przede wszystkim nadmierność ograniczeń[636].

Jak już wskazano, taka praktyka zwiększa uznanie orzecznicze TK, jak również nie wpływa pozytywnie na zobiektywizowanie przyjętej przez TK interpretacji. Z tej przyczyny należałoby rozważyć jej zrewidowanie i zastąpienie bardziej dogłębnym, trójstopniowym testem proporcjonalności. Obecne podejście TK do badania proporcjonalności ograniczenia pozwala, zasadniczo,

[635] Por. szczegółowo pkt 4.6.

[636] Por. szczegółowo pkt 4.9.

oceniać jako naruszające Konstytucję RP tylko przypadki ograniczeń o kwalifikowanym stopniu dolegliwości dla finansów j.s.t., tj. skrajne i oczywiste naruszenia. TK bowiem kładzie nacisk na nadmierność regulacji, co samo w sobie jest już obarczone dużym stopniem uznania orzeczniczego (interpretacji). W tym zakresie część zagranicznych sądów konstytucyjnych posługuje się zazwyczaj kategoriami konieczności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*[637], a tym samym przeprowadza test proporcjonalności na podobnym poziomie szczegółowości, jak TK w odniesieniu do konstytucyjnych praw i wolności jednostki (badając nie tylko nadmierność ograniczenia, lecz także szczegółowe przesłanki / kroki składające się na klasyczny test proporcjonalności wskazane powyżej). Podejście polskiego TK wynika z argumentacji odmienności praw i wolności jednostki od ustrojowych zasad systemu finansowania j.s.t. oraz faktu, że j.s.t. nie są podmiotami praw i wolności. Tym samym TK stoi na stanowisku, że analiza proporcjonalności ograniczeń w zakresie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. może mieć nieco mniej szczegółowy charakter (tj. ma ona dać odpowiedź, czy ingerencja ustawodawcy jest nadmierna).

Podejście tych sądów zagranicznych, które nie różnicują oceny proporcjonalności ograniczeń w zależności od przedmiotu podlegającego ograniczeniom ze strony prawodawcy, wydaje się sprzyjać poszanowaniu ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Szczegółowość testu proporcjonalności pozwala na bardziej dogłębne zbadanie ograniczenia, jego celowości, przydatności, konieczności oraz tego, czy korzyści płynące z ograniczenia przewyższają jego negatywne skutki. Test proporcjonalności jest istotnym narzędziem w rękach sądów konstytucyjnych, które są zmuszone do ważenia konstytucyjnych zasad, a tym samym do decydowania, której zasadzie należy przyznać pierwszeństwo, a którą można ograniczyć ze względu na uzasadnione cele i wartości, wskazane w ustawie zasadniczej. Co więcej, jego zastosowanie pozwala na zwiększenie zobiektywizowania procesu badania legalności ograniczenia danej zasady, a w konsekwencji – do częściowej eliminacji nieco szerokiego uznania orzeczniczego sądów. Należy również wskazać, że zarówno polski sąd konstytucyjny, jak i sądy zagraniczne odnoszą się do kategorii proporcjonalności jako zasady, a jednocześnie instrumentu orzeczniczego, który pozwala ocenić dopuszczalność ograniczeń. Skoro proporcjonalności tej przyznawana jest tak wyjątkowa rola, to zbadanie jej z wykorzystaniem szczegółowego i dogłębnego testu wydaje się pożądane. Nadmierność ograniczenia jest pojęciem ogólnym w porównaniu do etapów (pytań) klasycznego testu proporcjonalności (konieczność, adekwatność, proporcjonalność *sensu stricto*). Zaproponowany trójstopniowy test nie prowadzi do wyeliminowania

[637] Por. szczegółowo pkt 6.7.

uznania orzeczniczego sądów, ale pozwala w miarę możliwości na zobiektywizowanie wyrokowania.

Polski sąd konstytucyjny ukształtował również wysoki standard dowodowy, któremu muszą sprostać wnioskodawcy. Wymagane jest od nich: przedstawienie całościowej analizy dochodów i wydatków j.s.t., wskazanie kosztów realizacji zadania, które j.s.t. nie jest w stanie zrealizować, oraz skutków finansowych kwestionowanej regulacji, potencjalnie naruszającej ustrojowe zasady finansowania j.s.t.[638]. Tymczasem sądy zagraniczne nie podkreślają w orzecznictwie konieczności przedstawienia przez wnioskodawców szczegółowych danych potwierdzających naruszenie. Sądy opierają się na całościowej analizie stanu sprawy, przedstawianych argumentach i twierdzeniach stron. Czasami zawierają one dane finansowe o różnym stopniu szczegółowości, jednakże brak dokładnych wyliczeń i danych automatycznie nie uniemożliwia stwierdzenia przez sąd naruszenia. Co więcej, nawet jeśli zagraniczne sądy orzekają, że do niego nie doszło, nie posługują się zazwyczaj argumentami braku dostatecznej szczegółowości argumentacji, braku całościowych danych świadczących o stanie finansów j.s.t.[639].

Jak już wskazano, wysoki standard dowodowy ustanowiony przez TK służy sądowi jako argument z orzecznictwa do wskazania niemożliwości oceny merytorycznej potencjalnego naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Różnica ta jest trudna w ocenie pod względem swojego wpływu na wzmocnienie czy osłabienie gwarancyjnego charakteru omawianych zasad. Z jednej strony, trzeba mieć na względzie, że wysoki standard dowodowy był próbą zobiektywizowania przez TK rozstrzyganych spraw. Jednocześnie w praktyce sprowadził się on do bardzo utrudnionego, a nieraz niemożliwego uczynienia mu zadość przez jednostki, co wskazywałoby na brak jego efektywności. Z drugiej strony, opieranie się przez sądy wyłącznie na ogólnych twierdzeniach stron, niepopartych żadnymi dowodami w postaci danych finansowych, zwiększa stopień uznaniowości orzeczeń sądów i nie prowadzi do ich obiektywizacji. Z tej przyczyny konieczne wydaje się oczekiwanie od wnioskodawców dowodów na naruszenie zasad adekwatności czy samodzielności finansowej j.s.t., opartych na danych finansowych. Jak już bowiem wskazano, trudno ocenić odpowiedniość środków publicznych do zadań j.s.t., nie wykorzystując w tym celu żadnych danych finansowych. Należałoby się jednak zastanowić, czy konieczne jest wymaganie przedstawienia aż tak rozległych danych/dowodów, jakich oczekuje TK. Problem ten leży jednak w przedmiocie badań nauk o finansach i ekonomii.

---

[638] Por. szczegółowo pkt 4.13.

[639] Por. szczegółowo pkt 6.10.

Różnicą w zidentyfikowanym orzecznictwie jest także podejście zagranicznych sądów konstytucyjnych do konieczności przewidzenia przez prawodawcę rekompensaty, gdy na skutek jego działań dochodzi do zwiększenia kosztów wykonania zadań lub do obniżenia dochodów. Część sądów zagranicznych wskazuje, że w sytuacji zmiany zakresu zadań j.s.t., nawet w ciągu roku, rekompensata na pokrycie kosztów takich zadań jest konieczna (bez względu na etap roku budżetowego). Ponadto, jeżeli na skutek działań prawodawcy dojdzie do niekorzystnej modyfikacji systemu finansów j.s.t., powstały ubytek w dochodach również powinien zostać pokryty[640]. Tymczasem w orzecznictwie polskiego TK sytuacja ta kształtuje się nieco odmiennie. Polski sąd konstytucyjny wskazuje, że rezultat ograniczenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. może być niekorzystny dla finansów tych jednostek i nie zawsze musi się wiązać z rekompensatą. Przykładowo ustalanie nowych zadań publicznych nie zawsze, zdaniem TK, wymaga zwiększania dochodów publicznych, gdyż zwiększanie to ma swoje granice, a jednym ze sposobów zapewnienia odpowiednich środków na realizację nowych zadań publicznych mogą być m.in. nowe rozwiązania prawne, wymuszające bardziej racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami. Ponadto w orzecznictwie TK wskazuje się na możliwość zaciągania zobowiązań dłużnych przez j.s.t., co ma im pozwolić na zdobycie środków finansowych i tym samym zrekompensowanie stosownych ubytków w ich dochodach[641].

Podejście zaproponowane przez polski sąd konstytucyjny nie wpływa pozytywnie na gwarancyjny charakter samodzielności finansowej j.s.t. oraz zasady adekwatności. Tworzy ono podstawy do budowania argumentacji pozwalającej na uniknięcie pokrycia ubytków w dochodach czy zwiększonych wydatków j.s.t. przez prawodawcę. Jest jednak oczywiste, że wysokość rekompensaty powinna być oceniana z perspektywy zdolności finansowej całego państwa. Z tej przyczyny zrozumiałe jest, że TK próbuje wskazać na samodzielność finansową j.s.t. i wynikającą z niej swobodę możliwości zaciągania dodatkowych zobowiązań. Jednakże wydaje się, że sytuacja pokrywania ubytków w dochodach j.s.t. czy zwiększonych wydatków j.s.t. poprzez zaciąganie zobowiązań dłużnych przez jednostki nie powinna być argumentem za brakiem konieczności rekompensaty ze strony prawodawcy. To bowiem prawodawca jest odpowiedzialny za należyte ukształtowanie systemu finansowania samorządu terytorialnego i podział dochodu publicznego. Z tej przyczyny to na prawodawcę, w pierwszej kolejności, należałoby nałożyć obowiązek udzielenia rekompensaty, a możliwość korzystania przez jednostki ze źródeł zewnętrznych

[640] Por. szczegółowo pkt 6.4.

[641] Por. szczegółowo pkt 4.15.

i dłużnych uznać trzeba za wyjątek (samo w sobie zadłużanie się jednostek nie jest pozytywnym zjawiskiem i świadczy o niedofinansowaniu zadań j.s.t.).

Polski TK ponadto stwierdzał, że rekompensata została przyznana na skutek innych zmian w prawie (niezaskarżonych), które modyfikowały źródła dochodów j.s.t. oraz ich poziom. Jednakże w orzecznictwie tym brak jest konkretnych wyliczeń i zestawień dla całościowego poziomu dochodów i wydatków j.s.t. po wejściu w życie zaskarżonych regulacji, jak również modyfikacji, które miały skutkować zwiększeniem dochodów j.s.t. TK przyjmuje bowiem często na bazie wyrywkowych danych (np. zwiększenie o x% udziału j.s.t. w dochodach z określonego podatku), że prawodawca, mimo wprowadzenia regulacji powodujących ubytek w dochodach lub zwiększających wydatki j.s.t., jednocześnie udzielił odpowiedniej rekompensaty. Problem ten został scharakteryzowany w poprzednich punktach[642].

Pewne różnice w orzecznictwie występują również w odniesieniu do oceny ustawowych (automatycznych) zwolnień określonych podmiotów państwowych z danin na rzecz j.s.t., które stanowią ich ustawowe dochody własne. W tym zakresie TK prezentuje pogląd, że takie ustawowe zwolnienia są dopuszczalne i mogą wpływać negatywnie na stan finansów j.s.t., o ile nie stanowią o nadmiernym ich obciążeniu / faktycznym przekreśleniu dochodów j.s.t.[643].

W orzecznictwie sądów zagranicznych dostrzegany jest niekiedy również inny pogląd, zgodnie z którym tego rodzaju ustawowe zwolnienia należy weryfikować pod kątem pozbawienia j.s.t. samodzielności finansowej, tj. swobody w gromadzeniu i wydatkowaniu dochodów publicznych, pochodzących z mienia komunalnego[644]. Omawiane zwolnienia bowiem skutkowały ubytkiem w dochodach j.s.t. Sądy wskazują, że należy zweryfikować, jakiej części dochodów j.s.t. te zwolnienia dotyczą. Jeżeli ubytek ten dotyczy istotnej części dochodów j.s.t., to należy uznać regulację go powodującą jako naruszającą ustrojowe zasady finansowania. Wydaje się, że takie podejście, prezentowane w niektórych orzeczeniach zagranicznych sądów konstytucyjnych, wzmacnia możliwość skutecznego powoływania się na zasadę adekwatności, gdyż w omawianych sprawach sądy zagraniczne starały się ocenić stopień ubytku do zgromadzonych przez j.s.t. dochodów oraz jego wpływ na wykonywanie przez j.s.t. swoich zadań.

W zbadanym orzecznictwie wyraźnie klaruje się również dosyć jednolite rozumienie władztwa daninowego j.s.t. Skupia się ono wokół możliwości

---

[642] Por. pkt 7.2 i komentarz w zakresie podobieństw zagadnień węzłowych co do konieczności przewidzenia przez prawodawcę rekompensaty pokrywającej skutki finansowe ograniczeń omawianych zasad, por. także komentarz zawarty w pkt 4.15 i 6.54.

[643] Por. szczegółowo pkt 4.20.

[644] Por. szczegółowo pkt 6.15.

nakładania przez j.s.t. podatków i opłat lokalnych w ściśle określonym w ustawie zakresie. Oznacza to, że władztwo to uzależnione jest od zakresu jego przyznania w ustawie. Ponadto ustawa powinna regulować zakres podatków i opłat, ich podstawowe cechy oraz ich wartość (zazwyczaj maksymalną). Jednostkom zaś przysługuje możliwość modyfikacji stawki podatków i opłat w zakresie ograniczonym ustawą (np. minimalną i maksymalną wysokością stawki). W Polsce ze względu na przepisy Konstytucji RP jest ono jednak ograniczone do modyfikacji stawki w zakresie (przedziale) przewidzianym ustawowo[645]. W badanych krajach władztwo to ma nieco szerszy charakter i pozwala na przyznanie przez ustawodawcę większej swobody j.s.t. (poprzez określenie granic tej swobody w ustawie), która nie ogranicza się w istocie wyłącznie do ustalania stawek danin lokalnych (np. w niektórych państwach możliwe jest określenie maksymalnych stawek podatkowych przez organy j.s.t. w przepisach prawa lokalnego, przy czym przepisy ustawowe nie określają takiej maksymalnej stawki)[646]. Co warto jednak podkreślić, władztwo podatkowe j.s.t. wyznaczone jest zakresem wskazanym w ustawie. To do ustawodawcy należy – przy zachowaniu dyrektyw konstytucyjnych (jak w przypadku polskim) – określenie, jakie kompetencje zostaną przyznane j.s.t. w ramach władztwa daninowego.

7.4. Ocena roli Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu ustrojowych zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego na tle zidentyfikowanego orzecznictwa sądów konstytucyjnych. Postulaty *de lege ferenda*

Polski system finansowania j.s.t., jak już wskazano, opiera się na zbliżonych podstawach prawnoustrojowych do tych przyjętych w pozostałych badanych krajach. Orzecznictwo TK obarczone jest pewnymi mankamentami wynikającymi z przyczyn zarówno leżących po stronie TK, jak i innych, niezależnych od tego sądu[647]. Nie sprzyjają one umocnieniu gwarancyjnego charakteru ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Ustalone przez ustrojodawcę normy i zasady konstytucyjne należy ocenić pozytywnie. Regulują one bowiem wszystkie istotne aspekty ustroju samorządu terytorialnego, w tym te kluczowe dla jego finansowania. Na tle przepisów konstytucyjnych niektórych analizowanych państw można stwierdzić, że są nawet wręcz dosyć szczegółowe[648]. Ich interpretacja prezentowana przez TK, jak już

[645] Por. szczegółowo pkt 4.19 i 4.20.
[646] Por. szczegółowo pkt 6.14.
[647] Por. szczegółowo rozdział 4.
[648] Por. szczegółowo rozdział 2.

wskazano, zawiera pewne ograniczenia, które powodują, że uzyskanie skutecznej ochrony przez j.s.t. przed TK jest utrudnione. Interpretacja ta może rodzić ryzyko osłabienia podmiotowości j.s.t. w systemie organizacji władzy publicznej w Polsce oraz realnego ich wpływu na wykonywanie zasadniczej / znacznej (jak wskazuje EKSL) czy istotnej (jak wskazuje Konstytucja RP) części władzy publicznej (zadań publicznych) w interesie mieszkańców j.s.t. W tym aspekcie warto rozważyć zrewidowanie podejścia orzeczniczego TK w odniesieniu do oceny dopuszczalności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t.

Po pierwsze, polski sąd konstytucyjny mógłby rozważyć zmianę podejścia do przeprowadzania testu proporcjonalności. Test ten powinien się opierać nie tylko na badaniu nadmierności ograniczeń ustrojowych ram finansowania j.s.t., lecz także mieć trójstopniowy charakter, być przeprowadzany dogłębnie, z należytą szczegółowością, jak w przypadku praw i wolności człowieka i obywatela. Jak już wskazano, pozwoliłoby to na nadanie procesowi oceny dopuszczalności (legalności) ograniczenia większego obiektywizmu. W tym zakresie polski TK mógłby się oprzeć na orzeczeniach zagranicznych sądów, w tym tych będących przedmiotem analizy w niniejszej publikacji, które przeprowadzają szczegółowy trójstopniowy test proporcjonalności, zasadniczo niczym nieróżniący się od stosowanego przez TK względem ograniczeń praw i wolności jednostki.

Po drugie, jak wskazano, wykładnia TK dotycząca programowego charakteru zasady samodzielności finansowej j.s.t. i zasady adekwatności przyczyniła się do uznania, że mają one zasadniczo charakter kierunkowy, systemowy, a ponadto względny (oparty na weryfikacji odpowiedniości środków na realizację zadań, które w swej istocie zazwyczaj mają relatywny charakter). W tym zakresie postulowana jest zmiana podejścia TK do treści wzorców kontroli, które wynikają z omawianych zasad. Nie wymagałoby to przy tym odcięcia się w pełni od dotychczas prezentowanej linii orzeczniczej. Chodzi przede wszystkim o to, by TK nie posługiwał się argumentem o ograniczonym zakresie przydatności omawianych zasad dla kontroli hierarchicznej norm. Dotychczas bowiem wskazywał, że ich zakres normowania sprowadza się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie, który uniemożliwia wykonanie powierzonych jednostkom zadań (kryterium efektywności). TK zatem mógłby odejść od zawężającej interpretacji zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t. oraz spróbować spojrzeć na problem należytego finansowania j.s.t. nie tylko z perspektywy uniemożliwienia jednostkom wykonywania przez nie zadań, stosując przy tym szczegółowy test proporcjonalności. W tym zakresie może się wzorować na orzecznictwie zagranicznych sądów konstytucyjnych.

Oczywiście, należy mieć na uwadze, aby TK zachowywał stosowną powściągliwość w ocenie niekonstytucyjności ograniczeń, wynikającą z jego ustrojowej

funkcji negatywnego ustawodawcy. Zweryfikowane orzecznictwo wskazuje jednak na to, że stanowisko TK charakteryzuje wysoka powściągliwość. To tymczasem uniemożliwia weryfikację konstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., niebędących skrajnymi przypadkami, jednakże również powodującymi negatywne konsekwencje dla finansów j.s.t., które zwłaszcza w połączeniu z innymi ograniczeniami o podobnym stopniu dolegliwości mogą przybierać na swoim znaczeniu i rodzić poważne konsekwencje dla stanu finansów j.s.t. TK mógłby podjąć próbę oceny takich przypadków, choć należy mieć na względzie, że nie jest to kwestia łatwa. Do tej pory w doktrynie bowiem nie wypracowano narzędzi oceny adekwatności środków do zadań. Ponadto podjęcie takiej oceny wymaga stosownej aktywności po stronie wnioskodawców, gdyż TK związany jest zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku do niego skierowanym (zasada skargowości). Wydaje się jednak, że podjęcie przez sąd konstytucyjny takiej próby oceny byłoby istotne nie tylko ze względu na swoją szczególną funkcję ochronną, jaką pełni w zakresie egzekwowania od prawodawcy poszanowania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Należy bowiem mieć na uwadze, że ustrojodawcy – zarówno krajowy, jak i międzynarodowy – wskazują na odpowiedniość środków publicznych do zadań j.s.t. Tymczasem ukształtowane orzecznictwo TK naruszenie tej dyrektywy odpowiedniości intepretuje jako niemożliwość realizacji zadań przez j.s.t. Wydaje się to daleko posunięta interpretacja zasady adekwatności. Choć z wielu wskazanych w niniejszej publikacji względów, w tym z powodu rozumienia zasady adekwatności w doktrynie, występuje nie lada trudność w jej ocenie, TK być może powinien podjąć się takiego zadania. Oczywiście, nie zostałaby w takim przypadku wyeliminowana uznaniowość orzecznicza sądu konstytucyjnego (charakterystyczna dla procesu wyrokowania), jednakże jego większa aktywność w rozpoznaniu danej sprawy, w tym poszukiwanie szerszego uzasadnienia kwestionowanych ograniczeń poprzez zastosowanie testu proporcjonalności, pozwoliłaby na zwiększenie zakresu gwarancyjnego zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Nie chodzi przy tym, by TK przyjmował wykładnię korzystną dla samorządów w sytuacjach, w których inne wartości czy zasady konstytucyjne przemawiają za takim ograniczeniem. Chodzi jedynie o to, aby proces wykładni przepisów oraz uzasadnienie formułowane przez TK, w szczególności w sytuacjach uznania ograniczeń za dopuszczalne, były bardziej przekonujące, a tym samym podkreślały należytą staranność sądu w ważeniu konstytucyjnych zasad.

Powyższe prowadzi również do konkluzji, że być może zasadne byłoby przeformułowanie treści przepisów Konstytucji RP odnoszących się do zasady adekwatności (art. 167 ust. 1 i 4). Przepisy te powinny nie tylko łączyć odpowiednie finansowanie z zakresem zadań i kompetencji nakładanych na j.s.t., ale również odnosić się do skutków finansowych takiego obciążenia. Możliwe

w tym zakresie byłoby posłużenie się terminem obciążeń finansowych wynikających z nałożenia zadań lub kompetencji na j.s.t. lub zmiany ich zakresu. Prawodawca zaś powinien być zobowiązany pokryć te obciążenia finansowe. Trzeba podkreślić, że samo konstytucyjne sformułowanie: „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych" w wyniku interpretacji orzeczniczej TK zmniejszyło swój zakres gwarancyjny. TK w przyjętej linii orzeczniczej uznał treść ust. 4 wraz z treścią ust. 1 art. 167: „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań", jako w przeważającej mierze normy programowe i systemowe, których zakres gwarancyjny jest ograniczony. Owe normy stanowią gwarancję tylko na zasadzie wyjątku w przypadkach skrajnego naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. (tj. o kwalifikowanym stopniu dolegliwości). Co do zasady jednak, przyjęta przez TK interpretacja stanowi argument na rzecz szerokiej uznaniowości ustawodawcy i możliwości ograniczania zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Co ciekawe, problem ten zauważalny jest także w badanym orzecznictwie zagranicznym. Wydaje się zatem, że jego podłoże leży w zasygnalizowanych już wielokrotnie trudnościach w ocenie odpowiedniości środków do zadań. Należy jednak zadać pytanie, czy rzeczywiście taki był cel ustrojodawców krajowych i prawodawcy międzynarodowego. Być może to właśnie sądy konstytucyjne powinny przejąć funkcję organów powołanych do oceny odpowiedniości środków publicznych do zadań j.s.t. i wykształcić w swym orzecznictwie przesłanki pozwalające badać taką odpowiedniość, a nie jedynie skrajne przekreślenie dochodów j.s.t., skutkujące niemożliwością realizacji zadań. W związku z tym włączenie do tych regulacji przez ustrojodawcę kategorii obciążeń finansowych (jako negatywnych skutków finansowych dla j.s.t. w wyniku działań prawodawcy) oraz obowiązku ustawodawcy do ich zniwelowania, być może, pomogłoby w interpretacji przede wszystkim zasady adekwatności. TK powinien skorzystać z zaprezentowanego wcześniej dorobku orzeczniczego zagranicznych sądów konstytucyjnych, który niejednokrotnie łączy skutki finansowe dla j.s.t., powstałe w wyniku działań ustawodawcy, z obowiązkiem ich zniwelowania, nawet w trakcie roku budżetowego[649]. Rzecz jasna, taka ocena zawsze powinna obejmować zastosowanie testu proporcjonalności, tak by należycie uzasadnić ważenie zasad i wartości konstytucyjnych.

Po trzecie, wskazany wyżej postulat należy połączyć ze zrewidowaniem przesłanek naruszenia ustrojowych ram finansowania j.s.t. sformułowanych w sposób ogólny. Jak już podnoszono, nie jest to jednak problem orzeczniczy

[649] Por. szczegółowo pkt 6.4.

pojawiający się wyłącznie w Polsce, jest on bowiem charakterystyczny także dla orzecznictwa pozostałych sądów konstytucyjnych podlegającego analizie. W tym zakresie konieczna jest zmiana podejścia sądów, z którego zdaje się kształtować teza, zgodnie z którą zasadą jest możliwość ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. dopóty, dopóki jednostki mogą wykonywać swoje zadania. Tak ukształtowane przesłanki pozostawiają *de facto* poza zakresem weryfikacji sądu pozostałe przypadki ograniczeń, gdyż uznawane są za dopuszczalne w świetle zasady adekwatności i zasady samodzielności finansowej j.s.t.

Po czwarte, TK powinien obniżyć standard dowodowy narzucony na wnioskodawców. Jak już wielokrotnie wskazywano, jest on znaczącym utrudnieniem dla j.s.t., skoro przez lata nie mogły i zwykle nadal nie mogą sprostać tym wymaganiom[650]. TK powinien w tym zakresie przyjąć model stosowany przez inne sądy konstytucyjne, które oceniają całokształt stanu faktycznego i argumentów przytaczanych przez strony (o różnym stopniu szczegółowości), który w każdej sprawie powinien być indywidualnie rozpatrywany, czy jednostka wystarczająco dowiodła naruszenia. W tym zakresie należy wziąć pod uwagę: rodzaj i charakter sprawy, pozycję, uprawnienia, kompetencje i możliwości (w tym możliwości finansowe) jednostki dotkniętej naruszeniem. Istotne jest, by TK nie przyjmował z góry założonego standardu dowodzenia narzucanego na wnioskodawcę. Nie zawsze bowiem jednostka będzie w stanie sprostać wymaganiom TK. W niektórych sprawach ubytek w dochodach może okazać się oczywisty. Każda sprawa wymaga indywidualnego podejścia, także w odniesieniu do standardu i zakresu dowodów (argumentacji) przedstawianych przez wnioskodawcę. Nie chodzi także przy tym, by nie wymagać żadnego dowodzenia przez wnioskodawców czy opierać się wyłącznie na ogólnych stwierdzeniach. Jak bowiem wskazano, prowadzi to do ryzyka rozszerzania uznania orzeczniczego sądów. Standard dowodowy powinien być jednak możliwy do osiągnięcia przez j.s.t.

Po piąte, sądy konstytucyjne nie powinny posługiwać się argumentem braku kompetencji do oceny celowości i zasadności przepisów prawa. Jak już wielokrotnie wskazywano, w ocenie naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. nie chodzi o ocenę celowości i zasadności wprowadzenia danej regulacji. Ocena powinna dotyczyć skutków dla finansów j.s.t., które powodują określone regulacje. Tymczasem nadużywanie tego argumentu zarówno przez TK, jak i inne sądy konstytucyjne w badanym orzecznictwie prowadzi do uzasadnienia zgodności kwestionowanych ograniczeń z ustawą zasadniczą. Argument ten nie powinien być w ten sposób nadużywany, gdyż w istocie nie

[650] Por. także M. Zubik, *Konstytucyjne gwarancje*…, s. 91 i n.

odnosi się do treści zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. Sądy konstytucyjne wykazują się w tej kwestii dużą niespójnością. W praktyce oceniają celowość i zasadność regulacji, choćby w ramach testu proporcjonalności. Zazwyczaj odwołują się jednak do tego argumentu, kiedy chcą uznać dane ograniczenia za dopuszczalne. Tymczasem gdy wykazują naruszenie ustrojowych zasad finansowania j.s.t., odwołują się do nieefektywności, niecelowości czy niezasadności danej regulacji.

Jeśli chodzi zaś o przepisy Konstytucji RP, to poza wyżej omówionym postulatem nie istnieje konieczność ich zasadniczej zmiany. Charakteryzują się one wystarczającym stopniem określoności i nie odbiegają swoim standardem legislacyjnym od przepisów litewskich, słowackich, czeskich czy chorwackich.

Analiza orzeczeń polskiego TK prowadzi również do konkluzji, że j.s.t. muszą się liczyć z coraz to nowymi obciążenia finansowymi, których niezgodność z Konstytucją RP będzie trudna do wykazania. Ponadto TK w pewien sposób dał przyzwolenie prawodawcy do coraz większej i częstszej ingerencji w samodzielność finansową j.s.t. i zasadę adekwatności. Nie bez przyczyny bowiem od lat wskazuje się na coraz mniejszą efektywność polskiego systemu finansowania samorządu terytorialnego[651]. Jednostki podnoszą, że obecny system zawiera coraz więcej mankamentów, które sprawiają, iż stają się one bardziej obciążone fiskalnie, a w konsekwencji – niedofinansowane. Przykładowo w przestrzeni publicznej od lat toczy się dyskusja o zrewidowaniu mechanizmów wyrównania poziomego, które nadal nie spełniają konstytucyjnych wymagań ukształtowanych w orzecznictwie TK, na jednostki przenoszone są kolejne zadania zlecone, występuje problem niedofinansowania zadań zleconych celowymi transferami pionowymi itp.[652]. Taka sytuacja ma wpływ na stopień samodzielności jednostek oraz decentralizacji, a tym samym na zakres zaspokajanych potrzeb mieszkańców. Jednostki niejednokrotnie zmuszone są

[651] Por. T. Podleśny, *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Szczecin 2022, s. 217 i n., https://oa.zut.edu.pl/bitstream/handle/20.500.12539/1634/000232540.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 16.04.2024 r.). Problem niedofinansowania zadań zleconych i konieczności pokrycia kosztów ich realizacji z dochodów własnych j.s.t. nie jest specyficzny wyłącznie dla Polski – spotykany jest również np. w Republice Słowackiej – por. Združenie miest a obcí Slovenska, *Výkon a financovanie pre- nesených kompetencií*, Bratislava 2019; E. Balážová, H. Dienerová, *Financovanie prenesených kompetencií zo štátnej správy na miestnu samosprávu*, „Územná samospráva" 2012/2, s. 3 i n., czy też w Republice Czeskiej – por. M. Radvan, P. Mrkývka, J. Schweig, *Challenges of the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech legislation*, „Lex localis – Journal of Local Self-Government" 2018/16(4), s. 901 i n.

[652] Por.: W. Miemiec, P. Pest, *„Janosikowe" a standardy*…, s. 292; P. Pest, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018, s. 135 i n.; B. Ślemp, *Instytucja wpłat*…, s. 197 i n.

do ograniczania zakresu swoich zadań lub rezygnacji z części zadań nieobligatoryjnych w celu wykonywania innych, nowych zadań, których realizacja jest obowiązkowa[653]. W szczególności ograniczenie samodzielności j.s.t. ma miejsce w przypadku konieczności finansowania z dochodów własnych j.s.t. realizacji zadań zleconych[654]. Oczywisty jest bowiem związek między stopniem samodzielności j.s.t. i decentralizacji a sposobem i zakresem finansowania j.s.t.

W badanym orzecznictwie podkreśla się, że nie tylko odpowiednia do zadań wysokość środków finansowych, przeznaczona dla j.s.t., jest kluczowa. Jak wykazano, również sposób ich przekazania jest istotny. Transfery pionowe z budżetu państwa powinny spełniać swą funkcję uzupełniającą względem dochodów własnych oraz celową w odniesieniu do zadań z zakresu administracji państwowej (rządowej). Jeżeli zaś w systemie finansowania przeważać zaczynają transfery pionowe, a dochody własne stanowią mniejszość, to z pewnością takie działania wpływają na stopień samodzielności j.s.t. i decentralizacji. W skrajnej sytuacji zachwiania adekwatności źródeł finansowania mogłoby bowiem dojść do uzależnienia jednostek od transferów z budżetu państwa, których sposób wykorzystania zazwyczaj jest szczegółowo ustalony (z jednoczesnym zmarginalizowaniem dochodów własnych). Dodając do powyższej sytuacji konieczność finansowania przez j.s.t. zadań zleconych dochodami własnymi, samodzielność jednostek oraz decentralizacja mogą być w sposób istotny zagrożone. W związku z powyższym tak niezwykle istotną kwestią dla samodzielności j.s.t. i decentralizacji jest poszanowanie przez prawodawcę ustrojowych zasad finansowania j.s.t. ustalonych w ustawie zasadniczej.

Wpływ sądu konstytucyjnego na kształtowanie samodzielności j.s.t. i decentralizacji jest bardzo istotny. Jak już wykazano, pozycja ustrojowa TK jest silna oraz jego kompetencje są stosunkowo szerokie na tle Konstytucji RP. Tym samym – jako sąd konstytucyjny w demokratycznym państwie prawa, w którym funkcjonuje skoncentrowany model kontroli konstytucyjności – odgrywa on

---

[653] Por. np. Stanowisko Komisji ds. Finansów Publicznych Związku Województw RP w sprawie niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przekazanych do realizacji samorządom województw z 22.07.2022 r. i zawarte tam dane finansowe dotyczące ubytków w finansowaniu j.s.t., https://polskieregiony.pl/wp-content/uploads/2022/07/stanowisko-Komisji-Finansow-zadania-zlecone.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.); J. Marczak, K. Piotrowska-Marczak, *Patologia samodzielności finansowej gmin w Polsce*, w: R. Cieślak, K. Feldo, H. Litwińczuk, J. Zdanukiewicz (red.), *Tributum tolerabile ac facile? Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Kornberger-Sokołowskiej*, Warszawa 2023, s. 355 i n.

[654] Na przykład z uchwały budżetowej m.st. Warszawy na 2023 r., nr LXXIV/2455/2022, Rady m.st. Warszawy z 15.12.2022 r., wynika, że na zadanie zlecone w postaci „gospodarki gruntami i nieruchomościami" (Skarbu Państwa) miasto otrzymało 4.037.000 zł dotacji celowej, zaś wydatki miasta na zarządzanie mieniem Skarbu Państwa oszacowano na 32.160.760 zł. Lukę finansową w wydatkach miasto musiało pokryć z dochodów własnych.

bardzo odpowiedzialną rolę dla poszanowania zasad ustrojowych. W związku z tym to na sądzie konstytucyjnym ciąży duża odpowiedzialność w zakresie egzekwowania poszanowania przez ustawodawcę zwykłego ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Ich respektowanie przez prawodawcę wpływa zaś na stopień samodzielności j.s.t. i decentralizacji.

Praktyka orzecznicza TK, jak to wykazano, sprowadza się w dużej mierze (poza wyjątkami) do wspierania argumentacji prawodawcy, przyzwalającej na zwiększanie obciążeń finansowych j.s.t. Orzecznictwo polskiego TK w zakresie zaprezentowanych w niniejszej publikacji mankamentów nie przyczynia się do poprawy samodzielności j.s.t. oraz decentralizacji władzy publicznej. Rzecz jasna, nie chodzi przy tym, aby całkowicie skrytykować i zanegować dotychczasowy dorobek orzeczniczy. Celem przedstawionej analizy było m.in. wskazanie obszarów orzecznictwa, które osłabiają gwarancyjny zakres ustrojowych zasad finansowania j.s.t., co przekłada się na stopień zdecentralizowania władzy publicznej i samodzielności j.s.t. Ponadto analiza orzecznictwa, szczególnie polskiego TK, prowadzi do konkluzji, że trudność w skutecznym zakwestionowaniu ograniczenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. może w praktyce powodować skutki podobne do zjawiska efektu mrożącego po stronie j.s.t. W istocie bowiem j.s.t., znając podejście sądu do dopuszczalności ograniczania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. wynikające z dotychczasowego orzecznictwa, mogą być coraz mniej skłonne do inicjowania kolejnych spraw przed TK (antycypując podejście sądu).

Skoro standard ochrony ustrojowych zasad finansowania gwarantowany przez TK jest dosyć ograniczony, to ustawodawca nie powinien bezkrytycznie przenosić na j.s.t. nowych zadań i wymagać od jednostek (zwłaszcza w ramach zadań obligatoryjnych) ich realizacji. Należy bowiem wziąć pod uwagę sytuację finansów państwa. Jeżeli mamy do czynienia z ogólnym niedomaganiem systemu finansów publicznych, ze zmniejszeniem jego efektywności (ograniczeniem środków budżetowych, rosnącą inflacją), to zakres zadań przekazanych j.s.t. powinien podlegać rewizji oraz ograniczeniu. Trudno bowiem wymagać od j.s.t. należytego wykonywania zadań, skoro administracja centralna, nie radząc sobie z ich realizacją, przekazuje je do wykonania samorządowi. Taka sytuacja mogłaby doprowadzić do nieefektywności całego systemu wykonywania zadań publicznych, co z pewnością miałoby swoje skutki w standardzie i jakości życia obywateli.

W związku z tym należy dokonać przeglądu kosztów realizacji zadań administracji centralnej oraz samorządowej, wraz z analizą podziału dochodu publicznego między budżet j.s.t. a budżet państwa. Temu przeglądowi powinny towarzyszyć prace nad rewizją katalogu dochodów własnych j.s.t. Należy rozważyć, czy obecnie dochody te pozwalają na zaspokojenie podstawowych potrzeb j.s.t. oraz czy ich katalog jest prawidłowy. Niewykluczona jest zmiana w tym zakresie, np. w odniesieniu do udziału j.s.t. w przychodach z podatków. Ponadto takiej rewizji dochodów j.s.t. powinien towarzyszyć przegląd

zadań publicznych nałożonych na j.s.t. Konieczne bowiem byłoby całościowe podsumowanie zakresu i przedmiotu zadań wraz ze szczegółowym katalogiem źródeł dochodów j.s.t. Działania te powinny doprowadzić do optymalizacji strony wydatkowej i dochodowej budżetów j.s.t.

Podsumowując, ustrojowe zasady finansowania j.s.t., wynikające z Konstytucji RP, należy ocenić pozytywnie na tle pozostałych analizowanych porządków prawnych. Polski ustrojodawca odwołuje się bowiem wprost do dwóch kluczowych zasad, jakimi są zasada adekwatności i zasada samodzielności finansowej j.s.t. W pozostałych badanych krajach konieczność poszanowania samodzielności finansowej i zasady adekwatności, nawet jeśli nie jest w tak rozbudowany sposób przedstawiona w konstytucji, została zakorzeniona w orzecznictwie sądów konstytucyjnych, na co miały wpływ także regulacje EKSL, przyjętej przez wszystkie badane kraje. Orzecznictwo badanych sądów konstytucyjnych, w tym TK, wpłynęło na zawężenie gwarancyjnego charakteru omawianych zasad. Postawa orzecznicza TK charakteryzuje się ograniczeniami wpływającymi na utrudnioną możliwość skutecznego zakwestionowania działań prawodawcy przed TK. W konsekwencji omawiane zasady zyskują bardziej programowy i systemowy charakter. Rodzi to jednak ryzyko uznawania za dopuszczalne w świetle Konstytucji RP takich zmian systemu finansowania j.s.t., które skutkować będą w szczególności: większym uzależnieniem jednostek od transferów pionowych z budżetu państwa; ograniczeniem jednostek w gromadzeniu i wydatkowaniu dochodów własnych; wzrostem obciążeń finansowych j.s.t. wynikających z nakładanych na samorząd terytorialny zadań (wzrostem kosztów realizacji zadań publicznych)[655]. W przypadku polskim niewątpliwie interpretacja zasady adekwatności przez TK odbiega nieco od jej literalnej treści ustanowionej w Konstytucji RP. W konsekwencji wykładnia przyjęta przez TK wydaje się nie sprzyjać zwiększeniu efektywności działania samorządu terytorialnego. Należy zatem postulować nie tylko rewizję linii orzeczniczej TK, lecz także niezbędne reformy przepisów prawa, głównie na poziomie ustawowym, jak również – ewentualnie – z niewielką korektą na poziomie Konstytucji RP, o których mowa wyżej. Trzeba bowiem pamiętać, że rola TK jest bardzo istotna, ale to na ustawodawcy ciąży obowiązek ukształtowania efektywnego systemu finansów publicznych. TK powinien dokonywać jedynie jego kontroli (wyłącznie w zakresie, jaki został zaskarżony) i wskazywać w swym orzecznictwie na mankamenty obowiązujących przepisów, świadczące o niespełnianiu przez nie konstytucyjnych dyrektyw zawartych w ustrojowych zasadach finansowania j.s.t.

---

[655] A. Porawski, *Finanse samorządów w czasach kryzysu*, „Rzeczpospolita", 30.11.2022 r., https://www.rp.pl/gospodarka/art37521211-finanse-samorzadow-w-czasach-kryzysu (dostęp: 16.04.2024 r.).

Zakończenie

Koncepcja samorządu terytorialnego – charakterystyczna dla demokratycznych państw prawa – ma swoje źródło w decentralizacji władzy publicznej. Choć proces ten nie jest jednolity i zależy od uwarunkowań właściwych dla danego państwa, a także jego poszczególnych wspólnot regionalnych czy lokalnych, wiąże się z przyznaniem samodzielności j.s.t. Dzięki swobodzie wyznaczonej przepisami prawa mogą one wykonywać zasadniczą / znaczną część spraw (zadań) publicznych w interesie mieszkańców we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Taki sposób wyznaczenia kompetencji j.s.t. wymaga od prawodawcy odpowiedniego ukształtowania systemu finansowania samorządu terytorialnego.

Ustrój finansów j.s.t. powinien umożliwiać jednostkom wykonywanie swobodnie (samodzielnie) zasadniczej / znacznej części spraw (zadań) publicznych przyznanej im przez prawodawcę. Z tej przyczyny składają się na niego różne zasady ustrojowe, wyrażone zarówno w konstytucjach badanych krajów, jak i w aktach międzynarodowych, w tym w przyjętej przez wszystkie analizowane państwa EKSL. Wśród nich kluczowe znaczenie mają zasada samodzielności finansowej j.s.t. i zasada adekwatności.

Celem pierwszej z nich jest umożliwienie faktycznego i efektywnego sprawowania władzy publicznej przez j.s.t. Samodzielność finansowa j.s.t. skupia się na przyznaniu swobody jednostkom w gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych w granicach przewidzianych przepisami prawa. Swoboda taka zazwyczaj przejawia się w ustawowym zagwarantowaniu j.s.t. dochodów publicznych oraz braku określenia celów przeznaczenia środków publicznych i ich wysokości przez organy administracji centralnej (przynajmniej w zakresie dochodów własnych j.s.t.). Ponadto przejawem tej samodzielności jest władztwo majątkowe j.s.t., wiążące się z możliwością czerpania przez jednostkę dochodów pochodzących z mienia komunalnego. Wreszcie w ramach samodzielności finansowej jednostka może wpływać na zwiększenie części dochodów ze źródeł, które zostały jej przydzielone (np. gdy partycypuje w podatkach dochodowych, płatnych ze względu na miejsce zamieszkania czy siedzibę

podatnika, czy gdy prowadzi obrót nieruchomościami). Ponadto j.s.t. prowadzi swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który sama planuje i wykonuje. Wszystkie wskazane elementy samodzielności finansowej mają na celu stworzenie jednostkom warunków prawnych i faktycznych dla zaspokajania potrzeb mieszkańców zgromadzonych w jej ramach. Jednostki mają bowiem najlepszą i najszerszą wiedzę na temat tych potrzeb, które realizują, wykonując zadania publiczne.

Ograniczenia samodzielności finansowej j.s.t. mogą w skrajnych sytuacjach skutkować marginalizacją dochodów własnych j.s.t. i uzależnieniem jednostek od transferów pionowych z budżetu państwa, w których wydatkowaniu jednostka nie korzysta zazwyczaj z takiego zakresu swobody, jak w przypadku dochodów własnych. Tym samym może się okazać, że zasadnicza / znaczna część spraw (zadań) publicznych jest realizowana w sposób, w zakresie i na zasadach ściśle określonych przez organy władzy centralnej. Stopień samodzielności finansowej j.s.t. zależy również od sposobu podziału władzy publicznej w ramach decentralizacji, który dokonuje się na zasadzie dekoncentracji, delegacji lub dewolucji. Niemniej, jak wynika z przepisów EKSL, które tworzą pewien minimalny standard samodzielności finansowej, jednostki powinny w granicach przewidzianych przepisami prawa posiadać władztwo dochodowe i wydatkowe. Ponadto prawodawca zobligowany jest do uwzględnienia w strukturze finansowania jednostek istotnej części dochodu publicznego, która ma mieć charakter dochodów własnych j.s.t., jak również mechanizmów wyrównawczych niwelujących różnice w potencjale jednostek do gromadzenia dochodów.

Drugą, kluczową ustrojową zasadą finansowania samorządu terytorialnego jest zasada adekwatności. Odpowiedni podział dochodów publicznych między budżet j.s.t. a budżet państwa umożliwia jednostkom ponoszenie wydatków na realizację nałożonych na nie zadań. Zasada adekwatności wskazuje na obowiązek prawodawcy do ukształtowania odpowiednich źródeł dochodów oraz ich wysokości do przedmiotu i zakresu tych zadań. Skutkiem braku tej odpowiedniości są zazwyczaj: obniżenie standardu wykonywanych zadań, ograniczenie ich zakresu albo w skrajnych przypadkach rezygnacja z ich wykonywania przez j.s.t. O kluczowym charakterze tych zasad dla systemu finansowania j.s.t. świadczą zarówno liczne komentarze na ich temat zawarte w piśmiennictwie krajowym i międzynarodowym, jak i omówione orzecznictwo sądów konstytucyjnych. Z tych przyczyn potwierdza się hipoteza nr 1, że zasada samodzielności finansowej j.s.t. i zasada adekwatności są kluczowymi ustrojowymi zasadami finansowania samorządu terytorialnego.

Przepisy konstytucyjne oraz ustawowe odnoszące się do organizacji samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Litewskiej, Republice Czeskiej, Republice Słowackiej i Republice Chorwacji są zbliżone. Zostały

one osadzone na współczesnych filarach samorządu terytorialnego w państwach demokratycznych, jakimi są zasada decentralizacji władzy publicznej oraz zasada samodzielności j.s.t. Jeśli chodzi zaś o finansowanie działalności samorządu terytorialnego, w przepisach tych podkreślana jest samodzielność finansowa j.s.t., a niekiedy także zasada adekwatności. Regulacje te wskazują zwykle na: ustawowe przyznanie jednostkom określonych rodzajów dochodów (w tym dochodów własnych, transferów pionowych z budżetu państwa na ogólną działalność jednostki czy transferów wyrównujących nierówności ekonomiczne i finansowe między jednostkami); wyposażenie ich w mienie i jego ochronę; przyznanie jednostkom ograniczonego władztwa daninowego. Tak ukształtowana treść regulacji odnoszących się do organizacji i finansowania j.s.t. wynika z ratyfikacji przez wszystkie badane państwa EKSL. Ponadto związana jest również z ich unitarną strukturą terytorialną i zbliżonym stopniem decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych. Decentralizacja ta ze względu na jednolitą strukturę państwa odbywa się na poziomie władz centralnych, które decydują o jej zakresie, opierając swe działania przede wszystkim na zasadzie dekoncentracji, z wykorzystaniem elementów modelu dewolucji i delegacji. Przebiega ona zatem inaczej niż w przypadku państw federacyjnych, w których różnica w stopniu decentralizacji poszczególnych jednostek tworzących federację (stanów, kantonów itd.) może być znacząca. Zbliżony sposób decentralizacji w badanych krajach – uzależniony m.in. od unitarnego charakteru państwa – wpływa na podobne ukształtowanie w nich ustrojowych zasad finansowania j.s.t., co zostało wykazane w niniejszej monografii. Dlatego potwierdziła się hipoteza nr 2 o zbliżonym ukształtowaniu ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego w państwach o unitarnym ustroju terytorialnym (na przykładzie badanych krajów).

Przyjęty w badanych krajach model skoncentrowanej kontroli konstytucyjności oraz zawarcie ustrojowych zasad finansowania j.s.t. w konstytucjach tych krajów prowadzą do wniosku, że rola sądów konstytucyjnych jest kluczowa dla interpretacji tych zasad, a zwłaszcza do określenia granic dopuszczalnej ich limitacji przez prawodawcę. Sądy konstytucyjne odgrywają rolę strażnika konstytucji, któremu przysługują kompetencje do uchylenia z porządku prawnego regulacji z ustawą zasadniczą niezgodnych, co odnosi skutek *erga omnes*. Sądy konstytucyjne pełnią ważną funkcję ochronną (gwarancyjną) w badanych państwach w odniesieniu do egzekwowania od prawodawcy przestrzegania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Są one bowiem zasadniczo jedynym organem, któremu konstytucje badanych krajów przyznają możliwość hierarchicznej kontroli norm prawnych. Nałożona została więc na nie szczególna odpowiedzialność dotycząca kontroli działań prawodawcy, która może ostatecznie skutkować wzmocnieniem lub osłabieniem gwarancji płynących z ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Hipoteza nr 3 także zatem została potwierdzona.

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

Sądy konstytucyjne badanych krajów zostały postawione przez ustrojodawców w niezmiernie trudnej sytuacji, gdy orzekają o naruszeniu (bądź jego braku) ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Przepisy zawarte w konstytucjach badanych państw są bardzo ogólnikowe. Wskazują zazwyczaj na podstawowe wartości i zasady, takie jak: samodzielność j.s.t., adekwatność środków publicznych do zadań, ustawowa konieczność określenia źródeł dochodów j.s.t. czy podmiotowość prawna j.s.t. Nie precyzują one jednak ich szczegółowych cech składowych oraz przesłanek ich naruszenia. Ponadto stopień samodzielności finansowej j.s.t. jest względny i zależny od wielu czynników krajowych (historycznych, gospodarczych, społecznych, ekonomicznych itd.). Dyrektywa odpowiedniości środków finansowych do zadań także charakteryzuje się pewnym stopniem ogólności. Dodatkowo w doktrynie podkreśla się trudność w jej analizie. Dlatego w ramach oceny potencjalnego naruszenia omawianych zasad sądy konstytucyjne dysponują dosyć znacznym uznaniem orzeczniczym, co zostało potwierdzone w analizie orzecznictwa zarówno polskiego, jak i zagranicznego, a jednocześnie świadczy o potwierdzeniu hipotezy nr 4.

Uznanie to wzmacnia materia rozstrzyganych spraw. Sądy bowiem zmuszone są w toku oceny konstytucyjności przepisów prawa, w tym przeprowadzanego w jej ramach ważenia zasad i wartości konstytucyjnych, do balansowania między interesami j.s.t. (a więc ich samodzielnością finansową czy dyrektywą odpowiedniego finansowania) a interesami państwa, a w szczególności dostępnością środków publicznych (dochodów publicznych), których podziału między budżet państwa a budżety j.s.t. dokonuje prawodawca. Wreszcie sądy konstytucyjne, rozstrzygając o potencjalnym naruszeniu zasady adekwatności, muszą wziąć pod uwagę zmienny zakres zadań publicznych, który uzależniony jest od uwarunkowań lokalnych lub regionalnych danej j.s.t. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że na uznanie to, oprócz opisanych wyżej czynników zasadniczo niezależnych od sądów konstytucyjnych, mają również wpływ:

1) brak zastosowania trójstopniowego testu proporcjonalności w ramach oceny dopuszczalności ograniczeń;
2) ukształtowanie przesłanek naruszenia zasad w sposób pozwalający jedynie na uznanie naruszenia w przypadku charakteryzującym się kwalifikowanym stopniem dolegliwości dla finansów j.s.t., skutkującym uniemożliwieniem wykonywania zadań przez jednostki (tzw. kryterium efektywności);
3) brak jakiegokolwiek standardu dowodowego;
4) formułowanie zarzutów przez wnioskodawców, sprowadzające się do ogólnych twierdzeń.

W tym zakresie warto zwrócić uwagę na pkt 2 powyżej. W praktyce bowiem trudno zidentyfikować, jakie ograniczenie nosi znamiona kwalifikowanej dolegliwości, skoro sądy posługują się dosyć ogólnymi stwierdzeniami, jak np.: przekreślenie (zapaść) dochodów j.s.t., nadmierne czy oczywiste dysproporcje w podziale dochodów, naruszenie istoty zasad w sposób drastyczny. Przesłanki te ze swej istoty pozwalają na przyznanie organowi, który je interpretuje (tu: sądy konstytucyjne), dosyć szerokiego uznania orzeczniczego. Przykładem są sprawy dotyczące władztwa majątkowego j.s.t., w których wykazanie naruszenia jest łatwiejsze, a postawa sądów nie jest tak powściągliwa jak w innych przypadkach.

Jeśli chodzi o analizę orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego, to na podkreślenie zasługuje prezentowane w nim stanowisko o szerokim uznaniu prawodawcy w kształtowaniu ustroju finansowego j.s.t. TK wskazuje, że nie jest uprawniony do oceny celowości i zasadności przepisów prawa wpływających na stan finansów samorządu terytorialnego. Takie podejście skutkuje uznawaniem przez polski sąd konstytucyjny za dopuszczalne ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t., nierzadko powodujących negatywne konsekwencje dla stanu finansów j.s.t. (obniżenie dochodów, zwiększenie wydatków). TK, działając jako sąd prawa, bada jedynie, czy zakwestionowane regulacje nie naruszają w sposób drastyczny (rażący) ustrojowych zasad finansowania j.s.t., tj. czy nie uniemożliwiają wykonywania zadań przez jednostki (kryterium efektywności). Co ciekawe, analiza orzeczeń sądów zagranicznych również prowadzi do konkluzji, że często podnoszą one podobny argument. To zaś wpływa na ograniczenie zakresu sytuacji, w których możliwe jest stwierdzenie naruszenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Są to bowiem sytuacje wręcz ekstremalne (skrajne), o kwalifikowanym stopniu dolegliwości dla finansów j.s.t. Stanowią one bardzo poważne naruszenia systemu finansowania samorządu terytorialnego. Ingerencja sądów konstytucyjnych w swobodę ustawodawcy w kształtowaniu systemu finansowania j.s.t. odbywa się na zasadzie wyjątku. Sądy konstytucyjne, bazując na argumentacji o szerokim uznaniu prawodawcy, próbują uzasadnić swoją powściągliwość w ocenie przypadków dolegliwych dla finansów j.s.t., które obniżają poziom dochodów j.s.t. czy zwiększają wydatki j.s.t., ale nie w sposób skrajny. Wydaje się, że mimo trudności sądów konstytucyjnych w przeprowadzeniu oceny takich przypadków, nie powinny one z niej rezygnować, przy zastosowaniu jednocześnie trójstopniowego testu proporcjonalności ograniczeń. Być może zwiększyłoby to skuteczność powoływania się przez jednostki na gwarancje wynikające z ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Hipoteza nr 5 została zatem również potwierdzona.

Z tak ukształtowanymi dopuszczalnymi granicami limitacji omawianych zasad, o których mowa wyżej, łączy się wysoka powściągliwość sądów konstytucyjnych. Jest ona dostrzegana zwłaszcza w orzecznictwie polskim.

TK w sprawach, w których orzekał merytorycznie o potencjalnym naruszeniu omawianych zasad, stwierdził to naruszenie tylko w około 32% przypadków (tj. w 16 na 50 zidentyfikowanych wyroków). Tymczasem wszystkich spraw w TK (zakończonych merytorycznie i niemerytorycznie) dotyczących finansów j.s.t., którym nadano sygnaturę i w których jednym ze wzorców konstytucyjności były art. 165, 167 lub 168 Konstytucji RP, odnotowano dotychczas 303. Niski odsetek uznania przez TK naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. może świadczyć m.in. o jego znacznej powściągliwości. Ta cecha sądu konstytucyjnego podyktowana jest jego ustrojową pozycją negatywnego ustawodawcy, który dokonuje jedynie oceny przepisów prawa (sąd prawa) pod kątem ich hierarchicznej zgodności. Wydaje się przy tym, że powściągliwość TK nie jest czasami w pełni uzasadniona, a przynajmniej przyjęcie takiej postawy nie wynika z treści orzeczenia. Często bowiem polski sąd konstytucyjny ogranicza się w swoim wywodzie do przytoczenia uniwersalnych tez, składających się na omówioną szczegółowo linię orzeczniczą w sprawach dotyczących potencjalnych naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. To zaś pozwala mu na odmowę uchylenia zaskarżonych przepisów. Poznanie uzasadnienia zachowania znacznej powściągliwości utrudnia brak stosowania przez TK trójstopniowego testu proporcjonalności. Powściągliwość ta jednocześnie świadczy o tym, że niezwykle trudnym zadaniem jest uzyskanie przez j.s.t. ochrony na podstawie zasad adekwatności i samodzielności finansowej (z wyjątkiem spraw związanych z ograniczaniem władztwa majątkowego j.s.t.). Tym samym zakres gwarancyjny omawianych zasad jest stosunkowo wąski, a swój udział w jego ograniczeniu ma również orzecznictwo TK. Ponadto za sprawą istotnej powściągliwości TK w ocenie niekonstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. potwierdza się (a wręcz zwiększa) zakres uznania, którym dysponuje ustawodawca podczas kształtowania przepisów mających wpływ na stan finansów j.s.t. Hipoteza nr 6 również zatem została potwierdzona.

Analiza orzecznictwa krajowego i zagranicznego prowadzi do konkluzji, że standard orzeczniczy polskiego TK na tle spraw związanych z ograniczeniami ustrojowych zasad finansowania j.s.t. jest zbliżony do prezentowanego przez inne badane sądy zagraniczne. Sądy te przyjmują podobne rozumienie przesłanek naruszenia omawianych zasad, uznając szeroki zakres swobody ustawodawcy w kształtowaniu regulacji dotyczących finansowania j.s.t., a ich orzecznictwo cechuje się dosyć wysokim stopniem uznania orzeczniczego. Między orzecznictwem polskim a przykładami orzeczeń zagranicznych występują także pewne różnice. Do najważniejszych z nich należą: brak wysokiego standardu dowodowego narzucanego przez sąd na wnioskodawców, stosowanie trójstopniowego testu proporcjonalności oraz podejście do oceny udzielenia przez prawodawcę rekompensaty dotyczącej ubytku w dochodach j.s.t.

lub zwiększenia wydatków j.s.t. (także w trakcie trwania roku budżetowego). Niektóre z tych odmienności korzystnie wpływają na ugruntowanie pozycji ustrojowych zasad finansowania j.s.t. względem innych konstytucyjnych zasad i wartości, a tym samym odnoszą się z korzyścią dla j.s.t. Trójstopniowy test proporcjonalności, jak wykazano, pozwala na bardziej dogłębne rozważenie przez sąd racjonalności ograniczenia ustrojowych zasad finansowania j.s.t. i tym samym wpływa na wyższą staranność w ocenie takich ograniczeń. Należy z pewnością postulować stosowanie go przy badaniu potencjalnych naruszeń omawianych zasad. Posługiwanie się, tak jak robi to polski TK, wyłącznie kryterium nadmierności ograniczenia zwiększa subiektywizm rozstrzygnięcia i nie sprzyja jego szerokiemu uzasadnieniu. Analiza orzecznictwa polskiego wskazuje, że wysoce wymagający dla wnioskodawców standard dowodzenia naruszenia nie sprzyja skutecznemu wykazaniu przez j.s.t. niedozwolonej limitacji omawianych zasad. Zarazem brak jakichkolwiek standardów dowodzenia narzuconych na wnioskodawców i opieranie się przez część zagranicznych sądów konstytucyjnych na ogólnie sformułowanych twierdzeniach wnioskodawców skutkuje zwiększeniem uznania orzeczniczego sądów. Standard dowodzenia powinien zatem zostać ustanowiony przez sąd konstytucyjny na racjonalnym poziomie, pozwalającym mu na ocenę sytuacji finansowej j.s.t., w tym potencjalnych skutków naruszenia omawianych zasad. Jednocześnie musi być on możliwy do spełnienia przez jednostkę bez zbędnych utrudnień. Potwierdzona zatem została hipoteza nr 7, zgodnie z którą polski TK na tle pozostałych badanych sądów konstytucyjnych przyjmuje częściowo inne kryteria oceny konstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Niektóre zaś kryteria wykorzystywane przez sądy zagraniczne prowadzą do wykładni korzystniejszej dla samorządu terytorialnego.

Z przeprowadzonej analizy orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego wynika, że przyjęta przez TK interpretacja zasad samodzielności finansowej j.s.t. oraz adekwatności obarczona została pewnymi mankamentami. Utrudniają one egzekwowalność w praktyce zawartych w omawianych zasadach gwarancji, co potwierdza hipotezę nr 8. Jak wykazano, na taki stan rzeczy wpływały zarówno czynniki niezależne od sądu (np. trudność w ocenie odpowiedniości środków publicznych do zadań j.s.t., względny charakter zadań i samodzielności finansowej), jak i te zależne od przyjętej przez niego wykładni (np. wynikającej z istotnej powściągliwości TK czy ze znacznego stopnia uznania orzeczniczego, jakim dysponuje sąd).

Zaprezentowane konkluzje pozwalają na sformułowanie pożądanych cech wzorcowego sądu konstytucyjnego jako strażnika ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego. Pozwoliłyby one na zwiększenie obiektywizmu podejmowanych przez sąd rozstrzygnięć oraz gwarancyjnego charakteru omawianych zasad. Cechami tymi są:

1) unikanie nadmiernego formalizmu przez sądy, w szczególności w zakresie standardu dowodowego;
2) stosowanie trójstopniowego testu proporcjonalności, nieograniczanie się tylko do oceny nadmierności limitacji;
3) aktywna postawa sądu w poszukiwaniu prawdy obiektywnej;
4) szersza interpretacja naruszenia zasady adekwatności, biorąca pod uwagę również przypadki inne niż charakteryzujące się kwalifikowanym stopniem dolegliwości dla finansów j.s.t., połączonym z kryterium efektywności (na wzór spraw dotyczących ograniczeń władztwa majątkowego j.s.t.);
5) zawężenie marginesu swobody ustawodawcy w kształtowaniu przepisów mających wpływ na finanse j.s.t. wraz z weryfikacją, czy ograniczenia oddziałują na ustrojowy nakaz wykonywania przez j.s.t. zasadniczej / znacznej część spraw (zadań) publicznych w interesie mieszkańców.

Wskazane pożądane cechy wzorcowego sądu konstytucyjnego wpłynęłyby na bardziej aktywną postawę sądu konstytucyjnego podczas badania potencjalnych naruszeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t. Mogłyby również prowadzić do większej skłonności sądu konstytucyjnego w przyjmowaniu wykładni korzystnej dla finansów j.s.t., o ile uzasadnione byłoby to przeprowadzonym testem proporcjonalności. Swego rodzaju bierność sądu konstytucyjnego w badaniu limitacji omawianych zasad – poprzez ograniczanie się do uznania ich naruszenia wyłącznie w przypadkach szczególnych – oddala go od poszukiwania prawdy obiektywnej w ramach rozstrzyganej sprawy. Ma to miejsce zwłaszcza w sytuacjach, w których limitacja jest dolegliwa, ale nie w stopniu znacznym (kwalifikowanym). Aktywny sąd powinien podjąć próbę oceny na podstawie przedstawionych mu dowodów, argumentacji i dostępnych danych, jak również przeprowadzonego postępowania, czy zakwestionowana regulacja narusza ustrojowe zasady finansowania j.s.t. Weryfikacja poszanowania owych zasad zawsze będzie się odbywać w kontekście określonego stanu faktycznego, w szczególności jeśli chodzi o zasadę adekwatności. Tym samym sąd konstytucyjny jako sąd prawa, badając potencjalne naruszenie, musi wziąć pod uwagę jego skutki dla finansów j.s.t. i samodzielności finansowej j.s.t. Nie stoi to jednak w sprzeczności z jego ustrojową pozycją jako sądu prawa, a nie sądu faktów. Ostatecznie bowiem orzeka on w przedmiocie hierarchicznej zgodności norm, których sformułowanie przez ustrojodawcę wymaga odniesienia się do stanu faktycznego. Taka postawa sądu sprzyja dołożeniu należytej staranności w ocenie sprawy. Nie sprzyja tej staranności wykorzystywanie ogólnej i uniwersalnej argumentacji o niemożliwości oceny danej regulacji ze względu na konieczność rozważania na temat celu lub zasadności wprowadzenia danej regulacji, czy też o szerokim uznaniu prawodawcy w kształtowaniu przepisów prawa, mających wpływ na kształt finansów j.s.t. Nie sprzyja jej

również, wskazane wyżej, ograniczenie przesłanek naruszenia omawianych zasad. Sąd konstytucyjny aktywny to także sąd, który nie uprzywilejowuje zasady samodzielności finansowej j.s.t. czy zasady adekwatności względem innych zasad i wartości konstytucyjnych, a stara się jedynie ocenić ich poszanowanie przez prawodawcę w szerszym spektrum przypadków, dotyczących ograniczeń innych niż skrajne, a nadal dolegliwych dla finansów samorządu terytorialnego. Hipotezę nr 9 zatem również uznaje się za potwierdzoną.

Na zakończenie nie sposób nie osądzić, omówionej w tej monografii, roli TK w kształtowaniu ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego w Polsce w szerszym kontekście, dotyczącym wad obecnego systemu finansów komunalnych. Opracowanie tego zagadnienia wymagałoby oddzielnej monografii. Warto jednak wskazać, że podnoszona od wielu lat wadliwość działalności systemu finansów komunalnych w Polsce – choćby w zakresie: (i) braku rzeczywistego charakteru dochodów własnych przez wiele źródeł dochodów j.s.t. kwalifikowanych przez ustawodawcę jako dochody własne, (ii) braku wykonania wyroków TK w odniesieniu do działającego niepoprawnie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego, (iii) dążenia do centralizacji samorządu terytorialnego przez organy państwa w wyniku zwiększania roli transferów pionowych z budżetu państwa w strukturze źródeł dochodów j.s.t. – wpływa w praktyce na ograniczone możliwości orzecznicze TK. Trzeba bowiem zdać sobie sprawę z faktu, że TK nie oceniał nigdy konstytucyjności całego systemu finansów j.s.t., a jedynie wybrane jego fragmenty. Sąd konstytucyjny zatem zmuszony był i nadal jest do interpretacji przepisów funkcjonujących w systemie obarczonym wadami, którego całościowa zmiana nie leży w jego kompetencji. Polski sąd konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie poszukiwał rozwiązań dla pewnych wybranych elementów systemu finansowania j.s.t. Dlatego trudno czynić względem TK zarzut, że to jego rola była kluczowa dla obecnego stanu systemu finansów j.s.t. Niewątpliwie orzecznictwo TK wpłynęło na taki stan, ale ze względu na generalne wady funkcjonowania tego systemu konieczne jest podjęcie szerszej dyskusji na temat jego naprawy niż tylko w zakresie – postulowanej w tej monografii – korekty podejścia TK do oceny ograniczeń ustrojowych zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Bibliografia

I. Literatura

Adamovich A., Brunčić D., Filipović N., Lauc Z., Lončarić-Horvat O., *Financiranje lokalne samouprave – jedinice lokalne samouprave u poreznom sustavu Republike Hrvatske (zbornik radova) (Financing units of local self-government – Units of local self-government in the tax system of the Republic of Croatia, a collection of papers)*, Osijek 1999.

Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford–New York 2002.

Alibegović D.J., Hodžić S., Bečić E., *The level of fiscal autonomy: Evidence from Croatia, Serbia and Bosnia and Herzegovina*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy" 2019/12(1).

Antić T., *Položaj županije u pravnom sustavu Republike Hrvatske (The position of counties in the legal system of the Republic of Croatia)*, „Croatian Public Administration" 1999/1(2).

Antoš M., *Constitutional Complaint and its limits in the Czech Republic*, 2013, https://www.ajk.elte.hu/file/annales_2012_07_Marek.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Astrauskas A., Gecikova I., *Similarities and differences in local self-government in Lithuania and Slovakia*, „American International Journal of Social Science" 2014/3(5).

Astrauskas A., *Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar*, „Public Policy and Administration" 2013/12(2).

Bach-Golecka D., Golecki M.J., w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

Bahýľová L., Filip J., Molek P., Podhrázký M., Šimíček V., Vyhnánek L., *Ústava České republiky. Komentář*, Praha 2010.

Bajo A., Bronić M., *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnanja*, „Financijska teorija i praksa" 2004/28(4).

Bajo A., Jakir-Bajo I., *Local government finance in Croatia*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008.

Bajo A., Primorac M., *Neučinkovitost naplate prihoda lokalnih jedinica*, Zagreb 2013, http://www.ijf.hr/upload/files/file/osvrti/52.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Balážová E., Dienerová H., *Financovanie prenesených kompetencií zo štátnej správy na miestnu samosprávu*, „Územná samospráva" 2012/2.

Banaszak B., *Modele skargi konstytucyjnej*, w: J. Trzciński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 2000.

Bandarzewski K., *Samorząd terytorialny we współczesnych konstytucjach Polski i Litwy*, w: M. Grzybowski, B. Naleziński (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 2, Kraków 2014.

Barański M., Czyż A., Kubas S., *Wstęp. Polityczne i prawne aspekty reaktywacji i rozwoju samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, w: M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń–Katowice 2009.

Barić S., Bačić P., *Constitutional courts as positive legislators: National report – Croatia*, w: A.R. Brewer-Carias (red.), *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study*, New York 2011.

Barić S., *Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi' (Organic laws and the Constitutional Court of the Republic of Croatia in comparative perspective)*, w: H. Kačer, H. Momčinović, M. Žuvela (red.), *Liber Amicorum in honorem Dr. Sc. Jadranko Crnić (1928.–2008.)*, Zagreb 2009.

Barić S., *The Transformative Role of the Constitutional Court of the Republic of Croatia: From the ex-Yu to the EU*, Sarajevo 2016.

Berčík P., *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republikę*, Banská Bystrica 1999.

Bernard N., *Decentralized government and subsidiarity*, w: E.J. Kirchner (red.), *Decentralization and Transition in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia*, New York 1999.

Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Bitner M., *Pojęcie „państwowego długu publicznego" w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i znaczenie jego interpretacji dla porządku prawnego*, w: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.

Blöchliger H., King D., *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, Paris 2006.

Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L., *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, Paris 2007.

Boggero G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Leiden 2018.

Bogucka-Felczak M., *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.

Bogucka-Felczak M., *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2012/3.

Bogucka-Felczak M., *Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego i jej realizacja w przepisach prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: A. Kołodziejska, A. Korzeniowska-Polak (red.), *Administracja a zarządzanie*, Warszawa 2019.

Borodo A., *Dochody samorządu terytorialnego RFN*, ST 1991/10.
Borodo A., *Finanse samorządu terytorialnego a reforma Konstytucji PRL*, PiP 1989/11.
Borodo A., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 13.11.1996 r., K 17/96*, „Przegląd Sejmowy" 1997/1.
Borodo A., *Niektóre dyskusyjne zagadnienia budżetu państwa i finansów samorządu terytorialnego*, w: P. Borszowski (red.), *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wiesławie Miemiec*, Warszawa 2020.
Borodo A., *Niektóre problemy finansów samorządu terytorialnego w Polsce oraz propozycje nowych regulacji dotyczących dochodów samorządu*, FK 2020/2.
Bruycker P. de, Nihoul M., *L'impact de la réginalisation sur l'autonomie locale*, „Annuaire des Collectivités Locales" 1996/16.
Bryson P.J., *„State administration" vs. self-government in the Slovak and Czech Republics*, „Communist and Post-Communist Studies" 2008/41(3).
Bryson P.J., Cornia G.C., *Fiscal decentralisation in economic transformation: The Czech and Slovak cases*, „Europe-Asia Studies" 2000/52(3).
Bryson P.J., Cornia G.C., *Fiscal decentralization in the Czech Republic: problems and prospects*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008.
Brzeziński B., Litwińczuk H., Ofiarski Z. (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, t. XI, Warszawa 2017.
Buček M., Nemec J., *Local government in Slovakia*, w: A.-M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, Madrid 2012.
Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
Chábová N., Kubenková K., *Municipality and income tax*, „Annual Center Review" 2017/10.
Chlipała M., *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*, „Państwo i Społeczeństwo" 2005/1.
Chochowski K., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, PPP 2011/5.
Chojna-Duch E., *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Warszawa 2000.
Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007.
Cíbik L., *Financovanie komunalnej samosprávy*, w: J. Bardovič, R. Brix, L. Cibik, M. Daško, M. Imrovič, G. Kopunek, J. Machyniak, D. Mikuš, B. Šramel, M. Švikruha, *Komunalna samosprava na Slovensku optikou verejnej polityki*, Trnava 2019.
Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.
Czudek D., Kranecová J., *European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016.

Dabla-Norris E., Wade P., *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, „IMF Working Paper" 2002/WP/02/103.
Dafflon B., Madiès T., *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du federalisme financier*, Paris 2008.
Davulis G., *Analysis of a situation on local taxes in Lithuania*, „Intellectual Economics" 2009/1(5).
Davulis G., Peleckis K., Slavinskaitė N., *Development of local municipality taxes and principles of fiscal policy in Lithuania*, „American International Journal of Contemporary Research" 2013/3(8).
Davulis G., *The analysis of finance system of Lithuanian local authorities*, „Intelektinė Ekonomika" 2007/1(1).
Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, w: P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny: zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005.
Dąbrowski M., *Zasada kontradyktoryjności a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011/2(6).
Delcamp A., *La charte européenne de l'autonomie locale et son système de contrôle*, „Annuaire des Collectivités Locales" 1999/19.
Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Warszawa 2001.
Derlatka M., *Trybunał Konstytucyjny i kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie" 2019/XV.
Devas N., *Decentralisation and the implications for local government finance*, w: N. Devas, M. Alam, S. Delay, R. Oppong Koranteng, P. Venkatachalam, *Financing Local Government*, London 2008.
Dębowska-Romanowska T., *Artykuł 165 ust. 2 Konstytucji RP – pomijana gwarancja ustrojowa ochrony samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. I: *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
Dębowska-Romanowska T., *Dylematy związane z gwarancyjnym charakterem art. 167 Konstytucji dla finansów samorządowych*, w: W. Miemiec (red.), *Księga jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej. Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, Wrocław 2017.
Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995.
Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2019.
Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie" 2008/2, Państwo – koncepcje i zadania.
Dobkowski J., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego – głos w dyskusji*, RPEiS 2022/84(2).

Dobosz P., *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, Opole 2000.
Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.
Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, https://sjp.pwn.pl/doroszewski/samodzielnosc;5494776.html (dostęp: 16.04.2024 r.).
Drwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Gdańsk 1995.
Dunn J., Wetzel D., *Fiscal decentralization in former socialist economics: progress and prospects*, „Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association" 1999/92.
Dworkin R., *Imperium prawa*, tł. J. Winczorek, Warszawa 2022.
Dworkin R., *Is law a system of rules*, w: R. Dworkin (red.), *The Philosophy of Law*, Oxford 1977.
Dworkin R., *The Model of Rules*, „The University of Chicago Law Review" 1967/35(1).
Działocha K., *Konstytucyjne założenia systemu naczelnych organów państwa*, PiP 1987/10.
Ercsey Z., Jerković E., Perić R., Szilovicz S., *The finances of local and regional self-government units. Pravo – regije – razvoj*, Osijek–Pečuh 2013.
Feret E., *Regulacje konstytucyjne wystarczającą gwarancją zabezpieczenia środków publicznych na realizację zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego?*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003.
Filipiak B.Z., *Adekwatność źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/1–2.
Flejterski S., Zioło M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2008/3(33).
Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
Florczak-Wątor M., w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2023.
Fuks T., *Państwo a samorządy. Wnioski dla przyszłej regulacji konstytucyjnej*, w: W. Sokolewicz (red.), *Założenia systemu politycznego PRL. Studia konstytucyjne*, t. 2, Warszawa 1989.
Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
Fundowicz S., *Jednostka samorządu terytorialnego*, w: S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999.
Fundowicz S., *Zasada decentralizacji administracji publicznej w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2021/XXXI(3).
Gajl N., *Finanse i gospodarka finansowa*, Warszawa 1996.
Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.

Galiński P., *Analiza samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010*, FK 2011/6.
Garlicki L., *Constitutional court and politics. The Polish crisis*, w: Ch. Landfried (red.), *Judicial Power. How Constitutional Courts Affect Political Transformations*, Cambridge–New York 2019.
Garlicki L., *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego (dwadzieścia pięć tez na dwudziestopięciolecie)*, w: K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
Garlicki L., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987.
Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
Gilbert G., *Le fedéralisme financier, perspectives de microéconomie spatiale*, „Revue Économique" 1996/2.
Gilowska Z., *Autonomia finansów lokalnych*, ST 1992/5.
Gilowska Z., *Finanse gmin, propozycje rozwiązań ustawowych, ich zgodność z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, maszynopis referatu wygłoszonego na sesji Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego z 24.09.1996 r.
Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, ST 1999/3.
Gilowska Z., Misiąg W., *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000.
Gintowt-Jankowicz M., *Finanse terenowe a decentralizacja*, w: M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 3, Warszawa 1984.
Gliniecka, J., Mironova S., *The Sources of Financing Local Government in Poland and Russia. Comparative Analysis*, Gdańsk 2019.
Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003.
Gonet W., *Pojęcie dochodów własnych w jednostkach samorządu terytorialnego*, FK 2008/1–2.
Granat M., *Kryzys obowiązywania Konstytucji RP*, PiP 2023/9.
Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (na tle niektórych zasad ustrojowych)*, Warszawa 2003.
Groenendijk N., Jaansoo A., *Fiscal federalism in transition Countries: The three Baltic states compared*, „Public Finance and Management" 2016/3(16).
Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
Hennekens H., *Fundamental Rights, Fundamental Principles and Local Governments*, w: M. van Roosmalen, B. Vermeulen, F. van Hoof, M. Oosting (red.), *Fundamental Rights and Principles*, Cambridge–Antwerp–Portland 2013.
Herzog R., *La système financier local en France: la decentralisation n'est pas le fédéralisme*, „Revue Internationale de Droit Comparé" 2002/2.
Himsworth C.M.G., *The European Charter of Local Self-Government. A Treaty for Local Democracy*, Edinburgh 2019.

Hlepas N.-K., Kersting N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., Teles F., *Introduction: Decentralization beyond the municipal tier*, w: N.-K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles (red.), *Sub-Municipal Governance in Europe. Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Cham 2018.

Hoetzel J., *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha 1937.

Hrženjak J., *Ustrojstvo i funkcioniranje mjesne samouprave u Gradu Zagrebu*, „Hrvatska i komparativna javna uprava" 2011/11(1).

Informacja na portalu e-justice prowadzonym przez Unię Europejską, https://e-justice.europa.eu/176/PL/national_courts_and_other_nonjudicial_bodies?CZECHIA-&member=1 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Informacja na portalu e-justice prowadzonym przez Unię Europejską, https://e-justice.europa.eu/176/PL/national_courts_and_other_nonjudicial_bodies?SLOVAKIA&init=true&member=1 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ivanišević S., Koprić I., Omejec J., Šimović J., *Local government in Croatia*, w: E. Kandeva (red.), *Stabilization of Local Government*, Budapest 2001.

Izdebski H., *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, PiP 2022/10.

Izdebski H., *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, ST 2018/10.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, w: A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012.

Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.

Jagoda J., *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2014/1–2.

Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Jamróz L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.

Janovec M., *Local self-government financing through municipal bonds based on art. 9, sec. 8 of European Charter of Local Self-Government*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016.

Jańczuk L., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013.

Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia" 2004/13.

Jerković E., *Decentralisation of financing of self-government units in the Republic of Croatia*, „European Scientific Journal" 2018/3, special edition.

Kamiński R., *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny" 2013/8.

Karakamisheva T., *Constitutional Complaint – Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia)*, http://www.academia.edu/8372780/Constitutional_Complaint-_Procedu-ral_and_Legal_Instrument_for_Development_of_the_Constitutional_Justice_Case_Study_Federal_Republic_of_Germany_Republic_of_Croatia_Repu-blic_of_Slovenia_and_Republic_of_Macedonia_ (dostęp: 16.04.2024 r.).

Kata R., Czudec A., Zając D., Zawora J., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, Rzeszów 2022.

Kelsen H, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, tł. B. Banaszkiewicz, Warszawa 2009.

Kieres L., *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2020/3.

Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2015/77(3).

Kieres L., *Unitarność a samodzielność samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.

Kierończyk P., *Konstytucja litewska na tle polskiej ustawy zasadniczej (porównanie ogólnych cech*, w *tym katalogu zasad naczelnych)*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2018/XL.

Klarić M., *Nova uloga mjesne samouprave*, w: J. Barbić (red.), *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, Zagreb 2010.

Klimovský D., *Inter-municipal cooperation in Slovakia: the case of regions with a highly fragmented municipal structure*, Novo Mesto 2014.

Klimovský D., *Slovakia as decentralization champion: Reality or myth?*, „Regions: The Voice of the Membership" 2015/298(2).

Klimovský D., *Territorial consolidation and inter-communal co-operation at the local level in the Slovak Republic*, w: P. Swianiewicz (red.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest 2010.

Klimovský D., Nemec J., *Local self-government in Slovakia*, w: B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec (red.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021.

Kłopocka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020.

Kłopocka-Jasińska M., w: R. Balicki, M. Bednarczyk, O. Hałub-Kowalczyk (red.), *Konstytucja i prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.

Kłosowiak M., *Znaczenie zasady adekwatności dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Iuridica" 2020/85.

Komarnicka M., *Dochody własne samorządów lokalnych*, w: E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki (red.), *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, Poznań 1992.

Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Republiki Chorwacji, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Croatia4-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Republiki Czeskiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Czechia-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Republiki Słowackiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

Komitet Regionów UE, Informacja dotycząca Rzeczypospolitej Polskiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

Komitet Regionów, Informacja dotycząca Republiki Litewskiej, https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Fiscal-Powers.aspx (dostęp: 16.04.2024 r.).

Koprić I., *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, „Hrvatska javna uprava" 2010/10(3).

Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

Kornberger-Sokołowska E., *Aktualne problemy realizacji zasady adekwatności w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, w: I. Czaja-Hliniak (red.), *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, Kraków 2012.

Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

Kornberger-Sokołowska E., *Ewolucja systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zasada adekwatności środków do zadań*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, t. I: *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.

Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

Kornberger-Sokołowska E., *Finanse lokalne i regionalne w Konstytucji RP*, w: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.

Kornberger-Sokołowska E., *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, PiP 2022/10.

Kornberger-Sokołowska E., *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w państwie unitarnym*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.

Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, ST 2020/4.

Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, ST 2001/3.

Kornberger-Sokołowska E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 2: *Finanse i budżety samorządów*, Opole 2000.

Kornberger-Sokołowska E., *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ich samodzielność finansowa*, w: W. Konieczny (red.), *Ius suum quique. Studia*

*prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wacławowi Gorono*wskiemu, Warszawa 2005.

Kornberger-Sokołowska E., *Wpłaty wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego, tzw. janosikowe*, w: M. Derlatka, L. Garlicki, M. Wiącek (red.), *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa TK*, Warszawa 2016.

Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności środków do zadań – aktualne problemy*, w: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015.

Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.

Korycka M., *Teoria zasad prawnych Roberta Alexy'ego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej" 2010/1.

Kosař D., *Conflicts between fundamental rights in the jurisprudence of the Czech Constitutional Court*, w: E. Brems (red.), *Conflicts Between Fundamental Rights*, Cambridge 2008.

Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.

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

Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994.

Kostecki A., *Harmonizacja regulacji prawnych w* zakresie *finansowania samorządu lokalnego i regionalnego z wymogami Rady Europy*, w: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2006.

Kotulski M., *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, w: E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005.

Kotulski M., *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004/1, s. 123.

Kozieł M., *Financing of tasks of local self-government units in the Czech Republic*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016.

Krawczyk R.P., *Samodzielność w praktyce działania samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: R.P Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź 2016.

Kreibich V., *Levelling the gradients – planning for equivalent standards of living. The German experience*, w: E. Dick, K. Gaesing, D. Inkoom, T. Kausel (red.), *Decentralisation and Regional Development. Experiences and Lessons from Four Continents over Three Decades*, Cham 2016.

Kresák P., Orosz L., *Príprava a schvaľovanie tzv. veľkej novely ústavy – problémy a úskalia (poznámky navrhovateľov)*, w: V. Bujňák (red.), *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov*

sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022, Bratislava 2022.

Krmpotic D., Iles M., Bicvic D., *The impact of fiscal autonomy on regional development in the Republic of Croatia*, w: N. Pochinok, O. Bakhtina, N. Recker (red.), *Economic and Social Development. 60th International Scientific Conference on Economic and Social Development – XX International Social Congress (ISC 2020)*, Moskva 2020.

Kruk M., *Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej*, w: J. Trzciński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 2: *Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Warszawa 1997.

Kruszewska-Gagoś M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, Lublin 2009.

Kuhlmann S., Dumas B.P., Heuberger M., *The Capacity of Local Governments in Europe. Autonomy*, *Responsibilities and Reforms*, Cham 2022.

Kulesza M., *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.

Kulesza M., *Samorządowy model ustroju terenowego*, w: M. Kulesza (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 1, Warszawa 1982.

Lentner C., Nagy L., Vasa L., Hegedűs S., *Comparative analysis of the process for compliance with the European Charter of Local Self-Government in The Czech Republic, Hungary and Slovakia – with special emphasis on economic conditions and Hungarian atypical features*, „Economic Annals-XXI" 2018/173(9–10).

Leon XIII, *Rerum Novarum*, Watykan 1891.

Lipowicz I., w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.

Lisowski P., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (kluczowe aspekty terminologiczno-pojęciowe i konstrukcyjne)*, w: B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016.

Lis-Staranowicz D., *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012.

Local finance in Europe, *Local and regional authorities in Europe*, No. 61, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1997.

Lubińska T. (red.), *Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.

Ludwikowska A.M., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Toruń 2002

Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.

Łukańko B., *Uprawnienie sądów do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu aktu podustawowego a pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego – konflikt efektywności postępowania i pewności prawa – analiza w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, w: J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017.

Macejková I., w: M. Čič (red.), *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Bratislava 2012.

Mačiulytė R., Ragauskas P., *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*, Vilnius 2007.

Maličká L., *Financial autonomy of local governments in the Slovak Republic: A panel data investigation*, „Ekonomický časopis" 2021/69(7).

Małajny R.M., *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji*, PiP 2016/10.

Małdziński M. (red.), *Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2018. Raport przygotowany na potrzeby Parlamentarnego Zespołu do spraw Ładu Konstytucyjnego i Praworządności,* Warszawa 2019.

Małecki J., *Dochody i wydatki gmin*, w: W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, Wrocław 1997.

Manojlović Toman R., Vukojičić Tomić T., Koprić I., *Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje*, „Godišnjak Akademije pravnih znanosti" 2019/X/1.

Marczak J., Piotrowska-Marczak K., *Patologia samodzielności finansowej gmin w Polsce*, w: R. Cieślak, K. Feldo, H. Litwińczuk, J. Zdanukiewicz (red.), *Tributum tolerabile ac facile? Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Elżbiecie Kornberger-Sokołowskiej*, Warszawa 2023.

Markowska-Bzducha E., *Decentralizacja zadań i finansów sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2010*, FK 2012/12.

Masternak-Kubiak M., w: M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014.

Mazák J., Brostl A., Klučka J., *Ústavný súd Slovenskej republiky (organizácia, proces, doktrína)*, Košice 2001.

Mączyński A., Podkowik J., w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

Mączyński M., *Samodzielność a samorządność*, w: M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, Warszawa 2011.

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

Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, ST 1997/10.

Miemiec W., *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, FK 1997/5.

Miemiec W., *Ochrona samodzielności finansowej gminy w zakresie jej dochodów publicznoprawnych realizowana przez Trybunał Konstytucyjny*, w: K. Święch-Kujawska, A. Zalcewicz (red.), *Sanacja finansów publicznych w Polsce, aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005.

Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.

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

Mikuli P., *Zdekoncentrowana sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Stany Zjednoczone i państwa europejskie*, Kraków 2007.

Mingelaite D., Novikevicius V., *Legal Regulation of Municipal Budgets' Revenue in Lithuania*, b.d., https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/MingelaiteDovile_NovikeviciusVaitiekus.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej, *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*, Bratislava 2007.

Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.

Mrkývka P., *Evropská charta místní samosprávy (European Charter of Local Self-Government), Aktuální otázky reformy veřejné správy*, w: P. Průcha (red.) *Aktuální otázky reformy veřejné správy (Current Issues of Public Administration Reform)*, Brno 2000.

Mrkývka P., *Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy (Some Reflections on the Material Base of Public Administration)*, „Časopis pro právní vědu a praxi" 2003/2.

Müllerová K., *The municipal autonomy in the Czech Republic*, w: P. Mrkývka (red.), *System of Financial Law. General Part*, Brno 2015.

Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York 1959.

Musgrave R., *Who should tax, where, what?*, w: Ch. McLure, jr (red.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra 1983.

Naleziński B., Florczak-Wątor M., *Tryb uchwalenia zmian do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, w: P. Radziewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego: czerwiec 2015 – marzec 2016*, Warszawa 2017.

Nemec J., *Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons*, „Uprava" 2007/3.

Nemec J., *Local government finance in Slovakia*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008.

Nemec J., Berčík P., Kukliš P., *Local governments in Slovakia*, w: T.M. Horvath (red.), *Decentralisation: Experiments and Reforms*, Budapest 2000.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny RP w świetle 30 lat doświadczeń (spojrzenie z perspektywy regulacji prawnej)*, ST 2020/4.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, ST 2002/3.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

Nižňansky V., *Decentralizácia na Slovensku – bilancia nekonečného príbehu 1995–2005*, Bratislava 2005.

Niżnik-Dobosz I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.

Oates W.E., *Fiscal Federalism*, New York 1972.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
Ofiarska M., Ofiarski Z., *Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności*, w *tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne*, w: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
Ofiarski Z., *Standard z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako wzorzec kontroli na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, w: M. Ofiarska (red.), *Europejska Karta Samorządu Lokalnego a prawo samorządu terytorialnego*, Szczecin 2015.
Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002.
Oniszczuk J., *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zasada samodzielności finansowej gmin*, „Glosa" 1997/6.
Oniszczuk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.
Oniszczuk J., *Zasada samodzielności finansowej gmin w Konstytucji z 1997 r. Omówienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 24.03.1998 r., K 40/97*, „Glosa" 1998/10.
Orosz L., *Záväznos rozhodnutí Ústavného Súdu Slovenskej Republiky (nárt teoretických a praktických problémov)*, w: L. Orosz (red.), *Ústava Slovenskej Republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi. Zborník príspevkov z vedeckého seminára. Košice 28. novembra 2008*, Košice 2009.
Ostrowska A., *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu" 2014/2(2).
Otręba K., Sulikowski A., *Perspektywy podjęcia rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy powszechne*, PiP 2017/11.
Ott K., Bajo A., *Local Government Budgeting in Croatia*, Zagreb 2001.
Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.
Pařízková I., *Finance územních samosprávných celků (Local Self-Government Units Finance)*, Brno 1998.
Pařízková I., *Finanční právo: finance územní samosprávy (Financial Law: Local Self-Government Finance)*, Brno 2005.
Patyra S., Zalasiński T., *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji – stan obecny i wnioski de lege ferenda*, „Przegląd Konstytucyjny" 2023/2.
Peková J., *Hospodaření a finance územní samosprávy (Management and Local Self-Government Finance)*, Praha 2004.
Pernthaler P., *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Wien–New York 1986.
Pest P., *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018.
Piotrowska-Marczak K. (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Warszawa 2009.
Piotrowski R., *Uwagi o ustrojowym znaczeniu sądownictwa konstytucyjnego*, w: K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.
Pius XI, *Quadrogessimo Anno*, Watykan 1931.

Płowiec W., *Konstytucyjne standardy procedury wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2018/5.
Podgórska-Rykała J., *Samodzielność prawotwórcza jednostek samorządu terytorialnego*, RPEiS 2021/83(4).
Podleśny T., *Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Szczecin 2022, https://oa.zut.edu.pl/bitstream/handle/20.500.12539/1634/000232540.pdf?sequence=1&isAllowed=y (dostęp: 16.04.2024 r.).
Podsumowanie Carta-Monitor przygotowane przez CLARE, https://www.congress-monitoring.eu/en/ (dostęp: 16.04.2024 r.).
Podsumowanie zastrzeżeń i deklaracji do EKSL prowadzone przez Radę Europy, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Popelier P., Verstraelen S., Vanheule D., Vanlerberghe B. (red.), *The Effects of Judicial Decisions in Time*, Cambridge–Antwerp–Portland 2014.
Porawski A., *Finanse samorządów w czasach kryzysu*, „Rzeczpospolita", 30.11.2022 r., https://www.rp.pl/gospodarka/art37521211-finanse-samorzadow-w-czasach-kryzysu (dostęp: 16.04.2024 r.).
Pośpiech-Kłak A., w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
Primorac M., Martínez-Vázquez J., Arizti P., *Fiscal Decentralization in Croatia*, Washington 2021, http://documents.worldbank.org/curated/en/582501644400447803/Fiscal-Decentralization-in-Croatia (dostęp: 16.04.2024 r.).
Průcha P., *Aktuální otázky reformy veřejné správy (Current Issues of Public Administration Reform)*, Brno 2000.
Průcha P., *Místní správa (Local Government),* Brno 2011.
Pūraitė-Andrikienė D., *Lietuvos individualaus konstitucinio skundo modelio privalumai ir trūkumai*, „Teisė" 2020/114.
Pūraitė-Andrikienė D., *The development and prospects of the Lithuanian Constitutional Justice Model*, w: G. Švedas, D. Murauskas (red.), *Legal Developments During 30 Years of Lithuanian Independence*, Vilnius 2021.
Pytlik B., *Parlament i rząd w Republice Słowackiej*, Warszawa 2013.
Pytlik B., *Ustrój lokalnego samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej. Ile musi się zmienić, aby wszystko pozostało tak samo?*, „Studia Politologiczne" 2022/64.
Quigley M., Smolensky E. (red.), *Modern Public Finance*, Cambridge 2000.
Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977.
Radvan M., *Article 9 of the European Charter of Local Self-Government in the Czech Republic*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016.

Radvan M., Mrkývka P., Schweig J., *Challenges of the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech legislation*, „Lex localis – Journal of Local Self-Government" 2018/16/4.

Radvan M., Mrkývka P., Schweig J., *Local Self-Government in Czech Republic*, w: B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec (red.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021.

Radvan M., *Municipalities and gambling taxation in the Czech Republic*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government" 2017/15(3).

Raport Komisji Weneckiej o indywidualnym dostępie do sądów konstytucyjnych, przyjęty 11.12.2020 r., https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)001-e (dostęp: 16.04.2024 r.).

Raport Komisji Weneckiej o pozycji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej po zmianie Konstytucji Republiki Słowackiej nr 90/2001 z 18.12.2002 r., https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2002)048-e (dostęp: 16.04.2024 r.).

Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Republice Chorwacji, 2022, https://www.sng-wofi.org/country-profiles/croatia.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Republice Czech, 2016, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Czech-Republic.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Republice Litewskiej, 2016, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Lithuania.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Republice Słowackiej, 2016, s. 2, https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Slovak-Republic.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Raport OECD dotyczący finansów samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej, 2022, https://www.sng-wofi.org/country-profiles/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

Rączka P., *Prawne pojęcie samorządu i samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu* terytorialnego, Toruń 2005.

Reforma systemu finansów samorządowych w Polsce – najważniejsze postulaty i rekomendacje, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Senatu", 2024/OE-492, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senateksperty zy/7034/plik/oe-492.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Regulska J., *Self-governance or central control? Rewriting constitutions in Central and Eastern Europe*, w: A.E.D. Howard (red.), *Constitution Making in Eastern Europe*, Washington 1993.

Reschovsky A., *Compensating local governments for differences in expenditure needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*, w: R.W. Boadway, A. Shah (red.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practices*, Washington 2007.

Rodríguez-Pose A., Krøijer A., *Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe*, „LSE Europe in Question, Discussion Paper Series" 2009/12.

Roubínek P., Kladivo P., Halas M., Koutský J., *Changes in the financing of municipalities and local governments of selected cities: Possible effects on disintegration processes and municipal policy*, „E a M: Ekonomie a Management" 2015/18(1).

Ruśkowski E., *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, w: W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015.

Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.

Ruśkowski E., *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998.

Ruśkowski E., *Samorząd terytorialny a decentralizacja władzy publicznej w Polsce*, w: J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.

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

Rychetský P., Langášek T., Herc T., Mlsna P., *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář (Constitution of the Czech Republic. Safety Act of the Czech Republic. Comment)*, Praha 2015.

Rykowski Z., Sokolewicz W., *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1983/5.

Sadurski W., *Polski kryzys konstytucyjny*, Warszawa 2020.

Safjan M., *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, w: K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010.

Salachna J.M., *Konstytucyjne gwarancje samodzielności decyzyjnej i finansowej samorządu terytorialnego*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.

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

Šaparnienė D., Lazauskienė A., *Local Government in Lithuania*, w: A.-M. Moreno (red.), *Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective*, Madrid 2012.

Šaparnienė D., Lazauskienė A., Mejerė O., Juknevičienė V., *Local Self-Government in Lithuania*, w: B. Brezovnik, I. Hoffman, J. Kostrubiec (red.), *Local Self-Government in Europe*, Maribor 2021.

Sawicka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: A. Gomułowicz, J. Małecki (red.), *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Poznań 2003.

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

Setnikar Cankar S., Ševič Ž. (red.), *Decentralisation and Regionalisation: The Slovenian Experience and an International Perspective*, London 2008.

Šimíček V., *Piętnaście lat skargi konstytucyjnej w Republice Czeskiej – i co dalej?*, „Przegląd Legislacyjny" 2007/3.

Široký J., *Daňová teorie s praktickou aplikací (Tax theory with practical application)*, Praha 2008.

Skoczylas A., Piątek W., w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016.

Skoczylas A., Piątek W., w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II: *Komentarz do art. 87–243*, Legalis 2016.

Skotnicki K., *Sąd Konstytucyjny w Republice Słowackiej*, w: J. Trzciński (red.), *Sądy konstytucyjne w Europie*, t. 2: *Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry*, Warszawa 1997.

Slavinskaite N., Davulis G., Paleckis K., *Fiscal decentralization in the public sector of Lithuania: possibilities of development*, „International Journal of Contemporary Economics & Administrative Sciences" 2015/3/4(5).

Słownik języka polskiego PWN, https://sjp.pwn.pl/sjp/decentralizacja;2554318.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012.

Sobolewska-Myślik K., *Reforma administracji publicznej na Słowacji: jej przebieg i efekty*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis" 2005/20.

Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Warszawa 1993.

Sokalska E., *Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku*, „Zeszyty Prawnicze UKSW" 2011/11(3).

Sowiński R., w: Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.

Špaček D., Nemec J. (red.), *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in the V4 region*, Brno 2017.

Sprawiedliwość konstytucyjna: funkcje i relacje z innymi władzami publicznymi. Raport krajowy przygotowany na XV Kongres Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych przez Sąd Konstytucyjny Republiki Chorwacji (*Constitutional Justice: Functions and Relationship with the Other Public Authorities, National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts by the Constitutional Court of the Republic of Croatia*), https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/CROATIA%20eng.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Stanowisko Komisji ds. Finansów Publicznych Związku Województw RP w sprawie niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przekazanych do realizacji samorządom województw z 22.07.2022 r., https://polskieregiony.pl/wp-content/uploads/2022/07/stanowisko-Komisji-Finansow-zadania-zlecone.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

Stawecki T., *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii*, w: T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2015.

Stec M. (red.), *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej w RP*, ST 2002/1–2.

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

Stelmach A., *Konstytucja i podstawowe akty prawne*, w: A. Stelmach, S. Zyborowicz (red.), *Współczesne instytucje polityczne Polski*, Poznań 1993.

Štiavnický J., Steuer M., *The many faces of law-making by a constitutional court with extensive review powers*, w: M. Florczak-Wątor (red.), *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, Abingdon–New York 2020.

Stiglitz E., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.

Strongowska-Pyrzyk K., *Organizacja samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad samorządem na Litwie*, FK 2020/1.

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

Surówka K., Owsiak K., *Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2018/56 (4).

Swianiewicz P., *An empirical typology of local government systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies" 2014/40(2).

Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020.

Szołno-Koguc J., *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – aspekty teoretyczne*, „Studia BAS" 2021/1(65).

Szołno-Koguc J., *Samodzielność finansowa gmin*, w: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004.

Szubiakowski M., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 11.08.1999 r., I CKN 414/99*, PiP 2000/9.

Szyrski M., *Wątki orzecznicze w sprawach z zakresu realizacji zadań własnych i zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, RPEiS 2017/79(3).

Ślemp B., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w dobie pandemii COVID-19 w Polsce a efektywne wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny – analiza prawna najważniejszych zagadnień ustrojowych oraz alternatywnych metod finansowania komunalnych zadań publicznych*, ST 2021/9.

Ślemp B., *Instytucja wpłat korekcyjno-wyrównawczych w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2020.

Ter-Minassian T. (red.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington 1997.

Trellová L., *Ústavné formy, prejavy a premeny samosprávy*, w: V. Bujňák (red.), *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*, Bratislava 2022.

Trzciński J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy administracyjne*, Warszawa 2023.

Tuleja P., *Skarga konstytucyjna w Polsce – dziesięć lat doświadczeń*, „Przegląd Legislacyjny" 2007/3.

Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.

Tuleja P., Grzybowski M., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, w: W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005.

Tuleja P., Wróbel W., *Skarga konstytucyjna przed czeskim Sądem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 1997/3.

Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Valachová M., Liška M., *Financing Local Self-Government*, w: J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government*, Warszawa 2016.

Wągrodzka A., *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, ST 2011/1–2.

Wiącek M., *W sprawie tzw. gminnych wpłat janosikowych (analiza konstytucyjna)*, „Przegląd Naukowy Disputatio" 2010/XI.

Wielki słownik języka polskiego, https://wsjp.pl/haslo/podglad/5766/adekwatny (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wierzbowski M., Wiktorowska A., w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., Grzywacz M., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

Wiśniewska J., *MF: Trzy warianty finansowania JST*, Unia Metropolii Polskich, 20.02.2024 r., https://metropolie.pl/artykul/mf-trzy-warianty-finansowania-jst (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wiśniewski J., *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2015/1/2.

Wiśniewski J., *Test adekwatności – analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasady adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, w: A. Mednis (red.), *Misja publiczna*, w*spólnota, państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana Pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. 1, Wrocław 2016.

Wojtyczek K, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.

Wołpiuk W.J., *Konstytucyjna charakterystyka ustroju politycznego państwa a rzeczywisty etap przeobrażeń społecznych w Polsce*, „Studia Prawnicze" 1989/2–3 (100–101).

Wróbel W., *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, w: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.

Wronkowska S., *Kilka uwag porządkujących dyskusję o tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności*, w: M. Granat (red.), *Sądownictwo konstytucyjne. Teoria i praktyka*, t. 2, Warszawa 2019.

Wyporska J., w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

Wyrzykowski M., *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej*, PiP 1992/2.

Wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 35/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 20.03.2024 r. oraz w związku ze sprostowaniem oczywistych omyłek pisarskich, sygn. P/23/049: Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019–2022, NIK, 26.03.2024 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/049/LBI/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, sygn. P/23/009: Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19, NIK, 26.03.2024 r., https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/009/KBF/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

Žárska E., Šebová M., *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*, Bratislava 2005.

Združenie miest a obcí Slovenska, *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*, Bratislava 2019.

Žigienė G., Čiburienė J., Chandler M.W., *Local government finance in Lithuania*, w: S. Zelijko (red.), *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK, 2008.

Žilinskas G., *Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai (Constitutional Aspects of Development of Local Governance in the Republic of Lithuania)*, „Public Policy and Administration" 2010/33.

Žilys J., *Konstitucinės justicijos ištakos Lietuvoje*, w: E. Kūris (red.), *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*, Klaipėda 2012.

Žilys J., *Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstitucinėje sistemoje*, w: T. Birmontienė (red.), *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, Vilnius 2007.

Zima Ł., *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2016/2.

Zubik M., *Konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie sądownictwa konstytucyjnego*, w: K. Skotnicki (red.), *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2020.

Zubik M., Wiącek M., *Kompetencje sądu konstytucyjnego a granice swobody orzekania przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy" 2009/4.

II. Orzecznictwo

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wyrok ETPC z 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18.

Wyrok ETPC z 14.12.2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce, skarga nr 40119/21.

Orzecznictwo (według państw)

Republika Chorwacji

Wyrok SKRCh z 24.01.1996 r., sygn. U-II-99/1995, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/CD50502E-CBDC-41F5-5424-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 21.05.2003 r., sygn. U-II-2334/2002, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/0303B84D-A171-443D-440E-08DC225DC81B?lang=cro (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 22.12.2009 r., sygn. U-I-2643/2007, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/CCA0A0B8-E7E5-439D-446B-08DC225DC81B?lang=cro (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 15.12.2010 r., sygn. U-I-65123/2009, U-I-1815/2010, U-I-1134 / 2010, U-I-1852/2010, U-I-1174/2010, U-I-1875/2010, U-I-1245/2010, U-I-1925/2010, U-I-1247/2010, U-I-1933/2010, U-I-1260/2010, U-I-1944/2010, U-I-1293/2010, U-I-2044/2010, U-I-1295/2010, U-I-2056/2010, U-I-1306/2010, U-I-2387/2010, U-I-1315/2010, U-I-2408/2010, U-I-1325/2010, U-I-2458/2010, U-I-1328/2010, U-I-2653/2010, U-I-1437/2010, U-I-2938/2010, U-I-1500/2010, U-I-3360/2010, U-I-1708/2010, U-I-3402/2010, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_12_148_3790.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 15.12.2010 r., sygn. U-I-65124/2009, U-I-1816/2010, U-I-1135/2010, U-I-1853/2010, U-I-1175/2010, U-I-1876/2010, U-I-1246/2010, U-I-1926/2010, U-I-1248/2010, U-I-1934/2010, U-I-1261/2010, U-I-1945/2010, U-I-1294/2010, U-I-2045/2010, U-I-1296/2010, U-I-2057/2010, U-I-1305/2010, U-I-2388/2010, U-I-1314/2010, U-I-2409/2010, U-I-1326/2010, U-I-2459/2010, U-I-1329/2010, U-I-2654/2010, U-I-1448/2010, U-I-2939/2010, U-I-1501/2010, U-I-3359/2010, U-I-1709/2010, U-I-3403/2010, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_01_1_31.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 6.03.2012 r., sygn. U-I-4633/2010, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/5355C772-1492-46FE-448F-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 23.01.2015 r., sygn. U-I-8069/2014, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_02_14_275.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 11.07.2017 r., sygn. U-I-4637/2014, U-I-5903/2014, U-I-126/2016, U-I-964/2016, U-I-1956/2016, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/4FBBDDC9-C201-401B-44CF-08DC225DC81B?lang=cro (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCh z 10.10.2017 r., sygn. U-I-3760/2015, U-I-125/2016, U-I-1955/2016, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_11_110_2605.html (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCh z 11.10.2018 r., sygn. U-III-4846/2015, podsumowanie w języku angielskim: https://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=797D89DDB7E63006C12584F8004C5780; wersja oryg.: https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2015B4846AIII (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCh z 30.10.2018 r., sygn. U-I-3019/2018, https://sljeme.usud.hr/usud/prakswen.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=03354E29BC2A166CC12584F80041372C (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCh z 23.03.2021 r., sygn. U-II-2492/2017, U-II-96/2020, U-II-2708/2017, U-II-273/2020, U-II-5076/2017, U-II-341/2020, U-II-1162/2018, U-II-345/2020, U-II-3573/2019, U-II-358/2020, U-II-4307/2019, U-II-359/2020, U-II-4383/2019, U-II-364/2020, U-II-4594/2019, U-II-367/2020, U-II-4884/2019, U-II-368/2020, U-II-5274/2019. U-II-376/2020, U-II-5305/2019, U-II-410/2020, U-II-93/2020, U-II-427/2020, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_03_31_675.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Republika Czeska

Wyrok SKRCz z 12.10.1994 r., sygn. Pl. ÚS 4/94, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-4-94 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 25.10.1995 r., sygn. Pl. ÚS 14/95, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-14-95 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 19.11.1996 r., sygn. Pl. ÚS 1/96, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-1-96 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 19.01.1999 r., sygn. Pl. ÚS 17/98, https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/Pl%20US%2017-98.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 20.06.2001 r., sygn. Pl. ÚS 59/2000, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-59-2000 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 13.08.2002 r., sygn. Pl. ÚS 1/02, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/4FDEB7B6-7DEA-4497-4585-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 5.02.2003 r., sygn. Pl. ÚS 34/02, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-34-02 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 24.06.2003 r., sygn. Pl. ÚS 39/02, https://www.usoud.cz/en/decisions/2003-06-24-pl-us-39-02-waste-ordinance (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 9.07.2003 r., sygn. Pl. ÚSD 5/03, https://www.usoud.cz/en/decisions/2003-07-09-pl-usd-5-03-territorial-self-government-unit (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 22.03.2005 r., sygn. Pl. ÚS 63/04, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-63-04 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRCz z 14.06.2005 r., sygn. Pl. ÚS 1/05, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/CE031F36-B2F2-4BCE-45B1-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz 20.06.2006 r., sygn. Pl. ÚS 38/04, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-38-04 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 27.09.2006 r., sygn. Pl. ÚS 51/06, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/843CDFF4-F7B6-4820-45C1-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 22.05.2007 r., sygn. Pl. ÚS 30/06, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-30-06_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 20.11.2007 r., sygn. Pl. ÚS 50/06, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-50-06 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 11.12.2007 r., sygn. Pl. ÚS 45/06, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-45-06_ (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 14.06.2011 r., sygn. Pl. ÚS 29/10, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-29-10 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 7.09.2011 r., sygn. Pl. ÚS 56/10, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-56-10_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 27.09.2011 r., sygn. Pl. ÚS 22/11, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-22-11_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 2.04.2013 r., sygn. Pl. ÚS 6/13, https://www.usoud.cz/en/decisions/2013-04-02-pl-us-6-13-regulation-of-gambling (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 18.06.2013 r., sygn. III ÚS 2336/12, https://nalus.usoud.cz/Search/Word.aspx?print=1&id=79763 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 16.07.2013 r., sygn. II. ÚS 2335/12, https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-2335-12_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRCz z 20.02.2018 r., sygn. Pl. ÚS 6/17, https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-6-17_1 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Republika Litewska

Wyrok SKRL z 25.09.1996 r., sygn. 16/95, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/25C0BC14-FDE2-4564-4FD3-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 22.10.1996 r., sygn. 17/95, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/0B07E118-C105-46D0-4FD4-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 8.11.2000 r., sygn. 1/99, https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/3B1E14FB-40AA-4137-4FC7-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 14.01.2002 r., sygn. 25/01, https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/p100/ta1194/content (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 24.12.2002 r., sygn. 49/2000, https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1214/content (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 13.12.2004 r., sygn. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03, https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/p100/ta1279/content (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 8.07.2005 r., sygn. 10/02, https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1307/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

Wyrok SKRL z 21.01.2008 r., sygn. 02/06-23/06-37/06-50/06-31/07, https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1318/content (dostęp: 16.04.2024 r.).
Postanowienie SKRL z 28.08.2014 r., sygn. KT38-S27/2014, https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1015/content (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 11.06.2015 r., sygn. 4/2012-13/2012 (KT17-N11/2015), https://codices.coe.int/codices/documents/fulltext/B3C38CC8-712B-49C9-5082-08DC225DC81B (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRL z 3.11.2020 r., sygn. 8/2019 (KT187-N15/2020), https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta2348/content (dostęp: 16.04.2024 r.).

Republika Słowacka

Wyrok SKRS z 2.04.1996 r., sygn. PL. ÚS 30/95, https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/PL%252E%2B%25C3%259AS%2B30%252F95 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRS z 16.06.1998 r., sygn. II. ÚS 70/97 https://www.ustavnysud.sk/docDownload/4a56c6d9-a2b8-4fae-8b94-2cd4ef46b152/č.%2012%20-%20II.%20ÚS%2070_97.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRS z 3.11.1998 r., sygn. II ÚS 39/98, https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/II%252E%2B%25C3%259AS%2B39%252F98 (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRS z 19.12.2000 r., sygn. I. ÚS 55/2000, https://www.ustavnysud.sk/docDownload/3d466a42-1321-4907-97c0-8eccc47dd84e/č.%205%20-%20I.%20ÚS%2055_00.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRS z 1.04.2009 r., sygn. III. ÚS 389/08, https://www.ustavnysud.sk/docDownload/daadc94c-e24b-4bce-ab70-0d70c78f3f9f/č.%2029%20-%20III.%20ÚS%20389_08.pdf (dostęp: 16.04.2024 r.).
Wyrok SKRS z 22.01.2014 r., sygn. PL. ÚS 5/2012, https://www.slov-lex.sk/judikaty/-/spisova-znacka/PL%252E%2B%25C3%259AS%2B5%252F2012 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Rzeczpospolita Polska

Sąd Najwyższy

Postanowienie SN z 11.08.1999 r., sygn. I CKN 414/99, OSNC 2000/1, poz. 20.
Uchwała 7 sędziów NSA z 2.07.2001 r., sygn. FPS 1/01, ONSA 2002/1, poz. 1.
Wyrok SN z 7.05.2004 r., sygn. I CK 624/03, LEX nr 197446.
Postanowienie SN (7) z 13.12.2023 r., sygn. I KZP 5/23, LEX nr 3644320.

Trybunał Konstytucyjny

Orzeczenie TK z 24.05.1994 r., sygn. K 1/94, OTK 1994/1, poz. 10.
Orzeczenie TK z 24.01.1995 r., sygn. K 5/94, OTK 1995/1, poz. 3.
Orzeczenie TK z 4.10.1995 r., sygn. K 8/95, OTK 1995/2, poz. 8.
Orzeczenie TK z 17.10.1995 r., sygn. K 10/95, OTK 1995/2, poz. 10.
Orzeczenie TK z 9.01.1996 r., sygn. K 18/95, OTK 1996/1, poz. 1.

Orzeczenie TK z 23.04.1996 r., sygn. K 29/95, OTK 1996/2, poz. 10.
Orzeczenie TK z 13.11.1996 r., sygn. K 17/96, OTK 1996/5, poz. 43.
Wyrok TK z 15.12.1997 r., sygn. K 13/97, OTK 1997/5–6, poz. 69.
Wyrok TK z 13.01.1998 r., sygn. K 5/97, OTK 1998/1, poz. 3.
Wyrok TK z 24.03.1998 r., sygn. K 40/97, OTK 1998/2, poz. 12.
Wyrok TK z 25.05.1998 r., sygn. U 19/97, OTK 1998/4, poz. 47.
Wyrok TK z 3.11.1998 r., sygn. K 12/98, OTK 1998/6, poz. 98.
Wyrok TK z 24.11.1998 r., sygn. K 22/98, OTK 1998/7, poz. 115.
Wyrok TK z 21.12.1998 r., sygn. U 20/97, OTK 1998/7, poz. 119.
Wyrok TK z 16.03.1999 r., sygn. K 35/98, OTK 1999/3, poz. 37.
Wyrok TK z 30.03.1999 r., sygn. K 5/98, OTK 1999/3, poz. 39.
Wyrok TK z 29.02.2000 r., sygn. K 31/98, OTK 2000/1, poz. 6.
Wyrok TK z 12.04.2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000/3, poz. 87.
Wyrok TK z 27.06.2000 r., sygn. K 20/99, OTK 2000/5, poz. 140.
Wyrok TK z 5.06.2001 r., sygn. K 18/00, OTK 2001/5, poz. 118.
Wyrok TK z 7.06.2001 r., sygn. K 20/00, OTK 2001/5, poz. 119.
Wyrok TK z 28.06.2001 r., sygn. U 8/00, OTK 2001/5, poz. 123.
Postanowienie TK z 26.10.2001 r., sygn. Ts 72/01, OTK 2001/8, poz. 298.
Wyrok TK z 26.11.2001 r., sygn. K 2/00, OTK 2001/8, poz. 254.
Wyrok TK z 20.02.2002 r., sygn. K 39/00, OTK-A 2002/1, poz. 4.
Wyrok TK z 9.04.2002 r., sygn. K 21/01, OTK-A 2002/2, poz. 17.
Wyrok TK z 25.11.2002 r., sygn. K 34/01, OTK-A 2002/6, poz. 84.
Wyrok TK z 18.02.2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11.
Wyrok TK z 1.04.2003 r., sygn. K 46/01, OTK-A 2003/4, poz. 27.
Wyrok TK z 30.06.2003 r., sygn. K 8/02, OTK-A 2003/6, poz. 57.
Postanowienie TK z 16.10.2003 r., sygn. Ts 116/03, OTK-B 2004/3, poz. 181.
Wyrok TK z 4.11.2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A 2003/8, poz. 85.
Postanowienie TK z 14.09.2004 r., sygn. Ts 74/04, OTK-B 2004/5, poz. 313.
Postanowienie TK z 12.10.2004 r., sygn. Ts 35/04, OTK-B 2005/1, poz. 25.
Wyrok TK z 12.10.2004 r., sygn. K 31/02, OTK-A 2004/9, poz. 91.
Postanowienie TK z 6.04.2005 r., sygn. Ts 9/05, OTK-B 2005/3, poz. 143.
Wyrok TK z 15.03.2005 r., sygn. K 9/04, OTK-A 2005/3, poz. 24.
Wyrok TK z 12.04.2005 r., sygn. K 30/03, OTK-A 2005/4, poz. 35.
Wyrok TK z 31.05.2005 r., sygn. K 27/04, OTK-A 2005/5, poz. 54.
Wyrok TK z 6.09.2005 r., sygn. K 46/04, OTK-A 2005/8, poz. 89.
Wyrok TK z 29.11.2005 r., sygn. P 16/04, OTK-A 2005/10, poz. 119.
Wyrok TK z 18.07.2006 r., sygn. U 5/04, OTK-A 2006/7, poz. 80.
Wyrok TK z 25.07.2006 r., sygn. K 30/04, OTK-A 2006/7, poz. 86.
Wyrok TK z 18.09.2006 r., sygn. K 27/05, OTK-A 2006/8, poz. 105.
Postanowienie TK z 3.10.2006 r., sygn. SK 34/05, OTK-A 2006/9, poz. 130.
Wyrok TK z 28.11.2006 r., sygn. P 31/05, OTK-A 2006/10, poz. 155.
Wyrok TK z 12.03.2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007/3, poz. 25.
Wyrok TK z 20.03.2007 r., sygn. K 35/05, OTK-A 2007/3, poz. 28.
Wyrok TK z 2.04.2007 r., sygn. SK 19/06, OTK-A 2007/4, poz. 37.

Wyrok TK z 4.12.2007 r., sygn. K 26/05, OTK-A 2007/11, poz. 153.
Wyrok TK z 19.12.2007 r., sygn. K 52/05, OTK-A 2007/11, poz. 159.
Wyrok TK z 28.02.2008 r., sygn. K 43/07, OTK-A 2008/1, poz. 8.
Wyrok TK z 18.12.2008 r., sygn. K 19/07, OTK-A 2008/10, poz. 182.
Wyrok TK z 19.05.2009 r., sygn. K 47/07, OTK-A 2009/5, poz. 68.
Wyrok TK z 29.10.2009 r., sygn. K 32/08, OTK-A 2009/9, poz. 139.
Postanowienie TK z 5.11.2009 r., sygn. U 9/07, OTK-A 2009/10, poz. 152.
Wyrok TK z 26.01.2010 r., sygn. K 9/08, OTK-A 2010/1, poz. 4.
Wyrok TK z 8.04.2010 r., sygn. P 1/08, OTK-A 2010/4, poz. 33.
Wyrok TK z 9.06.2010 r., sygn. K 29/07, OTK-A 2010/5, poz. 49.
Wyrok TK z 19.10.2010 r., sygn. K 35/09, OTK-A 2010/8, poz. 77.
Wyrok TK z 29.10.2010 r., sygn. P 34/08, OTK-A 2010/8, poz. 84.
Wyrok TK z 13.07.2011 r., sygn. K 10/09, OTK-A 2011/6, poz. 56.
Wyrok TK z 11.07.2012 r., sygn. K 8/10, OTK-A 2012/7, poz. 78.
Wyrok TK z 31.01.2013 r., sygn. K 14/11, OTK-A 2013/1, poz. 7.
Wyrok TK z 13.03.2013 r., sygn. K 25/10, OTK-A 2013/3, poz. 27.
Wyrok TK z 16.07.2013 r., sygn. K 13/10, OTK-A 2013/6, poz. 77.
Wyrok TK z 26.09.2013 r., sygn. K 22/12, OTK-A 2013/7, poz. 95.
Wyrok TK z 28.11.2013 r., sygn. K 17/12, OTK-A 2013/8, poz. 125.
Wyrok TK z 4.03.2014 r., sygn. K 13/11, OTK-A 2014/3, poz. 28.
Wyrok TK z 13.03.2014 r., sygn. P 38/11, OTK-A 2014/3, poz. 31.
Wyrok TK z 10.03.2015 r., sygn. K 29/13, OTK-A 2015/3, poz. 28.
Wyrok TK z 14.10.2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK-A 2015/9, poz. 147.
Wyrok TK z 3.12.2015 r., sygn. K 34/15, OTK-A 2015/11, poz. 185.
Wyrok TK z 13.12.2018 r., sygn. K 34/16, OTK-A 2019, poz. 2.
Wyrok TK z 6.03.2019 r., sygn. K 18/17, OTK-A 2019, poz. 10.
Wyrok TK z 20.11.2019 r., sygn. K 4/17, OTK-A 2019, poz. 67.
Wyrok TK z 22.07.2020 r., sygn. K 4/19, OTK-A 2020, poz. 33.

III. Akty prawne

a. Konstytucje, ustawy konstytucyjne i akty prawa międzynarodowego

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

Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3–5.06.1997 r. w Strasburgu (tekst dostępny na stronie CVCE: https://www.cvce.eu/obj/draft_european_charter_of_regional_self_government_5_june_1997-en-78ae4dcf-6346-4aa-8-8474-7535e4091bf7.html, dostęp: 16.05.2024 r.).

Konstytucja Republiki Chorwacji z 22.12.1990 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Konstytucja Republiki Czeskiej z 16.12.1992 r., https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1?text=Ústava+České+republiky (dostęp: 16.04.2024 r.).

Konstytucja Republiki Litewskiej, przyjęta przez obywateli Republiki Litewskiej w referendum w dniu 25.10.1992 r., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

Konstytucja Republiki Słowackiej z 1.09.1992 r., https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

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

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

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47).

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13).

Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

Ustawa konstytucyjna z 24.09.1999 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Chorwacji, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1999_09_99_1644.html, tekst jedn. z 22.04.2002 r. uwzględniający zmiany dokonane mocą ustawy konstytucyjnej o zmianie ustawy konstytucyjnej o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Chorwacji z 15.03.2002 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_05_49_967.html (dostęp: 16.04.2024 r.)

Ustawa konstytucyjna z 13.07.2004 r. o przystąpieniu Republiki Litewskiej do Unii Europejskiej, https://lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-constitution/192 (dostęp: 16.04.2024 r.).

b. Ustawy zwykłe i akty podustawowe (według państw)

Republika Chorwacji

Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym z 6.04.2001 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_04_33_569.html, ustawa zmieniająca z 17.12.2020 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_12_144_2762.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa o finansowaniu jednostek samorządu lokalnego i regionalnego z 8.12.2017 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_12_127_2874.html, ustawa zmieniająca z 16.12.2022 r., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_12_151_2334.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Republika Czeska

Ustawa z 16.06.1993 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Czeskiej, https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa z 12.04.2000 r. o gminach, https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128# (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa z 12.04.2000 r. o krajach, https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129/zneni-20240101 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa z 29.06.2000 r. o ustaleniu dochodów budżetowych z niektórych podatków dla jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych państwowych funduszy celowych (ustawa o ustaleniu podatków budżetowych), https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-243 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa z 7.07.2000 r. o zasadach budżetowych dla budżetów terytorialnych, https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Republika Litewska

Ustawa z 3.02.1993 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Litewskiej, https://www.e-tar.lt/portal/en/legalAct/TAR.DEEB2C5600E3/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa o samorządzie terytorialnym Republiki Litewskiej z 7.07.1994 r., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa o jednostkach administracyjnych terytorium i ich granicach z 19.07.1994 r., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0120FD7BCFFC/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa o metodologii ustalania dochodów budżetów gminnych z 2.07.1997 r., https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F960F4CF3005/asr (dostęp: 16.04.2024 r.).

Republika Słowacka

Ustawa Słowackiej Rady Narodowej z 6.09.1990 r. o utworzeniu gmin, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1990/369/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa z 23.09.2004 r. o zasadach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/583/vyhlasene_znenie.html (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa z 24.10.2018 r. o Sądzie Konstytucyjnym Republiki Słowackiej oraz o zmianie i uzupełnieniu niektórych ustaw, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/314/20221201 (dostęp: 16.04.2024 r.).

Ustawa z 4.07.2001 r. o samorządzie wyższych jednostek terytorialnych (ustawa o regionach samorządowych), https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/ (dostęp: 16.04.2024 r.).

Rzeczpospolita Polska

Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

Ustawa z 29.04.1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.), uchylona.

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.).

Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).
Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107).
Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566).
Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 356 ze zm.).
Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).
Ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393).
Uchwała budżetowa m.st. Warszawy na 2023 r., nr LXXIV/2455/2022, Rady m.st. Warszawy z 15.12.2022 r.
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198).

Streszczenie i słowa kluczowe

Rola Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu zasad finansowania samorządu terytorialnego w Polsce na tle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej

Streszczenie

Monografia dotyczy niezmiennie aktualnego zagadnienia ustrojowych (konstytucyjnych) zasad finansowania samorządu terytorialnego i gwarancji z nich wynikających. Głównym jej celem jest przedstawienie i ocena roli sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej w kształtowaniu kluczowych ustrojowych zasad finansowania samorządu terytorialnego, tj. zasady samodzielności finansowej jednostek oraz zasady adekwatności dochodów do zadań jednostek, zwłaszcza podczas ustalania przez sądy dopuszczalnych, w świetle przepisów konstytucyjnych, warunków ich ograniczania, kryteriów, które sądy stosują, aby dokonać takiego ustalenia, oraz przesłanek naruszenia tych zasad. Monografia dotyczy regulacji i orzecznictwa sądów konstytucyjnych Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Czeskiej, Republiki Słowackiej oraz Republiki Chorwacji.

W książce postawiono dziewięć hipotez badawczych związanych m.in.: z kluczową rolą zasad adekwatności i samodzielności finansowej j.s.t. dla ustroju finansowego samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawa; z istotną rolą gwarancyjną sądów konstytucyjnych dla ochrony ustrojowych zasad finansowania j.s.t.; z szerokim uznaniem orzeczniczym tych sądów podczas oceny konstytucyjności ograniczeń ustrojowych zasad finansowania j.s.t.; z istotną powściągliwością polskiego Trybunału Konstytucyjnego w stwierdzaniu niekonstytucyjności tych ograniczeń oraz różnicami w kryteriach oceny dopuszczalności limitowania ustrojowych zasad finansowania j.s.t. przyjmowanych przez omawiane sądy.

Na potrzeby przeprowadzenia stosownych badań posłużono się metodą dogmatyczną i prawnoporównawczą. Badania opierały się w szczególności na systematycznym przeglądzie i analizie orzecznictwa oraz piśmiennictwa, m.in. podczas krajowych i zagranicznych kwerend naukowych.

Słowa kluczowe: finanse jednostek samorządu terytorialnego; finanse komunalne; finanse publiczne; samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego; zasada adekwatności; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej; Konstytucja Republiki Chorwacji; Konstytucja Republiki Czeskiej; Konstytucja Republiki Słowackiej; Konstytucja Republiki Litewskiej; Trybunał Konstytucyjny RP; Sąd Konstytucyjny Republiki Chorwacji; Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej; Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej; Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej

Summary and keywords

The role of the Constitutional Tribunal in shaping the principles of the financing of local government in Poland in the light of the case law of the constitutional courts of selected countries in Central and Eastern Europe

Summary

The monograph deals with the enduringly relevant issue of the systemic (constitutional) principles of the financing of local government and the guarantees arising therefrom. The main objective of the monograph is to present and evaluate the role of the constitutional courts of selected countries of Central and Eastern Europe in shaping the key, systemic principles of financing local government, i.e. the principle of the financial autonomy of local government units and the principle of the adequacy of revenues in relation to the tasks of local government, in particular when courts determine the constitutionally permissible conditions for their limitation, the criteria that courts use to make such a determination, and indications that these principles may have been violated. The monograph deals with the regulations and case law of the constitutional courts of the Republic of Poland, the Republic of Lithuania, the Czech Republic, the Slovak Republic, and the Republic of Croatia.

The monograph sets out nine research hypotheses related to, among others: the key role of the adequacy principle as well as the principle of financial autonomy of local units for the financial system of local government in a democratic state of law; the role of the constitutional courts in protecting the systemic principles of financing local government; the broad jurisprudential discretion of the constitutional courts when assessing the constitutionality of restrictions on the systemic principles of financing local government; the significant restraint of the Polish Constitutional Tribunal to find these restrictions unconstitutional, and the differences in the criteria for assessing the legality

of limiting the systemic principles of financing local government adopted by the constitutional courts in question.

For the purpose of conducting the appropriate research, a dogmatic and comparative legal method was used. In particular, the research was based on a systematic review and analysis of case law and literature, among others, during domestic and foreign academic research.

Keywords: finances of local government units; public finances; financial autonomy of local government units; principle of adequacy; Constitution of the Republic of Poland; Constitution of the Republic of Croatia; Constitution of the Czech Republic; Constitution of the Slovak Republic; Constitution of the Republic of Lithuania; Constitutional Court of the Republic of Poland; Constitutional Court of the Republic of Croatia; Constitutional Court of the Czech Republic; Constitutional Court of the Slovak Republic; Constitutional Court of the Republic of Lithuania.

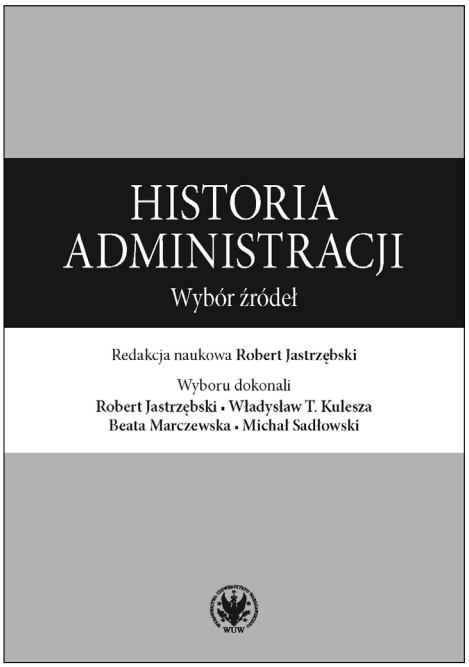
O Autorze

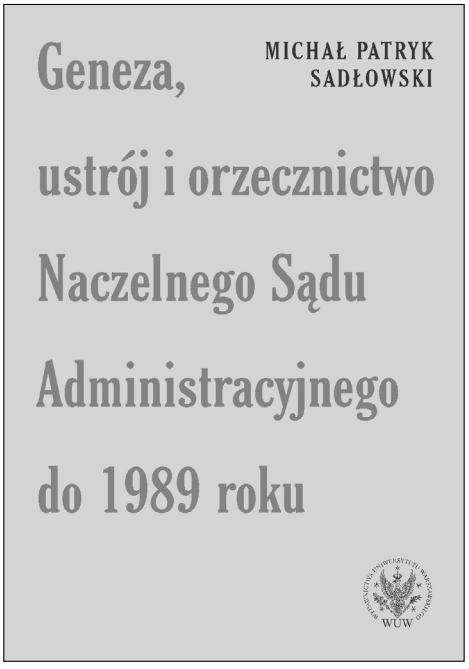


Bartłomiej Ślemp – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UW oraz Center for American Law Studies prowadzonego przez Emory University – School of Law, Georgia State University – College of Law oraz UW. Współpracownik Zakładu Praw Człowieka WPiA UW oraz laureat programu MNiSW „Diamentowy Grant" dla wybitnie uzdolnionych młodych naukowców; kierownik projektu badawczego „Finansowanie jednostek samorządu lokalnego w świetle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw europejskich".

Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na prawie konstytucyjnym, prawie administracyjnym i prawie finansów publicznych. Jest prelegentem na krajowych i międzynarodowych konferencjach naukowych, autorem publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa zamówień publicznych, samorządu terytorialnego oraz finansów publicznych. Od lat współpracuje z największymi kancelariami prawniczymi w Polsce, zajmując się tematyką przygotowania, realizacji i finansowania projektów infrastrukturalnych w Polsce. Wcześniej pracował m.in. w Sejmie i Senacie RP oraz odbywał staże w Parlamencie Europejskim i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.









Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
ul. Smyczkowa 5/7, 02-678 Warszawa
tel. 22 55 31 333
www.wuw.pl