


Marek Zubik\*

 <https://orcid.org/0000-0002-0634-3472>

# Konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie sądownictwa konstytucyjnego

1. Wśród kluczowych zasad zorganizowania demokratycznego państwa w otwartym społeczeństwie obywatelskim szczególne miejsce zajmuje pomocniczość (wstęp do Konstytucji RP)<sup>1</sup>. Właściwie realizowana w życiu państwowym jest ważnym elementem pakietu gwarancji zapewniających poszanowanie wolności i praw człowieka, zapobiega centralizacji władzy publicznej, a przez to zawłaszczeniu państwa przez konkretną osobę bądź bardzo wąską grupę. Tym samym stanowi jeden z głównych mechanizmów pozwalających na poprawne działanie demokratycznego ustroju oraz ochronę godności człowieka. Jest zwornikiem ustrojowych zasad dotyczących państwa oraz miejsca jednostki w demokratycznym społeczeństwie. Tak doniosłe znaczenie zasady pomocniczości nie może pozostawać bez wpływu na sposób odczytywania przepisów stanowiących części składowe tej zasady. Centralne miejsce zajmują tu niewątpliwie rozwiązania zapewniające należyte wykonywanie zadań przez instytucjonalne formy i podmioty działające w ramach tej zasady ustrojowej. W tym właśnie kontekście powinny być zatem widziane przepisy konstytucyjne powołujące do życia samorząd terytorialny na szczeblu gminnym, nakazujące prawodawcy wykreowanie innych jednostek tego samorządu (art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz przyznające im samodzielność (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

2. Chciałbym rozpocząć od ogólniejszej refleksji odnoszącej się do stanu badań polskiej nauki prawa konstytucyjnego na tematy tu rozważane. Zagadnienia związane z ustrojowymi kwestiami dotyczącymi miejsca jednostek samorządu

\* Prof. dr hab. Marek Zubik – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

1 Zob. np. M. Zubik, *Pomocniczość. Zasad ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityki państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 41–62 wraz z przywołaną tam literaturą.

terytorialnego (dalej j.s.t.) w ramach struktury władzy publicznej, podstawowymi kwestiami dotyczącymi rozdziału kompetencji między organami centralnymi/rządowymi a samorządem terytorialnym, czy wreszcie konstytucyjnymi gwarancjami oraz efektywnością mechanizmów ochrony niezależności j.s.t., od dawna obecne są w ramach badań i dyskursie polskich konstytucjonalistów<sup>2</sup>. Jednak wydaje się, że poświęciliśmy im nieproporcjonalnie mało miejsca. Być może wynika to do jakiegoś stopnia z faktu, że sprawy te pozostają na styku co najmniej dwu gałęzi prawa – prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, a w przypadku kwestii finansowania samorządu terytorialnego również na styku z prawem finansów publicznych. Jest kilka opracowań na temat ogólnej koncepcji samorządu, rozdziału kompetencji<sup>3</sup>, szczególnego statusu m.st. Warszawy<sup>4</sup>, problematyki prawa wyborczego i organów j.s.t.<sup>5</sup>, czy wreszcie zagadnień bliższych tematowi mojego opracowania, jak np. kwestia charakteru prawnego uchwał budżetowych<sup>6</sup>. Pozostaje jednak niedosyt co do opracowań ogólniejszych, aktualizujących spojrzenie na ustrojowe znaczenie samorządu terytorialnego, głównie w odniesieniu do sposobu wykonywania zadań przez centralne konstytucyjne organy państwa. Brak szerszej naukowej podbudowy dotyczącej założonej i możliwej do realizacji treści norm konstytucyjnych w tym zakresie powoduje pewne sprzężenie zwrotne. Jest ono niebezpieczne zarówno dla regulacyjnego znaczenia i nadrzędności Konstytucji RP, jak i zapewnienia samodzielności oraz właściwych podstaw funkcjonowania j.s.t. Chodzi mianowicie o naturalny i konieczny związek między ustaleniami nauki prawa konstytucyjnego a dalszym rozwojem innych gałęzi prawa, a także ukształtowaniem treści norm konstytucyjnych przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądownictwo, głównie administracyjne. W jakiejś mierze odpowiedzią na wszystkie te potrzeby był LXI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Dobroniu w listopadzie 2019 roku<sup>7</sup>. Wybór tej problematyki należy zatem uznać za bardzo trafny, a w świetle bieżących wydarzeń – również za bardzo aktualny.

2 Zob. np. opracowania zawarte w: *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, wraz z szeroko przywołaną tam literaturą i wyborem orzecznictwa.

3 M. Pisz, *Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia. Zintegrowane inwestycje terytorialne na tle konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.

4 Np. M. Bidziński, *Ustrój miasta stołecznego Warszawy*, Toruń 2018.

5 Np. J. Czerw, *Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)*, Lublin 2014.

6 M. Zubik, *Samorządowa uchwała budżetowa na tle ustrojowych zasad budżetowania. Wybrane zagadnienia legislacyjno-prawne*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 3, s. 17–33.

7 Podobnie dotyczy to LV Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego z maja 2013 r. w Toruniu. Zob. szerzej *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.

3. Nasze refleksje warto zacząć od próby przedstawienia podstawowych rozwiązań konstytucyjnych. Jest to istotne, gdyż kwestię konstytucyjnej podbudowy normatywnej zasad rządzących finansowaniem j.s.t. oraz gwarancji ich samodzielności w tym zakresie orzecznictwo TK zbudowało na podstawie przepisów, nie tylko zawartych w rozdziale siódmym Konstytucji, dotyczących samorządu terytorialnego.

Wszystkie instytucje publiczne – w myśl wstępu do Konstytucji RP – mają być zorganizowane tak, by działały sprawnie. Nie ma żadnego ustrojowego uzasadnienia, aby tę sferę władzy publicznej, którą stanowi samorząd terytorialny, wyłączyć spod tej zasady. Owa sprawność dotyczyć ma zarówno założeń konstrukcji prawnych dotyczących sposobu zorganizowania, kompetencji oraz finansowania j.s.t., ale także ustrojowej praktyki ich działania. Pierwszy element odnosi się do treści i jakości stanowionego prawa; drugi widziany być powinien w perspektywie realizacji m.in. zasady zaufania do państwa, zasady dobra wspólnego oraz prawa obywateli do dobrej administracji.

Od strony organizacyjnej Konstytucja RP przesądza, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego ma być gmina (art. 164 ust. 1), nakazując ustawodawcy wprowadzenie innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 2). Jak należy rozumieć, wśród gmin, a być może w ogóle wśród j.s.t., szczególną pozycję prawną i państwowotwórczą pełnić ma Warszawa, jako miasto stołeczne (art. 29).

W naturalny sposób podstawowym problemem ustrojowym jest rozdział kompetencji między organy administracji rządowej oraz administracji samorządowej. Wyznaczenie zakresu zadań j.s.t. będzie stanowiło punkt odniesienia dla szacowania potrzeb finansowych tak, by w ramach rzetelnego i sprawnego wykonywania funkcji władczych nie dochodziło do ograniczenia możliwości funkcjonowania j.s.t. ze względu na brak środków publicznych. Nie da się zatem rozdzielić rozważań dotyczących zakresu zadań od wyznaczenia poziomu finansowania j.s.t.

W myśl Konstytucji RP ustroj terytorialny państwa zapewnić ma decentralizację całej władzy publicznej (art. 15 ust. 1). W dodatku istotną część zadań publicznych ma być wykonywana w ramach decentralizacji władzy publicznej (art. 16 ust. 2). Przyjmuje ona domniemanie, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej mają być wykonywane przez j.s.t. jako ich zadania własne (art. 166 ust. 1) i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2).

Konstytucja RP nie odzwierciedliła wprost powiązania między zapewnieniem j.s.t. wykonywania przez nie istotnej części kompetencji (art. 16 ust. 2) z istotną częścią ich udziału w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1). Relatywizuje bowiem tę zależność do poziomu odpowiadającego „przypadającym im zadaniom”. Jednak jej przepisy nie pozostawiają tu zupełnej próżni. Po pierwsze, chociaż nie ustala jednoznacznie punktu wyjścia, nakazuje w ramach dokonywania zmian w zakresie zadań i kompetencji j.s.t. jednoczesne dokonywanie odpowiednich zmian w podziale środków publicznych. Zdaje się zatem sugerować nakaz zachowania pewnej proporcji między dodawaniem bądź ujmowaniem zadań

a właściwymi konsekwencjami również po stronie dochodów (art. 167 ust. 4). Po drugie, skoro zakres zadań, jakie mają wykonywać j.s.t. ma być „istotny”, to i ich udział w środkach publicznych musi odpowiadać temu poziomowi. Korekta może wynikać z innych zasad i norm konstytucyjnych – zasady pomocniczości (struktura pionowa wspólnot i sposobów zorganizowania życia społecznego), zasady solidaryzmu lub zasady sprawiedliwości społecznej. Konstytucyjnie wątpliwe byłoby natomiast ustawowe korygowanie wysokości środków własnych w taki sposób, aby zniechęcało to wspólnotę samorządową do własnego rozwoju. Nie ma bowiem interesu publicznego w obniżaniu jakości realizacji zadań własnych. Traciłyby też wówczas na spójności konstrukcje norm konstytucyjnych.

Konstytucja RP wskazuje typy przysporzeń dochodowych j.s.t., także w powiązaniu z budżetem państwa. Nie przesądza jednak konkretnych źródeł ich dochodów. To ustawodawca określić ma szczegółowo owe źródła. Dochodami j.s.t. mają być – w myśl Konstytucji RP – dochody własne tych jednostek oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2). Posłużyła się tu konstrukcjami znanymi z nauki prawa finansów publicznych. Pojęcia te, w ramach tekstu Konstytucji RP, funkcjonują jednak w innym środowisku prawnym niż w ramach ustawodawstwa zwykłego. Nie ma przeszkód, by pojęciom konstytucyjnym subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa nadać znaczenie autonomiczne, do pewnego stopnia niezależne od ustaleń nauki prawa administracyjnego, tak by jak najpełniej nabrały one gwarancyjnego charakteru, zapewniając niezależność j.s.t.

Wreszcie warto wspomnieć o jeszcze jednej sprawie. Samodzielność j.s.t. podlegać ma ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Odnosi się to do całości sfer samodzielności j.s.t. Spod sądowej ochrony samodzielności j.s.t. nie należy wyłączać sfery gromadzenia i wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na cele publiczne realizowane przez j.s.t. Zapewnienie odpowiedniego poziomu możliwości samofinansowania się j.s.t. jest niewątpliwie wyrazem ochrony ich samodzielności. Ta sfera zorganizowania życia samorządu powinna zatem również podlegać ochronie sądowej. Natomiast skoro ma to być ochrona sądowa, powinna być efektywna, a nie iluzoryczna<sup>8</sup>. Konstytucja RP nie dopuszcza takiego sposobu interpretowania mechanizmów ochrony sądowej, w tym wypadku niezależności finansowej j.s.t., by zasadę pomocniczości i decentralizacji uczynić fasadą, albo też sprowadzić je – w imię ważenia tej wartości z zasadą jednolitości (art. 3) i podziałem władz (art. 10) – do wydmuszki lub ładnej dekoracji ideowej.

---

8 Warto też analizować kwestię ustawowego ograniczania sądowej ochrony samodzielności j.s.t. Zob. np. M. Budziarek, *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10, s. 27–32.

4. Dokonując wykładni przepisów lub oceny stosowania norm konstytucyjnych odnoszących się do zjawisk ekonomicznych należy uwzględniać zarówno ustalenia nauk ekonomicznych, jak i rzeczywiste skutki finansowe, gospodarcze i społeczne jakie te normy wywołują. Inaczej przepisy takie stracą sens normatywny, a Konstytucja RP realne znaczenie dla systemu prawa. Kwestie określonych w Konstytucji gwarancji dla danego podmiotu, a odnoszących się do sfery finansowej, w sposób szczególnie wymagają, przy ocenie hierarchicznej zgodności norm, uwzględnienia zatem kontekstu, w jakim dokonuje się tej oceny. Sama Konstytucja RP dostrzega względną jedność finansów publicznych w ramach całego państwa. Po stronie dochodowej przewiduje wyłącznie ustawową formę dla regulowania sposobu gromadzenia i wydatkowania środków na cele publiczne (art. 216 ust. 1 w zw. z art. 168), jak i konsekwencje niebilansowania gospodarki budżetowej w postaci ogólnego, państwowego długu publicznego (art. 216 ust. 5). Trafnie i roztropnie ustrojodawca nie próbował tu na siłę wykreować normatywnej rzeczywistości, a odwrotnie – wkomponował rzeczywistość ekonomiczną w normy prawne.

Warto zatem przyrzeć się kondycji finansowej 2808 j.s.t.<sup>9</sup> na tle wybranych danych makroekonomicznych. Chciałbym przybliżyć podstawowe informacje na ten temat, starając się też uchwycić pewne trendy. Dane te dotyczą roku 2018. Informacje pochodzą natomiast ze sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej oraz informacji o wykonaniu budżetów j.s.t.<sup>10</sup> Przywołując wielkości statystyczne dla wydatków nie uwzględniałem realizacji programów i projektów z udziałem środków unijnych. Wreszcie podałem wielkości ekonomiczne w ich realnej wysokości, tzn. na podstawie rzeczywistego wykonania, a nie planu finansowego. Wyrażone są one głównie w mld zł.

5. Porównując zmiany w finansach publicznych między rokiem 2017 i 2018 warto wspomnieć, że w tym czasie budżet państwa zwiększył się o prawie 7%, deficyt budżetowy zmniejszył się ok 60%, państwowy dług publiczny wzrósł ponad 2%, dług sektora rządowego o niecałe 2%, dług sektora samorządowego o prawie 11%, a obsługa długu publicznego o ponad 7,5%. W tym też okresie ogółem dochody j.s.t. wzrosły o ponad 9,5%, najwięcej dotacje (14,5%). Pamiętać jednak należy, że w ramach dotacji j.s.t. otrzymują środki na wypłaty w ramach programu 500+. Tym samym z 71 mld zł dotacji prawie 23 mld to środki ściśle na ten program.

Zarówno strukturę dochodu j.s.t., jak i jego wysokość cechuje duża rozpiętość. W ramach dochodów, na żadnym szczeblu zorganizowania j.s.t. dochody własne nie przeważają: w gminach jest to – 23%, w miastach na prawach powiatu – 18%,

9 Pomijam tu kwestię powołania do życia podmiotu samorządowego ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730), cieszącego się swoją samodzielnością, także finansową (zob. rozdz. 6 i 7 tej ustawy).

10 Oba dokumenty zamieszczone na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018> (dostęp 26.01.2020).

w powiatach – 38%, a w województwach – 13%. W przypadku miast na prawach powiatu w strukturze dochodu dominuje subwencja ogólna 61%; w przypadku województw jest to odpowiednio 53%. Najwyższy dochód na mieszkańca był w gminie Kleszczów (woj. łódzkie) 43 900 zł oraz gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 14 300 zł. Najmniejszy zaś w gminach Bolesław (woj. małopolskie) – 3200 zł oraz Zawadzkie (woj. opolskie) – 3200 zł (dane za 2018 r.).

W ramach struktury wydatków, dominują wydatki bieżące. Największy udział wydatków majątkowych był w samorządach wojewódzkich. Wyniósł tam prawie 36%; najmniejszy zaś w powiatach – 8,2%.

W perspektywie bilansu j.s.t., we wszystkich typach jednostek zmiana w tych latach przyniosła niekorzystne tendencje. W 2018 roku albo pojawił się bilans ujemny, gdy jeszcze rok wcześniej go nie było (powiaty, miasta na prawach powiatu), albo pogłębił się poziom występującego już wcześniej niedoboru. Jedynie województwa w 2018 roku osiągnęły nadwyżkę nad wydatkami, ale także i w ich przypadku doszło do spadku jej wysokości. Na ogólną liczbę 2808 j.s.t. zadłużonych było 2698, z czego 112 powyżej 50% ich rocznych dochodów. Na 2412 gmin zadłużonych było 2310 z tego 90 w wymiarze ponad 50% ich dochodu. Zadłużone były wszystkie województwa oraz miasta na prawach powiatu (66), a także zasadnicza większość powiatów (306 z 314). Charakterystyczna jest duża rozpiętość poziomu zadłużenia miast. Jastrzębie-Zdrój zadłużone było na poziomie 6,7%, Bielsko-Biała 9,6%, a Świnoujście 9,8% rocznych dochodów. Natomiast do trzech najbardziej zadłużonych miast należały: Krosno – 70%, Toruń – 78% oraz Wałbrzych – prawie 95% rocznego budżetu<sup>11</sup>.

6. Samodzielność finansowa jakiegokolwiek organu państwa odnosi się głównie do oceny zakresu wpływu Rady Ministrów przy planowaniu wydatków lub niekiedy też dochodów danego podmiotu. Owa samodzielność nie idzie tak daleko, aby – o ile mowa jest o poziomie ogólnokrajowym – przełamać konstytucyjną kompetencję Rady Ministrów do ustalenia projektu ustawy budżetowej (art. 221 Konstytucji RP), czy kompetencji Sejmu do corocznej autoryzacji budżetu państwa w formie uchwalenia ustawy budżetowej (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP). Jakakolwiek niezależność finansowa, mająca nawet podstawy konstytucyjne, nie jest jednak absolutna ani niczym nieograniczona. W perspektywie samorządu terytorialnego istotne jest, szanując zasadę pomocniczości, że Polska pozostaje państwem jednolitym, tak co do struktury, jak i form sprawowania w niej władzy.

11 A. Cieślak-Wróblewska, *Rozwój finansowany długiem*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Życie regionów”, z 1.07.2019 r., s. R2; H. Orzechowski, *Najbogatsze gminy dzieli przepaść od najbiedniejszych*, „Gazeta Wyborcza” dodatek „Ekonomia” z 31.07.2019 r., s. 10; A. Sójka, *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 7–8, s. 19–49.



Konstytucja RP nie formułuje zasady niezależności gospodarki budżetowej j.s.t. Czyni coś wręcz przeciwnego. Nakazuje przewidzieć corocznie w budżecie państwa subwencję ogólną i dotacje celowe dla j.s.t. (art. 167 ust. 2). Rdzeniem jednak samodzielności finansowej j.s.t. jest przekazanie tym podmiotom kompetencji do ustalenia wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168), sposobu wykorzystania dochodów własnych (choć nie ich źródeł) oraz wydatków. Ustalenie szczegółowego planu wydatków j.s.t. dokonuje się nie poprzez budżet państwa, a samodzielnie w drodze przyjęcia uchwał budżetowych przez j.s.t. Jest to zatem niezależność o charakterze względnym, pozostająca pod zewnętrzną kontrolą – regionalnych izb obrachunkowych (art. 171 ust. 2), NIK (art. 203 ust. 2), a pośrednio także Prezesa Rady Ministrów i Sejmu (art. 171 ust. 3).

Samodzielność finansowa o charakterze względnym to oczywiście nie to samo, co autonomia względem państwa danego organu lub podmiotu. Przyjęcie tej ostatniej koncepcji byłoby nieporozumieniem. Wszystkie organy władzy publicznej, nawet cieszące się niezależnością względem Rady Ministrów, są częścią państwa tak w szerokim, jak i wąskim rozumieniu (władze centralne) tego pojęcia. Cieszą się natomiast określoną w prawie i gwarantowaną najczęściej normami Konstytucji RP sferą chronionej samodzielności względem administracji rządowej.

7. Jeżeli przyjmiemy prawdziwość poglądu, że Konstytucja RP wyraża nakaz urzeczywistnienia i rozwoju jej norm<sup>12</sup>, to w szczególności nakaz ten odnosi się zarówno do sądów, jaki i innych organów państwa, w tym przede wszystkim do Trybunału Konstytucyjnego. Punktem wyjścia postanowiłem zatem uczynić dotychczasowe ustalenia orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego dotyczące samodzielności finansowej j.s.t. z pierwszego dwudziestolecia obowiązywania Konstytucji z 1997 roku. Spróbuję wskazać pewne nurty rozwojowe w orzecznictwie oraz ograniczenia jakie napotkał TK. Chciałbym odwołać się głównie do trzech wypowiedzi Trybunału. Wszystkie odnosiły się do mechanizmu wyrównywania poziomu dochodów j.s.t. w skali kraju, czyli tzw. janosikowego. Chodzi mi tu o wyrok z dnia 31 stycznia 2013 roku<sup>13</sup>, postanowienie z dnia 26 lutego 2013 roku<sup>14</sup> oraz wyrok z dnia 4 marca 2014 roku<sup>15</sup>.

12 Zob. np. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 139–165; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019, s. 51.

13 Wyrok TK z dnia 31.01.2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 7.

14 Postanowienie TK z dnia 26.02.2013 r., S 1/13, OTK ZU 2013, nr 2/A, poz. 22.

15 Wyrok z dnia 4.03.2014 r., K 13/11, OTK ZU 2014, nr 3/A, poz. 28. Nie doszło jednak do poprawnego wykonania wyroku o sygn. K 13/11. Ustawodawca na lata 2015–2021 faktycznie podtrzymał mechanizm redystrybucji samorządowych środków finansowych uznany przez TK za niekonstytucyjny. Być może pewnym wytłumaczeniem tej sytuacji jest istotna okoliczność faktyczna. Ponieważ płatnikiem netto w tym mechanizmie jest tylko województwo mazowieckie, postawie wybrani z okręgów z innych województw nie byli skłonni poprzeć projektów zmniejszających wpłaty. Górę wzięło przywiązanie deputowanych do własnych

8. Warto rozpocząć od wskazania kilku ogólnych tez wynikających ze wspomnianego dorobku Trybunału Konstytucyjnego. W perspektywie zasady podziału władz nie ulega wątpliwości kompetencja władzy ustawodawczej do podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny. Ustawodawca ma tu szeroki margines swobody co do alokacji środków finansowych przeznaczonych na cele publiczne. Powinien jednak zachować odpowiednią proporcję między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań (wyrok K 14/11, pkt 5.2.2 uzasadnienia). Przepis art. 167 ust. 1 Konstytucji RP nie może być wszakże rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Znaczenie tego przepisu i wyprowadzonej z niego normy ma zatem charakter względny, uzależniony od wielu czynników, również pozakonstytucyjnych (wyrok K 14/11, pkt 5.3.2 uzasadnienia). Ustawodawcy przysługuje szeroki margines swobody także przy dokonywaniu zmian sposobu zapewnienia źródeł pokrycia wydatków związanych z realizacją zadań publicznych należących do właściwości j.s.t. Są tu wszakże pewne granice. Prawne modyfikacje są dopuszczalne tak długo, jak w ich wyniku „nie zachodzą oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów”, „nie przekreślą one odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych”, „nie naruszają w drastyczny sposób samodzielności finansowej” oraz całości kształt źródeł dochodów przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego zapewnia tym jednostkom udział w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań, ani nie prowadzą do faktycznego przekreślenia znaczenia dochodów własnych (wyrok K 14/11, pkt. 5.5.2 i 5.2.3 uzasadnienia).

9. Punktem wyjściowym dla wskazania zakresu własnej kompetencji przez Trybunał w przypadku orzekania o hierarchicznej zgodności norm odnoszących się do samodzielności finansowej j.s.t. jest uznanie, że nie należy do niego kontrola decyzji dotycząca podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny w perspektywie trafności tego podziału. Wskazuje na brak właściwego instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady wynikającej z art. 167 ust. 1 Konstytucji (wyrok K 14/11, pkt 5.2.3 uzasadnienia). Ponadto, jak podkreśla TK, kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień

---

kręgów elektoratów, a nie troska o dobro wspólne całego Narodu, który mają reprezentować (art. 104 Konstytucji). Zob. np. rozdział 8a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966), zatytułowany *Zasady ustalania dla województw w latach 2015–2021 części regionalnej subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa, rezerwy subwencji ogólnej oraz dotacji celowej*. Szerzej B. Ślemp, *O (nie)wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego mechanizmu wyrównania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego – analiza konstytucyjna*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 4, s. 9–20.



szczególnie skomplikowanych. Oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań jest najczęściej niemożliwe (wyrok K 14/11, pkt 5.2.3 uzasadnienia).

W sytuacji rozpatrywania wniosków w sprawie kontroli konstytucyjności regulacji wyznaczających poziom dochodów bądź zmieniających zakres zadań bez odpowiedniego zabezpieczenia źródeł ich sfinansowania przyjęto w orzecznictwie TK trzy główne tezy pozwalające dokonać takiej oceny. Chodzi tu o zasady: adekwatności, prymatu dochodów własnych, braku autonomii czy samofinansowania się j.s.t. oraz kreatywności.

**9.1. Zasada adekwatności.** Została ona przejęta w orzecznictwie TK wprost z nauk o finansach publicznych<sup>16</sup>. Za jej normatywną podbudowę wskazuje się art.167 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał uznaje, że zasada ta ma dwa oblicza. Przede wszystkim rozumiana jest jako konstytucyjna dyrektywa programowa. W tym rozumieniu adresowana jest przede wszystkim do ustawodawcy. To na nim ciąży obowiązek przyjęcia rozwiązań gwarantujących optymalne dostosowanie poziomu finansowania j.s.t. do wykonywanych przez nie zadań (wyrok K 14/13, pkt 5.2.3 uzasadnienia). Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna obejmuje dużo węższy zakres. Sprowadza się ją do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Zatem tylko w tym sensie ma praktyczne znaczenie w procesie hierarchicznej kontroli norm, stanowiąc wzorzec tej kontroli (wyrok K 14/13, pkt 5.2.3 uzasadnienia). Trybunał wychodzi z założenia, że nie może określić „właściwego” czy też „optymalnego” poziomu realizacji zadań ciężących na j.s.t. Nie jest on władny ustalić, jaki poziom środków byłby właściwy. „Poza sytuacjami oczywistej i rażącej niewspółmierności źródeł dochodów w stosunku do nałożonych zadań publicznych (tak bywa bardzo rzadko), trudno byłoby badać rzeczywistą realizację gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji” (wyrok K 14/11, pkt 5.2.3 uzasadnienia). Zgodnie z treścią zasady adekwatności, przekazaniu poszczególnym samorządom zadań publicznych powinno towarzyszyć odpowiednie wyposażenie ich w dochody publiczne. Oznacza to jednak, że odmiennie ukształtowany katalog zadań wykonywanych przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie może wymagać przyjęcia odpowiednich różnic w systemie dochodów tych poszczególnych j.s.t. (wyrok K 13/11, pkt 7.3 uzasadnienia). Ocena konkretnych mechanizmów prawnych dokonywana powinna być zatem odrębnie w odniesieniu do każdego szczebla j.s.t., a wynik tej oceny może być odmienny w zależności od tego, którego podmiotu dotyczy (wyrok K 13/11, pkt 7.3 uzasadnienia).

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat znaczenia tej zasady w nauce prawa finansów publicznych zob. np. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.

**9.2. Zasada prymatu (istotności poziomu) dochodów własnych j.s.t.** Przepisy konstytucyjne dotyczące samodzielności finansowej j.s.t. – art. 167 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP – należy odczytywać w powiązaniu z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Z tego ostatniego przepisu wynika zasada wykonywania „istotnej części zadań publicznych” przez samorząd terytorialny „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Skoro tak, to każda j.s.t. 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”). Natomiast mechanizmy prawne odnoszące się do ustalenia poziomu dochodów j.s.t., również w przypadku mechanizmów korygujących nadmierne różnice występujące w praktyce pomiędzy poszczególnymi podmiotami, muszą być tak kreowane, aby po ich zastosowaniu nadal zawierały gwarancje zachowania istotnej części dochodów własnych na realizację ich zadań własnych (wyrok K 13/11, pkt 9.1.3 uzasadnienia).

Konstrukcja, której założeniem jest wyrównywanie dochodów poszczególnych j.s.t. w skali kraju, nie może prowadzić u podmiotów będących płatnikami w ramach tego systemu, do spadku tychże dochodów poniżej przeciętnej wysokości dochodów w całym tym systemie. Byłoby to sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi, które stanowią uzasadnienie jego istnienia, tj. zasadą solidarności i zasadą dobra wspólnego. Jeśli poziom dochodów na mieszkańca, w wyniku zastosowania wtórnego mechanizmu wyrównawczego, spadłby poniżej przeciętnej, prowadziłoby to do naruszenia interesów członków danej wspólnoty samorządowej oraz obniżenia możliwości finansowania ich potrzeb kosztem pozostałych j.s.t. (zakaz zubożania j.s.t.). Trybunał domaga się również, by kreowane przez ustawodawcę mechanizmy odnoszące się do dochodów przeznaczanych na cele publiczne realizowane przez j.s.t. uwzględniały faktyczne skutki finansowe. Dotyczy to szczególnie takich mechanizmów, które związane są ze zjawiskami cyklicznymi. Im bardziej mechanizm ten wrażliwy jest na fazy koniunktury i dekonunktury, w tym większym stopniu ustawodawca zobowiązany jest do uwzględnienia negatywnych skutków tych trendów, szczególnie gdy sam mechanizm może odwoływać się do wielkości sprzed faktycznie występującej fazy cyklu (wyrok K 13/11, pkt 9.1.3 uzasadnienia). W przeciwny razie mechanizm prawny wykreowany przez ustawodawcę – w tym wypadku wyrównawczy – prowadziłby do acyklicznego zniekształcenia faktycznych zjawisk kształtujących bieżący poziom dochodów j.s.t. i tym samym gwałciłby konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej j.s.t. Wreszcie mechanizmy te muszą odwoływać się do jasnych i jednolitych kryteriów, być obiektywne i przejrzyste, biorąc pod uwagę możliwe cały katalog dochodów oraz potrzeb finansowych, oraz potencjał dochodowy i ekonomiczny j.s.t. (wyrok K 13/11, pkt 9.1.5 uzasadnienia). Ograniczenia i uszczuplenia w uzyskiwanych dochodach przez j.s.t. powinny zaś spełniać kryteria niezbędności i proporcjonalności (wyrok K 13/11, pkt 9.1.5 uzasadnienia).

**9.3. Brak autonomii lub zasady samofinansowania się j.s.t.. Zasada kreatywności.** W orzecznictwie TK rozważany był problem, czy regulacje konstytucyjne dotyczące samodzielności j.s.t. oznaczają autonomię finansową tych podmiotów władzy, a nawet jeżeli nie, to czy przynajmniej obowiązek takiego ustalenia wysokości dochodów własnych j.s.t., by mogły one całkowicie sfinansować ciężące na nich zadania. W obu wypadkach odpowiedź była negatywna. W orzecznictwie TK nie budzi wątpliwości teza, że ustrój terytorialny Polski oparty jest na zasadzie decentralizacji, a nie autonomii. Konstytucyjnie przewidziana samodzielność finansowa j.s.t. nie jest tożsama z autonomią finansową (zob. np. wyrok K 40/02<sup>17</sup>, pkt 5 uzasadnienia). Nawet w przypadku uznania danego zadania za zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, nie pozwala to przyjąć nieograniczonej autonomii j.s.t., zarówno do określania zasad, form, jak i finansowania realizacji tego zadania (tak np. wyrok K 17/12, pkt 2.3 uzasadnienia).

Wydawało się, że być może Trybunał odmiennie oceniłby problem, gdyby dotyczyło to wykonywania wyłącznie zadań własnych lub też zadań zleconych. Ostatecznie jednak, nawet w przypadku zadań ogólnokrajowych zleconych do wykonywania przez j.s.t., nie ukształtował się w orzecznictwie trybunalskim pogląd, o konieczności sfinansowania ich w całości z budżetu państwa. Brak takiego postawienia sprawy musiał oznaczać kres realnych możliwości poszukiwania w Konstytucji RP skutecznych mechanizmów ochrony samodzielności finansowej j.s.t., w ramach hierarchicznej zgodności norm realizowanej przez TK. Co prawda TK uznaje, że zadania własne winny być zasadniczo finansowane z dochodów własnych i subwencji, to jednocześnie pozostawił swobodę oceny wyboru modelu ich finansowania: albo samofinansowanie, albo współfinansowanie poprzez budżet państwa. Co więcej, ocenę wyboru konkretnego modelu uznał za pozostającą poza kognicją Trybunału<sup>18</sup>.

Tutaj należy zwrócić uwagę na pewien problem, który może rodzić nieporozumienie. Jest pewna subtelna różnica w pojmowaniu treści konstytucyjnej zasady samofinansowania j.s.t. Pierwsze podejście zakłada, że źródła finansowania j.s.t. powinny być ustalone w takiej wysokości, aby zadania własne j.s.t. mogły w pełni samodzielnie sfinansować, z zachowaniem oczywiście zasady gospodarności. Jedynie przejściowo, w sytuacji długotrwałej dekoniunktury środki powinny te zostać uzupełniane z budżetu państwa do wymaganej wysokości tak, by j.s.t. nie musiały realizować zadań własnych poprzez generowanie strukturalnego deficytu. Nie muszą to być jednak wyłącznie środki własne, byle przysporzenia z budżetu państwa były w formie prawnej, które pozostawiają j.s.t. chociaż względną swobodę ich rozdysponowania. Tak rozumiana zasada zakłada przyjęcie domniemania obowiązku ustawodawcy wykazania zapewnienia przez niego odpowiedniego poziomu finansowania potrzeb finansowych j.s.t., a nie konieczność przeprowadzenia

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 4.05.2004 r., K 40/02, OTK ZU 2004, nr 5/A, poz. 38.

<sup>18</sup> Por. np. wyrok TK z dnia 25.07.2006 r., K 30/04, OTK ZU 2006, nr 7/A, poz. 86, pkt 3 uzasadnienia.

niewątpliwego dowodu ze strony j.s.t., że całokształt poziomu ich finansowania jest trwale nieadekwatny. Drugie podejście zakłada z kolei, że samofinansowanie to ustalenie źródeł dochodów j.s.t. w taki sposób, by wszystkie ich zadania własne musiały zawsze nadawać się do sfinansowania w ramach środków własnych. Zadania zlecone natomiast muszą być zawsze w całości sfinansowane z budżetu państwa, bez angażowania środków własnych. Kluczowe jest zatem wskazanie na kim i w jakim zakresie ciąży obowiązek wykazania, że w ramach całego systemu finansowania j.s.t. nie jest możliwe wykonywanie ich zadań własnych w ramach przeznaczonych na ten cel środków publicznych. Wydaje się, że pierwsze podejście nie tylko mieściłoby się w ramach treści wyznaczonej przez art. 167 Konstytucji RP, ale też najpełniej realizowałoby zarówno jego znaczenie gwarancyjne, jak i harmonizowało spojrzenie na całe państwo i miejsce w nim samorządu terytorialnego. Takie rozumienie samodzielności nie wyłączało konieczności widzenia zasady samodzielności finansowej j.s.t. na tle ogólnej sytuacji ekonomicznej całego państwa i pozwalało przejściowo zaakceptować nawet generowanie deficytu po stronie j.s.t. przy wykonywaniu ich zadań własnych. Nawet jednak pierwsze, węższe, rozumienie zasady samofinansowania j.s.t. nie przyjęło się w orzecznictwie TK.

Tekst Konstytucji RP ani orzecznictwo TK dają podstaw do przyjęcia zasady samofinansowania się j.s.t. także z jeszcze jednej przyczyny. Samorząd terytorialny stanowi część całej władzy publicznej w państwie. Tym samym w przypadku niepowodzeń finansowych j.s.t. to państwo staje się ostatecznym gwarantem sfinansowania zaciągniętych przez nie zobowiązań.

**9.4. Zasada kreatywności.** Orzecznictwo trybunalskie w przypadku oceny całokształtu przepisów dotyczących realizacji przez j.s.t. ciężących na nich zadań, w tym ich finansowania, w innym miejscu postawiło natomiast punkt ciężkości. Zaczęto badać zachowanie przez ustawodawcę zasad „samodzielności” i „kreatywności” j.s.t. Wydaje się jednak, że pojęcie „samodzielności”, używane w takim kontekście, jest czymś nieco odmiennym, zakresowo węższym, niż to użyte w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Aby spełnione zostały kryteria wskazane w orzecznictwie TK, dotyczące norm odnoszących się do finansowania j.s.t., ustawodawca musi pozostawić im odpowiedni margines swobody przy wykonywaniu danego zadania (zob. np. wyrok K 17/12<sup>19</sup>, pkt 2.3 uzasadnienia). Stopień owej „samodzielności” i „kreatywności” jest różny, w zależności od tego, jaki charakter ma dane zadanie w perspektywie „zaspokajania potrzeb wspólnoty” (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Największy stopień samodzielności ma być zapewniony w przypadku zadań własnych, które samorząd ma możliwość wykonywania, co do zasady, bez ingerencji organów państwa oraz w sposób kreatywny, z jednoczesną możliwością przeznaczenia uzyskiwanych z nich dochodów jako źródła ich finansowania.

19 Wyrok TK z dnia 28.11.2013 r., K 17/12, OTK ZU 2013, nr 8/A, poz. 125.

Od strony Konstytucji RP istotą zadania własnego jest to, że jego finansowanie ma mieć charakter „samodzielny” i „kreatywny”, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji danego zadania (zob. np. wyrok K 34/16<sup>20</sup>, punkt 4.2.1 uzasadnienia). Również jednak w przypadku zadań zleconych nie wolno wyłączyć całkowicie elementu „kreatywności” samorządu przy ich wykonywaniu. Odnosi się on jednak wówczas do trybu i sposobu zaspokajania potrzeb zbiorowych, a nie do zakresu i istotnej treści samego zadania (np. wyrok K 34/16, punkt 4.2.2 uzasadnienia).

Trybunał dostrzega zróżnicowane konsekwencje przyjęcia przez ustawodawcę danego modelu finansowania zadań własnych j.s.t., szczególnie w przypadku zmian co do zakresu, form oraz finansowania tych zadań. Przyjęcie formy finansowania w postaci dotacji celowej, pozwalać ma na ocenę, czy środki przyznane w ustawie budżetowej na ten cel są odpowiednie do zakresu zadań. Wadą z kolei jest uzależnienie samorządu od władz centralnych, które w ten sposób nabywają m.in. prawo nadzoru nad sposobem wykorzystania dotacji, a przez to też wykonania samego zadania. Ostatecznie wybór sposobu finansowania zadań własnych pozostaje jednak w gestii swobody politycznej ustawodawcy (wyrok K 30/04, pkt 3 uzasadnienia).

Trybunał wychodzi niekiedy z założenia, że z istoty zadania własnego wynika konieczność zapewnienia jego finansowania, który pozwoli na „samodzielny” i „kreatywny” sposób wykonywania tego zadania. Organy samorządu muszą mieć wówczas zagwarantowane prawo decydowania w realnym zakresie i sposobie realizacji takiego zadania oraz jego finansowania (zob. np. wyrok K 4/17<sup>21</sup>, pkt 3.4.2 uzasadnienia). Gdy zadanie przekazane do realizacji j.s.t. ma charakter mieszany, czyli ze względu na charakter lub zasięg terytorialny (np. ochrona zdrowia) nie da się go zaliczyć w odniesieniu do danego szczebla samorządu terytorialnego do niewątpliwie zdania własnego tej j.s.t., TK domaga się, by całokształt norm związanych z realizacją tego zadania odpowiadał kryteriom „samodzielności” i „kreatywności”. Wówczas ustawodawca nie może poprzestać na określeniu tylko pewnych obowiązków ciążących na j.s.t., przy pozbawieniu ich kompetencji polegających na możliwości prowadzenia polityki w danej dziedzinie życia społecznego (zob. np. wyrok K 4/17, pkt 3.4.2 uzasadnienia).

**10.** W praktyce orzecniczej, być może ze względu na brak odpowiednich wniosków do TK lub nieadekwatność argumentacji odnoszącej się do zawartych w nich zarzutów, nie rozstrzygnięto szeregu istotnych kwestii dotyczących podstaw finansowej samodzielności samorządu terytorialnego. Na tym tle nie zaskakuje też, że nie doszło to wypracowania stanowiska na przykład co to tego, na ile normy konstytucyjne nakazują prawodawcy zagwarantowanie długookresowej płynności

20 Wyrok TK z dnia 13.13.2018 r., K 34/16, OTK ZU 2019, seria A, poz. 2.

21 Wyrok TK z dnia 20.11.2019 r., K 4/17, OTK ZU 2019, seria A, poz. 67 i cytowane tam wcześniejsze orzeczenia.

finansowej j.s.t.<sup>22</sup> (zasada stabilizacji), nie ukształtował się również pogląd co do oceny konstytucyjności zmniejszania dochodów bez redukcji zadań własnych j.s.t.. Jest to tym ciekawsze, że dobiegamy ćwierćwiecza obowiązywania Konstytucji z 1997 roku. Było zatem już dość czasu i praktycznych sytuacji, aby takie problemy znalazły odbicie w wypowiedziach Trybunału.

Były też powody związane z kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego. Przywoływano tu dwa problemy. Trybunał podniósł tak wysoko poprzeczkę wnioskodawcom co do udowodnienia sytuacji braku możliwości sfinansowania zadań powierzonych samorządowi terytorialnemu, że okazała się ona niemożliwa do przekroczenia. Drugim z podawanych powodów, który miał rzekomo powstrzymać Trybunał przed śmielszym sięganiem po przepisy konstytucyjne dotyczące ochrony samodzielności finansowej j.s.t., brak dostatecznych instrumentów do rozstrzygania tego typu spraw. W mojej ocenie była to jednak bardziej bariera mentalna niż instytucjonalno-ustrojowa. Po 2017 roku doszła jeszcze jedna doniosła okoliczność. Osoby pełniące stanowiska w organach władzy publicznej doprowadziły do zniszczenia autorytetu społecznego TK<sup>23</sup>, a tym samym siły oddziaływania jego orzecznictwa na rzeczywistość. Zerodował też konieczny dystans między decyzjami politycznymi w Sejmie a wewnętrzną niezależnością przy ocenie konstytucyjności nowych pomysłów ustawodawczych. Pozostawiając jednak na boku te obserwacje socjologiczne warto odnieść się do obu wspomnianych wyżej problemów.

**11.** Wysoki stopień rygoryzmu ze strony TK co do spełnienia kryteriów uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności rozwiązań dotyczących finansowania j.s.t ma wymiar procesowy. Stał się jednak problemem w perspektywie dostępu do merytorycznego rozstrzygnięcia TK. Przełożył się również na efektywność regulacyjną samej Konstytucji RP. W przypadku wniosku, w którym kwestionuje się konstytucyjność rozwiązań dotyczących finansowania j.s.t., z zarzutem braku określenia dostatecznej ich wysokości, Trybunał Konstytucyjny domaga się, by wnioskodawca wykazał, że stosowanie kwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całość źródeł dochodów nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych „odpowiednio” do przypadających im zadań. TK nałożył na wnioskodawców obowiązek przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ów ogólny poziom dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych (np. wyrok K 14/11, pkt 5.2.2 uzasadnienia). Bardzo wyraźnie zaznaczono – co akurat nie budzi szczególnych wątpliwości w perspektywie merytorycznej oceny konstytucyjności przepisów, niemniej ma niebagatelne

22 Por. E. Chojna-Duch, *Nie grajcie samorządami*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Rzecz o polityce” z 26.06.2019 r., s. A5.

23 Zob. wypowiedź rzecznika prasowego Komisji Europejskiej C. Wiganda z 24.01.2020 r., <https://www.reuters.com/article/us-poland-eu/eu-moves-to-freeze-polish-law-aimed-at-muzzling-judges-idUSKBN1ZN0XB> (dostęp 26.01.2020).



znaczenia od strony dowodowej – że wykazanie niewystarczającego poziomu dochodów j.s.t. zapewniającego optymalne realizowanie wszystkich ich zadań publicznych, samodzielnie nie przesądza o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji RP<sup>24</sup>. Trybunał podniósł jednak wymagania jeszcze wyżej. Wnioskodawca nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody j.s.t. nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (wyrok K 14/11, pkt 5.2.2 uzasadnienia). Dowód ten wymaga nie tylko przedstawienia informacji, które posiada dana j.s.t. ale też i tych, które są poza nią. Musi wówczas pozyskać dane z dokumentów innych podmiotów, co niekiedy jest możliwe do zebrania, szczególnie w trakcie trwania roku budżetowego. Wreszcie, trudność z przeprowadzeniem takiego dowodu mogą mieć inne podmioty, którym Konstytucja RP dała czynną legitymację procesową przed TK (art. 191 ust. 1 Konstytucji RP). Te podmioty najczęściej nie będą dysponowały tak szczegółowymi informacjami na temat rzeczywistości finansowej wszystkich j.s.t. w kraju, co uniemożliwi im najpewniej w ogóle złożenie wniosku. Nie wydaje się też celowe zbieranie takiej ilości informacji. Trybunał Konstytucyjny nie byłby bowiem w stanie zweryfikować na ich podstawie spełnienia kryterium, które sam wyznaczył. Kryteria, których spełnienia oczekuje TK nie wydają się też być proporcjonalne w perspektywie procesowej. Prawdą jest natomiast, że współgrają z przyjętym domniemaniem konstytucyjności prawa. Jednakże wynika to raczej z braku możliwości wykazania zajścia okoliczności, których oczekuje Trybunał, niż z roztropnego wyznaczenia jasnej granicy między tym, co stanowi istotę hierarchicznej kontroli norm a potrzebą efektywnej ochrony samodzielności finansowej j.s.t. No i na koniec warto byłoby przypomnieć jeszcze jedną kwestię. Sprawiedliwość proceduralna domaga się, aby oczekiwania organu sądowego co do przeprowadzenia dowodu były rozsądne. Nie należy oczekiwać dowodu niemożliwego lub skrajnie trudnego do wykonania. Stanowi to wówczas barierę w dostępie do sądu i merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

**12.** Brak szerszego wykorzystania konstytucyjnych mechanizmów gwarancyjnych dotyczących poziomu finansowania j.s.t. TK dostrzega w dostępnych mu środkach orzeczniczych. Konieczne wydaje się zatem ich uzupełnienie o nowe metody wykorzystywane w procesie hierarchicznej kontroli norm determinujących wysokość źródeł dochodów j.s.t. Odpowiednie wydają się być tu dwie. Mianowicie: metodę kolejnych przybliżeń oraz metodę porównania analogicznych wielkości makroekonomicznych.

Pierwsza z nich, czyli metoda kolejnych przybliżeń, odwołuje się do klasycznej i najprostszej z metod dowodzenia prawdziwości twierdzeń znanych chociażby w logice. W pełni nadaje się do wykorzystania w naukach dotyczących norm

24 Por też wyrok TK z dnia 6.03.2019 r., K 18/17, OTK ZU 2019, seria A, poz. 10, pkt 4.3 uzasadnienia.

prawnych, również w przypadku norm planowych, powiązanych z wielkościami makroekonomicznymi. W procesie dowodzenia nie ustala się wówczas, ile wynosić ma limit wyznaczający granicę, poza którą określone w prawie wielkości są przekroczone bądź niedoszacowane. Wystarczające jest wskazanie, że konkretna wysokość czy relacja wartości są konstytucyjnie dopuszczalne bądź niedopuszczalne. Przyjęcie takiej perspektywy, nawet w przypadku orzeczenia o niekonstytucyjności dotychczasowego rozwiązania, pozostawia ustawodawcy swobodę ustalenia nowej regulacji. Ustawodawca jest jedynie ograniczony ustaleniem, że wielkość dotychczasowa okazała się pozostawać poza tym, co dopuszcza Konstytucja RP. Ten element wspomnianej tu metody dowodowej może być z pewnością uznany za szczególnie zaletę w perspektywie wątpliwości ustrojowych podnoszonych do tej pory przez TK. Nie wymaga bowiem wskazania wysokości środków, jakie konkretna j.s.t. powinna otrzymać. Wystarczające jest uznanie, że dane rozwiązanie pozostaje już poza zakresem swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Drugą z takich pomocniczych metod orzeczniczych to metoda porównania ze sobą wielkości makroekonomicznych. Warto dodać, że była ona niekiedy stosowana przez TK, niemniej bez podkreślania tego w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. Ocena mechanizmu finansowania j.s.t. może być dokonywana m.in. poprzez dokonanie porównania wielkości makroekonomicznych dotyczących całego państwa oraz ich odpowiedników z poziomu danego rodzaju jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji, kiedy deficyt budżetu zmniejsza się, a po zmianie zakresu kompetencji bądź mechanizmu finansowania deficyt sektora samorządowego rośnie (oczywiście po stosownym skorygowaniu ocenianych wielkości, np. z pominięciem pewnego rodzaju wydatków, chociażby inwestycyjnych po stronie j.s.t., czy jednorazowych dochodów budżetu państwa), należałoby wówczas oczekiwać od ustawodawcy silniejszego uzasadnienia, że poprawnie dokonał zmian w prawie, z uwzględnieniem konsekwencji wynikających z ochrony samodzielności finansowej j.s.t. Byłby to ważny argument za brakiem odpowiedniego wyważenia wartości konstytucyjnie chronionych w przyjętych rozwiązaniach prawnych.

Możliwości argumentacyjne poszerzyłyby również przyjęcie i rozwinięcie przez TK znaczenia zakazu arbitralności i selektywności przy określaniu kryteriów makroekonomicznych w ramach przepisów dotyczących finansowania j.s.t. (zob. postanowienie S 1/13, punkt 4.1 uzasadnienia). Od ustawodawcy należałoby wymagać uwzględnienia okoliczności, czy wielkości makroekonomiczne, do których się odwołuje, nie mają charakteru cyklicznego<sup>25</sup>. W takich bowiem przypadkach ustalenie wysokości źródeł dochodowych w danym roku, poprzez odwołanie do wielkości historycznych, nie uwzględniających zmian w cyklach ekonomicznych, naraża na nadmierne

25 Zob. np. M. Langer, *Zasadnicze dysfunkcje finansów lokalnych w świetle standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Europeizacja prawa publicznego – zagadnienia systemowe*, red. E. Wójcicka, B. Przywora, M. Makuch, Częstochowa 2015, s. 296.

zniekształcenie sytuacji ekonomicznej j.s.t. W przypadku posłużenia się takimi konstruktami prawnymi ustawodawca powinien być zobowiązany do bardziej starannego udowodnienia spełnienia wymagań przewidzianych w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP.

13. Niejednokrotnie w III RP praktyką prawodawcy było przerwianie na bar-ki j.s.t. organizacyjnych i finansowych skutków reform dokonywanych na poziomie ogólnokrajowym<sup>26</sup>. Wydaje mi się, że jesteśmy w tym względzie co najmniej na granicy atrofii regulacyjnej roli przepisów konstytucyjnych oraz praktycznych możliwości finansowania się przez samorząd terytorialny<sup>27</sup>. Systemowy i coraz bardziej rozprzestrzeniający się problem niedoszacowania potrzeb finansowych j.s.t., nie tylko ma wpływ na zróżnicowanie możliwości rozwoju poszczególnych regionów kraju oraz pojawienie się zjawiska „samorządowego prekariatu”<sup>28</sup>. Powadzi to z kolei do wyludniania miast i całych terenów, co szczególnie w regionach przygranicznych może mieć długofalowo bardzo negatywne skutki dla bezpieczeństwa państwa. Niejednokrotnie można byłoby się zastanawiać, czy centralne konstytucyjne organy państwa nie prowadzą celowej praktyki prowadzącej do „zagłodzenia” j.s.t.. Już nie teoretycznym problemem stała się kwestia bankructwa j.s.t.<sup>29</sup>, wykorzystywania konstrukcji zarządów komisarycznych oraz upadłości i likwidacji konkretnych jednostek. Nie twierdzę, że wyłącznym problemem jest tu ogólne niedoszacowanie potrzeb finansowych tych jednostek. Zapewne poważne znaczenie miały też braki po stronie administrowania sprawami samorządowymi<sup>30</sup>. Jednak rzeczywistość pokazała, że kwestie finansowe mogą zagrażać samodzielności, a nawet istnieniu j.s.t.

Orzecznictwo TK pozostawiło ustawodawcy sporą swobodę w określaniu norm dotyczących finansowania zadań j.s.t. Przyznało prymat swobodzie regulacyjnej ustawodawcy, przed odnalezieniem konstytucyjnych podstaw ochrony samodzielności j.s.t. w tym zakresie. Takie podejście mieściło się oczywiście w granicach dopuszczalnych reguł wykładni przepisów ustrojowych, jak i współgrało z zasadą

26 Rzadko pamięta się, że j.s.t. również ponoszą konsekwencje działań ogólnokrajowych takich, które dotyczą np. sfery prowadzenia działalności gospodarczej czy prawa pracy. Zob. np. A. Cieślak-Wróblewska, *Szykuje się wielkie cięcia wydatków*, „Rzeczpospolita” z 4.11.2019 r., dodatek „Życie regionów”, s. R4; *Za decyzje rządu płacą samorządy*, „Gazeta Wyborcza”, dodatek „Tygodnik Warszawa” z 24.01.2020 r., s. 7.

27 Zob. K. Piotrowska-Marczak, *Architektura systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 15–27.

28 Por. J. Czempas, *Nierówności dochodów gmin województwa śląskiego po 1999 roku – próba pomiaru*, „Finanse Komunalne” 2019, z. 5, s. 22–39.

29 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. poz. 1432); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7.08.2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz. U. poz. 1527).

30 Zob. szerzej: M. Kolińska-Dąbrowska, *Zastaw się, a postaw się*, „Gazeta Wyborcza” z 10.07.2019 r., dodatek „Ekonomia”, s. 10.

powściągliwości sędziowskiej. Dość obszerny rozdział konstytucyjny nie przyniósł jednak satysfakcjonujących rozwiązań gwarancyjnych. Cenę za to zapłaciły jednostki samorządu terytorialnego, a uszczerbku doznała również regulacyjna efektywność przepisów Konstytucji RP.

## Bibliografia

- Bidziński M., *Ustrój miasta stołecznego Warszawy*, Toruń 2018.
- Budziarek M., *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (wybrane zagadnienia)*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 10.
- Chojna-Duch E., *Nie grajcie samorządami*, „Rzeczpospolita” z 26 czerwca 2019 r., dodatek „Rzecz o polityce”.
- Cieślak-Wróblewska A., *Rozwój finansowany długiem*, „Rzeczpospolita” z 1 lipca 2019 r., dodatek „Życie regionów”.
- Cieślak-Wróblewska A., *Szykuje się wielkie cięcie wydatków*, „Rzeczpospolita” z 1 lipca 2019 r., dodatek „Życie regionów”.
- Czempas J., *Nierówności dochodów gmin województwa śląskiego po 1999 roku – próba pomiaru*, „Finanse Komunalne” 2019, z. 5.
- Czerw J., *Ustrój i funkcjonowanie rad i zarządów powiatów. Stan aktualny i postulaty zmian (w wybranych obszarach)*, Lublin 2014.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Kolińska-Dąbrowska M., *Zastaw się, a postaw się*, „Gazeta Wyborcza” z 10 lipca 2019 r., dodatek „Ekonomia”.
- Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.
- Langer M., *Zasadnicze dysfunkcje finansów lokalnych w świetle standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] *Europeizacja prawa publicznego – zagadnienia systemowe*, red. E. Wójcicka, B. Przywora, M. Makuch, Częstochowa 2015.
- Orzechowski H., *Najbogatsze gminy dzieli przepaść od najbiedniejszych*, „Gazeta Wyborcza” z 31 lipca 2019 r., dodatek „Ekonomia”.
- Sójka A., *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 7–8.
- Piotrowska-Marczak K., *Architektura systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016.

Pisz M., *Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia. Zintegrowane inwestycje terytorialne na tle konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.

*Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.

Ślemp B., *O (nie)wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego mechanizmu wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego – analiza konstytucyjna*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 4.

*Za decyzje rządu płacą samorzady*, „Gazeta Wyborcza”, dodatek „Tygodnik Warszawa” z 24 stycznia 2020 r.

Zubik M., *Pomocniczość. Zasad ustrojowa sprawiedliwej struktury społecznej oraz granica oczekiwań realizacji polityki państwa w rozstrzygnięciach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

Zubik M., *Samorządowa uchwała budżetowa na tle ustrojowych zasad budżetowania. Wybrane zagadnienia legislacyjno-prawne*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 3.

## Akty normatywne

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. poz. 730).

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz. U. poz. 1432).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie zniesienia gminy Ostrowice oraz ustalenia granic gminy Drawsko Pomorskie i gminy Złocieniec (Dz. U. poz. 1527).

## Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTK ZU 2004, nr 5/A, poz. 38.

Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, OTK ZU 2006, nr 7/A, poz. 86.

Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1/A, poz. 7.  
Wyrok TK z dnia 28 listopada 2013 r., K 17/12, OTK ZU 2013, nr 8/A, poz. 125.  
Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11, OTK ZU 2014, nr 3/A, poz. 28.  
Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r., K 34/16, OTK ZU 2019, seria A, poz. 2.  
Wyrok TK z dnia 6 marca 2019 r., K 18/17, OTK ZU 2019, seria A, poz. 10.  
Wyrok TK z dnia 20 listopada 2019 r., K 4/17, OTK ZU 2019, seria A, poz. 67.  
Postanowienie TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13, OTK ZU 2013, nr 2/A, poz. 22.

## Źródła internetowe

<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018> (dostęp 26.01.2020).

Wypowiedź rzecznika prasowego Komisji Europejskiej C. Wiganda z 24 stycznia 2020 r.,

<https://www.reuters.com/article/us-poland-eu/eu-moves-to-freeze-polish-law-aimed-at-muzzling-judges-idUSKBN1ZN0XB> (dostęp 26.01.2020).