Jacek Zalesny¹

Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty²

Słowa kluczowe: gmina, decentralizacja administracji publicznej, samodzielność, samodzielność finansowa, dochody i wydatki, równowaga budżetowa, zadłużenie

Keywords: commune, decentralization of public administration, autonomy, financial autonomy, revenues and expenditures, budget balance, debt burden

Streszczenie

Analiza jest poświęcona samodzielności finansowej gminy i sposobom jej rozumienia. Autor analizuje prawne, orzecznicze i faktyczne determinanty samodzielności finansowej gminy i pokazuje wynikające z nich konsekwencje. Stawia tezę, że wartość konstytucyjna w postaci samodzielności finansowej gminy nie jest w pełni realizowana przez Sejm, że także Trybunał Konstytucyjny nie przyporządkowuje jej należnego znaczenia. Dochody gmin wznrastają nieadekwatnie do powierzanych im przez parlament zadań. Konsekwencjami zachodzącego procesu są znaczny wzrost zadłużenia gmin i problemy gmin z realizacją potrzeb lokalnych wspólnot, czyli tego celu, dla którego realizacji jest ustanowiony samorząd gminny.

Summary

Financial autonomy of the commune in Poland – assumptions and results

The present analysis is devoted to the financial autonomy of communes and the ways of understanding it. The author analyzes the legal, jurisdictional and actual determi-

¹ Autor jest wykładowcą na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie. E-mail: jacekzalesny@o2.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Centralizacja a decentralizacja administracji publicznej – 25 lat odnowionego samorządu terytorialnego*, Obory k. Konstancina-Jeziorny, 15–17 kwietnia 2015 r.

nants of the commune's financial independence and points to the consequences following from them. The author poses a hypothesis that the constitutional value in the form of the financial autonomy of communes is not full realized by the parliament in contemporary Poland, with the Constitutional Tribunal underestimating it. The increase in the revenues of communes is not adequate to the duties assigned to them by the parliament. The consequences of the ongoing process include an increased debt of the communes and their problems with realization of the needs of local communities, the latter being the goal whose realization was the reason to have established the local self-government.

25 lat, które minęły od przywrócenia dnia 8 marca 1990 r. samorządu terytorialnego jako podstawowej formy organizacji życia publicznego w gminie, wywołuje refleksje na temat istoty samorządu gminnego w Polsce, jego stanu, kierunków zachodzących procesów na linii władza państwowa–władza lokalna.

Zgodnie z przeprowadzoną w 1990 r. zmianą konstytucyjną i powtórzoną w przepisach aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. gmina jest samodzielna. Utrzymanie w mocy zasady samodzielności gminy pozwala wnioskować, że jest ona dla ustrojodawcy trwałą wartością konstytucyjną, której sens, sposoby rozumienia i aplikowania powinny podlegać utrwalaniu i umacnianiu wraz z rozwojem ustroju państwa.

Z konstytucyjną zasadą samodzielności gminy związane są dwie inne zasady konstytucyjne – zasada pomocniczości (preambuła Konstytucji) i decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP). W myśl pierwszej z nich (w interesującym nas zakresie zagadnienia) na szczeblu państwowym powinny być realizowane tylko te zagadnienia, które nie mogą być efektywnie i oszczędnie wykonywane lokalnie³. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego decentralizacja władzy publicznej oznacza taką organizację systemu organów państwowych, w której jednostki terytorialne dysponują ustawowo określoną samodzielnością, a inge-

³ Zob. A. Czudec, *Znaczenie transferów z budżetu państwa w kształtowaniu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2, s. 103.

rencja w tę samodzielność może odbywać się wyłącznie na podstawie ustawy i w formach przez nią przewidzianych. Zadaniem ustawodawcy jest zatem takie ukształtowanie ustroju terytorialnego, aby została zapewniona decentralizacja władzy publicznej⁴. Przy tym, jak podkreśla się w doktrynie zagadnienia, samorząd terytorialny jest czymś więcej niż tylko zdecentralizowaną administracją państwową⁵. Jest władzą lokalną w zakresie spraw lokalnych.

Ustalając cechy istotne decentralizacji władzy publicznej, uwypukla trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych do realizacji własnej polityki⁶. Z kolei w myśl art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.⁷ samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

25 lat obowiązywania konstytucyjnej zasady samodzielności gminy skłania do refleksji na temat nadawanych jej rozumień w ustawodawstwie, orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak również doktrynie. Jak podkreśla się w literaturze zagadnienia, fundamentem samodzielności samorządu lokalnego jest samodzielność ekonomiczno-finansowa, bez której wszelkie inne formy samodzielności mają charakter iluzoryczny⁸. Samodzielność finansowa gminy dotyczy zarówno dochodów gminy, jak też wydatków gminy⁹. W przypadku samodzielności dochodowej chodzi o zagwarantowaną prawnie możliwość zwiększania dochodów i uzyskiwania ich z różnych źró-

⁴ Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. K 34/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 84.

⁵ P. Czarny, *Sądowa ochrona samodzielności samorządu (uwagi na tle realizacji art. 44 ust. 2 konstytucji w ustawodawstwie zwykłym)*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 150.

⁶ Wyroki TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 11; z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80.

⁷ Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607 ze zm. (sprostowanie błędu).

⁸ A. Babczuk, *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 6, s. 8.

⁹ M. Wakuła, *Samodzielność finansowa gminy (analiza porównawcza dwóch powiatów)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 34.

deł wieloma metodami. Natomiast samodzielność wydatkowa to swoboda decydowania co do sposobu i rodzajów wydatków¹⁰. Jest ona zdeterminowana zarówno przez poziom dochodów, jak też przez ich strukturę¹¹.

Bezpośrednio w art. 167 Konstytucji ustrojodawca wyznaczył związki zachodzące między zadaniami i kompetencjami gminy a jej dochodami. Zgodnie z ust. 1 art. 167 Konstytucji gminie zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających jej zadań. Z kolei w ust. 4 tego artykułu prawodawca dodał, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Przedmiotowe połączenie zadań i kompetencji gminy z odpowiednim jej udziałem w podziale dochodów publicznych jest wyrazem zasady adekwatności (odpowiedniości) zadań i kompetencji oraz zdolności ich finansowania, biorąc pod uwagę konstytucyjny status gminy oraz fakt, że współuczestniczy ona, działając w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w sprawowaniu władzy publicznej¹². Innymi słowy, zasada adekwatności środków finansowych do zadań i kompetencji ma umocowanie konstytucyjne i wyznacza wzorzec powinienego zachowania tak dla organów stanowiących prawo (w tym zasadniczo Sejmu), jak również organów stosujących prawo (w tym zasadniczo Trybunału Konstytucyjnego i sądów). Dzieje się tak ze względu na normatywny charakter przepisów konstytucyjnych, połączony z konstytucyjną zasadą bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). W art. 167 ust. 1 Konstytucji ustrojodawca dał gwarancję jednostkom samorządu terytorialnego, że parlament, decydując o repartycji dochodów publicznych, zapewni im udział odpowiedni do przypadających im zadań¹³. Właściwie ukształtowany system dochodów budżetowych gminy jest niezbędny dla

¹⁰ Ibidem, s. 34; P. Galiński, *Analiza samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 6, s. 21.

¹¹ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 4, s. 80.

¹² Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 33 i wskazane tam orzecznictwo.

¹³ J. Jagoda, *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 16; B.Z. Filipiak, *Adekwatność źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 34.

właściwego jej funkcjonowania w ramach zdecentralizowanej administracji publicznej, a przez to także zdecentralizowanych finansów publicznych¹⁴.

Proklamowana w art. 167 Konstytucji samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z konstytucyjnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Wymusza ona swojego rodzaju „ważenie” dochodów i zadań na poziomie konstytucyjnym¹⁵. Jak potwierdził Trybunał Konstytucyjny¹⁶, istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków (przy uwzględnieniu wymogów ustawowych) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie¹⁷. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego powinna wynikać z ustalenia przez ustawodawcę stabilnych źródeł dochodów własnych, których uzyskiwanie ma charakter stały. Art. 167 ust. 1 Konstytucji zawiera normę gwarancyjną, która ma zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego poziom dochodów pozwalających na realizację zadań publicznych, które zostały im przypisane w drodze ustawy. A zatem punktem odniesienia dla określenia udziału gminy w dochodach publicznych jest zakres przekazanych jej do wykonywania zadań. Ustalenie odpowiedniej wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny uznaje za jedno z bardziej skomplikowanych zagadnień

¹⁴ E. Kornberger-Sokołowska, *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 11–12; J. Sierak, *Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ich samodzielność finansowa*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012, s. 109.

¹⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] *Finanse komunalne...*, s. 20; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 43.

¹⁶ Postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. K 13/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 66.

¹⁷ M. Mazurkiewicz, *Regulacja długu jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia zgodności z Konstytucją*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 91.

polityki finansowej¹⁸. Z jednej strony, precyzyjne oszacowanie kosztów poszczególnych zadań samorządu terytorialnego nie jest możliwe ze względu na wiele zmiennych czynników ekonomicznych i społecznych, które wpływają na realizację zadań poszczególnych jednostek. Z drugiej strony, ustawodawca musi brać pod uwagę całość sektora finansów publicznych, jako odpowiedzialny za wszystkie sfery działania państwa.

Zarazem w swoim (utrwalonym w czasie) orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dokonuje relatywizacji zasady adekwatności zadań i kompetencji gminy w stosunku do odpowiedniego jej udziału w podziale dochodów publicznych. Podkreśla bowiem, że ustawodawcy przysługuje nie tylko znaczna swoboda określania źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ale także ich poziomu¹⁹. Zasadniczo do kompetencji ustawodawcy, nie zaś Trybunału Konstytucyjnego, pozostawia przeprowadzenie oceny, czy zostały zachowane odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających gminie. Choć jednocześnie podkreśla, że wynikająca z art. 167 ust. 1 Konstytucji zasada adekwatności jest gwarancją, że przekazana do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego część dochodów publicznych będzie wystarczająca do realizacji zadań, jakie zostały nałożone na te jednostki, a Trybunał musi uwzględniać, w oparciu o dowody przedkładane przez uczestników postępowania, czy wydatki konieczne na realizację zadań nie znoszą istoty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, sprowadzając ją do pojęcia fasadowego (pozornego)²⁰.

Wynikająca z Konstytucji zasada samodzielności gminy podczas wykonywania powierzonych jej zadań jest wiążąca dla ustawodawcy. Z uwagi na to, że ramy działalności jednostek samorządu terytorialnego są tworzone w formie ustaw, również ograniczenia w zakresie przysługującej im samodzielności, w tym samodzielności finansowej, muszą spełniać wymagania formalnoproceduralne, a zatem być ustanowione w drodze ustaw. Ponadto ograniczenia za-

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, op.cit., s. 19; postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. K 13/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 66.

¹⁹ Wyrok TK z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt K 22/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 95; postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. K 13/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 66.

²⁰ Wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115; wyrok TK z dnia 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89.

sady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego muszą spełniać również wymagania materialnoprawne, wynikające z zasady proporcjonalności, a zatem znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Nie mogą przy tym być one nadmierne, czyli wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego²¹. W świetle orzecznictwa Trybunału niezgodność z art. 167 ust. 1 Konstytucji wystąpiłaby wówczas, gdyby wykazano, że kwestionowana regulacja prawna pozbawia gminy – w oczywisty sposób – „odpowiedniego” do ich zadań udziału w dochodach publicznych²², a zarazem w następstwie ponoszenia wydatków na określony cel ich swoboda decyzyjna w kształtowaniu polityki wydatkowej została zniesiona lub zmarginalizowana. Taki dowód musiałby obejmować całościową analizę wszystkich źródeł dochodów i wydatków budżetowych²³. Trybunał Konstytucyjny stoi bowiem na stanowisku, iż „sam fakt realizowania zadań publicznych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego jest wystarczającym dowodem, że ma ona na to dostateczną ilość środków”²⁴.

Co do zasady, gminy powinny wykonywać zadania własne z własnych dochodów. Jest to istota zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego²⁵. Mogą być one – i faktycznie są – uzupełniane m.in. dotacjami celowymi z budżetu państwa, w tym również na realizację zadań własnych. Środki uzyskane w ramach dotacji celowych mogą być wydatkowane na ściśle określone zadania, a władze gminy nie mogą dysponować nimi w inny sposób niż określony przez podmiot udzielający dotacji.

Z kolei w art. 167 ust. 4 Konstytucji nałożono na ustawodawcę obowiązek dokonania odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych w sytuacji, gdy zmianie ulega zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że sam fakt modyfikacji jednego ze źródeł dochodów w systemie finansowania bez zwiększenia zakresu zadań jedno-

²¹ Wyroki TK z dnia 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28; z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt K 22/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 95.

²² Zob. wyrok TK z dnia 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54.

²³ Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 119, postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. K 13/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 66.

²⁴ J. Wiśniewski, *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 84.

²⁵ Postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. K 13/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 66.

stek samorządu terytorialnego nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych. Co kluczowe dla rozumienia zasady adekwatności przez Trybunał Konstytucyjny, Trybunał postrzega ją przez pryzmat stanu finansów publicznych państwa. Jak orzekł w wyroku z dnia 16 marca 1999 r., zasada adekwatności nie może być rozumiana jako podstawa do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego dochodu w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa²⁶. Nie może również skutkować pozbawieniem administracji rządowej środków na realizację jej zadań.

W art. 167 ust. 1 Konstytucji wyrażono 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 rządowej²⁷. Jak zaznacza się w doktrynie, przyzwolenie Trybunału na rozszerzanie zakresu nakładanych na samorząd obowiązków, bez wyposażania go w takich sytuacjach w dodatkowe środki finansowe na ich realizację, może skutkować (i taka też jest praktyka) ograniczaniem finansowania innych zadań przez samorząd. Gdy nowe zadania mają charakter obligatoryjny, wówczas ustawodawca zmusza samorząd do ograniczenia wydatków w innych, nieobligatoryjnych sferach działania²⁸, w tym – przede wszystkim wydatków inwestycyjnych²⁹, bądź do zwiększania zadłużenia, a przez to i kosztów jego obsługi.

²⁶ Por. wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37.

²⁷ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7.

²⁸ E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 14.

²⁹ Zob. M. Jastrzębska, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2005*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 10, s. 32. Zob. także M. Jastrzębska, *Analiza*

W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny podniósł z kolei, że nie ma co „absolutyzować” zasady adekwatności. Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastrocza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa katalogu zadań jednostek samorządu terytorialnego ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze jest możliwe ustalenie takiego standardu, jest on względny. Względność standardu realizacji zadań samorządowych powoduje trudność z ustaleniem adekwatnego poziomu środków dla jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał, chociaż nie kwestionuje normatywnego charakteru art. 167 Konstytucji RP, to zarazem akceptuje stwierdzenie, że normy art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi³⁰. Zaznaczył, że wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy, systemowy i instrumentalny. Jest dyrektywą dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmenty władz publicznych. Jedyny wiążący zakaz wynikający z cytowanych przepisów dotyczy ukształtowania środków finansowych na takim poziomie, który uniemożliwia realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może być wzorcem hierarchicznej kontroli norm. Zdaniem Trybunału zasadę adekwatności należy rozumieć w ten sposób, aby wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania – przynajmniej na poziomie minimalnym – zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone³¹. Nie zawsze jednak zwiększenie zakresu zadań wykonywanych przez gminę musi wiązać się ze wzrostem przyznanych jej środków. W przyjmowanej przez Trybunał interpretacji zasady adekwatności Sejm ma prawo uznać, że wykonanie nowych obowiązków może nastąpić poprzez wygospodarowanie przez gminę środków w drodze oszczędności, racjonalizacji wydatków gminnych czy pozyskanie nowych środków (środki unijne czy partnerstwo prywatno-

wskaźnikowa kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2006, „Finanse Komunalne” 2007, nr 12.

³⁰ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7.

³¹ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86.

prawne). Przedmiotowa interpretacja pogodzenia zwiększenia obowiązków bez jednoczesnego adekwatnego zwiększenia środków ich finansowania budzi wątpliwości. U jej podstaw tkwi bowiem założenie, że gminy mają faktyczne możliwości wygospodarowania nowych środków w drodze oszczędności, że nie dokonują racjonalizacji swoich wydatków, czy że są skuteczne źródła finansowania wydatków gminnych, z których gminy nie korzystają. Przyjęte przez Trybunał założenie zdolności gminy do samodzielnego pozyskania środków na realizację nowych zadań nie zostało dowiedzione przez Trybunał. W tym zakresie także w dokumentach urzędowych i doktrynie zagadnienia trudno dostrzec potwierdzenia dla takiego założenia; przeciwnie. Wskazuje się w nich, o czym szerzej jest mowa niżej, na pogłębiające się zadłużenie gmin i wzrost zjawiska nadmiernego zadłużenia gmin (jak również innych jednostek samorządu terytorialnego).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że 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 możliwe³². W kontekście analizy aplikowania zasady adekwatności przez ustawodawcę Trybunał Konstytucyjny podziela stwierdzenie, że nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Problematiczne dla Trybunału jest również dokonywanie oceny dowodów przedstawionych w konkretnej sprawie, ponieważ wiąże się to z koniecznością mierzenia, czy dochody ustalone przez ustawodawcę wystarczają na realizację zadań konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, co z trudem mieści się w pojęciu właściwości Trybunału. Wynika to z braku uregulowania na poziomie konstytucyjnym standardów realizacji poszczególnych zadań. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie może określać „właściwego” czy też „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) trudno byłoby badać rzeczywistą realizację gwarancji

³² Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7 w związku z wyrokiem TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 33.

wynikających z art. 167 ust. 1 Konstytucji³³. Tym niemniej, zgodnie z art. 19. ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Dla orzekania o konstytucyjności normy prawnej nie powinno być obojętne, w jaki sposób jest ona stosowana, jakie stany rzeczy powstają w procesie jej stosowania, czy są one do pogodzenia z normami konstytucyjnymi. W tym celu Trybunał Konstytucyjny z urzędu powinien dopuścić dowody, jakie uzna za celowe dla wyjaśnienia sprawy. W szczególności nie ma przy tym sformułowanego zakazu analizowania finansowych następstw obowiązywania kontrolowanej regulacji prawnej.

Jak słusznie artykułuje w swoim orzecznictwie Trybunał, nie każda wola prawodawcy może wyznaczać treść obowiązującego prawa. Do rudymentów państwa prawa należy konstatacja, że prawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Dobór środków służących realizacji obranego przez ustawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. Przyjęte rozwiązania mają być adekwatne do zakładanego celu regulacji. W szczególności prawodawca powinien dokonać oceny skutków regulacji w kontekście wartości celu, do którego zmierza³⁴.

Co zarazem znamienne, podnosząc zagadnienie problematyczności oszacowania i precyzyjnego obliczenia kosztów realizacji konkretnych zadań samorządowych, Trybunał Konstytucyjny nie wiąże go z oceną skutków regulacji. Przyjmuje, że w procesie stanowienia prawa Sejm powinien przeprowadzić ocenę, czy i w jakim zakresie proponowane regulacje prawne oznaczają nałożenie dodatkowych zadań lub wpłyną na ograniczenie dochodów gminy. Jednak motyw konfrontacji podejmowanych rozwiązań prawnych z oceną ich skutków, jako obowiązek nałożony na prawodawcę w procesie legislacyjnym, jest bagatelizowany przez Trybunał Konstytucyjny. W procesie orzekania o zgodności z art. 167 Konstytucji przepisów ustaw brakuje analizy testu na racjonalność obowiązującej ustawy, czyli porównania założeń ustawy, wyłożonych w załączonym do niej uzasadnieniu,

³³ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7.

³⁴ Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., sygn. K.27/95, OTK w 1996 r., cz. II, poz. 43; wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50.

z prawnymi i faktycznymi konsekwencjami obowiązywania ustawy. A przecież, jak orzekł w innej w sprawie Trybunał Konstytucyjny, legislacji nieracjonalnej nie można uznać za prawidłową, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności³⁵. Trybunał Konstytucyjny minimalizuje znaczenie konsekwencji faktu, że podejmując regulację prawną, ustawodawca jest prawnie zobowiązany ustalić całokształt prawnych i faktycznych następstw obowiązywania regulacji prawnej, w tym – rzetelnie określić źródła jej finansowania. Jeżeli zaś problematyczne jest oszacowanie i precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań samorządowych, to powinno to być wykazane w ocenie skutków regulacji, wraz z uzasadnieniem, dlaczego w danej sytuacji regulacyjnej nie jest możliwe precyzyjne wyliczenie finansowych konsekwencji obowiązywania regulacji prawnej. Jak zaś podkreśla się w literaturze zagadnienia, dla procesu stanowienia prawa istotne są szczegółowe i prawidłowo wykonane analizy skutków ekonomicznych podejmowanych działań, tak bezpośrednio, jak również pośrednio. Tymczasem w wielu przypadkach brakuje rozpoznania skutków przyjmowanej regulacji prawnej³⁶. Brakuje go tak w procesie tworzenia prawa, jak również w procesie orzekania o zgodności z Konstytucją poszczególnych przepisów prawnych.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stan finansów państwa należy traktować jako kluczową dominantę decyzji Sejmu w stosunku do regulacji prawnych podejmowanych wobec jednostek samorządu terytorialnego. Warunkami brzegowymi decyzji Sejmu są sytuacja permanentnego kryzysu finansów państwa, pogłębiające się zadłużenie państwa, wzrastające koszty obsługi długu państwowego i problemy z nieprzekroczeniem konstytucyjnych barier nadmiernego zadłużenia (art. 216 ust. 5 Konstytucji: państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto). Skoro w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego zasady odpowiedniości nie można interpretować w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa³⁷, to oznacza, że Sejm jest kompetentny interpre-

³⁵ Wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P.6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50. Zob. J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, [w:] *Oblicza polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleśny, „Studia Politologiczne” 2009, Vol. 13, s. 13–14.

³⁶ E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 16.

³⁷ Podobnie J. Glumińska-Pawlic, op.cit., s. 47.

tować ją przez pryzmat poszukiwania sposobów utrzymania państwowego długu publicznego na poziomie poniżej 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto i przekazywania zadań publicznych w gestię gminy, bez jednoczesnego wyposażania jej w środki odpowiednie do efektywnego wykonywania powierzonych zadań. W celu wykonywania zadań publicznych niepowiązanych z ekwiwalentnymi dochodami gmina zużywa dochody własne kosztem utraty zdolności realizowania zadań jej zdaniem priorytetowych i kosztem podejmowania niezrównoważonych budżetów. Proces ten pogłębia się. Wskutek zaaprobowanego przez Trybunał Konstytucyjny rozumowania trwale niezrównoważone (co samo w sobie jest naruszeniem zasady zrównoważonych finansów publicznych i zrównoważonego rozwoju państwa) finanse państwa promieniają na stan finansów samorządowych i pogłębiają ich niezrównoważenie. Przerzucanie wydatków publicznych na jednostki samorządu publicznego nie tylko negatywnie oddziałuje na samorządność, ale jednocześnie wywołuje negatywne konsekwencje dla stanu finansów publicznych. Wskutek zdarzeń wywołanych działalnością organów władzy państwowej jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są zaciągać kredyty, pożyczki, emitować obligacje³⁸ czy sprzedawać posiadany majątek. Jednocześnie dochodzi do wzrostu deficytu finansów publicznych i długu publicznego.

Tak w orzecznictwie, jak też w doktrynie nie wypracowano precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań³⁹. Proces standaryzacji wykonywania zadań publicznych nie przebiega jednolicie w odniesieniu do poszczególnych ich rodzajów. Za najbardziej zaawansowaną uznaje się standaryzację realizacji zadań oświatowych i zadań z zakresu opieki społecznej⁴⁰, co zarazem nie oznacza, że Sejm, powierzając gminie do wykonania zadania z tego zakresu, zarazem wyposaża ją w środki adekwatne do efektywnego ich wykonania. Za typowe przykłady z tego zakresu można uznać ustawowe wprowadzenie dodatków mieszkaniowych, podwyższenie wynagrodzenia nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjalnych czy też ustawowe objęcie obowiązkiem przedszkolnym czterolatków

³⁸ T. Dobek, A. Wolny, J. Sikora, *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego i ich ocena w latach 1999–2001*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 5, s. 47.

³⁹ Podobnie E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 11–13.

⁴⁰ Ibidem.

(od 2015 r.) i trzylatków (od 2017 r.). Temu rodzajowi ustawowego zwiększenia wydatków gminnych nie towarzyszyło odpowiednie ustawowe zwiększenie dochodów na ich realizację⁴¹. Według ustaleń Z. Gilowskiej i W. Misiąga ani jednemu przekazaniu zadań przez administrację rządową na rzecz jednostek samorządu terytorialnego nie towarzyszyło dostateczne powiększenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, a transfery z budżetu centralnego na ich realizację były przekazywane niekiedy w kolejnych latach⁴². Jak podnosi się w literaturze, mechanizm nakładania przez parlament kolejnych zadań do realizacji przez samorządy, przyznawania także przywilejów pracownikom samorządowym (często w trakcie roku budżetowego), na których realizację budżet centralny nie przekazuje środków, można by nazwać „dziecięcą chorobą decentralizacji”, gdyby nie przerodziło się to w stały mechanizm o cechach patologicznych⁴³.

Każdy przypadek wymaga zawsze rozważenia adekwatności dochodów do zadań w szerszym kontekście, w tym możliwej racjonalizacji wydatków publicznych⁴⁴. Nie ma natomiast wątpliwości, że naruszenie zasady adekwatności może przybrać następujące formy:

- nałożenia nowych zadań bez zabezpieczenia nowych środków finansowych na ich realizację,
- poszerzenia zakresu zadań lub narzucenia sposobu ich realizacji bez zabezpieczenia nowych środków finansowych na ich realizację,
- uszczuplenia źródeł dochodów własnych,
- zmiennej interpretacji prawa dokonywanej w procesie jego stosowania⁴⁵.

W Konstytucji określono szczegółowe gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Art. 167 Konstytucji jest dopełnieniem art. 165 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża on zasadę

⁴¹ Zob. W. Gonet, *Zasady przekazywania zadań jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2, s. 47.

⁴² Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000, s. 74–76.

⁴³ M. Grzybowska, *Polska reforma samorządowa – założenia i rezultaty*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 651–652.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r. sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7.

⁴⁵ E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 12.

samodzielności finansowej gmin w realizacji zadań publicznych. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego⁴⁶. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną kształtowania wydatków⁴⁷. Chodzi przy tym nie tylko o to, aby środki dostępne gminie były adekwatne do realizowanych przez nią zadań (czyli umożliwiające ich efektywne wykonanie), ale także aby na ich podstawie gmina mogła samorządzić się, tj. samodzielnie zarządzać swoimi sprawami we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁴⁸. Samodzielność ta może zostać ustawowo ograniczona, ale pod warunkiem że te ograniczenia są uzasadnione z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, które mają pierwszeństwo w użyciu w stosunku do samodzielności samorządu terytorialnego. Przy tym pierwszeństwo to nie może być przypadkowe. Powinno być ono wykazane przez prawodawcę w ramach oceny skutków regulacji. Prawodawca zobowiązany jest udowodnić, że w danej sytuacji regulacyjnej należy dać pierwszeństwo innej wartości konstytucyjnej niż adekwatności środków finansowych do zadań.

Cechą charakterystyczną gminy, jako jednostki samorządu, jest samorządzenie się, czyli samodzielne rozwiązywanie zadań o charakterze lokalnym, w ramach ogólnopaństwowych regulacji prawnych. Art. 167 Konstytucji, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, służy stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie⁴⁹. Nie ma przy tym wątpliwości, że chodzi o gwarancje „odpowiednie” do zadań powierzonych

⁴⁶ Zob. M. Prus, *Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze*, Warszawa 2014, s. 37–38.

⁴⁷ Zob. R.P. Krawczyk, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 102.

⁴⁸ Zob. M. Mączyński, *Samodzielność a samorządność*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011, s. 16; E. Kornberger-Sokołowska, op.cit., s. 12; J. Sierak, op.cit., s. 106.

⁴⁹ Wyroki TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; z dnia 6 września 2005 r., sygn. K 46/04); z dnia 31 stycznia 2013 r. sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7.

gminie rozumianej jako jednostka samorządu terytorialnego, a nie element podziału terytorialnego państwa działający w systemie scentralizowanym, na wzór systemu rad narodowych. Poprzez akuratne powiązanie zadań, kompetencji i środków finansowych na ich wykonanie urzeczywistnia się istota samorządności. Bez niego samorząd terytorialny zatracą swój charakter na podobieństwo organów terenowej państwowej administracji.

„Samorządność” samorządowej gminy trzeba także analizować przez pryzmat struktury dochodów budżetowych gminy⁵⁰. Jak podkreśla się w literaturze, bez samodzielności dochodowej trudno w ogóle mówić o samodzielności działania jednostki samorządu terytorialnego⁵¹. Jeśli chodzi o stronę dochodową budżetu, to władze samorządowe nie są autonomiczne. W szczególności nie mogą wprowadzać nowych podatków, a ich kompetencje w zakresie wymiaru i poboru podatków lokalnych są ustawowo ograniczone⁵².

Struktura dochodów budżetowych gminy powinna sprzyjać rozwojowi aktywności organów lokalnych, nie stwarzać warunków do nieuzasadnionej ingerencji państwa w działalność tych organów⁵³. W myśl art. 167 ust. 2 Konstytucji dochodami gminy są dochody własne⁵⁴ oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Wykorzystany przez ustrojodawcę sposób wyliczenia źródeł dochodów gminnych, polegający na wyraźnym oddzieleniu (poprzez użycie spójnika „oraz”) dochodów własnych od subwencji ogólnych i dotacji celowych, wskazuje, iż wolą ustrojodawcy było, aby wśród dochodów gminy znaczenie prymarne miały dochody własne. I – w kontekście założenia, że gmina jest samorządem – jest to logiczne założenie, bo uniezależnia gminę od transferów państwowych, które, co naturalne, są wyrazem polityki państwa, a nie wyrazem polityki lokalnych wspólnot

⁵⁰ S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Poznań 2003, s. 31.

⁵¹ J. Sierak, op.cit., s. 108.

⁵² W. Gonet, *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 1–2, s. 33.

⁵³ S. Kańduła, op.cit., s. 31.

⁵⁴ Na temat wątpliwości związanych z rozumieniem zwrotu „dochody własne” zob. A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 321.

samorządowych⁵⁵. Wysoki udział dochodów własnych w dochodach gminy sprzyja samodzielności podejmowania decyzji, prowadzeniu racjonalnej polityki budżetowej. Daje możliwość zaspokajania lokalnych potrzeb, jak również pozytywnie wpływa na aktywność organów samorządowych w kierunku zwiększania ich samodzielności⁵⁶. Założenia konstytucyjne falsyfikuje praktyka ustawowa. W świetle analizy przepisów regulujących dochody samorządowe, przy ograniczonych źródłach dochodów własnych⁵⁷, ma zastosowanie system rozbudowanych subwencji i dotacji celowych, które – zgodnie z założeniem konstytucyjnym – powinny mieć znaczenie uzupełniające w stosunku do dochodów własnych. Powoduje to ograniczenie samodzielności finansowej samorządów⁵⁸, uzależnienie ich od dysponentów budżetu państwa i ogranicza podstawową cechę samorządu – niezależność działania na własnym obszarze⁵⁹. Narasta tendencja uczynienia z samorządów wykonawcy decyzji władzy centralnej. Po zawarciu w budżecie gminy dochodów i wydatków zdeterminowanych polityką rządu pozostaje niewielki margines na prowadzenie lokalnej polityki, czyli właśnie na to, co jest istotą samorządzenia się.

W kontekście zasady adekwatności należy przywołać inną zasadę konstytucyjną – równowagi budżetowej. Nie ma przy tym wątpliwości, że wartością konstytucyjną jest zarówno równowaga budżetu państwa, jak także równowaga budżetowa poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zapewnienie równowagi budżetowej jest wartością konstytucyjną, gdyż od niej zależy zdolność organów władzy publicznej do rozwiązywania różnorodnych problemów społecznych. Zasada równowagi budżetowej ogranicza swobodę legislacyjną Sejmu. Na płaszczyźnie konstytucyjnej nie może on uchwalać

⁵⁵ J. Heller, *Dochody samorządów terytorialnych w Polsce – ujęcie makroekonomiczne i przesłanki ustrojowe*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 30–31.

⁵⁶ J. Sierak, op.cit., s. 110 i n.

⁵⁷ M. Grzybowska, *W dwudziestolecie restytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Myśl i polityka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jackowi Marii Majchrowskiemu*, red. B. Szlachta, Kraków 2011, s. 297.

⁵⁸ J. Zawora, *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 46.

⁵⁹ M. Grzybowska, op.cit., s. 652. Zob. też wyliczenia J. Sieraka zamieszczone w: J. Sierak, op.cit., s. 116–117.

ustaw generujących nadmierne wydatki budżetowe. Nie ma przy tym większego znaczenia, czy chodzi o budżet państwa, czy budżety jednostek samorządu terytorialnego. Razem składają się one na sektor finansów publicznych i jak budżet państwa powinien być zrównoważony, zrównoważone powinny być budżety jednostek samorządu terytorialnego, tak też zrównoważone powinny być finanse publiczne w państwie. Próbę ograniczania nadmiernego deficytu budżetu państwa poprzez przesuwanie wydatków do budżetów jednostek samorządu terytorialnego należy traktować jako próbę omijania przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady równowagi budżetowej.

Co znamienne, ustawodawca dostrzega problem nadmiernego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i w celu zapobiegania jego występowania wprowadził odpowiednie regulacje prawne w postaci przede wszystkim zasady zrównoważenia części operacyjnej budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Zwiększenie dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma wymuszać przepis art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁰. Zgodnie z nim od 2011 r. planowane i wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, co oznacza, że część operacyjna budżetu musi być zrównoważona⁶¹.

Od 2014 r. ustawodawca zrezygnował z limitowania poziomu długu. Wprowadzony w tym samym czasie mechanizm ustalania maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań dla danego roku obniżył ten wskaźnik znacząco z obowiązującego do 2013 r. pułapu 15%, różnicując go dla poszczególnych samorządów w zależności od osiągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego parametrów finansowych. W połączeniu z szerokim zakresem wyłączeń z omawianego ograniczenia spłat, obejmującym cały szereg zobowiązań, można dostrzec tendencję zwiększenia kwoty długu (brak limitu) z jednoczesnym rozkładaniem go na coraz dłuższe okresy spłaty⁶².

⁶⁰ Tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.

⁶¹ Szeroko na ten temat zob. W. Gonet, *Skutki uchwalenia i wykonania zrównoważonego budżetu bieżącego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2.

⁶² Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*, Łódź 2014, s. 18. Samo zjawisko rozkładania rat spłaty kredytów długoterminowych na kilkanaście lat znane było już wcześniej. Zob. np. R.P. Krawczyk, *Prawna i faktyczna rola regionalnych izb obrachun-*

Dochodzi do zaciągania na okres kilkunastu lat kredytów konsolidacyjnych z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. W wyniku zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego i wydłużenia okresu spłaty ma miejsce spadek obciążenia budżetów w kolejnych latach w wyniku zmniejszenia rat kapitałowych i odsetek przypadających do zapłaty w danym roku, ale zarazem wzrastają całkowite koszty obsługi długu.

Można postawić tezę, że w Polsce ma miejsce proces decentralizacji zadań publicznych (wydatków) bez adekwatnej decentralizacji środków finansowych (władztwa finansowego)⁶³. W efekcie pogłębiającej się dysproporcji między dochodami i wydatkami gminnymi ma miejsce kryzys finansów lokalnych, którego jednym z symptomów jest wzrastające zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego⁶⁴. Nie bez znaczenia jest również zmniejszanie wydatków inwestycyjnych na rzecz realizacji zadań wymuszonych przez parlament. Brak środków własnych na zaspokajanie lokalnych potrzeb uzależnia gminy od finansowania zewnętrznego. Stąd popularność takich rządowych projektów, jak „orliki” czy „schetynówki”, czy środków unijnych. Dla istotnej części gmin są one kluczową szansą na przeprowadzenie jakichś inwestycji, niekoniecznie pilnych czy w pełni racjonalnych. W ten sposób postępuje uzależnianie gmin od zewnętrznego finansowania, a przez to – proces finansowej recentralizacji administracji publicznej⁶⁵. Paradoksalnie zatem, czym więcej upływa lat od proklamowania w 1990 r. samorządowej gminy, tym mniej jest ona finansowo samorządowa, a bardziej staje się formą realizacji polityki państwa w terenie.

Niedopasowanie środków finansowania do realizowanych zadań sprawia, że na przestrzeni ostatnich lat ma miejsce istotny wzrost zadłużenia jedno-

kowych w ograniczaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2005, nr 4, s. 59.

⁶³ Wyliczenia wzrostu wydatków nieadekwatnych do wzrostu dochodów i pogorszenia możliwości obsługi zadłużenia przeprowadził K. Surówka w pracy: *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.

⁶⁴ E. Ruśkowski, *Czy kryzys finansów lokalnych w Polsce?*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 171; R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Łódź 2014, s. 296.

⁶⁵ Zob. E. Ruśkowski, *op.cit.*, s. 173.

stek samorządu terytorialnego⁶⁶. Szczególną dynamikę tego procesu odnotowano w latach 2008–2011. W porównaniu do roku poprzedniego zadłużenie wzrosło o 3,7% w 2007 r., o 11,2% w 2008 r., o 40% w 2009 r., o 36,7% w 2010 r. i o 19,4% w 2011 r.⁶⁷ Wzrost poziomu długu determinuje większe koszty jego obsługi. Jak podnosi Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych⁶⁸, oznacza to, że spełnienia relacji wyznaczonej przez art. 243 ustawy o finansach publicznych nie można utożsamiać z satysfakcjonującą oceną sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei prawdopodobny przyrost kwoty długu prowadzić może do zintensyfikowania się zjawisk sygnalizujących problemy z zachowaniem płynności finansowej jednostek samorządowych⁶⁹.

Przeciętne zadłużenie jednostek samorządowych w 2011 r., pokazane poprzez relację długu do wykonanych dochodów, było wyższe niż w 2010 r. o 4,6% i wyniosło 38,4%. W 2011 r. zwiększył się odsetek jednostek samorządowych, w których wskaźnik zadłużenia przekroczył 40% (25,3% w 2010 r., 32,5% w 2011 r.). Wzrosła także liczba jednostek, które przekroczyły 60% granicę zadłużenia, z 70 w 2010 r. do 135 jednostek w 2011 r.⁷⁰

Trzeba przy tym wyraźnie zaznaczyć, że wzrastający poziom zadłużenia samorządów wynika nie tylko z nadmiernego nakładania na nie zadań publicznych, bez zapewniania dodatkowych środków ich finansowania, ale także z udziału samorządów w wykorzystaniu środków unijnych w perspektywie finansowej 2007–2013. Z tego tytułu nastąpił najbardziej znaczący wzrost poziomu zadłużenia jednostek samorządowych⁷¹. Decyzje o zaciąganiu zobowiązań dłużnych determinował wymóg wkładu krajowego. Znaczna część jednostek samorządowych przeprowadziła inwestycje niedopasowane do ich potencjału finansowego.

Jak wskazuje Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, odstąpienie przez ustawodawcę od limitowania kwoty długu i uzależnienie moż-

⁶⁶ K. Surówka, *op.cit.*, s. 30; J. Zawora, *op.cit.*, s. 51.

⁶⁷ Dane za: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *op.cit.*, s. 7.

⁶⁸ Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) i tworzonych przez nie podmiotów prawnych.

⁶⁹ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *op.cit.*, s. 19.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 7.

⁷¹ *Ibidem*.

liwości uchwalenia budżetu od zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań skutkuje przenoszeniem istotnych kwot obciążeń na kolejne lata (wieloletnia karencja w spłacie kapitału), z czym wiąże się zwiększenie kosztów obsługi długu. Na proces odkładania w czasie spłaty długu nakłada się nowa unijna perspektywa finansowa (lata 2014–2020)⁷². Z racji faktu, że korzystanie ze środków unijnych wymaga wkładu własnego, oznacza to, że od 2015 r. należy zakładać ryzyko zwiększenia poziomu długu w jednostkach samorządu terytorialnego. Zarazem jednak, ze względu na już utrzymujący się wysoki poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, część gmin może nie być w stanie wygospodarować wkładu własnego i tym samym nie będzie w stanie realizować inwestycji dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej⁷³. Generowana przez nie zbyt niska nadwyżka bieżąca oraz ich rozkład płatności z tytułu już posiadanego zadłużenia mogą ograniczyć zdolność zaciągania nowego długu na wkład własny, przygotowanie i prefinsowanie projektów, które mogłyby uzyskać wsparcie finansowe Unii Europejskiej⁷⁴.

W celu racjonalizacji zadłużenia powinno nastąpić przywrócenie limitu ograniczającego poziom długu. Brak środków własnych na inwestycje i presja na pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, w tym z tytułów dłużnych, skutkuje tendencją rozkładania długu na dłuższe okresy, a także zawierania umów kredytu lub pożyczki na niekorzystnych dla jednostki samorządu terytorialnego warunkach ekonomicznych w celu uzyskania wieloletniej karencji w spłacie kapitału⁷⁵.

Oprócz przenoszenia na kolejne lata istotnych kwot obciążeń finansowych gmin można zaobserwować także inną technikę optymalizowania wskaźników zadłużenia gmin. Kwestia dotyczy zadłużania samorządowych osób prawnych oraz spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. W części przejmują one zadłużenie jednostek samo-

⁷² Ibidem, s. 15.

⁷³ Szeroko na temat tego ryzyka piszą M. Czekaj, *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014–2020 – występujące ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 30 i n.; M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2, s. 25 i n.

⁷⁴ M. Czekaj, op.cit., s. 31.

⁷⁵ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, op.cit., s. 46.

rzędu terytorialnego. Jednak ekonomicznie dług ten obciąża jednostki samorządowe⁷⁶.

Znaczący zakres samodzielności dochodowej i wydatkowej gminy wzmacnia możliwość budowania silnych wspólnot lokalnych, odpowiedzialnych za własny rozwój. Z kolei zaś kiedy ma miejsce osłabienie tego procesu, kiedy zadaniem gminy staje się zasadniczo wykonywanie zadań określonych przez władzę centralną, w ustalonych przez nią granicach finansowych (a jedynie w charakterze uzupełnienia, realizowanie zadań lokalnie wyznaczonych), wówczas wspólnoty lokalne tracą na znaczeniu. Istnieją, ale głównie jako wykonawcy woli parlamentu.

W świetle obowiązujących regulacji ustawowych – wbrew wzorcom konstytucyjnym – nie zapewnia się wspólnotom lokalnym faktycznej samodzielności. W zbyt szerokim zakresie gmina jest wykonawcą woli parlamentu, a nie samodzielnym kreatorem lokalnych stosunków społecznych. W związku z przeprowadzoną analizą rozumienia konstytucyjnej zasady adekwatności udziału samorządowej gminy w dochodach publicznych odpowiedniego do przypadających jej zadań w przedkładanym artykule stawia się wniosek wzmocnienia przeprowadzanej w tym zakresie oceny skutków regulacji. Jest to postulat kierowany zarówno do prawodawcy, aby w procesie stanowienia prawa przeprowadzał pełnowymiarową analizę prawnych i pozaprawnych następstw podejmowanych przez siebie regulacji prawnych, jak również do Trybunału Konstytucyjnego, aby w procesie realizacji hierarchicznej kontroli norm prawnych badał, czy taka pełnowymiarowa, rzetelna ocena skutków regulacji była przeprowadzona. Postulat wzmocnienia znaczenia oceny skutków regulacji jest konieczny do postawienia także organom jednostek samorządu terytorialnego, tak aby efektem realizowanego przez nie procesu decyzyjnego były decyzje adekwatne do potencjału ekonomicznego danej jednostki samorządu terytorialnego.

Literatura

Babczuk A., *Kierunki ewolucji samodzielności finansowej samorządu lokalnego w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 6.

⁷⁶ Ibidem, s. 41.

- Borodo A., *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Czarny P., *Sądowa ochrona samodzielności samorządu (uwagi na tle realizacji art. 44 ust. 2 konstytucji w ustawodawstwie zwykłym)*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Czekaj M., *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014–2020 – występujące ograniczenia*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2.
- Czudec A., *Znaczenie transferów z budżetu państwa w kształtowaniu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2.
- Dębowska-Romanowska T., *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2012.
- Dobek T., Wolny A., Sikora J., *Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego i ich ocena w latach 1999–2001*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 5.
- Dylewski M., *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2.
- Filipiak B.Z., *Adekwatność źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Galiński P., *Analiza samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2010*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 6.
- Gilowska Z., Misiąg W., *Dostosowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Warszawa 2000.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003.
- Gonet W., *Skutki uchwalenia i wykonania zrównoważonego budżetu bieżącego przez samorząd terytorialny*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 1–2.
- Gonet W., *Uwagi o samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 1–2.
- Gonet W., *Zasady przekazywania zadań jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2.
- Grzybowska M., *Polska reforma samorządowa – założenia i rezultaty*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Grzybowska M., *W dwudziestolecie restytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Myśl i polityka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jackowi Marii Majchrowskiemu*, red. B. Szlachta, Kraków 2011.

- Heller J., *Dochody samorządów terytorialnych w Polsce – ujęcie makroekonomiczne i przesłanki ustrojowe*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5.
- Jagoda J., *Granice samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Jastrzębska M., *Analiza wskaźnikowa kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2006*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 12.
- Jastrzębska M., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2005*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 10.
- Kamiński R., *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Łódź 2014.
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Poznań 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Neliński, I. Zachariasz, Warszawa 2012.
- Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 4.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*, Łódź 2014.
- Krawczyk R.P., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym – aspekty konstytucyjno-ustawowe i faktyczne*, [w:] *Samorzady w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.
- Krawczyk R.P., *Prawna i faktyczna rola regionalnych izb obrachunkowych w ograniczaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 4.
- Mazurkiewicz M., *Regulacja długu jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia zgodności z Konstytucją*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012.
- Mączyński M., *Samodzielność a samorządność*, [w:] *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2011.
- Prus M., *Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze*, Warszawa 2014.
- Ruśkowski E., *Czy kryzys finansów lokalnych w Polsce?*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001.
- Sierak J., *Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego i ich samodzielność finansowa*, [w:] *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, red. M. Marchewska-Rytko, S. Michałowski, Lublin 2012.

- Surówka K., *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Wakula M., *Samodzielność finansowa gminy (analiza porównawcza dwóch powiatów)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- Wiśniewski J., *Rola i znaczenie zasady adekwatności z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, [w:] *Oblicza polityki*, red. J. Błuszkowski, J. Zaleśny, „Studia Politologiczne” 2009, Vol. 13.
- Zawora J., *Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 1–2.