

# Mariusz Kotulski

---

## Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/1, 123-151

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Mariusz Kotulski\**

## **SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ASPEKCIE DECENTRALIZACJI FINANSÓW PUBLICZNYCH**

### **1. WSTĘP**

Współcześnie struktura organizacyjna administracji składa się z wielu różnorodnych jednostek organizacyjnych, które powiązane są między sobą odmiennymi układami i podlegają różnym regulacjom prawnym. Administracja jest bowiem tą sferą działalności państwowej, która najbardziej, a zarazem najściślej stykając się z rozwijającym się życiem społecznym i gospodarczym, podlega stałym zmianom i dostosowywaniu do stawianych przed nią celów, zadań i wymagań<sup>1</sup>. Oczywiście wydaje się więc, iż struktury organizacyjne administracji i sposób jej funkcjonowania muszą być dostosowane do pełnionych przez nią funkcji. Dlatego też, mając na uwadze rozwój stosunków społeczno-ekonomicznych we współczesnym państwie, niemożliwym jest, aby cała administracja publiczna wykonywana była wyłącznie przez jeden podmiot – państwo. Co więcej, owo założenie podstawowe, w chwili obecnej, musi być odmienne. Aby współczesna administracja wykonywała powierzone jej zadania w sposób należyty, muszą być one realizowane przez szereg podmiotów, które z uwagi na pełnienie podobnych funkcji tworzyć będą wspólny aparat administracyjny<sup>2</sup>.

---

\* Dr Mariusz Kotulski – asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński

<sup>1</sup> Por. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne*, Lublin 1994, s. 45 i n.

<sup>2</sup> Zob. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1992, s. 457.

Między poszczególnymi podmiotami występującymi w ramach aparatu administracyjnego zachodzą różnorodne stosunki. Stosunki te często różnią się od siebie diametralnie, w zależności od roli, jaką mają odgrywać poszczególne struktury w administrowaniu. Skomplikowanie tej struktury podyktowane jest zarówno względami terenowymi, jak i funkcjonalnymi. Z jednej strony organizując administrację należy brać pod uwagę wielkość obszaru, który ma zostać objęty jej działaniem, a z drugiej należy tak ją zorganizować, by zapewnić jej skuteczne i sprawne funkcjonowanie. Co więcej, nieodpowiednia organizacja może być przyczyną wystąpienia zaburzeń w działaniu administracji<sup>3</sup>.

Na początkowym etapie organizowania administracji cechą szczególną stosunków występujących między poszczególnymi jej szczeblami było ściśle podporządkowanie organów niższych organom występującym na szczeblach wyższych<sup>4</sup>. Jednocześnie dostrzec można było pewną naturalną prawidłowość, według której im wyższy szczebel administrował, tym bardziej globalne rozstrzygnięcia zapadały. Z czasem jednak wykształciły się również nowe stosunki organizacyjne, zupełnie odmienne, pod względem uzależnienia organów niższych od organów wyższych szczebli. Było to spowodowane przede wszystkim dostrzeżeniem niewątpliwych korzyści, jakie tego typu konstrukcje przynoszą dla sprawności wykonywania administracji. Zauważono po prostu, iż na właściwe działanie administracji ma nie tylko wpływ rozbudowa aparatu administracyjnego, ale również, a może przede wszystkim, właściwe kształtowanie stosunków wewnętrznych w ramach tego aparatu.

Stosunki te zaś mogą być, co do zasady, kształtowane na podstawie dwóch koncepcji budowy struktury organizacyjnej administracji, a mianowicie na koncepcji centralizacji<sup>5</sup> i decentralizacji. Oba układy organizacyjne są w stosunku do siebie przeciwstawne, lecz się wzajemnie nie wykluczają i mogą jednocześnie występować, a nawet się uzupełniać. Co więcej te układy organizacyjne są stosowane w budowie

---

<sup>3</sup> Zob. T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 306; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985, s. 22 i n.; J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 40 i n.; a także H.A. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa 1976.

<sup>4</sup> Por. T. Rabska, op.cit., s. 306; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 49.

<sup>5</sup> Na temat wieloznaczności pojęcia „centralizacja”: J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1974, s. 406 i n.; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 108 i n.; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 226 i n.

administracji publicznej równolegle, a dokonując analizy organizacji administracji można mówić jedynie o określonym stopniu scentralizowania czy zdecentralizowania.

Podstawową strukturą, która powstała i funkcjonuje w oparciu o układ scentralizowany jest administracja rządowa<sup>6</sup>, gdyż ze względu na stosunki łączące organy administracji rządowej między sobą, w szczególności ze względu na zakres podporządkowania organów niższych szczebli organom wyższych szczebli, najwcześniej wykształciła się tu zasada hierarchicznej zależności<sup>7</sup>.

W przeciwieństwie do centralizacji w układzie administracji zdecentralizowanej brak jest zależności osobowej i służbowej. Co więcej ich miejsce zajmuje cechujące ten układ ustawowe domniemanie na rzecz samodzielności i niezależności jednostki zdecentralizowanej, które podlegają w zakresie swojej działalności jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu kompetentnych organów<sup>8</sup>.

Uświadomić sobie przy tym należy, iż pojęcia decentralizacji nie można utożsamiać z jakimś optymalnym modelem docelowym, lecz należy je ujmować właśnie jako proces przekazywania zadań i kompetencji w ramach struktur administracji publicznej.

W ślad za J. Starościakiem wskazać można na trzy przyczyny budowania części administracji publicznej w oparciu o układ zdecentralizowany. Po pierwsze, decydują o tym źródła o charakterze społeczno-politycznym, według których z zapewnienia udziału obywateli w wykonywaniu swoich funkcji przez aparat administracyjny wynikają określone korzyści dla funkcjonowania państwa, a zwłaszcza dla wzmocnienia aspektów demokratycznych i obywatelskich w działalności państwa prawa<sup>9</sup>. Po drugie, względy ekonomiczne przemawiają za tym ukła-

---

<sup>6</sup> Na temat centralizacji por. szerzej np.: T. Rabska, op.cit., s. 308 i n., M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, cz. I, Poznań 1949, s. 61 i n.; M. Jaroszyński, *Zagadnienia ogólne organizacji aparatu państwowego w zakresie administracji*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, cz. I, Warszawa 1952, s. 45 i n.; E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 85 i n.; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 64; Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 26 i n.; J. Lętowski, *Prawo administracyjne*, 1990, s. 70 i n.; J. Boć [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 108 i n.; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 226 i n.

<sup>7</sup> Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1995, s. 70.

<sup>8</sup> Por. J. Boć, op.cit., s.238.

<sup>9</sup> Otóż owe motywy o charakterze polityczno – ustrojowym mają decydujące znaczenie, gdy ustawodawcy zależy, by w sprawowaniu administracji publicznej doszedł do głosu czynnik społeczny, który będzie decydował o określonych sprawach. Budowana jest wówczas administrację w układzie zdecentralizowanym – w formie różnego typu samorządów. W samorządzie opartym na kryterium terytorialnym czynnik spo-

dem, gdyż pozwala on podmiotom zdecentralizowanym na lepsze zarządzanie powierzonymi im środkami, w sposób tańszy i efektywniejszy. Postępujący rozwój instytucji samorządu terytorialnego związany jest nie tylko z decentralizacją zadań oraz kompetencji w ramach administracji publicznej, ale i z postępującą za tym decentralizacją finansów publicznych. Po trzecie wreszcie, element organizacyjno-techniczny związany ze specyfiką powierzonych zadań wymaga przekonanie, że będą one lepiej wykonywane przez struktury stykające się bezpośrednio z ich przedmiotem<sup>10</sup>.

Decentralizacja ma zatem w porównaniu z systemem scentralizowanym określone zalety, które nie wszystkie zawsze muszą jednocześnie występować. Przede wszystkim do zalet decentralizacji zalicza się:

- „1) zbliżenie podmiotu decydującego do załatwianej sprawy; dotyczy to przede wszystkim decentralizacji terytorialnej,
- 2) lepszą możliwość kierowania procesem decyzyjnym w stosunku do mniej skomplikowanej organizacji,
- 3) większą przejrzystość, która prowadzi do szybszego i lepszego poznania wad i ich źródeł,
- 4) mniejsze obciążenie pionowego przepływu informacji,

---

leczy decyduje o sprawach danego terytorium, w samorządzie opartym na kryterium zawodowym (np. lekarzy, adwokatów) – o istotnych zagadnieniach wykonywania danego, społecznie ważnego zawodu itp. Zwiększa to rolę podmiotów, których organy składają się z czynnika społecznego oraz ich zainteresowanie zarządzanymi sprawami. Por. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 84–85. Zdecentralizowany i upodmiotowiony w ten sposób system administracji umożliwia podejmowanie zadań tak w sferze więzi poziomych, jak i pionowych. Por. E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 18. W systemie zdecentralizowanym podstawowym celem działalności władzy publicznej jest identyfikacja i organizowanie zaspokojenia zbiorowych potrzeb reprezentowanej korporacji. Zasadnicza tożsamość władzy publicznej w systemie zdecentralizowanym wiąże się bowiem z reprezentowaniem przez nią interesów danej korporacji (terytorialnej, zawodowej itp.) i bezpośrednim działaniem na jej rzecz w toku realizacji wynikających stąd zadań. Takie spojrzenie pozwala mówić o władzy struktur samorządowych w kategoriach podmiotowych i widzieć taką jej podmiotową rolę w systemie zarządzania. Wtedy bowiem podmiotem zarządzania nie jest „władza państwowa” jako całość, lecz organy różnego szczebla realizujące interesy określonej korporacji. Por. szerzej M. Kulesza, *Administracyjnoprawne unormowanie polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 88; a także Z. Leoński, *Przekształcenia terenowego aparatu administracji państwowej* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 1978, s. 83; A. Jaroszyński, *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, Warszawa 1984; Z. Wierzbicki, *Aktywizacja i rozwój społeczeństw lokalnych*, Warszawa 1973; M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990, nr 1, s. 16; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1986, s. 25 i n.

<sup>10</sup> Por. szerzej J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 40.

- 5) zwiększenie poczucia odpowiedzialności związane z gotowością jej ponoszenie dzięki lepszemu poznaniu całokształtu podejmowanych rozstrzygnięć,
- 6) zwiększenie potencjału wprowadzania nowości<sup>11</sup>.

Co więcej szeroki zakres zadań stawianych przed administracją i wciąż rozwijająca się aktywność obywateli w różnorodnych sferach życia społecznego wymuszają wręcz na współczesnym państwie decentralizację i sprawiają, że powołanie samorządu nie jest tylko aktem dobrej woli państwa, lecz także środkiem umożliwiającym władzom centralnym skoncentrowanie się na sprawach podstawowych i koncepcyjnych<sup>12</sup>. Powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym grupom społecznym (terytorialnym, zawodowym itp.) działającym przez swoich przedstawicieli kreuje samorząd jako instytucję wyzwalającą inicjatywę i odpowiadającą za losy własnego środowiska, stanowiąc jednocześnie szkołę gospodarności i demokracji. „Rzecz sprowadza się – z prawnego punktu widzenia – do skonstruowania takich właśnie mechanizmów prawno-ustrojowych, które uczynią społeczeństwo podmiotem władzy. Wobec załamania się dotychczasowych centralistycznych koncepcji zarządzania podmiotowość tę i tożsamość społeczeństwo może uzyskać i odczuć jedynie poprzez decentralizację władzy i zarządzania”<sup>13</sup>.

## 2. SAMORZĄD TERYTORIALNY

Dość powszechnie przyjmuje się, że najlepiej i najskuteczniej idea decentralizacji urzeczywistnia się poprzez wprowadzenie struktur samorządowych<sup>14</sup>. Istotą samorządu jest bowiem powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym, czyli zrzeszeniu obywateli, zorganizowanych z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> E. Ochendowski, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 32.

<sup>12</sup> Por. M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 40.

<sup>13</sup> A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840–1983*, Wrocław 1986, s. 12; por. także E. J. Nowacka, op.cit., s. 20.

<sup>14</sup> Por. M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*, Warszawa 1936, s. 8.

<sup>15</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123.

na zasadzie decentralizacji, co właśnie wyróżnia go od np. organów administracji rządowej<sup>16</sup>.

Pojęcie samorządu może być postrzegane na różnych płaszczyznach życia społecznego. I tak samorząd postrzegany z politycznego punktu widzenia jest jedną z form realizacji ludowładztwa<sup>17</sup>. Z socjolo-

---

<sup>16</sup> H. Dembiński uważał, że formą prawną samorządu jest zdecentralizowany kompleks norm. Por. H. Dembiński, *Osobowość publiczno-prawna samorządu terytorialnego w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 37.

<sup>17</sup> Jak słusznie upatrywał to E. Iserzon „w znaczeniu politycznym samorząd jest zgodny z pojęciem samorządności. Jest realizacją zasady ‘nic o obywatelu bez obywatela’. Jest realizacją postulatu udziału obywateli w załatwianiu przez administrację jego spraw, jest urzeczywistnieniem udziału obywateli lub ich przedstawicieli w załatwianiu przez administrację zadań państwowych. W tym znaczeniu samorząd jest kategorią polityczną. Nie jest zjawiskiem z góry określonym pod względem swej struktury i nie może być jednoznacznie zdefiniowany”. – za E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 96. Oczywiście aspektu politycznego jako elementu współtworzącego instytucję samorządu nie można całkowicie pominąć. F. E. Snapp wskazywał, iż „samorząd w sensie politycznym wskazuje na ‘wolność do państwa’, a samorząd w sensie prawniczym wskazuje na ‘wolność od państwa’ – za F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 4. Instytucja samorządu jest bowiem naznaczona tą cechą, czy to np. ze względu na łączące się z nim postulaty polityczne, czy też na eksponowany obecnie element demokracji obywatelskiej. „Każda forma samorządu (również prawna) spełnia określoną funkcję polityczną. Wynika to ze szczególnego powiązania samorządu z całym podłożem społeczno-politycznym, z jakiego samorząd wyrasta i w którym działa. Ta zależność od konkretnych warunków ustrojowych jest tak silna, że mimo jednolitej nazwy, a nawet niektórych cech szczególnych, sprawiających wrażenie, że pozornie ma się do czynienia z taką samą instytucją, faktycznie jednak samorząd zajmuje różną pozycję w administracji i może być powoływany do różnych celów. Te uwarunkowania historyczne prowadzą do przedziałów teoretycznych pojęcia samorządu w zależności od ustroju politycznego” – za T. Rabska, *op.cit.*, s.331. Dlatego też pojęcie samorządu w ujęciu politycznym opiera się w zasadzie kryteriach celowościowych i wynikających z aktualnych potrzeb i tendencji politycznych. Z tych też względów polityczne ujęcie samorządu jest na płaszczyźnie prawnej za szerokie i tym samym mało przydatne dla poznania jego prawnej istoty. Ujęcie polityczne (podobnie jak i socjologiczne) samorządu odwołuje się w zasadzie do pojęcia samorządności, stawiając między nimi znak równości. Samorządność jest bowiem cechą form działania grup społecznych – działania, które z mocy tej cechy może być uznane za działanie samorządne. „Działaniu takiemu nie przeszkadza okoliczność, iż wyraża się ono w wielu formach. Ważna jest mianowicie to, by posiadały one tę cechę. A będą ją posiadały zawsze, ilekroć wyrazi się w nich współdziałanie obywateli w rozwiązywaniu spraw społecznych. Tam więc, i tylko tam gdzie ten współdziałanie występuje, mamy do czynienia zawsze z samorządnością, która wyraża się w odpowiedniej dla tego współdziałania formie” – za: S. Kaźmierczyk, *Samorząd zawodowy w PRL – istota i funkcje*, Wrocław 1979, s. 14. Jednak badanie struktury politycznej należy traktować oddzielnie od zagadnienia formy prawnej samorządu. Łączenie tych dwóch elementów: politycznego i normatywnego w jedną całość prowadzi do pomieszania pojęć. „Dla należytego zrozu-

gicznego punktu widzenia podmiotem samorządu jest pewna grupa społeczna połączona jakimś wspólnym interesem, płynącym np. ze wspólnoty miejsca zamieszkania, miejsca pracy, wykonywanego zawodu. Jest formą wspólnego zaspokajania pewnych potrzeb przez samych uczestników procesów społecznych, z których potrzeby te wynikają. W świetle koncepcji ekonomicznych samorząd to usługodawca świadczący usługi publiczne klientom. Klient z myślą, o którym należy podnosić jakość usług, ujmowany jest w tej koncepcji szeroko, obejmując tak osoby, które bezpośrednio lub pośrednio korzystają z usług świadczonych przez samorząd, które czerpią korzyści lub ponoszą straty z działań podejmowanych przez samorząd, jak i osoby nie korzystające z usług świadczonych przez samorząd, lecz zainteresowane świadczonymi usługami, gdyż płacą podatki albo składki<sup>18</sup>. Natomiast z prawnego punktu widzenia samorząd to prawnie wyodrębniona grupa obywateli dysponujących na podstawie ustaw uprawnieniami do działania we własnym imieniu i samodzielnego zaspokajania pewnych swych potrzeb<sup>19</sup>. Próbując dokonać charakterystyki pojęcia samorządu na płaszczyźnie prawnej zasadnicze znaczenie będzie miało rozstrzygnięcie kwestii, czy samorząd jest tylko formą decentralizacji administracji publicznej, czyli władzy wykonawczej, czy też jego cechą konstytutywną jest merytoryczne decydowanie przez społeczność tworzącą samorząd lub jej reprezentację o sprawach tej społeczności, a więc na ile samorząd jest czymś więcej niż postacią decentralizacji<sup>20</sup>.

Dotychczas brak jest jednak normatywnej definicji tego pojęcia. Już w samym słowie „samorząd” mamy do czynienia z dwoma elementami. Jeden z nich odnosi się do czynności: „rządzenia”, „zarządzania”, „kierowania”, „sprawowania władzy”, „władania czymś”. Drugi wskazuje na samodzielność w wykonywaniu tej czynności. „Samodzielny”, czyli „nie uzależniony od nikogo”, „nie podlegający czyjejś władzy”, „nie-

---

mienia istoty samorządu, koniecznym jest oświetlenie zagadnienia zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i politycznego, ale metodologicznie należy oba ściśle rozróżnić. Prawny punkt widzenia, jest formalny, wyklucza wartościowanie, które należy do nauk socjologicznych i politycznych. W przeciwstawieniu do tego punkt widzenia polityczny oznacza cele i postulaty stawiane instytucjom samorządowym.” – za: Z. Grelowski, *Samorząd specjalny gospodarczy, zawodowy, wyznaniowy według obowiązujących ustaw w Polsce*, Katowice 1947, s. 11.

<sup>18</sup> Por. szerzej A. Błaś, *Niekonstytucyjne koncepcje samorządu terytorialnego* [w:] S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I, *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 47 i n.

<sup>19</sup> Por. B. Zawadzka, *Koncepcje samorządu a jego prawne uwarunkowania*, PiP 1990, nr 2, s. 111.

<sup>20</sup> Por. *ibidem*.



zależny”. „Samorząd” oznacza więc, iż grupa, która określana jest takim pojęciem, działa w zakresie wykonywanych zadań i w granicach prawa samodzielnie i niezależnie od woli innych podmiotów. Działa zatem w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Nadto w celu wykonywania administracji publicznej taka grupa posiada kompetencje władcze, których nie posiada organizacja prywatna. Kompetencje te wynikają z przepisów Konstytucji i ustaw regulujących organizację samorządu. Grupa realizuje owe kompetencje przede wszystkim wobec swoich członków, lecz może je też wykonywać względem innych osób, np. przebywających na terenie gminy, starających się o uzyskanie prawa wykonywania zawodu, itp.

Istota tego, co nazywamy samorządem, jest więc niewątpliwie związana z istnieniem w społeczeństwie wyodrębnionych według określonych kryteriów grup społecznych, a więc z naturalnym u człowieka dążeniem do współdziałania z innymi ludźmi oraz samodzielnego zarządzania sprawami, które go dotyczą. Do tego elementu odwołuje się S. Zawadzki nazywając samorządem “instytucję demokracji lokalnej lub środowiskowej, polegającą na przyznaniu określonej społeczności uprawnień do samozarządzania swymi sprawami w granicach określonych prawem w sposób bezpośredni lub przy pomocy wyłonionych przez siebie organów”<sup>21</sup>.

Samorząd jako osoba prawna postrzegany jest więc poprzez wyposażenie go w drodze ustawy w uprawnienia administracji publicznej. Uprawnienia te przysługują mu tak w stosunku do państwa, jak i do innych podmiotów jako jego własne prawo, które realizuje on w ten sam sposób, w jaki wykonuje się w ogóle władzę publiczną. Jednostka samorządowa ma oprócz osobowości prawnej, samodzielność sprawowania administracji publicznej. Zatem w samorządzie występuje skryształizowane publiczne prawo podmiotowe, czyli prawo rozporządzania władzą publiczną.

Dokonując zatem przeglądu funkcjonujących w literaturze definicji<sup>22</sup> można dojść do wniosku, że do najczęściej akcentowanych cech samorządu należą:

---

<sup>21</sup> S. Zawadzki, *Samorząd społeczny i formy demokracji bezpośredniej* [w:] *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1987, s. 220.

<sup>22</sup> Por. np.: T. Rabska, op.cit., s. 349–350, H. Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen 1921, s. 183; J. Starościan, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 139–140; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 6; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1975, s. 115; T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Kraków 1986, s. 55.

- 1) niezależność administracji samorządowej od administracji rządowej oraz samodzielność wykonywania zadań administracji publicznej, w granicach przez prawo określonych i w formach właściwych dla administracji publicznej (budowa struktury na zasadzie decentralizacji),
- 2) kolektywne (zbiorowe, grupowe) prawo określonej społeczności do zarządzania swoimi sprawami, działalność administracyjna jednostek samorządowych "nośników samorządu" obejmuje obszary zadań autonomicznych, które określa się zazwyczaj jako własną, samodzielną sferę działania,
- 3) indywidualne prawo każdego członka tej społeczności do czynnego i nieskrępowanego udziału w działalności samorządu,
- 4) powstająca z mocy prawa obligatoryjność (przymusowość) członkostwa (co odróżnia samorządy od stowarzyszeń i organizacji stowarzyszeniopodobnych, opartych na zasadzie dobrowolności członkostwa); nośnikiem samorządu jest bowiem podmiot prawa publicznego, przeważnie powołana w sposób demokratyczny korporacja<sup>23</sup>,

---

<sup>23</sup> Ponieważ korporacja jest instytucją prawa publicznego o charakterze związku osób (działającą na zasadzie członkostwa), to ta forma ustrojowa jest narzucana przez ustawę. Odrębność samorządu w odniesieniu do innych organizacji społecznych (takich jak stowarzyszenia, związki zawodowe itp.), w aspekcie ich korporacyjności, polega na tym, że przynależność do niego jest obowiązkowa, a obowiązek ten wynika z mocy prawa. „Sprawowanie administracji zakłada bowiem, w przeciwieństwie do dobrowolnego charakteru członkostwa w organizacji społecznej, wynikającą już z samego prawa konieczność uczestnictwa we wspomnianej grupie, nie pozwalającą na uchYLENIE SIĘ od samorządowej administracji poprzez wystąpienie z tej grupy”. – T. Fuks, *Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania*, Warszawa 1981, s. 30; Często kładzie się nacisk na stwierdzenie, iż „członkostwo to jest oczywiście przymusowe (*Zwangsmemberschaft*), a nie dobrowolne” – R. Schaffhauser, *Gmina w Szwajcarii ze szczególnym uwzględnieniem prawa Kantonu St. Gallen*, Wrocław 1998, s. 19. Wydaje się jednak, iż lepszym określeniem charakteru przynależności do takiej korporacji jest stwierdzenie, iż członkostwo w niej ma charakter obowiązkowy, gdyż wynika z samego prawa, jako naturalna konsekwencja przyjętego sposobu zarządzania sprawami publicznymi. Tym zresztą związki prawa publicznego różnią się od różnego rodzaju trwałych związków osobowych lub majątkowych o charakterze prywatnoprawnym (a więc opartych na zasadzie dobrowolnego oświadczenia woli członków – stowarzyszenie, spółka prawa handlowego czy spółdzielnia, ale także np. związek małżeński). Nadto przystąpienie do korporacji samorządowej „nie jest aktem woli, zainteresowana osoba nie może praktycznie odmówić przystąpienia. Nie ma więc konieczności stosowania jakichkolwiek środków mających na celu wymuszenie przynależności. Jeżeli nawet członek społeczności samorządowej zachowuje się całkowicie biernie, nie ma to żadnego wpływu na jego powiązania prawne ze społecznością” – B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 25; por. także: Z. Niewiadomski, *Istota samorządności terytorialnej*, „Wspólnota” 1990, nr 6, s. 10.

- 5) przejęcie od państwa przez samorządy określonych kompetencji w zakresie sprawowania administracji publicznej, przy czym nie oznacza to, iż wszystkie czynności samorządu kwalifikowane są jako „administracyjne”,
- 6) pozostawanie w zakresie prawem określonym oraz ustawowo ustalonych kryteriów tylko pod nadzorem wskazanych organów państwa<sup>24</sup>.

Powyższe cechy i funkcje miałyby odróżniać samorząd od organów i instytucji państwa oraz od stowarzyszeń i związków zawodowych, które cechują się wewnętrzną samorządnością rozumianą jako możliwość decydowania członków o ustalaniu warunków członkostwa, celów, zadań itp.

We współczesnym demokratycznym państwie samorząd terytorialny nie może istnieć poza państwem, gdyż jest jego integralną częścią. Samorząd jest powoływany przez państwo, mocą jego „woli” i to właśnie państwo określa zakres przyznanej samorządowi samodzielności oraz zakres powierzonych mu zadań i kompetencji. Ponieważ to właśnie państwo na płaszczyźnie organizacyjnej oraz konstytucyjnej jest tworem podstawowym, który jest dzierżycielem suwerenności i z czego wynika jego dominująca rola. Fakt, iż grupy społeczne zamieszkujące określone terytorium uzyskują osobowość prawną oraz w większym lub mniejszym stopniu samodzielność majątkową i finansową – co usamodzielnia je w stosunku do państwa, nie stwarza jeszcze sam z siebie samorządu. Następuje to dopiero w wyniku upoważnienia i zobowiązania ich przez państwo do realizacji funkcji administracji publicznej. Istnieje więc granica władzy samorządowej – delegacja ustawowa nigdy nie jest pełna i dotyczy tylko określonego zakresu zadań i kompetencji. Samorząd nigdy nie mógłby w pełni zastąpić administracji rządowej, gdyż są pewne zadania, które wykonywać może jedynie administracja rządowa (np. obrona narodowa, polityka zagraniczna). Nadto, ustawodawca ustanawia nadzór państwa nad organami samorządu, który ma na celu kontrolę czy jednostki samorządowe realizują swoje zadania, wyznaczone w ustawie w zgodzie z porządkiem prawnym.

Tym niemniej społeczności ujęte w struktury samorządowe stają się w ten sposób podmiotem władzy a nie jej przedmiotem. W konsekwencji realizowane są: zasada pomocniczości oraz zasada kontroli obywatelskiej nad wykonywaniem zadań i kompetencji publicznych,

---

<sup>24</sup> Por. T. Fuks, op.cit.; K. Nowacki, *W Austrii* [w:] J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*, Wrocław 1999, s. 79.

w tym również w zakresie instytucji prawnofinansowych. Tylko bowiem obywatelskie instytucje samorządu gwarantują racjonalne, tzn. oszczędne i zgodne z potrzebami danej społeczności samorządowej, przeznaczenie środków publicznych na poszczególne cele<sup>25</sup>.

### 3. KSZTAŁTOWANIE INTERESÓW WŁASNYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Kolejną kwestią, przed którą stajemy jest więc pytanie o wspólne dla korporacji samorządowej interesy prawne. Samorząd, a szczególnie samorząd terytorialny może samodzielnie definiować swoje potrzeby i interesy, a także decydować o zakresie oraz formach ich zaspokajania. I nie naruszają tego przepisy upoważniające ustawodawcę do zobowiązania struktur samorządowych do wykonywania pewnych zadań własnych lub zlecenia im zadań z zakresu administracji rządowej. W pierwszym przypadku chodzi bowiem o zagwarantowanie członkom wspólnot samorządowych realizacji podstawowych praw. Natomiast w drugim przypadku ustawodawca nie powinien zlecać samorządom wykonywania zadań w takim rozmiarze i zakresie, że mogłoby to *de facto* sprowadzić je do pozycji zdecentralizowanej jedynie formy administracji rządowej<sup>26</sup>. Stosunki prawne wynikające bezpośrednio z mocy ustawy, a taką konstrukcją posługuje się ustawodawca, konkretyzują się w odniesieniu do zindywidualizowanych stron tych stosunków, z chwilą gdy w rzeczywistości zaistnieją przesłanki zaistnienia tychże stosunków z mocy ustawy (np. określenie lub zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego, fakt posiadania nieruchomości podlegającej opodatkowaniu). Powstaje wówczas stosunek prawny będący relacją między członkiem samorządu a organem władzy publicznej, którym jest samorząd w znaczeniu związku publicznoprawnego. Ów wspólny, zasadniczy oraz prawnie doniosły interes, to chroniona przez prawo sytuacja polegająca na oczekiwaniu przez członka wspólnoty, iż samorządowanie (rozumiane jako wspólna funkcja, wspólny interes) przez ogół członków związku, za pośrednictwem organów samorządu, odbywać się będzie przy uwzględnianiu, prawnie wymiernego dobra ogółu członków korporacji z chronionymi przez prawo interesami indywidu-

---

<sup>25</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op.cit., s. 181.

<sup>26</sup> Por. W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 12–13.

alnymi członków wspólnoty, które można określić jako prawo do samo-realizacji członka wspólnoty w ramach danej wspólnoty<sup>27</sup>. Owo zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji ma kilka aspektów. Po pierwsze, istotnym elementem demokratyzacji samorządu terytorialnego jest „gotowość i otwartość” jego struktur na udział w nich mieszkańców oraz ich wpływ na podejmowane decyzje. Przyczynia się do tego istnienie kolegialnych oraz monokratycznych organów pochodzących z wyboru oraz współistniejących z zawodowym aparatem urzędniczym. Po drugie, istotne oddziaływanie na proces podejmowania decyzji mają elementy pozastrukturalne związane z instytucją referendum<sup>28</sup> oraz instytucje prawnomaterialne „wymuszające” demokratyczne procedury, takie jak np. związane z procedurą planowania przestrzennego włączające w szerokim zakresie mieszkańców i pozwalająca uwzględniać ich interesy prawne i faktyczne<sup>29</sup>.

#### 4. SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Element samodzielności działania stanowi jedną z istotnych cech konstrukcyjnych pojęcia samorządu. W art. 165 ust. 2 Konstytucji RP ustrojodawca uznał, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie w poszczególnych ustawach ustrojowych powołujących samorząd terytorialny w Polsce na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Podzielić należy pogląd M. Kuleszy, iż w nowoczesnych ustrojach państwowych owa samodzielność prawna jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru samoistnego, niezależnego od gestii państwowej, przeciwnie – jest od niej pochodna. „Samodzielność samorządu wobec państwa jest zatem – w sensie prawnym – zjawiskiem wtórnym, samorząd bowiem jest przejawem decentralizacji władzy. Zakres i for-

---

<sup>27</sup> Por. J. Majchrowski (red.), *Reforma administracyjna kraju. Ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze*, Gorzów Wielkopolski 1999, s. 133–134.

<sup>28</sup> W przypadku instytucji referendum również należy wyróżnić dwa aspekty: o charakterze „wyborczym”, związany z mechanizmem odwoływania przez wyborców organów samorządu terytorialnego pochodzących z wyboru oraz o charakterze „decyzyjnym”, związanym z możliwością podejmowania decyzji o konkretnych przedsięwzięciach ważnych dla danej wspólnoty samorządowej.

<sup>29</sup> Por. szerzej: E. Bojanowski, *Prawne gwarancje demokratycznego charakteru samorządu terytorialnego (tezy wybranych problemów)* [w:] J. Muszyński (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Gdynia-Warszawa 2000, s. 73.

my samorządu stanowią element państwowego porządku prawnego; między innymi dlatego samorząd podlega nadzorowi państwa, a ściślej, państwowej władzy i administracji centralnej<sup>30</sup>. Z drugiej strony wprawdzie nie zostały określone granice, ani treść tej samodzielności, to jednak nie oznacza to „swobodnego i nieskrępowanego dysponowania jej zakresem przez ustawodawcę zwykłego, a zwłaszcza z pozbawieniem tej zasady jakiegokolwiek znaczenia prawnego”<sup>31</sup>. Tym samym „zakres samodzielności korporacji (zakres działania, konkretne uprawnienia itp.) wyznaczony jest ściśle przez prawo. Dlatego – do granic ustalonych prawem – samodzielność ta podlega ochronie sądowej”<sup>32</sup>.

W literaturze wskazuje się na różne przejawy samodzielności samorządu terytorialnego. Odnosząc się do regulacji normatywnych B. Dolnicki podnosi, iż w ramach chronionej sędownie samodzielności samorządu terytorialnego mieścić się będzie: samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu, samodzielność finansowa, samodzielność podatkowa, samodzielność majątkowa, samodzielność publicznoprawna, oznaczająca samodzielne wykonywanie zadań publicznych<sup>33</sup>. Natomiast H. Izdebski i M. Kulesza wyróżniają samodzielność w aspekcie organizacyjnym i personalnym, administracyjnym, ekonomicznym i politycznym<sup>34</sup>. „Z punktu widzenia sfer działalności administracji publicznej możemy wyróżnić samodzielność w zakresie następujących funkcji administracji: 1. prawotwórstwa (tzw. prawotwórstwo delegowane), 2. orzecznictwa administracji, 3. policji i 4. funkcji świadczącej”<sup>35</sup>. Zatem prawny aspekt samodzielności samorządu to zabezpieczenie prawa społeczności lokalnej do rozstrzygnięcia zasadniczej i konkretnej części spraw publicznych, których efektem powinno być zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. To również domniemanie właściwości władz lokalnych do załatwiania tego typu spraw. Wyjątki od tej reguły mogą mieć źródło jedynie w aktach prawnych rangi ustawowej, a więc powody, dla których ustawodawca wyłączy w ten sposób samodzielność samorządu teryto-

---

<sup>30</sup> M. Kulesza, *Samorządowy model ustroju terenowego* [w:] M. Kulesza (red.), *Modele władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. I, Warszawa 1982, s. 64.

<sup>31</sup> W. Taras, A. Wróbel, op.cit., s. 12

<sup>32</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, op.cit., s.124

<sup>33</sup> Por. szerzej B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 56–57.

<sup>34</sup> Por. szerzej H. Izdebski, M. Kulesza, op.cit., s. 206.

<sup>35</sup> P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] S. Dolata, *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I: *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 191.

rialnego będą szczególnie ważne, uzasadnione względami efektywności i gospodarności<sup>36</sup> lub granicami praw i wolności innych podmiotów. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest bowiem współcześnie silnie kształtowana przede wszystkim w drodze regulacji ustawowej, w realiach której niejednokrotnie trzeba interpretować konstytucyjnie określoną zasadę samodzielności. W świetle klasycznych założeń państwa prawa samodzielność samorządu w wykonywaniu zadań publicznych nie może prowadzić do niekontrolowanych, nieuzasadnionych, nieprzewidywalnych, a wręcz arbitralnych ingerencji w sferze praw i wolności obywateli<sup>37</sup>.

Samodzielność samorządu terytorialnego postrzegać należy nie tylko od strony pozytywnej jako określoną granicami prawa swobodę działania takiego związku publicznoprawnego, lecz także od strony negatywnej jako powstrzymanie się przez organy administracji rządowej od ingerencji w ów zakres swobody działania oraz powstrzymanie się ustawodawcy przed stanowieniem prawa, które ograniczałoby ten zakres swobody działania. Są bowiem funkcjonalnie z nią związane inne zasady odnoszące się do samorządu, które ją bliżej konkretyzują lub uzasadniają<sup>38</sup>. Można do nich zaliczyć zasady demokratycznego powoływania władz samorządu przez jego członków, wyłączności samorządu w wykonywaniu powierzonych zadań publicznych, osobowości cywilnoprawnej, samodzielności finansowej itp. Szczególnie ten ostatni przejaw samodzielności jest ważny. Powierzenie podmiotom zdecentralizowanym określonych zadań państwa wiąże się bowiem z przekazaniem organom występującym w ich imieniu adekwatnych do tego środków ich realizacji. Konieczność zachowania równowagi w systemie finansowym wymaga zastosowania takich rozwiązań, które wraz z powierzeniem jednostce samorządu terytorialnego nowych lub rozszerzenie dotychczasowych zadań wiązać się będzie z udostępnieniem nowych, dodatkowych źródeł dochodów.

W konsekwencji istotnym warunkiem faktycznej samodzielności organu zdecentralizowanego jest przede wszystkim jego samodzielność finansowa. Podmioty zdecentralizowane winny posiadać własne źródła dochodu oraz samodzielnie decydować o sposobie wydatkowania posia-

---

<sup>36</sup> Por. szerzej R. Sawuła, *Samodzielność prawna gminy – idea czy rzeczywistość?* [w:] S. Dolata, *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I: *Prawo samorządowe i administracyjne*, Opole 2000, s. 204 i n.

<sup>37</sup> Por. szerzej A. Błaś, *Problem samodzielności działania organów administracji publicznej i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 101.

<sup>38</sup> W. Taras, A. Wróbel, op.cit., s. 12.

danych środków finansowych. Sytuacja kiedy podmiot zdecentralizowany uzależniony jest od dotacji organu wyższego stopnia sprawia, że popada on w zależność, która właściwie przekreśla sens decentralizacji, a tym samym i samodzielności. Przyznanie bądź odmowa przyznania środków finansowych może wiązać się bowiem ze spełnieniem przez podmiot zdecentralizowany różnorodnych żądań podmiotów wyższego stopnia. W ten sposób samodzielność organu zdecentralizowanego może stać się iluzoryczna.

## 5. SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Realizowana zmiana sposobu organizacji administracji publicznej, wiąże się więc z przebudową finansów publicznych gdyż one również podlegają postępującemu procesowi decentralizacji. Bez decentralizacji administracji nie jest możliwa decentralizacja finansów. „Decentralizacja finansowa nie odbywa się bowiem w próżni organizacyjnej, lecz w systemie ustrojowym, ukształtowanym zgodnie z ideą decentralizacji”<sup>39</sup>.

W sferze finansowej przekazanie uprawnień do poboru danin publicznych oraz stosowania związanej z tym polityki finansowej, w granicach prawa, określane jest jako decentralizacja finansowa<sup>40</sup>. Natomiast mianem dekoncentracji finansowej określane są prawne formy przekazywania środków finansowych służących finansowaniu przekazanych danemu organowi lub podmiotowi zadań, pod nadzorem i kontrolą organu reprezentującego podmiot publiczny bez jednoczesnego przekazywania kompetencji do samodzielnego pobierania danin publicznych i ich wydatkowania<sup>41</sup>. Ponieważ zwykle decentralizacja finansowa związana jest z jednoczesną dekoncentracją finansową spotkać się można w literaturze przedmiotu z szerokim ujęciem pojęcia „decentralizacja finansowa” jako przekazywaniem ze szczebla centralnego na rzecz innych podmiotów publicznoprawnych, korzystających z prawnej niezależności, publicznych zasobów finansowych na finansowanie przekazanych zadań (decentralizacja wydatków), wyposażanie tych podmiotów we własne źródła dochodów oraz możliwości kształto-

---

<sup>39</sup> A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Bydgoszcz 2000, s. 19.

<sup>40</sup> Por. szerzej: B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 23.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 24–25



wania ich wysokości (decentralizacja dochodów), a także przyznanie tymże podmiotom uprawnień do samodzielnego kształtowania form organizacyjnych i planów finansowych oraz ich realizacji (decentralizacja proceduralno-organizacyjna)<sup>42</sup>. Zatem decentralizację finansów publicznych można rozpatrywać na płaszczyźnie decentralizacji zasobów redystrybuowanych poprzez budżety lokalne i regionalne oraz decentralizacji uprawnień do pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań publicznych, a także do samodzielnego dokonywania wydatków na realizowane zadania. Te dwa ostatnie aspekty decentralizacji finansowej ściśle łączą się z pojęciem i zakresem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Zarówno zakres jak i formy decentralizacji finansowej pozostają w oczywistej zależności od wielu zmiennych czynników. Konieczny jest ustawowo dokonany podział dochodów publicznych, a zwłaszcza podatków pomiędzy państwo, samorząd terytorialny i inne wyodrębnione wspólnoty terytorialne<sup>43</sup>. Podział ten ma znaczenie ustrojowe. Wyposażenie państwa, gmin, powiatów, czy też województw samorządowych w odpowiednie dochody umożliwia funkcjonowanie tych związków terytorialnych i wypełnianie zadań, dla których zostały one powołane<sup>44</sup>. Podstawowym przejawem samodzielności w tym zakresie jest prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego polityki finansowej, która „jest celową i świadomą działalnością w zakresie przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków, polegająca na określeniu celów metod i instrumentów wykorzystywanych w procesach gromadzenia i wydatkowania zasobów pieniężnych, którymi dysponuje jednostka”<sup>45</sup>. Stąd też mówić możemy o polityce dochodowej, polityce podatkowej i polityce wydatkowej (w tym inwestycyjnej) oraz polityce równoważenia budżetu (w tym długu).

Trudno zatem mówić o jakimś docelowym modelu decentralizacji finansowej, a raczej postrzegać ją należy w aspekcie decentralizacji organizacyjnej i kompetencyjnej.

---

<sup>42</sup> Por. szerzej N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 11 i n.; E. Ruśkowski, *Autonomia podatkowa jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja władzy publicznej*, [w:] *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*, Toruń 2002, s. 234 i n.

<sup>43</sup> Por. szerzej: J. Harasimowicz, *O potrzebie reformy systemu podatków lokalnych w Polsce* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Apolonisza Kosteckiego. Studia z dziedziny prawa podatkowego*, Toruń 1998, s. 97–100.

<sup>44</sup> A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2000, s. 16.

<sup>45</sup> M. Jarzębska, *Polityka a strategia i zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego terytorialnego sferze ogólnej i finansowej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 8.

W tym kontekście „wyróżnia się trzy rodzaje kompetencji, jakie mogą przysługiwać państwu i związkom samorządowym w zakresie dochodów publicznych, a zwłaszcza podatków. Są to:

- kompetencje do stanowienia przepisów prawnych wprowadzających podatki lub kształtujących elementy ich konstrukcji (kompetencje prawotwórcze);
- kompetencje do przejmowania wpływów z poszczególnych podatków;
- kompetencje do administrowania w zakresie poszczególnych podatków<sup>46</sup>.

Jeżeli chodzi o pierwszy element, to w literaturze przedmiotu podkreśla się władztwo podatkowe państwa, jako suwerena na określonym obszarze, do nakładania na określone podmioty obowiązku świadczenia pieniężnego, bez wzajemnego świadczenia z jego strony, m.in. poprzez nakładanie podatków<sup>47</sup>. Wyraził to także ustrojodawca w art. 217 Konstytucji poprzez zasadę władztwa podatkowego, zgodnie z którą jedynie państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w zakresie jego terytorialnego władztwa. Tym samym jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają samoistnych kompetencji w zakresie ustawodawstwa podatkowego<sup>48</sup>. Gmina, powiat, czy też województwo samorządowe nie mogą więc stanowić (kreować) własnych podatków, gdyż nie dysponują ogólnym władztwem podatkowym, które upoważniałoby je do samodzielnego wprowadzania na swoim terenie podatków czy też opłat albo też do generalnego uchylania istniejących ustawowych obowiązków podatkowych<sup>49</sup>. I chociaż Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do wyposażenia je w odpowiednie środki do realizowanych przez nie zadań, nie jest to jednak równoznaczne z przyznaniem im samoistnych uprawnień do stanowienia podatków. Również z zasad samodzielności i niezależności wynikających z ustroju samorządu, a także prawa do stanowienia ak-

---

<sup>46</sup> E. Weysenhoff, *Systemy podziału źródeł podatkowych i dochodów z tych źródeł pomiędzy państwo a związki samorządowe*, „Casus” 2000, nr 18, s. 20.

<sup>47</sup> Chociaż oczywiście „władztwo daninowe państwa nie może mieć we współczesnym demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, charakteru arbitralnego. Swoboda ustawodawcy jest ograniczona. Przede wszystkim wpływa na to konstytucjonalizacja podstawowych zasad formalnych i materialnych tworzenia prawa daninowego” – J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 30.

<sup>48</sup> Podobne wnioski wyciągnąć można na tle unormowań obowiązujących w prawie niemieckim. Por. I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Warszawa 1999, s. 91.

<sup>49</sup> Por. wyrok NSA z 15.5.1997 r., sygn. akt I SA/Po 224/97.

tów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym przez gminę, nie można wywieść podstawy do nakładania danin publicznych i wkraczania w zakres praw i wolności obywateli bez wyraźnego upoważnienia ustawowego<sup>50</sup>. Ustanowiona więc została w tym zakresie granica samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

Zadania jakie realizować ma samorząd lokalny, wymagają nakładów finansowych. W konsekwencji dla finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego wykorzystywane są różnorodne w swej treści instrumenty finansowe istniejące w obrębie sektora publicznego, jak i spoza tego sektora<sup>51</sup>. W szczególności obowiązująca Konstytucja RP w art. 167 zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przy wykorzystaniu zgromadzonych zasobów pieniężnych jednostki samorządu terytorialnego dokonują wydatków w celu wykonania spoczywających na nich zadań. Zatem istotnym wyznacznikiem dokonywania przekształceń związanych z decentralizacją finansową oraz oceną przeprowadzonych przekształceń jest zasada adekwatności środków finansowych do powierzonych zadań. „Jest ona nie tylko zasadą postulowaną na gruncie teoretycznym, lecz także zasadą mającą charakter normatywny najwyższej, konstytucyjnej rangi. Zasada ta ma jednak wyłącznie charakter deklaracyjny, brak jest bowiem w aktualnym polskim systemie prawnym dodatkowych gwarancji jej realizacji, jak również wystarczającej konkretyzacji, pozwalającej na ocenę przeprowadzonych procesów decentralizacji finansów publicznych<sup>52</sup>. Jako elementy gwarancji uprawnień w sferze finansowej przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego wskazać można jedynie na:

- 1) prawo do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie zgodności z Konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi ustaw i przepisów prawa wydanych przez centralne organy państwowe (skarga konstytucyjna z art. 188 Konstytucji RP)<sup>53</sup>,

---

<sup>50</sup> M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego w świetle uregulowań ustrojowych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 60.

<sup>51</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego a problem samorządności* [w:] W. Wawek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001, s. 34.

<sup>52</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego* [w:] S. Dolata, *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. II: *Finanse i budżety samorządów*, Opole 2000, s. 75.

<sup>53</sup> Podstawą wystąpienia jednostek samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie nieważności regulacji normatywnych z Konstytucją jest art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP, statuujący zasadę adekwatności środków do

- 2) prawo do roszczeń wobec Skarbu Państwa, związane z niepełnymi lub nieterminowymi przekazanymi zasileniami finansowymi (np. subwencji, dotacji celowych) z budżetu państwa<sup>54</sup>.

Podstawowe reguły prawnej regulacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego przypominają zasady, na jakich opiera się gospodarka finansowa państwa. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego charakteryzuje się przy tym szeregiem odmienności uwarunkowanych przede wszystkim skalą ich działalności, nieporównywalnością – w ujęciu jednostkowym – ze skalą działalności państwa. Odmienności te spowodowane są tym także, iż samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego – w przeciwieństwie do państwa – jest jednak ograniczona. Przyczyny tych ograniczeń są – jak się powszechnie uważa – dwojakie. Po pierwsze, państwu zależeć może na posiadaniu wpływu na działalność samorządu terytorialnego, a wpływ ten wywierać może pod warunkiem takiego ukształtowania systemu źródeł dochodów gmin, aby dochody własne nie wystarczały na pokrycie wydatków na minimalnych choćby w danych warunkach poziomie zaspokajania potrzeb. Jednostki samorządu terytorialnego muszą wówczas ubiegać się o dodatkowe środki pieniężne z budżetu państwa, te zaś udzielane są pod określonymi warunkami, zgodnymi z kierunkiem polityki państwa.

Po drugie, pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego istnieją daleko idące różnice w stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego. W interesie państwa leży zmniejszanie tych różnic, a w najgorszym przypadku – niedopuszczenie do ich pogłębiania.

---

zadań i kompetencji. Zresztą również Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał wagę tej regulacji uznając, iż Konstytucja gwarantuje w ten sposób samodzielność i stabilizację finansową gmin. Jednocześnie brak dostatecznie jasno określonych kryteriów realizacji zasady adekwatności środków do zadań sprawia, iż orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego spełnia w tym zakresie niezmiernie istotną rolę. Trybunał Konstytucyjny rozróżnia w swoim orzecznictwie regulacje prawne, które naruszają istotę samodzielności gmin (także finansową) oraz takie, które stanowią dopuszczalną modyfikację tej zasady.

<sup>54</sup> Podstawa roszczeń jednostek samorządu terytorialnego opiera się w tym przypadku na regulacjach ustawy o finansach publicznych oraz regulacjach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Należy także wskazać na możliwość roszczeń wobec Skarbu Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza publicznego w przypadku niewypłacenia przez niego środków na zasilenie subwencyjne samorządu w wysokości wynikającej z ustawy i w terminie ustawowo określonym, na podstawie art. 417 k.c. (por. wyrok SN z 8.1.1992 r., sygn. akt III CZP 138/91, publ. OSP 1992, nr 7–8, poz. 173). Nadto w pewnych ustawowo określonych przypadkach jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnych świadczeń przekazywanych w formie dotacji celowej, np. na wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej.

Zakres i charakter dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz mechanizm równoważenia ich budżetów w istotny sposób wpływają bowiem na stopień realizacji ciężących na nich zadań. „Kompetencje organów samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania dochodów są jednym z najważniejszych mierników samodzielności władz samorządowych”<sup>55</sup>.

W konsekwencji jednostkom samorządu terytorialnego powierzono zadania, których wykonywanie oparte zostało o na zasadzie niezależności i samodzielności od administracji rządowej, a także o względnie samodzielną gospodarkę finansową. „Samodzielność finansowa, to inaczej prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach oraz dysponowania nimi dla realizacji prawnie określonych zadań”<sup>56</sup>. Zwłaszcza samodzielność wydatkowa gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego najpełniej odzwierciedla ustrojowy podział zadań pomiędzy państwo a samorząd terytorialny<sup>57</sup>. Jednak owa samodzielność finansowa winna być odnieszona zarówno do strony dochodowej jak i wydatkowej budżetu. Tym samym samodzielność finansowa oznacza ustawowe zagwarantowanie: dochodów, władztwa podatkowego w granicach prawa, dokonywania wydatków i określania w prawem dopuszczalnych granicach metod i form działania, w szczególności dostosowania dochodów i wydatków do zakresu działań oraz wyboru optymalnej formy organizacyjnej gospodarki finansowej. Dlatego też mówi się o samodzielności o charakterze mieszanym dochodowo-wydatkowej<sup>58</sup>.

W literaturze wyodrębnia się szeroki i wąski zakres znaczeniowy pojęcia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ujęcie szerokie oznacza prawnie zagwarantowaną możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków, niezależnie od tego, czy są to dochody własne, środki transferowane z budżetu państwa (np. subwencje), czy też przychody budżetowe (np. sprzedaż mienia, pożyczki). Ujęcie wąskie odnoszone jest tylko do tych publicznych środków finansowych, które samorządy mogą pozyskiwać we

---

<sup>55</sup> M. Jarzębska, *Dochody gmin, powiatów i województw*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 10, s. 19.

<sup>56</sup> E. Weiss, *Samodzielność finansowa gmin* [w:] W. Wawek, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001, s. 139.

<sup>57</sup> Por. szerzej: T. Dębowska-Romanowska, *System prawny finansów lokalnych* [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 379.

<sup>58</sup> Por. K. Piotrowska-Marczak, *Samodzielność finansowa samorządów lokalnych a własność komunalna* [w:] T. Wawek (red.), *Własność komunalna*, Kraków 1991, s. 64.

własnym zakresie. Poza tym zakresem pozostałyby więc środki transferowane z budżetu centralnego, które mają charakter dotacji lub subwencji oraz stanowią udziały w podatkach państwowych i które podlegają instrumentalizacji w ramach własnej polityki finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego<sup>59</sup>. K. Piotrowska-Marczak podnosi, iż niezależnie od postaci w jakiej występuje samodzielność, musi się ona „charakteryzować swobodą podejmowania decyzji finansowych odniesionych zarówno do pozyskiwania dochodów, jak i ich przeznaczenia na różne rodzajów wydatków”<sup>60</sup>.

O zakresie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego decydują zarówno czynniki o charakterze ekonomicznym, w tym zwłaszcza proporcje udziału środków pozostawionych do wyłącznego dysponowania przez organy samorządowe, jak i czynniki o charakterze prawnym, tj. prawne gwarancje związane z ochroną przyznanych przez przepisy uprawnień. Podstawowe znaczenie dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma przede wszystkim wyposażenie ich w samodzielność budżetową w prowadzeniu gospodarki finansowej, gwarantowaną uchwalaniem budżetu przez organy stanowiące na wszystkich szczeblach samorządu. „Samodzielność budżetowa ma nieco odmienny charakter w zakresie gromadzenia dochodów i w zakresie ich wydatkowania”<sup>61</sup>. Podział na te dwie podstawowe płaszczyzny jest wynikiem decentralizacji uprawnień do pozyskiwania źródeł zasilania oraz uprawnień do samodzielnych decyzji o przeznaczeniu środków finansowych na realizację zadań i decyzji dotyczących gospodarowania zgromadzonymi w budżecie zasobami finansowymi, a więc efektem decentralizacji władztwa finansowego. Nadto, samodzielność organów samorządowych w ustalaniu wysokości pobieranych na ich terenie danin publicznych może przejawiać się zarówno w przyznaniu prawa do ich zwiększania jak i zmniejszania. Od tego, które atrybuty władztwa zostaną przekazane samorządom zależy zakres ich samodzielności. Pamiętać jednak należy, iż nawet najprecyzyjniej i najszerzej uregulowany w ramach statusu jednostek samorządu terytorialnego zakres samorządności i samodzielności, w tym zwłaszcza samodzielności finansowej, „pozostanie jedynie pustą literą prawa,

---

<sup>59</sup> Por. szerzej: E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa...*, s. 82 i n.

<sup>60</sup> K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 19; W tym kontekście można mówić o samodzielności dochodów, wydatków, a także o samodzielności tzw. mieszanej. Por. K. Piotrowska-Marczak, *Samodzielność finansowa...*, s. 64.

<sup>61</sup> I. Czaja-Hliniak, *Prawno-finansowe gwarancje samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] W. Wawek, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001, s. 66–67.

jeśli w ślad za tym unormowaniem nie będą zapewnione prawnofinansowe gwarancje tejże samodzielności. Musi wobec tego mieć miejsce – zabezpieczony przepisami prawa – odpowiedni dopływ środków finansowych gwarantujących możliwość realizacji ustawowych zadań, a także dostateczny zakres swobody w wydatkowaniu tych środków celem realizacji zadań<sup>62</sup>.

Przekazanie samodzielności musi być połączone z ochroną prawną, tylko wówczas można bowiem mówić o realnej samodzielności. Jednocześnie samodzielność finansowa nie może być traktowana jako samowystarczalność lub samofinansowanie. „W tym przypadku bowiem oznaczałoby to konieczność pokrywania przez jednostki samorządowe całości wydatków dochodami własnymi lub wpływami zwrotnymi do pozyskiwania których jednostki te uzyskałyby swobodny dostęp”<sup>63</sup>. Nigdzie jednak nie zdołano skonstruować takiego systemu instytucjonalnego podziału źródeł dochodów publicznych, by zapewnić wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego pełne pokrycie wydatków własnymi dochodami. Wynika to z nierównomiernego rozkładu źródeł dochodów przy stosunkowo równomiernym rozkładzie zadań i wydatków. Można jedynie mówić o dążeniu do zapewnienia jak największego samofinansowania jednostek samorządu terytorialnego<sup>64</sup>. Tym samym samodzielność samorządu terytorialnego w wymiarze finansowym nie może być utożsamiana z autonomią (przynajmniej w podstawowym znaczeniu tego terminu)<sup>65</sup>. W konsekwencji uznać należy, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego i bezwzględnego tak w płaszczyźnie ustrojowej jak i finansowej. Jej zakres bowiem wyznaczać będą wynikające z obowiązujących norm prawnych tak obowiązki, jak i prawa jednostek samorządu terytorialnego związane np. z gromadzeniem środków publicznych w budżetach tych jednostek oraz z ich rozdysponowaniem. „Samodzielność finansowa jest zatem efek-

---

<sup>62</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>63</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *System zasilania jednostek samorządu terytorialnego a problem samorządności* [w:] W. Wawek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001, s. 33–34.

<sup>64</sup> Ten nierównomierny rozkład źródeł nie może jednak prowadzić do nadmiernej dysproporcji poziomów dochodów poszczególnych jednostek samorządowych. Dlatego też niezbędne są działania wyrównawcze ze szczebla centralnego, zwłaszcza w sytuacjach pogłębiającej się dywersyfikacji dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Prowadzić to może do konieczności „odbierania” części ich dochodów własnych po to, aby wtórnie dokonać redystrybucji.

<sup>65</sup> Por. szerzej B. Guziejewska, *Znaczenie i mierniki autonomii finansów lokalnych* [w:] S. Dolata (red.) *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, Opole 2002, s. 151 i n.

tem procesów decentralizacji finansów publicznych, choć może być zróżnicowana w poszczególnych ich zakresach (zwłaszcza w zakresie uprawnień do pozyskiwania środków oraz z zakresie uprawnień do podejmowania decyzji o rozdysponowaniu środków finansowych). Przekazywanie samorządom uprawnień do pozyskiwania źródeł finansowania zadań nie musi następować i nie następuje w tym samym stopniu, co przekazywanie uprawnień do dysponowania środkami finansowymi<sup>66</sup>.

W odniesieniu do pojęcia decentralizacji finansów publicznych oraz pojęcia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego określić jeszcze należy pojęcie władztwa podatkowego (zwane go też autonomią podatkową), które jawi się jako najwęższe, gdyż dotyczy tylko uprawnień i niezależności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania wysokości dochodów podatkowych tych podmiotów publicznoprawnych. „Autonomię podatkową jednostek samorządu terytorialnego można traktować jako jądro samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego, tę ostatnią zaś jako jeden z najistotniejszych elementów decentralizacji finansów publicznych. W ujęciu dynamicznym rozszerzanie autonomii podatkowej jednostek samorządu terytorialnego będzie zawsze oznaczało rozszerzanie samodzielności (autonomii) finansowej tych jednostek oraz zwiększanie decentralizacji finansów publicznych. Oczywiście jest natomiast, że nie istnieje odwrotna, automatyczna zależność między wymienionymi zjawiskami, co oznacza, że zwiększenie decentralizacji finansów publicznych nie musi oznaczać zwiększenia samodzielności (autonomii) finansowej jednostek samorządu terytorialnego, rozszerzenie tej ostatniej nie zawsze będzie wiązało się natomiast ze wzrostem autonomii podatkowej (władztwa podatkowego) tych jednostek<sup>67</sup>.

Ponadto, art. 168 Konstytucji przesądza kwestię zakresu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do decydowania o wysokości podatków i opłat lokalnych. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie są całkowicie autonomiczne w ustalaniu obciążeń podatkowych. Dotyczy to zarówno wprowadzania (oraz likwidacji) obciążeń podatkowych, jak i decydowania o wysokości obciążeń już istniejących (stawki podatkowe, ulgi podatkowe, zwolnienia od podatku). Nie mogą więc one „nie tylko wprowadzać samodzielnie nowych podatków, ale nawet uzyskać takiego upoważnienia w drodze

---

<sup>66</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Samodzielność finansowa...*, s. 76.

<sup>67</sup> E. Ruśkowski, *Autonomia podatkowa jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja władzy publicznej [w:] Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego, Toruń 2002, s. 235.*



ustawowej. Natomiast zakres decydowania przez rady gmin o elementach konstrukcji podatków i opłat już istniejących przesądzają przepisy obowiązujących ustaw podatkowych<sup>68</sup>. Jednocześnie w sytuacji, gdy jednostki samorządu terytorialnego korzystają z konstytucyjnego uprawnienia ustalania wysokości podatków w ustawowym zakresie, to „unormowania stanowiące pozornie ograniczenia kompetencji co do zakresu podejmowanych uchwał, w rzeczywistości zawierają również pewnego rodzaju gwarancję stabilizacji poziomu dochodów własnych<sup>69</sup>”.

## 6. MIĘDZYNARODOWE STANDARDY KSZTAŁTOWANIA FINANSÓW LOKALNYCH

Należy również wspomnieć o międzynarodowych zobowiązaniach Polski dotyczących omawianego zagadnienia, zwłaszcza w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji, wprowadzającego zasadę, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są również ratyfikowane umowy międzynarodowe. Podstawowym takim aktem jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 roku<sup>70</sup>.

Ten szczególny status prawny Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sprawia, że istotnego znaczenia nabierają określone w art.9 Karty postanowienia dotyczące kształtowania systemu finansowania jednostek samorządu lokalnego<sup>71</sup>. W związku z tym ważnym jest przybliżenie treści tych postanowień.

---

<sup>68</sup> Por. B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2000, s. 137. W tym aspekcie stwierdzić należy, iż istniejąca na poziomie gminy instytucja samoopodatkowania jest raczej rodzajem powszechnej i przymusowej zbiórki pieniężnej na wskazane cele publiczne, gdzie do świadczenia zobowiązani są mieszkańcy gminy, rodzajem daniny publicznej, niż podatkiem *sensu stricto*. Mieszkańcy gminy w drodze referendum, przeprowadzonego na podstawie ustawy z 15.9.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88, poz. 985) – mogą podjąć decydujące rozstrzygnięcie w sprawie samoopodatkowania. Natomiast sam obowiązek uiszczenia tej daniny publicznej wprowadzony zostaje na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządowej zgodnej z tym rozstrzygnięciem. Samoopodatkowanie może mieć charakter jednorazowy, bądź też być formą stałych, okresowych świadczeń na rzecz budżetu gminy. Niewątpliwie możliwość samoopodatkowania jest jednym z przejawów samodzielności finansowej gminy.

<sup>69</sup> I. Czaja-Hliniak, *op.cit.*, s.69.

<sup>70</sup> Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz.607.

<sup>71</sup> Wskazać tu należy na niezbyt fortunne tłumaczenie tego fragmentu Karty w jej oficjalnej wersji. Otóż tytuł w tłumaczeniu polskim brzmi: „Zasady finansowe społeczności lokalnej” i odbiega on od języków urzędowych, zgodnie z którymi chodzi nie

Do wymogów określonych w art. 9 Karty należą:

1. wymóg posiadania przez społeczności lokalne uprawnień w ramach narodowej polityki gospodarczej do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą one swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Nie trudno zauważyć, że istotą tego wymogu jest dysponowanie przez społeczność lokalną szeroko pojętym atrybutem samodzielności finansowej zarówno w płaszczyźnie posiadania własnych środków finansowych w wysokości niezbędnej dla realizacji ich kompetencji, jak i w sferze nieskrępowanego dysponowania tymi środkami, co wiąże się z ich charakterem jako kwalifikowanej kategorii środków finansowych, a mianowicie kategorii tzw. „środków własnych”. Środki te winny być „stosowne”, „wystarczające”, tj. pozwalające na sfinansowanie zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą swobodnie dysponować tymi zasobami, lecz niepokojącym elementem treści tego wymogu jest operowanie ogranicznikiem deformującym jego istotę. Ogranicznikiem tym jest wkomponowanie zakresu samodzielności finansowej społeczności lokalnej w ramy narodowej polityki gospodarczej;
2. wymóg dostosowania wysokości zasobów finansowych społeczności lokalnych do zakresu kompetencji, wynikających z Konstytucji oraz z pozakonstytucyjnych norm prawnych. Za bezsporne uznać należy, że wymóg ten nakłada na władze państwowe obowiązek wyposażenia społeczności lokalnych w źródła środków finansowych bądź też bezpośrednio w środki finansowe, których wysokość powinna co najmniej gwarantować im realizację zadań, wynikających z przyznanych im przez normy prawne, w tym przede wszystkim przez Konstytucję, kompetencji. Kładzie się tu nacisk na zachowanie właściwych relacji pomiędzy wysokością zasobów finansowych korporacji samorządowych a zakresem powierzonych uprawnień. Szczególne znaczenie ma przy tym spo-

---

o „zasady finansowe”, lecz o „zasoby finansowe”. Jest to istotna różnica, gdyż tytułowe „zasady finansowe” oznaczają zasady dotyczące finansów lokalnych, tworząc zbyt pojemną formułę (obejmującą nie tylko wysokość środków finansowych, lecz również sposób gospodarowania nimi, gromadzenia i wydatkowania) w stosunku do regulowanej materii. Tymczasem postanowienia art.9 koncentrują się na stronie dochodowej finansów lokalnych (z wyjątkiem ust. 1 *in fine*). Dlatego też lepiej zawartą w art. 9 regulację oddawałby tytuł „zasoby finansowe wspólnot lokalnych”. Por. szerzej: T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 20 i n.

- sób ustalania wysokości niezbędnych środków finansowych w przekroju czasowym, a więc nie jednorazowo, lecz w sposób ciągły. Brak odpowiedniej stabilizacji w zakresie źródeł finansowania zadań społeczności lokalnych godzi bowiem bezpośrednio w samą istotę samodzielności finansowej tych społeczności;
3. wymóg wyposażenia społeczności lokalnych w zasoby pieniężne, których źródłem powinny być w określonej części opłaty i podatki lokalne, w odniesieniu do których społecznościom lokalnym przysługiwałby odpowiedni zakres władztwa podatkowego, wyrażający się w uprawnieniu do ustalania ich wysokości. Elementami konstytutywnymi tej zasady są: ustalanie przez samorząd lokalny stawek podatku, zaś zakres władztwa podatkowego winien być określony ustawą. Ta ostatnia cecha stanowi jednocześnie swego rodzaju osłabienie wyrażonej w Karcie reguły. To bowiem ustawodawca wewnętrzny ma określić zakres i granice władztwa podatkowego społeczności lokalnych;
  4. wymóg różnicowania i niezbędnej elastyczności systemów finansowych, obejmujących zasoby pozostające w dyspozycji społeczności lokalnych, w celu ich dostosowania do rzeczywistych zmian zachodzących w kształtowaniu się kosztów realizacji ich kompetencji. Mamy tu do czynienia raczej z postulatem niż z kategoryczną zasadą, który odnosi się do naturalnej w gospodarce rynkowej konsekwencji konieczności zróżnicowania źródeł uzyskiwania zasobów finansowych niezbędnych dla realizacji zadań społeczności lokalnych. Charakteryzują się one różną elastycznością, wspomaganą przez tworzenie odpowiednich rezerw o charakterze ogólnym i celowym, co pozwala na właściwe reagowanie na zmiany zadań (ich zakresu oraz generowanych przez nie potrzeb) i kompetencji pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową;
  5. wymóg stosowania odpowiednich systemów wyrównawczych, mających na celu ochronę słabszych ekonomicznie społeczności lokalnych, w wyniku reguły historycznie uwarunkowanej, nierównomiernej alokacji czynników produkcji, a co za tym idzie i nierówniej alokacji zarówno źródeł dochodów, jak i wydatków związanych z realizacją kompetencji społeczności lokalnych. Standard ten wprowadza nakaz wprowadzenia na gruncie prawa wewnętrznego mechanizmów wyrównania finansowego jako stałego elementu finansów lokalnych w celu ich zasilenia;
  6. wymóg konsultowania ze społecznościami lokalnymi form przyznawania im środków, pochodzących z redystrybucji dochodów. Wyrażona tu reguła gwarantuje społecznościom lokalnym prawo do

wyrażania swojego stanowiska w stosunku do państwa w zakresie spraw dotyczących form przyznawania zasobów pochodzących z redystrybucji. Chodzi tu zresztą nie tylko o ustalenie rodzaju formy i instrumentu wyrównywania (np. subwencja ogólna, dotacja celowa), ale także o jej wysokość i zasady ich przekazywania;

7. wymóg nie wiązania – w miarę możliwości – subwencji przyznawanych społecznościom lokalnym z konkretnym przeznaczeniem, w celu nie ograniczania wolności społeczności lokalnej w realizacji własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień. Oczywiście bowiem jest, iż w miarę powiększania się w dochodach jednostek samorządu terytorialnego udziału dotacji celowych, zakres realizowania przez nie swobodnej polityki finansowej będzie się zmniejszał. Wyznaczona tu reguła zmierza do wyeliminowania z zasobów finansowych przeznaczonych do finansowania zadań własnych środków w formie transferów o celowym przeznaczeniu. Tylko wówczas będzie można zagwarantować społeczności lokalnym realizację podstawowego prawa, jakim jest celowe i świadome prowadzenie polityki zmierzającej do osiągnięcia celów mieszczących się w zakresie zadań własnych;
8. wymóg zapewnienia dostępu społeczności lokalnych do krajowego rynku kapitałowego dla potrzeb finansowania przez nie nakładów inwestycyjnych, w granicach określonych prawem. Zasada ta umożliwia pozyskiwanie przez te społeczności lokalne przychodów zwrotnych w postaci np. obligacji komunalnych na sfinansowanie inwestycji<sup>72</sup>. Jednak uzyskane w ten sposób kapitały służyć mogą tylko pokryciu wydatków o charakterze rozwojowym, a nie wydatków związanych z bieżącą działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Co więcej pamiętać należy o granicach aktywności gmin na rynku kapitałowym narzuconych przez prawo wewnętrzne<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Por. szerzej D. Perło, *Kredyt komunalny jako źródło finansowania rozwoju gmin*, s. 221–228; D. Perło, M. Poniatowicz, *Rola obligacji municypalnych w finansowaniu potrzeb budżetowych gmin polskich*, s. 229–243, tenże, *Rola obligacji w finansowaniu działalności gmin*, s. 245–255, A. Babczuk, *Rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 1993–1997*, s. 257–273, E. Pancer-Cybulska, *Rynek wtórny komunalnych papierów wartościowych* [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, Opole 1998, s. 275–282.

<sup>73</sup> Por. szerzej W. Miemieć, *Europejska karta samorządu terytorialnego jako zespół gwarancji samodzielności finansowej gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne* [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnozy i perspektywy*, Opole 1997, s. 201–218; A. Kostecki, *Międzynarodowe zasady finansowania samorządu terytorialnego* [w:] W. Wawek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Bielsko-Biała 2001, s. 13–14.

Zatem w art. 9 tej Karty państwa członkowskie Rady Europy określiły standardy finansowania społeczności lokalnych. Odnosząc się do tych standardów międzynarodowych stwierdzić można, iż polskie regulacje dotyczące gospodarki finansowej gmin spełniają je w największym stopniu<sup>74</sup> w porównaniu z regulacjami określającymi gospodarkę finansową powiatów i województw samorządowych<sup>75</sup>. Jednocześnie bowiem pamiętać należy o tym, iż prawidłowo określone zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego mają szczególne znaczenie dla rozwijania samorządności społeczności lokalnych i są istotne dla wzmocnienia ich samodzielności<sup>76</sup>.

Tymczasem doświadczenia ostatnich lat wskazują, iż udział podmiotów samorządu terytorialnego w strukturze dochodów i wydatków publicznych wciąż jest zbyt niski w stosunku do powierzonych im zadań. Ostatnie reformy ustrojowe w Polsce pogłębiły negatywne zjawiska w stanie finansów lokalnych. Wraz z zdecentralizowaniem zadań, a więc i związanych z nimi wydatków, nie nastąpiła odpowiednia decentralizacja środków (władztwa finansowego). Zwiększa się natomiast systematycznie rola transferów państwowych w finansowaniu wydatków jednostek samorządu terytorialnego<sup>77</sup>, które to zjawisko ocenić należy negatywnie, gdyż nie pokrywają one w pełni niezbędnych wydatków, nie pozwalają na przeznaczenie dodatkowych środków na pokrycie brakujących wydatków ze źródeł własnych samorządu oraz zwiększają uzależnienie tych podmiotów od finansów centralnych, a w ten sposób i od administracji centralnej (rządowej). Tymczasem w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest tym większa im większy udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu. W świetle obowiązujących uregulowań prawnych trudno nie zgodzić się z tezą, iż mamy do czynienia z rozbieżnością celów, jakim zdają się służyć Konstytucja i ustawy ustrojowe z jednej strony, oraz przepisy regulujące bezpośrednio finanse samorządu terytorialnego – z drugiej. „Te pierw-

---

<sup>74</sup> Por. szerzej: W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samorządność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s. 56 i n.

<sup>75</sup> Świadczy o tym niewielki, a w odniesieniu do gminy wręcz symboliczny, udział dochodów własnych w finansowaniu zadań powiatu i samorządu województwa, przy dominującej w tym zakresie roli dotacji celowych

<sup>76</sup> Por. J. Filipek, op.cit., s. 142.

<sup>77</sup> Por. szerzej E. Ruśkowski, *Reforma opodatkowania nieruchomości jako warunek gruntownej reformy finansów lokalnych w Polsce* [w:] L. Etel (red.), *Rola katastru fiskalnego w systemie opodatkowania nieruchomości*, Białystok 2001, s. 9–19.

sze starają się bowiem długofalowo zabezpieczać odrębność i samodzielność ustrojową jednostek samorządu terytorialnego, te drugie zaś podporządkowane są zabezpieczeniu bieżących interesów finansowych państwa<sup>78</sup>. W minionym okresie można było raczej zaobserwować wzrost procesów dekoncentracji, niż decentralizacji w zakresie finansów publicznych<sup>79</sup>. Tymczasem decentralizacja finansów publicznych winna mieć na celu skupienie finansów publicznych w budżecie państwa i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, a nie ograniczać się tylko do zwiększenia zakresu zadań samorządów i dysponowania przez nie większą pulą środków finansowych. Powinna bowiem oznaczać także wzrost odpowiedzialności jednostek samorządowych za ustalenie odpowiedniego poziomu dochodów, w tym za podejmowanie także niepopularnych politycznie decyzji dotyczących np. obciążeń podatkowych, udzielania lub nieudzielania ulg, zwolnień podatkowych itp. ustaleń dotyczących obciążeń fiskalnych, przejęcie odpowiedzialności za egzekucję należności oraz wzrost odpowiedzialności za sposób wydatkowania środków publicznych z ich budżetów<sup>80</sup>. Tym samym w decentralizacji finansów publicznych przedmiotem przekształceń są prawa: „prawo do pobierania publicznych środków finansowych; prawo do gromadzenia ich w budżetach publicznych (tylko państwo i jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do uchwalania budżetów podlegających autoryzacji politycznej przez organ stanowiący wyłoniony w wyborach bezpośrednich); prawo do samodzielnej gospodarki finansowej i prawo do zaciągania długu publicznego<sup>81</sup>”.

---

<sup>78</sup> E. Ruśkowski, *System finansów polskiego samorządu terytorialnego* [w:] A. Kościński (red.), *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, Kraków 2000, s. 236.

<sup>79</sup> Dekoncentracja ta polega przede wszystkim na rozproszeniu publicznych środków finansowych w państwowych funduszach celowych i w agencjach rządowych, które luźno albo wcale nie są powiązane w systemem budżetowym. Utrudnia to kontrolę nad racjonalnym ich wydatkowaniem – M. Jastrzębska, *Zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja finansów publicznych* [w:] J. Muszyński (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzenie w samorządach terytorialnych*, Gdynia–Warszawa 2000, s. 114.

<sup>80</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 5.

<sup>81</sup> Z. Gilowska, *Decentralizacja finansów publicznych – dziesięć lat doświadczeń* [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 245.