

Monika Kępa

"Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową", Andrzej Niezgoda, Warszawa 2012 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 13/4, 97-101

2013

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, WoltersKluwer Warszawa 2012, ss. 571

W związku z reformą ustroju państwa i wprowadzeniem samorządu terytorialnego pojawiło się zagadnienie przekazania nowo utworzonym podmiotom prawa publicznego części zadań publicznych wykonywanych dotychczas przez państwo. W związku z przekazaniem zadań do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego powstała konieczność podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową. Pomimo tego dotychczas brak było kompleksowej, pogłębionej i wielopłaszczyznowej analizy służącej ocenie obowiązujących unormowań wraz z rysem historycznym i prawno porównawczym wskazującej kierunki zmian. Tym samym podjęcie wskazanej problematyki w literaturze przedmiotu uznać należy za całkowicie uzasadnione.

Recenzowana praca jest jedynym, jak do tej pory, opracowaniem o charakterze monograficznym dotyczącym podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową. Zaznaczyć należy, iż tytuł rozprawy w pełni odpowiada jej zawartości merytorycznej. Tematyka będąca przedmiotem opracowania rozpatrywana jest w kontekście rozdzielania zasobów publicznych odpowiednio do zadań realizowanych przez państwo i poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. W związku z ograniczonością posiadanych środków publicznych i zakresem realizowanych z nich zadań publicznych niezwykle istotny jest właściwy podział środków publicznych pomiędzy podmioty prawa publicznego zadania te wykonujące.

Autor we wstępie trafnie podnosi, iż jest to zagadnienie doniosłe zarówno z dogmatycznego, jak praktycznego punktu widzenia. Względy praktyczne wskazują na konieczność odpowiedniego podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorząd terytorialny. Jego wadliwość skutkuje niezdolnością realizacji nałożonych na te podmioty zadań. Analiza została, więc przeprowadzona w sposób wielopłaszczyznowy, stając się istotą poszukiwań ba-

dawczych Autora. Wskazał On zresztą wyraźnie, że badanie regulacji prawnych obejmujących podział zasobów publicznych odpowiednio do zadań może być prowadzone z różnych punktów widzenia, tak w ujęciu podmiotowym, jak przedmiotowym. Autor podaje, że celem opracowania jest zbadanie, w jaki sposób konstytucyjne zasady podziału zasobów publicznych odpowiednio do zadań mogą być ujmowane na gruncie ustawowym oraz jakie czynniki warunkują sposób rozumienia i uzasadniają ograniczenia reguł sformułowanych w ustawie zasadniczej państwa. Badanie podziału zasobów publicznych zostało przeprowadzone z uwzględnieniem poszczególnych kategorii dochodów samorządu terytorialnego, tj. dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. Wyjaśnienie problemu, które stawia przed sobą Autor, wymagało rzetelnych badań oraz formułowania wynikających z przeprowadzonych analiz popartych argumentami uporządkowanych wniosków. Z powyższego zadania Autor wywiązał się bardzo dobrze.

Zgodnie z zaprezentowanym stanowiskiem, z którym należy się zgodzić, odpowiedniość podziału zasobów w stosunku do zadań należy rozważyć w dwóch aspektach: ustrojowym i fiskalnym. Przy czym aspekt ustrojowy determinowany jest przez miejsce samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej. Aspekt fiskalny uwarunkowany jest natomiast przez przyjęte rozwiązania normatywne dotyczące gospodarki finansowej. Autor wskazuje, iż odpowiedniość zasobów w stosunku do zadań w aspekcie fiskalnym rozumiana może być, jako reguła proporcjonalności lub adekwatności. Reguła proporcjonalności oznacza, iż podział zasobów pomiędzy podmioty wykonujące zadania publiczne następuje w takiej samej proporcji, w jakiej pomiędzy te podmioty rozdzielone zostały zadania publiczne. Reguła adekwatności domaga się, aby jednostkom samorządu terytorialnego zapewnić środki wystarczające do sfinansowania przypisanych im zadań publicznych. Wyróżnienie dwóch sposobów rozumienia zasady odpowiedniego podziału zasobów publicznych uznać należy za słuszne i znajdujące odzwierciedlenie w rozważaniach i wnioskach zawartych w pracy.

Przyjęta metodologia stanowi znaczący walor recenzowanej książki, umiejętnie łączy bowiem instrumentarium właściwe dla kilku metod badawczych. Punktem wyjścia dla opracowania jest przedstawienie i analiza dogmatyczna regulacji dotyczących badanego zagadnienia. Wskazano przy tym na regulacje ustawowe oraz wynikające z norm prawa międzynarodowego odnoszące się do konstytucyjnych unormowań dotyczących podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto Autor wykazuje się w opracowaniu znajomością dotychczasowych wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa na badany temat, a także orzecznictwa, w tym zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego. Omówiony rozwój instytucji podziału zasobów publicznych zawiera nie tylko opis kolejnych ujęć normatywnych, lecz również krytyczną ocenę wprowa-

dzonych rozwiązań. Trafnie metoda historyczna została zastosowana do regulacji obowiązujących od 1990r, tj. od czasu przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego. W ograniczonym zakresie zastosowano także metodę komparatystyczną w odniesieniu do regulacji podziału zasobów publicznych obowiązujących w innych państwach. Za walor w tym zakresie należy uznać prezentacje unormowań zawartych w konstytucjach państw należących do Unii Europejskiej, jak spoza niej.

Przyjęty przez Autora przedmiot opracowania i wyznaczone cele przesądziły o wewnętrznym układzie pracy oraz zastosowanych, zasygnalizowanych już, metodach badawczych. Praca składa się ze wstępu, 4 rozdziałów oraz zakończenia. Ponadto każda z części merytorycznych rozpoczyna się od uwag wstępnych zawierających wprowadzenie do rozważań, zaś kończy uwagami końcowymi zawierającymi cząstkowe wnioski podsumowujące poszczególne rozdziały, co ułatwia czytanie pracy. Mając na uwadze złożoność materii badawczej Autor dokonuje oceny badanych zagadnień według poszczególnych kategorii dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Znajduje to odzwierciedlenie w konstrukcji i kolejności poszczególnych rozdziałów. Budowa poszczególnych rozdziałów i wewnętrzna struktura całego opracowania jest spójna i w przemyślany sposób oddziela zagadnienia wstępne, stanowiące punkt wyjścia dla dalszych właściwych rozważań oraz własnych wniosków Autora. W konsekwencji przyjęty układ porządkuje materię badawczą.

Rozdział pierwszy ma w stosunku do zawartości opracowania ma charakter wprowadzający. Autor omawia w nim zasadę odpowiedniości podziału zasobów publicznych ze wskazaniem na regułę proporcjonalności i adekwatności. Przeprowadzając analizę opiera swoje rozważania na wynikających z Konstytucji RP wartościach tj. samodzielności samorządu terytorialnego, sprawiedliwości oraz solidarności. Ponadto przedstawia regulacje normatywne dotyczące zasad podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową w ustawach zasadniczych wybranych państw europejskich, w tym będących członkami Unii Europejskiej. W tym zakresie, pomocniczo została zastosowana metoda prawnoporównawcza.

W rozdziale drugim Autor rozpatruje problematykę podziału zasobów publicznych odpowiednio do zadań w kontekście dochodów własnych uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe zagadnienie prezentowane jest w ujęciu dwuaspektowym. Z jednej strony fiskalnym oznaczającym konieczność zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych wystarczających na pokrycie wydatków związanych z wykonywanymi przez nie zadaniami. Z drugiej zaś strony w ujęciu ustrojowym, które polega na tym, iż z uwagi na ochronę samodzielności samorządu terytorialnego źródła i kategorie dochodów osiągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego powinny być określone ustawowo.

Rozdział trzeci poświęcony jest znaczeniu subwencji ogólnej dla podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową. Autor zwraca uwagę na komplementarny charakter subwencji ogólnej w stosunku do dochodów własnych, które są podstawowym źródłem finansowania zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano, iż ten rodzaj dochodu wpływający do budżetów samorządowych stanowi mechanizm wyrównawczy mający za zadanie wyrównywanie zróżnicowanego poziomu wpływów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z tytułu dochodów własnych, a także nierównomierne obciążenie wydatkami w zakresie finansowania realizowanych zadań własnych. Poruszone zostało także zagadnienie wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do budżetu państwa, z których następnie dokonywany jest podział zasobów publicznych na poziomie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Rozważania w zakresie podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową zamyka najobszerniejszy, czwarty rozdział pracy. Dotyczy on znaczenia dotacji celowych dla podziału zasobów publicznych odpowiednio do zadań. Szczegółowe prace badawcze dotyczące tej materii zostały usystematyzowane i oparte o pierwszej kolejności o kryterium podmiotu, od którego pochodzi dotacja: państwa, innych jednostek samorządu terytorialnego czy też innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Autor nie porzeka jednak na tym czynniku, lecz wprowadza dodatkowe tzn. rodzaju zadań realizowanych z przekazanych środków publicznych. W tej części pracy wskazano, iż w związku z tym, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchylić się od wykonania zleconych im zadań, podmioty zlecające zgodnie z zasadą adekwatności powinny zapewnić środki wystarczające na ich realizację.

Przeprowadzone wywody są logiczne i uporządkowane oraz prowadzą do sformułowania wniosków i własnych ocen. W zakończeniu opracowania Autor przedstawił w sposób syntetyczny i przejrzysty konkluzje płynące z przeprowadzonej w całej pracy analizy oraz dokonał oceny rozwiązań dotyczących podziału zasobów publicznych odpowiednio do zadań. W pierwszej kolejności wskazano, iż z Konstytucji RP wynika ogólna wytyczna, aby jednostkom samorządu terytorialnego zapewnić udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W związku z tym pozostaje reguła zgodnie, z którą zmiany w zakresie ich zadań i kompetencji powinny być powiązane z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Autor podnosi, iż istotne elementy konstrukcji dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa zostały określone ustawowo przy zastosowaniu zobiektywizowanych kryteriów. Zgodnie z zasadą podziału zasobów publicznych w aspekcie ustrojowym źródłem finansowania zadań wła-

nych są dochody własne i subwencja ogólna. Natomiast podział zasobów publicznych odpowiednio do zadań w aspekcie fiskalnym, realizowany być może tak przy zastosowaniu reguły proporcjonalności, jak i adekwatności. W zależności od kategorii służących do podziału zasobów publicznych tj. dochody własne i subwencja ogólna, które powinny być ustalane według reguły proporcjonalności, zaś dotacje celowe zgodnie z regułą adekwatności w związku z rodzajem finansowanych z tych środków zadań. Szczególnie wartościowe jest zawarcie w tej części uwag *de lege ferenda* dotyczących podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową.

Konsekwentnie w całej pracy przeprowadzone jest badanie postawione go na wstępie zagadnienia. Sposób prezentacji w recenzowanym opracowaniu kluczowych aspektów podziału zasobów publicznych pomiędzy administrację rządową i samorządową oraz argumentacja wskazuje na bardzo dobrą orientację Autora w poruszanej problematyce, znajomość obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, dostępnej literatury przedmiotu, a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Autor nie stroni jednocześnie od prowadzenia własnych badań i formułowania wniosków. Wskazać przy tym należy, iż zaprezentowane poglądy są należycie uzasadnione i poparte przeprowadzonymi wywodami, co świadczy o ich logiczności, zaś dokonana analiza znajduje swoje odzwierciedlenie w syntezie rozważań zawartych w końcowej części każdego z rozdziałów merytorycznych oraz zakończeniu opracowania. Tekst jest napisany językiem naukowym z zastosowaniem terminologii właściwej dla danej dziedziny nauki, ale zarazem w sposób przystępny i jasny.

Recenzowana książka ze względu na sposób ujęcia reguły podziału zasobów publicznych w ustawie zasadniczej państwa skupia się na analizie regulacji tej problematyki ze strony jednostek samorządu terytorialnego. W żadnej z dotychczas opublikowanych pozycji z zakresu literatury prawnofinansowej nie zostało przedstawione takie ujęcie, co nadaje opracowaniu walor nowości i stanowi jego istotny atut. Jednocześnie zasada rozdziału środków publicznych rozpatrywana jest na tle całokształtu publicznej gospodarki finansowej realizowanej przez podmioty prawa publicznego w Polsce. Konkludując należy stwierdzić, że monografia A. Niezgody to pierwsze w nauce prawa finansowego dzieło ukazujące całościowo, a zarazem precyzyjnie istotę i mechanizmy podziału zasobów publicznych pomiędzy państwo i jednostki samorządu terytorialnego.

Monika Kępa*

* Dr Monika Kępa – Adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie.