

FINANSE PUBLICZNE  
I PRAWO FINANSOWE  
– REALIA I PERSPEKTYWY ZMIAN

Księga Jubileuszowa dedykowana  
Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu

redakcja naukowa

Leonard Etel

Marcin Tyniewicki



**Temida2**

Białystok 2012

© Copyright by Temida 2  
Białystok 2012

**Rada Programowa Wydawnictwa Temida 2:**

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

**Redaktor naukowy wydawnictwa:** Cezary Kosikowski

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–62813–23–0

Opracowanie graficzne i typograficzne:

*Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki:

*Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna:

*Jerzy Banasiuk*

Korekta:

*Bogumiła Mancewicz*

**Grafika na okładce:** <http://www.google.pl/imgres?start=147&um=1&hl=pl&client=firefox-a&sa=N&rls=org.mozilla:pl:official&biw=1680&bih=920&addh=36&tbnm=isch&tbnid=qR8L5kt6OWLR4M:&imgrefurl=http://www.europapraw.org/news/agencja-praw-podstawowych-prezentuje-raport-o-stanie-praw-czlowieka-w-ue&imgurl=http://www.europapraw.org/files/2011/06/europol.jpg&w=350&h=344&ei=vTQ7UPa7BsWyhAffroDQBg&zooom=1&iact=rc&dur=396&si-g=108484525961796156633&page=4&tbnh=144&tbnw=145&ndsp=54&ved=1t:429,r:62,s:147,i:201&tx=76&ty=103>

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym  
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

## Spis treści

Wstęp .....	11
Profesor Eugeniusz Ruśkowski (życiorys) .....	15
Bibliografia dorobku naukowego Profesora Eugeniusza Ruśkowskiego oraz inne ważne osiągnięcia naukowe .....	20

### I SYSTEM FINANSOWY PAŃSTWA I UNII EUROPEJSKIEJ

ANDRZEJ BORODO

Formy, źródła i granice wydatków inwestycyjnych budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego .....	49
---	----

MICHEL BOUVIER

La réforme du système financier public français .....	60
---	----

ANDRZEJ DRWIŁŁO

Środki finansowo–prawne ochrony środowiska .....	77
--	----

MARIE-CHRISTINE ESCLASSAN

Logique de performance et transformations du système comptable de l'État .....	85
--	----

CEZARY KOSIKOWSKI

Problem suwerenności finansowej państwa członkowskiego Unii Europejskiej .	96
--	----

CEZARY KUKŁO

Szlachta wobec problemów finansowych Rzeczypospolitej w latach kryzysu drugiej połowy XVII wieku .....	108
---	-----

MARIOLA LEMONNIER

Stosowanie doktryn fiskalnych przez rzeczników publicznych (rapporteurs public) we francuskiej Radzie Stanu (Conseil d'État). Wybrane zagadnienia .....	118
---	-----

PAWEŁ JANUSZ LEWKOWICZ

Autonomia uczelni wyższych w Polsce a ich finansowanie ze środków publicznych .....	132
--	-----

## Spis treści

JERZY MAŁECKI

Nihil ex omnibus rebus humanis est praeclarius aut praestantius quam de republica bene mereri.....	140
--	-----

JAROSŁAW MARCZAK

Budżet i procedura budżetowa w Hiszpanii.....	149
---	-----

HANA MARKOVÁ

Inovační finanční nástroje a rozpočtové výdaje EU .....	160
---	-----

URSZULA KINGA ZAWADZKA-PĄK

Nowe zarządzanie finansami publicznymi na tle doświadczeń Polski i Francji.	166
---	-----

TERESA DĘBOWSKA-ROMANOWSKA

Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych – a art. 33 oraz 40 par. 1 i 3 kc. ....	175
--	-----

WOJCIECH STACHURSKI

Kontrola skarbowa – inny jubileusz .....	191
--	-----

JANUSZ STANKIEWICZ

Wykonywanie budżetu państwa po upływie roku budżetowego.....	198
--	-----

MARCIN TYNIEWICKI

Znaczenie klasycznych zasad budżetowych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej .....	209
--	-----

## II

### FINANSE I PRAWO FINANSOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

IRENA CZAJA-HLINIAK

Opłaty adiacenckie z tytułu budowy urządzeń infrastrukturalnych (aktualna regulacja i przesłanki zmian) .....	225
---	-----

EWELINA LEJA

Istota samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.....	235
---	-----

KRYSTYNA PIOTROWSKA-MARCZAK

Wpływ kryzysu na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego	242
--	-----

## Spis treści

WIESŁAWA MIEMIEC

Prawo gminy niemieckiej do nakładania podatków miejscowych ..... 252

MAŁGORZATA OFIARSKA

Koncepcje i kierunki ewolucji form współdziałania gmin we Francji  
– wnioski dla Polski ..... 261

ZBIGNIEW OFIARSKI

Dotacja celowa jako kategoria źródeł dochodów jednostek  
samorządu terytorialnego ..... 276

ANNA OSTROWSKA

Dotacja w systemie prawnofinansowym samorządu terytorialnego ..... 289

JADWIGA GLUMIŃSKA–PAWLIC

Finanse miasta na prawach powiatu ..... 299

JOANNA MAŁGORZATA SALACHNA

Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki  
samorządu terytorialnego ..... 310

KRYSTYNA SAWICKA

Wieloletnia prognoza finansowa samorządu terytorialnego  
– założenia, konstrukcja prawna ..... 323

### III

### PRAWO PODATKOWE

LILIA ABRAMCHIK

Tax remissions and its enforcement ..... 335

ELŻBIETA AGNIESZKA AMBROŻEJ

Interpretacje ogólne przepisów prawa podatkowego w świetle nowej  
regulacji art. 14a Ordynacji podatkowej ..... 346

PAWEŁ BORSZOWSKI

Normatywne określenie „kosztów podatkowych z działalności gospodarczej”  
– zagadnienie elastyczności ..... 359

## Spis treści

---

BOGUMIŁ BRZEZIŃSKI, AGNIESZKA OLESIŃSKA	
Klauzula ogólna zapobiegająca unikaniu opodatkowania w Australii .....	370
WIESŁAW CZYŻOWICZ, DOMINIK GAJEWSKI, ALEKSANDER WERNER	
Opodatkowanie holdingów – terażniejszość i przyszłość.....	382
HENRYK DZWONKOWSKI	
Niepodatkowa wykładnia przepisów podatkowych (glosa) .....	393
LEONARD ETEL	
Co zamiast podatku katastralnego?.....	404
JAN GŁUCHOWSKI	
Konsumpcja jako przedmiot opodatkowania: casus akcyza.....	413
ANDRZEJ GOMUŁOWICZ	
Aspekt ustrojowy granic opodatkowania a prawa podmiotowe podatnika (zarys problematyki) .....	421
МАРИНА ВАЛЕНТИНОВНА СЕНЦОВА (КАРАСЕВА)	
Гражданское и налоговое право: современное понимание взаимосвязи.....	430
MARIE KARFÍKOVÁ, ZDENĚK KARFÍK	
Právní úprava procesního daňového práva v České republice.....	440
GRZEGORZ LISZEWSKI	
Solidarność zobowiązań podatkowych w podatkach stanowiących dochody gmin – wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> .....	450
HANNA LITWIŃCZUK	
Nadużycie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania i środki zapobiegania temu zjawisku .....	461
DOMINIK MĄCZYŃSKI	
Międzynarodowa współpraca przy poborze należności podatkowych.....	470
WITOLD MODZELEWSKI	
Patologie transformacji prawa podatkowego – refleksje dotyczące stanowienia prawa.....	481

## Spis treści

WŁODZIMIERZ NYKIEL, MAŁGORZATA SĘK

Podatek od towarów i usług a zbycie udziału w przedsiębiorstwie  
jednoosobowego przedsiębiorcy ..... 486

SŁAWOMIR PRESNAROWICZ

Zaskarżanie decyzji podatkowych w Zjednoczonym Królestwie..... 501

PAWEŁ SMOLEŃ

Opodatkowanie wynagrodzenia pozaetatowego członka samorządowego  
kolegium odwoławczego .....511

MACIEJ ŚLIFIRCZYK

Znaczenie wyroku w sprawie Optimusa dla doktryny orzeczniczej  
obejścia prawa podatkowego ..... 520

PIOTR WOLTANOWSKI

Zasady prawidłowej legislacji podatkowej, a ochrona interesu Skarbu Państwa  
w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego..... 530

МАРИЯ ЖУК

Правовое регулирование налоговых правоотношений в условиях  
рыночной экономики ..... 543

## IV

### BANKOWOŚĆ, RYNEK FINANSOWY I OBRÓT DEWIZOWY

BOŻENA KOŁOSOWSKA

Rynek Catalyst jako źródło finansowania sektora finansów publicznych ..... 557

EUGENIA FOJCIK–MASTALSKA, RYSZARD MASTALSKI

Cele i zakres nadzoru bankowego..... 565

TOMASZ NIEBORAK

Status prawny Komisji Nadzoru Finansowego w świetle orzeczenia  
Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku (sygn. K 2/09)..... 573

STANISŁAW OWSIAK

Bankowość centralna jako dobro publiczne ..... 583

Spis treści

---

WANDA WÓJTOWICZ

Kontrowersje związane z definicjami pojęć prawa dewizowego (wybrane zagadnienia).....	596
--	-----

ANNA JURKOWSKA-ZEIDLER

Zmiany w prawie bankowym w celu utrzymania bezpieczeństwa polskiego rynku finansowego .....	601
--	-----

V

VARIA

VLADIMÍR BABČÁK

Laudatio na prof. zw. dr hab. Eugeniusza Ruškowskeho .....	611
--	-----



# PRAWNE GWARANCJE SAMODZIELNEGO DECYDOWANIA PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

JOANNA MAŁGORZATA SALACHNA

## 1. Uwagi wprowadzające

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (jst.) może być postrzegana w kontekście negatywnym, tj. w sensie wolności od ingerencji innych organów. I w związku z tym rozpatrywane są prawne jej gwarancje. Najbardziej syntetycznym ich określeniem wydaje się być stwierdzenie TK, iż samodzielność tę gwarantują „posiadanie podmiotowości cywilnoprawnej, własnych zadań, wyodrębnienie majątkowe i organizacyjne, niezależność – w ramach legalizmu – od organów administracji rządowej i samodzielność finansowa”<sup>1</sup>. Wskazany katalog „zabezpieczeń” może być dookreślany, a poszczególne jego kwestie traktowane analitycznie i w różnych kontekstach. Poniżej wyeksponowane zostaną podstawowe uregulowania prawne w świetle poglądów sformułowanych przez TK.<sup>2</sup>

W tym miejscu wskazania wymaga, jakie znaczenie mają dalej przedstawiane gwarancje dla samodzielnego decydowania przez jst. Otóż w sensie merytorycznym zawsze konkretny akt decyzyjny dotyczy lub poparty jest m.in. istnieniem zasobów majątkowych, finansowych czy organizacyjnych jst. We wszystkich z wymienionych kwestii warunkujące, tj. podstawowe znaczenie mają regulacje prawne ich dotyczące. Stąd też sfera decyzyjności jst. (swobody w jego zakresie) zależy podstawowo od gwarancji prawnych samodzielności (jako takiej) samorządu terytorialnego.

## 2. Zasada wyłączności ustawy w kreowaniu/ograniczaniu samodzielności jst.

Omówienie prawnych gwarancji samodzielności jst. wypada zacząć od zaprezentowania zasady wyłączności ustawowej. Samorząd terytorialny działa bowiem

---

Wyrok TK z 8 października 2001 r., sygn. K 11/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 210.

2 Szerzej zob. np.: A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002. Powołać tu także wypadki opracowania dotyczące samodzielności finansowej, m.in.: J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

*Prawne gwarancje samodzielnego decydowania przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach ustaw (tak m.in. w art. 16 ust. 2 konstytucji), „co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 konstytucji) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”<sup>3</sup>. Dlatego dopuszczalność ingerencji<sup>4</sup> w zakres samodzielności jst. oceniana jest pod względem:*

- 1) formalnym, polegającym na ustaleniu zachowania:
  - a) ustawowej rangi przepisów, które wkraczają w konstytucyjnie chronioną sferę samodzielności,
  - b) precyzji i zupełności uregulowań ustawowych, co zapewnia z kolei brak możliwości interpretacyjnego rozszerzania ustanowionych przez ustawodawcę ograniczeń samodzielności<sup>5</sup>;
- 2) materialnoprawnym, tj. badaniem czy ingerencja ustawowa nie jest nadmierna w kontekście konstytucyjnych celów i wartości (zasada proporcjonalności); zgodnie z wypracowanym przez TK stanowiskiem<sup>6</sup> ocenie w tym zakresie podlegają następujące kwestie:
  - a) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków – czyli badana jest celowość unormowań,
  - b) czy regulacja ta jest niezbędna/konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana,
  - c) i wreszcie – czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do nakładanych przez nią (także na obywatela) ciężarów;
- 3) zachowania zasad prawidłowej legislacji.

Tak skonstruowane dyrektywy, które analizowane są w każdym z rozpatrywanych przypadków konstytucyjności uregulowań dotyczących sfery funkcjonowania jst., dają gwarancję respektowania w ciągle zmieniającym się systemie prawnym, a także społeczno–gospodarczym zasady samodzielności jst. Oczywiście formal-

3 Wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, *op. cit.*

4 Wynikający z zasady zakazu nadmiernej ingerencji (zw. także zasadą proporcjonalności) – szerzej na omawiany temat, w tym w ujęciu porównawczo–historycznym z uwzględnieniem dorobku orzecznictwa TK zob.: J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

5 Por. na tle ustaleń zawartych (w:) uchwale SN z 30 kwietnia 1997 r., III CZP 13/97, OSNC 1997, Nr 8, poz. 104; wyrokach TK z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12; z 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 182.

6 Wymienione warunki dopuszczalności ingerencji ustawodawczej w samodzielność jst. (gmin) zostały wypracowane pod rządami Małej Konstytucji – orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK ZU 1996, Nr 5, poz. 38). Niemniej są respektowane i stosowane przez sąd konstytucyjny na tle aktualnych postanowień Konstytucji RP – tak m.in. w wyrokach TK z: 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 31; 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 28.

nym warunkiem przeprowadzenia badania jest stosowne zaskarżenie regulacji ustawowych (bądź podstawowych<sup>7</sup>).

### 3. Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego

Gwarancją samodzielności jest podmiotowość jst., która wynika z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim jst. mają osobowość prawną, przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe. Fakt, iż źródłem podmiotowości prawnej jest ustawa zasadnicza, przesądza o tym, że jst. są osobami prawa publicznego. „To, że działają także w formach prywatnoprawnych, nie zmienia ich charakteru (podobnie państwo działa w obrocie cywilnoprawnym jako Skarb Państwa)”.<sup>8</sup> W Konstytucji szczególnie zaakcentowane zostały prawa podmiotowe jst. o charakterze prywatnoprawnym (własność i inne prawa majątkowe)<sup>9</sup>, które powinny służyć realizacji ich zadań. I jakkolwiek można wywodzić, że prawa te powinny podlegać – co do zasady – takiej samej ochronie jak prawa osób prywatnych<sup>10</sup>, uwzględnienia wymaga publicznoprawny status jst. Przysługują im bowiem „[...] wyłącznie takie uprawnienia, które zostały wyraźnie przyznane przez prawo pozytywne, a wykładnia przepisów konstytucyjnych musi zawsze uwzględniać służebny charakter instytucji samorządu terytorialnego wobec jednostki oraz jej wolności i praw”.<sup>11</sup> Stąd też jst. mają całkowicie inny status niż osoby prawne powoływane przez obywateli. Ustalenia te wskazują, że zasada równości nie może mieć bezpośredniego zastosowania do jst.<sup>12</sup> Na tle tych spostrzeżeń i wracając do głównego

7 Por. przykładowo ustalenia TK dotyczące zasad ustalania opłat za parkowanie na drogach publicznych zawarte w wyroku z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 91.

8 Wyrok TK z 28 listopada 2006 r., sygn. P 31/05, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 155.

9 Zob. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 24.

10 „Przyznanie jednostce samorządu terytorialnego samodzielnej dyspozycji swoim mieniem [...] podlega podobnej ochronie jak mienie obywateli” – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 318. Por. orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50, w którym stwierdzono, iż konstytucyjna norma stanowiąca, iż RP chroni własność (obecnie zawarta jest w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) „odnosi się nie tylko do własności osobistej, a więc do własności, której podmiotem jest obywatel, lecz ma także zastosowanie do wszelkich innych podmiotów, także tych, których status i istnienie są regulowane w całości przez prawo publiczne. Trybunał Konstytucyjny uważa, że do kręgu tych podmiotów należy również zaliczyć jednostki samorządu terytorialnego (...)”.

11 Wyrok TK z 14 listopada 2000, sygn. K 7/00, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 259.

12 Zaznaczenia wymaga, iż postrzeganie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 obowiązującej Konstytucji RP) w kontekście funkcjonowania jst. podlegało pewnej ewolucji. Najpierw (pod rządami wcześniejszych przepisów konstytucyjnych) TK stanowczo stwierdzał, iż nie może być stosowana do podmiotów nie będących osobami fizycznymi lub organizacjami osób fizycznych – zob. np. orzeczenia TK: z 27 czerwca 1995 r., sygn. K 4/94, OTK ZU 1995, Cz. I, poz. 16; z 23 czerwca 1997 r., sygn. K 3/97, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 22. Po wejściu w życie obecnej Konstytucji z 1997 r. TK podtrzymując wcześniejsze stanowisko, stwierdził, że zasada równości „tylko pośrednio wiąże się z zagadnieniem praw przysługujących gminom”, a naruszenie równości pomiędzy jst. podlega raczej ocenie z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawa (na tle zasad proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej) – wyrok z 24 marca 1998, sygn. K 40/97, cyt. wyd. Natomiast w wyroku z 24 lutego 1999 r. (sygn. SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24) ustalono, że „skoro ustrojodawca użył [...] w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określił wszyscy i nikt, a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (...), nie można twierdzić, jak miało to miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasada ta stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na ogół osób, objął więc tak osoby fizycz-

wątku, skonstatować trzeba, że jst., będąc osobami prawa publicznego, posiadają także podmiotowość cywilnoprawną (prywatnoprawną). Nie oznacza to jednak, iż mienie i inne prawa majątkowe samorządu terytorialnego mają charakter prywatny, chociaż ich konstrukcja oparta jest na konstrukcji cywilistycznej. Mienie komunalne jest *de facto* mieniem publicznym, które służyć ma wypełnianiu określonych zadań (publicznych). Jego ochrona nie może być taka sama jak w przypadku innych podmiotów o statusie prywatnoprawnym, gdyż „specyficzny, uwarunkowany interesem publicznym charakter praw majątkowych gminy [jst. – przyp. J.S.], powoduje, że prawa te mogą doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa majątkowe innych podmiotów”.<sup>13</sup> Z drugiej zaś strony ingerencja ustawodawcza nie może być dowolna/nadmierna. W tym zakresie obowiązuje konieczność zachowania proporcjonalności tejże ingerencji<sup>14</sup>. Za niedopuszczalne uznać należy uregulowania ustawowe prowadzące do znacznego uszczuplenia władztwa jst. „nad powierzonym im mieniem oraz do zagrożenia bardzo poważnymi uszczerbkami w majątku”<sup>15</sup> komunalnym, które jest niewspółmierne do zakładanego celu publicznego. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy stosunki cywilnoprawne dotyczące mienia zostały już prawnie „uporządkowane”. Z dokonanego przedstawienia wynika, iż podmiotowość samorządu terytorialnego, jak i związane z nim wyodrębnienie majątkowe są pochodne względem państwa, co wiąże się z większą (niż w stosunku do podmiotów prywatnych) możliwością ingerencji ustawodawczej w te sfery. Niemniej ingerencja ta zawsze musi spełniać wymogi proporcjonalności i jednocześnie nie może niweczyć możliwości samodzielnego funkcjonowania i wypełniania zadań przypisanych jst. – na ten temat zob. pkt 4.

#### **4. Zasada pomocniczości**

Podstawowe znaczenie dla zakresu zadań wykonywanych przez jst. ma zasada pomocniczości/subsydiarności.<sup>16</sup> Pomocniczość (subsydiarność) najogólniej

---

ne jak i prawne. [...] W odróżnieniu od takiego określenia w poprzednich przepisach konstytucyjnych (obywatele) obecne określenia (wszyscy i nikt) w żaden sposób nie ograniczają kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a więc także przez ustawodawcę”. Z kolei w późniejszym wyroku z 14 listopada 2000 (powołanym w poprzedzającym przypisie) TK jednoznacznie stwierdził, że zasada równości nie może być stosowana bezpośrednio do jst. Jednak ustawodawca musi respektować zasadę wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP w ten sposób, że „różnicowania jednostek samorządu terytorialnego nie mogą prowadzić do nieuzasadnionych różnicowań ich mieszkańców”.

- 13 Orzeczenie TK z 13 maja 1997 r., sygn. K 20/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 18. Zwrócono w nim uwagę, że „Zasadniczą część majątku, w tym nieruchomości, pochodzi z komunalizacji mienia Skarbu Państwa, dokonanej z woli ustawodawcy. [...] Chociaż więc samodzielność gmin jest zakotwiczona w normach konstytucyjnych, to jest to samodzielność regulowana ustawami zwykłymi. Ustawodawca zwykły w ramach zasad i szczegółowych unormowań o randze konstytucyjnej, jest uprawniony do racjonalnego kształtowania mienia komunalnego w tym do jego ograniczania i redystrybucji.”
- 14 Tak m.in. w orzeczeniu TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU 1996, nr 1, poz. 1.
- 15 Orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r., sygn. K 27/95, OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50.
- 16 Zob. np. A. Szpor, Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.

wyrażona została w art. 4 ust. 3 EKSL. Zgodnie z powołaną regulacją polega ona na tym, iż:

- co do zasady, sprawy publiczne powinny być realizowane przez te wspólnoty lokalne, które znajdują się najbliżej obywateli; w warunkach polskich wspólnotami lokalnymi są przede wszystkim gminy;
- powierzenie funkcji realizacji spraw innemu (niż lokalny) podmiotowi władzy musi uwzględniać zakres i charakter zadań oraz wymogi efektywności i gospodarności.

Inaczej ujmując – zadania publiczne powinny być realizowane przez możliwie najniższy szczebel danej struktury samorządu terytorialnego. Przesłankami przypisania określonych zadań publicznych dla jst. wyższego szczebla mogą być brak zdolności/potencjału jednostki lokalnej (niższego szczebla) do ich wykonywania, a także względy efektywności i gospodarności.<sup>17</sup> Konstytucja realizuje powyższe postulaty. Ustanawiając ogólne domniemanie właściwości samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych nie zastrzeżonych dla innych władz publicznych (art. 163), wskazuje jednocześnie na podstawowy charakter gmin – art. 164 ust. 1 i 3. Przy czym, zgodnie z konwencją przyjętą w ostatnich z przywołanych przepisów, szczególnie istotne jest ustawowe przypisanie zadań przekraczających potencjał lokalny/gminny samorządom powiatowym i wojewódzkim. Gminy bowiem są właściwe w zakresie spraw publicznych/samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych szczebli jst. Zasada pomocniczości zawarta w Preambule Konstytucji, zgodnie ze stanowiskiem TK, uzasadnia „[...] podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”<sup>18</sup>.

Niezależnie od sformułowanego w konstytucji domniemanie właściwości zadaniowej jst. w obszarze, który nie został zastrzeżony dla innych władz publicznych (czyli państwowych), powstaje pytanie o to, które z zadań mają charakter publiczny. Odpowiedź na nie jest bardzo istotna w kontekście samodzielności jst., przynajmniej w zakresie treści podejmowanych decyzji (w tym uregulowań),

17 Szerzej zob.: T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 58–63 i powołana tam literatura; P. Chmielnicki, „Istotna część zadań publicznych” i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizacja w ustawodawstwie i orzecznictwie (w:) P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005. Zob. także hasło: zasada subsydiarności (w:) A. Borodo, *Słownik finansów samorządowych*, Toruń 2007.

18 Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 11.

szczególne finansowych. Stwierdzenie bowiem, że dana sprawa nie ma charakteru publicznego, z góry wyklucza możliwość decydowania o niej przez jst. Kwestia publicznego charakteru zadań w znaczącej mierze jest relatywna (w tym w kontekście zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej) oraz wymagająca niejednokrotnie uzasadnienia lub oceny konkretnego przypadku.

Zacząć wypada od tego, że jakkolwiek Konstytucja RP posługuje się w odniesieniu do jst. pojęciem zadań publicznych (lub władzy publicznej), to w EKSL mowa jest o sprawach oraz zadaniach publicznych. Uzupełnić tu trzeba, że z kolei samorządowe ustawy ustrojowe w regulacjach zwyczajowo uznawanych za „katalogi” ich zadań stanowią: – „Zaspokajanie potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:” (art. 7 ust. 1 u.s.g.); – „Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:” (art. 4 ust. 1 u.s.p.); – „Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:” (art. 14 ust. 1 u.s.w.). Z powołanych regulacji wynika, że zadania oraz sprawy mogą być traktowane bądź zamiennie pojęciowo, bądź odmiennie – zależy to od kontekstu oraz grupowego/kategorialnego albo jednostkowego określenia pojęcia. Na ich podstawie stwierdzić można, że:

- a) zawarte w regulacjach pojęcia: sprawy publiczne, zadania publiczne, zadania własne, zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, zadania o charakterze wojewódzkim mają z pewnością charakter pewnych kategorii,
- b) w związku z powyższym ustawowo dookreślono obszar przedmiotowy tych kategorii zadań (spraw); przy czym, co istotne – mają one także charakter ogólny (sformułowania: w szczególności sprawy; w zakresie),
- c) w przypadku powiatów i województw postanowiono, że zadania tych jst. są określane ustawowo; w przypadku gmin zadania własne są ogólną kategorią (służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty), która przykładowo tylko zilustrowana została wskazaniem pewnych obszarów ich działalności,
- d) najistotniejszy jednak jest warunek, że sprawy publiczne realizowane przez jst. mają związek z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty.

Czym jest zadanie/a publiczne, prezentuje stanowisko TK, zgodnie z którym „[...] wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych”<sup>19</sup>. Zatem to cel, jakim jest zaspokajanie potrzeb o charakterze zbiorowym (a nie indywidualnym), bądź inaczej – interes publiczny uzasadniający podjęcie działań jest kryterium uznania zadania

19 Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

za publiczne. Zastrzec jednak trzeba, iż nie można tego utożsamiać z dopuszczalnością działania jst. wyłącznie wobec ogółu lub grupy osób. Równie dobrze interes publiczny może być realizowany poprzez załatwianie spraw o charakterze indywidualnym (przede wszystkim, choć nie tylko chodzi o sprawy z zakresu administracji publicznej). Interes publiczny zaistnieje wówczas, gdy wykonanie zadania skutkuje lub może skutkować korzyścią o charakterze ogólnym, w przeciwieństwie do interesu indywidualnego, gdzie realna lub potencjalna korzyść dotyczy jednostki.<sup>20</sup> Poza tym w sukurs określaniu „publiczności” lub interesu publicznego odnośnie do zadań przychodzi także rozumienie zasady pomocniczości w relacji: jednostka/i – władza publiczna. Zadania publiczne to takie potrzeby/sprawy, których członkowie wspólnoty lokalnej lub znaczna ich grupa nie są w stanie (bo nie mają potencjału) skutecznie sami zaspokajać we własnym zakresie.

## 5. Zasada samodzielności finansowej jako element podmiotowości jst.

Realizacja zadań przez jst. wymaga zasobów finansowych. TK konsekwentnie postrzega samodzielność finansową jst. jako konstytutywną cechę podmiotowości samorządu terytorialnego. „Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną w kształtowaniu wydatków.”<sup>21</sup> Ogólne zasady finansowe społeczności lokalnych formułuje art. 9 EKSL, a są to:

- zasada wyodrębnienia zasobów finansowych jst. oraz samodzielność ich wykorzystywania w ramach posiadanych uprawnień (ust. 1);
- zasada adekwatności wysokości zasobów do uprawnień jst. (ust. 2);
- zasada lokalnego władztwa daninowego (podatkowego) realizowanego w ustawowym zakresie (ust. 3);
- zasada zróżnicowania i elastyczności źródeł finansowania działalności jst. (ust. 4), w tym zasada dostępu (w ustalonych prawem granicach) do krajowego rynku kapitałowego (ust. 8);
- zasada korygowania (wyrównywania lub równoważenia) źródeł finansowania jst. celem ochrony słabszych finansowo społeczności lokalnych – zw. także zasadą solidarności (ust. 5);
- zasada konsultacji jst. w zakresie przyznawania zasobów (ust. 6);

20 Zob.: J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98 i nast. Szerzej na temat pojmowania interesu publicznego: W. Jakimowicz, *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 116–155 oraz powołane tam poglądy doktryny i orzecznictwa; P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 27 i nast. oraz powołana tam literatura.

21 Tak m.in. w wyroku TK z 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU 2005, nr 8A, poz. 89.

– zasada minimalizacji dotacji celowych w systemie finansowania jst. (ust. 7).

Konstytucja RP nie reguluje wszystkich ze wskazanych powyżej obszarów, np. brak w niej określenia mechanizmów wyrównywania/równoważenia finansowego jst. Nie oznacza to wszakże, iż system taki jest z zasady niekonstytucyjny.<sup>22</sup>

Podstawowe zasady dotyczące finansów jst. zawarte zostały w art. 167 i 168 konstytucji. Uprzedzającego zaznaczenia wymaga, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK poszczególne przepisy art. 167 nie mogą być interpretowane w oderwaniu od pozostałych zawartych w nim uregulowań.<sup>23</sup> Trzeba jednak wskazać, że ustalone tam zasady korespondują także z innymi regulacjami konstytucyjnymi, w tym z art. 166. Na podstawie powołanych regulacji sformułować można następujące zasady konstytucyjne dotyczące źródeł finansowania jst.<sup>24</sup>:

- udziału w dochodach publicznych adekwatnego do przynależnych jst. zadań (art. 167 ust. 1 i 4);
- ustawowego określenia źródeł dochodów jst., z uwzględnieniem zróżnicowania ich kategorii (art. 167 ust. 3 w zw. z jego ust. 2 oraz art. 168);
- podstawowego charakteru dochodów własnych w związku z finansowaniem zadań własnych (art. 167 ust. 2 w zw. z art. 166 ust. 1);
- uzupełniania dochodów własnych jst. pochodzącymi z budżetu państwa subwencjami ogólnymi oraz dotacjami celowymi (art. 167 ust. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 i 2 oraz w zw. z art. 167 ust. 1);
- władztwa daninowego jst. realizowanego w ramach ustaw (art. 168 w zw. z art. 217).

Porównanie tych zasad z zasadami sformułowanymi w EKSL prowadzi do stwierdzenia, iż nie ma między nimi kolizji. Natomiast w obszarach, w których Konstytucja „milczy” bądź nie stanowi wprost, należy odwoływać się do norm wynikających z Karty. I tak przykładowo, oprócz wskazanego już braku uregulowań korekcji finansowania jst., w ustawie zasadniczej nie ma także wprost mowy

22 Dopuszczalnością istnienia systemu wpłat wyrównawczo–korekcyjnych dokonywanych przez jst. zajmował się TK – wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 86. W powołanym orzeczeniu podkreślono, że jakkolwiek wpłaty województw na część regionalną subwencji stanowią wyjątek w odniesieniu do art. 167 ust. 2 konstytucji, to jednak w stosunku do nich obowiązują zasady (rygory) wynikające z ust. 1, 3 i 4 powołanego przepisu. To z kolei oznacza, że funkcjonowanie systemu wpłat wyrównawczo–korekcyjnych jest dopuszczalne pod następującymi warunkami (łącznie): „– ustawowego uregulowania w sposób kategoryjalny podstaw pobrania i zasad podziału, – celowego przeznaczenia na potrzeby innych samorządów związane ze skutkami finansowania obligatoryjnych zadań własnych [...], – określania wysokości wpłat w taki sposób, by zmniejszały one dochody własne samorządów bogatszych tylko w zakresie niezbędnym, nie niwecząc zarazem znaczenia tych dochodów, – nadania wpłatom charakteru uzupełniającego mechanizm wyposażania samorządów w dochody [...] – nie zaś jego zastępowania.”

23 Zob. np. wyroki TK: z 30 marca 1999 r., sygn. K 5/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 39; z 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU 2005, nr 8A, poz. 89.

24 Wyliczenie zasad bazuje na opracowaniu T. Dębowskiej–Romanowskiej (w:) *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 230–231.



o wydatkowaniu środków przez jst. W tym zakresie obowiązują powołane postanowienia EKSL, z uwzględnieniem uregulowań krajowych dotyczących zasad, sposobów wydatkowania, czy też bezpośredniej lub pośredniej konieczności dokonywania wydatków (np. w związku z realizacją zadań zleconych – por. art. 166 ust. 2 w zw. z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP). Nie można także zapominać o zasadzie wykonywania przez jst. zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2 konstytucji), co implikuje pozostawienie samorządom swobody kształtowania wydatków (jednak z uwzględnieniem zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie.<sup>25</sup>

## 6. Zasada adekwatności dochodów

Najwięcej kontrowersji w praktyce powstaje na gruncie konstytucyjnej zasady adekwatności, czyli zapewnienia udziału jst. w dochodach publicznych odpowiadającego przypadającym im zadaniom (art. 167 ust. 1 w zw. z jego ust. 4). Kwestia ta pośrednio wiąże się także z wprowadzeniem obowiązku dokonywania przez jst. wydatków, bez jednoczesnego zmniejszenia zakresu ich zadań, co w konsekwencji oznacza „umniejszanie dochodów”. TK w odniesieniu do stanowienia tego rodzaju regulacji ustawowych wskazał, iż ich dopuszczalność podlega ocenie z punktu widzenia rozmiarów ubytku finansowego, a także z uwagi na docelowość/ tymczasowość systemu umniejszania dochodów.<sup>26</sup> Wracając jednak do bezpośredniego odczytywania zasady adekwatności, sąd konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że oznacza ona z jednej strony nakaz zapewnienia jst. odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, tak aby realizacja ich zadań była możliwa, a z drugiej strony – zakaz dokonywania modyfikacji tych dochodów, które odpowiedzialność tego udziału by przekreślały.<sup>27</sup> Zasada ta dotyczy podziału dochodów zarówno pomiędzy administrację rządową a samorząd terytorialny, jak i dalej – pomiędzy szczeble jst. Ocena zachowania proporcji między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom danego szczebla musi uwzględniać następujące okoliczności<sup>28</sup>:

25 Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

26 Zob. wyrok z 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 57. Dotyczył on badania zgodności z Konstytucją obowiązku ponoszenia przez gminy wpłat na rzecz izb rolniczych (ich wysokość stanowi 2% wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na terenie gminy). W uzasadnieniu wyroku TK podniósł, że „w badanym przypadku nastąpiło wprawdzie pewne umniejszenie dochodów gmin (...), ze względu jednak na znikome znaczenie fiskalne tego ubytku dochodów oraz podnoszony przez przedstawiciela Sejmu przejściowy charakter systemu finansowania izb rolniczych (...)” orzeczono, iż zaskarżone regulacje nie są niezgodne z Konstytucją.

27 Tak m.in. w wyroku TK z 3 listopada 1998 r., sygn. K 12/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 98.

28 Zob. np. wyroki TK: z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47; z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 119; z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK 2001, nr 5, poz. 123; z 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 54; z 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, cyt. wyd.

1. Możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów,<sup>29</sup> przy czym może być tak, że nie każde ze źródeł dochodów może finansować dowolne zadania (jak np. przy wykorzystywaniu funduszy celowych).
2. Podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności nie może stanowić fakt ustawowego ograniczenia pewnych dochodów jst., jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają efektywną realizację poszczególnych zadań publicznych. W celu stwierdzenia naruszenia konstytucji należy bowiem wykazać m.in., że jst. bez dochodów, których zostały ustawowo pozbawione, nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań.
3. Z uwagi na ograniczoność zasobów publicznych sam fakt niewystarczających dochodów jst. w celu optymalnego wykonywania przez nie zadań nie przesądza o naruszeniu art. 167 ust. 1 konstytucji. Aby je (tzn. to naruszenie) wykazać, potrzebne jest ustalenie oczywistych dysproporcji pomiędzy zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli jst.<sup>30</sup>
4. Ustawowe poszerzenie zakresu zadań jst. nie narusza postanowień konstytucji, jeżeli (łącznie):
  - dochody z innych źródeł umożliwiają sprawną realizację zadań (por. pkt 2 wyliczenia);
  - a jednocześnie narzucone powinności nie redukują swobody decyzyjnej gminy w nadmiernym stopniu, w tym: wydatki (sztywne) wynikające z nowych zadań nie znoszą istoty samodzielności finansowej jst., sprwadzając ją do pojęcia fasadowego (pozornego)<sup>31</sup>.

Z powyższego wynika, że zasada adekwatności oceniana jest przy uwzględnieniu zróżnicowanych, powiązanych jednak ze sobą czynników. Ewentualna skarga do TK dotycząca niekonstytucyjności w tym zakresie powinna, w zależności od jej przedmiotu, zawierać argumentację dotyczącą większości lub wszystkich z nich. Przy tym ocena jest zawsze relatywna, co jest wynikiem także samej istoty zasady adekwatności (stosowności, proporcjonalności), której odczytywanie może zmieniać się w związku ze zmianą stosunków społecznych i gospodarczych (np. kryzysu finansowego).

29 Podkreśla się, że „dochody samorządowe są funkcją przekazanych samorządom zadań – zarówno co do charakteru tych zadań jak i rozmiarów.” – A. Borodo, Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne (w:) T. Dębowska–Romanowska, A. Jankiewicz (red.), Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Natalii Gajl, Warszawa 1999, s. 322. Podobnie na temat roli art. 167 ust. 3 Konstytucji w wyroku TK z 29 lutego 2000 r., sygn. K 31/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 6.

30 Zob. szerzej w wyroku TK z 16 marca 1999 r., sygn. K 35/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37.

31 Szerzej w tym kontekście także w wyrokach TK: z 1 kwietnia 2003 r., sygn. K 46/01, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 27; z 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU 2008, nr 1A, poz. 8.

## 7. Zasada ochrony sądowej (w tym sprawowanej przez TK)

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność jst. podlega ochronie sądowej. Rozwiązanie to skorelowane jest z art. 11 EKSL. Ustalając znaczenie powołanej regulacji na tle podstawowej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji), TK podniósł<sup>32</sup>, że jednostki korzystają „ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność”, zaś jst. korzystają „ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych”. Stąd też sądowa ochrona samodzielności jst. (art. 165 ust. 2) nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 konstytucji. Sądowa ochrona jst. ma na celu zagwarantowanie prawidłowości realizowanych przez nie zadań publicznych, „natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki.” Rozwijając to zagadnienie, wskazania wymagają następujące kwestie.

Po pierwsze, ochrona sądowa dotyczy konstytucyjnej sfery samodzielnego działania jst. Ma ona zabezpieczać tę samodzielność w relacjach jst. z innymi organami władzy publicznej. W związku z tym jst. „mają zdolność sądową w postępowaniu cywilnym, mogą również dochodzić swoich praw w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacjach określonych w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a więc w sytuacjach, gdy są one adresatami decyzji administracyjnych lub innych aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2–4 tej ustawy, a także, gdy są adresatami rozstrzygnięć nadzorczych”.<sup>33</sup>

Po drugie – o ile prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2) ma charakter podmiotowy, to pojęcie sądowej ochrony samodzielności jst. akcentuje aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, które ukierunkowane są na zapewnienie prawidłowej realizacji zadań publicznych.<sup>34</sup>

Z powyższego widać, że sądowa ochrona samodzielności jst. ma specyficzny wymiar, a warunkowane jest to publicznoprawnym statusem jst. Ochrona ta obejmuje także dokonywaną przez TK ocenę konstytucyjności tworzonych regulacji.<sup>35</sup> Z punktu widzenia jst. istotne jest, że – zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 i jego ust. 2 konstytucji – ich organy stanowiące mogą wystąpić z wnioskiem do TK o zbada-

32 Postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU 2005, nr 1B, poz. 26.

33 Wyrok TK z 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, *op. cit.* Zob. także np. J.P. Tarno, Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym, „Państwo i Prawo” 2006, z. 2, s. 14.

34 Wyrok TK – *ibidem*. W dalszym jego wywodzie wskazano, że „w świetle tych ustaleń należy stwierdzić, że art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji nie wymaga zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego statusu strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym w sytuacji, w której jednostka ta nie występuje jako adresat działań władczych innych organów władzy publicznej, ale sama podejmuje takie działania wobec innych podmiotów. Konstytucja nie nakłada też obowiązku przyznania w takiej sytuacji jednostkom samorządu terytorialnego prawa do wniesienia skargi na decyzje organu odwoławczego”.

35 Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, *op. cit.*

nie zgodności (z konstytucją lub ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi<sup>36</sup>) ustaw i aktów wydawanych przez centralne organy państwa. Jest to jednak legitymacja ograniczona.<sup>37</sup> Skuteczne złożenie wniosku warunkowane jest tym, aby skarżony akt normatywny dotyczył spraw objętych zakresem działania jst. Przy tym nie chodzi tu o wykazywanie we wniosku interesu prawnego jst., ale o wykazanie, że sprawa objęta żądaniem jest jednocześnie sprawą objętą zakresem ich działania. Zgodnie z ustaleniami TK<sup>38</sup> musi to być sprawa:

- wyrażająca interes wspólny o charakterze publicznym (dotycząca dobra wspólnego);
- dotycząca badania „zgodności z konstytucją przepisu prawnego w rozumieniu art. 188 konstytucji; a przez to takiego interesu ogólnego, który się wiąże z konstytucyjnym ładem prawnym, bezpieczeństwem prawnym i innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi wyrażanymi w procesie stanowienia przepisów”;
- która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami jst.<sup>39</sup>; „[...] cel wniesienia wniosku musi w jakiejś mierze nawiązywać do istoty spraw objętych zakresem działania samorządu terytorialnego, [...] by można było stwierdzić, iż nie jest to sprawa nadająca się tylko do badania na podstawie wniosku wniesionego przez podmioty posiadające legitymację ogólną, lub inne podmioty mające legitymację ograniczoną”.

Reasumując powyższe wymogi, TK podkreślił, że „interes publiczny powinien mieć zarazem znamiona lokalne [...]”, a zaskarżany przepis winien wykazywać związek „z zakresem kompetencji rady, przesądzających o istocie samorządu”.<sup>40</sup>

## 8. Podsumowanie

Określona konstytucyjnie samodzielność jst. może być ujmowana negatywnie lub pozytywnie. W ujęciu pozytywnym oznacza możliwość decydowania o swo-

36 Których ratyfikacja wymagała zgody ustawowej – zob. art. 188 Konstytucji ustalający właściwość TK.

37 Por.: Z. Czeszejko–Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcirski, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 42. Przy okazji wskazać trzeba, że jst. nie przysługuje wniesienie skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, gdyż powołany przepis nie dotyczy organów władzy publicznej (w tym jst.) – szerzej: L. Bagińska, Skarga konstytucyjna, Warszawa 2010, s. 24–25; a w aspekcie prawnoporównawczym – M. Granat, Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Warszawa 2003, s. 177–187.

38 Postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. K 28/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 263. Zob. także np. wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU 2002, nr 5A, poz. 59.

39 Za owe „istotne cechy” w powołanym wyżej postanowieniu uznane zostały te, które wynikają z art. 163, art. 164, art. 166 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 1 Konstytucji.

40 „Jest to niezbędne by określić granice legitymacji organów stanowiących samorządu w relacji do ograniczonej legitymacji innych podmiotów takich jak: ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych” – postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. K 28/00, *op. cit.*

ich, tj. określonych/przekazanych przez władzę centralną sprawach – w ramach obowiązującego prawa (ustaw), niezależnie od woli innych podmiotów. Natomiast samodzielność traktowana negatywnie polega na niedopuszczalności arbitralnej ingerencji przez inne organy władzy publicznej w sferę działań jst. Z tego punktu widzenia niezwykle istotna jest rola prawnych gwarancji samodzielności, na straży których stoi TK. Konstytucyjnymi gwarancjami samodzielności jst. są: – dopuszczalność jedynie ustawowego ingerowania w sferę działania jst., które oceniane jest pod kątem formalnoprawnym, materialnym (celowość, niezbędność i proporcjonalność ingerencji) oraz zachowania zasad prawidłowej legislacji; – posiadanie podmiotowości cywilnoprawnej oraz wyodrębnienie majątkowe i organizacyjne; – posiadanie własnych zadań oraz samodzielność finansowa; – niezależność (w ramach legalizmu) od organów administracji rządowej; – sądowa ochrona samodzielności.