

Public Finances - Administrative Autonomies

PUBLIC FINANCES- ADMINISTRATIVE AUTONOMIES



UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft. ♦ Győr, 2012



SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM
GYŐR

ISBN: 978-963-9819-87-0

This publication was prepared under the project „Közigazgatási autonómiák és autonóm közigazgatások“ funded by the Hungarian Scientific Research Fund (project no.: OTKA K-78357)

Ez a kiadvány a „Közigazgatási autonómiák és autonóm közigazgatások“ megnevezésű OTKA pályázat keretén belül és támogatásával született (OTKA azonosító szám: K-78357).

Szerkesztette: Hulkó Gábor, Patyi András

© UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., 2012

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a mű bővített, illetve rövidített változata kiadásának jogát is. A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak része semmiféle formában nem sokszorosítható.

Kiadja az UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft. Felelős kiadó: a Kft. mindenkori ügyvezetője; Műszaki szerkesztő: Nagy Zoltán
Készült a Palatia Nyomda és Kiadó Kft. nyomdájában. Felelős vezető Radek József

Самостоятельность польских гмин в области финансирования заданий

(Autonomy of Polish Communes (Gminas) within the Sphere of Financing Tasks)

Иоанна М. Саляхна, доктор юридических наук, профессор юридического факультета Университета в Белостоке

Joanna M. Salachna - Author is a professor at the Faculty of Law of the University of Bialystok

Аннотация: В Польше, как на практике, так и в доктрине преобладает убеждение, что единицы территориального самоуправления (в том числе гмины) могут принимать только действия, закреплённые в конкретных положениях закона. Такое мнение правильно по отношению к введению единицами территориального самоуправления некоторых обязанностей / приказов. Однако это неадекватно к остальным действиям. Основы такого утверждения исходят из конституционной презумпции компетенции самоуправляющихся общин в реализации местных / региональных заданий, а также заданий, приписанных отдельным единицам местного самоуправления. Среди самоуправляющихся общин специальное и основное место занимает гмина, поэтому самые важные рассуждения настоящей статьи посвящаются именно этим единицам.

Ключевые слова: самостоятельность территориального (местного) самоуправления, финансирование заданий, финансовая самостоятельность гмин.

Abstract: In Poland, in practice as well as in doctrine, there is a prevailing view the local government units (including *gminas*) can only take actions under a specific provision of the act. It is justified indeed in reference to introducing certain obligations/orders by local governments. But it is not adequate to other activities. The ground for such claim is based on the constitutional presumption of competence of self-government communities to carry out local/regional tasks as well as statutory specified scope of competence and tasks assigned to individual local government units. Among self-government communities the special and fundamental position is occupied by the commune, for this reason main reflections of the article is devoted to those units.

Keywords: local government autonomy, financing tasks; financial autonomy of communes.

1. Вступительные замечания – Исследуемая проблема и тезис

Свобода решений единиц территориального самоуправления (далее сокращ. етс) является темой редко обсуждаемой в Польше не только на фоне финансового права¹. Очень подробно рассматриваются только проблемы, связанные с данническим господством (данническим правотворчеством). Они чаще всего рассматриваются без учёта всех проблем системы финансового права местных общин². Удивительно отсутствие более подробных исследований на тему свободы (самостоятельности) решений етс в области реализованных ими заданий (и их финансирования), тем более, что в области местных и региональных финансов много места уделяется проблеме самостоятельности. Её неотъемлемым элементом является свобода / самостоятельность решений. Самостоятельность как в аксиологическом, так и в правовом понимании составляет суть территориального самоуправления как отдельного публично-правового субъекта³. Для финансов и финансового права характерно то, что самостоятельность понимается в принципе (и за исключением проблем даннического правотворчества) – в ресурсном понятии. Это означает, что анализируется она сквозь призму адекватности величины финансовых средств (или их источников) по отношению к намеченным заданиям или обязательным платежам⁴ (расходам). Инцидентно «появляются» проблемы финансовой свободы решений в других областях функционирования публичных субъектов, в том числе самоуправляющихся общин⁵.

Сама по себе финансовая самостоятельность самоуправляющихся общин является ценностью не подвергаемой сомнению (по объективным причинам) доктрины и судебной практики. Однако толкование положений определяющих

¹ В аспекте административного права на это обращает внимание М. Кулеша в своей публикации *Об этом, сколько децентрализации в централизации, а также об особенных привычках учёных административистов*, «Территориальное самоуправление» 2009, № 12. (*O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12).

² В рамках местного права дани.

³ Причём «эта самостоятельность не может быть полностью или частично решающей о её сути отмененной, что, конечно, не исключает возможности её законного ограничения» - решение Конституционного трибунала от 4 мая 1998 г., К 38/97, РКТ, Сборник законов 1998, № 3 поз.31.

⁴ Таких, как напр., обязательные платы етс в госбюджет на часть уравнивающую / региональную субвенции для етс.

⁵ В этом месте стоит упомянуть прежде всего о взглядах Т. Дэмбовской – Романовской на тему публичных расходов, а также способов ограничения политической свободы в этой области, представленных, напр., в: *Публичные расходы, их правовые формы, а также принципы реализации в секторе публичных финансов* в: Е. Руськовский (ред.), *Система финансового права*, т. II, Варшава 2010. (*Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych* в: Е. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, т. II, Warszawa 2010).

самостоятельность, а также их применение в процессе вынесения решений etc оставляет желать многое. Это касается в особенности интерпретации правила, что в публичном праве не существует принцип, что не запрещено, то разрешено. Оттуда возникло мнение, согласно которому etc могут принимать только такие действия, о которых говорится в положениях закона (конкретном положении закона), т.е. такие, у которых конкретные правовые основания (см. п. 2 настоящей разработки). Такое утверждение является правильным, но только по отношению к введению etc некоторых обязанностей / приказов (например, определения сумм налоговых нагрузок). Это неадекватно к остальным действиям, тем более, что:

- прежде всего обязывает конституционная презумпция компетенции самоуправляющихся общин в реализации местных / региональных заданий (среди которых гмина⁶ занимает специальное и основное место);
- существует определённый законом объём компетенции, а также заданий приписанных отдельным etc⁷.

Таким образом, мнение, что в сфере реализации приписанных законом заданий, etc издавая решения (определённые акты управления) должны добавочно (т.е. кроме общей компетенции к разрешению в области приписанных заданий), распоряжаться конкретной правовой основой их издания, является ошибочным. Кроме того, убеждение на тему необходимости существования рядом общей компетенции – также конкретного положения о принятии каждого финансового решения etc вызывает:

- нарушение конституционно гарантированной самостоятельности etc (в особенности гмин);
- вопрос – имеем ли мы реальное дело с децентрализацией государственного господства в рассматриваемом объёме. На фоне актуального положения можем прийти к выводу, что *defacto* существование самоуправляющихся общин в сфере реализации заданий вписывается в модель деконцентрации публичных заданий (но не в идею децентрализации).

В контексте представленной проблемы вполне обоснованной является предпосылка о необходимости изменения взглядов в области самостоятельности решений etc. В виду основного характера местных общин – это касается в особенности польских гмин. С целью проверки был принят тезис, что самобытной основой финансовых решений etc (гмин) является конституционное, а также законное (в законе о гминном самоуправлении) определение объёма их

⁶ Статья 163 и 164 абзац 3 Конституции Р(еспублики) П(ольшы) от 2 апреля 1997 г. (Ж(урнал) З(аконов) № 78, поз. 483 с исправлением.: ЖЗ № 28, поз. 319), далее как Конституция РП.

⁷ См. Статья 6 и 7 закона от 8 марта 1990 г. о гминном самоуправлении (ЖЗ 2001 г. № 142, поз. 1591 с позднейшими изменениями) далее згс; статья 4 закона от 5 июня 1998 г. о поятовом самоуправлении (ЖЗ 2001 г. № 142, поз. 1592 с позднейшими изменениями) далее зпс; - ст. 11 и 14 закона от 5 июня 1998 г. о самоуправлении воеводства (ЖЗ 2001 г., № 142, поз. 1590 с позднейшими изменениями) далее зсв.

деятельности. Причём этот тезис обеспечен добавочными условиями (предпосылками), такими как:

- етс, в том числе гмины, должны соблюдать установленные законом приказы и запреты в исполнении и финансировании принадлежащих им публичных заданий;
- объём свободы решения / управления зависит от того, является ли данное решение актом местного права или актом внутреннего права.

Наши дальнейшие рассуждения будут сосредоточены на объёме самостоятельности гмин в области вынесения решений, связанных с реализацией их заданий (в том числе собственных). Прежде всего потому, что гминные самоуправления составляют основное ядро организации местных общин. Положения закона предоставляют именно им особый статус в исполнении местных заданий.

2. Прежние взгляды на тему объёма действий области вынесения решений органами территориального самоуправления

Из обзора судебной практики административных судов, а также надзорной практики региональных счётных палат (RIO) вытекает, что в общем порядке учитывается правило, согласно которому вынесенное гминой решение (а также етс остальных уровней) по делу реализации данного вида задания и его финансирования требует законной основы (конкретного положения) для его вынесения⁸. Таким образом, недостаточными основами издания данного акта местного управления (в области исполнения и финансирования заданий) признаются урегулирования, находящиеся в статьях 6 и 7 закона о гминном самоуправлении. В этом месте стоит вспомнить, что статья 6 закона о гминном самоуправлении является в некотором смысле повторением конституционного урегулирования. В ней говорится о том, что в сфере действий гмины находятся все публичные дела местного значения, если нет в законах оговорки о других субъектах.

Прежде чем приступить к следующим анализам и выводам, следует указать, что главным практическим «исполнителем» в сфере вынесения решений етс в сегодняшнем понимании является мнение административных судов. Посредственно можем указывать на доминирующее в этой сфере взгляды доктрины (чаще всего их отсутствие). Конечно, это вовсе не означает освобождения от ответственности за такое состояние органов надзора и контроля

⁸ См. Также на эту тему, например В, Виталец, Правовые границы расходов территориального самоуправления в свете практики региональных счётных палат, «FinanseKomunalne» 2010, № 6. (W. Witalec, Granice prawne wydatków samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych, „Finanse Komunalne” 2010, nr 6).

за финансовой деятельностью etc, т. е. региональных счётных палат (RIO). Однако акты надзора RIO подлежат контролю административных судов. Оттуда мнение административных судов имеет решающее влияние на результаты применения действующих положений в процессе осуществления надзорной функции счётными палатами.

Ранее представленное состояние практики связано также с закреплёнными и преобладающими взглядами доктрины как на фоне административного права, так и финансового. Другие и немногочисленные взгляды⁹ на данную тему не являются, к сожалению, до сих пор представительными для польской науки, а также не учитываются в достаточной степени при рассмотрении случаев на практике.

Стоит попытаться определить причины, которые вызвали неправильное утверждение, что каждое решение etc (гмины), касающееся реализации и финансирования заданий требует, кроме общей законной компетенции, также существования конкретного (выразительного, подробного) уполномочия в действующих положениях закона (положения материального права). Теоретически можем за М. Кулеша принять, что существующий консерватизм подхода к свободе вынесения решений etc вытекает из культурного контекста (происходящего из минувшего строя), в том числе из опасений перед «извращениями администрации». Причём он связан с традиционным / классическим пониманием как функции административного права, так и его толкования¹⁰. На практике оспаривание источников законности вынесения решения etc в случае отсутствия конкретного положения в сфере исполнения заданий (и или формы их финансирования), несмотря на существующие общие компетенции (статья 6 и 7 закона о гминном самоуправлении), можем находить в переносе на фон становления нормативных актов органами исполнительной власти (исполняемой etc) административно-правового принципа компетентности. Этот принцип находит применение к актам применения права (индивидуальным актам)¹¹. Согласно ему органы публичной администрации действуют на основе положений права^{12,13}. Переносу административно-правового

⁹ Взгляды представленные, главным образом, М. Кулеша (административное право) и Т. Дэмбовской-Романовской (финансовое право).

¹⁰ М. Кулеша, *О том, сколько...*, ук. соч. с. 8-9. (M. Kulesza, *O tym, ile...*, op. cit., s. 8-9.).

¹¹ Называется он принципом законности – см., например М. Вежбовски (ред.), *Административное производство – общее, налоговое, принудительное и перед административными судами*, Варшава 2004, с. 17-18. (M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 17-18.).

¹² Статья 6 закона от 14 июня 1960 г. – Кодекс административного производства (ЖЗ 2000 г. № 98, поз. 1071 с позднейшими изменениями. (Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

¹³ В этом месте стоит упомянуть (об этом пойдёт речь в п. 3 настоящей статьи), что принцип административно-правовой компетентности / законности действий органов имеет более узкий объём, чем выраженный в статье 7 Конституции РП принцип легализма действий органов публичной власти, т.е. также etc.

принципа компетентности в сферу правотворческой / законодательной активности etc благоприятствует чаще всего неправильное толкование другого принципа. Им является часто закоренелое правило, согласно которому «в публичном праве обязывает принцип, что разрешается то, на что разрешает закон»¹⁴. Как видим, на это правило по-разному и в разных контекстах ссылаются органы, например: административный орган не действует по принципу «что не запрещено, то разрешено», но по железному в административном праве правилу «разрешается только то, что вытекает из положений закона»¹⁵, или «действие на основе права и в пределах права – это действие, которое находит подтверждение в содержании положений закона»¹⁶. Отсюда близко к признанию требования не только «объёма собственных компетенций и требуемой процедуры, но также соответствия содержания акта с диспозицией соответствующего положения материального права»¹⁷. В этом месте следует сказать, что ранее указанное общее законное разрешение на принятие действий имеет (должно иметь) разные формы – в зависимости от того, какой сферы функционирования органов власти или публичной администрации касается (о чём пойдёт речь в п.3 настоящей разработки) – однако в этой сфере не найдём в судебной и другой практиках специального различия и обоснования.

Доминирующее мнение, что реализация и финансирование данного задания самоуправляющейся общиной, в особенности гминой, требует правового основания в форме конкретного положения права (материального) является, в общем говоря, результатом отсутствия достаточного раздумья, прежде всего над разграничением компетенций / правомочий etc (как органов власти). В особенности это касается становления актов (местного права и внутреннего права), а также различия вышеназванных компетенций от «приписанного» объёма заданий (в том числе собственных).

¹⁴ Итак, напр., Приговор Конституционного трибунала (КТ) от 24 ноября 1998 г. К 22/98, Определения КТ (ОТКЗУ) Сбор законов 1998, № 7, поз. 115.

¹⁵ Приговор Воеводского административного суда в Белостоке от 10 июля 2007 г., IS.A./Bk 361/07, OwSS 2007, Nr 4, poz. 100.

¹⁶ Приговор Начального административного суда от 13 октября 2009 г., ПОСК 1080/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; См. Также Приговор Воеводского административного суда в Гожуве Велькопольском от 18 марта 2008 г, IS.A./Go 108/08, LEX № 46505, в котором указано на отсутствие законного основания для издания советом повята акта местного права в сфере предоставления дотации из государственного фонда защиты окружающей среды и водного пространства (PFOŚiGW).

¹⁷ Тезис определения, приведённого Т. Дэмбовской-Романовской, *Публичные расходы, их формы...*, ук. соч., с. 114. Такое же утверждение в.: М. Карпюк (ред.), *Нормативные и административные акты*, Варшава 2009, с. 125-126. (Т. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy ...*, op. cit., s. 114. Takie też twierdzenie w: М. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 125-126).

3. Рамки вынесения решений гминных самоуправлений – анализ правовой модели

Настоящие рассуждения стоит начать с образования конституционного принципа легализма, согласно которому органы публичной власти действуют на основе и в пределах права (статья 7 Конституции РП)¹⁸. Принцип легализма включает в себе существование некоторых общих правил, часть из которых стоит в этом месте представить, а именно:

- 1) Принятие определённых действий органами публичной власти должно иметь соответствующее (чёткое) уполномочие (компетенцию, основу) в действующем праве; Одновременно это означает запрет презумпции компетенции в случае отсутствия урегулированных, а также невозможность выведения её из другого вида правовой основы действия¹⁹.
- 2) Толкование положений компетентности должно быть чётким, что означает также исключение проведения толкования закона, заключающегося на догадываемом ограничении действующих положений, (...) даже в ситуации, когда такое «толкование» совершается согласно с правильным намерением²⁰; Особенное значение здесь имеет толкование статьи 7 абзац 2 закона о гминном самоуправлении и определение его в свете обязательных и факультативных собственных заданий etc²¹;
- 3) Действие органа должно проходить по установленным процедурам²²; Это имеет особенное значение в ходе правотворческой деятельности (обеспечивает, между прочим, демократизм производства)²³;

¹⁸ Он касается как правотворческой деятельности Ср. Приговор КТ от 18 июля 2006 г., U 5/04, ОКТ СЗ 2006, № 7А, поз. 80), так и актов применения права; При этом подчёркивается то, что он находит своё частичное отображение в формулированном в науке административного права принципе компетентности – В. Соколевич *Комментарий к статье 7 Конституции* в: Л. Гарлицки (ред.), *Конституция Республики Польши. Комментарий*, т.У, Варшава 2007, с. 8. Более подробно на эту тему: В. Якимович, *Толкование в административном праве*, Варшава 2006, с. 67 и след. (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji* w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 8. Szerzej na ten temat: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 67 i nast.).

¹⁹ Так, между прочим, в Постановлении КТ от 10 мая 1994 г., W 7/94, ОКТ 1994, ч. I поз. 23; приговорах КТ от 14 июня 2000, P 3/00, ОКТ СЗ 2000, № 5, поз. 138, а также от 27 мая 2002, K 20/01, ОКТ СЗ 2002, № 3А, поз. 34.

²⁰ Приговор ТК от 15 апреля 2003г., SK 4/02, ОТК 2003, № 4А, поз.31.

²¹ См. Напр., М. Пачоха, Глосса к приговору Воеводского административного суда в Жешуве от 19 июня 2006 г. (шифр дела400/06), *Коммунальные финансы* 2007, № 1-2, с. 116-122, а также А. Острвска, Проблемы с предоставлением дотации для квалифицированного спорта из бюджета территориального самоуправления, *«Коммунальные финансы»* 2008, № 7-8, с. 87-93. (M. Paczocha, *Głosa do wyroku WSA w Rzeszowie z 19 czerwca 2006 r.* (sygn. akt ISA/Rz 400/06), „*Finanse Komunalne*” 2007, nr 1-2, ss.116-122 oraz A. Ostrowska, *Problemy z dotowaniem sportu kwalifikowanego z budżetu samorządu terytorialnego*, „*Finanse Komunalne*” 2008, Nr 7-8, s. 87-93).

²² В. Соколевич, *Комментарий к статье 7 ...*, ук. соч., с. 11 и (описанная там практика), а также П. Винчорек, *Комментарий к Конституции Республики Польши от 2 апреля 1997 г.*, Варшава 2000. С.

- 4) Необходимость действий «в пределах права» обязывает органы публичной власти к соблюдению закона, что означает, что они вынуждены соблюдать как введённые законом запреты, так и применять установленные приказы, распоряжения²⁴.

Прежде чем вышеназванные определения будут отнесены к издаваемым гминой решениям, стоит указать, что важное значение имеет то, с каким видом акта по делу реализации и финансирования гминных заданий мы имеем дело. Надо различить компетенции и пределы урегулирований, касающиеся актов местного права и актов внутреннего права²⁵.

Итак, в статье 94 Конституции РП закреплено, что на основе и в пределах уполномочий находящихся в законе о етс, устанавливаются акты местного права. Стоит в этом месте подчеркнуть контекстное значение этого урегулирования. Здесь дело в разнице, происходящих в конструкции оснований для издания отдельных видов исполнительных актов. Это особенно видно по отношению к урегулированиям в области распоряжений²⁶. Акты местного права издаются «на основе и в пределах уполномочий закреплённых в законе». В свою очередь, распоряжения издаются «на основании подробных полномочий, находящихся в законе и с целью его исполнения - полномочие должно определять орган, компетентный издать распоряжение и объём дел переданных для урегулирования, а также указания по содержанию акта» (статья 92 абзац 1 Конституции РП). Сравнение приведённых правил уже в самом начале приводит к определению, что основа (законная) издания акта местного права в принципе имеет более общий характер (не определяется подробно, как в случае распоряжений). Конечно, нельзя забывать, что по отношению к актам (местного права) создающим обязанности субъектов (напр. финансового характера) имеем дело также с добавочными конституционными «обострениями».

19. (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, cyt. wyd., s. 11 (i powołane tam orzecznictwo) oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 19).

²³ Ср. , напр., Приговоры ТК : от 23 марта 2006 г., К 4/06 ОТК СЗ 2006, № 3А, поз. 32; от 20 июня 2006 г., К 40/05, ОТК СЗ, № 7А, поз.82.

²⁴ В. Соколевич, *Комментарий к статье 7 ...*, ук. соч., с. 10. (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, cyt. wyd., s. 10). В этом контексте обращает внимание мнение, выраженное Верховным судом в области приоритета применения норм. Из него вытекает, что в ситуации стечения нескольких урегулирований, имеющих применение в такой же ситуации (правовой и фактической), соблюдение закона состоит в том, что орган публичной власти даёт первенство более сильному праву (в рассматриваемом судом случае это было право собственности, несмотря на невозможность соблюдения других правил – приговор Верховного суда от 30 ноября 2006 г., ICSK 272/06, Lex № 233055).

²⁵ Так: З. Чешейко-Сохацки, Л. Гарлицки, Я. Гжциньски, *Комментарий к закону о Конституционном трибунале*, Варшава 1999, с. 143 и след. (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 143 i nast.). См. Также приговор ТК от 24 июня 1998 г., К 3/98, ОТК СЗ 1998, № 4, поз. 52.

²⁶ Последние не издаются органами етс, тем не менее следует о них упомянуть по поводу необходимости проведения системного толкования описываемых правил.

Возвращаясь к сущности вопроса, надо сказать о других аргументах более общего подхода к теме полномочий етс в области вынесения решений. Итак, основной закон вводит презумпцию компетенции етс в области реализации публичных заданий (в рамках закона), если нет оговорки о других публичных властях²⁷. Причём, эта компетенция является более широкой по отношению к гминным самоуправлениям (ст. 164, абзац 2 Конституции РП). Реализация заданий происходит, что существенно, от собственного имени и на собственную ответственность (ст. 16 абзац 2 Конституции РП)²⁸. В этом контексте не менее важным является то, что публичные задания, служащие удовлетворению нужд самоуправляющейся общины, исполняются етс в качестве собственных заданий (ст. 166 абзац 1).

В свете вышесказанного можем признать, что гимны как основные етс в рамках предоставленной им публично-правовой субъективности отвечают за соответствующее удовлетворение ими нужд общины. В рамках такой «директивы» имеют право и обязаны принимать определённые действия, конечно, с учётом законных ограничений (в том числе запретов, порядка и формы вынесения решений). Положения ст. 6 и 7 абзац 1 закона о гминном самоуправлении соотносятся с приведёнными конституционными урегулированиями. Законный объём действий гмины охватывает все публичные дела местного значения, без оговорки о других субъектах (ст. 6 абзац 1 закона о гминном самоуправлении). В рамках этого объёма особенное место занимает удовлетворение нужд общины, осуществляемых в качестве собственных заданий (ст. 7 закона о гминном самоуправлении). Причём в ст. 6 абзац 2 того же закона закреплено, что решения по публичным делам местного значения принадлежат гмине, по причине отсутствия законных постановлений. На основании представленных урегулирований можем определить объём свободы вынесения решений в области заданий, осуществляемых гминой. Учитывая, что мы имеем дело с актом местного права, в контексте ранее представленных правил, вытекающих из принципа легализма, можем утверждать, что:

²⁷ Это вытекает из урегулирований находящихся в статье 163 в связи со ст. 16 абзац 2 Конституции РП. Презумпция компетенции касается только части публичных заданий. Не может касаться, между прочим, правосудия или становления общепринятых действующих положений (законов в материальном смысле). См. П. Сарнэцки, *Комментарий к ст. 16, а также к ст. 163 Конституции* в: Л. Гарлицки (ред.), *Конституция Республики Польши. Комментарий*, т. IV, Варшава 2005. (P. Sarnecki, *Komentarz do art. 16 oraz do art. 163 Konstytucji* w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005).

²⁸ Что вызывает не только необходимость законодателя воздерживаться от излишнего вмешательства в компетенции етс, но также обязанность уважать предоставленную самостоятельность. См. Также, напр. Б. Банашэк, *Конституционное право*, Варшава 2004, с. 593; З. Невадомски, *Территориальное самоуправление в Конституции РП*, «Территориальное самоуправление» 2002, № 3. (B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 593; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3).

- А) общим и достаточным законным основанием для вынесения решения о реализации и финансировании задания гминой являются постановления ст. 6 и / или ст. 7 закона о гминном самоуправлении (в связи со ст. 164 абзац 3 Конституции РП) – именно там определяется чёткое полномочие гмины на исполнение всех публичных заданий местного значения (без оговорки о других субъектах). Причём надо подчеркнуть, что безусловно должны соблюдаться существующие в данных делах приказы и законные запреты. Другое дело, что не все положения должны восприниматься как приказы / запреты²⁹.
- Б) компетенция в вынесении решения принадлежит гмине, т.е. согласно с урегулированиями государственного строя – гминному совету (ст. 18 и ст. 41 закона о гминном самоуправлении);
- В) процедура принятия акта должна отвечать требованиям закона о государственном строе, а также постановлениям гминного устава в этой сфере;
- Г) акт должен быть опубликован согласно процедуре обнародования актов местного права³⁰.

Учитывая специфику организации и финансирования заданий в рамках организационной структуры етс, стоит вспомнить о некоторых различиях по отношению к актам внутреннего права (в том числе, бюджетных постановлений³¹, многолетних финансовых прогнозов или постановлений по делам дотаций для бюджетных предприятий, организаций). В случае их принятия, объём свободы решений (по финансовым делам) чаще всего уже, чем по отношению к актам местного права. Конечно, такое утверждение требует обоснования. В самом начале надо указать, что из диспозиции ст. 93 Конституции РП³² вытекает «только» то, что акты внутреннего права издаются «только на

²⁹ Напр., ошибочным было бы убеждение, что учитывая диспозицию ст. 81. Закона от 23 июля 2003 г. об охране памятников культуры и старины и их попечении (ЖЗ 2005г. № 239, поз. 2019 с дальнейшими изменениями) гминный совет не может решать о других формах финансирования, чем дотации (напр. в форме возврата понесённых расходов), а также, что диспозиция ст. 71 абзац 2 в/н закона из названных там правовых оснований на памятник исключает договор о ссуде, заключённый между гминой и приходом (см. аналогичное мнение : Приговор Воеводского административного суда в Гданьске от 26 апреля 2010 г. , ISA/Gd 249/10, Lex (577290). См. Также: А. Островска в: И.М. Саляхна (ред.), *Бюджет и многолетний финансовый прогноз единицы территориального самоуправления*, Гданьск 2010, с. 273-274. (A Ostrowska w: J.M. Salachna (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2010, s. 273-274).

³⁰ Урегулированной законом от 20 июля 2000 года об обнародовании нормативных актов и некоторых других актов (ЖЗ № 62, поз. 718 с позднейшими изменениями).

³¹ До недавнего времени в доктрине бюджетное постановление считалось как особенный нормативный акт – обоснование признания постановления актом внутреннего права см. И. М. Саляхна *Ответственность за несоблюдение процедуры создания и исполнения бюджета единицей территориального самоуправления*, Варшава 2008, с. 80 и след. (J.M. Salachna, *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 80 i nast.).

³² Кстати, надо сказать, что закреплено мнение о том, что это урегулирование имеет открытый характер в том смысле, что каталог актов внутреннего права может пополняться на основе

основании законов» и направлены (обязывают) исключительно на организационные единицы, подчинённые органу издающему акт. Обычно в сфере финансов законы устанавливают чаще всего более подробные требования, касающиеся конструкции актов внутреннего права etc, а также соответствующий орган принимающий акт или процедурные принципы его принятия³³. Поэтому органы etc обязаны соблюдать законные требования, с одной стороны - должны соответствовать определённым законом критериям (компетенции, конструкции и порядок принятия) актов, с другой стороны – если полномочие определяется подробно и имеет закрытый характер – не могут регулировать таким актом проблем непредвиденных законодателем. Это однако не означает, что в таких актах не могут оспариваться целенаправленность и суммы расходов на задания etc (гминные). Всё это в виду вытекающего из компетенции гмины в области удовлетворения нужд местной общины, принципа подсудности гмин в сфере определения публичных дел³⁴, а также связанной с этим политической свободой «в определении направлений и сумм публичных расходов»³⁵. Стоит добавить, что свободу в сфере издания исполнительных актов пытаются время от времени противозаконно ограничить / расширить другие органы или организации. Примером может послужить опубликованный на страницах Министерства финансов документ «Многолетний финансовый прогноз единицы территориального самоуправления. Методика разработки»³⁶. В нём находится образец многолетнего финансового прогноза, который не отвечает всем законным требованиям и вдобавок «вводит» новые непредвиденные законом конструкции - модифицируя отсутствие полномочий объёмом «полномочия и законными пределами»³⁷. При этом, что существенно, etc фактически будут заставлены в

конституционных или законных постановлений – более подробно см. Напр., Приговор КТ от 1 декабря 1989 г., К 21/98, ОКТ СЗ 1998, № 7, поз. 116.

³³ Напр., в сфере бюджетного постановления его конструкция и компетенции по принятию определяют положения ст. 211 абзац 5, статьи 212, 214, 222, 235-237, 239 закона от 27 августа 2009 г. о публичных финансах (ЖЗ, № 157, поз. 1240 с позднейшими изменениями); что касается дотаций для бюджетных предприятий - к ним применяются положения ст. 219 абзац 4 в связи с абзацем 6 ст. 15 закона о публичных финансах.

³⁴ Ср. Приговор Воеводского административного суда в Быдгоще от 28 июля 2010 г. ISA/Bd 498//10 с неожиданным указанием, что орган надзора (RIO) должен был по отношению к оспариваемому бюджетному постановлению существенно обосновать (рассчитать) утверждение о заниженной сумме дотации (расхода из бюджета). И только учитывая отсутствие того, Воеводский административный суд признал недействительным надзорное решение RIO, утверждающее отмену бюджетного постановления в части приложения бюджетных расходов частично (отдел 921, раздел 92109, параграф 2480).

³⁵ Т. Дэмбовска-Романовска, *Публичные расходы, их формы...*, ук. соч., с. 114. (Т. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy ...*, op. cit., s. 114).

³⁶ www.mofnet.gov.pl; материал был опубликован 7 июля 2010 г. (в настоящее время доступен в линке Архива).

³⁷ См. Также И.М. Саляхна, Многолетний финансовый прогноз как предмет контроля и надзора RIO, приложение к «Коммунальным финансам» 2010, № 10. (J.M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru RIO, dodatek do „Finansów Komunalnych” 2010, nr 10*).

известной степени применять этот образец, потому что он уже тестируется в применяемой территориальными самоуправлениями программе Bestia@³⁸.

4. Выводы

Проведённые рассуждения позволяют утверждать, что поставленный тезис о необходимости пересмотра сегодняшних мнений на тему объёма свободы / самостоятельности вынесения решений etc, в особенности гмин, является обоснованным. На практике чаще всего имеем дело со слишком свободной интерпретацией (свободное уточнение, дополнение) в общем правильного правля, что в публичном праве разрешается то, на что разрешает закон. Одновременно отсутствует при этом раздумье на тему формирования объёма законного разрешения в зависимости от категории дел и вида принимаемых etc разрешений.

В описываемой области должны быть, конечно, приняты более глубокие научные исследования. Однако на практике многое принадлежит региональным счётным палатам (RIO), которые не должны оспаривать постановлений в финансовой сфере (актов местного права, а также внутреннего права, касающихся сущности / расходов) только на такой основе, что отсутствует подробное положение, предусматривающее принятие гминой такого решения. Остаётся возлагать надежду на то, что со временем можно будет убедить как региональные счётные палаты RIO, так и административные суды к такому подходу.

References

1. Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005
2. Jakimowicz W., *Wykładowia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006
3. Kulesza M., O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, „*Samorząd Terytorialny*” 2009, nr 12
4. Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „*Samorząd Terytorialny*” 2002, nr 3
5. Ruśkowski E. (red.), *System prawa finansowego*, t. II, Warszawa 2010
6. Salachna J. M., *Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008
7. Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji w: L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007
8. Witalec W., *Granice prawne wydatków samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych*, „*Finanse Komunalne*” 2010, nr 6

³⁸ Таким образом, данные из образца находящиеся в документе, вероятно будут нужны для аналитических целей Министерства финансов; etc в свою очередь, чтобы такие данные представить, будут вынуждены разработать прогноз в порядке, предлагаемом Министерством финансов.

Contact

Joanna M. Salachna (salachna@uwb.edu.pl)

at the Faculty of Law of the University of Białystokul. Mickiewicza 1

15-213 Białystok

Poland