

**KONSTYTUCYJNE UWARUNKOWANIA
TWORZENIA I STOSOWANIA
PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO**

Redakcja

**Paweł J. Lewkowicz
Janusz Stankiewicz**



Temida2

Białystok 2010

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 Świączkowska, Bogdan Wierzbicki

Redaktor naukowy wydawnictwa:

Halina Świączkowska

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.

Recenzent:

Jan Głuchowski

ISBN 978–83–89620–84–2

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła J. Mancewicz*

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku

© Copyright by Temida 2, Białystok 2010

Spis treści

Wprowadzenie	13
--------------------	----

CZĘŚĆ I

KONSTITUCJA JAKO ŹRÓDŁO PRAWA FINANSOWEGO I PODATKOWEGO

TERESA DĘBOWSKA–ROMANOWSKA

Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i systemu finansowego państwa	17
---	----

JOLANTA SZOŁENO–KOGUĆ

Konstytucyjna regulacja ogólnych zasad finansów publicznych	30
---	----

ANETA SKOCZYŁAS–TYLMAN

Problematyka konstytucyjnego definiowania instytucji z zakresu finansów publicznych.....	35
---	----

MAŁGORZATA WRÓBLEWSKA

Miejsce prawa finansowego w zintegrowanym porządku prawnym	45
--	----

MARCIN OLSZAK

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wobec wejścia Polski do strefy euro – wybrane zagadnienia.....	61
---	----

DOMINIK MĄCZYŃSKI

Konstytucyjne uwarunkowania międzynarodowej współpracy w sprawach podatkowych.....	75
---	----

WITOLD MODZELEWSKI

Tworzenie materialnego prawa podatkowego – refleksje konstytucyjne	88
--	----

RAFAŁ DOWGIER

Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego	97
---	----

ROBERT ZIELIŃSKI

Tworzenie prawa podatkowego w Polsce w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego.....	108
--	-----

Spis treści

EDWARD JUCHNIEWICZ

Pojęcie podatku jako jeden z głównych elementów konstytucyjnych przepisów podatkowych.....	119
--	-----

URSZULA K. ZAWADZKA-PAK

Zasada roczności a programowanie wieloletnie we francuskiej konstytucji i prawie budżetowym.....	127
--	-----

ANDRZEJ HUCHLA

Ciężary i świadczenia publiczne a podatki w świetle art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	138
---	-----

KATARZYNA ŚWIĘCH

Konstytucyjne podstawy regulacji elementów konstrukcyjnych podatku.....	149
---	-----

KRZYSZTOF TESZNER

Problematyka stanowienia i stosowania prawa podatkowego w świetle art. 78 Konstytucji RP.....	164
---	-----

ANNA DOBACZEWSKA

Abolicja podatkowa w kontekście konstytucyjnej zasady równości	174
--	-----

RYSZARD SOWIŃSKI

Odpowiedzialność właściciela rzeczy za zaległości podatkowe użytkownika na podstawie art. 114 Ordynacji podatkowej w świetle konstytucji.....	186
---	-----

ZYGMUNT TOBOR

Iluzja wykładni językowej	194
---------------------------------	-----

PETR MRKÝVKA, DANA ŠRAMKOVÁ, DAMIAN CZUDEK, MICHAELA MOŽDIÁKOVÁ

Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa podatkowego – wykładnia prawa podatkowego.....	201
---	-----

LILIA ABRAMCHIK

Podstawy konstytucyjne prawa finansowego w Republice Białoruś.....	210
--	-----

KRYSZYNA NIZIOL

Konstytucyjna materia ustawy podatkowej a odesłania do innych dziedzin prawa (na przykładzie zwolnień przedmiotowych w podatku od dochodów osobistych).....	222
---	-----

BUDŻET PAŃSTWA W KONSTYTUCJI

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH

Zagadnienia finansów publicznych w rozdziale X Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – problematyka budżetu państwa 236

ANDRZEJ BORODO

Niektóre aktualne zagadnienia prawa budżetowego i finansów
samorządowych w Polsce 244

ANDRZEJ DRWILLO

Koncepcja długu publicznego w świetle przepisów konstytucyjnych
w dobie światowego kryzysu finansowego..... 248

MICHAŁ BITNER

Pojęcie „państwowego długu publicznego” w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP
i znaczenie jego interpretacji dla porządku prawnego..... 255

JAN ADAMIAK, JOLANTA CIAK, BOŻENA KOŁOSOWSKA

Uwarunkowania prawne występowania deficytu budżetowego
i wybranych źródeł jego finansowania w Polsce 267

MARCIN TYNIEWICKI

Charakter prawny dochodów przekazywanych przez Polskę
do budżetu ogólnego wspólnot europejskich w świetle regulacji
wspólnotowych i Konstytucji RP..... 275

PRZEMYSŁAW PANFIL

Pożyczka publiczna w świetle konstytucji..... 284

KRZYSZTOF CZARNECKI

Dotacje z budżetu państwa dla uczelni publicznych
(aspekty konstytucyjne i finansowoprawne)..... 297

JAROSŁAW MARCZAK

Kwestie finansowe, budżetowe i podatkowe w konstytucji hiszpańskiej..... 305

Spis treści

CZĘŚĆ III

FINANSE LOKALNE W KONSTYTUCJI

ELZBIETA KORNBERGER-SOKOŁOWSKA

Finanse lokalne i regionalne w Konstytucji RP..... 318

KRYSTYNA SAWICKA

Konstytucyjne gwarancje praw podmiotowych samorządu terytorialnego
w zakresie gospodarki finansowej (wybrane problemy)..... 325

MAŁGORZATA OFIARSKA, ZBIGNIEW OFIARSKI

Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności, w tym finansowej,
jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne..... 334

JADWIGA GLUMIŃSKA-PAWLIC

Konstytucyjne gwarancje a ustawowe ograniczenia samodzielności
finansowej gmin..... 347

ANDRZEJ NIEZGODA

Konstytucyjne uwarunkowania władztwa daninowego jednostek
samorządu terytorialnego..... 360

JOANNA M. SALACHNA

Konstytucyjne uwarunkowania samodzielności finansowej
samorządu terytorialnego w aspekcie decyzyjnym (zarządczym)..... 371

LEONARD ETEL

Granice władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego
w świetle art. 168 Konstytucji 379

MAŁGORZATA CILAK

Wybrane problemy prawne finansów i gospodarki jednostek
samorządu terytorialnego 389

ALICJA MŁYNARCZYK

Konstytucyjne regulacje uprawnień prawotwórczych jednostek
samorządu terytorialnego w zakresie podatków i opłat lokalnych
w wybranych państwach europejskich..... 395

MICHAŁ RADVAŃ, JAN NECKÁŘ

Konstytucyjnoprawne aspekty opodatkowania lokalnego
w Republice Czeskiej..... 406

DANINY PUBLICZNE W KONSTYTUCJI

RYSZARD MASTALSKI

Tworzenie i stosowania prawa podatkowego w zgodzie z konstytucją..... 411

JOANNA KLISZKA

Prawowspólnotowy i konstytucyjny wymóg równego traktowania
a niektóre regulacje polskiego prawa podatkowego 420

MICHALINA ALEKSANDRA DUĐA

Wpływ zasady proporcjonalności na proces kształtowania
powszechnego obowiązku podatkowego..... 439

MARIUSZ POPLAWSKI

Zasady wprowadzania zwrotów podatkowych na gruncie Konstytucji RP..... 453

MACIEJ ŚLIFIRCZYK

Zarzut przerwania przez podatnika ciężaru nienależnego podatku
na inne podmioty jako ograniczenie prawa do zwrotu nadpłaty
w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego 465

RYSZARD SOWIŃSKI

Odpowiedzialność właściciela rzeczy za zaległości podatkowe użytkownika
na podstawie art. 114 Ordynacji podatkowej w świetle konstytucji..... 474

PAWEŁ J. LEWKOWICZ

Wpływ orzecznictwa ETS na system podatków pośrednich w Polsce
– zagadnienia wybrane..... 482

WOJCIECH FILL

Kolizja wartości konstytucyjnych na tle wybranych regulacji
nieodpłatnej dostawy w podatku od towarów i usług 489

BOGUMIŁ PAHL, MARIUSZ CHARKIEWICZ

Prawo do skorygowania deklaracji w podatku VAT
a zasada równości wobec prawa 501

WOJCIECH STACHURSKI

Prokonstytucyjna wykładnia przepisów regulujących opodatkowanie
podatkiem od towarów i usług dostawy towarów w systemie tax free..... 506

Spis treści

MILAN UŚĄK

Wartości konstytucyjne a opodatkowanie dochodów z nieujawnionych źródeł 513

PAWEŁ BORSZOWSKI, RAFAŁ KOWALCZYK

Zasada wolności gospodarczej jako czynnik kształtujący pojęcie działalności gospodarczej w obszarze prawa podatkowego 526

TOMASZ TUREK

Problematyka nieterminowego zwrotu podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku warunkowego podwyższenia kapitału spółki akcyjnej – wnioski *de lege ferenda* 532

STEFAN BABIARZ

Następstwo prawne nabywcy spadku w prawie podatkowym w świetle postanowień Konstytucji RP 540

JOANNA DEMBCZYŃSKA, PIOTR PIETRASZ

Skarga gminy do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym, w którym w pierwszej instancji orzekał organ podatkowy reprezentujący daną gminę 550

CZĘŚĆ V

USTRÓJ PIENIĘŻNY I BANK CENTRALNY W KONSTYTUCJI

EUGENIA FOJCIK-MASTALSKA

Ustrój pieniężny i bank centralny w Konstytucji RP 571

MAREK ZDEBEL

Niezależność ustrojowa Narodowego Banku Polskiego na tle europejskiego systemu banków centralnych – poglądy doktryny 578

ANNA JURKOWSKA-ZEIDLER

Działania Narodowego Banku Polskiego na rzecz stabilności systemu finansowego w świetle Konstytucji RP i ustawy o NBP 589

RAFAŁ MROCZKOWSKI

Konstytucyjne podstawy nadzoru finansowego w Polsce – dylemat pomiędzy wolnością jednostki a bezpieczeństwem ogółu uczestników obrotu 604

ANDRZEJ MICHÓR

O sankcjach administracyjnych w obrocie instrumentami finansowymi 615

Spis treści

ANNA ZALGEWICZ

Ograniczenia swobody działalności gospodarczej oraz przywileje bankowe
w działalności banków spółdzielczych a uwarunkowania konstytucyjne
– wybrane zagadnienia prawne 629

DAMIAN CYMAN

Pieniądz jako wartość konstytucyjna 642

TOMASZ NIEBORAK

Stabilność polskiego systemu finansowego a odpowiedzialność organów
go nadzorujących w aspekcie sprawy Peter Paul i inni przeciwko
Republika Federalna Niemiec (c-222/02) 652

KONSTITUCYJNE UWARUNKOWANIA SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ASPEKcie DECYZYJNYM (ZARZĄDCZYM)

JOANNA M. SALACHNA

1. Uwagi wprowadzające – istota problemu oraz sformułowanie tezy

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego (jst.) bywa głównym lub też jednym z zasadniczych zagadnień omawianych w różnego rodzaju opracowaniach, w tym monografiach¹. Jednakże jest ona rozpatrywana przede wszystkim w ujęciu zasobowym, w kontekście prawnej konstrukcji publicznego systemu finansowego, incydentalnie zaś i w ograniczony sposób poprzez pryzmat zarządczy². Dzieje się tak, mimo iż wyrażane są poglądy, że wśród warunków samodzielności znajdują się określone formy władztwa (decydowania o określonych sprawach)³. Stąd też w literaturze prawnofinansowej występuje wyraźny deficyt refleksji odnośnie do prawnych ram samodzielności w aspekcie decyzyjnym (zarządczym). Sprecyzowania w tym miejscu wymaga, z jaką sferą funkcjonowania należy identyfikować ujęcie decyzyjne (zarządcze) samodzielności prowadzenia gospodarki finansowej przez jst. Otóż po pierwsze, chodzi o działania organów jst. (a nie np. kierownictwa ich jednostek organizacyjnych). Wynika to z określenia podmiotu odniesienia, którym są jst. realizujące zadania za pośrednictwem swoich organów (stanowiących i wykonawczych). Po drugie – rozpatrywaniu podlegają akty finansowe zarówno o charakterze strategicznym, jak też bieżącym. W końcu sama samodzielność, postrzegana przez pryzmat podejmowania przez organy jst. decyzji (aktów) finansowych, oznacza swobodę działań, która jednak nie może być utożsamiana z dowolnością. Zatem określenie ram samodzielności decyzyjnej jst. (a więc formalnej) wymaga analizy zakresu kompetencji organów

1 Przede wszystkim: E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003; W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005; A. Ostrowska, *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*, Białystok 2006.

2 Zob. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność...*, *op. cit.*, s. 183 i nast.

3 Zob. np. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne a decentralizacja finansów publicznych*, (w:) E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 29.

jst. w sprawach finansowych. Na marginesie – w omówieniu pominięta zostanie, istotna skądinąd, kwestia ustalenia rozumienia „spraw finansowych”.⁴

Delimitacja ram (prawnych), w których jst. dysponują swobodą podejmowania decyzji, ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia prowadzenia przez nie gospodarki finansowej, ponieważ warunkuje możliwe w danych warunkach i czasie⁵ działania (ich warianty). Tymczasem w doktrynie, jak już wskazano, kwestie te, jeśli w ogóle się pojawiają, są traktowane marginalnie. Natomiast praktyka wskazuje, że legalność określonej (konkretnej) decyzji finansowej organu jst., za wyjątkiem działań na gruncie prywatnoprawnym, generalnie uznawana jest wówczas, gdy przepisy *expressis verbis* wskazują na dany rodzaj zachowania. Kwestionowane często są natomiast m.in. te działania (akty), których przedmiot rozstrzygnięcia wprawdzie mieści się w zakresie działalności jst. danego szczebla, ale jego typ (np. w postaci udzielenia dotacji) nie został przewidziany obowiązującymi regulacjami.

Na tle tych wstępnych ustaleń oraz zapewnionej konstytucyjnie samodzielności jst. wyjaśnienia zatem wymaga kwestia określania ram (granic) swobody decyzyjnej samorządu terytorialnego w zakresie prowadzonej przez nie gospodarki finansowej. Nie bez znaczenia dla jej rozstrzygnięcia pozostają odpowiedzi na bardziej szczegółowe pytania, mianowicie:

- czy organy jst., podejmując określone decyzje (akty) finansowe, muszą wykazywać się prawnie uszczegółowionymi w takim samym stopniu kompetencjami podmiotowymi i przedmiotowymi;
- oraz czy dodatkowo rodzaj przyjętego w decyzji (akcie) rozwiązania musi mieć wyraźne oparcie w powszechnie obowiązujących przepisach prawa?

W dalszej części opracowania podejmę próbę ukazania, iż zakres finansowej samodzielności (swobody) decyzyjnej kształtowany jest w zależności od sfery stosunków prawnych podejmowanego przez organy jst. działania. Natomiast generalne uznawanie, iż dane (konkretne rodzajowo) decyzje w sferze publicznoprawnej muszą zawsze znajdować wprost (*expressis verbis*) oparcie w ogólnie obowiązujących przepisach prawnych, wywodzi się z nieuprawnienie zawężającej interpretacji regulacji Konstytucji RP⁶ w zakresie sformułowanej zasady le-

4 Dotyczy ona bowiem wyodrębnienia ze wszystkich (całości) spraw jst. – które skądinąd zawsze mają skutek finansowy – pewnej ich kategorii („spraw finansowych”) wedle jakiegoś kryterium. Z punktu widzenia zakresu granic samodzielności decyzyjnej (formalnej) nie ma to większego znaczenia, jakkolwiek jest ono niezwykle istotne (a i kontrowersyjne) w zakresie innych zagadnień (np. nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe) – por.: T. Dębowska–Romanowska, Spór wokół koncepcji regionalnych izb obrachunkowych w świetle art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, (w:) J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku (red.), 15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Poznań 2007.

5 W kontekście „finansowym” są to przede wszystkim: wielkość posiadanych lub możliwych do pozyskania zasobów finansowych; rodzaje zadań, które muszą być realizowane przez jst.; potrzeby społeczności lokalnej.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483; sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319).

galizmu, rozpatrywanej w kontekście gwarantowanej samodzielności samorządu terytorialnego. Uogólniając – prawne granice finansowej samodzielności decyzyjnej (zarządczej) jst. nie są „sztywne” i jednolite dla wszystkich rodzajów podejmowanych działań.

2. Wyznaczanie granic decyzyjnej samodzielności finansowej jst. – przyczyny problemów oraz regulacje konstytucyjne

Przyczyn występujących niejednokrotnie problemów praktycznych dotyczących rozstrzygania, czy jst. (jej organ) był władny do podjęcia danej decyzji (aktu), upatrywać należy – jak się wydaje – w sposobie postrzegania następujących, powszechnie respektowanych reguł:

- 1) w prawie publicznym nie obowiązuje zasada, że zachowania niezakazane są dozwolone,
- 2) dozwolone są tylko takie zachowania organów publicznoprawnych, które wyraźnie wynikają z obowiązujących przepisów.

Od razu zastrzeżenia wymaga, że przytoczone pravidła bynajmniej nie mogą być podważane, aczkolwiek ich interpretacja dokonywana w odniesieniu do działalności jst. musi uwzględniać jeszcze inne podstawowe pryncypia, które wyrażone są w Konstytucji RP. Zanim jednak będzie o nich mowa, podnieść trzeba dodatkowo, że dozwalanie w zakresie wszelkich decyzji (aktów) finansowych organów jst. tylko tego, co wprost (*expressis verbis*) ma oparcie w przepisach prawnych, wynika z szerokiego odnoszenia administracyjnoprawnej zasady kompetencyjności, która jest jedną z pierwszorzędnych i bezwzględnie obowiązujących wytycznych, ale – co istotne – na gruncie stosowania prawa przez organy administracji.⁷ W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że organy jst., podejmując strategiczne i bieżące decyzje finansowe, działają przede wszystkim jako organy władzy publicznej, a nie administracji publicznej (którymi bywają w niektórych, w tym finansowych sprawach organy wykonawcze gmin lub przewodniczący zarządów powiatów i województw).⁸ Przypisane natomiast zadania realizują w imieniu i na odpowiedzialność jst. (art. 16 ust. 2 w zw. z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP). Nie oznacza to bynajmniej nieskrępowanej swobody w podejmowaniu działań, ponie-

7 Zwana jest ona powszechnie zasadą praworządności – zob. np. M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 17–18. Sformułowana jest w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) i stanowi, iż organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

8 Oczywista jest przy tym konstatacja, iż o ile władztwo publiczne sprawowane przez dany podmiot obejmuje niejednokrotnie także działalność administracyjną (organ władzy jest jednocześnie w określonych sprawach organem administracji), o tyle z posiadania (wyłącznie) statusu organu administracji nie można wywodzić kompetencji władztwa publicznoprawnego.

waż organy władzy publicznej, zgodnie z wyrażoną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa.

Zestawienie administracyjnoprawnej zasady kompetencyjności (zwanej także praworządnością) z konstytucyjną zasadą legalizmu prowadzi do wniosku, iż ta pierwsza (działanie na podstawie przepisów prawa) jest zakresowo węższa i mieści się całkowicie w ramach legalizmu (działanie na podstawie i w granicach prawa).⁹ Wyjaśnienia zatem wymaga, jak należy dekodować zasadę legalizmu, która nie tylko zakreśla granice samodzielności decyzyjnej jst., ale także *implicite* wyznacza odczytywanie kryterium nadzoru w sprawach finansowych¹⁰. Uprzedzająco zaznaczenia wymaga, iż powołana reguła zawarta w art. 7 Konstytucji RP odnosi się nie tylko do działalności prawotwórczej¹¹, ale także do aktów stosowania prawa¹². Jak wynika z wcześniejszych ustaleń, w zakresie podejmowania określonych zachowań wymaga ona od organów władzy spełnienia jednocześnie dwóch warunków, mianowicie posiadania stosownej kompetencji oraz korzystania z tej kompetencji w granicach prawa. W dalszym wywodzie zaprezentowane zostaną najpierw ogólne dyrektywy pojmowania elementów składających się na pojęcie legalizmu, dalej zaś podjęta zostanie próba ich „adaptacji” na potrzeby ustalenia decyzyjnej samodzielności jst. w zakresie spraw finansowych.

Zgodnie z generalnymi wytycznymi kompetencyjność zachowana jest wówczas, gdy dane działanie organu władzy publicznej znajduje stosowne (wyraźne) upoważnienie (podstawę) w obowiązującym prawie. Nie może mieć tu zatem miejsca domniemanie kompetencji w sytuacjach braku regulacji oraz o wywodzenie jej z innej rodzajowo podstawy prawnej działania organu.¹³ Konieczność istnienia wyraźnego umocowania prawnego do określonych działań wyklucza jednocześnie wykładnię polegającą na dorozumianym ograniczeniu obowiązywania przepisów.¹⁴ Podkreśla się przy tym, że przedsięwzięte przez organ zachowania muszą przebiegać wedle ustanowionych procedur.¹⁵ Ma to szczególne znaczenie w toku działalności prawotwórczej (zapewnia m.in. demokratyzm postępowania).¹⁶

9 W literaturze podkreśla się, iż legalizm znajduje swój częściowy wyraz m.in. w formułowanej, w nauce prawa administracyjnego, zasadzie kompetencyjności – W. Sokolewicz, Komentarz do art. 7 Konstytucji, (w:) L. Galiński (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.

10 Zgodnie bowiem z art. 171 ust. 2 w zw. z ust. 1 tej regulacji Konstytucji RP w zakresie spraw finansowych nadzór nad działalnością jst. sprawują regionalne izby obrachunkowe na podstawie kryterium legalności.

11 Por. wyrok TK z 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK ZU 2006, nr 7A, poz. 80.

12 Szerzej na ten temat: W. Jakimowicz, Wykładnia w prawie administracyjnym, Warszawa 2006, s. 67 i nast.

13 Tak m.in. w uchwale TK z 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, cz. I, poz. 23; wyrokach TK z 14 czerwca 2000, P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138 oraz z 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 34.

14 „[...] Nawet w sytuacji, gdy »wykładnia« taka zostaje dokonana ze słuszną intencją” – Wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK 2003, nr 4A, poz. 31.

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

16 Por. np. wyroki TK: z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32; z 20 lipca 2006 r., K 40/05, OTK ZU, nr 7A, poz. 82.

Z kolei generalna dyrektywa zachowania „granic prawa” zobowiązuje organy władzy publicznej do przestrzegania prawa, co oznacza, iż muszą one respektować zarówno wprowadzone prawnie zakazy, jak też stosować ustanowione nakazy.¹⁷ Można zatem stwierdzić, iż organ władzy, korzystając z przypisanej mu kompetencji, ma podjąć rozstrzygnięcie, które jeśli nie ma w danym przypadku określonego nakazu zachowania – nie będzie w świetle przepisów zakazane. Niezależnie jednak od tego ustalenia, podkreśla się, że pojęcie prawa, które wyznacza granice (ramy) zachowań organów władzy publicznej, należy odnosić nie tylko do aktów powszechnie obowiązujących, ale także – w przypadku procesu prawotwórczego – do aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym.¹⁸

Zaprezentowane kierunkowe wytyczne dekodowania zasady legalizmu nie rozwiewają jednak wątpliwości co do ram samodzielności decyzyjnej jst. Niemniej, na podstawie analizy obowiązujących przepisów stwierdzić można, że w zasadzie nie występują one, przynajmniej w sensie *stricte* prawnym (dogmatycznym) na tle władztwa finansowego w zakresie pozyskiwania (gromadzenia) środków publicznych.¹⁹ Tu bowiem, niezależnie od samej oceny m.in. zasadności, słuszności czy racjonalności regulacji, granice podejmowanych decyzji są dosyć jasno określone. Wiadomo bowiem konkretnie np. w jakich ramach mogą być określone stawki podatkowe, jak limitowane jest zaciąganie zobowiązań dłużnych i kto (jaki organ) jest do tego umocowany. Pewne problemy, o charakterze wyłącznie kompetencyjnym (tu: w sensie właściwości organu), pojawiają się na tle procesu podejmowania decyzji budżetowych.²⁰ Dotyczą one zarówno etapu tworzenia, jak i też częściowo wykonywania budżetu. Jednakże ich przyczyną jest wadliwa legislacja ustawowa, a nie problemy z zastosowaniem konstytucyjnej zasady legalizmu. Odczytywanie zaś tej reguły (legalizmu) rodzi największe trudności i spory w zakresie władztwa finansowego jst. odnośnie do kreowania i określania sposobu realizacji wydatków. Przy tym chodzi tu przede wszystkim o przedmiotową ich płaszczyznę. W praktyce pojawią się bowiem liczne pytania o to, czy np. dany rodzaj wydatku może być planowany przez jst. Chodzi tu m.in. o sytuacje, w których rodzajowo wydatek mieści się wprawdzie zakresowo w zadaniu przypisanym do realizacji danego szczebla jst. (np. opieka nad zabytkami), ale z żadnych regulacji nie wynika możliwość zaplanowania i realizacji da-

17 W. Sokolewicz, Komentarz do art. 7..., *op. cit.*, s. 10. W tym kontekście zwraca uwagę pogląd wyrażony przez SN, dotyczący priorytetu stosowania norm. Otóż wynika z niego, że w sytuacji zbiegu kilku unormowań mających zastosowanie do tej samej sytuacji (prawnej i faktycznej), przestrzeganie prawa polega na daniu przez organ władzy publicznej pierwszeństwa prawu silniejszemu (w rozpatrywanym przez Sąd przypadku było nim prawo własności), bez względu na niemożność dochowania innych zasad – wyrok SN z 30 listopada 2006 r., I CSK 272/06, Lex nr 233055.

18 Tak: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcirski, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 143 i nast. Zob. także m.in. w wyroku TK z 24 czerwca 1998, K 3/98, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 52.

19 Nie oznacza to wszakże, iż obowiązujący system finansowy nie rodzi obiekcji co do przyjętych rozwiązań prawnych. Niemniej jednak są to głównie zastrzeżenia dotyczące aspektu zasobowego (wyposażenia jst. w stosowne źródła zasilania finansowego), a nie decyzyjnego.

20 Szczegółowo o tych kwestiach: J.M. Salachna, Odpowiedzialność za nieprzestrzeganie procedury tworzenia i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2008, s. 180 i nast.

nego typu wydatku (np. nie w formie dotacji, jak wynika z regulacji ustawowych, ale w formie refundacji kosztów prac konserwatorskich, które zostały poniesione przed podjęciem stosownej uchwały przez organ stanowiący). Rozstrzygnięcia zarówno organów nadzoru, jak i sądów administracyjnych w takich kwestiach bywają zgoła odmienne, zaś doktryna w zasadzie „milczy” na ten temat. Problemy te zaś są istotne z punktu widzenia funkcjonowania jst., w tym w kontekście prowadzenia przez nie określonej polityki rozwoju lokalnego.

Podjmując próbę odczytania zasady legalizmu i wynikających z niej reguł w stosunku do zakresu decyzyjnego jst., nie można tego czynić z pominięciem innych regulacji, w tym gwarancji konstytucyjnych. Otóż ustawa zasadnicza odnośnie do przedmiotowego zakresu funkcjonowania wspólnot samorządowych wprowadza konstrukcję domniemania kompetencji.²¹ Ważniejsze jednak jest – z punktu widzenia omawianych zagadnień – iż jst. przysługują prawa podmiotowe zarówno o charakterze publiczno-, jak i prywatnoprawnym.²² Jak już wcześniej zaznaczano, ich realizacja następuje zaś we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. To zaś – co szczególnie istotne – skutkuje z jednej strony koniecznością powstrzymywania się ustawodawcy od nadmiernej ingerencji w kompetencje jst., z drugiej natomiast – obowiązkiem poszanowania przyznanej jst. samodzielności.²³ Nie można przy tym także niedostrzegać, że jst. wykonują obok zadań własnych, także zadania zlecone, co ma także znaczenie dla oceny ich „finansowej” swobody decyzyjnej.

Powyższe spostrzeżenia implikują, że zasada legalizmu wprawdzie jest regułą naczelną i bezwzględnie obowiązującą, jednak jej interpretacja, zważywszy na wielopłaszczyznowość władztwa finansowego jst. – nie może być niejako samoistna. Uwzględnić bowiem trzeba w jakiej sferze i jakiego rodzaju sprawy są przedmiotem rozstrzygnięcia decyzyjnego jst. Rozpatrywanie zasady legalizmu w korelacji z innymi regulacjami i gwarancjami konstytucyjnymi dotyczącymi funkcjonowania samorządu terytorialnego prowadzi do sformułowania następujących wniosków:

- 1) Jeżeli organy jst. (w jej imieniu) podejmują decyzję finansową w zakresie spraw własnych (wspólnoty samorządowej) w sferze publicznoprawnej, to:

21 Wynika to z unormowań zawartych w art. 163 w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Domniemanie kompetencji dotyczy tylko części zadań publicznych. Nie może ono dotyczyć m.in. wymiaru sprawiedliwości, czy też stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących. Nie wyklucza to jednakże władczego działania jst., które przejawiać się może nie tylko w podejmowaniu rozstrzygnięć o charakterze wiążącym, ale także ich egzekwowania. – P. Sarnecki, Komentarz do art. 16 oraz do art. 163 Konstytucji, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, Warszawa 2005.

22 Wynika to wprost z art. 165 Konstytucji RP. Zob także wyroki TK z 15 marca 2005 r., K 9/04, OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 24 oraz z 26 września 2006 r., K 1/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 110.

23 Ingerencja „[...] nie może wkraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego” – wyrok TK z 20 marca 2007 r., K 35/05. Zob. także np. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2004, s. 593; Z. Niewiadomski, Samorząd terytorialny w Konstytucji RP, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.

- przedmiot rozstrzygnięcia musi dotyczyć (mieścić się) zakresowo zadań przypisanych do realizacji jst. (ogólna kompetencja przedmiotowa);
 - kompetencja (działanie na podstawie przepisów prawa) rozpatrywana powinna być głównie w płaszczyźnie podmiotowej, tj. odnośnie ustalenia uprawnienia danego organu do podjęcia decyzji o określonym rodzaju (kompetencji przedmiotowej);
 - samo zaś merytoryczne rozstrzygnięcie (treść decyzji) następować musi z zachowaniem granic prawa, przy respektowaniu ewentualnych zakazów i nakazów.²⁴
- 2) Decyzje finansowe podejmowane w zakresie spraw zleconych muszą natomiast w równym stopniu uwzględniać przysługujące kompetencje podmiotowe i przedmiotowe; w sytuacji zaś, gdyby samo rozstrzygnięcie nie było z góry przesądzone – z zachowaniem granic prawa.
- 3) Jeśli natomiast jst. (jej organy) występują w stosunkach prywatnoprawnych, to na pierwszy plan wysuwa się przestrzeganie istniejących zakazów lub nakazów (granic prawa). Niemniej jednak dany organ musi wykazywać się uprawnieniem do podjęcia danej decyzji (kompetencja podmiotowa).²⁵

Obocznie nadmienić można, że inaczej jest w stosunkach administracyjnoprawnych. Wówczas bowiem podejmowane przez organy rozstrzygnięcia muszą następować niejako w pierwszej kolejności, na podstawie prawa (przepisów powszechnie obowiązujących) w zakresie kompetencji zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych.

3. Konkluzje

Generalizując, i tym samym upraszczając poczynione ustalenia, stwierdzić można, że organy jst. w sferze publicznoprawnej muszą w pierwszej kolejności dysponować stosowną kompetencją podmiotową (właściwość organu), podej-

24 Przytoczyć wypada w tym miejscu pogląd, iż „samodzielność w zakresie kreowania wydatków musi być definiowana jako prawo do samodzielnego działania [...] w granicach ustaw« [...] a nie jedynie »z upoważnienia ustawowego«. Jest to zatem aspekt samodzielności faktycznej dotyczącej zarządzania, w przypadku którego można domniemywać, iż jednostce samorządu terytorialnego wolno robić to, czego nie zabraniają ustawy” – J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność...*, *op. cit.*, s. 183 – 184.

25 Przykładowo jst. są m.in. właścicielami nieruchomości, w związku z czym mają do nich zastosowanie w tym zakresie ogólnie obowiązujące przepisy kodeksu cywilnego. Jednak np. zbycie (sprzedaż) posiadanej nieruchomości, dokonywane przez organ wykonawczy jst., musi nastąpić na warunkach określonych przez organ stanowiący – zob. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a) u.s.g.; art. 12 pkt 8 lit. a) u.s.p.; art. 18 pkt 19 lit. a) u.s.w., z uwzględnieniem postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

mowane zaś rozstrzygnięcie musi mieścić się w granicach wyznaczonych obowiązującym prawem (nie musi być przewidziane *expressis verbis* w przepisach). Natomiast w sferze prywatnoprawnej następuje przelokowanie wskazanych czynników. Otóż w takich przypadkach przedmiot decyzji wysuwa się na pierwszy plan – rozstrzygnięcie podejmowane jest z uwzględnieniem zakazów i nakazów (w granicach prawa), dalej zaś (w tle) pozostaje ustalenie organu właściwego do podjęcia takiej decyzji.

Sformułowane propozycje rozumienia (interpretacji) konstytucyjnej zasady legalizmu nie są ani bezdyskusyjne, ani jednoznaczne. Nie implikuje to jednak postulatu odnośnie tworzenia dodatkowych uregulowań funkcjonowania samorządu terytorialnego w ustawie zasadniczej, głównie z tego powodu, że doszłoby prawdopodobnie do nadreglamentacji prawnej. Natomiast potrzebna i konieczna jest – jak się wydaje – szersza dyskusja naukowa w określonym polu badawczym, ponieważ obszar granic samodzielności decyzyjnej jst. (nie tylko w zakresie spraw finansowych) nie jest wystarczająco zbadany, a rodzi praktyczne, bardzo istotne problemy.