

KONSTITUCYJNA ZASADA OCHRONY SĄDOWEJ SAMODZIELNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

ROMAN SZUMLAKOWSKI
romekromek2@vp.pl



Celem niniejszej publikacji jest ukazanie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego pod względem majątkowym, a przede wszystkim finansowym jako przedmiot ochrony sądowej ze strony państwa. Ogromne znaczenie dla tejże publikacji ma wnikliwa interpretacja orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych, które dokonywały wykładni rozszerzającej istniejących przepisów prawnych odnoszących się do tego zagadnienia. Nowatorskie podejście do tej problematyki polega na tym, iż zasada ochrony samodzielności sądowej jednostek samorządu terytorialnego została poddana analizie prawniczej przez pryzmat budżetu samorządowego. Głównymi metodami badawczymi wykorzystanymi podczas badań do tego artykułu są: metoda dogmatyczno-prawna oraz aksjologiczna.

WSTĘP – RYS HISTORYCZNY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PO 1945 R.

Po drugiej wojnie światowej, na mocy dekretu PKWN z dn. 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, reaktywowano samorząd terytorialny, który uzyskał osobowość prawną. Połączono ze sobą rady narodowe z organami wykonawczymi samorządu: wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego i gminnego. W art. 5 dekretu PKWN z dn. 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego określono hierarchiczny nadzór nad samorządem terytorialnym przez radę narodową wyższego stopnia. Uchwały w sprawie budżetów samorządowych, opłat i podatków lokalnych, zaciągania zobowiązań finansowych, nabywania i obciążania nieruchomości oraz lokaty kapitału podlegały zatwierdzeniu przez Prezydium Rady Narodowej wyższego stopnia¹. Został on scentralizowany i podporządkowany interesom PZPR-u, który objął totalną kontrolą każdą dziedzinę życia społeczeństwa. Samorząd terytorialny nie istniał zbyt długo i został zniesiony *Ustawą z dn. 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, gdzie majątek samorządowy przejęło państwo². Na mocy wprowadzonej *Ustawy z dn. 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej* zniesiono związki samorządu terytorialnego oraz organy wykonawcze samorządu terytorialnego, a także terenowe organy administracji niezespółonej podległe niektórym ministrom. Ustanowienie rady narodowej spowodowało, że przestała istnieć jako organ administracji samorządu terytorialnego, której przypisano kompetencje wykonawcze administracji państwowej³. W związku z uchwaleniem *Ustawy z dn. 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołania gromadzkich rad narodowych*⁴, powołano gromadzkie osiedla narodowe, w obrębie których umożliwiono wyodrębnienie, na podstawie *Ustawy z dn. 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli*⁵, rad narodowych osiedli. Po nastaniu przemian po-

¹ (Dz. U. z 1944 r. Nr 14, poz. 74) – nie obowiązuje.

² M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005, s. 392 - 399.

³ J. Boć, *Pravo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 188.

⁴ Dz. U. Nr 43, poz. 191 – nie obowiązuje.

⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 192 – nie obowiązuje.

litycznych w 1956 r. w Polsce wprowadzono *Ustawę z dn. 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych*⁶, która w związku z *Ustawą z dn. 25 sierpnia 1963 r. o zmianie ustawy o radach narodowych*⁷ wzmocniła kompetencje komisji, rady oraz radnego jako organów administracji państwowej, będących elementami realizacji centralnej polityki państwa w terenie. Kolejna reorganizacja rad narodowych w latach 1972-1975 dokonała ich silnego scentralizowania, gdzie na podstawie *Ustawy z dn. 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych*⁸, w miejsce rady narodowej osiedla i gromady, wprowadziła rady narodowe gmin z organem administracji państwowej jakim był naczelnik gminy⁹. Ostateczny kształt reformy administracyjnej kraju przyniosła *Ustawa z dn. 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych*¹⁰, która likwidowała powiaty oraz wprowadziła dwustopniowy podział administracyjny Polski na poziomie rad narodowych gmin oraz rad narodowych województwa, które w dalszym ciągu pozostawały organem administracji państwowej, gdzie *Ustawa z dn. 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych samorządowych i samorządu terytorialnego* wzmocniła kompetencje wyżej wymienionych rad narodowych¹¹.

Funkcjonowanie NSZZ „Solidarność” przyczyniło się do erozji systemu komunistycznego w latach dziewięćdziesiątych po obradach Okrągłego Stołu i wolnych wyborach parlamentarnych¹². Podczas odradzania się systemu demokratycznego w Polsce powrócono do restytucji idei samorządu terytorialnego na trzech szczeblach z zachowaniem dualistycznego modelu administracji lokalnej, która wykroczyła szeroko poza europejski model ustrojowy samorządów na mocy *Ustawy Konstytucyjnej z dn. 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*¹³. Ostateczny kształt idei trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego kraju odnalazł swoje odzwierciedlenie w późniejszych ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim¹⁴. Również idea wspólnoty samorządowej znalazła swoje odzwierciedlenie w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polski z 1997 r. w rozdziale siódmym o samorządzie terytorialnym¹⁵.

POJĘCIE WSPÓLNOTY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ SAMODZIELNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Pojęcie wspólnoty samorządu terytorialnego definiuje się jako odmianę samorządu, gdzie zrzeszeni są przymusowo mieszkańcy danej wspólnoty lokalnej ze względu na podział terytorialny kraju na mniejsze jednostki, gdzie wspólnie zarządzają swoją jednostką w sposób niezależny od administracji rządowej¹⁶. Zgodnie z art. 165 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną oraz są uposażone przez Skarb Państwa w mienie majątkowe po to, aby w związku z art. 166 Konstytucji RP móc wykonywać swoje zadania, zaspokajające potrzeby wspólnoty samorządowej¹⁷. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż zadania własne

⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 16 – nie obowiązuje.

⁷ Dz. U. Nr 28, poz. 164 – nie obowiązuje.

⁸ Dz. U. Nr 49, poz. 312 – nie obowiązuje.

⁹ Tamże, s. 189.

¹⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 91 – nie obowiązuje.

¹¹ Tamże, s. 190.

¹² G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 308-309.

¹³ Dz. U. Nr 84, poz. 426 – nie obowiązuje.

¹⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 53.

¹⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹⁶ B. Banaszak, *Pravo Konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 742.

¹⁷ Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.

samorządu lokalnego stanowią część zadań publicznych państwa¹⁸. Jednostki samorządu terytorialnego przy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządu realizują zadania publiczne przy uwzględnieniu swojej sytuacji ekonomiczno - finansowej oraz kładą nacisk na efektywność ich wykonywania, która może przysporzyć wiele korzyści¹⁹. Ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Lokalnego kładzie nacisk w art. 2 na wyrażeniu w ustawodawstwach krajowych zasady samorządności lokalnej, co realizuje Konstytucja Rzeczypospolitej w wyżej przytoczonych przepisach. Przepis art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego odwołuje się do koncepcji samorządu lokalnego, która oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych. Członkowie wchodzący w skład rad i zgromadzeń mają obowiązek wykonywania swoich kompetencji na rzecz społeczności lokalnej²⁰. Realizacja zadań publicznych przez członków rad i zgromadzeń jest równoznaczna z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty lokalnej poprzez wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, które są finansowane z budżetów samorządowych. Procedura uchwalania i wykonywania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego jest przejawem ich decentralizacji oraz samodzielności, która jest chroniona sądownie²¹.

W Konstytucji RP z 1997 r. ustawodawca wprowadził pojęcie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego²². Słowo „samodzielność” nie posiada w Konstytucji RP definicji legalnej, co daje szeroki zakres interpretacji tego pojęcia w wielu aspektach prawnych²³. Pojęcie samodzielności odnosi się do prawa posiadania przez samorządy własnych środków majątkowych, które wchodzi w skład mienia publicznego²⁴. Z jednej strony można mówić o samodzielności samorządów pod względem ich prawa do odrębnego budżetowania ze środków finansowych nie tylko pochodzących z budżetu państwa, ale także z podjętych przez samorząd uchwał w zakresie podatków i opłat, a z drugiej strony ich prawa do sądu²⁵. Istota zasady ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi realizację naczelną zasady konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa na poziomie lokalnym, co oznacza zjawisko demokracji samorządowej. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego ma swoje odzwierciedlenie w budowaniu idei demokracji na poziomie wspólnoty samorządowej poprzez sprawne działanie administracji publicznej, która powinna realizować swoje zadania zaspokajając tym samym, potrzeby danej wspólnoty samorządu terytorialnego²⁶. Ochrona sądowa samodzielności samorządów nie obejmuje podjętych przez nią działań sprzecznych z prawem powszechnie obowiązującym w myśl konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa²⁷.

¹⁸ Orzeczenie TK z dn. 23 października 1995 r. Sygn. Akt. K 4/95, OTK rok 1995, nr 2, poz. 11.

¹⁹ Orzeczenie TK z dn. 9 kwietnia 2002 r. Sygn. Akt. K 21/01, OTK rok 2002, nr 57, poz. 526.

²⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dn. 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze zm.)

²¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 45-46.

²² Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

²³ R. Balicki, J. Braciak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Źródła, orzecznictwo, literatura*, Wrocław 2001, s. 51.

²⁴ C. Banasiński, K. Glibowski, H. Gronkiewicz-Waltz, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 106.

²⁵ J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polski w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 915.

²⁶ A. Szmyt, *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010, s. 496-507.

²⁷ Orzeczenie NSA z dn. 7 października 1991 r. Sygn. Akt. SA/Wr 841/91, ONSA z 1993 r. nr 1, poz. 5.

Owe zadania publiczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego są finansowane z budżetów samorządowych, które stanowią wyznacznik ich samodzielności, z tego względu ustawodawca w Rzeczypospolitej uposażył je w budżety, aby mogły realizować swoje zadania publiczne na rzecz potrzeb wspólnoty lokalnej²⁸.

Samodzielność przyznana samorządom nie jest równoznaczna z jej autonomią. W doktrynie wyróżnia się jej trzy rodzaje, będące pod ochroną sądową, a mianowicie samodzielność ustrojową, majątkową oraz kompetencyjną, które posiadają znamiona uniwersalnego podziału typologicznego samodzielności samorządu, który można odnieść dla każdej jednostki samorządu terytorialnego²⁹. W literaturze wymienia się także polityczną oraz organizacyjną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, ale ten podział typologiczny nie będzie przedmiotem dalszej analizy ze względu na prawny charakter tej pracy³⁰. Ustawodawca w art. 2 ust. 3 *Ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* oraz w art. 6 ust. 2 *Ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* powtórzył zasadę ochrony sądowej samodzielności powiatu oraz województwa, która pokrywa się z zasadą ochrony sądowej samodzielności gminy³¹.

SAMODZIELNOŚĆ MAJĄTKOWA ORAZ FINANSOWA GMIN, POWIATÓW I WOJEWÓDZTW

Z art. 165 Konstytucji RP można wywnioskować, iż poprzez wprowadzenie do ustawy zasadniczej zapisu o samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, celem ustawodawcy było oddzielenie administracji rządowej od administracji samorządowej³². Zgodnie z tym przepisem Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w osobowość prawną oraz w prawa majątkowe. Na gruncie prawa cywilnego, w myśl art. 33, osobami prawnymi są Skarb Państwa, a także inne jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną³³. Skarb Państwa, jako organ administracji państwowej, jest umocowany do władania posiadany przez siebie mieniem majątkowym w ramach prawa rzeczowego³⁴. To właśnie z mienia Skarbu Państwa zostały wydzielone składniki majątkowe i przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, po to aby mogły realizować swoje zadania, zarówno własne, jak i zlecone, zaspokajając tym samym potrzeby wspólnoty lokalnej³⁵. Nadanie przez państwo osobowości prawnej samorządom w drodze uzupełniających się sfer *dominium* oraz *imperium* jest odzwierciedleniem ich samodzielności³⁶. W *ius civile* gminy jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego były postrzegane jako szczególne podmioty praw i obowiązków³⁷. Samodzielność działania samorządu terytorialnego została odzwierciedlona w zakresie nabywania przez nie składników majątkowych wchodzących w skład majątku państwowego, który będzie służył realizacji jej zadań³⁸. Może być ona ograniczona w przypadku, kiedy zachodzą przesłanki wymienione w art. 64 w związku z art. 31 Konstytucji RP, gdzie jest wymagana ustawowa forma ograniczania praw majątkowych i rzeczowych

²⁸ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 166-213.

²⁹ T. Rabska, *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 47-49.

³⁰ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 67.

³¹ B. Dolnicki, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 18-32; A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 46 - 66.

³² R. Balicki, J. Braciak, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne. Źródła, orzecznictwo, literatura*, Wrocław 2001, s. 51.

³³ Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

³⁴ K. Pietrzykowski, *Prawo cywilne. Orzecznictwo*, t. 1, Warszawa 2007, s. 48.

³⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 172-181.

³⁶ A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne*, Warszawa 2008, s. 95-110.

³⁷ B. Giesen, W. Katner, P. Księżak, *Kodeks Cywilny, część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 350.

³⁸ Orzeczenie TK z dn. 21 marca 2000 r. Sygn. Akt. K. 14/99, opubl. OTK z 2000 r. nr 25, poz. 255.

wych jednostki samorządu terytorialnego³⁹. Samorząd może dysponować swoim majątkiem tak jak właściciel, gdzie inny podmiot poza ustawodawcą nie może ingerować w jego sferę uprawnień wynikających z prawa własności⁴⁰. Nabywanie praw majątkowych na drodze wyłączenia nieruchomości od samorządu może doprowadzić do utraty jednego ze źródeł dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego, których strata nie jest pokrywana ze środków finansowych pochodzących z budżetu państwa⁴¹. Poruszana kwestia samodzielności majątkowej samorządu terytorialnego, która dopuszcza ingerencję ustawodawcy w obszarze praw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego, mającego legitymację do działania w przepisach Konstytucji, nie może być zbyt uciążliwa i nadmierna dla jednostki samorządu terytorialnego⁴². Aspekt samodzielności majątkowej łączy się płynnie z kwestią samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Samorządowi terytorialnemu zapewnia się, na podstawie art. 167 Konstytucji RP, udział w dochodach publicznych na wykonywanie przez nie zadań. Przepis ten zawiera odesłanie blankietowe do ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw. W ust. 4 ustawodawca zastrzegł, że zmiana zakresu przedmiotowego kompetencji jednostek samorządu terytorialnego musi być adekwatna do zmiany podziału dochodów publicznych przez państwo. Przepis ten zabezpiecza jednostki samorządu terytorialnego przed ponoszeniem ciężaru finansowego wykonania zadania z zakresu administracji rządowej z własnego budżetu. Wcześniej państwo przerzucało ciężar budżetowy wykonania danego zadania na samorządy, które nie posiadały środków finansowych na samodzielną ich realizację⁴³. Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna posiadać elastyczne systemy finansowe zabezpieczające potrzeby społeczności lokalnej, uwzględniając koszty wykonywania przez samorząd swoich uprawnień⁴⁴. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zinterpretowano art. 167 Konstytucji RP jako przepis prawny o dualistycznym znaczeniu. Państwo zagwarantowało samorządom stały poziom dochodów związanych z realizacją zadań publicznych, co jest bezpośrednio związane z jego wydatkami na ich wykonanie oraz inne źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w postaci innej ustawy. Prokurator Generalny zauważył, że w konstytucji nie ma bezpośrednio wyrażonej normy prawnej, nakazującej ponoszenie przez samorządy wydatków nałożonych w drodze innej ustawy o charakterze pochodnym⁴⁵. Natomiast ingerencja ustawodawcy w wydatki i dochody budżetowe jednostki samorządu terytorialnego musi mieć swoją genezę w konstytucyjnych zasadach, wartościach oraz celach. Nie może być ona nadmierna⁴⁶. Jest ona wyznaczona przez publicznoprawny charakter samorządu terytorialnego⁴⁷. Nie jest ona wartością absolutną, ponieważ jest uzależniona od interpretacji ustawodawcy w tym zakresie. Ustawodawca może dokonywać wykładni rozszerzającej samodzielność samorządów ze względu na celowość, planowość oraz proporcjonalność ciężarów podatków nakładanych przez samorząd na wspólnotę samorządową. Dlatego należy stworzyć warunki w polskim ustawodawstwie, które zapewniłyby utrzymanie ochrony samodzielności samorządów w danych granicach⁴⁸.

³⁹ Orzeczenie TK z dn. 19 kwietnia 1999 r. Sygn. Akt. U. 3/98, opubl. OTK z 1999 r. nr 36, poz. 356.

⁴⁰ Uchwała Siedmiu Sędziów z dn. 6 listopada 2000 r. Sygn. Akt. OPS 11/00, ONSA z 2000 r. nr 2, poz. 52.

⁴¹ Orzeczenie TK z dn. 16 listopada 2005 r. Sygn. Akt. K 14/05, niepubl.

⁴² J. Jagoda, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie majątkowym*, [w:] Ura E. (red.) *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, s. 112.

⁴³ B. Banaszak, *Prawo Konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 672-673.

⁴⁴ Orzeczenie TK z dn. 21 grudnia 1998 r. Sygn. Akt. U 20/97, OTK z 1998 r. nr 158, poz. 1045.

⁴⁵ Orzeczenie TK z dn. 29 lutego 2000 r. Sygn. Akt. K 31/98, OTK z 2000 r. nr 15, poz. 204.

⁴⁶ Orzeczenie TK z dn. 30 czerwca 2003 r. Sygn. Akt. K 8/02, OTK z 2003 r. nr 119, poz. 1118.

⁴⁷ Orzeczenie TK z dn. 24 listopada 1998 r. Sygn. Akt. K. 22/98, OTK z 1998 r. nr 145, poz. 945.

⁴⁸ Orzeczenie TK z dn. 4 maja 1998 r. Sygn. Akt. K. 38/97, niepubl.

Granica samodzielności finansowej samorządu terytorialnego posiada dualistyczny charakter. Może być ona rozpatrywana w aspektach: wewnętrznym i zewnętrznym. Aspekt wewnętrzny jest rozumiany jako swoboda działania na podstawie granic prawa powszechnie obowiązującego, gdzie ustawodawca wyposażył samorządy we władztwo podatkowe, gwarantujący dla danej jednostki stały dochód budżetowy, który jest kształtowany na podstawie prawa miejscowego i lokalnego. To na podstawie uchwały budżetowej samorząd realizuje zadania własne. Samorząd nie może zrezygnować z poboru podatków i opłat lokalnych uchwalając stawkę zerową dla danego podatku, ponieważ nie może ona różnicować podatników pod względem ponoszonych przez nich ciężarów podatkowych. Drugi aspekt zewnętrzny odnosi się do zagadnienia kształtowania praw i obowiązków obywateli danej wspólnoty samorządowej poprzez rozsądne równoważenie interesu społecznego z interesem prywatnym obywateli. Granica samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest wyznaczona przez wartość uiszczanego podatku przez obywatela wspólnoty lokalnej, który jest skumulowany wraz z wpływami podatkowymi ze strony innych obywateli. Warto podkreślić pewien paradoks, iż z jednej strony samorząd dokonuje wydatków z własnego budżetu na realizację określonych zadań publicznych, zaspokajających potrzeby wspólnoty lokalnej, a z drugiej strony, owe wydatki posiadają nieprzekraczalne limity⁴⁹.

Kolejnym konstytucyjnym gwarantem finansowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego będzie posiadanie przez nie władztwa podatkowego na mocy art. 168, gdzie samorządy mają uprawnienie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Poprzez władztwo podatkowe rozumie się uprawnienie przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego do dokonywania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych oraz kształtowania treści stosunku zobowiązania podatkowego⁵⁰. Na mocy aktów prawa miejscowego, samorządy w postaci podejmowanych uchwał ustalają wysokość podatków i opłat lokalnych, stawki podatkowe oraz ulgi i zwolnienia podatkowe na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego⁵¹. Samorząd, dokonując czynności prawnych w zakresie władztwa podatkowego, musi się opierać na *Ustawie z dn. 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*⁵². Ustanowione opłaty i podatki lokalne, przez jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwał samorządowych, obowiązują na określonej przestrzeni terytorialnej. Ogólnie przyjmuje się, że „podatki samorządowe” nie posiadają dużego znaczenia fiskalnego dla budżetu państwa, ale są przejawem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego⁵³. Samorząd terytorialny powinien chronić swoich obywateli przed nadmiernym fiskalizmem, ustalając taryfy podatkowe w granicach określonych w innych ustawach⁵⁴. Władztwo podatkowe samorządów nie może być zawężone na podstawie wykładni, gdzie powinno się przyjąć zamiar wprowadzenia różnicowania wysokości stawek podatkowych jako uprawnienia⁵⁵. Z kolei art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego odnosi się do konstytucyjnego zagwarantowania przez państwo samorządom lokalnym władztwa podatkowego, gdzie obywatele danego samorządu będą mieli realny wpływ na określenie stawek podatkowych. Wszystkie samorządy lokalne powinny otrzymywać środki finansowe z budżetu państwa w postaci subwencji oraz dotacji, co stanowi podstawę ich samodzielności finansowej⁵⁶.

⁴⁹ M. Kotulski, *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] Ura E. (red.), dz. cyt., s. 155 - 165.

⁵⁰ E. Ruśkowski, *System prawa finansowego*, t. 2: *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 249.

⁵¹ R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2004, s. 79.

⁵² Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 613 ze zm..

⁵³ R. Mastalski, dz. cyt., s. 80.

⁵⁴ Orzeczenie NSA z dn. 11 kwietnia 2005 r. Sygn. Akt. II OPS 1/05, ONSAiWSA z 2005 r. nr 5, poz. 87.

⁵⁵ Orzeczenie NSA z dn. 19 czerwca 2001 r. Sygn. Akt. III SA 593/01, niepubl.

⁵⁶ Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.

Samorząd terytorialny, realizując swoje zadania w granicach i na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, podejmuje działania zgodne ze swoją wolą, którą wyrażają organy wybrane przez wspólnotę samorządową. Samodzielność samorządu terytorialnego należy rozpatrywać po uwzględnieniu wykładni rozszerzającej w danym kontekście sytuacyjnym⁵⁷.

PRAWO DO SĄDU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku bezprawnej ingerencji w sferę ich samodzielności finansowej, przy wykonywaniu zadań publicznych oraz zarządu mieniem samorządowym ze strony innego podmiotu, mogą dochodzić swoich praw w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi lub z powództwa cywilnego domagać się odszkodowania. W art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej ustawodawca zapewnił ochronę sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która polega na wykładni przez sąd przepisów prawa powszechnie obowiązującego w taki sposób, aby samorzady mogły w sposób bezpośredni realizować swoje prawo do sądu⁵⁸. W związku z tym samodzielność samorządu terytorialnego może być uznawana jako dobro o charakterze osobisto-majątkowym zgodnie z art. 24 *Kodeksu Cywilnego*, gdzie dana jednostka samorządu terytorialnego może składać oświadczenia woli niezbędne do podejmowania czynności prawnych, a także wnieść powództwo cywilne do sądu za naruszenie przez inny organ administracji publicznej jej samodzielności⁵⁹. Ponadto, określona jednostka samorządu terytorialnego ma prawo wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, zgodnie z art. 32 *Ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (zwana dalej PPSA)⁶⁰. Zdolność sądowa i procesowa jednostek samorządu terytorialnego została określona w art. 25 ust. 2 PPSA, gdzie zdolność sądową posiadają także samorządowe jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Zdolność sądowa to uprawnienie do zajmowania pozycji podmiotu lub strony w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym⁶¹. Jednostki samorządowe w myśl tego przepisu mogą pozywać i być pozywane w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. W kompetencji sądów administracyjnych należy kontrola stosowanego prawa przez jednostki samorządu terytorialnego. Zasada prawa do sądu przysługuje w związku z art. 45 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego, po to aby mogły one dochodzić swoich uprawnień przed sądami, a także wpływać na tok postępowania sądowego, które kończy się wydaniem prawomocnego wyroku w danej sprawie⁶². Również powtórzeniem prawa do sądu jednostki samorządu terytorialnego jest art. 16 ust. 2 *Ustawy z dn. 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (zwana dalej k.p.a.), który wskazuje możliwość weryfikacji decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* w art. 11, wspomina o tym, iż społeczność lokalna ma prawo do odwołania się do sądu w celu wykonania swoich uprawnień oraz zasady samorządności terytorialnej⁶³. Zakres weryfikacji decyzji organów administracji publicznej przez wojewódzkie sądy administracyjne jest wąski⁶⁴, ponieważ prawo do sądu jednostce samorządu terytorialnego przysługuje wtedy, kiedy

⁵⁷ Orzeczenie NSA z dn. 2 lutego 1999 r. Sygn. Akt. II SA/Wr 1302/97, niepubl.

⁵⁸ Orzeczenie SN z dn. 3 września 1998 r. Sygn. Akt. III RN 52/98, opubl. OSNAP 1999/9/296.

⁵⁹ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 48-49.

⁶⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁶¹ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 202.

⁶² M. Grzybowski, S. Bozyk, A. Jackiewicz, *Prawo administracyjne*, Białystok 2009, s. 325.

⁶³ Dz. U. 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.

⁶⁴ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 173.

organ II stopnia w postępowaniu administracyjnym wyda decyzję kończącą sprawę na drodze odwołania⁶⁵. Z kolei przepis art. 148 PPSA umożliwia rozpatrzenie przez wojewódzki sąd administracyjny złożonej skargi na akt nadzoru przez jednostkę samorządu terytorialnego, w wyniku wydanego postanowienia w tej sprawie może ją derogować. Wojewódzki sąd administracyjny może uchylić w całości lub w części akt nadzoru, gdzie uzasadni wadliwą normę prawną, która stała się podstawą do wydania aktu nadzoru⁶⁶. W orzeczeniach NSA utrzymano, że podmiotem uprawnionym w myśl art. 148 PPSA do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na wydany akt nadzoru posiada gminna lub związek międzygminny, gdzie takiego uprawnienia nie posiada prokurator⁶⁷. Możliwość wniesienia skargi przez gminę jest odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady ochrony samodzielności samorządu terytorialnego. W doktrynie prawa postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego podnosi się hipotezę, iż w prawie do skargi powstała luka prawna. Polega ona na sytuacji, w której organ danej jednostki samorządu terytorialnego wydając decyzję w I instancji nie ma prawa odwołać się od decyzji organu odwoławczego⁶⁸. Natomiast art. 3 PPSA potwierdza zasadę kontroli sądowej nad działalnością samorządu terytorialnego w formie skargi na wydawane akty prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z zakresu administracji publicznej. Skarga do sądu administracyjnego jest środkiem prawnym o charakterze nadzwyczajnym zewnętrznym, gdzie strony mogą żądać zmiany lub uchylecia decyzji administracyjnych ostatecznych i nieostatecznych, co powoduje utratę ich mocy wiążącej w określonej materii. Przepis art. 3 PPSA jako prawa do skargi, pełni funkcję łącznika pomiędzy postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym⁶⁹.

Innym przejawem samodzielności samorządu terytorialnego jest możliwość dokonania zmiany granic danej jednostki, ale przy spełnieniu konstytucyjnego wymogu, przeprowadzenia referendum lokalnego, w wyniku którego mieszkańcy określonej wspólnoty samorządowej wyrażą swoją zgodę na rewizję wytyczonej wcześniej granicy administracyjnej przez państwo⁷⁰. Działania planistyczne w zakresie zagospodarowania przestrzennego jednostki samorządu terytorialnego, w ramach wykonywanych przez nią uprawnień publicznoprawnych, są odzwierciedleniem jej samodzielności w demokratycznym państwie prawa, gdzie przysługuje jej odwołanie od decyzji organu uzgadniającego w tej sprawie⁷¹.

ZAKOŃCZENIE

Zasada ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi punkt wyjścia i odniesienie dla interpretacji ogólnych i szczegółowych zasad budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, które sprowadzają się na definicję wzorcowego budżetu samorządowego, gdzie istota samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i jej granica została oparta w normach blankietowych, które określają luz decyzyjny jednostce samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań publicznych. Samodzielność działania samorządu teryto-

⁶⁵ P. Przybysz, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 82.

⁶⁶ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 537-538.

⁶⁷ B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, Kraków 2005, s. 524 - 525.

⁶⁸ http://www.psst.rzeszow.pl/pliki/20090928/na/Wyklad_Wojciecha_Sniezynskiego.pdf; 19.03.2011.

⁶⁹ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 46-47.

⁷⁰ Orzeczenie TK z dn. 23 lutego 1999 r. Sygn. Akt. K. 25/98, OTK z 1999 r. nr 20, poz. 295.

⁷¹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów z dn. 12 grudnia 2002 r. Sygn. Akt. OPS 8/02, ONSA z 2004 r. nr 3, poz. 85.

rialnego jest ograniczona przez Konstytucję RP nakazującą realizację określonych zadań przez samorząd. Zasada ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi relację *lex generalis* w stosunku do *lex specialis*, przez którą rozumie się zasady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. Naruszenie danej zasady budżetowej stanowi tym, samym złamanie zasady ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zakres obowiązywania zasady ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do zasad budżetowych jest szeroki, co sprawia, że głoszony postulat w teorii filozofii prawa o spójności prawa powszechnie obowiązującego zostaje w pełni zrealizowany. Ponadto, ustawodawca powinien zwiększyć władztwo podatkowe powiatów oraz województw, które nie posiadają środków prawnych do kształtowania konstrukcji podatkowej podatków lokalnych, gdzie w tym zakresie największe kompetencje posiada tylko gmina, co znacznie poprawi stan finansów tych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, w związku z wprowadzeniem w życie *Ustawy z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁷², pozbawił prawa jednostek samorządu terytorialnego do dochodzenia na drodze sądowej roszczeń pod adresem budżetu państwa o wypłatę wcześniej zagwarantowanej dotacji budżetowej na wykonanie określonego zadania publicznego. Dlatego przywołane uregulowanie prawne stanowi złamanie naczelnej zasady ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki R., J. Braciak, A. Preisner, *Pravo konstytucyjne. Źródła, orzecznictwo, literatura*, Wrocław 2001.
- Banasieński C., Glibowski K., Gronkiewicz-Waltz H., *Pravo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Pravo Konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Boć J., *Pravo administracyjne*, Wrocław 2007.
- Dauter B., *Pravo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, Kraków 2005.
- Dolnicki B., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Giesen B., Katner W., Księżak P., *Kodeks Cywilny, część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Grzybowski M., Bożyk S., Jackiewicz A., *Pravo administracyjne*, Białystok 2009.
- Jagoda J., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie majątkowym*, [w:] Ura E. (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2005.
- Kawałko A., Witczak H., *Pravo cywilne*, Warszawa 2008.
- Kotulski M., *Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] Ura E. (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005.
- Mastalski R., *Pravo podatkowe*, Warszawa 2004.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polski w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010.
- Pietrzykowski K., *Pravo cywilne. Orzecznictwo*, t. 1 Warszawa 2007.
- Przybysz P., *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Rabska T., *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2.
- Ruśkowski E., *System prawa finansowego*, t. 2: *Pravo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.
- Szewc A., Jyż G., Plawecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Szewc A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Szmyt A., *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2010.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Pravo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Pravo administracyjne*, Warszawa 2010.

⁷² Dz. U. z 2011 r. nr 291, poz. 1707 ze zm.

AKTY PRAWNE

- Dekret PKWN z dn. 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1944 r. nr 14, poz. 74) – nie obowiązuje.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* z dn. 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski* z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Orzeczenie NSA z dn. 2 lutego 1999 r. Sygn. Akt. II SA/Wr 1302/97, niepubl.
- Orzeczenie NSA z dn. 7 października 1991 r. Sygn. Akt. SA/Wr 841/91, ONSA z 1993 r. nr 1, poz. 5.
- Orzeczenie NSA z dn. 11 kwietnia 2005 r. Sygn. Akt. II OPS 1/05, ONSAiWSA z 2005 r. nr 5, poz. 87.
- Orzeczenie NSA z dn. 19 czerwca 2001 r. Sygn. Akt. III SA 593/01, niepubl.
- Orzeczenie SN z dn. 3 września 1998 r. Sygn. Akt. III RN 52/98, opubl. OSNAP 1999/9/296.
- Orzeczenie TK z dn. 21 grudnia 1998 r. Sygn. Akt. U 20/97, OTK z 1998 r. nr 158, poz. 1045.
- Orzeczenie TK z dn. 23 lutego 1999 r. Sygn. Akt. K. 25/98, OTK z 1999 r. nr 20, poz. 295.
- Orzeczenie TK z dn. 23 października 1995 r. Sygn. Akt. K 4/95, OTK z 1995 r., nr 2, poz. 11.
- Orzeczenie TK z dn. 24 listopada 1998 r. Sygn. Akt. K. 22/98, OTK z 1998 r. nr 145, poz. 945.
- Orzeczenie TK z dn. 29 lutego 2000 r. Sygn. Akt. K 31/98, OTK z 2000 r. nr 15, poz. 204.
- Orzeczenie TK z dn. 30 czerwca 2003 r. Sygn. Akt. K 8/02, OTK z 2003 r. nr 119, poz. 1118.
- Orzeczenie TK z dn. 4 maja 1998 r. Sygn. Akt. K. 38/97, niepubl.
- Orzeczenie TK z dn. 9 kwietnia 2002 r. Sygn. Akt. K 21/01, OTK z 2002 r., nr 57, poz. 526.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów z dn. 12 grudnia 2002 r. Sygn. Akt. OPS 8/02, ONSA z 2004 r. nr 3, poz. 85.
- Ustawa Konstytucyjna z dn. 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz. U. Nr 84, poz. 426) – nie obowiązuje.
- Ustawa z dn. 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz. U. z 2010 r. nr 96, poz. 613 ze zm.).
- Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. k.p.a.* (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.).
- Ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny* (Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 ze zm.).
- Ustawa z dn. 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2002 r. nr 153, poz. 1270 ze zm.).
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 1998 r. nr 91, poz. 578 ze zm.).
- Ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2011 r. nr 291, poz. 1707 ze zm.).
- Ustawa z dn. 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołania gromadzkich rad narodowych* (Dz. U. nr 43, poz. 191) – nie obowiązuje.
- Ustawa z dn. 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli* (Dz. U. nr 43, poz. 192) – nie obowiązuje.
- Ustawa z dn. 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych* (Dz. U. nr 5, poz. 16) – nie obowiązuje.
- Ustawa z dn. 25 sierpnia 1963 r. o zmianie ustawy o radach narodowych* (Dz. U. nr 28, poz. 164) – nie obowiązuje.
- Ustawa z dn. 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych* (Dz. U. nr 49, poz. 312) – nie obowiązuje.
- Ustawa z dn. 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych* (Dz. U. nr 16, poz. 91) – nie obowiązuje.

NETOGRAFIA

http://www.psst.rzeszow.pl/pliki/20090928/na/Wyklad_Wojciecha_Sniezynskiego.pdf, 19.03.2011.

STRESZCZENIE

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest chroniona sądownie. W literaturze wyróżnia się samodzielność samorządu terytorialnego pod względem majątkowym oraz finansowym. Samodzielność majątkowa jednostek samorządu terytorialnego polega na tym, iż zostały one uposażone w majątek, aby realizować swoje zadania publiczne. Z kolei samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest związana z władztwem podatkowym na mocy, którego posiadają uprawnienie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

Słowa kluczowe: gmina, powiat województwo, budżet samorządowy, dochody i wydatki budżetowe, Wojewódzki Sąd Administracyjny, Naczelny Sąd Administracyjny

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF JUDICIAL PROTECTION OF ADMINISTRATIVE UNITS OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

In Poland, the independence of local governments is judicially protected. The literature on the topic distinguishes two areas in which local administrative units are guaranteed independence: property and finances. Being independent in terms of property means that local governments have their own property to realize their own public tasks. Independence in terms of finances concerns the power to levy local taxes independently of the central government.

Key words: municipality, district, province, local government budget, revenue and expenditure budget, County Administrative Court, Chief Administrative Court