

Małgorzata Myśliwiec¹

25 lat samorządu terytorialnego w III RP – próba bilansu²

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, powiat, województwo, decentralizacja
Keywords: local self-government, municipality, county, voivodeship, decentralization

Streszczenie

Decentralizacja państwa była jednym z najtrudniejszych i najbardziej skomplikowanych procesów transformacji ustrojowej, przeprowadzonej w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX w. Pomimo iż od wydarzeń, które zapoczątkowały odtworzenie samorządu terytorialnego, minęło już ćwierć wieku, temat ten cały czas powraca do dyskusji publicznej i jest przedmiotem naukowych rozważań. Dlatego też celem niniejszego opracowania jest próba dokonania oceny 25 lat istnienia samorządu terytorialnego w III RP i wskazania na najważniejsze konsekwencje przyjętych rozwiązań prawnych.

Summary

25 years of self-government in the Third Republic of Poland – an attempt to balance

Decentralization of the state was one of the most complicated processes of the democratic transition carried out in Poland at the turn of the 1980s and 1990s. Although

¹ Autorka jest adiunktem w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego. E-mail: małgorzata_mysliwiec@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XI Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego *Centralizacja a decentralizacja administracji publicznej – 25 lat odnowionego samorządu terytorialnego*, Obory k. Konstancina-Jeziorny, 15–17 kwietnia 2015 r.

a quarter of the century has passed from events that have initiated the proces of restoration of the local self-government, this problem all the time returns in the public and scientific discussion. Therefore, the main aim of this paper is to try to assess 25 years of local self-government in the Polish Third Republic.



I.

Bez wątpienia proces decentralizacji państwa polskiego po 1989 r. był jednym z najbardziej skomplikowanych i politycznie najtrudniejszych do przeprowadzenia. Bardzo skromne tradycje funkcjonowania nowoczesnych rozwiązań ustrojowych oraz epizodyczne wręcz doświadczenie współczesnej demokracji w okresie międzywojennym³, w połączeniu z charakteryzującym przez wiele lat polskie elity polityczne bardzo niskim poziomem wiedzy na temat decentralizacji i samorządności, w ciągu ostatnich 25 lat częściej owocowało eksplozją emocji, gdy podejmowano owe tematy, niż merytoryczną dyskusją. Jednak pomimo tak trudnych i nieprzychylnych warunków działania wąskiej grupy ekspertów, angażujących się również politycznie, udało się doprowadzić do odtworzenia samorządu terytorialnego w Polsce i zbudowania jego zrębów na trzech szczeblach: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Jerzy Regulski i Michał Kulesza w publikacji, która ukazała się w 2009 r., stwierdzili: „Pracując nad odbudową samorządu, wierzyliśmy mocno, może trochę naiwnie, że całe społeczeństwo będzie zawsze pracować dla wspólnego dobra. Bez takiej wiary nie moglibyśmy poświęcić tylu lat naszego życia dla tej sprawy. Nie mamy jednak żalu, że nie wszystko potoczyło się zgodnie z naszymi zamierzeniami. Jeśli się osiąga jedynie część tego, czego się chciało, to i tak dobrze. Bo gdyby się nic nie robiło, wówczas na pewno niczego by nie osiągnięto”⁴.

³ Szerzej na temat genezy i struktury samorządu terytorialnego na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości (zob.) H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001; szerzej na temat samorządu gminnego na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości zob. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003; K. Wolny, *Geneza statutu autonomicznego Województwa Śląskiego*, „Głos prawników śląskich” 1937, nr 1.

⁴ J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009, s. 144.

Patrząc z perspektywy 25 lat funkcjonowania odnowionego samorządu terytorialnego w Polsce, warto zadać pytanie o to, co rzeczywiście się udało, a co należy uznać za porażkę. Skromna forma niniejszego opracowania uniemożliwia szeroką analizę problemu, jednak pozwala na wskazanie kilku najważniejszych sukcesów i niepowodzeń polskiej samorządności w III RP.

Do grupy sukcesów niewątpliwie należy zaliczyć sam fakt zdecentralizowania państwa. Trudno dziś bowiem wyobrazić sobie państwo demokratyczne, w którym nie funkcjonowałby samorząd terytorialny. Przywrócenie takiej struktury na ziemiach polskich było niewątpliwie potwierdzeniem faktu rozpoczęcia przemian ustrojowych. Obywatele zostali bowiem włączeni w proces podejmowania decyzji o charakterze politycznym dotyczących lokalnych, a nieco później także regionalnych, wspólnot. Utworzenie samorządu oznaczało w tym zakresie koniec okresu monopolu partyjnego i politycznego centrum. Wiązało się bowiem ze stopniowym budowaniem pozycji lokalnych liderów i powstawaniem wokół nich lokalnych ugrupowań politycznych, co obce było polskim realiom okresu PRL. W ten sposób zdołano zaangażować do podejmowania działań na rzecz wspólnot lokalnych wielu biernych dotychczas obywateli, co przyczyniło się w stosunkowo krótkim czasie do znacznego nadrobienia zapóźnień infrastrukturalnych i społecznych. Proces ten ułatwił także implementację reguł demokracji. Pomimo faktu, że do czasów współczesnych w wyborach samorządowych odnotowuje się w Polsce bardzo niską frekwencję, to jednak możliwość oddawania głosu na kandydatów znanych często osobiście pozwoliła lepiej zrozumieć, na czym polega istota i znaczenie wyborów.

Kolejnym sukcesem jest zapewne zorganizowanie dość dużego terytorium państwowego (jak na warunki europejskie) w struktury obejmujące zarówno podmioty o znaczeniu lokalnym, jak i na poziomie regionalnym. Jednak już wejście w szczegóły tego zagadnienia pokazuje zarówno blaski, jak i cienie przyjętych rozwiązań.

Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 164 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina⁵. Maciej Serowaniec przytacza na gruncie literatury przedmiotu fragment wy-

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

roku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., w którym organ ten stwierdził, że „(...) w warunkach funkcjonowania wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego, wspólnotom najniższego stopnia Konstytucja przypisuje charakter podstawowy [...]. Gmina jest wspólnotą mieszkańców im najbliższą i ustawodawca nie może powoływać jednostek samorządu terytorialnego *sensu stricto*, obejmujących mieszkańców jeszcze mniejszych obszarów”⁶. Pamiętać też należy, iż zgodnie z postanowieniami art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Oznacza to, że ustrojodawca ustanowił na rzecz gminy generalne domniemanie kompetencji w zakresie podziału zadań między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego⁷. Przyjęcie takich rozwiązań nie było zapewne przypadkowe. Bezsprzecznie w sytuacji braku silnych więzi lokalnych, spowodowanych czynnikami, które zostały przedstawione powyżej, zasadną była decyzja podziału na gminy dokonanej na podstawie kryterium zdolności takiej jednostki do prowadzenia obsługi jej mieszkańców. Obecnie terytorium państwa polskiego podzielone jest na 2479 gminy, z czego najmniejsza pod względem liczby ludności Krynica Morska liczy 1335 mieszkańców⁸, a największa – czyli Piaseczno – ma 78 180 stałych mieszkańców⁹. W konsekwencji, przyjęte rozwiązania pozwalają gminom na w miarę sprawne rozwiązywanie wielu problemów gospodarczych, rozbudowę własnej infrastruktury, a także prowadzenie własnych przedsięwzięć. Najpoważniejszym mankamentem przedstawionego rozwiązania jest zapewne to, że nie sprzyja ono umacnianiu więzi pomiędzy członkami wspólnot lokalnych. Istniejące jednostki tego szczebla skupiają bowiem zbyt dużą liczbę ludności.

Wobec powyższego, ważnym elementem konstrukcji realiów, w jakich funkcjonują obecnie gminy, było wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zabieg ten bardzo spersonalizo-

⁶ M. Serowaniec, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 555.

⁷ Ibidem.

⁸ [http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/gminy-o-najmniejszej-liczbie-ludnosci-276/\(5.07.2015\)](http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/gminy-o-najmniejszej-liczbie-ludnosci-276/(5.07.2015)).

⁹ [http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/gminy-o-najwiekszej-liczbie-ludnosci-5000/\(5.07.2015\)](http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/gminy-o-najwiekszej-liczbie-ludnosci-5000/(5.07.2015)).

wał wybory samorządowe i uczynił bardziej atrakcyjnymi dla wyborców. Pozwolił bowiem na powierzanie owego mandatu kandydatom silnie związanym ze wspólnotami lokalnymi, a nie ze strukturami partyjnymi. Bez wątpienia wprowadzenie takiego rozwiązania pomogło w procesie budowania zaufania obywateli do organów samorządu terytorialnego oraz silniejszych więzi pomiędzy obywatelami i ich reprezentantami w organach przedstawicielskich na poziomie gminy.

II.

Pochlebne opinie, jakie wyrażane są pod adresem samorządu gminnego, nie są już tak pozytywne w przypadku samorządu powiatowego. Być może istnienie takiego szczebla byłoby uzasadnione w sytuacji, gdyby samorząd gminny w Polsce został oparty na zasadzie istnienia więzi społecznych i zaowocowałby powstaniem co najmniej kilkukrotnie większej liczby takich jednostek, skupiających znacznie mniejszą liczbę ludności. Wówczas – jak można przypuszczać – gminy nie byłyby zdolne do tak sprawnej jak obecnie obsługi swoich mieszkańców i istnienie powiatów byłoby uzasadnione. Jednak w przypadku przyjęcia przedstawionego wyżej rozwiązania potrzeba funkcjonowania drugiego szczebla samorządu lokalnego wydaje się wątpliwa. Jak zauważa prof. Witold Kieżun: „To miała być – i jest – struktura służąca zapewnieniu stanowisk ludziom władzy i budowaniu podstaw elektoratu w terenie. Wówczas mówiono mi o tym otwarciu: budujemy powiaty, to będzie nasz teren wyborczy, tam będziemy mieć swoich ludzi”¹⁰. Zaznaczył także, iż odbudowanie powiatów było działaniem „wbrew zdrowemu rozsądkowi i ogólnoswiatowym trendom. (...) Likwidację średnich szczebli samorządu obserwowałem w latach 80. jako ekspert ONZ w Burundi. A potem przyjechałem do Polski i z przerażeniem zobaczyłem, że odbudowujemy powiaty”¹¹.

Liczba powiatów w Polsce to obecnie 314 takich podmiotów i 66 miast na prawach powiatu. Bardzo często zdarza się tak, że kwestie, które obecnie należą do ich zakresu kompetencji, bez problemu mogłyby zostać rozwią-

¹⁰ http://samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/151795/Za-duzo-szczebli-Witold-Kieżun-za-likwidacja-powiatow-i-redukcja-etatow (5.07.2015).

¹¹ Ibidem.

zane przez gminę. Ze względu na przyjęte rozwiązania prawne tak jednak stać się nie może, co powoduje spory zarówno personalne, jak i polityczne pomiędzy tymi dwoma jednostkami samorządu terytorialnego. Z drugiej strony należy także zauważyć, że przy tak znacznej liczbie powiatów są to podmioty zbyt słabe (szczególnie finansowo), aby w kompetentny sposób rozwiązywać wszystkie powierzone im zadania. Być może istnienie powiatów byłoby bardziej uzasadnione, gdyby zdecydowanie (np. trzykrotnie) zmniejszono ich liczbę i wyposażono je w większe możliwości finansowe.

III.

Najwięcej kontrowersji budziła jednak reforma na szczeblu wojewódzkim. Przedstawiony w 1998 r. pomysł utworzenia 12 województw, funkcjonujących mniej więcej w historycznych ramach poszczególnych regionów, wydawał się bardzo logiczny i uzasadniony. Partyjne interesy zarówno polityków szczebla centralnego, jak i ich regionalnego zaplecza doprowadziły do rozmycia tej idei na 16 podmiotów¹². Oznacza to w konsekwencji, że samorząd na szczeblu wojewódzkim jest bardziej efektem woli struktur partyjnych niż wspólnot tworzących poszczególne regiony. Warto zaznaczyć, że tworzeniu samorządu na szczeblu wojewódzkim w Polsce nie towarzyszyły szeroko rozumiane konsultacje społeczne (np. referenda), których celem miałyby być określenie granic terytorialnych jednostek, w ramach których chcieliby współpracować obywatele powiązani szczególnymi więziami. Co ponadto ciekawe, ustawodawca dopuścił możliwość zmiany granic jednostek należących do dwóch szczebli samorządu – gmin¹³ i powiatów¹⁴ – po uprzednim przeprowadzeniu referendum wśród mieszkańców taką zmianą zainteresowanych. Podobnych przepisów próżno jednak szukać w ustawie o samorządzie wojewódzkim. Można w związku z tym pokusić się o wniosek,

¹² Szerzej na temat politycznego procesu utworzenia 16 województw zob. A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej. 1989–2001*, Kraków 2005, s. 458–459.

¹³ Art. 4, 4a, 4b, 4c, 4d, 4e, 4f Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.).

¹⁴ Art. 3, 3a, 3b, 3, 3d Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578 ze zm.

że w omawianym przypadku wola struktur partyjnych okazała się dla polityków znacznie ważniejsza niż wola obywateli.

Poza zastrzeżeniami dotyczącymi zakresu terytorialnego poszczególnych województw kontrowersje budzi także zakres kompetencji i zadań samorządu wojewódzkiego. Zgodnie z postanowieniami art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim jego zakres działania obejmuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, które nie zostały ustawowo zastrzeżone na rzecz organów administracji rządowej. Do najważniejszych obszarów tej działalności należy zaliczyć między innymi publiczną edukację (ze szkolnictwem wyższym), promocję i ochronę zdrowia, kulturę i ochronę zabytków, wspieranie rodziny, transport zbiorowy oraz obronność. Ponadto zgodnie z postanowieniami ustawy z 5 czerwca 1998 r. samorząd wojewódzki zobowiązany jest w sposób szczególny do realizacji dwóch kategorii spraw: określania strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 1, 1b, 1c, 1d, 1da, 1e) oraz prowadzenia polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2)¹⁵. W zakresie określania strategii rozwoju województwa kontrowersje może budzić sformułowanie przepisu art. 11 ust. 1 pkt 1, zakładające, że szczególna rola samorządu województwa w tym względzie polega na „pielęgnowaniu polskości oraz rozwoju i kształtowaniu świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowaniu i rozwijaniu tożsamości lokalnej”. Przepis ten mówi zatem jedynie o obowiązkach samorządu województwa względem tożsamości narodowej, łączącej wszystkich obywateli państwa, oraz na staraniach o zachowanie tożsamości lokalnych. Ustawodawca nie wspomniał jednak nic o konieczności pielęgnowania i rozwijania tożsamości regionalnej. Brak ustawowego wsparcia dla tego rodzaju działań, w powiązaniu z brakiem woli politycznego centrum do prawnego upodmiotowienia grup posiadających coraz silniejszą tożsamość regionalną (taką jak np. Ślązacy), zaczyna powodować narastanie coraz poważniejszych konfliktów na linii centrum–peryferie. Natomiast w zakresie ustawowego obowiązku prowadzenia polityki rozwoju województwa można zadać pytanie o praktyczne możliwości realizacji takich założeń, jak np. „tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy” (art. 11 ust. 2 pkt 1)

¹⁵ Szerzej na temat zadań i kompetencji samorządu województwa zob. M. Serwaniec, *op.cit.*, s. 568.

czy też „pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej” (art. 11 ust. 2 pkt 3). Samorząd województwa w Polsce nie ma bowiem zbyt szerokiej możliwości działania w tym względzie i w znacznym zakresie jest uzależniony od decyzji politycznych kształtujących gospodarkę całego państwa.

Reasumując, można przyjąć, że w świetle obecnych rozwiązań prawnych organy samorządu województwa prowadzą głównie działalność wykonawczą w stosunku do decyzji przyjętych w politycznym centrum. Warto także zauważyć, że pozycję organu wykonującego ważne zadania z zakresu administracji publicznej muszą dzielić z działającą na szczeblu regionu administracją rządową. Zakres samodzielności samorządu województwa jest zatem znacznie mniejszy niż w przypadku wielu podmiotów szczebla regionalnego, działających w innych państwach demokratycznych. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w czasach istnienia II Rzeczypospolitej znane były rozwiązania ustrojowe gwarantujące znacznie większe możliwości działania władz regionalnych i bardzo dobrze sprawdzające się w praktyce. Takim rozwiązaniem była niewątpliwie autonomia przyznana przez polski parlament przyłączonej do Polski po I wojnie światowej części Górnego Śląska. Dlatego i obecnie pojawiają się postulaty znacznego poszerzenia możliwości działania podmiotów o charakterze subpaństwowym, działających na szczeblu regionu¹⁶. Spotykają się one jednak z alergiczną wręcz reakcją polityków działających w politycznym centrum.

IV.

Za największą porażkę 25 lat samorządności w III RP należy natomiast uznać system finansów samorządu terytorialnego. Co prawda, wykonanie pełnej analizy tego problemu nie jest możliwe w ramach opracowania ograniczonego objętościowo wymogami formalnymi. Można jednak wskazać

¹⁶ Szerzej na temat koncepcji Ruchu Autonomii Śląska, dotyczącej przekształcenia państwa polskiego z unitarnego na państwo regionalne, (zob.) M. Myśliwiec, *The Spanish Autonomous Model in Poland? The Political Concept of the Silesian Autonomy Movement*, [w:] *The Ways of Federalism and The Horizons of the Spanish State of Autonomies*, red. A. López Basaguren, L. Escajedo San-Epifanio, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, s. 179–190.

na pewne elementy, które pokazują, jakie były cele polityczne wprowadzenia obecnie obowiązujących rozwiązań dotyczących finansów samorządu terytorialnego i jakie są niektóre ich skutki.

Przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zakładają, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa (art. 3 ust. 1 pkt. 1–3)¹⁷. W tym zakresie należy koniecznie zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 2 ustawy: „W rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych”¹⁸. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce partycypują tylko w części zebranego przez państwo podatku PIT, stanowiącego około 15% całości rocznych dochodów państwa, oraz z części podatku CIT, z którego wpływy stanowią zaledwie około 8% wszystkich rocznych dochodów państwa¹⁹. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art. 4 ust. 2 i 3 stanowi, że wysokość udziału gmin we wpływach z podatku PIT od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%, natomiast wysokość udziału we wpływach z podatku CIT, od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze gminy, wynosi 6,71%. W przypadku powiatów udział owych jednostek w wymienionych wyżej podatkach, pochodzących od ich płatników zamieszkujących lub działających na terytorium powiatu, wynosi odpowiednio 10,25% podatku PIT i 1,40% podatku CIT (art. 5 ust. 2 i 3). Natomiast samorząd województwa partycypuje w 1,60% podatku PIT uzyskanego od podatników zamieszkujących terytorium danego województwa oraz w 14,75% uzyskanego na tym samym terytorium podatku CIT (art. 6 ust. 2 i 3). Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – na żadnym szczeblu – nie partycypują w dochodach uzyskanych z podatków, które przynoszą budżetowi centralnemu najwyższe dochody. Mowa tu przede wszystkim o podatku

¹⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003, Nr 203, poz. 1966 ze zm.).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Dane przytoczone za: NIK: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6907.pdf> (6.07.2015), s. 77.

VAT, z którego środki stanowią ponad 40% wszystkich rocznych dochodów państwa, a także o akcyzie zapewniającej ponad 20% dochodów rocznych budżetu centralnego²⁰.

Wprowadzenie przedstawionych powyżej rozwiązań spowodowało, że w miarę zasobne budżety – pozwalające na realizację ustawowo określonych zadań i wykorzystywania przyznanych im kompetencji – posiadają w Polsce jedynie najgęściej zaludnione miasta. Dla przykładu, w 2015 r. budżety wybranych miast kształtowały się w następująco: Warszawa około 14 mld zł, Wrocław 3,9 mld zł, Poznań 3,2 mld zł, Gdańsk 2,6 mld zł, Katowice 1,5 mld zł, Opole 600 mln zł. Dla porównania, budżety wybranych samorządów województw w tym samym roku kształtowały się wokół następujących kwot: zarząd województwa mazowieckiego dysponował kwotą 2,6 mld zł, dolnośląskiego 1,2 mld zł, wielkopolskiego 918 mln zł, pomorskiego 765 mln zł, śląskiego 1,9 mld zł, a opolskiego 425 mln zł. Taka dystrybucja środków publicznych zapewnia w miarę dynamiczny rozwój najsilniejszych ośrodków miejskich, które jednak z oczywistych względów nie mogą stać się polityczną konkurencją dla władz centralnych. Jednocześnie uniemożliwia także szybki, dynamiczny i samodzielny rozwój samorządu na szczeblu województw. Rachityczne budżety, którymi w Polsce dysponują marszałkowie województw, pozwalają im bowiem jedynie na bieżące regulowanie najważniejszych należności, choć i z tym bywa w praktyce różnie. Samorząd województwa nie ma zatem finansowych możliwości, aby realizować śmiało wizje polityczne na szczeblu regionu. A to daje politycznemu centrum komfort politycznej dominacji.

Podjmując rozważania dotyczące finansów samorządu terytorialnego, warto również zwrócić uwagę na fakt, że polityka prowadzona przez reprezentantów władz centralnych w jeszcze jednym aspekcie nie sprzyja polepszeniu ich kondycji. Spadek notowań ugrupowań rządzących skutkuje często obietnicami wprowadzenia zmian w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. Regulacje te są odczuwane w sposób pozytywny przez obywateli, którym w prywatnych portfelach pozostaje więcej zasobów. Jednak to, co bardzo pozytywnie jest odbierane przez pojedynczego obywatela, niekoniecznie tak samo jest postrzegane przez jednostki

²⁰ Ibidem.

samorządu terytorialnego. Mniejsze kwoty podatków PIT i CIT płaconych przez osoby fizyczne i prawne oznaczają niższe dochody jednostek samorządu terytorialnego. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że obiecywane i realizowane przez kolejne rządy reformy, prowadzące do możliwości płacenia niższych podatków PIT i CIT, często wiążą się z jednoczesnym podniesieniem stawki podatku VAT lub akcyzy. Pozwala to politycznemu centrum na zrekompensowanie strat poniesionych z tytułu wprowadzenia wspomnianych wyżej ulg. Budżet centralny zyskuje na tym w sposób szczególny, ponieważ we wpływach, jakie zapewniają podatki VAT i akcyza, jednostki samorządu terytorialnego nie partycypują w ogóle.

Potwierdzenie dla przedstawionych powyżej założeń można odnaleźć chociażby w słowach przewodniczącego sejmowej komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej Piotra Zgorzelskiego (PSL), które padły podczas wywiadu udzielonego Polskiej Agencji Prasowej we wrześniu 2012 r. Przedstawił on wówczas dane, z których wynikało, że po wprowadzonych w 2006 r. zmianach w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych²¹ nastąpił znaczący spadek w zakresie udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku PIT. Zdaniem polityka w 2009 r. wpływy te były mniejsze o 5,5% niż w 2008 r., a w 2010 r. spadły o kolejne 0,3%. Tylko na skutek wprowadzenia nowej stawki ulgi prorodzinnej w 2008 r. do budżetów samorządów wpłynęło o 2,6 mld zł mniej. Z kolei zmiana skali podatkowej (stawek oraz progów) w 2009 r. poskutkowała zmniejszeniem wpływów do samorządowych kas o blisko 4,2 mld zł. Według szacunków Piotra Zgorzelskiego: „Przyjmując, że skutki te są co najmniej takie same w kolejnych latach, można oszacować łączny ubytek wynikający z nich na poziomie co najmniej 6,8 mld zł rocznie”²².

Polityk dostrzegł jednak nie tylko realne straty finansowe, jakie z tytułu przeprowadzonych zmian ustawowych poniósł samorząd terytorialny, ale także zyski, jakie mniej więcej w tym samym czasie osiągnął budżet centralny. Podczas wywiadu udzielonego PAP stwierdził bowiem, że: „budżet

²¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2006, Nr 217, poz. 1588 ze zm.).

²² http://samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=113647&data=&_Checksum=1886042513 (10.07.2015).

centralny zrekompensował sobie „swoje” ubytki wynikające z wprowadzenia ulgi prorodzinnej i zmiany progów podatkowych wzrostem VAT, akcyzy, czy składki rentowej, jednak o samorządach nie pomyślano²³. Ostrzegł także, że: „Jeśli nie nastąpią zmiany stanu systemowej nierównowagi w samorządowej części finansów publicznych, będzie się ona pogłębiała, co nie tylko zahamuje rozwój lokalny i regionalny, ale także zagrozi realizacji zadań własnych gmin, powiatów i województw²⁴. I trudno z takim stanowiskiem nie zgodzić się.

Kiepskiej kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie polepsza także konieczność płacenia tzw. „janosikowego”. Jest to obowiązkowa wpłata do budżetu państwa, stanowiąca określony odsetek dochodów podatkowych danej jednostki sprzed dwóch lat w stosunku do bieżącego roku budżetowego, jeśli w takim okresie dochody te przekraczają określone w ustawie wskaźniki. Bardzo ogólnie rzecz ujmując, dla gmin wskaźnik ten został określony na poziomie 150% średniej krajowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca, natomiast w przypadku powiatów i województw 110%²⁵. Wpłaty te zasilają rezerwę celową budżetu państwa, z której finansowana jest subwencja ogólna. Konieczność odprowadzania do budżetu państwa takich środków w znaczącym stopniu wpływa jednak na obniżenie możliwości realizowania przez poszczególne podmioty powierzonych ustawowo zadań. Uzyskiwanie większych dochodów nie oznacza bowiem nieproporcjonalnego bogacenia się w stosunku do innych jednostek danego szczebla. Dochody te uzyskują najczęściej jednostki, które skupiają znaczną liczbę mieszkańców. To z kolei oznacza zdecydowanie większe wydatki niż w przypadku podmiotów tworzonych przez mniejszą liczbę ludności. niesprawiedliwa forma pobierania „janosikowego” nie wiąże się oczywiście wyłącznie z problemem konieczności zapewnienia podstawowych usług i świadczeń większej lub mniejszej liczbie obywateli, do czego jednostki samorządu zobowiązuje ustawa. Problemem pozostaje także stopień skomplikowania problemów, które poszczególne gminy, powiaty lub województwa muszą rozwiązać. I tak

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Wysokość owych opłat ustala się na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 526 ze zm.).

na przykład z zupełnie innymi problemami finansowymi borykają się miasta położone na terenach przemysłowych, w znaczny stopniu dotknięte bezrobociem, a także skomplikowanymi problemami w zakresie infrastruktury, jak np. Bytom, a zupełnie inną sytuację finansową mają miasta nieobciążone taką przeszłością i współczesnymi realiami.

Przedstawione powyżej problemy z realizacją powierzonych samorządom ustawowo kompetencji i zadań skłoniły w 2010 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim znosi ona możliwość swobodnego kształtowania polityki finansowej samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań własnych²⁶. Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do wniosku z 4 marca 2014 r., orzekając, że art. 31 oraz art. 25 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych, są niezgodne z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 9 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.²⁷ Przepisy uznane za niezgodne z konstytucją powinny stracić moc obowiązywania wraz z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Tymczasem – w chwili oddawania niniejszego artykułu do druku – od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego minęło 16 miesięcy i nadal nowa ustawa, określająca bardziej sprawiedliwe zasady mechanizmu wyrównującego różnice finansowe pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, nie jest gotowa.

V.

Podsumowując, należy stwierdzić, że 25 lat istnienia odnowionego samorządu terytorialnego w Polsce świadczy o postępie procesu konsolidacji demo-

²⁶ Wniosek ten został sformułowany na podstawie Uchwały nr 10/10 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 22 lutego 2010 r.

²⁷ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy, Seria A, Warszawa, dnia 31 marca 2014, nr 3 (170), s. 391.

kracji w państwie, które do tej pory nie posiadało w jej zakresie zbyt dużych tradycji. Przedstawione powyżej rozważania pokazują jednak, że proces decentralizacji państwa nie został jeszcze zakończony, w wielu aspektach budzi kontrowersje i zapewne jeszcze wielokrotnie będzie powracał w publicznej dyskusji. Nie tylko bowiem analiza aktów prawnych i konsekwencji ich uchwalenia pokazuje, iż w świadomości wielu Polaków inne więzi (np. związane z miejscem zatrudnienia czy z wykonywanym zawodem) są nadal znacznie bardziej zakorzenione i trwałe niż identyfikacja z miejscem zamieszkania i lokalną bądź regionalną wspólnotą. Doskonałym przykładem ilustrującym to ostatnie założenie mogą być starania polityków w wyborczym roku 2015 o poparcie najbardziej wpływowych i mogących zapewnić największą liczbę głosów środowisk. I tak podczas kampanii prezydenckiej ubiegający się o reelekcję Bronisław Komorowski uzyskał w połowie lutego 2015 r. poparcie dla swojej kandydatury ze strony 29 prezydentów polskich miast²⁸. Tymczasem jego główny konkurent, Andrzej Duda, uzyskał trzy miesiące później poparcie ze strony przewodniczącego MSZZ „Solidarność” Piotra Dudy oraz przewodniczącego OPZZ Jana Guza²⁹. Ostateczny wynik wyborów pokazał, czyje wsparcie okazało się bardziej skuteczne.

Pomimo faktu, że ogólny bilans istnienia odnowionego samorządu w III RP wydaje się wypadać pozytywnie, to jednak wyraźnie widać, jak wiele w tym zakresie pozostaje jeszcze do przedyskutowania i prawnego uregulowania.

Literatura

Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.

Dudek A., *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej. 1989–2001*, Kraków 2005.

Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.

²⁸ <http://www.dziennikzachodni.pl/arttykul/3754199,samorzadowcy-popieraja-bronislawa-komorowskiego-dlaczego-zapomnieli-o-bezpartyjnosci,id,t.html> (6.07.2015).

²⁹ <http://fakty.interia.pl/raporty/raport-wybory-prezydenckie-2015/aktualnosci/news-duda-z-poparciem-liderow-zwiazkow-zawodowych-trzymam-kciuki,-nId,1734667> (6.07.2015).

Myśliwiec M., *The Spanish Autonomous Model in Poland? The Political Concept of the Silesian Autonomy Movement*, [w:] *The Ways of Federalism and The Horizons of the Spanish State of Autonomies*, red. A. López Basaguren, L. Escajedo San-Epifanio, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013.

Regulski J., Kulesza M., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.

Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta, Warszawa 1990.

Serowaniec M., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.

Wolny K., *Geneza statutu autonomicznego Województwa Śląskiego*, „Głos prawników śląskich” 1937, nr 1.