

Eugeniusz Ruśkowski

**POPRAWIĆ CZY GRUNTOWNIE ZREFORMOWAĆ  
SYSTEM PRAWNO-FINANSOWY  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?**

**Wadliwość aktualnego systemu**

System prawno-finansowy samorządu terytorialnego należy rozumieć jako całościowy kształt norm prawnych regulujących finanse jednostek samorządu terytorialnego. W tym sensie finanse odpowiadają finansom podsektora samorządowego, o którym była mowa w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>. Zasady prawne tego systemu są zamieszczone w wielu aktach normatywnych, do podstawowych z nich należą jednak normy znajdujące się w: Konstytucji RP, ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> oraz ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>3</sup>. Na tych właśnie aktach normatywnych skupią się uwagi przedmiotowego artykułu<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.

<sup>4</sup> Na ogromny zakres regulacji prawnych i problemów w zakresie systemu prawno-finansowego samorządu terytorialnego wskazuje wydana niedawno praca *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, red. C. Kosikowski, J. M. Salachna, Warszawa 2012.

Ukształtowany (co do podstawowych zasad) od 1 stycznia 2004 r. system prawno-finansowy samorządu terytorialnego, po jego korekcie przez Trybunał Konstytucyjny<sup>5</sup>, pozytywnie spełniał swoją rolę do końca 2009 r., za który wyniki finansowe były jeszcze nadspodziewanie dobre<sup>6</sup>. Poważne problemy w finansach samorządowych zaczęły się w 2010 r., od kiedy mówi się o pogłębiającym się stresie finansowym, przewidując kryzys finansów samorządowych ok. 2013 r. Od tego czasu datuje się też wyraźny i pogłębiający się konflikt finansowy między władzą centralną i samorządem terytorialnym, przejawiający się w licznych wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności z Konstytucją RP określonych przepisów ustawy o dochodach<sup>7</sup>, społecznym proteście w sprawie „janosikowego”<sup>8</sup> oraz narastających trudnościach w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Istotne jest przy tym, że zaczynają się organizować w różnorodnych protestach przeciw działaniom władz centralnych<sup>9</sup>. Do głównych przyczyn pogarszającego się stanu finansów samorządowych zalicza się kryzys gospodarczy, którego skutki w finansach samorządowych odczuto wyraźnie dopiero w 2010 r., a którego obowiązujący system prawno-finansowy nie był w stanie zneutralizować, a także niekorzystne dla zmiany systemu prawnego, z jednej strony zmniejszające dochody samorządu, a z drugiej strony zwiększające jego zadania (wydatki), bez odpowiedniej rekompensaty. W zakresie zmniejszania dochodów, przedstawiciele wymieniają tu głównie: wprowadzenie ulgi na dzieci oraz zmianę skali w podatku dochodowym od osób fizycznych, zmianę w prawie budowlanym, która doprowadziła do wyłączenia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości linii kablowych, zwolnienia najbliższej rodziny w podatku od spadków i darowizn oraz niekorzystne zmiany w podatku od czynności cywilnoprawnych. W zakresie zwiększenia zadań bez stosownej rekompensaty podaje się głównie: wydatki związane z wprowadzeniem ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, konieczność wypłaty podwyżek dla nauczycieli (także w niesubwencionowanych przedszkolach), wprowadzenie wysokokosztowych standardów realizacji zadań (m.in. w zakresie funkcjonowania placówek pomocy społecznej), podwyżkę VAT do 23% oraz podniesienie składki rentowej o 2%<sup>10</sup>. Sygnalizowany konflikt finansowy między a władzą centralną ujawnia się zwłaszcza w pracach nad zmianą ustawy o finansach publicznych

<sup>5</sup> Zob. zwłaszcza wyrok TK z 25 lipca 2006 r., K 30/04.

<sup>6</sup> E. Ruśkowski, *Konflikt finansowy między władzą centralną a kryzys finansów samorządowych*, „Przeгляд Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 12.

<sup>7</sup> Wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego (K 13/11), wniosek Rady Miasta Stołecznego Warszawy (K 14/11), wniosek Rady Miejskiej w Strzelnie (K 13/12).

<sup>8</sup> Doprowadziło to m.in. do złożenia w Sejmie obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 19).

<sup>9</sup> M. Topolewska, *Gminy organizują protest. Nie chcą zadań bez pieniędzy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 28–30 października 2011.

<sup>10</sup> Ł. Zalewski, *Dochody samorządów trzeba zreformować*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31 maja 2012.

i związany jest z próbą wprowadzenia dodatkowych limitów deficytu i długu publicznego w samorządzie terytorialnym<sup>11</sup>.

W oparciu o powyższe dane można więc stwierdzić, że aktualny kształt systemu prawno-finansowego samorządu terytorialnego ma liczne wady i powinien podlegać zmianom. Pogląd ten, chociaż w zróżnicowanym zakresie oraz z akcentowaniem różnych aspektów, podzielają w pełni przedstawiciele władz samorządowych oraz doktryna. Także władze centralne zdają się z nim zgadzać (przynajmniej częściowo), czego dowodem są liczne próby wprowadzania zmian szczegółowych w omawianym systemie.

### **Próby naprawy systemu prawno-finansowego samorządu terytorialnego metodą zmian fragmentarycznych (szczegółowych)**

Zgodnie z wyżej przedstawioną tezą, od 2010 r. próbuje się dokonać naprawy systemu prawno-finansowego samorządu terytorialnego metodą działań częściowych (szczegółowych), o różnym charakterze i zakresie, różnie ocenianych przez doktrynę. Niżej zostaną wymienione ważniejsze z tych prób.

- 1) od 1 stycznia 2010 r., na mocy nowej ustawy o finansach publicznych, uproszczono strukturę organizacyjną gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W wyniku tych zmian zlikwidowano: samorządowe fundusze celowe, gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych, dochody własne tych jednostek oraz ich fundusze motywacyjne. Zachowano natomiast, w zmienionym zakresie i formule, samorządowe zakłady budżetowe;
- 2) wprowadzono obowiązek uchwalania przez każdą wieloletniej prognozy finansowej;
- 3) wprowadzono zakaz uchwalania budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i określone wolne środki. Zakaz ten dotyczy także wykonania budżetu na koniec roku;
- 4) wprowadzono nowe, zindywidualizowane limity zadłużenia, które mają wejść w życie 1 stycznia 2014 r.

Można generalnie stwierdzić, że przedstawione zmiany, pomimo określonych uwag krytycznych<sup>12</sup>, są pozytywnie oceniane przez doktrynę<sup>13</sup>. Szereg

---

<sup>11</sup> Ma on aktualnie postać projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych z 15 marca 2012 r. Projekt ten został poddany krytycznej ocenie w: E. Ruśkowski, *Co z tym deficytem?*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 6.

<sup>12</sup> J. M. Salachna, *Stan aktualny i perspektywy zmian wieloletniej prognozy finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Instrumenty nowego zarządzania finansami publicznymi w wybranych krajach Unii Europejskiej*, red. E. Ruśkowski, Białystok 2011, s. 147 i nast.

<sup>13</sup> Zob. komentarze do ustawy o finansach publicznych – M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiar-ski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wrocław 2010; C. Kosikowski, *Nowa ustawa*

innych zmian wzbudza jednak dyskusję, a część z nich nawet krytykę zarówno przedstawicieli nauki, jak i działaczy samorządowych. Niżej zostanie wymienionych przykładowo kilka z nich.

- rozporządzenie ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu skarbu państwa, któremu zarzucano niezgodność z Konstytucją RP<sup>14</sup>. W celu uniknięcia rozstrzygnięcia tej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny zostało ono uchylone rozporządzeniem ministra finansów z 28 grudnia 2011 r.<sup>15</sup>, zawierającym podobne regulacje,
- licznym rozwiązaniom szczegółowym zarzuca się niezgodność z art. 167 Konstytucji w zakresie zasady proporcjonalności. Chodzi tu o wcześniej wspomniane regulacje, ograniczające dochody bez stosownego wyrównania finansowego lub zwiększające zadania (wydatki) samorządu terytorialnego bez dodatkowych środków,
- w Sejmie trwają aktualnie prace nad dwoma projektami ustaw w sprawie zmian w ustawie o dochodach, dotyczących „janosikowego” (projekt społeczny i komisyjny),
- na ostatnim etapie prac rządowych jest projekt zmiany ustawy o finansach publicznych, dotyczący tzw. reguły wydatkowej dla samorządu terytorialnego. Dotychczas opublikowanym projektem w tym zakresie zarzucano m.in. niezgodność z Konstytucją, nieuwzględnianie skutków wprowadzenia art. 243 ustawy o finansach publicznych, który ma wejść w życie 1 stycznia 2014 r. oraz cyklicznego charakteru deficytu.

Podkreślenia wymaga więc znaczna liczba zmian fragmentarycznych, już wprowadzonych i przygotowywanych do wejścia w najbliższym czasie. O ile kilka z tych zmian miało pozytywny wpływ na kształt systemu prawno-finansowego, gdyż wynikały z ustawy o finansach publicznych, traktującej ten system całościowo, o tyle zmiany typowo fragmentaryczne mają kontrowersyjny charakter, nie uwzględniają zasad równowagi całości systemu i mogą być elementem jego deregulacji.

## **Uwagi w sprawie nowego systemu prawno-finansowego samorządu terytorialnego**

Ograniczone ramy przedmiotowego opracowania powodują syntetyczny charakter zgłaszanych w tym miejscu uwag. Nowy system prawno-finansowy powinien

---

*o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010; *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. M. Salachna, Gdańsk 2010; R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.

<sup>14</sup> M. Mazurkiewicz, *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z par. 3 jej rozporządzenia wykonawczego – zagadnienia dyskusyjne*, „Finanse Komunalne” 2011, nr 4.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 298, poz. 1767.

uwzględniać aktualną sytuację gospodarczą i społeczną, dostosowując do niej rozumienie konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Wymaga to wypracowania nowej umowy społecznej między władzą centralną i samorządem terytorialnym, mającej na celu osiągnięcie nowej równowagi finansowej między podsektorem rządowym i samorządowym oraz równowag cząstkowych w ramach tego ostatniego. Brak takiej umowy utrudni wypracowanie nowego systemu prawnofinansowego, co może zagrażać zrównoważonemu rozwojowi kraju oraz efektywnemu wykorzystywaniu środków europejskich w przyszłości.