

Wstęp

Idea wzajemnej pomocy wspólnot lokalnych sięga swym rodowodem równie daleko, jak zasada solidarności społecznej. To między innymi w tej zasadzie dostrzegane jest aksjologiczne uzasadnienie wyrównania potencjału finansowego poszczególnych jednostek terytorialnego podziału państwa.

Sytuacja ta była związana z postępującym procesem decentralizacji władzy publicznej, który spowodował konieczność nie tylko podziału jej kompetencji, lecz także podziału technicznego terytorium państwa. To właśnie te dwa elementy stanowią immanentne cechy samorządu terytorialnego. Ich implementacja nie byłaby jednak efektywna bez zapewnienia na ten cel stosownych środków finansowych przez władzę centralną. W ramach kształtowania się koncepcji finansowania jednostek samorządu terytorialnego dostrzeżono, że pomoc finansowa – polegająca na transferach środków z budżetu jednostki „bogatszej” do „biedniejszej” – może być jednym ze sposobów zapewniania im środków adekwatnych do ich sytuacji gospodarczej i wykonywanych przez nie zadań. Tak rodziły się podstawy mechanizmu wyrównania poziomego dochodów samorządu terytorialnego.

Celem tego opracowania jest przedstawienie mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczegółowa analiza judykatów polskiego sądu konstytucyjnego pozwoli na ocenę standardu orzecznictwa w stosunku do założeń finansowania jednostek samorządu terytorialnego ukształtowanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Zostanie w nim również zaprezentowana i oceniona działalność legislacyjna prawodawcy dotycząca tego mechanizmu, w tym będąca reakcją na orzecznictwo trybunalskie w tym zakresie. Wywód ten nie będzie wyłącznie abstrakcyjną analizą materiałów źródłowych, lecz także zostanie ubogacony wieloma przykładami z praktyki.

Omówienie to nie byłoby jednak kompletne, gdyby pomijało ogólne założenia finansowania samorządu terytorialnego oraz doktrynalne podstawy działania mechanizmu. Dlatego w części I przedstawiono najpierw zjawisko decentralizacji władzy publicznej, kształtowania się samorządu terytorialnego oraz koncepcję jego samodzielności finansowej (rozdział 1). Uznano bowiem, że są one głównymi czynnikami systemowymi (ustrojowymi) całego mechanizmu wyrównania horyzontalnego, gdyż stanowią fundament ówczesnych modeli finansowania wspólnot lokalnych. Następnie przedmiotem rozważań są podstawy finansowania JST przyjęte na gruncie zarówno obowiązującej Konstytucji, jak i poprzednich ustaw zasadniczych (rozdział 2). Jak zostanie wykazane, kontekst historyczny był niejednokrotnie pomocny w wykładni obecnych regulacji konstytucyjnych. Analiza objęła również aksjologiczne aspekty finansowania samorządu lokalnego. W jej ramach starano się sformułować na poziomie ogólnym (meta) uzasadnienie istnienia systemu korekcyjno-wyrównawczego, w tym określenia, do kolizji jakich wartości w tym zakresie dochodzi i gdzie znajdują się nieprzekraczalne ograniczenia jednych wartości na rzecz drugih, pozwalające jednocześnie uznać, że należyta aksjologia systemu wyrównania poziomego została zachowana. Przedmiotem opracowania stało się także omówienie miejsca mechanizmu w świetle ogólnych założeń finansowania samorządu lokalnego w obecnych ustrojach państw demokratycznych, w tym jego pozycji wzglę-

dem transferów pionowych z budżetu centralnego. Przywołano również kontekst regulacji międzynarodowych traktujących o mechanizmie korekcyjno-wyrównawczym. Szczegółowo omówiono prawodawstwo krajowe dotyczące finansowania JST w kontekście przedmiotowego mechanizmu przed rokiem 1989 i po roku 1989. Niejednokrotnie już na tym etapie, tj. w części I, sformułowano wiele zarzutów konstytucyjnych w stosunku do obecnie obowiązującego mechanizmu na podstawie wyłącznie abstrakcyjnej analizy przepisów.

W części II szczegółowo omówiono orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wpłat korekcyjno-wyrównawczych. W pierwszej kolejności przedstawiono ocenę istoty mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego ukształtowaną na tle badanych wyroków i postanowień Trybunału. Na potrzeby tej publikacji przygotowano również chronologiczną analizę wszystkich spraw toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym, które stały się przedmiotem merytorycznego rozpoznania (rozdziały 3 i 4). Następnie rozdziały 5 i 6 traktują o mechanizmie w kontekście poszczególnych zasad wynikających z Konstytucji z 1997 r., powoływanych przez wnioskodawców inicjujących postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sąd konstytucyjny niejednokrotnie odniósł się do podnoszonych zarzutów, tym samym kształtując wykładnię poszczególnych zasad w kontekście przedmiotowego mechanizmu. Szczegółowe omówienie działań Trybunału zostało wzbogacone komentarzem autorskim. Część II zamyka ogólna ocena analizowanego orzecznictwa (rozdział 7). Jest ona próbą krytycznego podsumowania najważniejszych problemów orzeczniczych, które znacząco wpłynęły na kształt mechanizmu wyrównania poziomego.

Część III odnosi się do działań legislacyjnych prawodawcy zarówno przed wydaniem, jak i po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny kluczowego dla mechanizmu wyroku stwierdzającego częściową jego niekonstytucyjność (rozdziały 8 i 9). Omówienie zawiera również analizę brzmienia znowelizowanych przepisów obowiązującej ustawy o dochodach samorządu terytorialnego w celu zidentyfikowania poziomu wykonania przedstawionych

wcześniej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (rozdział 10). Zawarto w niej także opis zamierzeń legislacyjnych ustawodawcy (rozdział 11) oraz autorskie rozważania na temat postulatów *de lege ferenda* (rozdział 12).

Tematyka orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tle mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego nie została do tej pory omówiona w sposób całościowy przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Piśmiennictwo juralistyczne zdecydowanie szerzej omawia temat mechanizmu pod kątem prawa finansowego, a w szczególności finansów publicznych, a także ekonomicznej analizy prawa – z istotnym pominięciem pełnej, dogmatycznej analizy konstytucyjnej oraz wpływu orzecznictwa konstytucyjnego na system wpłat wyrównawczych.

W Polsce ukazało się niewiele publikacji poruszających wątki konstytucyjne w tym zakresie, najczęściej występujące w formie rozdziałów w monografiach bądź artykułów naukowych. Lektura tych opracowań wskazuje, że nie stanowią one całościowego ujęcia omawianego systemu z perspektywy prawa konstytucyjnego. Autorzy bowiem, decydując się na omówienie mechanizmu, uwzględniają, rzecz jasna, w swych wywodach przepisy Konstytucji i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie oraz je komentują. Nie przedstawiają jednak ich w pełni pod kątem analizy *stricte* konstytucyjnej, tj. w szczególności pod kątem oceny działań orzeczniczych Trybunału w kontekście jego ustrojowych kompetencji i funkcji negatywnego ustawodawcy, jakie wyznacza Konstytucja, oraz przyjętymi w niej założeniami finansowania JST. Co więcej, podkreślany przez autorów wątek konstytucyjności „janosikowego” – którego nie sposób w tego typu pracach pominąć – stanowi dla nich w większości podstawę rozważań prawnofinansowych. W tym kontekście intencją autora tej monografii jest niejako „odwrócenie” systemowej analizy wpłat korekcyjno-wyrównawczych poprzez omówienie konstytucyjnych podstaw finansowania JST oraz uczynienie wiodącym tematem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie oraz jego standardu w kontekście przepisów

zawartych w ustawie zasadniczej. Argumentacja prawna dotycząca przepisów niezawartych w Konstytucji, regulująca mechanizm wyrównania poziomego, a także ich realizacja w praktyce posłuży w dużej mierze za przykład (*case study*) dla rozważań z zakresu prawa konstytucyjnego (inaczej niż w rozważaniach przedstawicieli doktryny prawa finansowego). Brakuje obecnie bowiem pracy naukowej, która w perspektywie prawnokonstytucyjnej całościowo prezentuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do mechanizmu horyzontalnego wyrównania oraz określa wpływ sądu konstytucyjnego na jego obecny kształt. W związku z tym niniejsze opracowanie powinno stanowić istotny wkład w rozwój doktryny prawa konstytucyjnego w analizowanym zakresie.