NATALIA GAJL

W SPRAWIE USTAWOWEGO UJĘCIA FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

1. Bogata problematyka ekonomiczno-finansowych uwarunkowań samorządu terytorialnego w Polsce zachęca do dyskusji merytorycznej. Moje opracowanie nie dotyczy jednak analizy merytorycznej koncepcji przyszłych finansów samorządowych, ale pewnych problemów i aspektów prawnych nowych regulacji w zakresie samorządu terytorialnego. Wydaje się, że właśnie poruszanie tych zagadnień prawniczych może dobrze uzupełnić dyskusję ekonomistów finansistów, którzy z natury rzeczy mniej zajmują się zagadnieniami par excellence prawniczymi. Sam problem jest jednakże bardzo ważki, może bowiem mieć daleko idące skutki dla całej dalszej praktyki i samej realizacji reformy samorządowej.

Po różnych, bardzo długich i wielowątkowych, a niekiedy i kontrowersyjnych, dyskusjach została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym – akt ustrojowy o podstawowym znaczeniu. Koncepcja zawarta w tej ustawie zmierza w kierunku uczynienia z gminy podstawowej jednostki organizującej życie publiczne i zaspokajającej potrzeby społeczenstwa. Przyjęcie nowej koncepcji opartej na podniesieniu rangi samorządu terytorialnego jest rozwiązaniem o tak istotnym znaczeniu strukturalno-politycznym, iż wymagało to przede wszystkim zmiany samej Konstytucji, co miało miejsce w drodze zmiany art. 1, art. 43 i 47. W świetle tej zmiany można było dopiero przystąpić do uchwalenia ustawy o znaczeniu ustrojowym, dotyczącej praw i obowiązków samorządu w jego nowym obecnie kształcie prawnoorganizacyjnym i społecznym. Tego rodzaju poczynania i technika legislacyjna zgodne są z ogólnymi zasadami prawidłowej legislacji, a w tym właściwej hierarchii budowy norm prawnych. Trzeba jednakże rozważyć, czy akt normatywny o tej randze, a więc o charakterze i znaczeniu ustawy prawnoustrojowej, rzeczywiście ma taką treść i zakres. Tutaj niestety budzą się różne wątpliwości i nasuwają uwagi krytyczne.

Ustawa o samorządzie terytorialnym zawiera 10 rozdziałów merytorycznych i rozdział XI dotyczący przepisów końcowych. W rozdziale I znalazły się rozwiązania określające ustrój gminy i jednostek pomocniczych, sołectw i dzielnic. Rozdział II zawiera szczegółowe określenie zakresu działania i zadań gminy. Rozdział III, bardzo szczegółowy, dotyczy organizacji i uprawnień władz gminy, w tym kompetencji rady gminy i jej zarządu, a także przewodniczącego lub burmistrza. Oddzielny rozdział IV poświęcony został wydawaniu przepisów przez gminy, które mogą stanowić o zakresie wewnętrznego ustroju gminy i jej organizacji oraz o porządkowych formach i zasadach

działania. Rozdział V zawiera określenie mienia komunalnego, co ma bardzo istotne znaczenie, choć nie wszystkie niestety kwestie zostały rozwiązane i wiele jeszcze pozostaje wątpliwości w tym przedmiocie. Rozdział VI poświęcony został komunalnej gospodarce finansowej. Do treści tego rozdziału ustosunkuję się dalej nieco szerzej. W rozdziale VII ustalone zostały zasady działania związków i porozumień komunalnych, w przypadku gdy występują zadania wspólne. W rozdziale następnym VIII ustalono nie znaną dotąd formę tzw. sejmiku samorządowego. Zaś w rozdziale IX określono możliwość wspierania idei samorządu terytorialnego drogą tworzenia różnego rodzaju stowarzyszeń. Z kolei w rozdziale X określone zostały w sposób bardzo szczegółowy i może nawet za bardzo rozbudowany zasady nadzoru nad działalnością komunalną. Przepisy końcowe, znajdujące się w rozdziale XI, nawiązują znowu częściowo do spraw nadzoru i procedury odwołań.

Z przeglądu tematyki zawartej w poszczególnych rozdziałach można by przyjąć pogląd , iż ustawa o samorządzie terytorialnym stanowi, zgodnie z założeniami, ustawę ustrojową, a więc zasadniczą i wiodącą dla innych aktów normatywnych, nawet tej samej ustawowej rangi. Jest ona kompleksowa, porusza bowiem duży krąg zagadnień. Zawarte w niej zostały bardzo istotne zasady, stanowiące nową koncepcję działania samorządu terytorialnego o rozszerzonych zadaniach, uprawnieniach i powinnościach oraz nowej strukturze mienia komunalnego i zakresu gospodarki finansowej. Obraz, jaki płynie z zestawienia tematycznego, nie pokrywa się niestety z oceną, jaka wyłania się przy merytorycznej analizie rozwiązań zaproponowanych w szczególności w zakresie finansów, którym poświęcony jest zresztą jedynie rozdział VI.

2. Już chociażby z formalnego punktu widzenia zachodzi pewna dysproporcja w ujęciu. Na 102 artykuły ustawy tylko 13 artykułów dotyczy finansów, dziedziny tak ważnej dla działania i realizacji gospodarki samorządu terytorialnego. Nie to jest jednakże istotne. Budzi zastrzeżenia przede wszystkim sposób ogólnego – wręcz ogólnikowego – ujęcia zagadnień finansowych. Ustawa nie jest też w zakresie finansów zwarta i zsynchronizowana nawet wewnętrznie.

Rozdział ten, poświęcony gospodarce finansowej, odbiega treścią i szczegółowością rozwiązań od wszystkich innych rozdziałów. Po pierwsze jego ujęcie jest bardzo ogólne i nie płyną z niego konkretne uprawnienia finansowe gminy. Po drugie pozostawiono ogromnie dużą ilość nie uregulowanych spraw finansowych. Dotyczy to tak podstawowych zagadnień, jak źródła dochodów własnych. Nie zostały określone w ustawie nie tylko konkretne źródła dochodów własnych, podatków, opłat i innych wpływów, ale i tak podstawowe sprawy, jak warunki zaciągania pożyczek, zakres kompetencji i kontroli finansowej dokonywanej przez izby regionalne i inne. Pozostawiono te zagadnienia, niestety, do uregulowania przyszłym ustawom, co podważa spójność i jasność modelu finansowego, według jakiego ma działać samorząd terytorialny, tym bardziej że zastosowano dużą liczbę, w odróżnieniu od innych dziedzin, delegacji (art. 55 ust. 2 i art. 63).

Analizując treść rozwiązań finansowych można by przyjąć, iż w miarę uzasadnione i poprawne są odesłania art. 52 w zakresie procedury budżetowej do prawa budżetowego. Uchwalanie i wykonywanie budżetu gminy powinno właśnie wynikać z prawa budżetowego i być ustalone w miarę jednolicie dla całego kraju. Tymczasem już w sa-

mym brzmieniu przepisu art. 52 zachodzi niespójność, ponieważ stanowi się w końcowej jego części, iż przygotowując projekt budżetu zarząd gminy musi kierować się nie tylko przepisami prawa budżetowego, ale i wskazówkami rady gminy. W następnym rozdziale odnotowujemy dalsze rozszerzenie uprawnień rady gminy poprzez stwierdzenie, iż procedurę uchwalania budżetu oraz rodzaje i szczegółowość materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu określa rada gminy. Zachodzi wewnętrzna sprzeczność pomiędzy ustaleniem, iż przy układaniu projektu budżetu uwzględnia się zasady prawa budżetowego, a uprawnieniami, jakie ma rada do swobodnego stanowienia w tej materii.

Procedura uchwalania i wykonywania budżetu należy do podstawowych rozwiązań ustalonych w treści prawa budżetowego. Jaki ma być związek i współzależność pomiędzy normami ustalonymi w prawie budżetowym a ustaleniami rady, ustawodawca niestety nie wyjaśnia. Stwarza to możliwość dowolnej interpretacji i może być powodem wielu sporów w praktyce. Nie ta jednakże niespójność, nie jedyna zresztą, najbardziej niepokoi. Wzbudza zastrzeżenia lakoniczność uregulowań finansowych i duża liczba delegacji.

3. Przy bardzo dużych zadaniach, które w ramach decentralizacji zostały słusznie, moim zdaniem, przekazane gminom, nie poszło w ślad za tym ustalenie odpowiedniego dla nowych zadań zakresu źródeł dochodów własnych. Art. 54 jest lakoniczny. Wymienia się w nim taksatywnie, iż dochodami gminy są podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach. Takie określenie niczego nie ustala ani nie przesądza. Jak wskazuje dotychczasowa praktyka, nigdy dotąd nie były radom przekazane przez centrum wydajne podatki, które zazwyczaj zasilają budżet państwa. Ten trend jest zresztą widoczny w bardzo wielu państwach. Z tego też powodu należałoby przyjąć założenie, iż właśnie w akcie o ustrojowym charakterze powinny zostać zagwarantowane odpowiednie źródła dochodów.

Jak wiadomo z wieloletniej praktyki, nie tylko polskiej, brak jest jednoznacznej definicji, co należy rozumieć przez pojęcie podatków lokalnych. Są to najczęściej różne podatki przyznawane na zasadach dowolnych przez organy centralne, na ogół o niewielkim znaczeniu fiskalnym. Podatki nazwane „lokalnymi" prezentują także bardzo umowny, zmienny katalog. Wśród nich pewne znaczenie finansowe ma jedynie podatek od nieruchomości, tradycyjnie w wielu ustawodawstwach przyznawany jako „własny" lokalny podatek. Źle się stało, iż nie zostały zagwarantowane gminom większe źródła dochodów podatkowych. Bez odpowiednich dochodów własnych niemożliwa jest realizacja znacznie większych zadań przekazanych gminom. Z tym łączy się, a nawet więcej – imanentnie z tego wynika samodzielność gmin, którą zdają się gwarantować inne rozwiązania, nie finansowe, zawarte w tej ustawie.

Można podnieść i inne kwestie, które nie najlepiej zostały ujęte w odniesieniu do zagadnień finansowych. Budzi wątpliwości, co miał na myśli ustawodawca i jaką należy przyjąć interpretację, analizując treść pkt. 2 art. 54. Przyjęto tam sformułowanie, iż dochodami gminy „mogą" być różnego rodzaju dochody, nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych, dotacje celowe na realizację zadań zleconych, wpływy z samoopodatkowania, pożyczki i emisje obligacji, spadki i zapisy oraz inne dochody bliżej nie określone. Jest to katalog niejednolity w swym charakterze. Samo pojęcie „mogą" nie jest jedno-

znaczne. Można to interpretować bowiem nie jako obowiązującą regułą, ale jako pewną możliwość, co dopuszcza różne rozwiązania. Można domniewywać, iż ustawodawcy chodziło o to, by wskazać, iż o ile takie źródła powstaną, to staną się one „dochodami" gminy. Niemniej jednak sformułowanie jest myląće. Tego rodzaju zasada, jak korzystanie z nadwyżek budżetowych z lat ubiegłych, powinna być regułą wiodącą, określoną jednoznacznie. Jest to bowiem zasada podstawowa dla realizacji samodzielności i samorządności gmin. Z samej koncepcji samorządności i samodzielności wynika, iż powinny one być zainteresowane materialnie w wygospodarowaniu własnych dochodów, a niedopuszczalna jest w ogóle możliwość zabierania nadwyżek finansowych, pod jakąkolwiek postacią.

4. Obok wskazania na źródła podatkowe i inne, bliżej nie sprecyzowane, wymienia się w art. 54 i 55 „dochód" gminy w postaci subwencji ogólnej z budżetu centralnego. Nasuwa się w związku z tak skonstruowanym przepisem szereg uwag krytycznych. Po pierwsze nie zostały expressis verbis ustalane warunki, które uzasadniają przyznanie subwencji. W art. 55 wskazuje się, iż subwencje ogólne ustalone są dla gmin według kryteriów zobiektywizowanych, bez wskazania, o jakie kryteria chodzi. Zostało to przekazane w drodze delegacji do ustalania przez ministra finansów, którego nadto upoważniono również do rozdzielania subwencji na rzecz poszczególnych gmin. Nie została więc ustalona podstawowa zasada, która mogłaby gwarantować przydzielanie odpowiednich kwot stosownie do dużych zadań, gwarantując nie tylko ich obiektywny charakter, ale i zapewniając pewność tego rodzaju źródła. Jest to moim zdaniem wielka wada, podważająca znaczenie ustawy jako ustawy o charakterze prawnoustrojowej.

Dotacje „ogólne", oparte na kryteriach zobiektywizowanych, po raz pierwszy zostały wskazane jeszcze w ustawie o radach narodowych i samorządzie terytorialnym z roku 1983. Wtedy też w art. 52 odesłano, w zakresie ustalenia kryteriów udzielania dotacji, do ustawy o prawie budżetowym. Z kolei w ustawie o prawie budżetowym przyjęto zupełnie nieprawidłową wykładnię tego, co rozumie się przez pojęcie „dotacja ogólna". Ustalono mianowicie, iż dotację ogólną ustala się na okres narodowego planu społeczno-gospodarczego, przy uwzględnieniu dochodów własnych rad narodowych, w celu uzupełnienia środków finansowych (art. 23 ust. 1 i 2). Powstała konstrukcja, która prezentuje typową dotację o charakterze zasilającym, uzależnioną od stopnia posiadania dochodów własnych. Biorąc pod uwagę, iż w prawie budżetowym obowiązuje jednocześnie przepis pozwalający na zabranie nadwyżek pozostających w gminach na rzecz budżetów stopnia wyższego, działa wadliwa koncepcja dotacji.

Obecnie ustalanie obiektywnych kryteriów zostało powierzone ministrowi finansów, choć powinno się było znaleźć w treści samej ustawy. Jakie płyną z tego konsekwencje? Przede wszystkim nie wiadomo, jakie kryteria zostaną ustalone, po drugie brak stabilności, ponieważ zarządzenia ministra finansów mogą być stosunkowo częstotliwie zmieniane, po trzecie wreszcie brak zsynchronizowania delegacji na rzecz ministra finansów z treścią prawa budżetowego.

Można by do tych zarzutów dodać jeszcze jeden, choć ma to znaczenia raczej drugorzędne, semantyczne. W tekście ustawy o samorządzie terytorialnym użyto zamiast dotychczas powszechnie stosowanego terminu „dotacje" terminu „subwencja", bez wskazania, czy są, a o ile tak, to jakie, różnice pojęciowe występują pomiędzy tymi ter-

minami. Nie poruszam szerzej tych kwestii, pragnę tylko zauważyć, iż każde wprowadzenie przez ustawodawcę nowego terminu powinno się połączyć z logiczną, inną niż w odniesieniu do poprzedniego nazewnictwa, konstrukcją prawną. Z takimi określeniami można się spotkać i w innych ustawodawstwach („grant-subvention", „subvention-dotation" itp.), ale jest to używane w sposób logiczny, bo wskazujący na inne źródła finansowania. W tym przypadku zostało to wprowadzone niestety bez wyjaśnień.

5. W sumie można skonstatować, iż w zakresie rozwiązań finansowych ustawa o samorządzie terytorialnym nie spełnia roli ustawy ustrojowej. Pominięta w niej została zwarta, całościowa koncepcja dotycząca dochodów własnych gmin, co stanowi także podstawę do realizacji innych koncepcji określonych konkretnie i szczegółowo w ustawie. Należy żałować, iż ustalając akt o tak doniosłym znaczeniu i wysokiej randze, pominięto problem tak zasadniczy, jakim są finanse samorządowe. Nie pierwszy raz niestety się zdarza, iż nie docenia się roli finansów, a w tym rozwiązań prawnofinansowych w całokształcie norm ustrojowopolitycznych i rozwiązań ekonomicznych. W tym stanie rzeczy należy jedynie postulować, aby właściwe rozwiązania w zakresie finansów zostały jak najprędzej uchwalone w formie specjalnej ustawy kompleksowej, tym zagadnieniom poświęconej.