



Solidarność jednostek samorządu terytorialnego a zasada pomocniczości

Hubert Izdebski

Solidarność jako ogólna wartość i zasada prawna

Solidarność we współczesnym języku prawnym jest nowszym wyrażeniem wartości i zasady braterstwa¹. Tak jak wolność i równość, braterstwo – trzecie z haseł rewolucji francuskiej 1789 roku – stanowiło podstawową wartość i zasadę określającą podstawy wolności i praw człowieka i obywatela. Wolności i prawa we współczesnym europejskim dyskursie prawnym coraz częściej nazywa się prawami podstawowymi – i solidarność stanowi jedną z podstawowych prawnych wartości, określających treść tych praw.

Solidarności poświęcony jest cały rozdział IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, gdzie

Funkcjonujący obecnie w Polsce mechanizm wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego – tak zwane janosikowe, które oparte jest na wpłatach wnoszonych przez najbogatsze samorządy do budżetu państwa na rzecz pozostałych samorządów – często przedstawiany jest jako wyraz społecznej solidarności. Jednak to, na czym polegają solidarne relacje między samorządami oraz między nimi a państwem, wynikać winno z konstytucyjnej zasady pomocniczości, bo to ona określa rolę i miejsce samorządów w systemie władz publicznych i w ogóle w organizacji społeczeństwa. Natomiast „janosikowe” jest niezgodne z tą zasadą, przez co stanowi też wypaczenie sensu solidarności społecznej.

Zasadę pomocniczości należy interpretować wertykalnie – gdy określone problemy nie mogą

¹ W niniejszym opracowaniu wykorzystałem odpowiednie fragmenty moich książek: *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017 (nowe zmienione wydanie oddane do druku) i *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020; jak również studium *Zasada solidarności a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, w: *Idea solidaryzmu we współczesnym prawie konstytucyjnym. Doświadczenia polskie i międzynarodowe*, red. A. Łabno, Warszawa 2015.

w preambule czytamy: „Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych i powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności”. W tymże rozdziale Karty wskazuje się prawa stanowiące aspekty solidarności w sferze praw ekonomiczno-społecznych. Są to, na początek, prawa pracowników do:

- informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa,
- rokowań i działań zbiorowych,
- dostępu do pośrednictwa pracy,
- ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy,
- warunków pracy szanujących zdrowie, bezpieczeństwo i godność pracownika,
- ochrony młodocianych w pracy,
- świadczeń z zabezpieczenia społecznego,
- odpowiednich usług społecznych,
- ochrony zdrowia,
- dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

Wymieniono również prawo rodziny do ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej, prawo konsumentów do ochrony w politykach Unii czy obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości, którego odpowiednikiem powinno być prawo do dobrego środowiska.

W Traktacie o Unii Europejskiej solidarność występuje natomiast w innym kontekście i wskutek tego w szerszym wymiarze – w preambule (i odpowiednio w art. 3 ust. 5) wyrażono pragnienie „pogłębienia solidarności między [...] narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji”, a w art. 2 sformułowano wartości wspólne państwom członkowskim „w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Skutkiem takich deklaracji jest wywodzenie z zasady solidarności zasady pierwszeństwa prawa unijnego².

Zasada solidarności zarówno w sferze wolności i praw z istoty swojej indywidualnych, jak i w szerszym kontekście, mającego przesłanki moralne, a nie jedynie utilitarne, współdziałania indywidualnego i zbiorowego – a przede wszystkim wartość, którą zasada ta wyraża – znalazła odzwierciedlenie również w preambule Konstytucji RP, która bezpośrednio łączy prawo człowieka do wolności z „obowiązkiem solidarności z innymi”, oraz w art. 20 Konstytucji RP, gdzie solidarność, wraz z dialogiem i współpracą partnerów społecznych, została wskazana jako jeden z trzech filarów podstawy ustroju gospodarczego państwa, którym jest społeczna gospodarka rynkowa. Jej ideowym odpowiednikiem w kategoriach

być rozwiązane ani siłami społeczeństwa obywatelskiego, ani przez instytucje samorządowe, następować powinna pomocnicza interwencja poziomu wyższego w ramach pionowego podziału władzy. Przeciwnością takiej interpretacji zasady pomocniczości jest etatyzm połączony z centralizmem. W ich ujęciu to nie państwo ma pomagać obywatelom oraz samorządnym wspólnotom lokalnym, gdy nie są w stanie samodzielnie rozwiązać stojących przed nimi problemów, ale to obywatele i samorzady mają pomagać państwu w realizowaniu jego misji rządzenia społeczeństwem.

„Janosikowe” w jego obecnym kształcie jest rezultatem takiego właśnie opaczego rozumienia pomocniczości. Mechanizm ten wymusza solidarność jako obowiązek narzucany z góry, a nie oddolnie akceptowany i rozwijany w poczuciu przynależności do wspólnoty. W świetle zasady pomocniczości to państwo ma udzielać pomocy potrzebującym wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego. Jeżeli miałyby to czynić inne, znajdujące się w lepszej sytuacji, samorzady w imię solidarności – to tylko dobrowolnie. Mechanizmy „janosikowego” nie odpowiadają treściom zasad pomocniczości, a ta ich dysfunkcyjność staje się problemem palącym, wymagającym pilnego rozwiązania w obecnej sytuacji kryzysu finansów samorządowych.

² Por. *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2009.

normatywnych jest zasada sprawiedliwości społecznej, sformułowana w art. 2 Konstytucji RP w takim jej rozumieniu, jakie nadało jej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego³. W uzasadnieniu jednego z wyroków Trybunał – którego autorytet orzeczniczy i doktrynalny nie mógł być wówczas, inaczej niż obecnie A.D. 2021, kwestionowany – stwierdził: „Wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, statuujący Rzeczpospolitą jako państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, powinien być [...] odczytywany także na płaszczyźnie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji) oraz wskazanej w preambule Konstytucji zasady solidarności, które nakazują patrzeć na system nie tylko w świetle interesów jednostkowych, ale i ogółu”.

O solidarności nie sposób mówić w oderwaniu od sprawiedliwości – i *vice versa*. Pozostaje ona w ścisłym związku z – najtrudniejszą do treściowej identyfikacji – konstytucyjną wartością i zasadą dobra wspólnego, dekodowaną z art. 1 Konstytucji RP, którą można rozumieć szeroko, jako nadrzędną wartość konstytucyjną – wskazanie, iż państwo powinno być środkiem służącym rozwojowi poszczególnych osób oraz tworzonych przez nie wspólnot: rodziny, dobrowolnych zrzeszeń oraz wspólnot samorządowych – i wąsko, jako wyznacznik obowiązków obywateli i odpowiednik utrwalonej prawnej kategorii interesu publicznego. W tym szerokim rozumieniu zasady dobra wspólnego „podstawowymi zasadami konkretyzującymi dobro wspólne są zasady solidaryzmu i sprawiedliwości społecznej”⁴.

Zasadom solidarności i sprawiedliwości w szerokim polu ich zastosowania poświęcona jest istotna część społecznego nauczania Kościoła katolickiego. W opublikowanej w 2020 roku encyklice *Fratelli tutti* papież Franciszek podkreślił znaczenie solidarności, która „wynika ze świadomości, że jesteśmy odpowiedzialni za słabość innych, dążąc do wspólnego przeznaczenia”, oraz przywołał swoją wcześniejszą wypowiedź: „Solidarność [...] znaczy mówienie i działanie w kategoriach wspólnoty, priorytetu życia wszystkich nad przywłaszczaniem sobie dóbr przez niewielu. [...] Solidarność, pojmowana w swoim najgłębszym sensie, jest sposobem kształtowania historii”⁵. Zdaniem wybitnego prawnika francuskiego Léona Duguity (1859–1928) u podstaw systemu prawa leży zasada „postępuj solidarnie”; uznawał on tym samym zasadę solidarności za podstawową zasadę prawa.

Z tych powodów zastosowania zasady solidarności nie można sprowadzać do łagodzenia, w imię sprawiedliwości społecznej, nadmiernie różnicujących jednostki skutków dozwolonego korzystania z wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności korzystania z prawa własności. **Solidarność jest zasadą ogólną, którą odnieść należy do wszystkich podmiotów prawa, w tym do mających zapewnioną konstytucyjnie samodzielność (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) jednostek samorządu terytorialnego w ich stosunkach wzajemnych, ale też w stosunkach z państwem w znaczeniu ścisłym, czyli z władzą centralną** (ściślej zaś – w stosunkach państwa z jednostkami samorządu). Niższe opracowanie poświęcone jest zastosowaniom zasady solidarności w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

3 Wyrok z 24.10.2005 r., P 13/04, OTK-A 2005/9, poz. 102.

4 Komentarz Piotra Tulei, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 25; stanowisko to zostało przejęte od Marka Piechowiaka.

5 *Encyklika Fratelli Tutti Ojca Świętego Franciszka o braterstwie i przyjaźni społecznej*, § 115–116, https://www.vatican.va/content/francesco/pl/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html.

Zasada pomocniczości jako podstawa określenia miejsca jednostek samorządu terytorialnego w systemie organizacji społeczeństwa

Praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego nie można rozważać bez uwzględnienia innej wartości mającej podstawowe znaczenie dla określenia ich roli i miejsca w systemie władz publicznych i w ogóle organizacji społeczeństwa – bez uwzględnienia zasady pomocniczości.

Zasada ta (jak określano ją dawniej: zasada subsydiarności) w preambule Konstytucji RP została opatrzona komentarzem: „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Chociaż pomocniczość nie jest *explicite* sformułowana w konstytucji RFN, niemiecki Związkowy Trybunał Konstytucyjny wywiódł ją w latach siedemdziesiątych XX wieku z ogólniejszych zasad konstytucyjnych. Z kolei w prawie Unii Europejskiej zasada pomocniczości została sformułowana po raz pierwszy w 1992 roku w traktacie z Maastricht. Ustalając nowe brzmienie art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, potraktowano ją jako dyrektywę dotyczącą podejmowania przez Wspólnotę działania w zakresie jej kompetencji niewyłącznych, tzn. w zakresie, w którym nie ustalono wyłącznej właściwości ani Wspólnoty, ani państw członkowskich. Pomocniczość wprowadzono do preambuły oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, odsyłającego zresztą do art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W preambule była – i jest obecnie w Traktacie o Unii Europejskiej – mowa o woli kontynuowania „procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są jak najbliżej obywatela, zgodnie z zasadą pomocniczości”.

Według obecnego brzmienia Traktatu o Unii Europejskiej (art. 5) zasada pomocniczości odnosi się zarówno do wykonywania wyłącznych kompetencji Unii, zastrzeżonych dla niej w prawie pierwotnym, jak i do kompetencji niewyłącznych („dzielonych”). Przede wszystkim jednak w obecnym stanie prawnym, wynikającym z Traktatu Lizbońskiego, zasada pomocniczości w prawie unijnym jest rozumiana w sposób bliski jej wykładni w prawie krajowym państw członkowskich⁶ oraz – tyle że występuje ona tam w sposób opisowy, bez użycia nazwy – w tak ważnym dokumencie powstałym w ramach Rady Europy, jak Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.)⁷. Karta, o czym się u nas rzadko pamięta, obejmuje nie tylko jednostki samorządu lokalnego (czyli gminy i powiaty), ale również jednostki samorządu regionalnego (województwa). **Pomocniczość jest opisana w szczególności w art. 4 ust. 2 i 3 Karty: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”.**

Trybunał Sprawiedliwości UE jeszcze przed Traktatem Lizbońskim uznał zasadę pomocniczości za odnoszącą się także do państw członkowskich Unii, bez względu na to, czy jest ona formalnie w nich deklarowana – ponieważ stanowi składnik „wspólnej tradycji konstytucyjnej”. Jak na „tradycję”, została ona po raz pierwszy sformułowana stosunkowo niedawno – jak wiadomo, nastąpiło to w ogłoszonej przez Piusa XI encyklice *Quadragesimo anno* z 1931 roku. Jest to zasada zarówno doktrynalna, jak i prawna – rangi konstytucyjnej, traktatowej i w wielu państwach europejskich – także ustawowej.

⁶ Tyle że chodzi tu o klasyczne, czyli wertykalne, rozumienie zasady pomocniczości, obecnie występujące obok nowszej interpretacji horyzontalnej, pozostającej poza zakresem niniejszego opracowania.

⁷ Por. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP*. Art. 15, 16, 163–172, Warszawa 2020, s. 41 i n.

Cel i ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szersze doktrynalne przedstawienie zasady pomocniczości – której zresztą poświęcono wystarczająco wiele pozycji literatury, ale która też, co trzeba zaznaczyć, nie jest nazbyt często właściwie rozumiana, zwłaszcza przez część środowisk politycznych.

Ograniczyć się zatem można do stwierdzenia, że omawiana zasada wynika z personalistycznej koncepcji człowieka – osoby obdarzonej przyrodzoną godnością: wolnej i odpowiedzialnej za swoje działania i zaniechania, ale zarazem żyjącej w zorganizowanym społeczeństwie, względem którego ma ona prawa, lecz także obowiązki. Istota ludzka odpowiada za zaspokojenie swoich potrzeb życiowych, ale zarazem, w przypadku gdy mimo podejmowanych prób nie jest w stanie rozwiązać określonych problemów, powstaje obowiązek udzielenia jej pomocy przez odpowiednie (posługując się językiem encyklik) „społeczności”, które mogą skutecznie takiej pomocy udzielić. Na społeczeństwo składa się wiele szczebli „społeczności”: od społeczności najniższej, którą stanowi rodzina, do społeczności państwowej, a obecnie także ponadpaństwowej w postaci Unii Europejskiej. „Społeczności niższe” funkcjonują w ramach społeczeństwa obywatelskiego; natomiast „społeczności wyższe” stanowią kolejne szczeble systemu władz publicznych, poczynając od gminy, kończąc już nie tylko na państwie w ścisłym znaczeniu tego terminu, ale i na Unii Europejskiej.

„Pomocnicza interwencja państwa” może i powinna następować wówczas, gdy określone problemy jednostkowe i zbiorowe nie mogą być rozwiązane ani siłami społeczeństwa obywatelskiego, ani przez instytucje samorządowe działające w ramach wytyczonego przez zasadę pomocniczości pionowego podziału władzy, którego operacyjny instrument stanowi zasada decentralizacji – *explicite* wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Istotnym prawnym aspektem zasad pomocniczości i decentralizacji są dwa domniemania zadań: samorządu terytorialnego we wszystkich sprawach „niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (art. 163 Konstytucji RP) oraz gminy w obrębie samorządu – „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 164 ust. 3).

Przeciwieństwem wertykalnie ujmowanej zasady pomocniczości jest etatyzm połączony z centralizmem. Etatyzm i centralizm sprzeciwiają się nie tylko zasadzie pomocniczości i – z istoty swojej – zasadzie decentralizacji, lecz także zasadzie dobra wspólnego. Nie oznacza to, że zwolennicy etatyzmu i centralizmu nie posługują się terminem „pomocniczość” – rozumieją go jednak w sposób odmienny od przyjętego zarówno w społecznym nauczaniu Kościoła, jak i w dokumentach konstytucyjnych, prawnymi międzynarodowych i europejskich. W ich ujęciu to nie państwo ma pomagać obywatelom oraz ich „społecznościom niższym” oraz wspólnotom samorządowym, gdy nie są w stanie rozwiązywać stojących przed nimi problemów, ale to obywatele i wszystkie niższe „społeczności” mają pomagać państwu w realizowaniu jego misji rządzenia społeczeństwem.

Takie opaczne rozumienie pomocniczości w oczywisty sposób rzutuje na niewłaściwe rozumienie solidarności – jako obowiązku wspomaganie tych, którzy sobie nie radzą, narzucanego z góry, a nie moralnie akceptowanego i rozwijanego w poczuciu przynależności do węższej czy szerszej wspólnoty, w tym w odniesieniu do przedmiotu niniejszego opracowania, czyli do wspólnoty jednostek samorządu terytorialnego.

Pomoc udzielana przez jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu

W preambule Konstytucji RP mowa o współdziałaniu władz – w ramach wskazania innych wartości i zasad, na których opierają się zawarte w ustawie zasadniczej „prawa podstawowe dla państwa”: poszanowania wolności i sprawiedliwości, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości. Współdziałanie

władz stanowi drugą, konieczną stronę prawidłowego realizowania zasady podziału władz, o której mowa w art. 10 Konstytucji RP. Tak jak nie można wąsko rozumieć zasady podziału władz jako odnoszącej się wyłącznie do stosunków między organami władzy centralnej, potrzeba bowiem należytego ukształtowania już wspomnianego pionowego podziału władzy, tak nie można wąsko rozumieć zasady współdziałania władz, obejmuje ona bowiem stosunki między organami wszelkich władz publicznych, w tym między państwem i w ogóle samorządem terytorialnym oraz w obrębie samorządu.

Ogólna możliwość – nie obowiązek – współdziałania między jednostkami samorządu jako droga realizacji wykonywania ich zadań publicznych została, jeżeli chodzi o podstawowe ustrojowe ustawy samorządowe, sformułowana *explicite* jedynie w ustawie o samorządzie gminnym (art. 10 ust. 1). Jednocześnie w tej ustawie, niezależnie od stworzenia podstawy do tworzenia związków międzygminnych (art. 64–73a) i stowarzyszeń (art. 84–84a) oraz zawierania porozumień w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych (art. 74), bezpośrednio po ogólnym przepisie o możliwości współdziałania wskazano jedną z form czy formuł współdziałania: „gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie lub innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej” (art. 10 ust. 2). Podobne formuły dotyczące udzielania pomocy – materialnie i językowo ściśle związane z realizacją zasady pomocniczości, a jednocześnie mające za sobą przesłanki o charakterze solidarnościowym – wprowadzono, obok skądinąd mniej rozbudowanych przepisów dotyczących innych form współdziałania, do obydwóch pozostałych podstawowych ustaw ustrojowych:

- „powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej” (art. 7a ustawy o samorządzie powiatowym),
- „województwa mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej” (art. 8a ustawy o samorządzie województwa; szczególna redakcja tego przepisu powoduje wątpliwości, czy obejmuje on również związki i stowarzyszenia jednostek samorządu⁸).

Należy podkreślić, że są to formy dobrowolne. Dotyczy to również innych formuł współdziałania; przepis art. 64 ustawy o samorządzie gminnym, przewidujący możliwość nałożenia obowiązku utworzenia związku międzygminnego w drodze ustawy, budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 172 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji, gdzie mowa o prawie jednostek samorządu do zrzeszania się i o ustawowym unormowaniu zasad, na jakich jednostki mogą korzystać z tego prawa. Wydaje się, że dobrowolność najlepiej odpowiada moralnemu wymiarowi zasady solidarności i zarazem realizuje istotny aspekt zasady pomocniczości – która „dopuszcza udzielanie pomocy, gdy zadania przerastają siły danej jednostki, ale pomoc następuje zwykle na prośbę zainteresowanych”⁹.

Organ stanowiący jednostki udzielającej pomocy wyznacza zakres tej pomocy (art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych), a następnie konieczne jest podpisanie umowy (art. 220 i 250 tej ustawy), co podkreśla cywilnoprawny, a nie administracyjnoprawny, charakter dotyczących jej stosunków prawnych. Orzecznictwo sądownoadministracyjne dopuszcza przy tym udzielanie na tej zasadzie pomocy jednostkom samorządu innych państw, w szczególności graniczących z Polską¹⁰.

8 Komentarz Rafała Kopania, w: *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 899.

9 I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 147–148.

10 Komentarz Iwony Ścieszki, w: *Ustawy samorządowe...*, s. 168.

Pomoc udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego w różnych ich konfiguracjach podmiotowych, niezależnie od ich usytuowania w systemie władz publicznych, trafnie uznaje się za „wartość dopełniającą prawną instytucję współdziałania w samorządzie terytorialnym”¹¹. Oznacza to, że dzięki tej pomocy następuje realizowanie zarówno zasady pomocniczości, jak i zasady solidarności z innymi wspólnotami samorządowymi¹². Wspólnota samorządowa – o czym należy stale pamiętać – to nie twór abstrakcyjny czy biurokratyczny element struktury władz publicznych, lecz „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego” (art. 16 ust. 1 Konstytucji RP) Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącej dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji).

Mechanizmy wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego – „janosikowe”

W Europejskiej Konwencji Samorządu Lokalnego znajduje się – szczególnie istotne z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania – postanowienie dotyczące finansów samorządowych, które nie ma odpowiednika w Konstytucji RP, mimo że zasadniczo przejęła ona treści Karty także w tej materii. W art. 9 ust. 5 stwierdza się: „Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych”.

Postanowienie to oznacza **niewątpliwą dopuszczalność funkcjonowania – odgórnie ustalonych i tym samym przymusowych – mechanizmów wyrównywania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, dokonywanych poprzez transferowanie środków służących wyrównywaniu sytuacji dochodowej uboższych jednostek**. Za takim mechanizmem przemawiać będą względy solidarności i sprawiedliwości społecznej. Sformułowania powołanego postanowienia Karty odczytuje się jednak w sposób przyznający **pierwszeństwo redystrybucji pionowej – z budżetu państwa do jednostek samorządu – przed redystrybucją poziomą, tj. między jednostkami samorządu, w szczególności jednostkami tego samego poziomu**. Redystrybucja pionowa jest w ustawodawstwie państw europejskich zasadą powszechną¹³. **Widziane w świetle zasady pomocniczości, to właśnie państwo ma udzielać pomocy jednostkom samorządu terytorialnego potrzebującym wsparcia. Natomiast jeżeli mają to czynić jednostki samorządu terytorialnego, wynikać to może jedynie z zasady solidarności; ta jednak wymaga odpowiedniego zaangażowania o charakterze moralnym**.

Z kolei Ustawa z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 38) zawiera przepisy, z których wyraźnie wynika preferowanie przez ustawodawcę redystrybucji poziomej¹⁴. Instrumentem redystrybucji są wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz wpłaty na część regionalną subwencji dla województw. Wpłaty te uznaje się za wyraz – niewłaściwie jednak realizowanej – zasady solidarności pomiędzy bogatszymi i uboższymi jednostkami samorządu.

11 Tak w tytule artykułu M. Ofiarskiej, *Pomoc udzielana przez jednostki samorządu terytorialnego jako wartość dopełniająca prawną instytucję współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, nr 1.

12 M. Ofiarska, *Pomoc...*, s. 101 i 113. Por. także W. Gonet, *Zakres i formy udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego wzajemnej pomocy finansowej – zarys problematyki*, w: *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, red. I. Mirek, T. Nowak, Łódź 2013.

13 A. Młynarczyk, *Zmiany w systemie wyrównywania dochodów samorządu województw*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 3, s. 82 i n.

14 Por. H. Izdebski, *Funkcjonowanie wpłat na subwencję ogólną („janosikowe”) z punktu widzenia finansów m.st. Warszawy i województwa mazowieckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 11.

Orzeczenie z roku 2019 i uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, iż przyjęty mechanizm stanowi realizację zasady zrównoważonego rozwoju – wskazujący na takie rozumienie tej zasady, jaką przyjmuje część środowisk politycznych, lecz nie jaka jest przyjęta i w doktrynie prawniczej, i w języku prawnym¹⁵ – nie powoduje potrzeby odstąpienia od ustalonego określenia „janosikowe”, wyrażającego zarazem krytyczne nastawienie wobec przyjętych rozwiązań. Oficjalna niechęć wobec nazwy „janosikowe” – jako określenia pozostającego w związku z solidarnością i sprawiedliwością społeczną, ale w ich wypaczonej postaci – nie jest zresztą, co warto zauważyć, zjawiskiem nowym. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w latach 2012–2013 w wyniku połączonych wniosków rad m.st. Warszawy oraz Krakowa dotyczących przymusowych wpłat gmin i powiatów przedstawiciele Ministerstwa Finansów podnosili, że nazwa „janosikowe” jest niewłaściwa, bowiem instytucja wpłat została wprowadzona nie w celu wyrównywania poziomu dochodowego jednostek samorządu, lecz dla zrównoważenia jednocześnie wprowadzonych od 2004 roku zmian w kwalifikowaniu określonych zadań i podwyższenia udziału jednostek samorządu w ogólnopaństwowych podatkach dochodowych. Wyjaśnienie to o tyle nie ma znaczenia, że w teorii wykładni prawa ogólnie przyjmuje się, iż dekoduje się hipotetyczną wolę ustawodawcy aktualnego, a nie, choćby nawet rzeczywiście, wolę ustawodawcy historycznego. Określenie „janosikowe” może w pełni odpowiadać tej hipotetycznej woli aktualnego ustawodawcy.

W wyroku z 31 stycznia 2013 roku, odnoszącym się do powołanych wniosków rad m.st. Warszawy oraz Krakowa¹⁶, Trybunał Konstytucyjny uznał, że – relatywnie łagodna – redystrybucja dotycząca bogatszych gmin i – radykalna – redystrybucja dotycząca powiatów, mimo że wadliwie unormowana przez ustawodawcę (TK wykazał te wady w wydanym bezpośrednio potem postanowieniu sygnalizacyjnym¹⁷), nie ma takiego charakteru, aby upoważnić do uznania przepisów art. 29 (dotyczącego gmin) i art. 30 (dotyczącego powiatów) ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za niezgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji RP w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Powodem był brak udowodnienia naruszenia zasady adekwatności dochodów jednostek samorządu do kosztów wykonywania przez nie zadań publicznych. To, co było niemożliwe do udowodnienia w odniesieniu do gmin i powiatów, okazało się jednak możliwe w odniesieniu do redystrybucji między województwami. Sejmik województwa mazowieckiego – jako w praktyce jedyne województwo będące płatnikiem netto „janosikowego” – wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego. W rezultacie w wyroku z 4 marca 2014 roku¹⁸ Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność art. 31 i art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu z art. 167 ust. 1 i 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim przepisy te nie gwarantują województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

Skutkiem wyroku nie było jednak dokonanie systemowych zmian w odniesieniu do „janosikowego”, lecz jedynie czasowe – najpierw do 2016, następnie do 2019 i wreszcie do 2021 roku – złagodzenie

15 Wyrok z 6.03.2019 r., K 18/17, OTK-A 2019, poz. 10, LEX nr 2627588.

16 K 14/11, OTK-A 2013/1, poz. 7, LEX nr 1264299. „Janosikowe” w wydaniu ustawy z 2003 r. już wcześniej było przedmiotem orzekania TK – zob. wyroki: z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006/7, poz. 86, LEX nr 198685, oraz z 19.12.2007 r., K 52/05, OTK-A 2007/11, poz. 159, LEX nr 322827.

17 Postanowienie TK z 26.02.2013 r., S 1/13, OTK-A 2013/2, poz. 22, LEX nr 1312888. Przedmiotowa redystrybucja została określona jako dysfunkcyjna. Jak stwierdził TK, nie zapewnia ona korekty potencjalnych źródeł dochodów ani wydatków, opiera się na selektywnym doborze zarówno płatników, jak i beneficjentów, zwłaszcza w przypadku powiatów te same jednostki samorządu, wbrew samej istocie korekty, czyniąc płatnikami i beneficjentami. Zauważyć również trzeba, że przy ustalaniu wysokości wpłat bierze się pod uwagę stan dochodów sprzed dwóch lat, co ma szczególne znaczenie w sytuacji ich spadku – wynikającego z działania czynników zarówno zewnętrznych (koniunktura, epidemia), jak i zależnych od ustawodawcy (zmniejszanie obciążeń podatkami PIT i CIT, udział w których stanowi poważną część dochodów samorządowych), a, być może, także polityka „zagliwienia” samorządów.

18 K 13/11, OTK-A 2014/3, poz. 28, LEX nr 1436061.

obciążeń województwa będącego płatnikiem netto¹⁹. Ponadto 6 marca 2019 roku Trybunał (przez niektórych określany jako „neo-Trybunał”) wydał wyrok²⁰, w którym zajął się odrębnym aspektem „janosikowego”, mianowicie sytuacją, kiedy gmina, z przyczyn niezależnych od niej (a wynikających np. z błędnego wyliczenia Ministerstwa Finansów), otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty „janosikowego” w kwocie wyższej od należnej; przepis art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ogólnie pozbawiał jednostkę samorządu możliwości odzyskania nienależnej kwoty. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w odniesieniu do takiej sytuacji powołany przepis jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Niewielką czasową ulgę we wpłatach „janosikowego” wprowadzono następnie w ramach ustawodawstwa „antykoronawirusowego”.

Mimo że także w ostatnio wydanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził potrzebę bardziej systemowego, a nie punktowego, rozwiązania problemu poziomej redystrybucji dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego, ustawowe przedłużenie tymczasowego rozwiązania dotyczącego „janosikowego” wojewódzkiego, proste ustawowe uwzględnienie treści powołanego wyroku z 6 marca 2019 roku, jak również połowiczność ulgi „koronawirusowej” wskazują na **brak zarówno koncepcji, jak i woli wypracowania takiego rozwiązania**, koniecznego do realizowania konstytucyjnych zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego²¹.

O ile mechanizmy udzielania dobrowolnej pomocy między jednostkami samorządu terytorialnego w pełni odpowiadają treściom zasad pomocniczości i solidarności, o tyle mechanizmy „janosikowego” uznać należy za dalekie od tych zasad. Warto podkreślić, że powodem nie jest brak bezpośredniego umocowania tych mechanizmów w Konstytucji, lecz, z jednej strony, wskazane odstępnie od treści dekodowanych z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, znajdujących przy tym odzwierciedlenie w wielu państwach europejskich, a z drugiej strony – zasadnicze wady konstrukcyjne, powodujące dysfunkcyjność, która staje się coraz bardziej odczuwalna wobec nabierającej cech chroniczności sytuacji kryzysu finansów samorządowych, niezawinionego przez samorząd terytorialny.

Hubert Izdebski – profesor w SWPS Uniwersytecie Humanistycznospołecznym (Wydział Prawa), wieloletni dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek korespondent Polskiej Akademii Nauk. Adwokat, radca prawny (w Spółce Prawniczej I&Z s.c. w Warszawie). Redaktor naczelny miesięcznika „Samorząd Terytorialny”. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego.

¹⁹ Ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: z 5.08.2015 r. (Dz.U. poz. 1293) i z 14.09.2016 r. (Dz.U. poz. 1609) i z 11.09.2019 r. (Dz.U. poz. 1951).

²⁰ K 18/17, OTK-A 2019, poz. 10, LEX nr 2627588.

²¹ Por. B. Ślemp, *O (nie)wykonaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących mechanizmu wyrównania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego – analiza konstytucyjna*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 4.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Agnieszka Łodzińska

Warszawa 2021

ISBN 978-83-66543-77-5