dr Krzysztof Radzikowski

Katedra Prawa Finansowego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

# Finansowa walka państwa z samorządem terytorialnym (zagadnienia prawne)

Punktem wyjście mojego wystąpienia jest konstatacja, że musimy umieć mówić wprost o niekorzystnych czy wręcz patologicznych zjawiskach w sferze finansów publicznych, jakie wszyscy obserwujmy w ostatnich latach, i to niezależnie od sympatii politycznych, gdyż inaczej tracimy wiarygodność jako badacze i dydaktycy/wychowawcy kolejnych pokoleń prawników. Powinniśmy umieć zdefiniować i nazwać nowe zjawiska a także dokonać ich oceny w świetle zasad konstytucyjnych i postulatów nauki. W największym skrócie mamy do czynienia z porzuceniem tradycyjnego modelu gospodarki podatkowo-budżetowej na rzecz funduszowo-opłatowej oraz marginalizacje finansową samorządu terytorialnego. Kolejne zmiany legislacyjne podważają system dochodów własnych jst, rośnie natomiast znaczenie mechanizmów subwencyjnych i dotacyjnych, rozdzielanych według uwarunkowań ściśle politycznych (tzw. klientelizm polityczny stanowiący jedną z istotnych patologii społecznych).

Celem wystąpienia jest ocena ustawodawstwa dotyczącego finansów samorządy terytorialnego w świetle standardów konstytucyjnych (ograniczam się do gmin jako podstawowych jst, obarczonych największą liczbą zadań publicznych oraz wymagających największych nakładów finansowych i zasobów majątkowych).

Stosuję metodę dogmatyczną (analiza przepisów prawa wraz z orzecznictwem) oraz ekonomiczną analizę prawa (skutki społeczno-gospodarcze).

Naturalną tendencją silnej władzy państwowej jest deprecjacja ośrodków od niej niezależnych i uzależnienie ich od siebie w sposób bezpośredni lub choćby pośredni, w tym finansowy. Tendencja ta determinuje zmiany legislacyjne i praktykę funkcjonowania jst w aspekcie organizacyjno-finansowym: zwiększanie zadań z jednoczesnym zmniejszaniem ograniczaniem finansowania (przynajmniej od 2015 r. w warunkach politycznego konfliktu państwa z samorządem terytorialnym, zwłaszcza z gminami wielkomiejskimi).

Wśród interesujących mnie zmian legislacyjnych można wyróżnić: 1) bezpośrednio nakierowane na finanse jst oraz 2) wywołujące uboczny wpływ na finanse jst. Szczególnie interesująca jest druga grupa, zwłaszcza gdy łączy się z populistycznym przekazem propagandowym o działaniu na korzyść społeczeństwa a omawiany skutek pozostaje ukryty przed opinią publiczną. Sztandarowy przykład stanowi tzw. Polski Ład: którego zasadniczym skutkiem jest zmniejszenie dochodów jst tytułem udziału w PIT o ok. 13 mld zł rocznie, podczas gdy ubytek dochodów budżetu państwa o ok. 10 mld zł rocznie został zrekompensowany wzrostem dochodów NFZ o ok. 8 mld zł i stałym wzrostem dochodów z podatków pośrednich: przede wszystkim VAT i akcyzy, w których nie partycypują jst (dane liczbowe za: Oceną Skutków Regulacji, załącznik do druku sejmowego VIII.1531, dane te okazały się zaniżone). Mechanizmy rekompensujące ubytek dochodów uderzają w gminy wielkomiejskie (część rozwojowa subwencji ogólnej): 1837 gmin uzyskuje środki większe niż oszacowana utrata ich wpływów z PIT, w niektórych przypadkach są to środki znacząco wyższe (w przypadku rekordowych gmin wiejskich są to kwoty nawet 20-krotnie wyższe niż poniesiona strata), natomiast niezrekompensowane dochody ma 640 gmin, zaś współczynnik zastąpienia spada wraz ze wzrostem liczby mieszkańców (w przypadku m. st. Warszawy oscyluje ok 15%). .

Ustawodawca narusza konstytucyjne gwarancje samodzielności finansowej samorządu terytorialnego oraz zasadę adekwatności, niemniej funkcjonalny brak sądownictwa konstytucyjnego nie pozwala w obecnych uwarunkowaniach politycznych na ich podważenie.

Badane zmiany legislacyjne, w szczególności przykład Polskiego Ładu, pozwalają na redefinicję relacji władzy i obywatela: kładą kres postrzeganiu władzy publicznej jako jednolitej całości o zbieżnych interesach, które przeciwstawiamy indywidualnym interesom obywatela czy przedsiębiorcy. W miejsce tradycyjnej dychotomii rysuje się wyraźna triada interesów państwa, samorządu terytorialnego i obywatela/przedsiębiorcy, gdzie zdecydowanie dominuje władza państwowa dysponująca siłą ustawy, której podporządkowane są pozostałe podmioty.