

# Mieliśmy zaufanie do Trybunału

Chcieliśmy zadać kluczowe pytania dotyczące konstytucyjnej ochrony stabilności finansów jednostek samorządu terytorialnego. Zależało nam na merytorycznym rozpatrzeniu sprawy. Nie mogliśmy jednak pozwolić na orzekanie w pośpiechu, bez analizy nadesłanych stanowisk i z naruszeniem praw procesowych stron – mówi o wycofaniu wniosku z Trybunału Konstytucyjnego dr Tomasz Zalasinski, konstytucjonalista, radca prawny z kancelarii DZP.

Rozmawia: Andrzej Gniadkowski

*28 lutego Trybunał Konstytucyjny miał rozpatrzyć połączoną skargę sześciu jednostek samorządu terytorialnego (sygnatura 24/14). Dotyczyła ona systemowego niedofinansowania zadań zleconych samorządów. Podmiotem inicjującym postępowanie były rady miast w Koźuchowie, Kolsku, Nowej Soli, Bytomiu Odrzańskim, Rada Gminy Siedlisko oraz Rada Powiatu Nowosolskiego. Trybunał Konstytucyjny miał rozpoznać połączone wnioski w składzie: Piotr Pszczółkowski – przewodniczący, Leon Kieres – sprawozdawca, Zbigniew Jędrzejewski, Julia Przyłębska, Mariusz Muszyński (dołączony do składu w miejsce Marka Zubika, który był wyznaczony pierwotnie). Skarga została jednak wycofana z Trybunału przez wnioskodawców tuż przed rozprawą.*

**Demonstracja polityczna czy kalkulacja prawna? O co chodziło z wycofaniem wniosku?**

Działania podjęte przez samorządowców były dalekie od demonstracji politycznej, brak tu także szczególnie skomplikowanej kalkulacji prawnej. Chodziło wyłącznie o zachowanie minimalnych standardów rzetelnego procesu i sprawiedliwości proceduralnej. Wnioskodawcy zostali postawieni przez Trybunał Konstytucyjny w sytuacji, w której – biorąc pod uwagę znaczenie zawisłego przed Trybunałem zagadnienia prawnego i konieczność jego rzetelnej analizy – nie było innego wyjścia, jak wycofać wnioski.

**Na czym polegał problem?**

Żeby lepiej to zrozumieć, musimy cofnąć się do genezy wniosku i dokładnie prześledzić jego historię. Pomyślowcą wystąpienia do Trybunału był śp. prof. Michał Kulesza. Wnioski o kontrolę konstytucyjności prawa zostały złożone przez sześć jednostek samorządu terytorialnego jeszcze na początku 2014 r., ale poprzedzone były kilkoma latami badań i miesiącami ciężkiej pracy zarówno kancelarii DZP, którą reprezentuję, jak i urzędników jednostek samorządów, które wystąpiły z wnioskami. Nasza teza była taka: sposób finansowania zadań samorządu terytorialnego jest ułomny. Wiele ustaw nakłada na samorządy zadania nie martwiąc się o koszty ich realizacji. Ze strony ustawodawcy za każdym razem pojawia się tłumaczenie, że samorządy otrzymują subwencję i właściwy udział w podatkach, który zapewnia im odpowiednie dochody. W ten sposób samorządy cały czas są w sposób niekontrolowany dociążane kosztami nowych zadań, na które w świetle Konstytucji RP powinny otrzymać środki. Przewodzone w ramach projektu badania udowodniły, że skala zjawiska jest tak wielka, że już w tej chwili mamy do czynienia z bardzo dużym deficytem finansowym jednostek samorządu. W badaniach kondycji finansowej JST swoją wiedzą i doświadczeniem wsparli nas dr Michał Bittner i dr Jacek Sierak z Uniwersytetu Warszawskiego. Z punktu widzenia prawnego

ideę wniosku opracowaliśmy pod kierunkiem prof. Michała Kuleszy, konsultując się ze Związkiem Miast Polskich i Związkiem Powiatów Polskich. Wytypowaliśmy listę ustaw, które od 2002 r. nakładają na samorządy nowe zadania bez zapewnienia adekwatnego finansowania.

**Ale wnioski w sprawie niedofinansowania zadań były już przez samorządy składane. Bez większego efektu. Skąd nadzieja, że tym razem będzie inaczej?**

Mimo wszystko był to wniosek precedensowy. Rzeczywiście, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat braku zapewnienia w ustawach odpowiedniego finansowania zadań nakładanych na samorząd. Zwykle jednak samorządowcy skarżyli jedną ustawę. Trybunał odpowiadał, że nie ma finansowania, ale dodawał: macie inne źródła, sytuacja nie zagraża wypełnianiu innych zadań, poradzicie sobie. Następnie uznawał, że dana ustawa jest zgodna z Konstytucją RP. Zamierzaliśmy objąć problem systemowo, wskazując różne zadania, które nie zostały prawidłowo dofinansowane, a także źródło problemu, jakim w naszej ocenie są przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stąd każdy z wniosków składał się z dwóch elementów: po pierwsze, skarżyliśmy generalnie sposób finansowania zadań, który nie zapewnia ich adekwatnego finansowania, a po drugie, wskazywaliśmy przykłady konkretnych ustaw (od ochrony zwierząt, po pieczę zastępczą), które obrazują skutki finansowe dla samorządu wywołane przyjęciem takiego sposobu finansowania. Wnioski złożyły także różne jednostki samorządu (gmina miejska, wiejska, powiat), by pokazać różnice w kosztach realizacji tych samych zadań. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie mógł powiedzieć, że to przypadek jednostkowy, z którym samorząd sobie poradzi. Z naszych badań wynika, że ustaw nakładających na samorząd zadania bez ich adekwatnego finansowania jest około pięćdziesięciu. Z tej grupy wyłoniliśmy kilka przykładów o największym wpływie na budżety JST. Zdecydowaliśmy się tylko nie kwestionować ustaw dotyczących oświaty i ochrony zdrowia.



Fot. Kancelaria DZP

Jaki miał być skutek zakwestionowania ustawy przez Trybunał?

Najważniejsza była kwestia oceny konstytucyjności systemowej regulacji zasad finansowania samorządu zawartej w ustawie o dochodach samorządu. Wniosek stawiał w istocie pytanie, czy w świetle Konstytucji RP dopuszczalne jest stabilizowanie budżetu państwa kosztem destabilizowania budżetów samorządów? Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że stabilność budżetu państwa jest wartością konstytucyjną, której ochrona może uzasadniać ograniczenia praw i wolności obywatelskich. Inaczej jednak jest w przypadku samorządu, którego stabilność budżetowa również jest wartością konstytucyjną. W świetle Konstytucji RP ochronie podlega bowiem stabilność finansów publicznych, na którą składa się zarówno budżet państwa, jak i budżety samorządów terytorialnych. Reasumując: najważniejsza dla nas była ocena konstytucyjności aktualnego systemu finansowania zadań. Zależało nam, by Trybunał rozważył ją przez pryzmat kolizji wartości związanych ze stabilnością budżetu państwa i stabilności budżetu JST, i przyznał, że obecny system jest ułomny i należy go zmienić. Zależało nam także na stwierdzeniu – mającym pokrycie wprost w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP – że zmiany w zakresie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Gdy bowiem spojrzysz się na ustawodawstwo ostatnich 10 lat, to widać, że skala niedofinansowania zadań samorządu stwarza istotne ryzyko zapaści finansowej samorządów. Chciałbym także podkreślić, że stawiając zarzuty, formułowaliśmy je w sposób zakresowy, ograniczający się wyłącznie do sposobu finansowania zadań z budżetu państwa. Samorząd bynajmniej nie uchyla się od ich realizacji. Postawienie zarzutu naruszenia Konstytucji RP w ten właśnie sposób pozwala ograniczyć skutki orzeczenia TK wyłącznie do kwestii relacji finansowej samorządu z budżetem państwa, bez wpływu na ciągłość realizacji tych zadań przez samorząd w interesie obywateli tworzących wspólnotę samorządową.

**Czyli zależało wam, aby Trybunał Konstytucyjny uznał, że stabilność**

**budżetów JST zasługuje na taką samą ochronę jak budżet państwa?**

Zależało nam, by rzetelnie i obiektywnie ocenił podnoszone przez wnioskodawców problemy konstytucyjne. W naszej ocenie stabilność finansów samorządu terytorialnego podlega co najmniej takiej samej ochronie konstytucyjnej, jak stabilność budżetu państwa. Co więcej, można zastanawiać się, czy konstytucyjna ochrona stabilności budżetów samorządowych nie jest silniejsza.

**Nasz wniosek o odroczenie nie został uwzględniony. Zostaliśmy poinformowani, że rozprawa rozpocznie się w terminie niezależnie od okoliczności. Nie można było jednak pozwolić, by tak ważna sprawa była rozpatrywana bez rzetelnej analizy materiału dowodowego i z naruszeniem podstawowych standardów sprawiedliwości proceduralnej.**

**Dlaczego?**

Gdy spojrzymy do preambuły oraz przepisów art. 16 i art. 163–172 Konstytucji RP widać, że konstytucja gwarantuje samorządowi terytorialnemu niezależność, domniemanie kompetencji w zakresie spraw niezastrzeżonych dla innych podmiotów publicznych, odpowiedni do zadań udział w finansach publicznych, a także preferuje – zgodnie z zasadą pomocniczości – szczególną ochronę tych podmiotów publicznych, które są najbliższe obywatelowi.

**Co się działo z wnioskiem pomiedzy 2014 rokiem, gdy został złożony, a końcem lutego 2017 r., gdy miał być rozpatrzony?**

Przeszedł wstępną kontrolę formalną. Po jej zakończeniu wnioskodawcy przedstawili Trybunałowi szczegółowe wyliczenia finansowe dotyczące kosztów realizacji zadań zakwestionowanych we wnioskach. Zgodnie z procedurą wnioski zostały następnie wysłane do uczestników postępowania

w celu zajęcia stanowiska (Prokurator Generalny, Sejm RP i Rada Ministrów). W 2015 roku swoje stanowisko nadesłał Prokurator Generalny. Od tego czasu oczekiwaliśmy na stanowisko Sejmu RP i Rady Ministrów.

**Czyli przewlekłość sprawy nie była tylko winą TK?**

Sprawa K 24/14 była jedną z najdłuższych rozpatrywanych spraw w Trybunale Konstytucyjnym. Od wpłynięcia wniosków do wyznaczenia terminu rozprawy minęły trzy lata. Nie dziwiło nas to, gdyż rozważenie problemu konstytucyjnego postawionego we wnioskach, zwłaszcza z uwagi na jego znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego, wymagało czasu. Trybunał był tutaj uzależniony od uczestników postępowania, którzy – co jest w pełni zrozumiałe – potrzebowali odpowiedniego czasu na przygotowanie stanowisk. Sprawa wymagała szczególnej uwagi i rzetelnej analizy. Z akt sprawy wynika, że TK kilkakrotnie zwracał się do Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska, a ta wносиła o wydłużenie terminu na jego nadesłanie z uwagi na szczególną zawikłość sprawy. Na początku 2017 r. otrzymaliśmy informację o wyznaczeniu terminu rozprawy na 28 lutego 2017 r. W tym czasie nadal nie było jednak stanowisk Sejmu i Rady Ministrów. Wyznaczenie terminu przyjęliśmy z satysfakcją. Wnioskodawcy czekali na ten moment trzy lata. Biorąc pod uwagę upływ czasu, postanowiliśmy przedstawić Trybunałowi zaktualizowany materiał dowodowy w postaci wyliczeń kosztów realizacji zakwestionowanych przez nas zadań. Materiały te zostały niezwłocznie wysłane do TK. Rozprawa miała się odbyć we wtorek 28 lutego br. Dwa dni robocze przed terminem rozprawy (czwartek 23 lutego) otrzymaliśmy niemal sturonicowe stanowisko Sejmu RP. Jego analiza i ustosunkowanie się do zawartych w nim tez wymagało czasu, w szczególności na weryfikację danych finansowych. Z uwagi na konieczność zagwarantowania praw procesowych stron, a także potrzebę zapoznania się ze stanowiskiem Sejmu RP zarówno przez wnioskodawców, jak i Trybunał Konstytucyjny, spodziewaliśmy się, że termin rozprawy może zostać odroczone. Pomimo ograniczeń czasowych postanowiliśmy w miarę

możliwości poddać stanowisko Sejmu RP analizie i przygotowaliśmy się do rozprawy. Przesłaliśmy także do Trybunału informację dotyczącą osób mających uczestniczyć ze strony wnioskodawców w rozprawie.

**Dzień przed terminem nadeszła kolejna informacja...**

W dzień poprzedzający rozprawę miały miejsce dwa bardzo istotne fakty. Po pierwsze, późnym popołudniem otrzymaliśmy stanowisko Rady Ministrów. Nie było tak obszerne, jak stanowisko Sejmu, ale zawierało dane finansowe o kluczowym znaczeniu dla rzetelnego rozpatrzenia sprawy. Po drugie, w przeddzień rozprawy dokonano zmiany składu orzekającego, do którego dołączono sędziego, który nie znał sprawy i dotąd w niej nie uczestniczył. Biorąc pod uwagę, że kluczowe dla sprawy stanowiska Sejmu i Rady Ministrów zostały doręczone wnioskodawcom w terminie uniemożliwiającym rzetelne przygotowanie się do rozprawy, a także zmiany w składzie orzecznym i związaną z tym konieczność wdrożenia się do sprawy przez nowego sędziego, termin rozprawy w sposób oczywisty powinien zostać odroczone z urzędu. Z ostrożności procesowej przygotowaliśmy jednak własny wniosek o odroczenie terminu, który – wraz z wnioskiem o wyłączenie sędziego, który został w przeddzień rozprawy dołączony do składu – złożylimy rano w dniu rozprawy. Argumentowaliśmy w nim, że poziom skomplikowania sprawy, wymagającej nie tylko wiedzy prawniczej, ale także z zakresu rachunkowości i finansów publicznych, wymaga zapewnienia warunków sprzyjających wnikliwej i poważnej analizie prawnej zagadnienia konstytucyjnego zawisłego przed Trybunałem Konstytucyjnym, oraz że termin przedstawienia stanowisk przez Sejm i Radę Ministrów w istocie pozabawia zarówno wnioskodawców, jak i Trybunał możliwości ich należytej analizy. A także że wydanie orzeczenia przez Trybunał, w składzie którego jest sędzia, który miał niepełną dobę na zapoznanie się z przedmiotem sprawy i przygotowanie do wydania rozstrzygnięcia, nie licowałoby z powagą Trybunału Konstytucyjnego i podważałoby zaufanie do systemu kontroli konstytucyjności prawa w demokratycznym państwie prawnym.

**Co się wydarzyło w dniu rozprawy?**

Nasz wniosek o odroczenie nie został uwzględniony. Zostaliśmy poinformowani, że rozprawa rozpocznie się w terminie niezależnie od okoliczności. Nie można było jednak pozwolić, by tak ważna sprawa była rozpatrywana bez rzetelnej analizy materiału dowodowego i z naruszeniem podstawowych standardów sprawiedliwości proceduralnej. W tej sytuacji wnioskodawcy zdecydowali się wycofać wnioski, do czego zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym mieli prawo do czasu rozpoczęcia rozprawy. W mediach pojawiły się następnie komentarze, że był to rodzaj manifestu politycznego. Bynajmniej. Problem nie dotyczy polityki, ale rzetelnej analizy konstytucyjnej. Przez ponad trzy lata mojej współpracy z wnioskodawcami słowo „polityka” nie padło ani razu, wielokrotnie padało natomiast „samorząd” oraz sformułowanie „demokratyczne państwo prawne”.

**Czy w trakcie rozprawy Trybunał nie mógłby stwierdzić, że potrzebuje więcej czasu i ustalić nowy termin? Może warto było jednak zaryzykować.**

To w takim razie po cóż miałyby zostać otwarta rozprawa? Wszelkie okoliczności wskazywały na zasadność odroczenia z urzędu. Spodziewaliśmy się, że Trybunał Konstytucyjny otworzy rozprawę, od razu negatywnie rozpatrzy nasze wnioski, a następnie – jeszcze tego samego dnia – wyda niekorzystne dla nas rozstrzygnięcie. Warto zauważyć, że możliwość wycofania wniosku, zgodnie z ustawą o Trybunale, wygasa w momencie rozpoczęcia rozprawy. Skutkiem orzeczenia jest natomiast powaga rzeczy osądzonej i trwałe potwierdzenie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów. W tak ważnej sprawie nie można było ryzykować, że wyrok zostanie wydany bez możliwości rzetelnej analizy stanowisk Sejmu i Rady Ministrów, z naruszeniem praw procesowych stron i standardów sprawiedliwości procesowej, a w jego efekcie zostanie utrzymany wadliwy konstytucyjnie system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Zależało nam przede wszystkim na merytorycznym rozpatrzeniu sprawy. ■

## Pamięci profesora Michała Kuleszy

**S**amorządowiec z krwi i kości, z ogromną wiedzą, pełen entuzjazmu i siły, a przy tym skromny człowiek. Wizjoner, autorytet, przyjaciel, nigdy nie odmawiał pomocy, doskonały nauczyciel i ceniony wykładowca – tak samorządowcy i prawnicy wspominali prof. Michała Kuleszę.

W ostatnich dniach maja na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego odbyło się spotkanie poświęcone pamięci prof. Michała Kuleszy. Podzielone zostało na trzy części. Pierwsza była sesja wspomnieniowa, w czasie której wręczono Ewie Kuleszy książkę dedykowaną pamięci profesora „Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z zakresu prawa i administracji”. Potem przedstawiciele samorządów, naukowcy i przyjaciele wspominali profesora. Zaproszenie przyjęli m.in. były prezydent Bronisław Komorowski, były premier Jerzy Buzek i prezydent Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz, prezydent Warszawy. Niezwykły wykład „Przeszłość i przyszłość polskiego samorządu” wygłosił Jerzy Stępień, były prezes Trybunału Konstytucyjnego, współtwórca reform samorządowych.

Spotkanie zakończyła dyskusja panelowa o przyszłości samorządu w Polsce. W tej części spotkania uczestniczyli prof. Jerzy Hausner reprezentujący Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i prof. Mirosław Stec z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Całe wydarzenie zorganizował Zakład Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Prof. dr hab. Michał Kulesza był pracownikiem tego wydziału i prodziekanem (1991–1992), a od 1995 roku kierownikiem Zakładu Nauki Administracji w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych WPiAUW. Był wybitnym znawcą zagadnień prawa administracyjnego i administracji publicznej, teoretykiem i praktykiem, autorem ponad 150 publikacji. Uczestniczył w obradach Okrągłego Stołu w grupie ds. samorządu terytorialnego. Był współautorem reform administracyjnych w III RP, jednym z głównych twórców samorządu terytorialnego, w tym współautorem ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. oraz wielu późniejszych projektów, programów i ustaw z zakresu administracji publicznej. Był założycielem i pierwszym redaktorem naczelnym tygodnika „Wspólnota”, doradcą Związku Miast Polskich, ekspertem Rady Europy. Za pracę na rzecz odbudowy w Polsce demokracji lokalnej został wielokrotnie uhonorowany przez ogólnokrajowe organizacje samorządu terytorialnego, a także odznaczony przez Prezydenta RP Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski. ■