

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 08, listopad 2025 09:42

Anna Dąbrowska

Odśłony: 1666

---

Wyciągając przed nawias, zwłaszcza zasadę państwowości samorządu terytorialnego, Trybunał twierdzi, że to ustawodawca jest zobowiązany i uprawniony do tego, by odpowiednio dystrybuować dochody pomiędzy budżet centralny a budżety samorządów – mówi laureat XXII edycji Konkursu im. Profesora Michała Kuleszy Bartłomiej Ślemp.

**Panie Mecenasie, gratuluje. Pana monografia pt. „Rola Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu zasad finansowania samorządu terytorialnego w Polsce na tle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej” została uznana za najlepszą książkę na temat samorządu terytorialnego minionego roku. Proszę zdradzić, co było motywem podjęcia akurat tego tematu?**

Wybór tematu wynika przede wszystkim z mojego zainteresowania prawem publicznym i w ogóle finansowaniem publicznym. Zajmowałem się tymi zagadnieniami już w trakcie studiów, kiedy to w ramach „Diamentowego grantu” przyznawanego przez Ministra Edukacji i Szkolnictwa Wyższego wybitnie uzdolnionym studentom – realizowałem projekt badawczy, polegający na zbadaniu orzecznictw sądów konstytucyjnych wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej pod kątem finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Drugim motywem tego wyboru był fakt, że zagadnienie to jak dotąd nie było mocno eksplorowane przez polskich naukowców, co czyniło go jeszcze bardziej atrakcyjnym – szczególnie w perspektywie komparatystycznej.

**Jakiego rodzaju wartość wnosi Pana praca?**

Z pewnością wypełniła pewną lukę naukową, bo jak dotąd, nie było publikacji, która w sposób szczegółowy i kompleksowy analizowałaby orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W tej monografii omówione zostały wszystkie takie wyroki od początku obowiązywania Konstytucji z 1997 roku, a pomocniczo także wyroki TK z czasów obowiązywania Małej Konstytucji z 1992 r., ponieważ to wtedy rozpoczęło się kształtowanie finansów JST, rozumienia zasady finansowania, samodzielności samorządów, w tym samodzielności finansowej, a także zasady adekwatności środków przysługujących jednostkom w stosunku do zadań, które zostały na nie nałożone. Ponadto na rynku polskim brak monografii, która opisywałaby orzecznictwo zagranicznych sądów konstytucyjnych – Litwy, Czech, Słowacji i Chorwacji – w tym zakresie.

**W książce pisze Pan, że zasada samodzielności finansowej JST i zasada adekwatności są kluczowymi ustrojowymi zasadami finansowania samorządu terytorialnego. Co gdy zostają naruszone?**

Obserwujemy to od wielu lat. Jest szereg rozmaitych kwestii, które ujawniają się w praktyce samorządów, a wynikają wprost właśnie z tego, że te zasady nie są poszanowane przez ustawodawcę. Jeżeli całość środków, które otrzymuje jednostka z różnych źródeł pozostaje niewystarczająca w stosunku do jej potrzeb, to mamy problem systemowy, który finalnie przejawia się w konkretnych sytuacjach – samorząd albo nie jest w stanie świadczyć danej usługi publicznej, albo ta usługa jest wykonywana w sposób mierny.

Ustawodawca powinien szanować te zasady i tak kształtować przepisy ustaw, dotyczące dochodów i wydatków JST, żeby w jak najszerzy sposób zagwarantować samodzielność jednostek w gromadzeniu i

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 08, listopad 2025 09:42

Anna Dąbrowska

Odśłony: 1666

---

wydatkowaniu środków. Powinien dokonywać odpowiedniego podziału środków pomiędzy budżetem centralnym, a budżetem samorządu. Dochód narodowy jest dzielony przez ustawodawcę co roku w ustawie budżetowej na rzecz samorządów i na rzecz dysponentów budżetu państwa, ale także w ramach innych ustaw, jak np. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w której odgórnie przydziela się pewne dochody jednostkom samorządu. Taka ogólna dystrybucja dochodów jest w porządku, o ile ich wysokość jest adekwatna do zapotrzebowania.

Tu często podkreśla się, że jeżeli samorządy nie mają odpowiedniej swobody i możliwości w kształtowaniu poziomu tych dochodów, na przykład możliwości do zachęcania przedsiębiorców, by na ich terenie lokalizowali swoje siedziby, a co za tym idzie uiszczali CIT, to cierpi na tym jednostka samorządu terytorialnego, a na samym końcu jej mieszkańcy.

Tak więc z poziomu abstrakcyjnego – ustrojowego, czyli Konstytucji, następnie ustaw i rozporządzeń – przechodzimy na ten poziom w pełni lokalny, gdzie te abstrakcyjne reguły znajdują swoje urzeczywistnienie – w budżetach uchwalanych corocznie przez JST, a w konsekwencji w usługach publicznych, które te jednostki świadczą, a które przekładają się bezpośrednio na komfort życia mieszkańców. To od środków finansowych zależy tak naprawdę faktyczna możliwość realizacji usług publicznych i ich poziom.

### **Tych, zdaniem samorządów, często jest za mało. Co mówi Trybunał Konstytucyjny o nakładaniu na JST nowych zadań bez odpowiednich zmian w ich dochodach?**

W tym przypadku Trybunał Konstytucyjny nie sprzyja samorządom. Wyciągając przed nawias zwłaszcza zasadę państwowości samorządu terytorialnego, twierdzi, że to ustawodawca jest zobowiązany i uprawniony do tego, by odpowiednio dystrybuować dochody pomiędzy budżet centralny a budżety samorządów. Zdaniem Trybunału, te zasady, o których przed chwilą mówiliśmy, mogą być licznie ograniczane i w praktyce – jak wskazałem w mojej publikacji – w większości przypadków, przy ważeniu, ustępują zasadzie państwowości samorządu oraz zasadzie przyznawania środków na mocy ustawy.

Nie oznacza to, że Trybunał nigdy nie orzeka o ich naruszeniu. Muszą być to jednak przypadki oczywiste, polegające na skrajnym ograniczeniu dochodów, pozbawiającym możliwości wykonywania zadań przez jednostkę. Są to przypadki szczególne. Trybunał jest bardzo zachowawczy i powściągliwy w orzekaniu o takiej sytuacji. Zasłania się przede wszystkim argumentem, że jako sąd prawa, nie może orzekać o faktach, które świadczą o naruszeniu takich zasad. Na pierwszy rzut oka wydaje się to dość absurdalnym tłumaczeniem, mocno ukształtowanym w teorii prawniczej. Dominuje zasada samodzielności w kształtowaniu dochodów JST przez ustawodawcę.

### **Można powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny „umywa ręce”?**

To już stanowisko bardziej polityczne, niż prawne. Rzeczywiście jednak, lektura szeregu orzeczeń, które przywołałem w mojej publikacji, może prowadzić do narastającej irytacji względem TK, który przez wszystkie lata jak mantrę powtarza, że to ustawodawca zobligowany jest do kształtowania dochodów, a TK – jako sąd prawa, a nie faktu – nie będzie wkraczał w tę sferę, za wyjątkiem przypadków rażącego naruszenia zasad.

W politycznej ocenie prowadzi to ostatecznie do pewnego rozgoryczenia. Wydaje się, że przecież z punktu widzenia twórców Konstytucji, a szerzej – z perspektywy zasad, na których samorząd terytorialny

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 08, listopad 2025 09:42

Anna Dąbrowska

Odśłony: 1666

---

został oparty – czyli nie tylko zasady państwowości, ale także zasady naturalistycznej, gdzie samorząd jest po prostu odrębnym bytem w ramach organizmu państwa – nie jest on zupełnie uzależniony tylko od decyzji ustawodawcy.

To wszystko sprowadza się więc do pewnej koncepcyjnej rozmowy na temat tego, jak samorząd w Polsce – i również w innych krajach – został ukształtowany: czy jest wyłącznie elementem systemu w ramach teorii państwowości, czy jednak pierwotną i naturalną formą organizacji społecznej, która poprzedza państwo zgodnie z teorią naturalną samorządu terytorialnego. Sam Trybunał zdaje się zapominać na jakich zasadach i filarach ten samorząd został utworzony i że opiera się na koncepcji państwowo-naturalnej.

### **A jak to wygląda w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej?**

W innych krajach Trybunały też oczywiście zwracają uwagę na stan finansów państwa w wymiarze ogólnym, w tym także stan finansów samorządów i to jak te budżety pogodzić, jednak w znacznie szerszym zakresie starają się również zadośćuczynić zasadom adekwatności i samodzielności. Również dokonują takiego subiektywnego podziału sytuacji kiedy zasada adekwatności jest naruszona a kiedy nie i zazwyczaj – podobnie jak w Polsce – stwierdzanie naruszenia należy do przypadków szczególnych. Udało mi się jednak wykazać, że w niektórych badanych państwach zasada adekwatności jest badana w sposób bardziej dokładny, a ustawodawca, wprowadzając pewne ograniczenia dla dochodów JST, dokładnie je uzasadnia zarówno na etapie przygotowania ustawy jak i w trakcie postępowania przed Trybunałem. Sam Trybunał nie mówi, że jest sądem prawa, a nie faktu, a po prostu dokonuje bardzo szczegółowego testu proporcjonalności ograniczeń zasady samodzielności i adekwatności na rzecz innych zasad, który w Polsce, w zakresie tych spraw, jest przeprowadzany w sposób bardzo prosty i ograniczony. W innych krajach bada się nie tylko zakres zmian dochodów, ale także cel, przydatność takiego ograniczenia oraz skutki zarówno dla budżetu centralnego, jak i komunalnego.

### **Gdybyśmy chcieli wskazać proporcje, jakie rozstrzygnięcia przeważają?**

Ogólna liczba orzeczeń w tym zakresie nie jest duża. Zarówno w Polsce, jak i w innych krajach przeważają te, których rozstrzygnięcie nie jest korzystne dla samorządu. Różnica jest taka, że – tak jak wspominałem – zagraniczne Trybunały w sposób szczegółowy uzasadniają swoje stanowisko, np. dlaczego przyznają prym zasadzie państwowości. W Polsce Trybunał stwierdza jedynie, że nie jest władny do dokonania oceny, chyba że zaszło rażące naruszenie zasady samodzielności lub adekwatności.

Oczywiście bywa zasadne to, że czasami trzeba przyznać prym dochodom centralnym, a nie dochodom samorządu terytorialnego, ale takie stanowisko powinno być poparte pewną – wydaje się znacznie bardziej szczegółową niż w polskim przypadku – analizą sądu konstytucyjnego. Skoro takie zasady, jakie ustalono w zakresie zarówno budżetu centralnego, jak i budżetu samorządu terytorialnego, znajdują się w Konstytucji, Trybunał jest powołany do tego, żeby w myśl tych zasad interpretować pewne przepisy. W tym przypadku wybiera jednak drogę nieco na skróty.

### **Czy widzi Pan różnicę w linii orzeczniczej Trybunału do roku 2015 i po tym czasie?**

Jak zaznaczyłem w swojej książce, rzeczywiście, mamy spór wokół Trybunału. Jest to spór już nie tylko prawny, ale i polityczny. Nie wpływa on jednak na kwestie, o których rozmawiamy. Po 2015 roku tych wyroków nie było zbyt dużo i cała ta linia orzecznicza, która ukształtowała się dużo wcześniej, teraz jest

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: sobota, 08, listopad 2025 09:42

Anna Dąbrowska

Odslony: 1666

---

tak naprawdę podtrzymywana.

### **Czy po analizie tematu ma Pan jakieś wnioski de lege ferenda?**

Tak, w książce podałem kilka wniosków związanych nawet ze zmianą Konstytucji, a dokładniej propozycję doprecyzowania w treści jej przepisów znaczenia zasady adekwatności. Można oczywiście wyinterpretować je poprzez odpowiednią wykładnię przepisów. Wydaje się jednak, że linia orzecznicza jest już na tyle ugruntowana, że taka zmiana na poziomie przepisów Konstytucji byłaby dobrym rozwiązaniem.

Ponadto Trybunał powinien przede wszystkim stosować trójstopniowy test proporcjonalności w przypadku ograniczeń samodzielności finansowej i zasady adekwatności.

### **Aktualnie "na językach" znajduje się nowa ustawa o dochodach JST. Ma Pan już jakąś opinię na temat zawartych w niej rozwiązań?**

Takie podsumowanie wymaga przygotowania raportu przez Ministerstwo. Jest to przede wszystkim zadanie dla finansistów, którzy powinni ocenić te rozwiązania od strony finansowej. Jeśli zaś chodzi o rozwiązania prawne, jestem bardzo ciekawy jak działa nowy mechanizm zastępujący „Janosikowe”, którego zresztą dotyczyła moja poprzednia książka, a który to mechanizm słusznie – moim zdaniem – został zlikwidowany. Na ten moment nie jestem w stanie ocenić skutków tego rozwiązania i myślę, że wiele osób nie jest, ponieważ konieczne są pewne badania globalne, które pokażą ujęcie wszystkich budżetów samorządów. Będziemy czekać na analizę finansową, która ukaże czy wprowadzone rozwiązania działają na rzecz poprawy sytuacji finansowej samorządów, czy wręcz odwrotnie, nie służą jej.

### **Dziękuję za rozmowę.**

---

*Dr Bartłomiej Ślemp – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UW oraz Center for American Law Studies prowadzonego przez Emory University – School of Law, Georgia State University – College of Law oraz UW. Współpracownik Zakładu Praw Człowieka WPiA UW oraz laureat programu MNiSW „Diamentowy Grant” dla wybitnie uzdolnionych młodych naukowców, kierownik projektu badawczego „Finansowanie jednostek samorządu lokalnego w świetle orzecznictwa sądów konstytucyjnych wybranych państw europejskich”.*

*Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na prawie konstytucyjnym, prawie administracyjnym i prawie finansów publicznych. Od lat współpracuje z największymi kancelariami prawniczymi w Polsce, zajmując się tematyką przygotowania, realizacji i finansowania projektów infrastrukturalnych w Polsce. Aktualnie Senior Associate w kancelarii Dentons. Wcześniej pracował m.in. w Sejmie i Senacie RP oraz odbywał staże w Parlamencie Europejskim i w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.*