

Od Autora

Oddaję w Państwa – Czytelników – ręce monografię stanowiącą podsumowanie badań, które prowadziłem przez ostatnie lata na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, sfinansowanych przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach programu „Diamentowy Grant”.

Od czasu wstępnego opracowania tematu i zakresu projektu badawczego do ukazania się tej monografii zaszły w Polsce istotne zmiany prawne i polityczne, wobec których nie da się przejść obojętnie. Dlatego uważam, że zasługują one na krótki komentarz. Przedmiotowa publikacja dotyczy bowiem dwóch istotnych instytucji funkcjonujących w Rzeczypospolitej Polskiej: Trybunału Konstytucyjnego jako organu konstytucyjnego oraz samorządu terytorialnego jako konstytucyjnej formy zgromadzenia wspólnoty mieszkańców danego terytorium kraju.

Trybunał Konstytucyjny jest pogrążony od 2015 r. w głębokim kryzysie polityczno-prawnym, na którego temat powstało już wiele publikacji naukowych³. Odnosi się do niego również wiele orzeczeń organów międzynarodowych i krajowych⁴, a także innych aktów prawnych wydawanych przez organy państwa⁵. Nie będę zatem przybliżał tego jakże skomplikowanego zagadnienia,

³ Por. chociażby: W. Sadurski, *Polski kryzys konstytucyjny*, Warszawa 2020; M. Małdziński (red.), *Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2018. Raport przygotowany na potrzeby Parlamentarnego Zespołu do spraw Ładu Konstytucyjnego i Praworządności*, Warszawa 2019; M. Derlatka, *Trybunał Konstytucyjny i kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2019/XV; L. Garlicki, *Constitutional court and politics. The Polish crisis*, w: Ch. Landfried (red.), *Judicial Power. How Constitutional Courts Affect Political Transformations*, Cambridge–New York 2019.

⁴ Zob. np. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z 7.05.2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18; z 14.12.2023 r. w sprawie M.L. przeciwko Polsce, skarga nr 40119/21; postanowienie SN (7) z 13.12.2023 r., sygn. I KZP 5/23, LEX nr 3644320.

⁵ Zob. np. uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6.03.2024 r. w sprawie usunięcia skutków kryzysu konstytucyjnego lat 2015–2023 w kontekście działalności Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 198).

a Czytelników odsyłam do wskazanych w przypisach 3–5 lub podobnych treści, pozwalających ukształtować samodzielny pogląd w tym zakresie. Jednocześnie chciałbym wskazać, że kryzys ten i związane z nim implikacje, w szczególności dotyczące nieuznawania części wyroków Trybunału Konstytucyjnego jako niewywierających skutków, o których mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, nie powinny negatywnie wpływać na przedstawioną w tej monografii ocenę jego dorobku orzeczniczego. Znaczna bowiem część analizowanych orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego została wydana przed rokiem 2015. Orzeczenia te jednocześnie ugruntowały omawianą w tej publikacji w szczególności linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, utrzymaną *nota bene* po roku 2015. Sądzę również, że obecnie trwający kryzys polityczno-prawny wokół tej instytucji nie powinien oddziaływać negatywnie na ocenę jego działalności przed rokiem 2015, jak również na jego ustrojową pozycję i autorytet, jakimi cieszył się przez niemal 30 lat swojej działalności. Polityka oraz prawo współzależą wobec siebie i są zmienne. Wierzę zatem, że podejmowane w debacie publicznej próby wyjścia z kryzysu konstytucyjnego wokół Trybunału Konstytucyjnego ostatecznie zakończą się przywróceniem należnych mu konstytucyjnie pozycji i autorytetu.

Jeśli chodzi zaś o kwestię samorządu terytorialnego, to przede wszystkim należy wskazać, że od lat w debacie publicznej pojawiają się opinie⁶ – potwierdzone przez organy państwa, np. Najwyższą Izbę Kontroli – iż boryka się on z istotnymi problemami dotyczącymi jego finansowania⁷, a tym samym konieczne jest dokonanie jego ustrojowej reformy. Reforma ta zresztą została oficjalnie zapowiedziana przez Ministra Finansów⁸. Niniejsza monografia jest związana wprost z zagadnieniem finansów samorządu terytorialnego w Polsce. Podejmuję w niej pewien „wycinek” tego szerokiego tematu, omawiając rolę i wpływ Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie zasad finansowania

⁶ *Reforma systemu finansów samorządowych w Polsce – najważniejsze postulaty i rekomendacje*, „Opinie i ekspertyzy Kancelarii Senatu”, 2024/OE-492, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/7034/plik/oe-492.pdf> (dostęp: 16.04.2024 r.).

⁷ Por. np.: wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 35/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 20.03.2024 r. oraz w związku ze sprostowaniem oczywistych omyłek pisarskich, sygn. P/23/049: Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych w latach 2019–2022, NIK, 26.03.2024 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/P/23/049/LBI/> (dostęp: 16.04.2024 r.); wystąpienie pokontrolne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, sygn. P/23/009: Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19, NIK, 26.03.2024 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/P/23/009/KBF/> (dostęp: 16.04.2024 r.).

⁸ J. Wiśniewska, MF: *Trzy warianty finansowania JST*, Unia Metropolii Polskich, 20.02.2024 r., <https://metropolie.pl/arttykul/mf-trzy-warianty-finansowania-jst> (dostęp: 16.04.2024 r.).

samorządu terytorialnego, wyrażonych w Konstytucji RP. Bez względu jednak na planowane reformy systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zawarte w tej publikacji spostrzeżenia pozostają aktualne. Dotyczą one bowiem interpretacji przepisów Konstytucji RP, zawartych w niej norm prawnych odnoszących się do systemu finansowania j.s.t. oraz pojęć autonomicznych⁹. Z tego względu, z jednej strony, nie sposób pomijać w ocenie działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego kontekstu przepisów ustawowych, kształtujących system finansowania j.s.t., na których tle przyszło mu orzekać. Z drugiej jednak strony, przyjęte przez TK tezy orzecznicze zasadniczo nie tracą na swej aktualności – bez względu na zmiany w aktach podkonstytucyjnych. Oznacza to, że tak jak zmiany ustawowe z pewnością mogą przyczynić się do poprawy stanu finansów samorządowych w Polsce, a w konsekwencji – mieć wpływ na stopień samodzielności finansowej j.s.t. czy realizację zasady adekwatności, podobnie także perspektywa orzecznicza polskiego sądu konstytucyjnego, w zasadzie niezależna od tych zmian, może wyrzucić taki wpływ.

Na zakończenie słowa wstępnego chciałbym podziękować wszystkim osobom, które wspierały mnie podczas pracy nad tą monografią, zwłaszcza moim Rodzicom i Przyjaciołom, promotorowi i opiekunowi naukowemu – prof. Marcinowi Wiąckowi, a także kolegom z Zakładu Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i zaprzyjaźnionych jednostek – dr. Januszowi Roszkiewiczowi oraz prof. Wojciechowi Brzozowskiemu. Jednocześnie dziękuję Recenzentom za inspirujące i nieraz wymagające, choć zdecydowanie warte zaimplementowania, uwagi i sugestie.

⁹ O zagadnieniach teoretycznych dotyczących autonomii pojęć konstytucyjnych por. np. T. Stawecki, *Koncepcja autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych: od praktyki do teorii*, w: T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2015.