

Wprowadzenie

Ryszard Paweł Krawczyk

Dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego,
Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

Andrzej Borowicz

Prof. dr hab., Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytetu Łódzkiego

<http://dx.doi.org/10.18778/8088-114-3.01>

Przedstawiona publikacja jest efektem konferencji zorganizowanej w dniu 15 października 2015 r. przez Katedrę Prawa Konstytucyjnego oraz Katedrę Inwestycji i Nieruchomości przy współpracy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

Autorzy prezentują szeroką tematykę funkcjonowania samorządu terytorialnego – od spraw ustrojowych, finansowych, podatkowych, zamówień publicznych, po problematykę wyborczą w samorządzie. Nie sposób przedstawić wszystkich problemów, na które zwrócono uwagę w monografii. Połączenie wątków teoretycznych ze sferą praktyki pozwala czasem w sposób drobiazgowy zwrócić uwagę na niedoskonałości prawa samorządowego, zarówno w zakresie jego tworzenia, jak i stosowania. Można mieć jednak nadzieję, że monografia skłoni przedstawicieli doktryny oraz praktyków do dalszych badań i przemyśleń.

Powrót w 1990 roku do idei samorządu terytorialnego wymaga nie tylko spojrzenia na niego przez pryzmat sukcesu ustrojowego, ale również z punktu widzenia rozwiązań prawno-finansowych i społecznych, które kształtują współczesny charakter samorządu. Dalszy rozwój samorządu, a tym samym wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego, nie może być, jak się wydaje, tylko efektem wymuszonych procesów decentralizacyjnych, w których samorząd otrzymuje kolejne zadania bez zachowania zasady adekwatności w ich finansowaniu. Należy wziąć pod uwagę, że samorząd realizuje swoje zadania w sposób bardziej efektywny niż sfera rządowa, jednocześnie może niepokoić nieproporcjonalność istniejących źródeł finansowania do wzrastających potrzeb społeczności lokalnych. Normatywny kształt obecnego systemu finansowego rodzi wiele wątpliwości, co jest najbardziej widoczne w odniesieniu do fundamentalnej zasady ustrojowej, czyli samodzielności j.s.t. w zakresie finansowej – tak w sferze dochodowej, jak i wydatkowej. Samodzielność samorządu terytorialnego w tym aspekcie jego funkcjonowania jest wysoce ograniczona.

Samodzielność finansowa w praktyce działania Trybunału Konstytucyjnego bardzo silnie wiązana jest z zasadą równowagi budżetowej, co w rzeczywistości pozwala rządowi przekazywać kolejne zadania samorządom, bez przekazywania koniecznych środków. Stąd też niewątpliwie propozycja przyznania gminom w pewnych przypadkach prawa do złożenia skargi konstytucyjnej.

Podział na poszczególne zakresy zadań wskazujący na nierównomierność wydatków pomiędzy różnymi obszarami odpowiedzialności j.s.t., skonfigurowany jest w sposób niekonsekwentny, wymagający korekt idących w kierunku zwiększenia samodzielności finansowej j.s.t. i rozszerzenia ich dochodów własnych. Jednocześnie konstytucyjne gwarancje w zakresie władztwa podatkowego nie zostały określone w sposób precyzyjny i dotyczą w zasadzie tylko gmin.

W przedstawionych opracowaniach zwrócono także uwagę na nowe rozwiązania prawne, które mają służyć racjonalizacji wydatków publicznych. Takim rozwiązaniem wydają się wieloletnie prognozy finansowe. Ustawodawca nie dookreślił jednakże charakteru tych rozwiązań ani ich normatywnego charakteru, co powoduje, że stają się wątpliwym hamulcem wzrostu zadłużenia j.s.t. Zwrócono również uwagę na postępujący proces świadczenia pomocy finansowej wśród jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli. Pomoc ta jest zjawiskiem niemarginalnym, wciąż rosnącym w wymiarze finansowym. To zmusza do postawienia pytania czy utrzymujący się podział zadań między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego ustalony w latach 1990–1998 ma charakter aktualny i nie jest to sposób na współfinansowanie zadań, zwłaszcza, gdy ma on charakter stały?

W wielu referatach wygłoszonych podczas konferencji poruszana była problematyka zamówień publicznych. Autorzy tych referatów przedstawili pogłębione i udokumentowane analizy wybranych instytucji i problemów zarówno polskiego jak i unijnego prawa zamówień publicznych. Nie pominięto w nich również ekonomicznych i statystycznych aspektów polskiego systemu zamówień publicznych. Refleksja nad obszarem tematycznym zamówień publicznych była tym cenniejsza, iż w II kwartale 2016 roku Polska powinna dokonać implementacji szeregu rozwiązań wynikających z nowych dyrektyw Unii Europejskiej. Nowatorski charakter wielu z tych rozwiązań wymaga natomiast mentalnego przygotowania kadr, które będą odpowiadały za ich wdrażanie, również w jednostkach samorządu terytorialnego.

Odrębnym zagadnieniem analizowanym w wielu opracowaniach jest jakość prawa samorządowego stanowionego przez parlament. Uwagi krytyczne pod tym względem dotyczą wielu ustaw wpływających na funkcjonowanie samorządu. Braki legislacyjne wynikające z pośpiechu, braku wizji, „zamętu” terminologicznego niepotrzebnie angażują organy

nadzoru oraz sądy administracyjne tym samym zwiększając koszty funkcjonowania państwa i samorządu.

W sferze procesów społecznych i politycznych należy podkreślić wartość opracowań dotyczących budżetów partycypacyjnych jako wyrazu procesów globalizacyjnych. Z jednej strony jako wynik zainteresowania polityką lokalną, a z drugiej strony jako konsekwencję zniechęcenia polityką ogólnokrajową. Warto zwrócić uwagę na funkcje, jakie ma pełnić ta forma uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy – od usprawnienia procesów decyzyjnych, poprzez element dobrej administracji, aż po urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej.