

Michał Mariański

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID 0000-0001-6212-914X

michal.marianski@uwm.edu.pl

Wyzwania stojące przed organizacją i funkcjonowaniem JST we Francji w świetle raportu francuskiego Cour des comptes z 2023 r.

Słowa kluczowe: prawo francuskie, samorząd terytorialny, gmina, trybunał obrachunkowy

Streszczenie. Niniejszy artykuł porusza problem wyzwań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego w kontekście roli samorządu w rozwoju współczesnych systemów prawnych. Pandemia koronawirusa oraz następstwa działań wojennych w Ukrainie ukazały jeszcze dobitniej kluczową rolę decentralizacji finansów publicznych w zarządzaniu kryzysowym. W ramach niniejszego opracowania, posługując się przede wszystkim metodą dogmatyczno-prawną, na bazie raportu francuskiego Trybunału Obrachunkowego z okazji 40-lecia decentralizacji we Francji z 2023 r., dokonano analizy podstawowych problemów, z jakimi na skutek decentralizacji należy się zmierzyć. Tak też poruszono problem wykorzystania postępu technologicznego, współpracy międzygminnej oraz optymalizacji dochodów podatkowych gmin we francuskim porządku prawnym, co może być asumptem do dalszych porównawczych analiz w omawianej materii.

Challenges facing the organization and functioning of local government units in France in the light of the report of the French Cour des comptes from 2023

Keywords: french law, local government, commune, Court of Auditors

Summary. This article addresses the problem of challenges faced by local government units in the context of the role of local government in the development of modern legal systems. The coronavirus pandemic and the aftermath of the military operations in Ukraine have shown even more clearly the key role of public finance decentralization in crisis management. Within the framework of this study, primarily using the dogmatic and legal method, based on the report of the French Court of Auditors on the occasion of the 40th anniversary of decentralization in France from 2023, an analysis of the basic problems that have to be faced as a result of decentralization has been made. The problem of the use of technological progress, inter-communal cooperation and optimization of tax revenues of communes in the French legal order was also discussed, that may be an incentive for further comparative analyzes in the discussed matter.

1. Wprowadzenie

Francuski samorząd, określany najczęściej mianem administracji terytorialnej (*administration territoriale*) bądź też administracji zdecentralizowanej (*administration décentralisée*), w sposób istotny wpływa nie tylko na rozwój jego elementów, ale

również na rozwój państwa jako całości. Powyższe przybrało na znaczeniu zwłaszcza po uchwaleniu w 1982 r. ustawy o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów¹, która wprowadziła we Francji podział na trzy zasadnicze jednostki samorządu terytorialnego: gminy (*communes*), departamenty (*départements*) i regiony (*régions*). O specyfice francuskiego modelu świadczą również inne wyodrębnione jednostki w postaci jednostek o statucie specjalnym (*collectivité à statut particulier*)², wspólnot zamorskich (*collectivité d'outre-mer*)³ oraz tzw. terytoria niezamieszkałe (*territoires inhabités*)⁴, których status został doprecyzowany ustawą z 7 sierpnia 2015 r.⁵

Warto również zaznaczyć, iż od rewizji konstytucji z 28 marca 2003 r. francuska ustawa zasadnicza posługuje się już jednolitym pojęciem jednostek samorządu terytorialnego (*collectivité territoriale*), co jest spójne z regulacjami zawartymi w Ogólnym kodeksie jednostek samorządu terytorialnego (*Code général des collectivités territoriales*).

Podobnie jak w prawie polskim, podstawową i najbliższą obywatelom jednostką administracji zdecentralizowanej jest gmina (*commune*). Gminy posiadają, co prawda, jednolity status prawny, niemniej jednak są one jednostkami bardzo zróżnicowanymi, jeżeli chodzi o obszar i ludność. Według danych francuskiego urzędu statystycznego (fr. *L'Institut national de la statistique et des études économiques* – INSEE) według stanu na dzień 1 stycznia 2023 r. we Francji istniało 34 945 gmin, w tym 34 816 gmin we Francji metropolitarnej oraz 129 gmin zamorskich. Dodatkowo, z punktu widzenia rozwoju form realizacji zadań własnych gminy⁶, warto odnotować znaczenie ustawy z 12 lipca 1999 r. zwanej *loi Chevènement*⁷, która zwiększyła możliwości współpracy pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, wprowadzając bardzo istotne podstawy prawne i zachęty dla współpracy międzygminnej (*coopération intercommunale*)⁸.

¹ Ustawa z dnia 2.03.1982 nr 82-213 – *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*.

² Jak Korsyka.

³ Jak Mayotte, Polinezja Francuska, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna oraz Nowa Kaledonia.

⁴ Jak Clipperton, Ziemie australne i antarktyczne (*Les Terres australes et antarctiques françaises* – TAAF) czy Wyspy Crozet.

⁵ Ustawa – LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, °0182 du 8 août 2015, page 13705.

⁶ M. Mariański, *Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych*, „Prawo i Więź” 2021, nr 35, s. 128.

⁷ Ustawa z 12.07.1999 n° 99-586 – *loi Chevènement* «Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale».

⁸ Wprowadzono bowiem zachęty fiskalno-administracyjne dla gmin i innych jednostek realizujących wspólne projekty wykraczające poza granice administracyjne każdej z nich. Szerzej: D. Grandguillot, *Collectivités territoriales en France*, Paris 2018, s. 20.

Kolejną jednostką administracji zdecentralizowanej są departamenty (fr. *départements*), na które składa się od jednej do prawie tysiąca gmin. Według stanu na dzień 1 stycznia 2023 r. liczba departamentów wynosi ogółem 101, w tym 96 we Francji metropolitarnej oraz 5 na terytoriach zamorskich. Podkreślenia wymaga, iż to właśnie na tym poziomie funkcjonuje wiele jednostek zdecentralizowanej administracji państwowej nadzorowanych bezpośrednio przez prefekta⁹.

Najwyższą jednostką samorządu terytorialnego we Francji są regiony, które składają się z kilku departamentów. Przed wspomnianą już reformą z 7 sierpnia 2015 r. we Francji funkcjonowało 27 regionów, niemniej jednak w wyniku cytowanej już ustawy oraz innych zmian, ich liczba od 1 stycznia 2016 r. zmniejszyła się do 18 – w tym 13 na poziomie Francji Metropolitarnej. Warto zaznaczyć, iż we Francji regiony, obok departamentów, są niejako jednostkami o dwojakim statusie, gdyż stanowią one zarówno jednostki administracji samorządowej, jak i jednostki zdekoncentrowanej administracji państwowej reprezentowanej przez prefektów¹⁰.

Dodatkowo na specyficzną organizację samorządu terytorialnego nakłada się bardzo rozbudowany system podatkowy, gdzie w odniesieniu do finansów jednostek samorządu terytorialnego¹¹ kluczową rolę odgrywają dyspozycje Generalnego kodeksu podatków (*Code général des impôts*). Warto przy tym nadmienić, iż początki lokalnego prawa podatkowego sięgają we Francji XVIII wieku, kiedy to ustawami z 23 listopada i 1 grudnia 1790 r. dotyczącymi podatku gruntowego¹² i ustawami z 13 stycznia i 18 lutego 1791 r. dotyczącymi podatku od ruchomości¹³ ustanowiono podwaliny pod system podatków i opłat lokalnych¹⁴. Powyższe regulacje stały się podstawą dla utworzenia systemu opodatkowania nieruchomości we Francji¹⁵, który stanowi bazę i punkt wyjścia dla wielu innych lokalnych kontrybucji z tym systemem związanych.

Mając na uwadze powyższe, zasadnym staje się odpowiedź na pytanie, jak struktura i rola samorządu może być wykorzystywana obecnie, w szczególności na kanwie wyzwań, z jakimi samorząd francuski musi się zmierzyć. Wnioski i przemyślenia w tej materii, z uwagi na dojrzałość tej formy decentralizacji finansów publicznych we Francji, mogą być interesujące z punktu widzenia polskiego usta-

⁹ J.-C. Zarka, *Les collectivités territoriales*, Paris 2023, s. 9.

¹⁰ M. Mariański, *Specyfika organizacji samorządu terytorialnego we Francji*, „Studia Elckie” 2010, nr 12, s. 267.

¹¹ A. Machowska, K. Wojtyczek, *Prawo francuskie*, t. 2, Kraków 2005, s. 198.

¹² Lois des 23 novembre et 1 décembre 1790 sur la création de la contribution foncière qui frappe le revenu de la propriété.

¹³ Lois des 13 janvier et 18 février 1791 sur la création de contribution mobilière qui se composait de 4 taxes dont celle qui reposait sur la valeur locative de l'habitation principale.

¹⁴ J.-C. Zarka, *Fiscalité locale. Une présentation rigoureuse des impôts locaux*, Paris 2020, s. 7.

¹⁵ G. Nowecki, *Charakterystyka systemu katastralnego oraz systemu opodatkowania nieruchomości we Francji*, [w:] *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, red. L. Etel, Warszawa 2003, s. 25.

wodawcy. Wiele problemów czy wyzwań charakterystycznych dla prawa francuskiego jest już teraz lub może być w przyszłości również wyzwaniem dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

2. Rola Trybunału Obrachunkowego i innych instytucji kontrolnych

Specyfika francuskiego systemu finansów publicznych oraz systemu podatkowego wyraża się również w systemie kontroli finansów tak na poziomie lokalnym, jak i centralnym, co nie przeszkadza jednak w podejmowaniu i prowadzeniu badań porównawczych w tym zakresie¹⁶.

System kontroli finansów publicznych we Francji odwołuje się do anonsowanej już ustawy z 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów oraz Ogólnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego (fr. *Code général des collectivités territoriales*). Podstawowym założeniem tego systemu, podobnie jak jego polskiego odpowiednika, jest zapewnienie, aby poza kontrolą ogólną sprawowaną przez Trybunał Obrachunkowy (fr. *Cour des comptes*) istniały również jednostki kontrolne na poziomie lokalnym, którymi we Francji są regionalne i terytorialne izby obrachunkowe (fr. *chambres régionales et territoriales des comptes*). Specyfika systemu francuskiego wyraża się poza kompetencjami Trybunału Obrachunkowego również w istnieniu dodatkowych instytucji wspomagających, jak: Trybunał ds. dyscypliny budżetowej i finansowej (fr. *Cour de discipline budgétaire et financière*), Naczelna Rada Finansów Publicznych (fr. *Haut Conseil des finances publiques*) czy Rada ds. danin obowiązkowych (fr. *Conseil des prélèvements obligatoires*)¹⁷. Co istotne, wszystkie instytucje kontrolne uregulowano w jednym akcie prawnym, tj. w Kodeksie jurysdykcji finansowych (fr. *Code des juridictions financières*), co niewątpliwie wpływa na czytelność tych regulacji oraz minimalizację sporów kompetencyjnych.

Najważniejsza instytucja kontrolna Trybunał Obrachunkowy (fr. *la Cour des comptes*) jest szczegółowo uregulowany w Kodeksie jurysdykcji finansowych (fr. *Code des juridictions financières* – dalej *CJF*) w księdze I od art. L.111-1 do art. L.143-9. Trybunał odpowiada, zgodnie z art. L.111-1 CJF, za badanie księgowych rachunków publicznych państwa i jego głównych instytucji publicznych. Weryfikuje prawidłowość wykonania planów finansowych pod względem budżetowym i prawnym.

¹⁶ E. Ruśkowski, *On Priority Research Problems in the Scope of Public Finance Control in Poland*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, vol. 26, nr 4, s. 9.

¹⁷ Szerzej: M. Mariański, *Kontrola finansów publicznych w prawie francuskim. Wybrane aspekty instytucjonalne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, z. 28, nr 2, s. 215.

Bardzo ciekawym elementem funkcjonowania Trybunału jest publikacja corocznych raportów dot. finansów publicznych i finansów samorządowych, gdzie wskazywane są podstawowe wyzwania i problemy w zakresie finansów publicznych i ich kontroli. Poza swoimi podstawowymi uprawnieniami Trybunał Obrachunkowy pomaga również parlamentowi i rządowi w monitorowaniu wykonywania ustaw finansowych poprzez ich ocenę, w tym w szczególności za pośrednictwem audytów wewnętrznych w zakresie wykorzystania środków publicznych¹⁸. W konsekwencji to właśnie przy konkluzjach wspomnianych wyżej raportów znaleźć możemy wiele argumentów ukazujących strukturę i wyzwania samorządu we Francji tak w zakresie dalszej cyfryzacji i informatyzacji systemu finansowego, jak w zakresie lokalnego prawa podatkowego¹⁹. Zgodnie bowiem z postanowieniami w art. L. 143-8 Kodeksu jurysdykcji finansowych zmienionego ordonansem z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie reżimu odpowiedzialności majątkowej osób zarządzających jednostkami publicznymi raporty Trybunału zawierają uwagi i rekomendacje wynikające z kontroli lub ocen odnoszących się do ważnej kwestii publicznej, na którą Trybunał Obrachunkowy pragnie zwrócić uwagę władz publicznych i przyczynić się do informowania obywateli w tej materii.

Ostatni raport Trybunału Obrachunkowego datowany na marzec 2023 roku dotyczy spostrzeżeń w 40. rocznicę procesu decentralizacji we Francji²⁰. Raport ten zawiera aż 567 stron, na których analizowane są podstawowe wyzwania stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego we Francji.

W pierwszej kolejność, mając na względzie ostatnie szoki zewnętrzne w postaci wojny w Ukrainie czy pandemii COVID-19, zauważono, iż konieczna jest debata nad ponownym sposobem zdefiniowania sposobu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w zakresie jeszcze większej autonomii i niezależności, jak i w zakresie większej reaktywności, ale i stabilizacji na poziomie dochodów²¹. Dodatkowo wskazano na potrzebę rozwoju kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie jego funkcji stymulacyjnej dla rozwoju gospodarczego, gdzie zaobserwowano niedokończony proces racjonalizacji kompetencyjnej oraz

¹⁸ Zob. szerzej: M. Bouvier, *Nowe zarządzanie finansami publicznymi i strategię reform administracji we Francji*, [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012, s. 40.

¹⁹ M. Mariański, *Challenges and problems of local government finances in the light of the French Cour des Comptes reports as a guide for the Polish legislature*, [w:] *The challenges of local government financing in the light of European Union regional policy*, red. P. Mrkyvka, J. Gliniecka, E. Tomaskova, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Radvan, Brno 2018, s. 89.

²⁰ Raport Cour des comptes. *Rapport public annuel 2023 La décentralisation 40 ans après*, mars 2023, pdf [dostęp: 27.07.2023], dostępny na stronie www.ccomptes.fr

²¹ Raport Cour des comptes. *Rapport public annuel 2023 La décentralisation 40 ans après*, mars 2023, pdf, s. 125 [dostęp: 27.07.2023].

potrzebę wzmocnienia możliwości zarządzania strukturami przemysłowymi i handlowymi działającymi na terenach jednostek²².

Kolejnym wyzwaniem i jednocześnie zadaniem w zakresie dalszego poszerzania kompetencji jest zdecentralizowana polityka społeczna, w ramach której pojawia się postulat, aby wzmocnić koordynację i zreformować finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje się również na problem zarządzania odpadami z gospodarstw domowych, gdzie powinno się kłaść większy nacisk na współpracę międzygminną i większe zaangażowanie regionów, zwłaszcza w dobie zasad zrównoważonego rozwoju²³. W tym kontekście uwagę zwraca się ponadto na, uwypukloną we Francji zwłaszcza w 2022 roku, potrzebę lepszej koordynacji i współpracy samorządów w zakresie dostępu i zarządzania zasobami wody pitnej.

W tym miejscu Trybunał obrachunkowy wskazuje, iż po dwóch bardzo aktywnych fazach decentralizacji²⁴ nadszedł czas przeprowadzenia „aktu III” decentralizacji, naznaczonego nowymi transferami uprawnień, który jednak ostatecznie jeszcze się nie urzeczywistnił. Przyczyną tego stanu rzeczy, w dobie powszechnej informatyzacji i szoków zewnętrznych, jest brak konsensualnej wizji stworzenia warunków niezbędnych do postępu w pogłębianiu decentralizacji. Za taką reformę trudno nazwać anonsowaną już ustawę z 2015 r.²⁵, która zmniejszyła liczbę regionów we Francji, gdyż nie rozwiązała ona podstawowego problemu związanego z ogromną, jak na europejską skalę, liczbą gmin we Francji. Tak zwana współpraca międzygminna mająca być remedium na te problemy nie rozwija się w zadowalającym, zdaniem Trybunału, tempie i nie może być też jedyną odpowiedzią na ten problem.

Ostatecznie, obecna sytuacja charakteryzuje się silną złożonością kompetencji między zbyt wieloma poziomami lokalnego zarządzania. Sytuacja ta, wymagająca wdrożenia skomplikowanych, kosztownych i często niewystarczająco skutecznych mechanizmów koordynacyjnych, nie pozwala na zapewnienie ogólnej skuteczności samorządów i szkodzi czytelności tej organizacji dla obywateli. Powyższe nie zachęca do uwzględniania nowych wyzwań zrównoważonego rozwoju, które muszą być ujmowane w obszarach geograficznych, które nie pokrywają się z mapą władz lokalnych i zdecentralizowanych służb państwowych, co wymaga jeszcze większej niż dotychczas współpracy oraz dodatkowych środków własnych.

²² Raport Cour des comptes. Rapport public annuel 2023 La décentralisation 40 ans après, mars 2023, pdf, s. 213 [dostęp: 27.07.2023].

²³ Raport Cour des comptes. Rapport public annuel 2023 La décentralisation 40 ans après, mars 2023, pdf, s. 425 [dostęp: 27.07.2023].

²⁴ Za pierwszą fazę decentralizacji uznaje się lata 1982–1984, natomiast za drugą fazę lata 2003–2004.

²⁵ Zwaną powszechnie we Francji „loi NOTRe du 7 août 2015”.

Trybunał obrachunkowy zwraca również uwagę w swoim raporcie, iż decentralizacja spowodowała znaczny wzrost udziału wydatków lokalnych w PKB (wzrost z 8% w 1980 r. do 11% obecnie). Podkreśla się jednak, iż w ramach tego wzrostu nie dokonano analizy, jaka jego część wynikała z przekazywania kompetencji między państwem a samorządem, a jaka była wynikiem decyzji podjętych przez regiony, departamenty, gminy i ich ugrupowania w celu poprawy usług świadczonych na rzecz ludności i przedsiębiorstw. Dodatkowo ww. wzrost realizowany był przy stałej redukcji personelu w ramach usług świadczonych przez państwo na poziomie departamentów i regionów. Ponadto ewolucja dochodów władz lokalnych charakteryzowała się w szczególności zniesieniem części podatków lokalnych i zastąpieniem ich udziałami w podatkach krajowych, rozluźniła związek między składkami na lokalne opłaty publiczne a usługami publicznymi świadczonymi użytkownikom. Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego we Francji, podobnie zresztą jak i w ostatnim czasie w Polsce, opierać zaczęło się w coraz większej mierze na dotacjach państwowych, których efekty wyrównawcze, istotne dla zmniejszenia nierówności w zasobach i kosztach pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, są niewystarczające.

Dodatkowo Trybunał wskazał na zasadnicze wyzwanie polegające na koniecznej, ale trudnej do zrealizowania w krótkiej perspektywie rewizji podziału kompetencji między państwem a różnymi szczeblami władz lokalnych, podyktowanej troską o uproszczenie systemu i pogłębianie współpracy międzygminnej, skutkujące dalszym zmniejszaniem liczby zbyt małych gmin. Podobnie należy dążyć do dostosowania organizacji i metod zarządzania na poziomie lokalnym do różnorodności sytuacji lokalnych poprzez większe wykorzystanie możliwości zróżnicowania terytorialnego w zakresie podatkowym, czemu służyć mają tzw. fakultatywne podatki gminne.

3. Cyfryzacja oraz współpraca międzygminna

W swoich raportach francuski *Cour des comptes* od dłuższego czasu zwraca uwagę na konieczność cyfryzacji dość skomplikowanego systemu podatków i opłat lokalnych we Francji oraz na zacieśnienie współpracy międzygminnej celem zmniejszenia kosztów obsługi tego systemu. W ocenie Trybunału jednostki samorządu terytorialnego w średniej i dłuższej perspektywie powinny skoncentrować się na właściwym zarządzaniu podatkami lokalnymi, w tym również w zakresie dostosowania procedury podatkowej współczesnych realiów i wyzwań technicznych²⁶. Podkreślenia wymaga, iż konieczność rewizji procedur podatkowych dostrzeżona

²⁶ M. Mariański, *Challenges and problems...*, s. 89.

została również przez polskiego ustawodawcę²⁷, niemniej jednak prace w tym zakresie nie doprowadziły do istotnych zmian w ustawodawstwie.

Jak podkreśla Trybunał Obrachunkowy w swoim raporcie w 1980 r., jednostki samorządu terytorialnego odpowiadały za 17% wydatków i 15% dochodów administracji publicznej w całości. Powyższe wskaźniki w 2019 r. wynosiły już odpowiednio 20,2% oraz 21,3%. Przy czym, z uwagi na znaczne transfery kompetencji, sfera wydatków jednostek samorządu terytorialnego w porównaniu z 1980 r. znacznie ewoluowała, w przeciwieństwie do sfery dochodów, gdzie zaszły jedynie kosmetyczne zmiany²⁸. Właśnie owa pozorna stabilność bądź też brak nadążania za zmianami była podstawą do wyodrębnienia konstrukcji innych fakultatywnych podatków gminnych, których udział w dochodach nie rozwinął się w sposób, jakiego oczekiwał ustawodawca. Kwestia ta zostanie jednak bardziej szczegółowo rozwinięta w odrębnym punkcie niniejszego opracowania.

Konieczność dalszych zmian i stałego rozwoju finansów lokalnych dodatkowo wzmacnia fakt, iż lokalne wydatki publiczne na mieszkańca podwoiły się w latach 1985–2020 (w stałych euro, tj. z wyłączeniem wpływu inflacji) z 2013 EUR do 4000 EUR w 2020 r. i dalej rosną, podczas gdy w tym samym okresie wydatki państwa w przeliczeniu na jednego obywatela zostały zwielokrotnione jedynie przez 1,4. Można również zaobserwować, iż we Francji większość wydatków lokalnych jest przeznaczona na sprawy gospodarcze (z czego ponad dwie trzecie dotyczy usług transportowych), ochronę socjalną (integracja społeczna, rodzina, domy starości) i usługi ogólne.

Ponadto w 2019 r. samorządy odpowiadały za ponad 55% inwestycji publicznych, interweniując w szczególności przy rozbudowie i odnowie dróg i obiektów miejskich oraz przy budowie i remoncie budynków szkolnych (szkoły miejskie, licea) oraz obiektów kulturalnych i sportowych (biblioteki, sale gimnastyczne, stadiony, ośrodki wodne itp.). Inwestycje te stanowią około 20% ogółu wydatków samorządów. W relacji do PKB inwestycje lokalne wykazują jednak w miarę stabilny udział od początku decentralizacji, gdyż w 2021 r. stanowiły 2,6% PKB podobnie jak w 1982 r.²⁹

W tym kontekście warto zaznaczyć, iż pomimo wprowadzenia na poziomie lokalnym kilku podatków odwołujących się do aktywności gospodarczej, finanse lokalne cały czas w około 80% bazują na podatku od nieruchomości oraz podat-

²⁷ L. Etel, *Co nowego w nowej ordynacji podatkowej*, [w:] *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2017, s. 237.

²⁸ Raport Cour des comptes. Rapport public annuel 2023 La décentralisation 40 ans après, mars 2023, pdf, s. 127, [dostęp: 27.07.2023].

²⁹ Raport Cour des comptes. Rapport public annuel 2023 La décentralisation 40 ans après, mars 2023, pdf, s. 127, [dostęp: 27.07.2023].

kach od niego zależnych. Powyższe nie jest na skalę europejską czymś wyjątkowym, niemniej jednak rozmiar i poziom skomplikowania tej zależności mogą być przeszkodą w reformie finansów lokalnych³⁰. Powyższe jest o tyle istotne, iż aby utrzymać bezpieczny poziom zadłużenia w ramach finansów lokalnych, jednostki samorządu terytorialnego muszą wykorzystywać pełen potencjał swoich możliwości podatkowo-dochodowych, czego zbyt duże uzależnienie od podatku od nieruchomości nie ułatwia.

Jednym z rozwiązań, które mogłoby wykorzystać postęp techniczny i digitalizację stosunków prawnych, jest postawienie na rozwój tzw. współpracy międzygminnej (fr. *coopération intercommunale*). Podstawą dla tej współpracy była ustawa nr 2010-1563 z 16 grudnia 2010 r. o reformie samorządu terytorialnego (tzw. ustawa RCT)³¹, za pomocą której zmieniono art. L. 5210-1 ogólnego kodeksu samorządu terytorialnego. Mianowicie w przywoływanym wyżej artykule wprowadzono rozwój departamentalnego programu współpracy międzygminnej (SDCI), którego celem jest ocena przydatności mapy międzygminnej współpracy i jej ewolucja³². Dodatkowo, instrukcją z 26 lipca 2016 r., dokonano precyzyjnego określenia skutków finansowych, podatkowych i księgowych wejścia w życie resortowych planów współpracy międzygminnej³³. Współpraca międzygminna odnosi się zatem do formy współpracy między gminami, które mogą łączyć się w celu wspólnego zarządzania obiektami lub usługami publicznymi (wywóz odpadów z gospodarstw domowych, urządzenia sanitarne, transport miejski itp.), opracowywania projektów rozwoju gospodarczego czy rozwoju urbanistyki na większym terytorium niż obszar gminy. Współpraca ta realizowana jest w ramach publicznych związków współpracy międzygminnej (EPCI)³⁴. Podkreślenia wymaga, iż EPCI, jako instytucje publiczne, podlegają ogólnej zasadzie specjalizacji, która nadaje im kompetencje jedynie w obszarach i sprawach powierzonych im przez prawo lub delegowanych im przez gminy członkowskie. Jednym z istotnych form EPCI są metropolie, które w myśl art. L5217-1 Generalnego kodeksu jednostek samorządu terytorialnego stanowią publiczną instytucję współpracy międzygminnej, która grupuje kilka gmin w jedną całość celem opracowania i stworzenia wspólnego projektu rozwoju i projektu gospodarczego, ekologicznego, edukacyjnego, kulturalnego i społecznego na ich terytorium, służącemu poprawie konkurencyjności i spójności funkcjonowania współpracujących gmin. Od stycznia 2019 r. Francja liczy 22 metropo-

³⁰ M. Mariański, *Challenges and problems...*, s. 95.

³¹ La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT).

³² Jest on aktualizowany co najmniej co sześć lat od daty publikacji.

³³ L'instruction conjointe NOR INTB1617629N de la DGFIP et de la DGCL, en date du 26 juillet 2016, a pour objet de préciser les effets financiers, fiscaux et comptables de l'entrée en vigueur des schémas départementaux de coopération intercommunale.

³⁴ Fr. *établissements publics de coopération intercommunale*.

lie zamieszkiwane przez 19,4 mln mieszkańców, wśród których wyróżnić należy dwie metropolie o szczególnym statusie (Paryż i Aix-Marseille) oraz wspólnotę terytorialną³⁵ (Lyon).

Innym istotnym problemem związanym ze współpracą międzygminną jest tworzenie nowych form współpracy między jednostkami znajdującymi się w różnych departamentach lub regionach. Proces ten jest w tym wypadku znacznie wydłużony i niejednokrotnie – w przypadku decyzji o podziale zadań w zakresie poboru podatków – nie jest korzystny w tym samym wymiarze dla wszystkich członków.

Kluczowym rozwiązaniem wydaje się być zatem połączenie współpracy międzygminnej z dematerializacją poboru podatków i cyfryzacją finansów na poziomie lokalnym. Podstawy prawne do tego procesu zostały w prawie francuskim stworzone dość szybko, gdyż już od 2004 r. forma elektroniczna była zrównana z tradycyjną formą papierową oraz pisemną³⁶. Powyższe regulacje zostały uzupełnione ordonansem z roku 2005³⁷ zmieniającym również francuski Kodeks Pocztowy i Łączności Elektronicznej, w którym wprowadzono m.in. w art. L-32 pkt. 1 definicję komunikacji elektronicznej. Komunikacja taka była rozumiana jako każde nadawanie, przekazywanie lub odbieranie znaków, sygnałów, liter, obrazów lub dźwięków za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ponadto termin „środek elektroniczny” został określony jako każdy zespół instalacji lub urządzeń transmisyjnych i dystrybucyjnych w sieci komunikacyjnej oraz, w stosownych przypadkach, także innych środków gwarantujących komunikację elektroniczną.

Podstawowym wyzwaniem w ramach finansów lokalnych we Francji jest już od dłuższego czasu próba dostosowania regulacji podatkowych do nowych technologii, a tym samym wykorzystanie i włączenie tych technologii do procedur podatkowych. Raport „Cour des comptes” wymienia pewne możliwe ulepszenia w tej dziedzinie, koncentrując się głównie na automatycznym obliczaniu podatków, co może wyeliminować ryzyko błędu ludzkiego. Jednak to automatyczne naliczanie może być trudne do wprowadzenia, jeżeli konstrukcja podatków będzie zbyt skomplikowana i jeśli naliczanie tych podatków będzie wymagało każdorazowej współpracy między państwem a jednostką terytorialną. Główny problem przy wprowadzaniu pełnej cyfryzacji i automatycznego naliczania podatków lokalnych wiąże się z dużym znaczeniem zwolnień i ulg w podatkach lokalnych. Im bardziej procedura podatkowa jest zależna i związana z indywidualną sytuacją podatnika, tym

³⁵ Szerzej M. Augustyniak, *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, s. 20–21.

³⁶ *Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique*, J.O. n° 143 du 22 juin 2004, s. 11168.

³⁷ *L'ordonnance n° 2005-674 du 16 .05.2005 relative à l'accomplissement de certaines formalités contractuelles par voie électronique*.

trudniej będzie stworzyć algorytm zdolny do obliczenia takiego podatku. Kolejna kwestia związana jest z uproszczeniem i cyfryzacją deklaracji podatkowych, która powinna być kompatybilna z systemem odpowiedzialnym za automatyczne naliczanie danych podatków. Wydaje się, że kompatybilność postępu technicznego i poziomu informatyzacji oraz wdrożenia Fin-Tech w sektorze prywatnym i publicznym może być najważniejszym czynnikiem zapewniającym efektywność lokalnych finansów publicznych³⁸.

4. Optymalizacja dochodów – fakultatywne podatki gminne

Jednym z wyzwań i działań wskazujących na zmieniającą się rolę samorządu jest również próba dywersyfikacji oraz optymalizacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie znacznie bardziej rozbudowanego katalogu podatków gminnych może bowiem pozwolić nie tylko na uniezależnienie się na poziomie lokalnym od podatku od nieruchomości, który jest powszechną i podstawową formą opodatkowania wszelkiej infrastruktury³⁹, ale również na lepszą personalizację dochodów danej jednostki z uwagi na fakultatywności wielu dodatkowych podatków. W ramach ww. zmian wprowadzono do Generalnego kodeksu podatków w art. od 1519 do art. 1530 bis Sekcję VII zatytułowaną *Inne podatki gminne* (fr. *Section VII: Autres taxes communales*). Dodatkowo owe inne podatki gminne podzielono na dwie zasadnicze grupy: podatki obligatoryjne (fr. *taxes obligatoires*)⁴⁰ oraz podatki fakultatywne (fr. *taxes facultatives*)⁴¹. Co istotne, dopełniają one opisywaną w poprzednim podrozdziale ideę współpracy międzygminnej, gdyż wiele z nich przeznaczonych jest do tego, aby stanowić dochody związków gminnych oraz, w pewnych przypadkach, niektórych innych podmiotów o charakterze publicznym⁴².

Tak też w ramach zbioru innych gminnych podatków obowiązkowych wymieniono pięć form uzyskiwania dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego. Pierwszą formą jest gminny podatek górniczy (art. 1519b, fr. *Redevance communale des mines*), drugą zryczałtowany podatek od pylonów (art. 1519 A, fr. *Imposition forfaitaire sur les pylônes*), trzecią podatek od morskich turbin wiatrowych (art. od

³⁸ N. Laroche, *Faire de votre système d'information un levier de performance dans la réalisation de votre projet de dématérialisation*, „Gestion & Finances Publiques” 2017, nr 5, s. 82.

³⁹ A. Kałużny, *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości*, Warszawa 2020, s. 302.

⁴⁰ M. Mariański, *Inne obowiązkowe podatki gminne we Francji według francuskiego Generalnego Kodeksu Podatków*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29, s. 193.

⁴¹ M. Mariański, *Formy innych fakultatywnych podatków gminnych w świetle regulacji francuskiego Generalnego kodeksu podatków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 55, s. 225.

⁴² A. Machowska, K. Wojtyczek, *Prawo francuskie...*, s. 265.

1519 B do 1519 C, fr. *Taxe sur les éoliennes maritimes*), czwartą – zryczałtowany podatek od spółek sieciowych (art. 1519 D do 1519 HB, fr. *Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux*), a ostatnią – piątą formą – podatek dodatkowy do podatku od nieruchomości niezabudowanych (art. 1519 I, fr. *Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties*). Podkreślenia wymaga, iż podatki te są o tyle obowiązkowe, o ile na terenie danej gminy wystąpi ich przedmiot opodatkowania, jak np. kopalnie czy morskie turbiny wiatrowe.

Bardzo ciekawą konstrukcję stanowi grupa czterech innych fakultatywnych podatków gminnych. Pierwszą formą w ramach opisywanej grupy kontrybucji jest podatek od wywozu śmieci z gospodarstw domowych (art. 1520-1526 *Taxe d'enlèvement des ordures ménagères*), drugą podatek od przekazania gruntu, który stał się możliwy do zabudowania (art. 1529 *Taxe sur la cession de terrains devenus constructibles*), trzecią formą podatek od nieużytków handlowych (art. 1530 *Taxe sur les friches commerciales*), czwartą – podatek od zarządzania środowiskiem wodnym i zapobiegania powodziom (art. 1530 bis *Taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations*).

Ważne jest również, iż decyzyjność i kompetencje związane z ww. podatkami zostały niemal w całości przekazane na rzecz gmin (*commune*), które pomimo tego, iż mają we Francji jednolity status prawny, to są bardzo zróżnicowane w zakresie zajmowanego obszaru oraz ludności⁴³, co powoduje, iż mogą one w sposób odrębny kształtować swój system dochodów. Dodatkowo, w ramach owego kształtowania systemu dochodów w ramach współpracy międzygminnej, w art. 1650 Generalnego kodeksu podatków, przewidziano instytucję Międzygminnej komisji ds. podatków bezpośrednich (fr. *commission intercommunale des impôts directs*, tzw. CIID), której podstawowym zadaniem jest doradcza rola w zakresie aktualizacji współczynników (w tym wartości czynszowej), od których dochody podatkowe gmin zależą.

Na zakończenie niniejszego podrozdziału warto zaznaczyć, iż niewątpliwą zaletą dodatkowych fakultatywnych innych podatków gminnych jest optymalizacja i dywersyfikacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego umożliwiająca kształtowanie ich struktury w zależności od specyfiki i położenia danej jednostki. Jednak niewątpliwą wadą takiej regulacji jest dalsze skomplikowanie systemu podatkowego, co może czynić go bardziej uciążliwym i trudniejszym do pełnej automatyzacji i cyfryzacji w przyszłości.

⁴³ M. Mariański, *Formy realizacji zadań...*, s. 130.

5. Podsumowanie

Wyzwania stojące przed jednostkami samorządu terytorialnego bez wątpienia zyskały na znaczeniu podczas pandemii koronawirusa oraz w następstwie działań wojennych w Ukrainie. O ile w każdym państwie członkowskim UE wyzwania te mają nieco inną dynamikę i strukturę, o tyle opis zmian w zakresie funkcjonowania samorządu we Francji może być ciekawą inspiracją dla dalszych badań porównawczych w tym zakresie. W świetle raportów francuskiego *Cour des Comptes* owe wyzwania i tym samym rola samorządu winny być związane przede wszystkim z procesem dematerializacji, który jest odpowiedzią na potrzeby szybkiej i rzetelnej wymiany informacji. W związku z wirtualizacją życia gospodarczego i upowszechnieniem cyfrowej formy zapisu i transmisji informacji, a także marginalizacją bezpośredniego kontaktu między stronami, regulacje prawne w większości krajów europejskich odchodzą od akcentowania nośnika materialnego w kierunku docenienia informacji niematerialnej.

Należy podkreślić, że innowacje finansowe stały się siłą napędową transformacji światowego sektora finansowego, a wiele z nich może być implementowanych również na poziomie finansów lokalnych. Zmiany technologiczne otwierają zarówno możliwości, jak i poważne wyzwania dla władz na szczeblu centralnym i lokalnym. Zdaniem *Cour des Comptes* strategia francuskiego rządu, połączona z działaniami władz lokalnych, powinna w szczególności dotyczyć problematyki złożoności podatków lokalnych, zarządzania danymi podatkowymi oraz organizacji systemu wymiany informacji podatkowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w ramach współpracy międzygminnej, do czego jednostki te są mocno zachęcane. Istotne będzie również docelowe obniżenie kosztów administracyjnych i procesowych organów podatkowych oraz procedury podatkowej, czemu służyć może zarówno ich informatyzacja, jak i współdzielenie w ramach współpracy kilku jednostek samorządowych.

Skoordynowane działania związane ze zmianami prawnymi i technologicznymi powinny być prowadzone w sposób zapewniający bezpieczny poziom dochodów podatkowych, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Dlatego kwestia ta powinna być przedmiotem długookresowej strategii rozwoju finansów lokalnych, która powinna przebiegać z poszanowaniem zasady pewności prawnej zarówno z perspektywy organów podatkowych, jak i podatników.

Literatura

- Augustyniak M., *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57.
- Bouvier M., *Norwe zarządzanie finansami publicznymi i strategię reform administracji we Francji*, [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012.
- Etel L., *Co nowego w nowej ordynacji podatkowej*, [w:] *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku*, red. J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa 2017.
- Grandguillot D., *Collectivités territoriales en France*, Paryż 2018.
- Kałężny A., *Opodatkowanie infrastruktury podatkiem od nieruchomości*, Warszawa 2020.
- Laroche N., *Faire de votre système d’information un levier de performance dans la réalisation de votre projet de dématérialisation*, „Gestion & Finances Publiques” 2017, nr 5.
- Machowska A., Wojtyczek K., *Prawo francuskie*, t. 2, Kraków 2005.
- Mariański M., *Specyfika organizacji samorządu terytorialnego we Francji*, „Studia Elćkie” 2010, nr 12.
- Mariański M., *Challenges and problems of local government finances in the light of the French Cour des Comptes reports as a guide for the Polish legislature*, [w:] *The challenges of local government financing in the light of European Union regional policy*, red. P. Mrkyvka, J. Gliniecka, E. Tomaskova, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Radvan, Brno 2018.
- Mariański M., *Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych*, „Prawo i Więź” 2021, nr 35.
- Mariański M., *Inne obowiązkowe podatki gminne we Francji według francuskiego Generalnego Kodeksu Podatków*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2021, t. 29.
- Mariański M., *Formy innych fakultatywnych podatków gminnych w świetle regulacji francuskiego Generalnego kodeksu podatków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 55.
- Mariański M., *Kontrola finansów publicznych w prawie francuskim. Wybrane aspekty instytucjonalne*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, z. 28, nr 2.
- Nowecki G., *Charakterystyka systemu katastralnego oraz systemu opodatkowania nieruchomości we Francji*, [w:] *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, red. L. Etel, Warszawa 2003.
- Ruśkowski E., *On Priority Research Problems in the Scope of Public Finance Control in Poland*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021, vol. 26, nr 4.
- Zarka J.-C., *Fiscalité locale. Une présentation rigoureuse des impôts locaux*, Paris 2020.
- Zarka J.-C., *Les collectivités territoriales*, Paris 2023.