Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu **2(2)/2014**
ISSN 2300-9853 DOI: http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2014.017

ANNA OSTROWSKA
Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku
Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku

Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności

Specific Grants from the State Budget to Local Government Tasks in the Light of the Constitutional Rule of Adequacy

Streszczenie. Jedną z podstawowych zasad finansów lokalnych wyrażonych w Konstytucji RP i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego jest zasada adekwatności zasobów finansowych społeczności lokalnych do przydzielonych im zadań. Ponieważ system dochodów własnych polskich jednostek samorządu terytorialnego nie był reformowany od 2004 r., wszelkie zmiany powodujące zmniejszenie wysokości ich dochodów transferowanych (dotacji i subwencji) należy obecnie uznać za sprzeczne z zasadą adekwatności. Zmianą taką z pewnością jest 80-procentowy limit wysokości dotacji celowej na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego wprowadzony w art. 128 ustawy o finansach publicznych. Artykuł przedstawia argumentację na poparcie powyższej tezy, a także porusza wzrastający problem niewystarczalności dotacji celowych przekazywanych samorządom na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Słowa kluczowe: dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego; zasada adekwatności; limit wysokości dotacji.

Abstract. The rule of adequacy of financial resources to the local government's responsibilities is one of the basic rule of local government finance, which was expressed in Polish Constitution and in the European Charter on Local Self Government. Because of the fact, that the system of own resources of Polish local governments was not reformed since 2004 – any amendment causes decrease of their transferable resources (grants, subsidies) should be regarded as the inconsistent with the rule of adequacy and therefore – unconstitutional. Such nature has the new 80% limit for the amount of the specific grant from the State Budget to local government own tasks, which was introduced by Article 128 of Public Finance Act. The paper presents argumentation proving the above thesis and also raises an increasing problem of inadequacy of subsidies for the central government's task delegated to local authorities.

Keywords: grants and subsidies for local governments; the rule of adequacy; limit for the amount of the grant.

1. Aktualne uwarunkowania realizacji zasady adekwatności

Dwukrotnie podkreślona w Konstytucji RP zasada adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego do realizowanych przez nie zadań (art. 167 ust. 1 i 2) została szeroko zinterpretowana w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[1]. Uwzględniając okoliczność, iż wyżej wymienione przepisy Konstytucji nie określają poziomu (miernika) adekwatności, ich interpretacje zazwyczaj przyznawały ustawodawcy

[1] Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK 1999, nr 3, poz. 37, a także wyroki TK: z dnia 7 czerwca 2001 r., K 20/00, OTK 2001, nr 5, poz. 119; z dnia 1 kwietnia 2003 r., K 46/01, OTK-A 2003, nr 4, poz. 27; z dnia 19 grudnia 2007 r., K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159; z dnia 6 września 2005 r., K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89; z dnia 31 maja 2005 r., K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54; E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 3; W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 84.

szerokie prawo samodzielnego ustalania tego poziomu. Jedynie wtedy, gdy w wyniku wprowadzenia przez ustawodawcę nowej regulacji (np. przydzielającej nowe zadanie bez wskazania źródeł finansowania[2], redukującej dochody własne j.s.t.[3]) poziom adekwatności stawał się drastycznie niski, powodujący niemożność realizacji przez j.s.t. ustawowo przypisanych im zadań, a która to niemożność została szczegółowo udowodniona przez wnioskodawcę, regulacja ta była uznawana przez TK za niezgodną z Konstytucją. Wydaje się jednak, iż dotychczasowa interpretacja zasady adekwatności (w większości przypadków mająca charakter ogólny i kierunkowy) obecnie, w świetle nowych warunków ekonomicznych, powinna ulec modyfikacji, opierającej się na głębokiej analizie pozycji ustrojowej j.s.t. w stosunku do państwa i odwrotnie. Nowe uwarunkowania ekonomiczne, w tym kryzys finansowy panujący od 2008 r., a także brak reformy dochodów j.s.t. od 2004 r. paradoksalnie spowodowały bowiem umocnienie się pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego jako głównego realizatora podstawowych zadań publicznych. Tym samym też zasada adekwatności będzie coraz częściej odczytywana nie jako norma kierunkowa i gwarancyjna, której zakres i poziom realizacji wyznacza zawsze ustawodawca, lecz już jako norma bezwzględnie wiążąca ustawodawcę przy wprowadzaniu jakichkolwiek zmian w systemie zadań i dochodów j.s.t.

Niewątpliwie istotną zmianę w systemie zadań i dochodów j.s.t. wprowadził limit ustanowiony w art. 128 ustawy o finansach publicznych[4] w odniesieniu do wysokości dotacji celowych z budżetu państwa na zadania własne j.s.t. bieżące i inwestycyjne. Pojawia się tutaj pytanie: dlaczego

---

[2] Zob. Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, http://www.otk.trybunal.gov.pl, w którym TK uznał, że art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, stwierdzający, iż finansowanie ulg w przejazdach środkami transportu publicznego należy do zadań własnych samorządu województwa (bez wskazania źródła sfinansowania tego zadania), jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

[3] Zob. Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02, http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia, w którym TK uznał, że wprowadzenie od 2001 r. obligatoryjnych odpisów gmin 2% wpływów z podatku rolnego na rzecz izb rolniczych nie było niezgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

[4] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dalej: u.f.p.

ustawodawca zdecydował się wprowadzić 80-procentowy limit wysokości powyższej dotacji, podczas gdy dotychczas przez ponad 20-letni okres istnienia samorządu terytorialnego w Polsce takiego generalnego limitu (ustanowionego w ustawie o finansach publicznych) nie było? Limit ten wzbudza szczególne wątpliwości w sytuacji, gdy dotowane zadanie własne j.s.t. ma charakter zadania obligatoryjnego o charakterze powszechnym i ogólnokrajowym. Jeśli bowiem zadanie własne j.s.t. o charakterze obligatoryjnym i powszechnym było dotychczas w pełni finansowane dotacją celową z budżetu państwa, a w miejsce zmniejszonej dotacji nie wprowadzono innego odpowiedniego źródła dofinansowania, to za dość kontrowersyjną należy uznać – przyjmowaną obecnie przez organy dotujące – interpretację art. 128 u.f.p., wymagającą od j.s.t. zapewnienia 20% wkładu własnego do kosztów dotowanego zadania z jednoczesnym definiowaniem tego wkładu *stricte* jako finansowe „dołożenie się" do zadania (np. sfinansowanie części – co najmniej 20% – wypłacanych świadczeń pomocy socjalnej).

Innym wzrastającym w ostatnich latach zjawiskiem jest problem niewystarczalności dotacji na zadania zlecone j.s.t. z zakresu administracji rządowej. W przypadku tych dotacji pojawia się pytanie, czy w sytuacji, gdy przekazana j.s.t. przez wojewodę dotacja, mająca sfinansować zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, nie jest w ogóle waloryzowana, a jej wysokość jest nieadekwatna (niewystarczająca) w stosunku do kosztów zadania zleconego, j.s.t. ma obowiązek „dołożyć" własne dochody, aby to rządowe zadanie zlecone w pełni zrealizować, czy też nie ma takiego obowiązku i może zrealizować zadanie zlecone tylko w takim wymiarze, na jaki otrzymała środki dotacyjne?

Zasada adekwatności zasobów samorządu terytorialnego do zadań przez niego wykonywanych jest uznawana w demokratycznych i zdecentralizowanych państwach europejskich za jedną z podstawowych zasad finansów lokalnych. Europejska Karta Samorządu Lokalnego[5] w art. 9 ust. 1 i 2 stanowi, iż „społeczności lokalne mają prawo (…) do posiadania własnych, wystarczających zasobów (…), a ich wysokość powinna być

[5] Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost., dalej: EKSL).

dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo". Jeszcze bardziej kategorycznie zasadę tę wyraża polska Konstytucja, stanowiąc w art. 167 ust. 1, że „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań", zaś w art. 167 ust. 4 dopełniając, że „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych". Z przepisów Konstytucji wynika więc, że podział dochodów między państwo a samorząd będzie opierał się na istnieniu stałego i dynamicznie działającego mechanizmu kompensacyjnego[6], nie zaś mechanizmu stopniowego „przerzucania" kosztów wykonywania zadań publicznych z władzy państwowej na samorząd terytorialny. „Z zasady adekwatności wynika, że dochody samorządu zarówno pod względem konstrukcyjnym, jak i wydajności fiskalnej powinny być dostosowane do charakteru jakości, a wreszcie i ilości ich zadań. (…) Z tak ujętej zasady wynika bowiem po pierwsze, że dochody samorządów powinny być dostosowane do ich zadań, po wtóre, że «przypadające samorządowi zadania» to tylko te, które są określone w ustawach, przekazujących mu określone kompetencje – a nie te, które samorząd sam uznaje za lokalne zadania publiczne"[7].

Zasada adekwatności w szczególności odnosi się więc do zadań własnych j.s.t. mających charakter obligatoryjny i powszechny (tj.: wychowanie przedszkolne, edukacja, gospodarka mieszkaniowa, zarządzanie drogami, prowadzenie domów pomocy społecznej, wypłata dodatków mieszkaniowych i zasiłków stałych, wspieranie rodziny, pomoc materialna dla uczniów), a także do zadań z zakresu administracji rządowej lub innych zadań zleconych j.s.t. ustawami (tj.: ewidencja ludności, prowadzenie urzędu stanu cywilnego, prowadzenie i aktualizacja rejestru wyborców, wypłata świadczeń i zasiłków rodzinnych i opiekuńczych, prowadzenie ośrodków wsparcia). Jak poniżej zostanie wykazane, zasada ta posiada różną skuteczność w przypadku dotacji udzielanych j.s.t. na zada-

---

6 Zob. Wyrok TK z dnia 30 czerwca 2003 r., K 8/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 57.

7 T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 239.

nia własne i w przypadku dotacji udzielanych j.s.t. na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Dotacje jako dochód j.s.t. związane są ściśle z realizacją określonego celu w postaci finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej lub też dofinansowania określonych zadań własnych j.s.t. Stanowią one najsilniejszą formę wpływania państwa na kierunki i dziedziny działalności wykonywanej przez samorząd terytorialny[8]. Z tych względów w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że im większy jest udział dotacji celowych w dochodach ogółem j.s.t., tym mniejszy jest ich zakres samodzielności finansowej. Z drugiej strony, im bardziej zmniejsza się wysokość dotacji celowych otrzymywanych przez j.s.t. bez jednoczesnego zapewnienia im źródła finansowania zmniejszonej części dotacji, tym bardziej zwiększa się nieadekwatność zasobów finansowych j.s.t. do kosztów realizowanych zadań i w konsekwencji – tym bardziej zmniejsza się zakres samodzielności finansowej j.s.t.

2. Limit dotacji na zadania własne j.s.t.

Przepis art. 128 ust. 2 u.f.p. stanowi, iż kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych j.s.t. nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Powyższy limit nie jest więc limitem bezwzględnym, gdyż zakłada możliwość odmiennego uregulowania tej kwestii w odrębnych ustawach. Przykładowo art. 42 ust. 3 ustawy o dochodach j.s.t.[9] przewiduje, że dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych j.s.t. mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków j.s.t. na realizację danego zadania i następnie w ust. 4 i 5 ustanawia rygorystyczne reguły rozliczenia

---

8 A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*, Warszawa 1999, s. 324.

9 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., Nr 88, poz. 539 ze zm.), dalej: u.d.j.s.t.

i zwrotu tej dotacji do budżetu państwa[10]. Z kolei art. 35 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi[11] stwierdza, że w przypadku udzielania gminom wskazanym w ustawie dotacji przeznaczonej na zadania własne związane z usuwaniem skutków powodzi nie stosuje się limitu ustanowionego w art. 128 ust. 2 u.f.p., jeżeli straty poniesione przez gminę przekroczyły 50% planowanych dochodów własnych za rok poprzedzający rok wystąpienia powodzi. Natomiast w odniesieniu do dotacji na zadania własne j.s.t. z zakresu pomocy społecznej przepis art. 128 ust. 2 u.f.p. wywołał pozytywny efekt zwiększenia limitu wysokości tej dotacji – z poprzednio obowiązującego 50-procentowego na obecnie obowiązujący 80-procentowy. Przepis art. 115 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[12] stanowi obecnie, iż j.s.t. mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej, lecz wysokość dotacji nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania i taki sam limit stosuje się do dotacji udzielanych w ramach programów rządowych[13].

Należy przyznać, że w świetle międzynarodowych i konstytucyjnych standardów systemu dochodów j.s.t., wprowadzenie 80-procentowego limitu wysokości dotacji przekazywanej dla j.s.t. na zadania własne bieżące i inwestycyjne (art. 128 u.f.p.) stanowi pozytywne podkreślenie zasady samodzielności finansowej j.s.t. – postulującej finansowanie ich zadań własnych przede wszystkim ich dochodami własnymi. Art. 167 ust. 2 Konstytucji (ustanawiający katalog dochodów j.s.t.) – dotacje celowe

---

10 Szerzej zob. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 290–291.

11 Dz.U. Nr 234, poz. 1385 ze zm.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

13 Do dnia 2 maja 2011 r. limit na wysokość tej dotacji wynosił 50% kosztów realizacji zadania i nie miał on zastosowania do dotacji udzielanych w ramach programów rządowych. 3 maja 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o pomocy społecznej, która limit ten podwyższyła do 80%, wprowadzając równocześnie ten sam limit na dotacje udzielane j.s.t. w ramach programów rządowych. Należy jednak wspomnieć, iż fakt zwiększenia tego limitu poprzedzony był przekształceniem większości zadań pomocy społecznej na zadania własne j.s.t., które mają być finansowane ich dochodami własnymi.

z budżetu państwa wymienia na ostatnim miejscu, niejako podkreślając, że mają one stanowić rolę uzupełniającą w stosunku do dochodów własnych i subwencji ogólnej. Natomiast art. 9 ust. 7 EKSL postuluje, aby transfery z budżetu państwa przekazywane społecznościom lokalnym miały raczej przeznaczenie ogólne niż celowe, tym samym wskazując, aby dotacje celowe stosowane były w systemie dochodów j.s.t. niezwykle wyjątkowo. Tak więc omawiany 80-procentowy limit wydaje się być w pełni zgodny z europejskimi i konstytucyjnymi zasadami samodzielności finansowej j.s.t. oraz ograniczonego stosowania dotacji celowej w systemie dochodów j.s.t., lecz nie można go jednak uznać za zgodny z zasadą adekwatności (również wyrażoną w EKSL i Konstytucji) w sytuacji, gdy jego wprowadzeniu nie towarzyszy żadna reforma dochodów j.s.t. lub żaden mechanizm kompensacyjny. Podejrzenie niezgodności omawianego limitu z zasadą adekwatności uzasadnia również okoliczność, że limit ten jest obecnie odczytywany jako obowiązek zapewnienia przez j.s.t. 20-procentowego wkładu własnego w koszty realizowanego dotowanego zadania – z założeniem, iż to organ dotujący (np. wojewoda) będzie miał wyłączne prawo weryfikowania kwoty owego wkładu. W sytuacji więc, gdy ustawowy system dochodów j.s.t. nie ulega zmianie, a nawet w wyniku kryzysu ulega pogorszeniu, okazuje się, że omawiany limit 80-procentowy w efekcie albo prowadzi do konieczności zmniejszenia rozmiaru realizowanych przez j.s.t. dotowanych zadań własnych fakultatywnych (tak aby ich 20-procentowy wkład własny był jak najmniejszy), albo – w przypadku zadań własnych obligatoryjnych – wymusza na j.s.t. konieczność przesunięcia części niezreformowanych dochodów własnych na dotowane zadanie (aby wypełnić obowiązek wniesienia 20-procentowego wkładu własnego). Rozpatrując ten problem od strony istoty zadania własnego j.s.t., powyższy obowiązek „dołożenia się" samorządu do kosztów zadania własnego wydaje się logiczny, jednakże logika ta nie działa w sytuacji, gdy samorząd nie posiada już wolnych dochodów własnych, które mógłby „dołożyć" do dotychczas w pełni dotowanego zadania własnego. W tym świetle bardziej racjonalny, odpowiedzialny i konstytucyjny wydawał się art. 128 u.f.p. w wersji proponowanej w projekcie ustawy o finansach publicznych. Projekt u.f.p. stwierdzał bowiem,

iż kwota tych dotacji nie może stanowić 100% kosztów realizacji zadania[14], jednakże w wyniku prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych po I czytaniu projektu ustawy ograniczenie to zostało zaostrzone do 80%.

Ujemne konsekwencje wprowadzonego limitu występują np. w przypadku dotacji na realizację zadań własnych bieżących j.s.t. z przeznaczeniem na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym, udzielanej j.s.t. na podstawie art. 90r ustawy o systemie oświaty[15]. Ustawa ta w rozdziale 8a pt. „Pomoc materialna dla uczniów" ustanawia podstawy systemu przyznawania uczniom pomocy materialnej, tym samym realizując konstytucyjny nakaz ustanowiony w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten postanawia, że „(...) władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa". I tak, art. 90b u.s.o. w ust. 1 stanowi, iż uczniowi przysługuje prawo do pomocy materialnej ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa lub budżecie właściwej jednostki samorządu terytorialnego, zaś w ust. 2 podkreśla, że pomoc materialna jest udzielana uczniom w celu zmniejszenia różnic w dostępie do edukacji, umożliwienia pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, a także wspierania edukacji uczniów zdolnych. W dalszych przepisach u.s.o. określa warunki przyznawania pomocy socjalnej – jej rodzaje (tj. stypendia i zasiłki szkolne), jej kryteria pomiotowe i przedmiotowe[16], a następnie postanawia, że udzielanie świadczeń

---

[14] Zob. art. 113 ust. 2 projektu u.f.p., druk sejmowy nr 1181, http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/B6424AF9598E217FC12574EA002C08AC/$file/1181.pdf (dostęp: 8 kwietnia 2014 r.).

[15] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: u.s.o.).

[16] Należy tu wspomnieć, że pierwotne przepisy u.s.o. przewidywały, iż to Rada Ministrów w drodze rozporządzenia ustali warunki, formę i tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy materialnej udzielanej uczniom (art. 91 ust. 2 u.s.o. w pierwotnej wersji). Wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2004 r., K50/02, TK orzekł, iż wspomniany art. 91 ust. 2 u.s.o. jest niezgodny z art. 70 ust. 4 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,

pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest zadaniem własnym gminy (art. 90p u.s.o.), na dofinansowanie którego gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa (art. 90r ust. 1 u.s.o.), której terminy przekazywania oraz sposób ustalania wysokości określa Minister Edukacji Narodowej w drodze rozporządzenia (art. 90r ust. 3 u.s.o.). Jednocześnie w art. 90f u.s.o. formułuje delegację dla rady gminy do przyjęcia w drodze uchwały regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, w którym określa w szczególności sposób ustalania wysokości, formy, tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w art. 90d ust. 1 u.s.o. Tak więc obecne przepisy u.s.o. pomoc socjalną dla uczniów – w ujęciu formalno-organizacyjnym – uczyniły w pełni zadaniem własnym gminy, lecz w ujęciu finansowym nadal utrzymały zasadę jej finansowania ze środków budżetu państwa lub ze środków budżetu właściwej j.s.t. Do dnia wejścia w życie kontrowersyjnego art. 128 u.f.p. powszechnie akceptowana i zgodna z prawem była sytuacja, w której w zdecydowanej większości gmin jedynym źródłem finansowania pomocy materialnej dla uczniów była dotacja celowa z budżetu państwa. Ze względu na to, iż przepisy u.s.o. nie formułują wprost nakazu udzielania tej pomocy ze środków budżetu j.s.t. (czyniąc je niejako alternatywnym źródłem finansowania) większość gmin przydzielone im powyższe zadanie własne realizowała jedynie w wymiarze organizacyjno-formalnym, nie ustanawiając bezpośrednich wydatków będących wkładem własnym do udzielanych pomocy socjalnych (niejako swoich lokalnych dodatków do uczniowskich stypendiów socjalnych). Należy zauważyć, że ta realizacja nowo-przydzielonego gminom zadania własnego w wymiarze organizacyjno-formalnym nie odbywała i nie odbywa się bezkosztowo – zadanie to generuje przecież koszty płacowe i rzeczowe.

Praktyka samorządowa wykazała jednak, że wojewodowie, zgodnie z decyzją Ministra Finansów, przekazując gminie wspomnianą wyżej

---

w związku z tym obecnie powyższa materia posiada swoje uregulowanie w art. 90b–90u u.s.o.

dotację, obecnie dodatkowo wskazują, że dotacja ta winna być udzielona z uwzględnieniem art. 128 ust. 2 u.f.p. Wywołało to słuszne skądinąd pytanie, czy gmina w związku z otrzymaniem tej dotacji powinna zabezpieczyć w budżecie 20% środków własnych? Ministerstwo Finansów jednoznacznie stwierdzało, iż skoro przepisy prawa oświatowego nie określają odmiennego poziomu dofinansowania zadania własnego gminy, to należy uznać, że całkowity koszt zrealizowanego zadania powinien zostać sfinansowany ze środków z budżetu państwa najwyżej w 80%, natomiast 20% zobowiązana jest wyłożyć gmina[17]. Z kolei MEN argumentowało, że przyznawanie dotacji na zasiłki i stypendia uczniowskie nie wymaga tzw. wkładu własnego służącego współfinansowaniu tego celu przez beneficjenta dotacji, wejście w życie nowej ustawy o finansach publicznych nie powinno zaś powodować zmian w zakresie dotowania stypendiów i zasiłków uczniowskich polegających na wprowadzeniu obowiązku ponoszenia przez gminy 20% kosztów realizacji zadania[18]. Ostatecznie jednak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 12 czerwca 2012 r.[19] przesądził ww. sprawę na niekorzyść gmin, oddalajac skargę gminy C. na decyzję MF w przedmiocie określenia kwoty ww. dotacji przypadającej do zwrotu z powodu pobrania jej w nadmiernej wysokości (art. 169 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.f.p.) ze względu na to, że zadanie zostało w całości sfinansowane dotacją z budżetu państwa bez udziału 20-procentowego wkładu własnego j.s.t. W powyższej decyzji MF podkreślił, iż art. 90r ust. 1 ustawy o systemie oświaty przewiduje, że gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa jedynie na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym. Z tego powodu gmina nie może być zwolniona z obowiązku ponoszenia chociażby części kosztów realizacji zadania własnego, w tym przypadku udzielania pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym. MF odmówił również uznania za wkład własny – tak jak chciała gmina –

---

17 Pismo Ministerstwa Finansów z dnia 24 maja 2010 r., FS5-464-33/231/TQR/2010, podpisane przez Sekretarz Stanu E. Suchocką-Roguską.

18 Pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 23 lipca 2010 r., DZSE-BKO-045-57/2010, podpisane przez Sekretarz Stanu K. Szumilas.

19 V SA/Wa 530/12, CBOSA.

kosztów działania urzędu wynikających z wynagrodzeń pracowników, zużycia materiałów papierniczych, tonerów do drukarki oraz kosztów wysyłki decyzji administracyjnych. Zdaniem MF za wkład własny można jedynie uznać bezpośrednie partycypowanie w kosztach wypłacanych świadczeń socjalnych. WSA w wyroku z 12 czerwca 2012 r. przyznał rację MF, stwierdzając: „to, iż pod rządami poprzedniej ustawy o finansach publicznych możliwe było sfinansowanie przedmiotowego zadania w 100% z dotacji celowej, nie może stanowić argumentu przemawiającego za tym, że nadal jest to możliwe". WSA przytoczył dotychczasowe stanowisko TK, że dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie bieżących zadań własnych powinny odgrywać ograniczoną rolę wśród źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z istoty bowiem zadania własnego wynika, że jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny[20]. Powyższa interpretacja MF, a także przywołany wyrok WSA stały się jedną z przyczyn wzrostu stopnia niewykorzystywania środków przyznawanych gminom na ten cel z budżetu państwa, co oznacza, iż pomoc materialną otrzymuje obecnie mniejsza liczba uczniów. Należy stwierdzić, że do tego stanu pośrednio przyczynił się limit z art. 128 ust. 2 u.f.p.

Limit przewidziany w komentowanej regulacji będzie również rozpatrywany przez TK. 10 września 2010 r. Rada Miejska w Strzelnie wniosła do TK wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 128 ust. 2 u.f.p. z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. l i 4 Konstytucji RP, przytaczając m.in. problem nowego obowiązku zapewniania wkładu własnego do wspomnianej wyżej pomocy materialnej dla uczniów (stypendiów socjalnych) w pełni dotowanych dotychczas z budżetu państwa. Wnioskodawca podkreśla, że „art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez nowe ograniczenie wysokości dotacji, spowodował zwiększenie wydatków jednostek samorządu terytorialnego na zadania, które wcześniej często były w całości realizowane z dotacji z budżetu państwa. Nastąpiło to bez jednoczesnego zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego środków na ten

[20] Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK 2001, nr 5, poz. 123.

cel, np. poprzez zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. (...) Przy wprowadzeniu kwestionowanego przepisu zachodziła potrzeba zmian finansowania jednostek samorządu terytorialnego, czego jednak nie uczyniono. Ustawodawca wraz z uchwaleniem art. 128 ust. 2 u.f.p. nie wprowadził również żadnych dodatkowych instrumentów prawnych wspomagających wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego”[21].

Pomimo że art. 90r ust. 1 u.s.o. przewiduje, iż dotacja celowa z budżetu państwa udzielana jest gminie na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, to jednak należy przyznać, że wprowadzenie art. 128 ust. 2 u.f.p., a także jego dość bezwzględna interpretacja przyjęta przez MF pogorszyły położenie gmin, gdyż obecnie muszą one uzyskać dodatkowe środki kosztem wydatków na inne cele, aby z „zaoszczędzonych” w ten sposób środków zgromadzić wkład własny wymagany przez ww. przepis. Gminy, które nie są w stanie takiego wkładu własnego wygospodarować (kosztem innych zadań), nie będą więc w stanie korzystać ze środków dotacyjnych budżetu państwa zagwarantowanych na ten cel, tym samym uczniowie z tych gmin nie otrzymają w ogóle pomocy socjalnej lub otrzymają ją w niewielkiej wysokości zapewnionej jedynie z budżetu gminy, która jest (jak wyżej wykazano) alternatywnym źródłem finansowania pomocy materialnej udzielanej uczniom.

Przepis art. 128 ust. 2 u.f.p. spowodował więc, że dotowane z budżetu państwa zadanie własne j.s.t. mające charakter obligatoryjny i powszechny przez wiele gmin realizowane jest obecnie w znacznie mniejszym stopniu lub nie jest realizowane wcale, wywołując tym samym istotne zróżnicowanie uprawnień pomocowych uczniów w Polsce. Biorąc pod uwagę dotychczasową linię orzeczniczą TK w zakresie interpretacji zasady adekwatności, wniosek Rady Miejskiej w Strzelnie miałby jednak o wiele większą szansę na uwględnienie, gdyby został złożony przez conajmniej kilka gmin oraz gdyby gminy te wykazały (udowodniły), iż

[21] Wniosek Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 20 września 2010 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o finansach publicznych, K 13/12, s. 2–3, http://www.trybunal.gov.pl/s/k-1312, (dostęp: 8 kwietnia 2014 r.).

z powodu wprowadzonej zmiany w finansowaniu zadania – czyli ustanowienia normy art. 128 ust. 2 u.f.p. – nie są one w stanie tego zadania wykonać (wygospodarować wkładu własnego), gdyż np. wydajność ich dochodów własnych spadła lub jest na tym samym poziomie od kilku lat, posiadają deficytowe budżety, są bliskie przekroczenia indywidulanego wskaźnika spłaty zadłużenia, a na ich terenie mieszka wielu uczniów uprawnionych do pomocy socjalnej. W sprawie ww. wniosku Rady Miejskiej w Strzelnie Prokurator Generalny oraz Sejm RP zajęli już stanowiska wnoszące o stwierdzenie zgodności art. 128 ust. 2 u.f.p. z art. 167 ust. l i 4 Konstytucji RP i o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie[22]. Z pewnością słabość wniosku Rady Miejskiej w Strzelnie od strony dowodowej spowoduje, że orzeczenie TK w tej sprawie nie będzie korzystne dla gmin, jednakże należałoby postulować, aby TK nakazał ustawodawcy dookreślenie normy art. 128 ust. 2 u.f.p. poprzez wskazanie, czy ustanowiony w niej limit 80% oznacza również obowiązek zapewnienia przez j.s.t. 20-procentowego wkładu własnego, a jeśli tak, to jak należy ustalać wysokość tego wkładu oraz z jakich źródeł j.s.t. ma ten wkład finansować. Wydaje się bowiem, iż tak istotnej kwestii nie można pozostawić do każdorazowego rozstrzygania Ministrowi Finansów lub wojewodzie jako organom udzielającym dotacji na dofi-nansowanie wspomnianego zadania własnego gmin.

Inną wątpliwością, jaka pojawia się w zakresie interptretacji art. 128 ust. 2 u.f.p., jest pytanie, kto i jak miałby ustalać tzw. koszty realizacji zadania? Czy rzeczywiście słusznie MF w wymienionej wyżej decyzji odmówił uznania za koszty realizacji zadania wydatków gminy, jakie poniosła na administracyjną obsługę wypłaty stypendiów socjalnych dla uczniów? Należy zwrócić uwagę, że ustawy odrębne, które ustanawiają inny limit na wysokość dotacji na zadania własne j.s.t., posługują się inaczej sformułowaną podstawą limitu. Przykładowo art. 197 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej stanowi, że j.s.t. mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu

[22] Zob. Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 21 maja 2012 r., wyjaśnienia Sejmu RP z dnia 26 lipca 2012 r., oraz Wniosek Rady Miejskiej w Strzelnie, K 13/12, http://www.trybunal.gov.pl/s/k-1312 (dostęp: 8 kwietnia 2014 r.).

państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% „wydatków przeznaczonych na realizację zadania". Powyższe różnie sformułowane podstawy obliczania limitu – „koszty realizacji zadania" i „wydatki przeznaczone na realizację zadania" są tożsame w ujęciu budżetowym. W ujęciu tym za wydatki (koszty) przeznaczone na realizację zadania należałoby uznać wszystkie wydatki gminy, jakie musi ona ponieść, aby dane zadanie zrealizować (byłaby to interpretacja prosamorządowa). Z drugiej strony nie można odmawiać prawa organu dotujacego (donatora) do precyzowania i weryfikowania sposobu realizacji dotowanego zadania, które jednak ma najpełniejszy wymiar w przypadku umownego przekazywania dotacji. Czy więc w każdym przypadku, gdy kwota dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (§2030) po stronie wydatków budżetu gminy (w danym rozdziale klasyfikacji budżetowej, np. 85206 Wspieranie rodziny, 85216 Zasiłki stałe, 85219 Ośrodki pomocy społecznej, 85415 Pomoc materialna dla uczniów) będzie ujęta w takiej samej wysokości (a więc hipotetycznie nie zapewniającej wkładu własnego), gmina taka spotka się z zarzutem, że pobrała część dotacji nienależnie?

Kontrowersyjność powyższego limitu spowodowała, iż obecnie samorządy, aby nie spotkać się z powyższym zarzutem, interpretują ust. 2 art.128 u.f.p. wprost jako nakaz zapewnienia przez nich wkładu własnego – 20% kosztów realizacji zadania własnego, na które ustawa odrębna przewiduje dotację celową. Gminy słusznie więc pytają, czy konieczność zapewnienia ww. wkładu własnego występuje również w odniesieniu do tzw. dotacji przedszkolnej, wprowadzonej z dniem 1 września 2013 r. na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw[23]. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu tej ustawy projektodawca zapewnił, że „na podstawie wyliczeń wskazanych w Ocenie Skutków Regulacji można dowieść, że kwota dotacji nie będzie stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania".

[23] Dz.U. z 2013 r., poz. 827.

Przewiduje się, że „dotacja przedszkolna" pokrywać będzie około 10–20% kosztów prowadzenia przedszkoli, oddziałów i innych form wychowania przedszkolnego[24]. Pomimo iż dotacja ta w istocie stanowi rekompensatę utraconych dochodów w związku z ustawowym ograniczeniem wysokości opłaty – nie więcej niż 1 zł za każdą godzinę przekraczającą ustalony przez radę gminy czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki (nie krótszy niż 5 godzin dziennie), ponoszonej przez rodziców dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym – komentowany limit będzie miał jednak do niej zastosowanie, gdyż wskazuje na to cel tej dotacji określony w art. 14d ust. 1 u.s.o. – dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, które jest klasycznym zadaniem własnym gminy.

W jednym z wyroków TK podkreśla, że „(...) z pojęciem «zadania własnego» Konstytucja łączy także pojęcie «dochodów własnych». Trudno bowiem uznać, iż przymiotnik «własne» użyty jest w art. 166 i art. 167 ust. 2 Konstytucji w całkowicie odmiennym znaczeniu. Zadania własne to zadania, które zasadniczo samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także i finansową. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu"[25]. W sytuacji, gdy zadanie własne gminy o charakterze obligatoryjnym i powszechnym (realizujące konstytucyjne i ustawowe uprawnienia socjalne uczniów) było dotychczas finansowane dotacją celową z budżetu państwa, wprowadzenie nakazu współfinansowania tego zadania w 20% z budżetu gminy (art. 128 ust. 2 u.f.p.) bez wskazania źródła sfinansowania takiego wkładu należy uznać za sprzeczne z zasadą adekwatności wynikającą z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Za wzorcowe postępowanie ustawodawcy w tym zakresie należy uznać reformę dochodów przeprowadzoną z dniem 1 stycznia 2004 r., w trakcie której większość dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych j.s.t. zostało zastąpionych formułą ich finansowania zwiększonymi udziałami j.s.t. w podatkach dochodowych.

---

[24] Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1312, http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/9319FE344101E9C0C1257B5D00572EDF/%24File/1312.pdf (dostęp: 8 kwietnia 2014 r.).

[25] Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04, http://www.otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia.

3. Problem nieadekwatności dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

W strukturze dochodów j.s.t. w 2013 r. dotacje stanowiły 22% (a wraz z subwencją ogólną – 49,9%). Ze sprawozdań z wykonania budżetów przez j.s.t. za 2013 rok wynika, że dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej stanowiły 9,2% ogółu dochodów budżetowych j.s.t., zaś dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych stanowiły 3,7% ogółu dochodów budżetowych j.s.t. Niewielki udział w dochodach j.s.t. mają natomiast dotacje realizowane na podstawie porozumień między j.s.t. (0,8%) oraz dotacje z tytułu pomocy finansowej udzielanej między j.s.t. na dofinansowanie zadań własnych (0,3%), zaś znikomy udział mają dotacje realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej. Najwięcej dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej otrzymują gminy i miasta na prawach powiatu, najmniej natomiast województwa samorządowe[26].

Obowiązek wykonywania przez j.s.t. określonych zadań z zakresu administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw. Zakres przekazywanych j.s.t. dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej podlega systematycznej ewolucji od czasów przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r. Można stwierdzić, że dotacja ta jest niejako pierwszym etapem przekazywania samorządom zadań publicznych do realizacji, zastępowanym po pewnym okresie dotacją na zadania własne j.s.t. (po uprzednim przekształceniu zadania zleconego w zadanie własne), by ostatecznie zrezygnować z transferu dotacyjnego i wprowadzić finansowanie zadania dochodami własnymi j.s.t. Ten „naturalny" proces całkowitej decentralizacji niektórych zadań publicznych na rzecz j.s.t. niejednokrotnie był przeprowadzany z bezpośrednim naruszeniem konstytucyjnej zasady adekwatności (tak jak w przypadku wspominanych wyżej ulg w przejazdach środkami trans-

---

[26] Zob. *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za IV kwartały 2013 roku*, Warszawa 2014, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/8339567/Og_jst_28.03.14_DW.xls, (dostęp: 8 kwietnia 2014 r.).

portu publicznego) lub też z naruszeniem tej zasady w sposób pośredni (tak jak w przypadku omówionego wyżej art. 128 ust. 2 u.f.p.).

W przeciwieństwie do zadań własnych j.s.t., w przypadku zadań zleconych j.s.t. z zakresu administracji rządowej, konstutucyjna zasada adekwatności została szeroko doprecyzowana w przepisach ustawowych (łącznie z określeniem miernika adekwatności). Z przepisów art. 129 i 149 ust. 1 u.f.p. oraz art. 49 ust. 1, 3 i 5 u.d.j.s.t. (które częściowo się pokrywają) wynika bowiem, że dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami j.s.t. mają być im przekazywane przez dysponentów części budżetowych:

- w wysokości zapewniającej realizację tych zadań,
- w wysokości określanej według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju,
- w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

Ponadto zgodnie z art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. w przypadku niepełnego i nieterminowego przekazania ww. dotacji j.s.t. przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Przepis art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz j.s.t., której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań[27]. Prawo j.s.t. do dochodzenia należnego świadczenia z tytułu dotacji wraz z odsetkami staje się szczególnie istotne w sytuacji, gdy nieterminowe lub niepełne jej przekazanie wywołuje konieczność wypłaty świadczeń określonym beneficjentom. Niejednokrotnie sytuacja taka zachodziła w przypadku dotacji na zadanie z zakresu administracji rządowej zlecone gminie na podstawie art. 5 i 8 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej[28].

---

[27] Wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, LEX nr 1168537.

[28] Dz.U. Nr 52, poz. 379 ze zm. Zob. szerzej: A. Ostrowska, *Prawo dochodzenia dotacji na drodze sądowej*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2013, s. 531–533.

Problem nieadekwatności środków dotacyjnych w stosunku do kosztów realizacji zadań zleconych j.s.t. z zakresu administracji rządowej zwiększa się w ostatnich latach. Związek Miast Polskich podkreśla, iż wobec poszerzania katalogu zadań j.s.t., pogłębiającej się nierównowagi budżetowej z powodu realizacji zadań inwestycyjnych oraz braku rekompensaty poniesionych środków własnych na zadania rządowe – samorządy przestaną dokładać się do kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i będą składać pozwy o zapłatę na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. – wzorem Poznania, który kilka razy wygrał w sądzie cywilnym sprawę o niedofinansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. ZMP popiera również przypadki j.s.t., które dostosowują poziom wykonywania zleconych zadań do wysokości otrzymywanych dotacji, np. miasta Brzeg, które ograniczyło godziny pracy urzędu stanu cywilnego do 4 godzin dziennie[29]. Ewidencja ludności i prowadzenie urzędu stanu cywilnego jest zadaniem rządowym zleconym gminom do realizacji, które jest w znacznej mierze współfinansowane ze środków własnych gmin. Przykładowo Bielsk Podlaski w 2013 r. otrzymał na ten cel od wojewody dotację w wysokości 187.364 zł, jednak dołożył środki własne w wysokości 485.148 zł, gdyż łączne wydatki bieżące i inwestycyjne na realizację powyższego zadania rządowego wyniosły 672.512 zł[30]. Skala dofinansowywania przez j.s.t. zadań z zakresu administracji rządowej jest wysoka, co należy uznać za niezwykle odpowiedzialne i kompromisowe postępowanie, uwzględniając silny wymiar zasady adekwatności wyrażony w u.f.p. i u.d.j.s.t. w stosunku do tych kategorii dotacji.

4. Podsumowanie

Niewątpliwie przepisy Konstytucji regulujące status ustrojowy i finansowy jednostek samorządu terytorialnego są gwarantem sprawnego funk-

---

[29] Zob. Stanowisko ZMP z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie niedofinansowania zadań zleconych, http://www.zmp.poznan.pl, (dostęp: 8 kwietnia 2014 r.).

[30] Zob. Zarządzenie Nr 480/14 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 2013 r., s. 107, http://bip.um.bielsk.wrotapodlasia.pl, (dostęp: 8 kwietnia 2014 r.).

cjonowania demokratycznego i zdecentralizowanego państwa. Polska Konstytucja w sposób szczególny podkreśla istotną rolę samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych, stanowiąc, że jest on podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych (art. 16). Należy żałować, iż Konstytucja konsekwentnie nie postanawia *expressis verbis*, że w celu realizacji istotnej części zadań publicznych jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się istotny udział w dochodach publicznych. Niestety, art. 167 ust. 1 Konstytucji nie określa stopnia (wielkości) udziału j.s.t. w dochodach publicznych, stwierdzając jedynie, że ma on być odpowiedni do przypadających im zadań, potwierdzając zasadę wyrażoną w art. 9 ust. 2 EKSL. Cennym doprecyzowaniem zasady adekwatności jest kierunkowa i gwarancyjna norma art. 167 ust. 4 Konstytucji, która niejednokrotnie była bezpośrednio stosowana przez TK, i należy mieć nadzieję, że tak też się stanie w przypadku rozpatrywania wspomnianego wyżej wniosku Rady Miejskiej w Strzelnie.

Bibliografia:

Borodo A., *Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] T. Dębowska-Romanowska (red.), *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa: księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999.

Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady* adekwatności *w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 3, s. 3–14.

Miemiec W., *Prawne gwarancje* samodzielności *finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.

Ostrowska A., *Prawo dochodzenia dotacji na drodze sądowej*, [w:] E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2013.

Ruśkowski E., Salachna J.M., *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2004.