

**Daniel Wacinkiewicz<sup>1</sup>**

## **O konstytucyjnych wyznacznikach modelu finansowania zadań oświatowych i ich praktycznych konsekwencjach raz jeszcze**

**Słowa kluczowe:** lokalny samorząd terytorialny, oświata, zasada adekwatności, subwencje, dochody transferowe

**Keywords:** local self-government, education, principle of adequacy, subsidies, transfer revenues

### **Streszczenie**

Artykuł poświęcony został zagadnieniom konstytucyjnych wyznaczników zaspokajania potrzeb oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego – analizowanych z punktu widzenia finansowania wykonania zadań oświatowych. Na tle konstytucyjnej zasady samodzielności (w tym samodzielności finansowej) samorządu terytorialnego charakteryzowany jest problem odpowiedniości finansowania zadań oświatowych w drodze subwencji oświatowej. Artykuł kładzie nacisk na kwestię skutków prawnych i faktycznych stanu, w którym finansowanie wykonania zadań oświatowych jest nieadekwatne.

### **Abstract**

## **On Constitutional Determinants of the Model of Financing Educational Tasks and Their Practical Consequences – Once Again**

This study addresses the subject matter of constitutional determinants of local government units satisfying educational needs – analysed from the point of view of financing

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-5048-9866, doktor habilitowany, Uniwersytet Szczeciński.  
E-mail: Daniel.Wacinkiewicz@usz.edu.pl.

the implementation of education-related tasks. The problem of suitability of financing educational tasks through educational subsidies is discussed against the constitutional principle of independence (including financial independence) of local government. The article emphasises the question of effects in law and in fact of a situation where the financing of implementation of educational tasks is not adequate.

✱

## I. Wprowadzenie

W polskim porządku prawnym obowiązuje norma konstytucyjna uznająca potrzeby mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) za główny wyznacznik zadań tych jednostek<sup>2</sup>. Mocą postanowień art. 166 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup> ustrojodawca uczynił z „potrzeb<sup>4</sup> mieszkańców samorządu terytorialnego” kategorię prawną, o szczególnej randze w konstytucyjnym modelu korporacji terytorialnych. To rozwiązanie znajduje odwzorowanie w ustrojowym prawie samorządu terytorialnego. W szczególności, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>5</sup> stanowi, że „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”.

W rozbudowanym katalogu tej kategorii zadań publicznych znajdują się m.in. sprawy edukacji publicznej. Wyrażone w nich potrzeby edukacyjne (czy też potrzeby wiedzy i rozumienia jak o nich możemy powiedzieć) należą do potrzeb kognitywnych u podstaw których znajdują się (i warunkują je zarazem) określone zdolności poznawcze (percepcyjne, intelektualne). W znaczeniu, jakie nadawał im A. Maslow<sup>6</sup>, stanowią one zbiór narzędzi przystosowawczych, sprzęgnięty z potrzebami rozwojowymi (samorealizacji). Będą one zatem manifestowały się w pragnieniu rozumienia, systematyzowania,

---

<sup>2</sup> Kategoria „zadania własne” powiązana została *expressis verbis* z tymi zadaniami publicznymi, których realizacja zaspokajać ma potrzeby mieszkańców.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej jako Konstytucja RP.

<sup>4</sup> Kwestie te stanowiły przedmiot szerszych rozważań w D. Wacinkiewicz, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016.

<sup>5</sup> Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372 ze zm.).

<sup>6</sup> Zob. A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2022, s. 72, 75.

organizowania, analizowania, poszukiwania związków i znaczeń czy też konstruowania systemu wartości.

Zaspokajanie potrzeb edukacyjnych wspólnot samorządowych i związane z nim zadania publiczne pełnią nie tylko fundamentalną rolę w systemie samorządu terytorialnego. Są one wyrazem afirmacji potrzeb edukacyjnych w polskim systemie prawnym. Zatem, są przejawem jednego z elementów antropologicznej wizji potrzeb przyjętej przez polskiego normodawcę. To w pełni zrozumiałe, wręcz oczywiste potwierdzenie współczesnych wzorców kulturowych, w których edukacja stanowi fundament rozwoju cywilizacyjnego – jeśli nie całego dzisiejszego świata, to niewątpliwie Europy.

Niepodważalna ranga społeczna zaspokajania potrzeb edukacyjnych – w połączeniu z koniecznością zorganizowania systemu ich zaspokajania i charakterem zadań oświatowych (predestynującym korporacje terytorialne do bycia realizatorem tego zadania) sprawiły, że sprawy edukacji trafiły do kanonu publicznych zadań własnych, w jakie został wyposażony polski samorząd terytorialny od momentu jego restytucji w 1990 r.

Już tylko z powyższych względów, odpowiednio pozycjonujących znaczenie zadań oświatowych w strukturze spraw za jakie odpowiada współczesny polski samorząd terytorialny, warto zastanowić się nad konstytucyjnymi uwarunkowaniami i wyznacznikami modelu finansowania zadań oświatowych, a także nad jego prawnymi i faktycznymi konsekwencjami. Zagadnienia te wyznaczyły obszar badawczy niniejszego opracowania.

Dopełniając ram metodologicznych niniejszego artykułu wskazać należy, że analizy w nim zawarte oparte zostały o następujące założenia badawcze: po pierwsze, podstawowy punkt odniesienia dla analiz stanowią postanowienia Konstytucji RP, określające podstawowe wyznaczniki modelu finansowania zadań publicznych wykonywanych przez j.s.t.; po drugie, z całego spektrum relewantnych zagadnień prawnych związanych z wykonywaniem zadań oświatowych przez j.s.t. w zakresie kształcenia, wychowania i opieki<sup>7</sup> analizy zawarte w artykule skupione zostaną na modelu finansowania zadań oświatowych; po trzecie, w tymże modelu, szczególna rola przypada insty-

---

<sup>7</sup> Zadania te są finansowane na zasadach określonych w ustawie z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1930 ze zm.) oraz ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2267, dalej: u.d.j.s.t.).

tucji tzw. subwencji oświatowej (część oświatowa subwencji ogólnej), której sposób kształtowania ma decydujący wpływ na wykonywanie oświatowych zadań własnych j.s.t..

Na te założenia nałożyć należy konkretny problem formalny i praktyczny. Otóż, w 2018 r. miała miejsce regulacja wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. Subwencja oświatowa, która do tej pory pozwalała na pokrywanie kosztów z tego tytułu okazała się niewystarczająca. Tym samym, koszty regulacji płacowej spadły w dużej mierze na j.s.t.<sup>8</sup> i zachwiana została relacja kosztów realizacji wymienionego zadania własnego w stosunku do pozyskiwanej subwencji oświatowej. Kwestia ta stanowiła bezpośrednią przesłankę przesądającą o podjęciu badań nad tytułową problematyką.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest ustalenie jakie są formalnoprawne implikacje nieadekwatnego wyrównania ze strony władz centralnych, ubytków po stronie dochodów własnych j.s.t. w formie subwencji oświatowej.

## **II. Konstytucyjne ramy zapewnienia odpowiednich środków finansowych na realizację zadań publicznych przez j.s.t.**

Samodzielność finansowa stanowi niekwestionowany i niezbędny składnik konstytucyjnej zasady samodzielności j.s.t.<sup>9</sup> W urzeczywistnienie tej zasady muszą wpisywać się konstytucyjne ramy zapewnienia j.s.t. odpowiednich środków finansowych na realizację zadań publicznych, *ergo* także zadań oświatowych. Z perspektywy założeń badawczych niniejszego opracowania skupmy uwagę już tylko na dwóch kwestiach o całkowicie podstawowym znaczeniu

---

<sup>8</sup> Dla zilustrowania posłużę się przykładem miasta Szczecin. W 2018 r. zostało ono zmuszone do zwiększenia finansowania zadań oświatowych – tylko, podkreślmy, z tytułu wydatków na wynagrodzenia – z innych źródeł dochodów o ponad 7 mln zł; w 2019 r. kwota wzrosła do 15 mln zł, zaś w 2020 r. do ponad 24 mln zł. Łącznie zatem, przez trzy lata faktycznie poniesione wydatki związane z tytułu wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli okazały się o około 46 mln zł wyższe niż środki przekazane przez administrację rządową.

<sup>9</sup> Orzeczenia TK: z 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95, OTK w 1995 r. cz. II, s. 33–35; z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, Legalis 10320, wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, Legalis nr 10424.

dla realizacji jego celu. Można je ująć w formie pytań: czy istnieje możliwość ingerencji ze strony państwa w sferę samodzielności finansowej j.s.t. – a jeśli tak, to czym jest ona warunkowana? I kwestia druga, w przypadku twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze, jak daleko może sięgać ewentualna ingerencja z punktu widzenia ochrony istoty samodzielności? Innymi słowy, gdzie znajdować się musi jej granica „nienaruszalnych atrybutów” samodzielności finansowej j.s.t.?

Odnosząc się do pierwszego z pytań, warto przywrócić się ugruntowanej linii orzecniczej TK, z której wynikają zasadnicze komponenty odpowiedzi. Otóż, nie ulega wątpliwości, że samodzielność j.s.t. (w tym samodzielność finansowa) nie może być równoznaczna z zakazem wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową także ze strony ustawodawcy<sup>10</sup>. Stanowisko to, przyjęte przez TK jeszcze pod rządami Małej Konstytucji, było konsekwentnie rozwijane na gruncie postanowień Konstytucji RP (zwłaszcza w oparciu o postanowienia art. 16, 165 ust. 2, 167 ust. 3) ugruntowując stanowisko, iż samodzielność j.s.t. „jest wartością chronioną, lecz nie absolutną”. Ochrona jej wartości nie może przecież wykluczać (całkowicie albo w istotnej części), ani tym bardziej znosić prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie.

W powyższym kontekście wyeksponowania wymaga, że jednym z absolutnie kluczowych wyznaczników samodzielności jest konieczność działania j.s.t. w ramach ustaw. Notoryjność tego twierdzenia pozwala abstrahować od wskazywania szerszych jego uzasadnień (choćby na gruncie państwowej teorii samorządu). Skoro to ustawy wyznaczają ramy samodzielności, to należy to rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu musi być „stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”<sup>11</sup>. Mamy tu zatem do czynienia z ingerencją, która jest dopuszczalnym wyjątkiem od ogólnej zasady samodzielności j.s.t.

Jeśli na gruncie powyższego za konstytucyjnie uzasadnioną i możliwą uznajemy ustawową formę ingerencji w zasadę samodzielności j.s.t., to zarazem należy wyraźnie podkreślić, że zasada ta wiąże również organy państwa w zakresie ustawodawstwa. Stąd też, ingerencja ta może się dokonać jedynie

<sup>10</sup> Zob. zvl. wyrok TK z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98, Legalis 10461.

<sup>11</sup> Zob. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97, OTK ZU. Nr 3/98 poz. 31, s. 183–184.

pod określonymi warunkami. I tak, w zgodzie z powyższym fundamentalnym i zarazem oczywistym warunkiem konstytucyjności ingerencji w sferę samodzielności j.s.t. jest nałożenie określonego obowiązku w drodze ustawy. Jednak zasada wyłączności ustawy jest wyłącznie formalno-proceduralnym warunkiem możliwości ograniczenia samodzielności j.s.t.<sup>12</sup> Spełnienie tego warunku – jak podkreśla TK – nie jest przesłanką wystarczającą dla stwierdzenia jej konstytucyjności. Ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności j.s.t. – odnosząc to do konkretnego przejawu samodzielności finansowej, np. ustalania i określania wydatków j.s.t. – nie może być dowolna, lecz „musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach, konstytucyjnie określonych wartościach i nie może być nadmierna. Dopiero stwierdzenie spełnienia tej materialnoprawnej przesłanki w połączeniu z formalno-proceduralnym warunkiem zachowania wyłączności ustawy dla nałożenia [...] określonego obowiązku, świadczyć może o konstytucyjności przyjętego rozwiązania”<sup>13</sup>.

Powróćmy teraz do drugiego pytania: jak daleko może sięgać ewentualna ingerencja z punktu widzenia ochrony istoty samodzielności?

Znaczenie prawne regulacji konstytucyjnej zawartej w art. 167 ust. 3, stanowiącej podstawę zasady samodzielności finansowej, jest dwoiste. Z jednej strony, przepis ten gwarantuje j.s.t. „odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań. Z drugiej jednak strony, w tym nie wyczerpuje się znaczenie prawne art. 167 ust. 3 (zwłaszcza gdy uwzględni się również art. 16, a także pozostałe postanowienia rozdziału VII Konstytucji RP). Ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów nie jest bowiem celem samym w sobie. Trzeba podkreślić, że w istocie pełni ono „rolę instrumentalną wobec celu podstawowego” – tym zaś jest zapewnienie j.s.t. odpowiednich środków finansowych na realizację zadań<sup>14</sup>.

Artykuł 167 ust. 3 Konstytucji RP można więc traktować – zgodnie ze stanowiskiem TK – jako wyraz zasady ogólniejszej, gwarantującej j.s.t. nie tylko postawienie do jej dyspozycji określonych środków finansowych (poprzez zagwarantowanie źródeł, z których wypływają), ale też gwarantującej możliwość samodzielnego wykorzystywania tych środków, a tym samym – doko-

<sup>12</sup> Zob. zvl. wyrok TK z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K 22/98, Legalis 10461.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, Legalis nr 10424.

nywania wydatków i kształtowania za ich pomocą zadań. Tu właśnie w pełni uwidacznia się rola zasady samodzielności. Gdyby bowiem wykluczyć istnienie konstytucyjnych gwarancji dla samodzielności dokonywania wydatków, to ustawowe zagwarantowanie źródeł dochodów, podobnie jak samodzielne wykonywanie zadań, mogłyby okazać się iluzoryczne. Pozyskane środki finansowe mogłyby bowiem być gminie odbierane bez jakichkolwiek ograniczeń<sup>15</sup>.

Powyższe prowadzi do konkluzji, iż odpowiedź na pytanie, gdzie znajdować się musi granica „nienaruszalnych atrybutów” samodzielności finansowej j.s.t. – przynajmniej na gruncie dorobku orzeczniczego TK – jest dość klarowna. Można bowiem stwierdzić, że istotą zasady samodzielności finansowej, jest: „zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie”<sup>16</sup>.

### **III. Problem odpowiedniości (adekwatności) środków na realizację zadań oświatowych**

Zasada odpowiedniości (adekwatności) środków do zadań odgrywa pierwszoplanową rolę w procesie rozłożenia wydatków pomiędzy państwo i samorząd terytorialny. Zasadę tę – stanowiącą logiczną konsekwencję podziału zadań, o którym mowa w art. 15 i 16 Konstytucji RP a zarazem powiązaną z zasadą samodzielności finansowej j.s.t. – wywodzi się z art. 167 Konstytucji RP. W orzecnictwie TK zwraca się uwagę, że artykuł ten, statuujący jedną z podstawowych gwarancji samodzielności gmin, stanowi integralną całość. Mianowicie, w ustępie pierwszym zapewnia się j.s.t. udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Następnie (ust. 2) wskazane są rodzaje dochodów j.s.t – dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa, a ust. 3 zastrzega dla określenia źródeł dochodów tryb ustawowy – co, jak już wykazano – stanowi istotną gwarancję formalną samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Wreszcie art. 167 ust. 4 deklaruje, iż „zmiany w zakresie

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych<sup>17</sup>. Jako zasada odnosząca się do prawidłowego konstruowania źródeł dochodów budżetów samorządowych, stanowi gwarancję zapewnienia j.s.t. odpowiedniego dochodu w relacji do ciężących zadań<sup>18</sup>, to zaś wiązane jest z istnieniem publicznych praw podmiotowych j.s.t. do przypadających dochodów na poziomie umożliwiającym wykonanie zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>19</sup>.

Zakładając odpowiedzialność i zobowiązanie państwa do takiego ukształtowania systemu dochodów j.s.t., by w sytuacji niewystarczających wpływów ze źródeł własnych uzupełniać dochody własne do określonego poziomu, godzi się odnotować, że dominującą formą owego uzupełniania dochodów własnych powinny być nie dotacje celowe a subwencje – jako nieograniczające beneficjentów w sposobie ich wydatkowania.

Polskie rozwiązanie konstytucyjne wyrażone w art. 167 ust. 2 przesądza, że system dochodów j.s.t. oparty został na modelu mieszanym – w którym niewystarczające dochody własne korporacji terytorialnych uzupełniane są transferami środków publicznych z budżetu państwa. Zatem obok dochodów własnych pojawiają się w tym modelu także środki z subwencji ogólnej i dotacji celowych<sup>20</sup>. Ta regulacja konstytucyjna – zwłaszcza, gdy analizujemy ją w kontekście wcześniej wskazanych implikacji zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego – kreuje finansową współodpowiedzialność władz centralnych państwa. Jest to współodpowiedzialność za wykonanie zadań publicznych, w odniesieniu do których ustawodawstwo przewiduje wyrównanie ubytków po stronie dochodów własnych j.s.t. w formie subwencji.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98, Legalis nr 47613.

<sup>18</sup> Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 3, zob. też E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.

<sup>19</sup> Zob. M. Zdebel, *Zasady samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 870, s. 13. Zob. też cyt. tam lit.: W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności...*

<sup>20</sup> P. Pest, *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018, s. 17–18.



Z powyższej perspektywy, transfer środków publicznych do beneficjenta nie może być traktowany jako pewien przywilej dla j.s.t. Jest on prawnie wymaganym zachowaniem – wyrazem obowiązku ponoszenia w odpowiednich częściach (zarówno po stronie władz lokalnych, jak i centralnych) skutków finansowych realizacji określonego zadania publicznego. Co więcej, logiczną tego konsekwencją jest, że gdyby przekazywane środki okazały się nieadekwatne do zadań (nie spełniały warunków zasady odpowiedniości), zasadnym staje się uprawnienie j.s.t. do wystąpienia ze stosownym „roszczeniem” wobec państwa.

Wskazana współodpowiedzialność finansowa władz centralnych państwa za wykonanie zadań publicznych, znajduje swoje szczególne uzasadnienie w kontekście art. 70 Konstytucji RP w odniesieniu do zadań oświatowych. Mianowicie, ze złożonej konstrukcji tego artykułu dają się wyinterpretować dwie grupy norm. Pierwsza, wskazująca na oświatowe zadania państwa, których realizacja stanowi podstawę instytucjonalną dla podmiotowego prawa do nauki. Druga – statuująca powszechne prawo do nauki<sup>21</sup>, postrzegane go „zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego”<sup>22</sup>. Podmiotowym prawem konstytucyjnym jest zatem powszechny i równy dostęp do wykształcenia, stanowiący konieczny element prawa do nauki<sup>23</sup> – opartego na stworzeniu jednostce realnych szans kształcenia<sup>24</sup> i tym samym zagwarantowaniu równości szans<sup>25</sup>. Na tym tle, nie ulega wątpliwości zasadność twierdzenia, że realizacja wywodzonego z art. 70 Konstytucji RP konstytucyjnego prawa do nauki, jest „istotą zagadnień oświaty”<sup>26</sup>.

Skoro mówimy tu o oświatowych zadaniach państwa (a nie jedynie j.s.t.), o współodpowiedzialności finansowej władz centralnych za ich wykonanie

<sup>21</sup> Zob. wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU 2007, Nr 1/A, poz. 3.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 8 listopada 2000 r., sygn. akt SK 18/99, OTK ZU 2000, Nr 7, poz. 258.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07 (Dz.U. Nr 117, poz. 789), odwołujący się w zakresie niniejszego ustalenia do stanowiska L. Garlickiego, zob. tego autora, *Uwagi do art. 70, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07, op.cit.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU 2007, Nr 1/A, poz. 3.

<sup>26</sup> Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Administracja w dziedzinie oświaty, nauki i kultury*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, Warszawa 2022, s. 509.

i – jak już ustaliliśmy – zobowiązaniu państwa to uzupełnienia dochodów j.s.t. do określonego poziomu w sytuacji niewystarczających wpływów ze źródeł własnych trzeba postawić pytanie: co jest tym „określonym poziomem”?

Najbardziej uzasadnioną na gruncie założeń konstytucyjnego prawa do nauki jest odpowiedź, iż jest to taki stan, który zapewni realizację zadań oświatowych przez j.s.t. w sposób jednolity na terenie całego kraju (co najmniej) na poziomie podstawowych (minimalnych?) standardów. Jeśli tak się nie dzieje, jeśli w szczególności system subwencjonowania zadań oświatowych nie pozwala na zagwarantowanie podstawowych standardów, to stajemy w obliczu poważnego problemu realizacji konstytucyjnie gwarantowanego powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

Wskazując na „podstawowe standardy” uściślijmy: nie są one określone ani w Konstytucji RP, ani wskazane enumeratywnie przez ustawodawcę zwykłego. Ocena takiego stanu rzeczy jest ambiwalentna. Z jednej strony, j.s.t. w ramach posiadanej samodzielności i w sposób uwzględniający szczególne (endemiczne) cechy danej korporacji terytorialnej mogą w sposób zróżnicowany kształtować sposób (a w pewnym sensie również ich zakres) wykonywania przez siebie zadań oświatowych. Z drugiej strony, zważywszy na wartości wynikające z konstytucyjnego prawa do nauki, ustandaryzowanie pewnego podstawowego zakresu zadań wydaje się w uzasadnione. I w istocie, w odniesieniu do niektórych zadań oświatowych, tak się rzeczywiście dzieje. Za odpowiednią egzemplifikację posłużyć mogą właśnie kwestie płacowe (regulacja wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli). Właśnie tutaj dostrzegalny jest istotny problem, zasygnalizowany we wprowadzeniu do analiz – mianowicie, kwestia nieadekwatnego wyrównania ze strony władz centralnych, ubytków po stronie dochodów własnych j.s.t. w formie subwencji oświatowej. Co gorsza, w przypadku który posłużył za egzemplifikację, mamy do czynienia z sytuacją, gdzie subwencja oświatowa nie pokrywa w całości nawet kosztów realizacji ustandaryzowanego oświatowego zadania publicznego jakim są płace nauczycieli. Oznacza to, ewidentne naruszenia zasady adekwatności, a co za tym idzie samodzielności finansowej – wymuszając na j.s.t. uzupełnianie środków na wykonanie tego ustawowo ustandaryzowanego zadania z innych swoich dochodów, zmniejszając możliwości wykonywania choćby innych zadań oświatowych. Zauważyć należy, iż wydatki j.s.t. na finansowanie tego zadania nabierają z czasem charakteru

de facto coraz bardziej sztywnych i – w efekcie zmian legislacyjnych określających wynagrodzenia – swoiście „związanych”.

Z nieco innej perspektywy warto dostrzec jeszcze jedno ważne dla uzupełnienia dochodów j.s.t. do określonego poziomu zagadnienie i realny problem praktyczny. Otóż, w ustawodawstwie brakuje jasnych parametrów korygujących oraz kryteriów dostosowania globalnej kwoty subwencji oświatowej do zmian realizowanych zadań oświatowych. Ten brak mechanizmów dostosowawczych rzuca się wyraźnie w oczy na gruncie postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Jej art. 9 ust. 2 stanowi, że systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. Z powyższego punktu widzenia, odpowiedniość (adekwatność) to także ocena stopnia elastyczności dochodów (z tytułu subwencji oświatowej) w stosunku do dynamicznego procesu zmian, jakie zachodzą w finansowym wypełnianiu zadań już przekazanych j.s.t.<sup>27</sup>

#### **IV. Wnioski końcowe**

Na gruncie konstytucyjnych uwarunkowań i wyznaczników modelu finansowania zadań oświatowych, a także formalnoprawnych implikacji nieadekwatnego wyrównania ze strony władz centralnych, ubytków po stronie dochodów własnych j.s.t. wypływa wniosek o coraz dalej idącym zatracaniu przez instytucję subwencji oświatowej swojego pierwotnego charakteru. W swej istocie służyć ona ma uzupełnianiu wydatków j.s.t. związanych z wykonywaniem różnych zadań publicznych w obszarze oświaty – zadań jakie służą zaspokajaniu potrzeb edukacyjnych mieszkańców. Proces ustawowego uregulowania zwiększenia uposażeń nauczycieli, bez jednoczesnego wzrostu wartości subwencji oświatowej powoduje, że z całokształtu środków przeznaczanych przez j.s.t. na realizację tego zadania, coraz więcej będzie miało przeznaczenie płacowe, kosztem innych, uzasadnionych zadań składających się na zbiorczą kategorię zaspokajania potrzeb oświatowych.

<sup>27</sup> Zob. M. Zdebel, *op.cit.*, s. 13.

Na tle powyższego, można wysunąć jeszcze dalej idący wniosek. Otóż, na skutek takiego sposobu wykorzystywania instrumentu jakim jest subwencja oświatowa dochodzi nie tylko do zatracenia jej pierwotnego charakteru, ale także *de facto* do zacierania tożsamości oświatowych zdań własnych finansowanych za jej pośrednictwem. Usztywniony i związany (w znaczeniu wskazanym w artykule) charakter środków subwencji oświatowej, pozwala jedynie na selektywne sfinansowanie jednego z ustandaryzowanych i wynikających wprost z regulacji ustawowej zadań. Nie umożliwia ona natomiast realizacji tego, czemu subwencja oświatowa winna służyć – wyrównaniu ze strony władz centralnych, ubytków po stronie dochodów własnych j.s.t. związanych realizacją całego spektrum zadań składających się na zaspokajanie potrzeb edukacyjnych.

Powyższy stan stoi w jawnej sprzeczności z utrwalonymi doktryny poglądami odnośnie do istoty zadania własnego wynika, iż finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie, sposobie realizacji i finansowaniu zadania publicznego. Decydowanie o sposobie wykonania zadania w relacji do wykonywania innych zadań własnych musi być – na gruncie konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, w tym samodzielności finansowej – pozostawione politycznej odpowiedzialności organów samorządowych. Gwarancja ta podlega ochronie sądowej w granicach wyznaczonych przez art. 165 ust. 2 Konstytucji.

## Literatura

- Garlicki L., *Uwagi do art. 70*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2013.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.

Pest P., *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Wrocław 2018.

Wacinkiewicz D., *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2016.

Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Administracja w dziedzinie oświaty, nauki i kultury*, [w:] *Prawo administracyjne* red. J. Jaworski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.

Zdebel M., *Zasady samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Acta Iuris Stetinensis” 2015, nr 870.