

Miłosz Kłosowiak

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: m.klosowiak@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2037-3280

ZNACZENIE ZASADY ADEKWATNOŚCI DLA FUNKCJONOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

THE IMPORTANCE OF THE PRINCIPLE OF ADEQUACY FOR THE FUNCTIONING OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Abstract

The principle of adequacy is one of the rules constitutes the method of financing local government units. Due to the insufficient degree of detail in the normative regulation of the discussed principle, the significant role of the jurisprudence of the Constitutional Tribunal should be emphasized. The principle of adequacy is a postulate aimed at shaping the rules of supplying the budgets of local government units in relation to the scope of their tasks. The implementation of the adequacy principle may be influenced by objective factors (e.g. fluctuations in the economic situation resulting in lower tax revenues) and factors in the form of changes in the law or changes related to its application (impact of jurisprudence). The economic downturn related to COVID-19 required the legislator's intervention to reduce the risk of a lack of financial liquidity in local government units.

KEYWORDS

the principle of adequacy, recession, the judgment of the Constitutional Tribunal, finances of the local government

SŁOWA KLUCZOWE

zasada adekwatności, dekonjunktura, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, finanse samorządu

WPROWADZENIE

Zasada adekwatności jest jedną z reguł kształtujących sposób finansowania jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Zasada ta znajduje oparcie w regulacjach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹ oraz w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej². Ze względu na niedostateczny stopień szczegółowości normatywnego uregulowania omawianej zasady należy podkreślić znaczącą rolę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) wyjaśniającego rolę tej zasady.

Przedstawiając istotę zasady adekwatności, jest ona pewnym postulatem, który ma na celu ukształtowanie reguł zasilania budżetów j.s.t. w powiązaniu z zakresem ich zadań. Zasada ta stanowi, że wysokość zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego powinna być dostosowana do uprawnień przyznanych tym jednostkom przez prawo³. Na realizację zasady adekwatności, czyli określenia prawidłowej relacji dochodów do wydatków j.s.t., mogą mieć wpływ zarówno czynniki obiektywne (np. wahania koniunktury gospodarczej skutkujące niższymi wpływami z podatków), jak i subiektywne (nałożenie na j.s.t. kolejnych zadań bez przyznania dodatkowych środków pieniężnych)⁴. Odpowiednie

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, ze sprost.); dalej: EKSL. Wskazany akt prawny ratyfikowany był pod nazwą Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, jednak na skutek Obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107) zmianie uległo tłumaczenie nazwy.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

³ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) M. Bitner [et al.], *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 188.

⁴ J. Salachna, M. Tyniewicki, *Adekwatność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a finansowanie zadań – decentralizacja czy dekoncentracja systemu?*, (w:) J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, Warszawa 2016, s. 103.

rozłożenie wydatków pomiędzy państwo a samorząd jest naturalnym następstwem podziału zadań między te podmioty, co wynika z art. 15 i 16 Konstytucji RP⁵. Można stwierdzić, że każda zmiana w systemie podatkowym ma wpływ na stopień spełnienia zasady adekwatności, ponieważ powoduje wzrost lub spadek dochodów podatkowych państw, co przekłada się na kwotę przekazywaną j.s.t. z tytułu udziałów w podatkach państwowych.

Celem artykułu jest dokonanie oceny konsekwencji, jakie płyną z uregulowania zasady adekwatności w polskim porządku prawnym. W szczególności ocenie będzie podlegać wpływ omawianej zasady na finanse j.s.t. oraz w jakim zakresie ustawodawca podejmuje próby realizacji tej zasady w okresie dekonjunktury gospodarczej. Analiza zostanie przeprowadzona na podstawie badań literaturowych oraz przeglądu i oceny orzecznictwa.

POJĘCIE ZASADY ADEKWATNOŚCI W ŚWIETLE STANOWISKA DOKTRYNY ORAZ ORZECZNICTWA TK

Zasada adekwatności, jak zostało wspomniane, znajduje swoje umocowanie w EKSL oraz w Konstytucji RP. Europejska Karta Samorządu Lokalnego ustala standardy samorządności lokalnej, w tym standardy samodzielności finansowej⁶. Trybunał Konstytucyjny oraz sądy w swojej działalności orzeczniczej wielokrotnie odwołują się do przepisów EKSL, uznając je za fundamentalne dla gospodarki finansowej j.s.t.⁷. W myśl art. 9 ust. 1 EKSL, społeczności lokalne mają prawa, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 2 EKSL wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo.

Zasada adekwatności znajduje również swoje umocowanie w przepisach prawa krajowego. W myśl art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Ponadto art. 167 ust. 4 Konstytucji RP określa,

⁵ M. Zdebel, *Zasada samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 870, DOI: 10.18276/ais.2015.11-01, s. 6.

⁶ W. Miemieć, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 442.

⁷ A. Alińska, M. Dworakowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Warszawa 2015, s. 228.

że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Treść art. 167 ust. 1 Konstytucji RP określana jest jako zasada odpowiedniości udziału j.s.t. w dochodach publicznych, zaś art. 167 ust. 4 Konstytucji RP to regulacja stanowiąca dynamiczne ujęcie zasady odpowiedniości⁸. W przypadku zmiany zakresu zadań i kompetencji j.s.t. powinny być dokonywane zmiany w podziale dochodów publicznych. Łącznie normy art. 167 ust. 1 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji RP składają się na zasadę adekwatności. Ponadto art. 167 Konstytucji RP wskazuje, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa oraz że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Przepis art. 167 Konstytucji RP określany jest jako *konstytucja finansowa samorządu*⁹.

Istota przedstawionej zasady zakłada, że przepisy nie powinny nakładać na jednostki samorządu terytorialnego zadań, na których realizację nie przewidziano dostatecznych środków finansowych¹⁰. Ponadto podkreśla się, że przekazywanie samorządom nowych zadań nie jest jednoznaczne z koniecznością przyznania dodatkowych środków na ich realizację. Konieczne jest rozważenie, czy możliwe jest zrealizowanie nowych zadań z pomocą dotychczasowych źródeł finansowania wydatków danej jednostki samorządu terytorialnego¹¹. Brak przyznania odpowiednich udziałów j.s.t. w dochodach publicznych w relacji do wykonywanych zadań uzasadnia roszczenie j.s.t. wobec państwa w postaci wystąpienia do TK¹².

Jednym z czynników, który powoduje trudności w ocenie realizacji zasady adekwatności, jest fakt, że nie ma jasnych kryteriów wyodrębnienia zadań zleconych oraz zadań własnych. Klasyfikacja ta jest uzależniona wyłącznie od woli ustawodawcy. Jednak wiąże się ona z zasadami finansowania tych zadań. Zadania własne finansowane są ze środków własnych samorządów (dochody własne, subwencja ogólna), zaś zadania zlecone – ze środków zewnętrznych (dotacje celowe)¹³.

W doktrynie podnosi się, że zaawansowanie badań nad finansami j.s.t. jest zbyt małe, aby ocenić, gdzie kończy się poziom wydatków niezbędnych do

⁸ W. Miemiec, *System finansów publicznych sektora samorządowego*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 57–58.

⁹ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 924.

¹⁰ E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018, s. 29.

¹¹ *Ibidem*, s. 30.

¹² W. Miemiec, *System finansów publicznych sektora samorządowego*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec (red.), *Prawo...*, s. 57.

¹³ K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391, s. 289.

prawidłowego funkcjonowania usług, a gdzie zaczyna się niedostrzeżenie możliwości realizacji usług w sposób bardziej oszczędny, co oznacza, że nie jest niezbędne przekazanie danej j.s.t. dodatkowych udziałów w dochodach publicznych¹⁴. Podkreśla się również, że zapewnienie odpowiednich środków do zadań powinno być relatywizowane do możliwości finansowych całego systemu finansów publicznych¹⁵. Jak podkreśla Z. Niewiadomski, odpowiedni udział w dochodach to taki, który pozwala na pokrycie kosztów starannej realizacji zadań własnych i zadań zleconych co najmniej na poziomie minimalnym¹⁶. W doktrynie stwierdza się, że widoczna jest w działaniach państwa tendencja do zwiększania liczby zadań przekazywanych j.s.t. Jest to rozwiązanie, które daje możliwość decydowania przez j.s.t. o coraz większym zakresie zadań, ale wymaga posiadania przez nie wystarczających zasobów finansowych na realizację przyznawanych zadań i kompetencji¹⁷.

Odnosząc się do realizacji zasady adekwatności, można także posłużyć się przedstawieniem podstawowych danych liczbowych. Zgodnie z obliczeniami Związku Miast Polskich niedobór środków finansowych j.s.t. w stosunku do ich dochodów, wynikający ze zmian prawnych, wynosi co najmniej 8 mld zł. Z badań, które przedstawił K. Kluza, wynika, że niedobór ten wynosił w 2009 r. 8,4 mld zł, a w 2012 r. – 15,6 mld zł¹⁸.

W braku jasno określonych kryteriów weryfikacji, czy zasada adekwatności jest realizowana, szczególny walor należy przyznać orzeczeniom TK. Orzecznictwo TK podejmuje próbę wypełnienia w tym przypadku luki prawnej i zastąpienia ustawodawcy w określaniu zasad alokacji środków między budżety samorządowe¹⁹.

Należy jednak zauważyć, że zdaniem TK, ocena, jaka wielkość środków jest właściwa na dane zadania j.s.t., nie może być jednoznaczna, zważywszy że Konstytucja RP nie określa wyczerpująco katalogu zadań j.s.t. ani standardu ich realizacji. Ponadto nie zawsze jest możliwe określenie tego standardu na poziomie ustawowym, ponieważ jest on względny²⁰. Należy zauważyć, że w przypadku zadań, których koszt realizacji podlega parametryzacji, ustalenie naruszeń

¹⁴ E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo...*, s. 32.

¹⁵ W. Miemiec, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo...*, s. 443.

¹⁶ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 927.

¹⁷ A. Alińska, M. Dworakowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne...*, s. 232.

¹⁸ E. Ruśkowski, *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, (w:) W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015, s. 36.

¹⁹ E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo...*, s. 33.

²⁰ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 927; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2013 r., K 13/10, OTK-A 2013, nr 6, poz. 77.

zasady adekwatności jest prostsze, choć i tak zawsze należy brać pod uwagę całość kształtu sytuacji finansowej j.s.t., a nie tylko przyrównanie sparametryzowanych zadań do przekazanych środków²¹. Jak w związku z tym podkreśla K. Wójtowicz, konieczne byłoby określenie szczegółowego i zamkniętego katalogu zadań przypisanych j.s.t., co ze względu na istnienie zasady domniemania kompetencji samorządu terytorialnego nie jest w pełni możliwe²².

W podobnym tonie TK wypowiedział się we wcześniejszym orzeczeniu, stwierdzając, że kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonania zadań samorządu terytorialnego należy do zadań szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe²³.

Ważne jest także stanowisko TK, że ustawodawca ma swobodę w kształtowaniu źródeł dochodów własnych j.s.t. oraz poziomu tych dochodów. W ramach tej swobody mieści się również możliwość modyfikacji istniejących źródeł dochodów własnych j.s.t. lub ich poziomu. Ponadto jak zauważa TK, nie jest on kompetentny do kontroli decyzji w zakresie lokowania środków finansowych z punktu widzenia ich trafności²⁴.

Podsumowując, z orzecznictwa TK wynika, że obniżenie dochodu j.s.t. albo nałożenie nowych zadań nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, pod warunkiem że inne (dotychczasowe) źródła umożliwiają sfinansowanie tych zadań.

W konsekwencji, aby stwierdzić niekonstytucyjność rozwiązań, niezbędne jest wykazanie, że całość dochodów pozyskiwanych ze wszystkich źródeł nie pozwala na efektywną realizację ogółu zadań publicznych nałożonych na samorząd²⁵. Zwłaszcza, że należy mieć na uwadze, iż zła sytuacja finansowa budżetu samorządowego może występować nawet przy właściwym poziomie dochodów publicznych, problem w ocenie stopnia realizacji zasady adekwatności wiąże się z komplikacjami przy obiektywnym wyliczeniu środków potrzebnych do realizacji danych zadań²⁶.

E. Ruśkowski, oceniając orzecznictwo TK dotyczące zasady adekwatności, stwierdza, że TK bardzo liberalnie traktuje wymogi stawiane przez omawianą

²¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 15.

²² W myśl art. 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych; K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń...*, s. 286.

²³ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 927; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08, OTK-A 2010, nr 4, poz. 33.

²⁴ A. Skoczylas, W. Piątek, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja...*, s. 929.

²⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada...*, s. 25.

²⁶ K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń...*, s. 286.

zasadę, tym samym dopuszcza do łamania przez prawodawcę gwarancji przyznawanych przez Konstytucję RP samorządowi terytorialnemu²⁷.

PRZYPADKI NARUSZENIA ZASADY ADEKWATNOŚCI

Zdecydowanie najwięcej sytuacji, w których dochodzi do naruszenia zasady adekwatności, wynika z koniunktury gospodarczej, która powoduje zmniejszenie poziomu dochodów budżetów j.s.t. lub skutkuje koniecznością zwiększonych wydatków. Ponieważ sektor administracji publicznej dzieli się na sektor samorządowy i sektor rządowy, skutki kryzysów ekonomicznych powinny być w taki sposób rozłożone, aby żaden z sektorów nie był obłożony większą ilością ciężarów finansowych. Należy także zauważyć, że stosowanie zasady adekwatności nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych przez administrację rządową²⁸. Ponadto naruszenie omawianej zasady może wynikać z działań legislacyjnych oraz orzecznictwa.

W czasie ograniczonej sprawności finansów publicznych nie powinno się nakładać na j.s.t. nowych zadań wymagających poniesienia dodatkowych wydatków²⁹. Jednak warto zauważyć, iż do naruszeń zasady adekwatności może dojść również w momencie, gdy koniunktura gospodarcza będzie sprzyjająca. W takim przypadku trzeba wziąć pod uwagę, w jakim stopniu samorządowy segment administracji publicznej korzysta ze sprzyjających warunków i zestawić to z sytuacją segmentu rządowego.

Odnosząc się do znaczenia zmian legislacyjnych, wszelkie nowe ulgi podatkowe powodują zmniejszenie wpływów do budżetów samorządowych. Przykładowo, zmniejszenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych z 18% na 17%³⁰, dokonane w trakcie trwania roku podatkowego, spowodowało, że samorządy musiały zastąpić to źródło dochodów innym, aby móc zrealizować swoje zadania. Podobnie sytuacja wygląda z wprowadzeniem tzw. zwolnienia dla mło-

²⁷ E. Ruśkowski, *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, (w:) W. Miemiec (red.), *Finanse...*, s. 38.

²⁸ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 37.

²⁹ A. Niezgodą, *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10, s. 17.

³⁰ Art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1426, z późn. zm.); dalej: u.p.d.o.f. Przepis ten odnosi się do opodatkowania dochodów podlegających kumulacji (np. dochody ze stosunku pracy, z działalności wykonywanej osobiście, najmu) oraz dotyczy podatników, których roczny dochód nie przekracza kwoty 85 528 zł.

dych, czyli zwolnienia z podatku po spełnieniu określonych warunków osób do 26. roku życia³¹.

Odnosząc się do zmian ustawodawczych mających znaczenie dla zasady adekwatności, można też wskazać na pozytywne aspekty. Ustawodawca dokonał modyfikacji zasad gospodarki finansowej j.s.t. w związku z pandemią COVID-19. Jak zostało wspomniane wcześniej, realizacja zasady adekwatności jest w szczególności narażona na naruszenie w okresie dekonstrukcji gospodarczej. Wówczas konieczne staje się zapewnienie płynności finansowej j.s.t., co nie musi się wiązać ze zwiększeniem dochodów samorządów, lecz może się wiązać z modyfikacją zasad prowadzenia gospodarki finansowej. W tym celu między innymi uelastyczniono wymóg równoważenia strony bieżącej budżetu j.s.t. dodatkowo o wartość planowanego ubytku w dochodach będących skutkiem wystąpienia COVID-19³² (dotychczas zasadą było, że w ramach budżetu j.s.t. wydatki bieżące muszą być pokrywane przez dochody bieżące, zaś nie było dopuszczalne, aby wydatki bieżące pokrywać z dochodów majątkowych). Ponadto złagodzono regułę fiskalną ograniczającą limity zadłużenia o kwotę faktycznego ubytku w dochodach podatkowych j.s.t. wynikającą z wystąpienia epidemii COVID-19 oraz została zwiększona możliwość j.s.t. do spłaty zadłużenia poprzez ustalenie na 2021 r. i kolejne lata relacji ograniczającej wysokość spłaty długu. Jednostka samorządu terytorialnego będzie w budżecie pomniejszała wydatki bieżące o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19³³.

Należy również wspomnieć, iż poszerzenie zadań j.s.t. może wynikać również z judykatury. Przykładem w tej kwestii jest nałożenie na gminy obowiązku dostarczenia pomieszczenia zastępczego osobie, w stosunku do której

³¹ Art. 21 ust. 1 pkt 148 u.p.d.o.f. (zwolnione z podatku są przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, umów zlecenia, odbywania praktyk absolwenckich i stażu uczniowskiego, otrzymane przez podatnika do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł).

³² W myśl art. 15zoa ust. 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1842; dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19), na koniec roku budżetowego 2020 ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869, z późn. zm.) (reguła, że wydatki bieżące nie mogą przekraczać dochodów bieżących) następuje z uwzględnieniem wykonanych wydatków bieżących ponoszonych w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz ubytku w wykonanych dochodach, będącego skutkiem wystąpienia COVID-19.

³³ Por. art. 15zob ust. 2 o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (na lata 2020–2025 wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące na obsługę długu; na rok 2021 i lata kolejne wydatki bieżące budżetu tej jednostki podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19).

wykonywane jest orzeczenie o eksmisji, który to obowiązek został stwierdzony na mocy uchwały Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2011 r.³⁴.

ROLA ZASADY ADEKWATNOŚCI NA GRUNCIE WYBRANYCH ROZSTRZYGNIEĆ TK

Oprócz wyroków TK, na podstawie których można kształtować definicję zasady adekwatności, warto także zwrócić uwagę na orzeczenia, które pokazują, w jaki sposób zasada ta może przekładać się na konkretne rozstrzygnięcia.

Na mocy art. 191 Konstytucji RP, rozpatrywanego w związku z art. 188 Konstytucji RP, organy stanowiące j.s.t. zostały wyposażone w legitymację do występowania z wnioskiem o kontrolę zgodności z Konstytucją RP ustaw oraz aktów wykonawczych do ustaw, w sprawach objętych zakresem ich działania.

Ocena pod kątem zasady adekwatności była dokonywana przez TK w orzeczeniu, które dotyczyło zasad funkcjonowania wpłat wyrównawczych (wyrok TK z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11³⁵). W tym przypadku TK podkreślił, że zasada adekwatności odnosi się do ogółu j.s.t., zaś problem wpłat wyrównawczych odnosi się wyłącznie do wybranych jednostek samorządu terytorialnego, przez co zasada ta nie jest prawidłowym wzorcem do oceny konstytucyjności analizowanych zagadnień. Ponadto TK zaznaczył, że nie posiada on instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Wynika to z braku uregulowania na poziomie konstytucyjnym standardów realizacji poszczególnych zadań. Trybunał Konstytucyjny nie może określać właściwego czy też optymalnego poziomu ich realizacji, a więc stwierdzać jednoznacznie, jaki poziom środków byłby adekwatny.

Analizując znaczenie zasady adekwatności w oparciu o wyroki TK, można także wspomnieć o wyroku z dnia 6 marca 2019 r., K 18/17, który dotyczył analizy art. 36 ust. 10³⁶ ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁷. Problem prawny polegał na ocenie, czy regulacja

³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2011 r., III CZP 48/11, OSNC 2012, nr 5, poz. 57.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 7.

³⁶ W myśl art. 36 ust. 10, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego w roku budżetowym, z przyczyn od niej niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej przysługuje prawo do wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów lub zwrot zawyżonej kwoty dokonanych wpłat, o których mowa w art. 29, art. 30 i art. 70a.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 23, z późn. zm.

stanowiąca, że gmina, która z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty na część wyrównawczą w kwocie wyższej od należnej, jest zgodna z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeżeli nieprawidłowe określenie omawianych należności nastąpiło z przyczyn niezależnych od gminy (np. na skutek błędu popełnionego przez ministra właściwego do spraw finansów), regulacja ta jest niezgodna z art. 167 ust. 1 i 2 oraz z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Jednak TK uznał, że poruszony problem prawny nie dotyczy zasady adekwatności. Ponieważ problemem tym nie jest ani zmniejszenie dochodów przy jednoczesnym utrzymaniu lub zwiększeniu zakresu zadań, ani zwiększenie zakresu zadań przy utrzymaniu poziomu dochodów, lecz problemem rozważanym jest uzyskanie przez gminy należnych im zgodnie z prawem odpowiednich części subwencji ogólnej.

Mówiąc o naruszeniu zasady adekwatności, można wskazać na wyrok TK z dnia 22 lipca 2020 r., K 4/19³⁸. W orzeczeniu tym TK opowiedział się za ochroną stabilności finansów j.s.t. i uznał za niezgodne z Konstytucją RP przepisy skutkujące niekorzystną dla gmin zmianą zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzono z mocą wsteczną przepisy w sytuacji, gdy nie było to konieczne (zmiana zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych dotyczyła okresu od 1 stycznia 2018 r., mimo że przepisy weszły w życie po tej dacie), nie zachowując zasady proporcjonalności i pogarszając sytuację finansową gmin. Ponadto ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu rekompensowania dochodów.

W sprawie K 22/12³⁹ Rada Miasta Kołobrzeg wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z zasadą adekwatności modyfikacji art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁰. Nowelizacja przepisu przyniosła za sobą podwyższenie maksymalnej rocznej stawki podatku od nieruchomości oraz modyfikację katalogu nieruchomości, które mogą korzystać z preferencyjnej maksymalnej stawki. Zdaniem j.s.t. modyfikacja przepisu, uszczuplając wpływy środków finansowych z danin z tytułu podatku od nieruchomości, przy jednoczesnym braku rozwiązań legislacyjnych odejmujących gminom uzdrowskiwym część zadań własnych, których wykonywanie przez te gminy jest obligatoryjne, stanowi naruszenie zasady adekwatności.

Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie nie przychylił się do twierdzenia Rady Miasta Kołobrzeg, jakoby modyfikacja ustawy stanowiła naruszenie zasady adekwatności. Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż samo to, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej,

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., K 4/19, OTK-A 2020, nr 33.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2013 r., K 22/12, OTK 2013, nr 7, poz. 95.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1170.

jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację poszczególnych zadań publicznych. Trybunał stwierdził również, że aby można było mówić o naruszeniu zasady adekwatności, j.s.t. musiałaby wykazać, iż wprowadzenie danej regulacji prawnej spowodowałoby wprost niemożliwym do zrealizowania postawianych przed nią zadań.

PODSUMOWANIE

Zasada adekwatności jest jedną z głównych i najważniejszych zasad dotyczących funkcjonowania systemu finansów publicznych samorządu terytorialnego. Zasada adekwatności traktowana jest także jako jedna z gwarancji samodzielności finansowej samorządu, stanowiącej wartość konstytucyjną, przesądzającą o realnych możliwościach j.s.t. do realizacji podstawowej misji, jaką jest wykonywanie zdecentralizowanych zadań oraz zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Stosowanie omawianej zasady często jest dalekie od ideału. Fakt, iż państwo dysponuje niewystarczającymi środkami do efektywnej realizacji wszystkich postawionych przed nim zadań, powoduje, iż ustawodawca często obarcza j.s.t. coraz większym zakresem zadań, jednocześnie nie zapewniając środków przystających na ich realizację.

Na realizację zasady adekwatności istotny wpływ ma także stabilność źródeł dochodów. Stabilność ta w dużej mierze, oprócz koniunktury gospodarczej, zależy od woli ustawodawcy, który może wprowadzić zmiany w konstrukcji tych źródeł. Zmiany te mogą oddziaływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na poziom dochodów budżetowych j.s.t. Pozytywnie należy ocenić zmiany legislacyjne mające na celu zwiększenie elastyczności gospodarki finansowej j.s.t. w okresie dekonunktury związanej z epidemią COVID-19.

Przedstawione wyroki dowodzą ogólnej tendencji orzecznictwa TK w kwestii zasady adekwatności, która cechuje się tym, iż Trybunał, dostrzegając potrzebę zagwarantowania stosowania omawianej zasady, jednocześnie często usprawiedliwia ograniczanie jej przez ustawodawcę, jeśli ten kieruje się sytuacją finansową państwa i jego potrzebami.

REFERENCES

- Alińska A., Dworakowska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne*, Warszawa 2015
Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001

- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) M. Bitner [et al.], *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013
- Kornberger-Sokołowska E., Bitner M., *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018
- Miemiec W., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, (w:) R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013
- Miemiec W., *System finansów publicznych sektora samorządowego*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013
- Niezgoda A., *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10
- Ruśkowski E., *Decentralizacja zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego a adekwatność i samodzielność ich finansowania w świetle badań porównawczych*, (w:) W. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2015
- Salachna J., Tyniewicki M., *Adekwatność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a finansowanie zadań – decentralizacja czy dekoncentracja systemu?*, (w:) J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, Warszawa 2016
- Skoczyła A., Piątek W., (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016
- Wójtowicz K., *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391
- Zdebel M., *Zasada samodzielności finansowej i adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego – podstawy ustrojowo-finansowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 870