



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 26 lipca 2012 r.

Sygn. akt K 13/12

BAS-WPTK-540/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	26. 07. 2012
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Strzelnie z 20 września 2010 r. (sygn. akt K 13/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) **jest zgodny** z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. We wniosku Rady Miejskiej w Strzelnie (dalej: wnioskodawca) z 20 września 2010 r. (sygn. akt K 13/12) jako przedmiot kontroli wskazano art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej: u.f.p.).

Zaskarżony przepis obowiązuje w brzmieniu: „Kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80 % kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej”.

W ocenie wnioskodawcy, zakwestionowany przepis wprowadzając ograniczenia maksymalnej wysokości dotacji (w poprzednim stanie prawnym ich wysokość nie była limitowana), spowodował zwiększenie wydatków jednostek samorządu terytorialnego na zadania, które wcześniej – często w całości – były realizowane z dotacji z budżetu państwa. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy nastąpiło bez jednoczesnego zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego środków na ten cel, co prowadzi do naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

W konsekwencji – zdaniem wnioskodawcy – pozbawienie gmin części wpływów z dotacji skutkuje zachwianiem proporcji pomiędzy wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem nałożonych na te jednostki zadań. W opinii wnioskodawcy zakwestionowana regulacja prowadzi do sytuacji, w której ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego może uniemożliwiać efektywne wykonywanie powierzonych im zadań.

We wniosku podniesione również, że wadliwe stanowienie zakwestionowanego przepisu powoduje naruszenie art. 2 i art. 7 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady legalizmu nakazującej organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa.

II. Analiza formalnoprawna

1. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem pochodzącym od podmiotu wyposażonego w tzw. legitymację szczególną. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić – w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji – z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Wspomniane organy są uprawnione do złożenia wniosku, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W konsekwencji, zarówno przedmiot, jak i powołane wzorce kontroli, muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu posiadającego legitymację szczególną (wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt K 42/05).

W przypadku wniosków pochodzących od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, zgodnie z którym: „najważniejszym wyznacznikiem przynależności zaskarżonego przepisu do spraw objętych zakresem działania są przepisy konstytucyjne i ustawowe wskazujące kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego” (wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07).

W świetle przywołanych regulacji konstytucyjnych oraz cytowanego orzecznictwa legitymacja Rady Miejskiej w Strzelnie do złożenia wniosku w przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości. Rada Miejska, jako organ stanowiący gminy Strzelno, działając na podstawie podjętej w dniu 9 września 2010 r. uchwały nr XLVI/360/2010, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 128 ust. 2 u.f.p. Zakwestionowany przepis reguluje wysokość dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, przez co oddziałuje na sposób wykonywania przez organy gminy ich kompetencji w zakresie realizacji polityki budżetowej. Regulacja ta znajduje bezpośrednie przełożenie na sposób realizacji zadań publicznych przez gminę Strzelno, tym samym w sposób bezsprzeczny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

2. Jednocześnie Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż każdy wniosek – bez względu na charakter legitymacji składającego go podmiotu – musi spełniać, określone w Konstytucji oraz w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102,

poz. 643 ze zm., dalej: u.T.K.), wymagania formalne.

W tym miejscu należy przypomnieć ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, w których podkreślił, iż punktem wyjścia dla jego rozstrzygnięć jest założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją (m.in. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P/98). Oznacza to, iż zasada domniemanie konstytucyjności ustawy stanowi jedno z założeń procedury kontroli konstytucyjności prawa, przesadzając o rozkładzie ciężaru dowodu w tym postępowaniu. W konsekwencji „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywających argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne” (m.in. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96).

Wspomniane założenie znajduje odzwierciedlenie w wymogach formalnych, jakie spełniać powinien każdy wniosek w sprawie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 47 u.T.K. na wnioskodawcy ciąży obowiązek sformułowania i uzasadnienia zarzutu poprzez wskazanie dowodów na jego poparcie (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy od Trybunału Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 115).

W kontekście powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż w odniesieniu do części przywołanych we wniosku wzorców kontroli wymienione wyżej warunki formalne nie zostały spełnione. Wnioskodawca zarzucając kwestionowanej regulacji niezgodność z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą legalizmu, nie wskazał jednocześnie sposobu naruszenia omawianych przepisów Konstytucji. Ograniczył się jedynie do sformułowania ogólnego zarzutu wadliwości procesu stanowienia prawa w odniesieniu do art. 128 ust. 2 u.f.p., nie przytaczając żadnych argumentów na rzecz wyrażonej we wniosku tezy (wniosek, s. 5).

W związku z powyższym orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności art. 128 ust. 2 u.f.p. z art. 2 oraz z art. 7 Konstytucji jest niedopuszczalne. W konsekwencji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.T.K., postępowanie w tym zakresie powinno zostać **umorzone**.

III. Wzorce kontroli

1. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 167 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Ustęp 4 tego przepisu statuuje zaś, że: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

Normy wyrażone w art. 167 Konstytucji pełnią funkcję gwarancyjną wobec zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Przywołane przepisy konstytucyjne wyrażają tzw. zasadę adekwatności, „którą w teorii odnosi się do prawidłowego konstruowania źródeł dochodów budżetów samorządowych, a także traktuje się jako gwarancję zapewnienia każdej jednostce samorządu terytorialnego odpowiedniego dochodu do puli zadań na niej ciążących” (E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 3).

W literaturze przedmiotu postuluje się aby odpowiedniość dochodów jednostek samorządu terytorialnego rozumieć w tym kontekście jako:

- „konstytucyjno-prawną ocenę potencjalnej wydajności ekonomicznej źródeł dochodów przekazanych gminie w porównaniu z finansowym wymiarem zadań, które na niej ustawowo ciążą,
- ocenę stopnia elastyczności tych dochodów w stosunku do dynamicznego procesu zmian, jakie zachodzą w finansowym wypełnianiu zadań już przekazanych gminom,
- ocenę relacji finansowych, jakie zachodzą w procesie wypełniania zadań pomiędzy częścią zadań spełnianych przez gminy, inne szczeble samorządu oraz przez organy centralne,
- domniemanie istnienia publicznych praw podmiotowych gminy do przypadających jej dochodów za poziomie umożliwiającym wykonywanie zadań we własnym imieniu na własną odpowiedzialność” (W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Warszawa 2005, s. 84).

2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego normy wyrażone w poszczególnych ustępach art. 167 Konstytucji powinny być interpretowane w ścisłym powiązaniu ze sobą (wyroki TK z: 30 marca 1999 r., sygn. akt K 5/98, 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04). Ponadto znaczenie zasady adekwatności należy rozpatrywać w kontekście także innych regulacji rozdziału VII ustawy zasadniczej (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00).

Wskazane przez wnioskodawcę wzorce konstytucyjne były przedmiotem licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienie „odpowiedniości” udziału samorządu w dochodach publicznych było wielokrotnie analizowane przez Trybunał Konstytucyjny zarówno w odniesieniu do przypadków, w których zmiany ustawodawcze skutkowały zmniejszeniem realnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przy pozostawieniu tego samego zakresu zadań (wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02), jak i zwiększenia zakresu zadań przy jednoczesnym utrzymaniu dochodów na dotychczasowym poziomie (wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07).

W wyroku z 3 listopada 1998 r. (sygn. akt K 12/98) Trybunał wskazał na systemowy charakter przedmiotowej regulacji stwierdzając, iż: „art. 167 ust. 1 wyznacza podstawową koncepcję finansów lokalnych i pełni funkcję gwarancyjną co wyraża się w stwierdzeniu, że «jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań». (...) Treścią art. 167 ust. 1 jest więc, z jednej strony – nakaz zapewniania jednostkom samorządu terytorialnego «odpowiedniego» udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które odpowiedniość tego udziału by przekreślały”. W tym samym wyroku Trybunał przypomniał również, że „decyzje polityczne (i wynikające z nich regulacje prawne) określające, co powinno stanowić wpływy budżetowe gmin a co nie, stanowią domenę ustawodawcy. Ustawodawcy przyznano «w tej dziedzinie szeroką swobodę wyboru między różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizujących politykę gospodarczą państwa » (orzeczenie z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94, OTK w 1994 r., cz. I, s. 77)”.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się także co do warunków, które pozwalają zdiagnozować stan naruszenia przedmiotowej normy konstytucyjnej.

Wypowiadając się w tej materii Trybunał skonstatował, iż: „Nie lekceważąc bowiem kryterium stricte finansowego – zwłaszcza, gdyby okazało się, iż kwoty wpływów z przekazanych samorządowi rodzajów i tytułów prawnych dochodów są rażąco i niewspółmiernie niskie – podkreślić należy, iż art. 167 ust. 1 Konstytucji ma w pierwszym rzędzie charakter ustrojowo gwarancyjny. Chodzi w nim o to, by odpowiedniość owego udziału odnosiła się nie tylko do odpowiedniej wydajności finansowej źródła, z którego dochody płyną, ale także do odpowiedniości form prawnych, jakie te dochody przybierają w nawiązaniu do charakteru zadań powierzonych temu samorządowi” (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00).

Odnosząc się bezpośrednio do treści art. 167 ust. 4 Konstytucji należy zauważyć, iż zasada adekwatności została ujęta w tym przepisie z perspektywy dynamiki zmian w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jak podnosi się w piśmiennictwie: „Prawodawca konstytucyjny nie tylko formułuje wymóg zapewnienia gminom udziałów w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań w momencie ich przekazania, lecz stanowi, że zmianom w zakresie zadań i kompetencji gmin winny towarzyszyć odpowiednie zmiany w podziale dochodów publicznych” (W. Miemiec, *op. cit.*, s. 81).

Dokonując wykładni przedmiotowego przepisu Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „(...) gminom przysługuje ochrona, nie tylko w związku z powierzaniem im nowych zadań, lecz także odpowiednio do zadań już im przypadających, lub ich modyfikacji, pociągającej za sobą konieczność zmiany w podziale dochodów publicznych. (...) Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podnosił, iż ustawodawca ma prawo kreowania zadań i wydatków samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, że konstytucyjnie gwarantowane prawa samorządu, nie będą przedmiotem ingerencji ustawowej w sposób ograniczający lub znoszący ich istotę. Ingerencja taka winna być konieczna dla realizacji innych zasad i wartości konstytucyjnie chronionych, a przez to celowa i proporcjonalna” (wyrok TK z 21 grudnia 1998 r., sygn. akt U 20/98).

3. W kontekście sformułowanego w niniejszym postępowaniu problemu konstytucyjnego istotne wydają się ustalenia Trybunału na temat zakresu gwarancji ochronnych w odniesieniu do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście Trybunał wyraził pogląd, zgodnie z którym z istoty zadania własnego wynika, „iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny

i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania.

Przez uniemożliwienie wykonywania zadania własnego z powodu braku odpowiedniego udziału w dochodach publicznych – rozumieć należy zatem takie sytuacje, w których wpływy płynące z przekazanych ustawowo dochodów są na tyle znikome lub nieznaczące, że prowadzi to albo do zmuszenia samorządu do finansowania w całości zadania z pozostałych dochodów własnych, albo też do odstąpienia od realizacji tego zadania, mimo że jego wykonywanie jest obowiązkiem ustawowym samorządu.

Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonywania w relacji do wykonywania innych zadań własnych. Powoduje to, iż płynna jest i niewymierna kwotowo i procentowo (poza sytuacjami ewidentnymi, o których mowa była wyżej) granica pomiędzy dochodami przeznaczonymi na finansowanie tego, lub innego zadania własnego – w granicach wyznaczonych jednak przez art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00).

W kolejnych orzeczeniach Trybunał wypowiedział się na temat zakresu swobody ustawodawcy w kształtowaniu polityki finansowej w kontekście zobowiązań płynących z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Trybunał skonstatował, że analizowany przepis „nakłada na ustawodawcę obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust 1 konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki

wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwił efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dostrzega konieczność relatywizowania znaczenia pojęcia „odpowiedniości” dochodów jednostek samorządu terytorialnego w kontekście zasady adekwatności. Trybunał w cytowanym wyżej orzeczeniu podniósł, iż: „Precyzując treść obowiązku ciążącego na ustawodawcy, należy również zwrócić uwagę na ograniczoność zasobów środków finansowych, którymi dysponują władze publiczne. Ogólny poziom dochodów publicznych może nie wystarczać na efektywną realizację wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez konstytucję i ustawy. Wymieniony przepis konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża natomiast dyrektywę określającą sposób podziału – dostępnych w danym okresie – środków finansowych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. (...) Dostępne środki finansowe powinny być dzielone pomiędzy wymienione podmioty stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej.

(...) Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych. Trybunał Konstytucyjny nie jest kompletny do kontroli decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Nie dotyczy to jedynie sytuacji gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98).

4. Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do badania konstytucyjności

przepisów dotyczących przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego zadań oraz powierzonych na ich realizację środków finansowych stanowi jedną z najistotniejszych gwarancji proceduralnych umożliwiających praktyczną realizację zasady adekwatności.

W orzecznictwie Trybunału utrwalony został pogląd, że ustawodawcy przysługuje szeroka swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów gmin, jak i ich wysokości (wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97, 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04). O ewentualnej niezgodności przepisu ustawowego z art. 167 ust. 1 Konstytucji można mówić jedynie wówczas, gdy ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia efektywne wykonywanie powierzonych im zadań (wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97; z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98; 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02).

Należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Trybunał w wyroku z 6 września 2005 r. (sygn. akt K 46/04), zgodnie z którym: „Ocena, czy ustawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu, należy zasadniczo do ustawodawcy, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny musi jednak uwzględniać, w oparciu o dowody przedkładane przez strony postępowania, czy wydatki (sztywne) związane z nowymi zadaniami nie znoszą istoty samodzielności finansowej gminy, sprowadzając ją do pojęcia fasadowego (pozornego)”.

Jednocześnie Trybunał podkreślił, iż badanie w trybie kontroli abstrakcyjnej systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma złożony charakter. „W grę wchodzić muszą bowiem z jednej strony elementy oceny wydajności fiskalnej źródeł dochodów, w jakie samorząd został wyposażony z punktu widzenia zasady odpowiedniości, o której mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji, z drugiej zaś elementy oceny konstrukcji prawnych, za pomocą których samorząd gromadzi dochody.

(...) Na pytanie zatem o realizację zasady adekwatności w sensie wydajności fiskalnej źródeł w porównaniu z zadaniami publicznymi, które ciążą na samorządzie, można odpowiedzieć tylko w oparciu o ocenę całokształtu wpływów ze wszystkich źródeł – a nie tylko ich wybranych, zaskarżonych rodzajów. Po wtóre, wydajność fiskalna źródeł dochodów jest zmienna w czasie i zależy od wielu czynników społecznych i ekonomicznych. Po trzecie wreszcie, wydajność fiskalna

tych samych źródeł dochodów w przypadku każdej jednostki samorządu terytorialnego musi się zawsze kształtować różnie. Takie są właśnie cechy dochodów własnych” (wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04).

Również w piśmiennictwie podnosi się, że „na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych nie wypracowano dotychczas wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań” (E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 7). Na wskazany problem zwraca uwagę P. Swianiewicz konstatując, iż „zaawansowanie badań nad finansami samorządowymi jest zbyt małe, abyśmy rzeczywiście potrafili sprawdzić, gdzie kończy się poziom wydatków niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania usługi (w dodatku, w jakim standardzie), a gdzie zaczyna się niedostrzeżenie możliwości oszczędności lub zwykły lobbing” (P. Swianiewicz, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 12, s. 22).

Na trudności w ocenie przedmiotowej materii w ramach postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wskazuje także T. Dębowska-Romanowska. Ich źródłem jest przede wszystkim brak odpowiedniego instrumentarium do zbadania tego, czy taka – a nie inna kwota – jest kwotą adekwatną, rozpatrywaną w kontekście indywidualnych warunków finansowych konkretnej gminy. „Dopiero więc ewidentna i rażąca niewspółmierność finansowa tych źródeł daje podstawę do ingerencji w sferę zastrzeżoną dla swobody politycznej ustawodawcy. Niewspółmierność ta jest zatem *sui generis* środkiem dowodowym w «procesie» mającym doprowadzić do właściwego ukształtowania systemu – najczęściej w drodze zmian przeprowadzonych przez pozytywnego ustawodawcę” (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 234).

IV. Analiza zgodności

1. Przepis zaskarżony przez wnioskodawcę wprowadza limity wysokości dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Zasadnym wydaje się zatem scharakteryzowanie źródła dochodów jakimi dla jednostek samorządu terytorialnego są dotacje celowe, w szczególności zaś określenie znaczenie tego źródła dla zachowania konstytucyjnych gwarancji ochrony samodzielności finansowej gmin oraz

realizacji „zasady adekwatności”, o której mowa w art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Zgodnie z art. 126 u.f.p., dotacjami są „podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych”. Na podstawie art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. a, c i f u.f.p. jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje celowe na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom ustawami, bieżących zadań własnych oraz kosztów realizacji inwestycji.

Dotacje celowe stanowią trzecie, poza dochodami własnymi oraz subwencjami ogólnymi, źródło dochodów gminy, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. W piśmiennictwie mianem dotacji celowych określa się „transfer środków pieniężnych stanowiących wydatek budżetu państwa w sytuacjach ustawowo określonych, o charakterze bezzwrotnym i nieodpłatnym, związany z realizacją interesu publicznego wykraczającego poza interes lokalny lub regionalny” (W. Miemiec, *op. cit.*, s. 159).

Dotacje związane są zatem z realizacją określonego celu w postaci finansowania zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej lub też dofinansowania określonych zadań własnych gminy. Stanowią one najsilniejszą formę wpływania państwa na kierunki i dziedziny działalności wykonywanej przez samorząd terytorialny. (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). Z tych względów w doktrynie „powszechnie przyjmuje się, że im większy jest udział dotacji celowych w dochodach ogółem gmin, tym mniejszy jest zakres samodzielności finansowej gminy” (W. Miemiec, *op. cit.*, s. 160; W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 89-90; Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 48).

Wskazuje się także na zróżnicowany cel i funkcję dotacji. „Niektóre subwencje i dotacje są elementem systemu wyrównań finansowych. Są dochodami uzupełniającymi w stosunku do dochodów podatkowych samorządu. Pełnią więc funkcję fiskalną (zwiększają dochody jednostek samorządu), a także wiele innych funkcji (np. funkcję redystrybucyjną, alokacji środków, zarządzania finansowego,

dotycząca samodzielności finansowej gmin, odnosząca się do wpływania na stan koniunktury gospodarczej). (...) Są więc subwencje i dotacje o różnym stopniu ogólności i celowości, przydzielane automatycznie i na wniosek, związane z obowiązkiem współfinansowania zadania przez gminę lub nie przewidujące takiego obowiązku, biorące pod uwagę ogólny potencjał finansowy gminy lub specjalne okoliczności charakteryzujące daną jednostkę samorządu terytorialnego, ograniczone ogólnym limitem lub nie” (A. Borodo, *op. cit.*, s. 322-323).

Odnosząc się do pozycji dotacji celowej w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy zauważyć, iż – co do zasady – charakter bezpośrednich gwarancji formalnoprawnych dla określonych źródeł finansowania zależy będzie od rodzaju dochodu publicznoprawnego gminy. W przypadku dochodów transferowych, pozyskiwanych z budżetu państwa, gwarancje, o których mowa wynikają przede wszystkim z prawa ustrojowego i budżetowego.

Jednocześnie w tym kontekście wskazuje się, iż: „Przepisy konstytucyjne nie dają wyraźnych reguł pozwalających na stwierdzenie legalności ustaw stanowiących o subwencjach i dotacjach. Zawarte w konstytucji przepisy o dotacjach i subwencjach są lakoniczne, zbyt ogólne. Wydaje się, że w działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej subwencji i dotacji niejednokrotnie będą musiały być stosowane przepisy konstytucyjne odwołujące się do istoty lub natury samorządu i ogólnych zasad ustrojowych odnoszących się do tej formy decentralizacji władzy” (A. Borodo, *op. cit.*, s. 331).

Oznacza to, iż postanowienia Konstytucji odnoszące się do gwarancji finansowych jednostek samorządu terytorialnego powinny być interpretowane w świetle pozycji ustrojowej gmin, które są publicznoprawnymi związkami obywateli zamieszkujących określone, wydzielone administracyjnie obszary państwa i współuczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji).

Dokonując oceny przedmiotowych regulacji należy także mieć na uwadze proces decentralizacji zadań publicznych: „Zakres przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej podlega systematycznej ewolucji od czasu przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r. Można stwierdzić, iż dotacja ta była pierwszym etapem przekazywania samorządom zadań publicznych do realizacji, zastępowanym po pewnym okresie dotacją na zadania własne jednostek samorządu

terytorialnego (po uprzednim przekształceniu zadania zleconego w zadanie własne), by ostatecznie zrezygnować w transferu dotacyjnego i wprowadzić finansowanie zadania dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego” (A. Ostrowska, [w:] *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J. Salachna, Gdańsk 2010, komentarz do art. 128, s. 429).

Powyższe uwagi, nakazujące dokonywanie oceny konstytucyjności ustawodawstwa regulującego kwestię dotacji celowych przez pryzmat istoty samorządu oraz procesu decentralizacji zadań publicznych, wydają się mieć doniosłe znaczenie dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego sformułowanego przez wnioskodawcę.

Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, zadania własne gminy powinny być – co do zasady – finansowane z ich własnych dochodów. Mogą one być – i faktycznie bywają – uzupełniane m. in. dotacją celową z budżetu państwa (orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95). W piśmiennictwie akcentuje się pozytywną ocenę procesu „odchodzenia” od instrumentu dotacji celowej dla jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych (A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 431). W szczególności „bieżące zadania własne samorządy powinny finansować – tak dalece jak to jest możliwe – z dochodów własnych” (A. Borodo, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego z dotacji budżetowych* [w:] *Finanse samorządowe 2005. Wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 230).

Jak podkreśla W. Miemieć: „Ustawodawca wiąże rozszerzenie zakresu samodzielności finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego przede wszystkim ze zwiększeniem dochodów własnych. Dochody te mają być podstawowym źródłem finansowania tych zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez gminy, które od 1 stycznia 2004 r. zostały zakwalifikowane jako zadania własne. Subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa mają natomiast spełniać jedynie funkcję uzupełniającą. Zwiększenie dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów samorządu zostało osiągnięte drogą zaliczenia do tej grupy źródeł udziałów w państwowych podatkach dochodowych” (W. Miemieć, *op. cit.*, s. 88).

W konsekwencji: „Konstrukcja dotacji celowej z budżetu państwa nie musi zatem skutkować powstaniem w pełni dającej się ukształtować ekspektatywy prawa do wypłaty świadczenia w określonej wysokości i terminie” (T. Dębowska-

Romanowska, *op. cit.*, s. 234). W szczególności dotyczy to zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do których transfery budżetowe pełnią rolę subsydiarną, stanowią instrument wsparcia samorządów w wywiązywaniu się przez nie z zadań, które realizują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność przy wykorzystaniu – co do zasady – dochodów własnych. Ustawodawca zachowuje przy tym daleko idącą swobodę, zwłaszcza przy określeniu wysokości i sposobu podziału dotacji.

Wnioskodawca zarzucając przedmiotowej regulacji naruszenie zasady adekwatności wskazuje m. in. na trudności ze zbilansowaniem przez gminę Strzelno wydatków na edukację, w szczególności zaś pomoc stypendialną dla uczniów. W tym kontekście należy przypomnieć, iż decyzją ustawodawcy zadania oświatowe gminy uznane zostały za jej zadania własne o charakterze obligatoryjnym. Jak wykazano w pkt III stanowiska, z istoty zadania własnego wynika natomiast, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowania. Przepisy prawa nie ograniczają możliwości jednostek samorządu terytorialnego przeznaczania na zadania oświatowe również innych dochodów poza subwencją oświatową i dotacjami na cele oświatowe.

W tym miejscu zasadnym wydaje się zatem przypomnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w kwestii finansowania zadań oświatowych samorządu. Jak stwierdził Trybunał „zadania oświatowe, w tym pomoc stypendialna dla uczniów, są zadaniami własnymi samorządu. Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w dochodach własnych, w subwencji oświatowej i dotacji na cele oświatowe. Przepisy prawa nie ograniczają możliwości jednostek samorządu do przeznaczania na zadania oświatowe również innych dochodów poza subwencją oświatową i dotacjami na cele oświatowe. Gwarancje państwa w ramach przekazywanych środków budżetowych dotyczą tylko «środków niezbędnych» i nie ograniczają samorządu w jego samodzielnych decyzjach w zakresie wydatkowania środków na realizację zadań oświatowych” (wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. akt K 2/05).

Zbieżny pogląd Trybunał Konstytucyjny wyraził w orzeczeniu z 20 marca 2007 r. (sygn. akt K 35/05), w którym odniósł się do kwestii wysokości dotacji celowej na pomoc stypendialną dla uczniów. Trybunał wyraził stanowisko, iż dotacja celowa

przeznaczona na ten rodzaj zadań nie musi być wyłącznym źródłem finansowania pomocy stypendialnej albowiem „gwarancje wynikające z art. 167 ust. 1 Konstytucji zostają zachowane, jeżeli całość dochodów jednostek samorządu terytorialnego odpowiada wielkością nałożonym na samorządy zadaniom”.

Powyższe ustalenia należy odnieść także do pozostałych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych – w pewnym zakresie – z dochodów transferowych w postaci dotacji celowych.

2. Jak zaznaczono w pkt III stanowiska, zasada adekwatności ma kluczowe znaczenie wśród konstytucyjnych gwarancji kształtujących system dochodów gminy. Wspomniana zasada nie powinna jednocześnie ograniczać ustawodawcy w prowadzeniu polityki finansowej państwa, oczywiście pod warunkiem, iż jest ona prowadzona z poszanowaniem norm i wartości konstytucyjnych. Jak zwraca uwagę W. Miemiec, z zasady adekwatności wynikają dwojakiego rodzaju zobowiązania. „Po pierwsze, ustawodawcę powinno wiązać ustalenie podziału dochodów publicznych gmin na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie ich zadań. Po drugie, założenie konieczności takiej relacji stanowi dla gminy uzasadnienie roszczenia do państwa w sytuacji, gdyby przekazywanie dochodów publicznych nie odbywało się w wysokości adekwatnej do zadań. Prawidłowa realizacja tej zasady wymaga więc ustalenia kryteriów stanowiących przesłanki do określenia roszczenia, według których można wyliczyć siłę dochodową jednostki samorządu terytorialnego, a także jej finansowe zapotrzebowanie. To ważne zagadnienie pozostawiono jednak ustawodawstwu zwykłemu. W Konstytucji brakuje bowiem nie tylko zobiektywizowanych sposobów wyliczenia tych wartości, ale nawet kryteriów wedle których należałoby je wyliczyć” (W. Miemiec, *op. cit.*, s. 83).

Oznacza to, iż tak sformułowana gwarancja nie może być absolutyzowana, co dostrzegł w przytoczonym wyżej orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Przede wszystkim należy mieć na uwadze, iż system finansów gminy jest elementem składowym całego systemu finansów publicznych. W konsekwencji zakres konstytucyjnego pojęcia odpowiedniości powinien być relatywizowany do możliwości finansowych państwa.

Sejm jako dysponent środków finansów musi kierować się dążeniem do zachowania równowagi budżetowej, uwzględniając konieczność zaspokojenia szeregu praw podmiotowych obywateli. Dlatego też ocena realizacji przez

ustawodawcę standardów wynikających z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji ma relatywny charakter i każdorazowo jest ściśle powiązana z ogólnym stanem finansów publicznych.

Należy także zauważyć, iż norma prawna wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji ma charakter programowy, stanowi zatem przede wszystkim dyrektywę kierunkową dla ustawodawcy rozstrzygającego o alokacji środków finansowych pomiędzy segmentami władz publicznych. Rozstrzygnięcia zaś w obrębie tej materii są niezwykle skomplikowane do oszacowania, niekiedy wręcz możliwe do oceny dopiero *post factum*.

Jak wynika z przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samo zwiększenie zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności badanej regulacji, pod warunkiem, iż dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych. Tym samym ewentualne zmniejszenie przez ustawodawcę poziomu finansowania dotacji nie przesądza *per se* o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł gwarantują sprawną realizację zadań. W tym miejscu należy przypomnieć, iż w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego pozostają środki czerpane z szeregu innych źródeł finansowych, o których mowa w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm., dalej jako: u.d.j.s.t). Szczególną rolę w budżetach samorządów pełnią dochody własne o charakterze daninowym.

Jak zwrócił uwagę Trybunał, konstytucyjna zasada adekwatności zobowiązuje ustawodawcę do „ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Konsekwencją tego obowiązku jest zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin. (...) Eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin” (orzeczenie TK z 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95). Wyrażone tu stanowisko Trybunału w odniesieniu do dochodów własnych gmin, tym bardziej zachowuje aktualność w sferze dochodów transferowych, gdzie, jak już zaznaczono, swoboda ustawodawcy jest dużo większa.

Kwestię tę Trybunał podsumował w wyroku z 13 lipca 2011 (sygn. akt K 10/09) wyrażając pogląd, iż sam fakt, „że dochody jednostek samorządu

terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego”.

3. Przenosząc zaprezentowane ustalenia na grunt zawistej przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy należy stwierdzić, iż wnioskodawca wskazał jedynie na generalne pomniejszenie swoich dochodów budżetowych w wyniku wejścia w życie art. 128 ust. 2 u.f.p. Nie przedstawił przy tym żadnych dowodów, z których wynikałoby, że ogólny poziom środków finansowych pozostający w dyspozycji gminy Strzelno jest niewystarczający dla realizacji przekazanych jej zadań publicznych. We wniosku ograniczono się jedynie do stwierdzenia o konieczności formalnych przesunięć środków finansowych w planach dochodów Urzędu Miejskiego w Strzelnie w 2009 oraz 2010 r. W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa argumentu tego rodzaju w żadnej mierze nie można uznać za rozstrzygający o niekonstytucyjności przedmiotowej regulacji.

Wnioskodawca nie wykazał, aby przy obecnym poziomie dochodów gminy nie była ona zdolna do wywiązania się z realizacji ciężących na niej zadań własnych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji musi opierać się na wiarygodnych wyliczeniach przedstawionych przez podmiot inicjujący postępowanie. W sposób niebudzący wątpliwości powinny one wykazywać brak środków w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego na realizację określonych zadań, przekreślający możliwość efektywnego wywiązania się z nich.

Ponadto należy zauważyć, iż zdolność wykonywania zadań przez jednostkę samorządu nie może być oceniana przez pryzmat wyłącznie tego źródła dochodów, które uległo zredukowaniu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podmiot, który zarzuca naruszenie zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie jej zadań własnych przez niedostateczne

wyposażenie w środki finansowe powinien wykazać, że stosowanie kwestionowanych przez niego przepisów prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie zapewnia tej jednostce udziału w dochodach publicznych „odpowiednio do przypadających jej zadań” (wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05).

Abstrahując od wymogu wykazania konkretności naruszenia zasady adekwatności w odniesieniu do sytuacji finansowej gminy Strzelno należy zauważyć, iż prezentowanej przez wnioskodawcę tezy nie uprawdopodobniają także zbiorcze statystyki odnoszące się do tej materii. Ze sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego za rok 2011 wynika bowiem, że dotacje celowe na realizację zadań z własnych stanowiły 3,9 % ich dochodu ogółem (*Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 4 kwartały 2011r.*, www.mf.gov.pl/finanse_publiczne/finanse_samorządów/sprawozdania_budżetowe). Odpowiednio, z informacji wykonania budżetów gmin za rok 2011 wynika, że w ich dochodach ogółem dotacje celowe na realizację zadań własnych stanowiły 4,5 % (*Informacja z wykonania budżetów gmin za 4 kwartały 2011 r.*, www.mf.gov.pl/finanse_publiczne/finanse_samorządów/sprawozdania_budżetowe)

W świetle zaprezentowanych danych bardziej prawdopodobna wydaje się teza, iż zmniejszenie dotychczasowej wysokości dotacji o 20 % – co do zasady – nie pociągnie za sobą radykalnego uszczuplenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Z pewnością, w sytuacji nieprzedstawienia przez wnioskodawców opartych na konkretnych wyliczeniach dowodów w tej kwestii, nie można przyjąć, iż z tego typu zagrożeniem mamy do czynienia w odniesieniu do sytuacji finansowej gminy Strzelno.

4. Wnioskodawca nie przedstawił zatem przekonujących argumentów na rzecz tezy, iż ustawodawca, wyznaczając w ramach konstrukcji prawnej dotacji wskazane w art. 128 ust. 2 u.f.p. ograniczenia procentowe, wykroczył poza konstytucyjnie legitymowane dla tej materii ramy swobody ustawodawczej. Tymczasem za przyjęciem przedmiotowego rozwiązania, przemawiają konkretne wartości konstytucyjne. Wśród nich wskazać należy na dążenia ustawodawcy do zachowania stabilności budżetowej finansów publicznych w dobie kryzysu ekonomicznego, przy jednoczesnym ukształtowaniu takiej struktury finansów jednostek samorządu terytorialnego, która umacniałby ich samodzielną pozycję

w realizacji polityki budżetowej.

Celem nowej, uchwalonej 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych była m. in. poprawa przejrzystości finansów publicznych, a także przyjęcie stabilnych rozwiązań sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki finansowej budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego (druk sejmowy nr 1181/VI kad.) Kwestionowana regulacja realizuje założony cel, motywując jednostki samorządu terytorialnego do efektywnego gospodarowania środkami finansowymi. Genezy wprowadzenia omawianego limitu należy bowiem upatrywać „w chęci wskazania przez władzę państwową na możliwości wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków europejskich w szczególności w zakresie zadań inwestycyjnych, a także w pogarszającej się kondycji finansów państwa w wyniku trwającego od 2008 r. kryzysu finansowego” (A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 428).

Jednocześnie Sejm pragnie zauważyć, iż ustawodawca w zaskarżonym przepisie przewidział możliwość odmiennego uregulowania kwestii wysokości dotacji celowych w odrębnych ustawach. W ten sposób zakwestionowany próg procentowy może zostać ustalony na odmiennym poziomie w zależności od specyfiki dotowanych zadań publicznych. Należy także nadmienić, iż w szeregu ustaw szczegółowych odnoszących się do kwestii finansowania zadań własnych samorządu terytorialnego wspomniany limit procentowy został odrębnie ustalony na poziomie niższym niż przewidziany w art. 128 ust. 2 u.f.p. Tytułem przykładu wskazać można art. 42 ust. 3 w związku z art. 42 ust. 2 pkt 2 u.d.j.s.t., który ogranicza wysokość dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych jednostek samorządu terytorialnego do wysokości 50 % planowanych wydatków na realizację danego zadania.

Konkludując, należy podkreślić, iż przyjęty przez ustawodawcę mechanizm pozwala na zachowanie należytej parlamentowi swobody w prowadzeniu polityki finansowej państwa przy jednoczesnym respektowaniu konstytucyjnej zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 Konstytucji. Przewidziane w art. 128 ust. 2 u.f.p. rozwiązanie prawne zapewnia elastyczność reagowania na potrzeby finansowe gmin, gwarantując ciągłość realizacji powierzonych tym jednostkom zadań.

Jednocześnie pozwala lepiej realizować dyrektywę kierunkową zmierzającą do zapewnienia racjonalnego, efektywnego i samodzielnego gospodarowania przez jednostki samorządu terytorialnego środkami finansowymi pozostającymi w ich dyspozycji.

5. Mając na względzie powyższe ustalenia należy stwierdzić, iż art. 128 ust. 2 u.f.p. jest zgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz