

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji

Autoreferat rozprawy doktorskiej
„Konstytucyjne standardy finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego”

Autor: Grzegorz P. Kubalski
Promotor: prof. dr hab. Hubert Izdebski
Recenzenci: dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM
dr hab. Aleksandra Syryt, prof. UKSW

Motywy podjęcia tematu

We współczesnych państwach europejskiego kręgu kulturowego to samorząd terytorialny jest podstawowym dostawcą usług publicznych dla obywateli. Wybór taki jest konsekwencją wpływającego z zasady pomocniczości przekonania o tym, że przyrodzona godność każdego człowieka nakazuje traktować go jako zdolny do działania podmiot, nie zaś jako bierny przedmiot – odbiorcę świadczeń zapewnianych przez władzę publiczną. Zgodnie z tym przekonaniem poszczególne wspólnoty terytorialne zostają upodmiotowione prawnie jako jednostki samorządu terytorialnego i otrzymują możliwość samodzielnego zaspokajania własnych zbiorowych potrzeb.

Nie inaczej jest w Polsce. Zgodnie z art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych – w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorządność jest w konsekwencji nierozzerwalnie powiązana z samodzielnością. Nie sposób mówić poważnie o realizacji zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, jeśli miałyby się to odbywać pod dyktando innych.

W ramach szeroko rozumianej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego doktryna wyróżniła kilka płaszczyzn, w tym samodzielność administracyjną (zadaniowo-kompetencyjną), ustrojową (organizacyjną, statutową), majątkową i finansową. Ta ostatnia ma szczególnie doniosłe znaczenie, gdyż determinuje możliwość realizacji innych wymiarów samodzielności. Podmiot mający przyznaną szeroką samodzielność zadaniowo-kompetencyjną i ustrojową nie jest w stanie jej zrealizować, gdy nie ma środków na podjęcie jakichkolwiek działań. Na rzeczywiste funkcjonowanie samorządu terytorialnego ma wpływ zatem nie tylko sam ogólny przepis przyznający poszczególnym wspólnotom terytorialnym podmiotowość i

zdolność do realizacji zadań publicznych, lecz również przepisy określające finansowe podstawy funkcjonowania samorządu. W Polsce kluczowe normy można znaleźć w art. 167 i 168 Konstytucji. Przepisy te stanowią podstawę do konstruowania przez doktrynę katalogów zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Na potrzeby rozprawy doktorskiej przyjęty został katalog obejmujący cztery zasady:

- 1) zasadę ustawowej regulacji źródeł dochodów;
- 2) zasadę trójpodziału dochodów;
- 3) zasadę władztwa podatkowego;
- 4) zasadę adekwatności dochodów do zadań.

Szczególne znaczenie ma ta ostatnia, gdyż jako jedyna stanowi pomost między systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego, a systemem wykonywanych przez te jednostki zadań. Jako taka stanowi kryterium oceny poprawności podziału środków pomiędzy podsektor rządowy i podsektor samorządowy sektora finansów publicznych, a również w ramach podsektora samorządowego między poszczególne poziomy samorządu i wreszcie poszczególne jednostki. Ocena taka jest szczególnie istotna w sytuacji konieczności oceny zgodności z Konstytucją dokonywanych zmian prawnych w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Problem badawczy

Wydawałoby się, że wobec znaczenia zasady adekwatności powinna być ona zoperacjonalizowana w stopniu umożliwiającym jej praktyczne wykorzystanie na potrzeby oceny zgodności z nią poszczególnych rozwiązań prawnych. Tak się jednak do dzisiaj nie stało – choć Konstytucja obchodziła już ćwierćwiecze swojego obowiązywania. W tym czasie podejmowane były kilkakrotnie próby sformułowania testu adekwatności, nigdy jednak nie zostały uwieńczone sukcesem. W efekcie aktualne pozostawało stwierdzenie wyrażone przez E. Kornberger-Sokołowską jeszcze w 2005 roku, iż normy konstytucyjne art. 167 ust. 1 i 4 są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi i „nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań”.

Rozwiązywanym w pracy doktorskiej otwartym problemem naukowym jest operacjonalizacja konstytucyjnej zasady adekwatności. Celem rozprawy jest określenie procedury pozwalającej na ocenę dochowania zasady adekwatności (inaczej mówiąc testu adekwatności). Osiągnięcie tak postawionego celu jest istotne zarówno z doktrynalnego, jak i praktycznego punktu widzenia, przede wszystkim dla orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego. W rozprawie zostało wykazane, że **na podstawie pogłębionej analizy przepisów Konstytucji RP jest możliwe sformułowanie testu adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego, umożliwiającego efektywną ocenę dokonywanych zmian prawnych.**

Zastosowana metodologia

Określony powyżej problem badawczy – jako wymagający porównania dwóch *prima facie* niewspółmiernych systemów – ma charakter interdyscyplinarny i to nie tylko w ramach nauk prawnych jako dyscypliny nauki, lecz i wychodząc poza nauki prawne ku innym dyscyplinom w ramach dziedziny nauk społecznych, w szczególności ekonomii i finansów, nauk o polityce i administracji, nauk socjologicznych czy nawet psychologii. Determinuje to konieczną do zastosowania metodologię.

Rozprawa doktorska ma przede wszystkim charakter dogmatyczny, a kluczową dla sformułowania testu adekwatności jest metoda hermeneutyczna, w rozumieniu Tomasza Barankiewicza: „Tekst prawny w ujęciu hermeneutycznym nie jest tylko wypowiedzią językową. Prawo jest wytworem, który należy interpretować z uwzględnieniem warstwy «głębszej», dającej pełne rozumienie wypowiedzi ustawodawcy. [...] Dopiero opis i wyjaśnienie kontekstów historycznego, społecznego, ekonomicznego i kulturowego daje pełne rozumienie określonych norm i instytucji prawnych”. Takie podejście jest właściwie jedynym uzasadnionym, skoro skonstruowanie testu adekwatności w swojej istocie wymaga dotarcia do rzeczywistego sensu dwóch zaledwie przepisów Konstytucji – i to nie bardzo obszernych (art. 167 ust. 1 i ust. 4).

W części dotyczącej weryfikacji testu adekwatności w większym stopniu wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną, zaś w części dotyczącej analizy dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – elementy metody empiryczno-prawnej.

Celem ukazania analizowanego problemu w szerszym zakresie zostały zastosowane elementy komparatystyki prawniczej. Umieszczenie omawianej problematyki w perspektywie międzynarodowej i europejskiej znalazło się w osobnym (piątym) rozdziale pracy.

Zadania publiczne – inna perspektywa

Potwierdzenie tezy doktorskiej wymagało uprzedniego przeanalizowania dwóch grup zagadnień. Pierwszą z nich były kwestie dotyczące systemu zadań publicznych, które stały się przedmiotem rozważań pierwszego rozdziału rozprawy doktorskiej.

Punktem wyjścia jest tutaj modyfikacja typologii zadań publicznych zaproponowanej historycznie przez H. Izdebskiego i M. Kuleszę. W wersji wykorzystywanej w rozprawie doktorskiej wszystkie zadania są dzielone – z punktu widzenia ich charakteru – na cztery grupy. Będą to odpowiednio:

- zadania z zakresu administracji reglamentacyjno-porządkowej, w szczególności obejmujące świadczenie usług administracyjnych – przy czym należy tu wyróżnić zadania zdeterminowane przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz zadania zdeterminowane przepisami prawa miejscowego;
- zadania z zakresu administracji świadczącej usługi techniczne i społeczne;
- zadania z zakresu zarządzania majątkiem gospodarczym danego podmiotu;
- zadania z zakresu zarządzania rozwojem.

Decyzja o przypisaniu zadań z poszczególnych grup na konkretny poziom zarządzania publicznego musi następować w zgodzie z zasadą pomocniczości, którą w ślad za Europejską Kartą Samorządu Lokalnego możemy wyrazić jako wskazanie, aby generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzenie funkcji innemu organowi władzy jest możliwe, gdy wynika to z zakresu i charakteru zadania oraz wymogów efektywności i gospodarności.

Tak sformułowane wytyczne najłatwiej jest przeanalizować posługując się metodologią ekonomicznej analizy prawa. Skonstruowana w rozprawie doktorskiej funkcja użyteczności modelująca zasadę pomocniczości w odniesieniu do konkretnego zadania publicznego jest sumą trzech składników:

- składnika odpowiadającego kosztom realizacji danego zadania przez administrację publiczną;
- składnika odpowiadającego kosztom koniecznym do poniesienia przez obywateli pragnących skorzystać z określonej usługi publicznej;
- składnika odzwierciedlającego zakres i charakter danego zadania, a więc innymi słowy – znaczenie danego zadania dla konkretnej wspólnoty samorządowej. Im ważniejsze dla danej wspólnoty samorządowej jest konkretne zadanie, tym wyższą wartość ma ten składnik

Wykorzystanie funkcji użyteczności wskazuje, że w zależności od tego, do której z wymienionych wyżej grup należy zadanie różne składniki funkcji użyteczności mają większe znaczenie. W szczególności przy takim podejściu staje się wyraźnie widoczne, że niektóre zadania są przypisywane administracji samorządowej nie dlatego, że służą one zaspokajaniu

zbiorowych potrzeb danej wspólnoty, lecz ze względu na konieczność obniżenia kosztu obywateli związanego z korzystaniem z danej usługi publicznej. Obserwacja ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia klasyfikacji zadań publicznych.

W rozprawie doktorskiej zostaje skonstruowany podział zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego dokładniejszego niż wynikający z Konstytucji podział na zadania własne i zadania zlecone. Wynika to z faktu, że grupa zadań określanych mianem zadań własnych jest grupą bardzo niejednorodną. Przede wszystkim obejmuje również zadania, które są samodzielnie wykreowane na mocy samodzielnej decyzji gminy lub województwa, gdyż – wbrew zdaniu wyrażanemu przez część doktryny – źródłem zadań publicznych może być nie tylko wola władz centralnych, lecz również wola zdecentralizowanej władzy publicznej. Zadania takie zostają określone – w oparciu o inspirację wywodzącą się z prawa cywilnego – mianem zadań własnych nienazwanych. Wśród zadań wskazanych w ustawie jako zadania jednostek samorządu terytorialnego mamy z kolei zadania, które – jak zostało wyżej wspomniane – właściwie nie służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. W ich przypadku argumentem przesądzającym o ich przypisaniu jako zadania jednostek samorządu terytorialnego jest koszt, jaki musieliby ponieść obywatele w przypadku, gdyby zadanie było realizowane na wyższym poziomie organizacji państwa. Zadania takie zostają określone mianem zadań pseudowłasnych. Zadania wskazane ustawowo jako należące do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego i jednocześnie zaspokajające zbiorowe potrzeby wspólnoty określone zostają jako zadania własne nazwane.

Konstytucyjne standardy kształtowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Drugi rozdział rozprawy doktorskiej dedykowany jest analizie konstytucyjnych standardów odnoszących się do dochodów jednostek samorządu terytorialnego jako takich, czyli ustawowej regulacji źródeł dochodów, trójpodziału dochodów, a wreszcie władztwu podatkowemu.

Wśród ustaleń dokonanych w rozprawie doktorskiej wymienić w szczególności należy następujące:

- użyte w art. 167 ust. 2 Konstytucji pojęcia „dochodów własnych”, „subwencji ogólnej” i „dotacji celowej” należy interpretować autonomicznie, w oderwaniu od definicji tych pojęć zamieszczonych w ustawie o finansach publicznych, czy ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to w praktyce, że bardziej istotne
- udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych zarówno w swoim obecnym kształcie legislacyjnym, jak i w kształcie

który będzie obowiązywał od przyszłego roku, nie spełniają cech dochodów własnych w sensie konstytucyjnym.

Zasada adekwatności

Zasada adekwatności ma odmienny charakter niż pozostałe konstytucyjne zasady odnoszące się do systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż odpowiada na pytanie jak wysokie powinny być dochody. Zgodzić się należy z T. Szewcem, że zasada ta „pełni w stosunku do zasady decentralizacji finansowej taką samą rolę, jak zasada subsydiarności wobec zasady decentralizacji ustrojowej (zadań)”. Analizie zasady adekwatności poświęcony został trzeci rozdział pracy.

Zasada adekwatności jest ustanowiona w dwóch komplementarnych względem siebie przepisach Konstytucji:

- art. 167 ust. 1, zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań;
- art. 167 ust. 4, zgodnie z którym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Art. 167 ust. 1 ma charakter statyczny i całościowy. Zgodnie z jego treścią ustalony przepisami prawa system finansowania samorządu terytorialnego jako całość musi być odpowiedni do zadań wykonywanych przez jednostki tego samorządu. Z tego względu wynikającą z niego normę prawną określam mianem statycznej zasady adekwatności.

Art. 167 ust. 4 ma z kolei charakter dynamiczny i punktowy. Odnosi się on nie do stanu ustalonego, lecz do sytuacji zachodzącej zmiany prawa. Jeśli zmiana ta dotyczy podziału zadań między administrację rządową a samorządową albo też pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, to art. 167 ust. 4 Konstytucji wymaga, aby nastąpiło to wraz z odpowiednią zmianą w zakresie dochodów. Z tego względu wynikającą z niego normę prawną określam mianem dynamicznej zasady adekwatności.

Zarówno w statycznej, jak i dynamicznej zasadzie adekwatności kluczowe dla zrozumienia ich sensu jest wyjaśnienie cechy „odpowiedniości”. W rozprawie doktorskiej zostało wykazane, że przywołane w art. 167 ust. 1 i ust. 4 pojęcie odpowiedniości oznacza konieczność przyznania dochodów:

- systemowo – niezależnie od bieżących decyzji politycznych;
- bezterminowo (chyba że przekazane zadanie ma określony termin wykonywania);

- w sposób zachowujący realną wartość w czasie;
- w kwotach wystarczających do realizacji zadań obowiązkowych w ramach całego cyklu koniunkturalnego niezależnie od sytuacji finansowej budżetu państwa;
- w rodzaju (dochody własne, subwencja ogólna, dotacja celowa) odpowiadającym charakterowi finansowanych zadań;
- w odniesieniu do sytuacji sektora samorządowego jako całości (innymi słowy – na podstawie sytuacji przeciętnej jednostki samorządu terytorialnego).

Statyczna zasada adekwatności ma znaczenie nie tylko przy całościowej ocenie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego i jego gruntownych reform, lecz również przy ocenie konstytucyjności zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego niepowiązanych ze zmianami w zakresie zadań i kompetencji. Dynamiczna zasada adekwatności ma charakter implikacji, w której zmiana zadań jest poprzednikiem, a zmiana dochodów – następnikiem; tym samym nie ma zastosowania, gdy zmiana dotyczy wyłącznie dochodów. Jest to istotna obserwacja, gdyż w praktyce często właśnie ona jest przywoływana jako podstawa oceny samodzielnych zmian w systemie dochodów.

W rozprawie doktorskiej wykazano, że za naruszające statyczną zasadę adekwatności należy uznać te zmiany w podziale dochodów niepowiązane ze zmianą zadań i kompetencji, które prowadzą do ograniczenia wydajności dotychczasowych źródeł dochodów w ujęciu globalnym (całego podsektora samorządowego systemu finansów publicznych), a także, jeśli przy zachowaniu dotychczasowej wydajności:

- ograniczają dynamikę wzrostu dochodów względem przewidywanej w zgodzie z dotychczasowymi przepisami;
- zmieniają charakter dochodów w ten sposób, że stają się one nieadekwatne rodzajowo do finansowanych zadań;
- zmieniają w istotny sposób rozkład dochodów pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Skonstruowanie testu adekwatności wymagało zrozumienia używanego w art. 167 ust. 4 Konstytucji pojęcia zmiany w zakresie zadań i kompetencji. Przeprowadzone w rozprawie doktorskiej rozważania doprowadziły do wniosku, że pod tym pojęciem mieszczą się cztery kategorie przepisów:

- przepisy nakładające na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek realizacji nowych zadań publicznych. Należy podkreślić, że musi to być obowiązek. Samo wskazanie

określonego zadania jako nowego zadania fakultatywnego pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia dynamicznej zasady adekwatności;

- przepisy przenoszące na jednostki samorządu terytorialnego na zasadzie wyłączności uprawnienie do realizacji zadania, które do tej pory było realizowane przez administrację rządową;
- przepisy podnoszące dotychczasowy standard realizacji zadania, przy czym porównanie następuje nie względem standardu w praktyce realizowanego, ale względem standardu wynikającego z przepisów prawa;
- przepisy zwiększające zapotrzebowanie na zadanie już realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego – przede wszystkim poprzez zwiększenie grupy potencjalnych korzystających z danego zadania, ale również i w inny sposób, np. poprzez zwiększenie zainteresowania daną usługą publiczną wśród dotychczasowych uprawnionych.

Oczywiście wszystkie cztery kategorie mają również swój wariant negatywny, w których zmiana następuje nie w kierunku zwiększenia zadań i kompetencji, lecz ich zmniejszenia.

Test adekwatności

Uszczegółowiona klasyfikacja zadań jednostek samorządu terytorialnego, pogłębiona analiza konstytucyjnych standardów dotyczących dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wyjaśnienie cechy „odpowiedniości” a wreszcie i pojęcia zmiany w zakresie zadań i kompetencji umożliwiło skonstruowanie testu adekwatności. Test ten obejmuje dwa etapy.

Etap wstępny składa się z dwóch kroków. W pierwszej kolejności następuje kwalifikacja ocenianej zmiany legislacyjnej z punktu widzenia dwóch kryteriów:

- charakteru zmiany. Ustalenie to jest o tyle istotne, że w zależności od charakteru zmiany inaczej jest wyznaczana zmiana potrzeb wydatkowych;
- rodzaju zadań, których zmiana dotyczy, czyli przypisania ich odpowiednio do kategorii zadań własnych nazwanych, zadań własnych nienazwanych, zadań pseudowłasnych, zadań zleconych.

W drugiej kolejności następuje ustalenie sumarycznej wysokości zwiększenia potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Kwota ta powstaje w wyniku zsumowania efektów poszczególnych zmian zadań i kompetencji objętych badaną zmianę prawną na podstawie poniższej tabeli.

Charakter zmiany	Sposób ustalenia zmiany potrzeb wydatkowych
Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku realizacji nowych zadań publicznych	Koszt realizacji nowych zadań publicznych
Przeniesienie na jednostki samorządu terytorialnego na zasadzie wyłączności uprawnienia do realizacji zadania, które do tej pory było realizowane przez administrację rządową	Koszt realizacji przeniesionego zadania publicznego, jednak nie mniej niż na ten cel wydawane było przez administrację rządową
Podniesienie dotychczasowego standardu realizacji zadania jednostek samorządu terytorialnego	Różnica kosztów świadczenia zadania w podniesionym standardzie i standardzie dotychczas wymaganym przez przepisy prawa
Zwiększenie zapotrzebowania na zadanie obligatoryjne już realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego	Oszacowany koszt świadczenia zwiększonej liczby usług
Inne zmiany, w tym wprowadzenie nowych zadań fakultatywnych	Nie są uwzględniane przy liczeniu

Test adekwatności jest dalej prowadzony, jeśli zostaje stwierdzone zwiększenie potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego w wyniku analizowanej zmiany legislacyjnej.

W pierwszym kroku etapu oceny dokonywana jest ocena ilościowa – a zatem weryfikacja, czy zwiększenie dochodów przewidziane w ramach dokonywanej zmiany jest co najmniej równe zwiększeniu potrzeb wydatkowych. Jeśli tak nie jest, już sam ten fakt przesądza o negatywnym wyniku testu adekwatności. Należy zwrócić uwagę na to, że z praktycznego punktu widzenia krok ten jest niemożliwy do przeprowadzenia bez oszacowania zarówno zwiększenia potrzeb wydatkowych, jak i zwiększenia dochodów. W pracy zostało wykazane, że powszechnie przyjmowany rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma dostatecznie silnego umocowania prawnego. Oznacza to, że organ, który wydał akt normatywny jako uczestnik postępowania, jest obowiązany do złożenia wszelkich niezbędnych wyjaśnień. W przypadku, gdy takie analizy nie zostaną przedłożone,

albo gdy okażą się na tyle szczątkowe, że nie pozwalają na dokonanie oceny, czy wydany akt normatywny nie narusza zasady adekwatności, Trybunał powinien to uznać za istotny argument przemawiający za niekonstytucyjnością badanego aktu normatywnego.

Drugim krokiem etapu oceny jest ocena jakościowa – weryfikująca czy adekwatne kwotowo środki mają taki charakter, że zachowują pozostałe aspekty cechy „adekwatności”, a zatem czy są niezależne od bieżących decyzji politycznych rządu, czy jest bezterminowa i zachowuje swoją realną wartość w czasie, operuje kategoriami dochodów odpowiadającym charakterowi zadań, których dotyczy, i przynajmniej jest częściowo współmierna z zapotrzebowaniem na dane zadanie publiczne. Dopasowanie kategorii dochodów do charakteru zadań wymagało posłużenia się siatką pojęciową zaczerpniętą z konstytucyjnej zasady trójpodziału dochodów i może być sprowadzone do następującej tabeli:

Charakter zadań	Kategoria dochodów
zadania zlecone	dotacja celowa, dochody własne – opłaty za usługi
zadania pseudowłasne	dochody własne – opłaty za usługi, dotacja celowa
zadania własne nazwane obligatoryjne w zakresie standardu określonego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego	subwencja ogólna, dochody własne
zadania własne nazwane obligatoryjne w zakresie przekraczającym standard określony w przepisach prawa powszechnie obowiązującego	dochody własne, subwencja ogólna
zadania własne nazwane fakultatywne	dochody własne
zadania własne nienazwane	dochody własne

Jeśli którykolwiek z aspektów cechy „adekwatności” nie jest spełniony, oznacza to negatywny wynik testu adekwatności i to niezależnie od aktualnej sytuacji finansowej budżetu państwa jako całości.

Ostatnim krokiem w ramach etapu oceny jest ocena terytorialna odnosząca się do tego, w jakim stopniu adekwatna ilościowo i jakościowa kwota zwiększenia dochodów trafia do jednostek samorządu terytorialnego mających zwiększone potrzeby wydatkowe – przy czym w przypadku zadań zleconych lub zadań pseudowłasnych musi to być pełna zgodność, a w przypadku pozostałych zadań – częściowa.

Uzyskanie odpowiedzi twierdzącej na pytania ze wszystkich trzech punktów etapu oceny oznacza uznanie, że badana zmiana przeszła test adekwatności, a tym samym jest zgodna z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Skonstruowany w pracy doktorskiej test adekwatności został zweryfikowany na przykładzie wybranych aktualnych zmian prawnych, jak również historycznych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Weryfikacja przyniosła rozstrzygające wyniki, co oznacza że test będzie mógł być w przyszłości wykorzystywany zarówno w toku prac legislacyjnych, jak i przy analizie konstytucyjności poszczególnych zakwestionowanych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny.

Test adekwatności a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Czwarty rozdział rozprawy doktorskiej został poświęcony krytycznej analizie dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału w sprawach, w których wzorcem kontroli konstytucyjnej był art. 167 ust. 1 lub 4 Konstytucji..

W przeważającej większości przypadków Trybunał uznawał kwestionowane przepisy za zgodne z zasadą adekwatności, ewentualnie niepozostające z nią w niezgodności. Jedynie w dziewięciu przypadkach Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności kontrolowanych przepisów z zasadą adekwatności. Dokładniejsze przyjrzenie się tym przypadkom pokazuje jednak, że są to przypadki dość szczególne; w niektórych wręcz przypadkach raczej inne wzorce kontroli przesądziły o ostatecznym rozstrzygnięciu Trybunału niż art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Dominującym standardem jest zatem uznawanie, że ustawodawca nie naruszył zasady adekwatności. Jest to bardzo istotne, gdyż, jak słusznie zauważył H. Izdebski, „O stopniu realizacji zasady adekwatności decydują nie ogólne deklaracje, lecz szczegółowe treści ustawodawstwa dotyczącego finansów samorządowych – nadmiernie uznawane przez TK za zgodne z Konstytucją i z EKSL”

W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego w dotychczasowym orzecznictwie były w praktyce pozbawione przysługującej im ochrony ze strony Trybunału. Parafrazując słowa Ireny Lipowicz dotyczące zasady subsydiarności, należy stwierdzić, że suweren określa poprzez brzmienie Konstytucji, w jakim stopniu i w jakim zakresie chce, aby w mechanizmach funkcjonowania państwa była stosowana zasada adekwatności. Czyni to poprzez regulacje o charakterze konstytucyjnym, na których straży winno stać sądownictwo konstytucyjne. Do tej pory tak się nie działo. Należy mieć nadzieję, że rozprawa doktorska i sformułowany w niej test adekwatności zmieni w perspektywie czasu tę sytuację – tym bardziej, że zawarte w Konstytucji standardy finansowania zadań publicznych są elementem zagwarantowania

samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, czy też – mówiąc bardziej abstrakcyjnie – samodzielności samorządu, a ich naruszanie jest jednoznaczne z negowaniem istoty samorządu terytorialnego.