

Konstytucyjne podwaliny finansów publicznych sektora samorządowego w dobie pandemii

Streszczenie

Celem opracowania jest określenie, w jakim stopniu obowiązujące regulacje Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantują nienaruszalność unormowań finansów publicznych w stosunku do działań jednostek samorządowych w ramach wprowadzanych nowych regulacji ustawowych związanych z pandemią COVID-19. Za oczywisty i niezaprzeczalny należy bowiem uznać fakt, że ustawa zasadnicza musi stanowić podwaliny dla funkcjonowania finansów publicznych zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego, w szczególności w sytuacji nadzwyczajnej, jaką jest pandemia.

Z punktu widzenia samorządowców „sytuacja covidowa” i związane z nią coraz większe obciążenia wydatkowe oraz ograniczenia wpływów finansowych powodują realne zagrożenie dla samodzielności finansowej tych jednostek, realizujących istotną część zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia. Uzasadnione obawy wzbudza przede wszystkim coraz większa możliwość wprowadzania nowych ustaw zwykłych, wpływających negatywnie na wysokość gromadzonych dochodów i konieczność wydatkowania środków publicznych przez jednostki samorządowe w celu zwalczania pandemii.

167

Słowa kluczowe: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego, finanse publiczne, ochrona zdrowia, choroba epidemiczna, pandemia

Abstract

The aim of the article is to determine to what extent the applicable regulations of the Constitution of the Republic of Poland guarantee the inviolability of public finance regulations in relation to the operation of local government units under the new statutory regulations. It is obvious and undeniable that the Basic Law must constitute the foundations for the functioning of public finances at both the central and local level, in particular in extraordinary situations such as a pandemic.

From the point of view of local government officials, the existing and ongoing “Covid situation”, and the associated ever greater expenditure burdens with a simultaneous

¹ Elżbieta Feret – profesor doktor habilitowana, Uniwersytet Rzeszowski, <https://orcid.org/0000-0001-9283-0316>

reduction in financial revenues, pose a real threat to the financial independence of these units that perform a significant part of public tasks in the field of health care. Well-founded fears are aroused primarily by the increasing possibility of introducing new ordinary acts negatively affecting the amount of accumulated income and the need to spend public funds by local government units in order to combat the pandemic.

Keywords: The Constitution of the Republic of Poland, local government units, public finance, health care, epidemic disease, pandemic

1. Konstytucyjne regulacje finansów publicznych szczebla samorządowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² jest podstawowym aktem prawnym, który od 1997 r. w Rozdziale VII przewidział funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce. Ponadto także art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej zapewnił samorządowi prawo do wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³, dodatkowo wzmocnione treścią wynikającą z preambuły Konstytucji, stanowiącej, że „prawo podstawowe dla Państwa [jest – przyp. E.F.] oparte [...] na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”⁴.

Przywołane regulacje ustrojowe stanowią *de iure* i *de facto* podstawę do prowadzenia dalszych rozważań zmierzających do wskazania, w jakim stopniu samodzielne finansowo⁵ funkcjonowanie jednostek samorządowych sprawdza się także w sytuacjach kryzysowych, takich jak pandemia.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej: ustawa zasadnicza, Konstytucja RP albo Konstytucja.

³ W tym miejscu warto wspomnieć, że w wyroku z dnia 19 kwietnia 1999 r. (sygn. U 3/98, Dz.U. Nr 36, poz. 356 i 357) Trybunał Konstytucyjny podkreślił odrębność samorządu terytorialnego zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym. Wskazał, że gwarancją jego odrębności jest jego osobowość prawna oraz przysługujące mu prawa majątkowe, w tym prawo własności. Tym samym samorząd musi być postrzegany oddzielnie w relacji do organów (instytucji) administracji rządowej.

⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 230.

⁵ *Eadem*, *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, Warszawa 1997, s. 265 oraz W. Miemiec, M. Miemiec, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, nr 38, s. 168.

Powołane do życia przepisami Konstytucji RP oraz ustaw ustrojowych⁶ jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w uprawnienie udziału w działalności władz publicznych z jednoczesnym konstytucyjnie zagwarantowanym „adekwatnym udziałem w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”, choć już przed pandemią zarówno doktryna⁸, jak i praktyka⁹ wskazywały na brak tej adekwatności.

Ustawa zasadnicza, ustanawiając udział jednostek samorządowych w działalności władz publicznych, zdefiniowała konieczność realizowania wszystkich celów/zadań publicznych¹⁰ także przez szczebel samorządowy. W przypadku analizowanego stanu pandemii kwestie konstytucyjnie określonych celów publicznych należy wiązać z prawem obywateli do ochrony zdrowia¹¹ jako „istotnej części zadań publicznych”¹², mających podlegać realizacji także na szczeblu samorządowym¹³. Przy tym – co należy wyraźnie podkreślić, mając na uwadze przyjęty temat dotyczący znaczenia Konstytucji RP – wskazuje ona na konieczność zapewnienia nie tylko dostępu do środków finansowych jednostkom samorządowym w postaci dochodów własnych oraz subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa, ale dodatkowo odsyła do przepisów odrębnej ustawy konkretyzującej te środki finansowe dla poszczególnych szczebli samorządowych¹⁴.

169

⁶ Dla pewnego uściślenia należy wskazać, że mowa o następujących ustawach: z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm. – dalej: u.s.g.), z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 920 ze zm. – dalej u.s.p.); z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668 ze zm. – dalej: u.s.w.).

⁷ Tak Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3, s. 54–55; E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 3–14.

⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe...*, s. 238–239.

⁹ Por. K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, Wrocław 2013, s. 285–286.

¹⁰ Na temat rozróżnienia celów i zadań publicznych zob. m.in. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95 i nast.

¹¹ E. Nojszewska, *System ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa 2011, s. 20–21.

¹² Za art. 16 Konstytucji RP.

¹³ Konstytucyjne uregulowania w tym zakresie potwierdzają także ustawy samorządowe, wskazując na konieczność ochrony zdrowia na szczeblu samorządu gminnego oraz ochrony i promocji zdrowia na szczeblach ponadgminnych i regionalnych.

¹⁴ Mowa o ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1672 ze zm.).

Przyjęcie takiego kształtu regulacji konstytucyjnych powinno stanowić wystarczający gwarant dla adekwatności środków finansowych do realizacji zadań także w kontekście unormowania wynikającego z treści art. 168 ustawy zasadniczej, uprawniającego dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych¹⁵.

W aspekcie konstytucyjnych reguł pozyskiwania środków finansowych nie można pominąć także unormowania jednoznacznie odnoszącego się do możliwości wprowadzania zmian w zakresie finansowania jednostek samorządowych ze względu na zmieniające się ich kompetencje oraz zadania¹⁶. Przepis ten jednoznacznie wskazuje na możliwość wprowadzania ustawami zwykłymi unormowań, które równie dobrze mogą rozszerzyć, jak i pomniejszyć środki finansowe przypadające jednostkom samorządowym. Szczególnie aspekt pozytywny tego przepisu, polegający na możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych, ma decydujące znaczenie z punktu widzenia konieczności powiększania dochodów samorządowych w dobie pandemii.

Tak więc Konstytucja RP stanowi niezaprzeczalną bazę dla określenia kardynalnych zasad finansowania celów/zadań publicznych realizowanych także przez jednostki samorządu terytorialnego. Zagrożenia dla zachwiania konstytucyjnie wskazanego balansu pomiędzy stroną dochodową i wydatkową (zadaniową) samorządu terytorialnego należy upatrywać w ustawach zwykłych, zwłaszcza w sytuacji tak szczególnej, jaką jest pandemia.

170

2. Konstytucyjnie zagwarantowane prawo do ochrony zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji pandemicznej

Aby odnieść się do wskazanej problematyki, konieczne jest przypomnienie treści art. 68 ust. 1 ustawy zasadniczej, z której wynika bezwarunkowe prawo każdego do ochrony zdrowia¹⁷. Uściślenie ogólnie

¹⁵ Niestety, powołana regulacja wykazuje jednak pewne niedoskonałości wynikające z faktu rzeczywistego zastosowania unormowania wyłącznie w stosunku do gminy i jej organu stanowiącego.

¹⁶ Na mocy art. 167 ust. 4 Konstytucji RP.

¹⁷ Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia z dnia 22 lipca 1946 r. Porozumienie zawarte przez Rządy reprezentowane na Międzynarodowej Konferencji Zdrowia

wskazanej reguły stanowi ust. 2 tego artykułu, wskazujący na to, że „[o]bywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa”.

Z przytoczonej regulacji wynika jednoznacznie konieczność takiego działania organów władzy publicznej (zarówno sektora rządowego, jak i samorządowego), które zapewnia powszechny i równy¹⁸ dostęp do świadczeń w zakresie ochrony zdrowia wszystkim obywatelom. Przy tym ten co do zasady nieograniczony dostęp¹⁹ ma być zapewniony w stosunku do obywateli wyłącznie w zakresie opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, co jest określone przepisami odrębnej ustawy (ale także odrębnych ustaw, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań).

W tym miejscu odnosząc się do analizowanego aspektu roli państwa i jednostek samorządowych w sytuacji pandemicznej, należy podkreślić, że z treści art. 68 ust. 4 Konstytucji RP wyszczególniona została konieczność „zwalczania chorób epidemicznych”. Szczególne potraktowanie tego celu publicznego przez ustrojodawcę pozwala przyjąć, że ma charakter nadzwyczajny, a co się z tym wiąże – na władzach publicznych (rządowych i samorządowych) spoczywa obowiązek podejmowania działań, które mają doprowadzić do realizacji tego celu.

Dążąc do sprecyzowania pojęcia chorób epidemicznych, o których mowa w Konstytucji, należy wskazać definicję epidemii, oznaczającą występowanie w określonym czasie i na określonym terenie przypadków zachorowań lub innych zjawisk związanych ze zdrowiem w liczbie większej niż oczekiwana²⁰. W Polsce definicja legalna tego zjawiska znalazła odzwierciedlenie w określeniu choroby zakaźnej, na mocy unormowań wynikających z ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r.

171

i Protokół dotyczący Międzynarodowego Urzędu Higieny Publicznej, tekst polski opublikowany w Dz.U. z 1948 r. Nr 61, poz. 477; Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A(III) w dniu 10 grudnia 1948 r.); Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Tytuł XIV „Zdrowie Publiczne”, art. 168 (dawny art. 152 TWE), Dz.Urz. UE L 2009, poz. 145 ze zm.

¹⁸ D.E. Lach, *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011, s. 166 i nast.

¹⁹ Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ewentualne ograniczenia w tym zakresie dopuszczalne są wyłącznie wówczas, gdy mają zapewnić bezpieczeństwo lub porządek publiczny i wynikają z przepisów ustawy, po to, by nie naruszać istoty wolności i praw”.

²⁰ M. Porta, *A Dictionary of Epidemiology*, Oxford 2008, s. 79.

o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²¹. Przyjęta definicja rozróżnia chorobę zakaźną, czyli chorobę, która została wywołana przez biologiczny czynnik chorobotwórczy, oraz chorobę szczególnie niebezpieczną i wysoce zakaźną, czyli chorobę zakaźną łatwo się rozprzestrzeniającą, o wysokiej śmiertelności, powodującą szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagającą specjalnych metod zwalczania²².

Z uwagi na regulacje ustawowe należy przyjąć, że choroby epidemiczne wskazane przez ustrojodawcę to te, które mają charakter szczególnie niebezpieczny i wysoce zakaźny, łatwo się rozprzestrzeniających, o wysokiej śmiertelności, powodujące szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagające specjalnych metod zwalczania. W stosunku do tak określonych chorób epidemicznych ustrojodawca nakazuje zatem organom władzy podejmowanie wszelkich działań związanych z ich rozpoznaniem, oznaczeniem, wskazaniem sposobów przeciwdziałania oraz zwalczania przez organy władzy publicznej. Co oczywiste, działania takie są uzależnione od środków finansowych, a dokładnie od środków publicznych, mających, jak wskazuje Konstytucja, zabezpieczyć „dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”.

172

3. Rola ustaw zwykłych w procesie pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych przez samorządy

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, ten przekrojowy, ale decydujący sposób przedstawienia przez ustawę zasadniczą roli organów władzy publicznej, w szczególności analizowanych organów samorządowych, należy uznać za wystarczający i adekwatny do znaczenia tego aktu prawnego z punktu widzenia źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Co oczywiste, przyjęte w nim ogólne, ale zasadnicze sformułowania wymagają jedynie konkretyzacji, a nie nadużywania regulacji ustaw zwykłych do wprowadzania nowych unormowań prawnych.

Mając to na względzie, w dobie pandemii warto rozważyć, w jakim stopniu te akty prawne dostosowują swoje regulacje do Konstytucji RP,

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1845 ze zm.

²² Wynika z art. 2 pkt 3 i 4 powołanej ustawy.

a w jakim wykraczają poza jej unormowania. W celu wykazania ewentualnych „przekroczeń konstytucyjnych”, polegających na braku adekwatności środków publicznych do tzw. walki z pandemią, warto powołać przykłady z poprzednio obowiązujących unormowań ustawowych, mając w pamięci podstawy wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³. Jej unormowania wskazują na zasadę corocznego gromadzenia i wydatkowania środków publicznych przez budżet państwa i budżety samorządowe²⁴, które to działania związane są z realizacją zadań publicznych także w obszarze ochrony zdrowia.

W tym obszarze nieprzewidywalność wystąpienia zjawiska pandemicznego stanowiła rodzaj wyzwania dla przyjętych regulacji prawnych związanych z budżetami centralnym oraz szczebla samorządowego. Uchwały budżetowe w roku 2019 na rok 2020, obok zwyczajnych wydatków na ochronę zdrowia w gminie²⁵ oraz odpowiednio ochronę i promocję zdrowia w powiecie i samorządzie województwa²⁶, nie mogły przewidzieć środków finansowych adekwatnych do poniesionych już i planowanych wydatków budżetowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na tę wyjątkową sytuację ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁷ (tzw. specustawa covidowa) wprowadziła unormowania, które zdefiniowały konieczność nowego sposobu działania przez jednostki samorządowe w analizowanym obszarze, który nie został do końca doprecyzowany. Zgodnie z art. 10 ust. 1 w zw. z ust. 6 tej ustawy prezes Rady Ministrów mógł, na wniosek ministra właściwego do spraw zdrowia, nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, w trybie zadań zleconych. Należało jedynie domniemywać, że oznaczenie tego rodzaju zadania jako zleconego wskazywało sposób jego finansowania.

Ponadto z budżetu państwa mogły być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, z wyłączeniem zasady wynikającej

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305 ze zm. – dalej: u.f.p.

²⁴ Art. 44 u.f.p.

²⁵ Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 5 u.s.g.

²⁶ Art. 4 ust. 1 pkt 2 u.s.p. i art. 14 ust. 1 pkt 2 u.s.w.

²⁷ Dz.U. poz. 374 – tekst pierwotny.

z ustawy o finansach publicznych, stanowiącej, że kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania.

Na mocy art. 11 omawianej ustawy wojewoda został uprawniony do wydawania polecenia (bez wyraźnego określenia sposobu finansowania ani tego, na czym miałyby polegać owo polecenie) w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej działających w województwie i państwowych osób prawnych, organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, które podlegało natychmiastowemu wykonaniu. Wydając takie polecenie innym osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej oraz przedsiębiorcom, wyraźnie zostało wskazane, że jego podstawą ma być umowa, której realizacja byłaby finansowana „ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda”.

Należy przyznać, że wobec tych nie do końca precyzyjnych regulacji prawnych obowiązujące przepisy „specustawy covidowej” znacząco zmieniły wskazane unormowania w zakresie działania jednostek samorządowych w sytuacji pandemicznej²⁸. Co warto podkreślić i istotne dla tzw. działań covidowych jednostek samorządowych, uchylono wyżej wymienione ogólne regulacje prawne na rzecz wyraźnego zdefiniowania uprawnień²⁹, a nie obowiązków organów wykonawczych³⁰.

Choć uprawnienia zostały doprecyzowane, to powodują jednak uzasadnioną obawę z dwóch powodów. Pierwszy należy wiązać z możliwością wystąpienia licznych odstępstw w stosunku do wymagań stawianych przez przepisy ustawy o finansach publicznych – zarówno w zakresie planowania wieloletniego, jak i jednorocznego w budżetach samorządowych, łącznie ze zmianą terminu ostatecznego podjęcia uchwały budżetowej, dla którego obecnie przewidziano dzień 31 marca danego roku³¹. Drugi wiąże się z regulacjami, które wpłynęły na oczywiste zmniejszenie strony dochodowej jednostek samorządowych, w szczególności gmin. W tym zakresie można

²⁸ Mowa o ustawie 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 (tekst jedn. Dz.U. poz. 1842 ze zm.).

²⁹ O czym świadczy użycie przez ustawodawcę sformułowania „może”.

³⁰ Mowa o przepisach wynikających z unormowań od art. 15zn do art. 15zzzzzzz specustawy covidowej.

³¹ Za art. 15zoaa specustawy covidowej.

zaobserwować zmniejszone wpływy podatkowe, m.in. z tytułu podatku od nieruchomości, z uwagi na możliwość zwolnienia przedsiębiorców od wymogu zapłaty omawianego podatku, a także z uwagi na możliwość zwolnienia przedsiębiorcy, którego płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych spowodowanych COVID-19.

Kolejną kategorią dochodów podatkowych gminy, które uległy pomniejszeniu w związku z epidemią COVID-19, są podatki dochodowe od osób fizycznych, których obniżenie wielkości spowodowane jest wprowadzeniem ograniczeń w działalności gospodarczej w Polsce (m.in. ograniczeń w działalności sklepów, restauracji, obiektów sportowych) przez rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemiologicznego³², a następnie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii³³.

Epidemia COVID-19, ograniczając natężenie ruchu na terytorium Polski, spowodowała zmniejszenie dochodów gminy z tytułu podatku od środków transportu oraz z opłaty za korzystanie ze stref płatnego parkowania, opłaty za zajęcie pasa drogowego. Ograniczenia w funkcjonowaniu szkół, w tym przejście na tryb nauczania zdalnego, spowodowały zmniejszenie dochodów z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Ograniczenia w funkcjonowaniu szkół miały również wpływ na usługi gminy, a mianowicie na wyżywienia świetlic i żłobków. Wreszcie jednostki samorządowe, obawiając się wydatkowania posiadanych środków finansowych, zaniechały dokonywania wydatków inwestycyjnych albo mocno ograniczyły ich zasięg.

175

4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania dowiodły i potwierdziły w sposób jednoznaczny ogromną wartość unormowań konstytucyjnych z punktu widzenia funkcjonowania zdecentralizowanej władzy publicznej w Polsce. Jej regulacje prawne, w sposób niebudzący wątpliwości, stoją na straży właściwego doposażenia jednostek samorządu terytorialnego w niezbędne środki finansowe konieczne nie tylko na realizację

³² Dz.U. poz. 433 ze zm.

³³ Dz.U. poz. 491 ze zm.

konstytucyjnie określonych zadań własnych i zleconych, ale także dodatkowych transferów finansowych, np. w sytuacji pandemicznej.

Warto jednak zwrócić uwagę na bardzo istotne znaczenie unormowań ustaw zwykłych, czego dowiodła praktyka z roku 2020, kiedy to unormowania ustawowe „wymuszały” pewne zachowania związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Niewątpliwie takie działania ustawodawcze można usprawiedliwić nieprzewidywalnością rozwoju COVID-19 i koniecznością podejmowania działań doraźnych. Jednakże należy postulować daleko posuniętą rozagę w tym zakresie. Ta rozważa powinna koncentrować się wokół bilansowania wydatków z dochodami jednostek samorządowych. Wprowadzanie nowych zadań na rzecz jednostek samorządowych wymaga jasno sprecyzowanych reguł przekazywania dodatkowych środków transferowych. Podobnie jak pomniejszanie strony dochodowej, na skutek np. udogodnień podatkowych, powinno być zastępowane dodatkowym wsparciem państwa.

Bibliografia

176

- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, Warszawa 1997.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3.
- Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- Lach D.E., *Zasada równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej*, Warszawa 2011.
- Miemiec W., Miemiec M., *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, nr 38.
- Nojszewska E., *System ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa 2011.
- Porta M., *A Dictionary of Epidemiology*, Oxford 2008.
- Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, Wrocław 2013.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007.