

MGR ALEKSANDRA TRACHTA  
Szkoła Doktorska Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie  
ORCID: 0000-0003-4854-6494

# PROBLEMATYKA FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE UNORMOWAŃ KONSTYTUCJI RP I EUROPEJSKIEJ KARTY SAMORZĄDU LOKALNEGO

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest zbadanie konstrukcji systemu finansowania działalności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Jest on ukształtowany w oparciu o zasady ustrojowe, które mają charakter konstytutywny dla istoty modelu samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie finansów samorządu terytorialnego jest potwierdzeniem gwarancji jego samodzielności prawnej. Sposób ujęcia tej problematyki w Konstytucji RP zasadniczo uwzględnia dyrektywy, które zostały wskazane w EKSL. W polskich regulacjach nie zostały jednak wdrożone wszystkie wymogi wynikające z tego aktu prawnego.

**Słowa kluczowe:** system finansowy, samorząd terytorialny, finanse samorządowe, finanse publiczne, Konstytucja RP, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, decentralizacja.

## 1. WSTĘP

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> przyjęto zasadę decentralizacji władzy publicznej. Została ona wyrażona w art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej. Jej treścią jest przede wszystkim przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na rzecz jednostek niższego szczebla<sup>2</sup>. Sens tej zasady nieodłącznie

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 13.

wiąże się z istotą zasady subsydiarności (pomocniczości), do której odwołano się w Preambule do Konstytucji RP. Zasada pomocniczości pozwala wyznaczyć właściwe kierunki interpretacji zasady decentralizacji<sup>3</sup>. Łączne odczytanie treści obu zasad prowadzi do wniosku, iż decyzje w zakresie spraw publicznych powinny być podejmowane możliwie najbliżej miejsca ich realizacji<sup>4</sup>.

W Polsce najważniejszą prawną formą decentralizacji władzy publicznej jest samorząd terytorialny. Powierzono mu wykonywanie zadań publicznych „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, stosownie do art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten, obok art. 15 Konstytucji RP, jest główną podstawą demokratycznej partycypacji samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej<sup>5</sup>. Należy jednak zauważyć, że decentralizacja nie jest równoznaczna z przyznaniem samorządowi terytorialnemu autonomii<sup>6</sup>. Celem decentralizacji jest takie ukształtowanie samorządu terytorialnego, które zapewni mu samodzielność w zakresie realizacji zadań. Natomiast autonomia wiąże się z nadaniem kompetencji do stanowienia prawa o randze ustawy na szczeblu lokalnym, z pominięciem udziału władz centralnych. W myśl regulacji zawartej w art. 3 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Samorząd terytorialny jest zatem częścią państwa, któremu podlega i jest z nim silnie związany<sup>7</sup>. Jego kompetencje prawodawcze, stosownie do art. 94 Konstytucji RP, mają charakter nie własny, lecz pochodny. W polskich warunkach ustrojowych nie można zatem mówić o autonomii samorządu terytorialnego w opisanym wyżej znaczeniu. Pojęcie to powinno być konsekwentnie odróżniane od terminu „decentralizacja”<sup>8</sup>.

W ustawie zasadniczej wyrażono zatem najważniejsze zasady kształtujące relacje między państwem a wspólnotą samorządową, którą stanowi z mocy prawa ogół mieszkańców. Na płaszczyźnie konstytucyjnej sformułowano koncepcję samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa publicznego wyposażonego w osobowość prawną, który samodzielnie sprawuje przekazaną mu część władzy<sup>9</sup>. W ten sposób stał się on trwałym elementem

<sup>3</sup> A. Chorążewska, *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018, s. 132.

<sup>4</sup> E. Kornberger-Sokołowska, M. Bitner, *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018, s. 13.

<sup>5</sup> A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 295.

<sup>6</sup> A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2002, s. 245.

<sup>7</sup> A. Chorążewska, op. cit., s. 131.

<sup>8</sup> A. Wiktorowska, op. cit., s. 245.

<sup>9</sup> A. Wróbel, op. cit., s. 295.

ustroju konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Podmiotowość prawna ma stworzyć dla samorządu warunki umożliwiające realizację wyznaczonych mu zadań<sup>11</sup>.

Efektywność wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny jest uzależniona przede wszystkim od posiadania odpowiednich zasobów pieniężnych. Brak ich zapewnienia sprawiłby, że jego funkcjonowanie nie byłoby możliwe. Z tego względu ustanowiono gwarancje zobowiązujące państwo do materialnego zabezpieczenia jego działalności. W rezultacie system finansów samorządu terytorialnego został poddany szczegółowej regulacji prawnej.

Dla sposobu finansowania działalności samorządu terytorialnego fundamentalne znaczenie mają odpowiednie unormowania rangi konstytucyjnej. Rozwiązania te zostały uszczegółowione na płaszczyźnie ustawowej. Zasady prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej uregulowano w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>12</sup>, ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>13</sup>, ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>14</sup>, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>15</sup> oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>16</sup>. Odpowiednie regulacje gwarantujące społecznościom lokalnym korzystanie ze środków finansowych znajdują się także w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>17</sup>.

W niniejszym artykule poruszona zostanie problematyka konstrukcji systemu finansowania działalności samorządu terytorialnego, która wynika z odpowiednich unormowań Konstytucji RP i EKSL. Ich analiza umożliwi wskazanie podstawowych determinantów systemu finansowego samorządu terytorialnego, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Scharakteryzowanie tych elementów będzie wymagało również odwołania się do szeregu zasad ustrojowych, które mają charakter konstytutywny dla istoty samorządu terytorialnego.

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 293.

<sup>11</sup> J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 44–45.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.; dalej: u.f.p.

<sup>13</sup> Dz.U. poz. 1572 z późn. zm.; dalej: u.d.j.s.t.

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.

<sup>15</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566 z późn. zm.

<sup>17</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 z późn. zm.; dalej: EKSL.

## 2. WŁADZTWO FINANSOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO PRZEJAW REALIZACJI IDEI DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ

W art. 15 Konstytucji RP przesądzono, że zasadniczy podział terytorialny państwa tworzą jednostki samorządu terytorialnego. Podział ten powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe. Musi on również zostać przeprowadzony w taki sposób, który zapewni jednostkom terytorialnym zdolność do wykonywania zadań publicznych.

Nazwy poszczególnych jednostek terytorialnych zostały wskazane w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>18</sup>. W myśl tej regulacji „Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa”. Zasadniczy podział terytorialny państwa ma zatem budowę trzystopniową. Wywiera on wpływ na sposób uregulowania ustroju samorządu i zasad finansowania jego działalności.

Szczególną uwagę należy poświęcić objaśnieniu pojęcia „finanse samorządu terytorialnego”. W latach 1990–1998 było ono utożsamiane z terminami takimi, jak: „finanse samorządowe”, „finanse lokalne”, „finanse komunalne” czy też „finanse gmin”<sup>19</sup>. Funkcjonował wówczas jednoszczeblowy model samorządu terytorialnego, którego podstawową jednostką była gmina. W 1999 r. wprowadzono podział trójszczeblowy, obejmujący gminę, powiat i województwo.

Z tego względu zmianie uległ również sposób rozumienia pojęcia finansów samorządu terytorialnego. Przyjęto, iż stanowią one publiczne zasoby pieniężne gmin, powiatów, województw, a także ich związków, stowarzyszeń i porozumień. Jest to ujęcie definicyjne, które podkreśla aspekt podmiotowy tego pojęcia. Możliwe jest również zdefiniowanie go w sensie przedmiotowym. W tym ujęciu finanse samorządu terytorialnego obejmują procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych w ramach prowadzonej gospodarki finansowej<sup>20</sup>. Jej nadrzędnym celem jest zapewnienie środków adekwatnych do realizacji zadań publicznych, które mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>21</sup>.

W tym zakresie istotne znaczenie jest przypisywane pojęciu decentralizacji finansów publicznych. Jest ono ważnym aspektem realizacji ogólnej zasady decentralizacji władzy publicznej. Oznacza ono konieczność przekazywania jednostkom niższego szczebla zasobów finansowych, które pozostają

<sup>18</sup> Dz.U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.

<sup>19</sup> M. Jastrzębska, op. cit., s. 36.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> J. Glumińska-Pawlic, op. cit., s. 84.

w dyspozycji władzy centralnej, dla wykonywania powierzonych im kompetencji i zadań. W sferze prawnej samorządu terytorialnego jej konsekwencją jest obowiązek wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe, niezbędne do realizacji ciężących na nim zadań publicznych. Materialne zabezpieczenie ich wykonywania to kolejny element, który decyduje o istocie instytucji samorządu<sup>22</sup>.

Realizacja zadań publicznych jest możliwa dzięki wyposażeniu jednostek samorządu terytorialnego we władztwo administracyjne<sup>23</sup>. Oznacza ono możliwość korzystania ze środków prawnych o charakterze władczym, którymi dysponuje władza państwowa. Władztwo administracyjne jest uznawane za jedną z cech charakteryzujących istotę samorządu terytorialnego<sup>24</sup>. Szczegółowym jego przejawem jest tzw. władztwo finansowe.

Pojęcie to oznacza władzę przypisywaną państwu w obszarze finansów publicznych. W ramach idei decentralizacji wydzielono pewną część uprawnień władczych państwa w sferze finansowej i przekazano je na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny współuczestniczy w jego sprawowaniu dzięki zapewnieniu decentralizacji finansów publicznych.

Jeżeli bowiem w państwie unitarnym samorząd terytorialny jest zobowiązany wykonywać część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, to państwo musi przekazać mu część dochodów publicznych i „podzielić się” władztwem finansowym<sup>25</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego muszą ponadto zostać wyposażone w prawne instrumenty umożliwiające zarządzanie tymi dochodami<sup>26</sup>.

Przyjmuje się, iż podstawą ustanawiającą władztwo w sferze finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest art. 16 ust. 2 Konstytucji RP<sup>27</sup>. Przepis ten pełni doniosłą funkcję dla systemu finansowego samorządu terytorialnego. Uszczegółowienie tej problematyki odnalazło wyraz w Rozdziale VII Konstytucji RP<sup>28</sup>. Z zamieszczonych w nim regulacji można wyprowadzić zasady, których realizacja ma zapewnić wspólnocie samorządowej środki na wykonywanie zadań. Mają one decydujące znaczenie dla konstytucyjnego modelu finansowania działalności wspólnoty samorządowej.

<sup>22</sup> Z. Niewiadomski, *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1, s. 35.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 34.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> J. Salachna, *Uwagi wprowadzające*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 749.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> W. Miemieć, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5, s. 6.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 7.

### 3. ŹRÓDŁA I ZASADY FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP

Podstawowe unormowania dotyczące źródeł i zasad finansowania działalności wspólnoty samorządowej zostały zawarte w art. 167 Konstytucji RP. Przepis ten jest uznawany za konstytucyjną gwarancję władztwa finansowego samorządu terytorialnego. Ma on decydujące znaczenie z punktu widzenia prowadzonych rozważań.

W art. 167 ust. 2 wymieniono rodzaje dochodów, które obligatoryjnie powinny występować w systemie finansowym wspólnoty samorządowej. Najważniejszym jego składnikiem są dochody własne, które mają podstawowe znaczenie dla finansowania zadań własnych. Spośród pozostałych kategorii źródeł finansowania wyróżnia je ich charakter. Nie mogą one bowiem pochodzić z transferu środków przekazywanych z budżetu państwa. Można wskazać trzy główne rodzaje dochodów własnych<sup>29</sup>. Obejmują one: dochody o charakterze niepodatkowym (pochodzące z działalności własnej jednostek samorządu terytorialnego i z przysporzeń majątkowych na ich rzecz dokonywanych przez osoby trzecie), dochody z podatków i opłat lokalnych, a także udział we wpływach z podatku dochodowego<sup>30</sup>.

Pozostałe kategorie dochodów wymienione w tym przepisie to subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Są to tzw. dochody transferowe<sup>31</sup>. Pełnią one funkcje uzupełniające<sup>32</sup>. Środki pieniężne przekazane w ramach subwencji charakteryzują się tym, iż o sposobie ich wydatkowania organ jednostki decyduje samodzielnie<sup>33</sup>. Mogą być one wykorzystywane do pokrywania ogółu kosztów związanych z wykonywaniem zadań własnych. Ich celem jest zniwelowanie różnic w poziomie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast dotacje celowe mają służyć realizacji ściśle określonego celu. Wydatkowanie przekazanych w ich ramach środków jest więc ukierunkowane na realizację konkretnego zadania.

Z art. 167 ust. 3 Konstytucji RP wynika zasada ustawowego określenia źródeł finansowych stanowiących dochody samorządu. Przywołana gwarancja ma na celu wzmocnienie samodzielności finansowej wspólnoty samorządowej. Regulacja ustawowa musi precyzyjnie określać rodzaj źródeł docho-

<sup>29</sup> Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, s. 339.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 339–340.

<sup>31</sup> M. Jastrzębska, op. cit., s. 117.

<sup>32</sup> Z. Gromek, op. cit., s. 338.

<sup>33</sup> P. Czarny, Komentarz do art. 167, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, s. 554.

dów i sposób ustalania ich wysokości<sup>34</sup>. Zastrzeżenie formy ustawy dla określenia źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego ma doniosłe znaczenie. Oznacza ono, że w ustawie muszą być zawarte wszystkie podstawowe rozstrzygnięcia dla wyznaczenia rodzajów poszczególnych dochodów i sposobu ustalania ich wysokości<sup>35</sup>. W konsekwencji ogólny poziom dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia na podstawie samej regulacji ustawowej. Regulacja ustawowa powinna charakteryzować się więc odpowiednim poziomem szczegółowości<sup>36</sup>.

Źródła dochodów własnych przysługujących poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego zostały uregulowane w art. 4–7 u.d.j.s.t. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Ustalenie odpowiedniej wysokości dochodów jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedno ze skomplikowanych zagadnień polityki finansowej”<sup>37</sup>. Ustawodawca powinien uwzględnić w tym zakresie całokształt czynników ekonomicznych i społecznych związanych z sektorem finansów publicznych. Ustalając poszczególne kategorie środków zaliczanych do dochodów własnych, ustawodawca dysponuje jednak w zakresie ich określania dość dużym zakresem swobody. W rezultacie, jednostki samorządu terytorialnego mają znikomy wpływ na unormowania poświęcone strukturze dochodów własnych.

Natomiast w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP przyjęto zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy ona sfer, w których samorządowi powinno się zapewnić swobodę działania w realizacji przydzielonych zadań<sup>38</sup>. Przyjmuje się, iż w tej zasadzie w sposób najpełniejszy wyraża się istota samorządu terytorialnego<sup>39</sup>. A. Chorążewska wyodrębnia samodzielność jednostki samorządu terytorialnego jako jedną z subreguł zasady ochrony samorządności terytorialnej, obok subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej<sup>40</sup>.

Samodzielność samorządu terytorialnego powinna być rozpatrywana przede wszystkim w odniesieniu do jego sfery finansowej<sup>41</sup>. Odwołując się do treści art. 165 ust. 2 i art. 167 Konstytucji RP, można wyinterpretować zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, choć nie została ona wskazana *expressis verbis* w ustawie zasadniczej. Istotną rolę w zakresie jej wyodrębnienia przypisuje się orzecznictwu Trybu-

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> J. Glumińska-Pawlic, op. cit., s. 108.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 108–109. Zob. również wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

<sup>37</sup> Postanowienie TK z 26.06.2014 r., K 13/12, OTK-A 2014, nr 6, poz. 66.

<sup>38</sup> Z. Gromek, op. cit., s. 443.

<sup>39</sup> Z. Niewiadomski, op. cit., s. 31.

<sup>40</sup> A. Chorążewska, op. cit., s. 118.

<sup>41</sup> M. Jastrzębska, op. cit., s. 31.

nału Konstytucyjnego<sup>42</sup>. Stanowi ona pochodną ogólnej zasady samodzielności<sup>43</sup>. Jej realizacja wiąże się z przyznaniem wspólnocie samorządowej uprawnienia do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej. Obejmuje ona: władztwo dochodowe, które wiąże się z pobieraniem dochodów określonych w przepisach prawa, jak również władztwo wydatkowe, przejawiające się swobodą dysponowania środkami finansowymi w granicach prawnym określonym, dla realizacji wyznaczonych zadań<sup>44</sup>. W takim kształcie samodzielność finansowa jest uznawana za jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego<sup>45</sup>. Podkreśla się w szczególności, iż bez zagwarantowania samodzielności samorządu w sferze finansowej wszystkie pozostałe formy samodzielności miałyby charakter iluzoryczny<sup>46</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje regulacja zawarta w art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej. Uprawnia ona do dokonania podziału zadań publicznych przypisanych samorządowi na zadania własne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, i zadania zlecone, których realizacja jest uzasadniona potrzebami państwa. Wyróżnienie to wywołuje liczne konsekwencje w sferze prawnoustrojowej samorządu, a także oddziałuje na jego sferę finansową<sup>47</sup>. Ma ono bowiem istotne znaczenie z punktu widzenia zasad finansowania, które są odmienne w zależności od rodzaju zadań<sup>48</sup>. Koszty realizacji zadań własnych jednostka samorządu terytorialnego pokrywa co do zasady z dochodów własnych. O zakresie ich wykorzystania decyduje ona w granicach określonych przepisami prawa. Natomiast w odniesieniu do zadań zleconych przewidziano odrębne źródło ich finansowania, którym są dotacje celowe z budżetu państwa<sup>49</sup>.

Najważniejsze znaczenie praktyczne przypisywane jest jednak zasadzie adekwatności (odpowiedniości) środków finansowych do zadań, które zostały wyznaczone samorządowi<sup>50</sup>. Można ją wyinterpretować z przepisu art.

<sup>42</sup> I. Lipowicz, *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 191. Zob. również postanowienie TK z dnia 26.06.2014 r., K 13/12, OTK-A 2014, nr 6, poz. 66; orzeczenie TK z dnia 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; wyrok TK z dnia 30.03.1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39; wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12; wyrok TK z dnia 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 13.12.2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2.

<sup>44</sup> M. Jastrzębska, op. cit., s. 31.

<sup>45</sup> P. Czarny, op. cit., s. 550.

<sup>46</sup> J. Zaleśny, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5(27), s. 27.

<sup>47</sup> J. Glumińska-Pawlic, op. cit., s. 31–32.

<sup>48</sup> Z. Gromek, op. cit., s. 71.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 72.

<sup>50</sup> P. Czarny, op. cit., s. 551.

167 ust. 1 Konstytucji RP. Zasada ta wyznacza sposób podziału środków finansowych między administrację rządową a samorząd terytorialny. Nakazuje ona ustalenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych proporcjonalnie do rozmiaru przypadających im zadań. Jest to mechanizm, który ma gwarantować faktyczną możliwość ich realizacji. Uzupełnieniem tej regulacji jest ust. 4 omawianego przepisu, który zobowiązuje do modyfikacji podziału dochodów publicznych stosownie do zmian w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego<sup>51</sup>.

Z problematyką zasady adekwatności (odpowiedniości) środków finansowych do zadań samorządu terytorialnego wiąże się także immanentnie treść innej zasady konstytucyjnej. Jest nią zasada równowagi budżetowej, którą można wyinterpretować z art. 216 i art. 220 Konstytucji RP. Równowaga budżetu, zarówno państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego odgrywa istotną rolę z punktu widzenia zapewnienia im zdolności do wykonywania ich zadań<sup>52</sup>. Pozwala ona również ograniczyć problem nadmiernego deficytu budżetowego. Realizacji zasady równowagi budżetowej jednostek samorządu terytorialnego ma służyć w szczególności przepis art. 242 u.f.p. Regulacje, które zostały w nim zawarte, sprzyjają zwiększeniu dyscypliny finansowej wspólnot samorządowych<sup>53</sup>.

#### 4. MODEL FINANSOWANIA SPOŁECZNOŚCI LOKALNYCH W EUROPEJSKIEJ KARCIE SAMORZĄDU LOKALNEGO

Szczególną uwagę należy poświęcić również unormowaniom dotyczącym konstrukcji systemu finansowego zawartym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Jest to jedyna ratyfikowana umowa międzynarodowa, która została poświęcona standardom dotyczącym działania samorządu lokalnego<sup>54</sup>. Zamieszczone w niej regulacje mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia tej problematyki<sup>55</sup>. EKSL normuje liczne zagadnienia

---

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> J. Zaleśny, op. cit., s. 41.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>54</sup> B. Przywora, *Konstytucyjnoprawna konstrukcja nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością organów gminy w Polsce*, Warszawa 2024, s. 110.

<sup>55</sup> Warto podkreślić, iż treść postanowień EKSL wskazuje, że znajdują one zastosowanie do polskich jednostek samorządu terytorialnego jedynie w odniesieniu do samorządu gminnego i powiatowego. Stosownie do art. 13 EKSL, państwo jest uprawnione do wskazania tych kategorii społeczności lokalnych lub regionalnych, do których zamierza ograniczyć stosowanie Karty lub do których Karta nie będzie miała zastosowania. W warunkach polskich nie wyodrębniono takich kategorii, dlatego należy przyjąć, że unormowania zawarte

w tym obszarze. Szczególnie istotną rolę przypisuje się tym postanowieniom EKSL, które dotyczą sfery finansowej samorządu lokalnego.

Ogólne zasady finansowania społeczności lokalnych zostały wyrażone w art. 9 EKSL. Nim jednak zostanie on poddany analizie, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, że już w Preambule podkreślono wagę, jaką EKSL przywiązuje dla znaczenia i roli decentralizacji władzy publicznej<sup>56</sup>. Konieczność jej zapewnienia wynika także z dalszych postanowień EKSL. Wśród nich należy wskazać art. 4 ust. 3 zd. 1, w myśl którego: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”. Z tego względu w EKSL duże znaczenie przypisano wyposażeniu społeczności lokalnych w odpowiednie zasoby finansowe.

Uprawienie do ich posiadania przewidziano w art. 9 ust. 1 omawianego aktu prawnego. W myśl tego przepisu: „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”. Z regulacji tej można wyinterpretować zatem zasadę wyodrębnienia zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego oraz samodzielności ich wykorzystywania<sup>57</sup>. W przepisie tym zaakcentowano także konieczność zagwarantowania społecznościom lokalnym swobody w zakresie dysponowania środkami.

Konstrukcji systemu finansowego społeczności lokalnych zostały poświęcone regulacje zawarte w art. 9 ust. 2 i ust. 4 EKSL. Odnoszą się one do zasad dotyczących ustalania wysokości i zakresu przyznawanych środków finansowych. Wśród nich głównym kryterium pozwalającym wyznaczyć wysokość zasobów finansowych jest adekwatność do zakresu uprawnień społeczności lokalnych, które zostały określone przez Konstytucję lub przez prawo. Z tego względu systemy finansowania ich działalności powinny charakteryzować się elastycznością i zróżnicowaniem. Muszą one bowiem w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień<sup>58</sup>. Istotą wymogu elastycz-

---

w EKSL mogą dotyczyć także samorządu województwa. Tak H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 27. Odmiennie J. Salachna, *Źródła i zasady finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2, s. 750.

<sup>56</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 15, nb 13.

<sup>57</sup> J. Salachna, *Źródła i zasady...*, s. 751.

<sup>58</sup> A. Niezgodna, *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015, s. 29.

ności jest zatem zagwarantowanie takiego systemu finansowania zadań ciążących na samorządzie terytorialnym, który będzie uwzględniał stale zmieniające się uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne<sup>59</sup>. EKSL statuuje także wymóg odpowiedniego zróżnicowania źródeł dochodów społeczności lokalnych. Rozwiązanie to ma stanowić odpowiednie zabezpieczenie przed skutkami związanymi z niestabilną sytuacją gospodarczą w państwie.

Najważniejsze znaczenie dla gospodarki finansowej społeczności lokalnych mają dochody własne, stosownie do regulacji zawartej w art. 9 ust. 1 EKSL. Jest to zatem zasadnicze źródło ich dochodów. Odpowiada ono bowiem istocie samorządu terytorialnego jako wspólnoty charakteryzującej się przede wszystkim samodzielnością. Ważnym jej aspektem jest swoboda dysponowania w zakresie dochodów własnych, a także możliwość kształtowania ich konstrukcji. Dodatkowo, w art. 9 ust. 3 EKSL przewidziano uprawnienie społeczności lokalnych do ustalania, w zakresie określonym ustawą, wysokości opłat i podatków lokalnych, które powinny stanowić przynajmniej część przynależnych im zasobów finansowych.

Nie mniej istotną rolę na gruncie EKSL odgrywają procedury wyrównawcze i działania równoważące. Mają one na celu, w myśl art. 9 ust. 5, ochronę społeczności lokalnych, które są finansowo „słabsze”. Celem ich zastosowania jest korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także nierównego obciążania wydatkami, które one ponoszą. EKSL statuuje jednak wymóg, by procedury wyrównawcze i działania równoważące nie ograniczały swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. Jest to zatem istotna gwarancja ochrony ich samodzielności finansowej.

System finansowania działalności społeczności lokalnych może ponadto obejmować także inne źródła dochodów. W EKSL odwołano się do kategorii „subwencji przyznawanych w celu finansowania specyficznych projektów”. Formuła ta odnosi się do środków przyznawanych samorządowi terytorialnemu na realizację wyznaczonych mu zadań. EKSL przewiduje jednak w tym zakresie dodatkowy wymóg. Jest on określany mianem „zasady minimalizacji dotacji celowych w systemie finansowania samorządu”<sup>60</sup>. Zakłada ona, że przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień<sup>61</sup>. Nie może ono zatem godzić w istotę samodzielności społeczności lokalnej. Środki pieniężne przekazywane samorządowi nie powinny być więc przeznaczane na realizację zadań własnych. Wiąże się to

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> J. Salachna, *Źródła i zasady...*, s. 751.

<sup>61</sup> A. Niezgoda, op. cit., s. 30.

bowiem bezpośrednio z ograniczeniem swobody działania w zakresie przyznanych uprawnień<sup>62</sup>. Zadania własne podlegają bowiem co do zasady finansowaniu ze środków zaliczanych do dochodów własnych.

W EKSL zapewniono również społecznościom lokalnym dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem. Uprawnienie to zostało przewidziane dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych. Ponadto, stosownie do art. 9 ust. 6 EKSL, społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przydzielania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.

## 5. PODSUMOWANIE

Podniesienie do rangi konstytucyjnej podstawowych zasad finansowania działalności samorządu terytorialnego determinuje jego pozycję w systemie organów państwowych<sup>63</sup>. Gwarancje przyznane mu w sferze finansowej są immanentnie powiązane z regulacjami, które zapewniają jego umocowanie do pełnienia wyznaczonych mu zadań. Wyodrębnienie finansów samorządu terytorialnego jest pochodną zasad ustrojowych, na których oparto konstytucyjny model wspólnoty samorządowej. Jest on zdeterminowany głównie poprzez funkcje, jakie pełni ona w państwie demokratycznym<sup>64</sup>.

W kontekście zasad dotyczących systemu finansowego samorządu duże znaczenie przypisuje się również postanowieniom EKSL. Stanowi ona bardzo ważny wzorzec normatywny, który dostarcza podstawowych dyrektyw, w jaki sposób należy konstruować system finansowy społeczności lokalnych. Ponadto wskazuje najistotniejsze gwarancje, które muszą zostać zachowane, by system finansowy wspólnoty samorządowej mógł funkcjonować prawidłowo. Postanowienia EKSL, statuując wymóg elastyczności, nakazują również uwzględniać sytuację gospodarczą w państwie, która może mieć wpływ na sposób podziału środków i ich wykorzystanie przez samorządy.

Problematyka systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego została ujęta w Konstytucji RP w sposób podobny jak w EKSL<sup>65</sup>. Redakcja odpowiednich postanowień ustawy zasadniczej jest jednak bardzo zwięzła i skrótowa w porównaniu do EKSL<sup>66</sup>. Jak podkreśla H. Izdebski, rozwiązania

---

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Z. Niewiadomski, op. cit., s. 30.

<sup>64</sup> K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura, [w:] Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013, s. 285.

<sup>65</sup> A. Niezgoda, op. cit., s. 30.

<sup>66</sup> H. Izdebski, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10, s. 281.

zawarte w EKSL charakteryzują się znacznie wyższym poziomem szczegółowości niż odpowiadające im unormowania wynikające z polskiej ustawy zasadniczej<sup>67</sup>. Konstytucyjna konstrukcja systemu finansów samorządowych zasadniczo uwzględnia dyrektywy, które zostały wymienione w tym zakresie w postanowieniach EKSL. Niektóre z rozwiązań wskazanych w obu aktach wyraźnie ze sobą korelują. Należy wskazać w tym zakresie zwłaszcza przepisy art. 167 ust. 1 Konstytucji RP i art. 9 ust. 2 EKSL, które dotyczą dostosowywania poziomu finansowania do zakresu zadań.

Należy jednak zauważyć, że w polskim systemie prawnym nie w pełni zostały wdrożone wszystkie wymogi wskazane w EKSL. Z tego punktu widzenia wątpliwości może budzić funkcjonowanie systemu dotacji. Istotnym odejściem od zasad wyrażonych w EKSL jest w szczególności dofinansowywanie niektórych zadań własnych dotacjami celowymi z budżetu państwa, stosownie do art. 45 u.d.j.s.t. Niejednokrotnie podnoszony był również problem braku adekwatności wysokości dotacji przekazywanych z budżetu państwa do wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych<sup>68</sup>. Obciążanie społeczności lokalnych zadaniami zleconymi bez przekazania odpowiednich środków finansowych uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie systemu finansów samorządowych, a tym samym – realizację powierzonych zadań. Ponadto warto podkreślić, iż Konstytucja RP nie odnosi się również do mechanizmów wyrównywania finansowego, o których mowa w EKSL, w celu ochrony finansowo „stabszych” jednostek samorządu terytorialnego.

W Konstytucji RP nie zawarto zatem unormowań poświęconych wszystkim aspektom finansowania działalności samorządu, które zostały wskazane w EKSL. Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że ukształtowany konstytucyjnie system finansowy samorządu terytorialnego jest z tego względu nieprawidłowy. Między poszczególnymi regulacjami obu aktów prawnych nie występują bowiem sprzeczności. Kwestie, co do których nie odniesiono się *expressis verbis* w Konstytucji RP, wymagają bezpośredniego odwołania się do postanowień wynikających z EKSL, z uwzględnieniem podstawowych unormowań krajowych<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 27.

<sup>68</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli „Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami” (nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf> [dostęp: 3.01.2025].

<sup>69</sup> J. Salachna, *Źródła i zasady...*, s. 752–753.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 15.
- Chorążewska A., *Zasada ochrony samorządności terytorialnej. Studium konstytucyjne*, Katowice 2018.
- Czarny P., Komentarz do art. 167, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003.
- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Informacja o wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli „Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami” (nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF), [https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133, vp,17606.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf) [dostęp: 3.01.2025].
- Izdebski H., *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 10.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Kornberger-Sokołowska E., Bitner M., *Prawo finansów samorządowych*, Warszawa 2018.
- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- Miemiec W., *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5.
- Niewiadomski Z., *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Niezgoda A., *Podział środków publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, Warszawa 2015.
- Przywora B., *Konstytucyjnoprawna konstrukcja nadzoru Prezesa Rady Ministrów nad działalnością organów gminy w Polsce*, Warszawa 2024.
- Salachna J., *Uwagi wprowadzające*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.

- Salachna J., *Źródła i zasady finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 2: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Sawicka K., *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wrocław 2013.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Wróbel A., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe*, [w:] *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1: *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Zaleśny J., *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5(27).

## ORZECZNICTWO

- Orzeczenie TK z dnia 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.
- Postanowienie TK z dnia 26.06.2014 r., K 13/12, OTK-A 2014, nr 6, poz. 66.
- Wyrok TK z dnia 13.12.2018 r., K 34/16, OTK-A 2019, nr 2.
- Wyrok TK z dnia 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.
- Wyrok TK z dnia 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.
- Wyrok TK z dnia 30.03.1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39.

## AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1572 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 566 z późn. zm.

## THE ISSUES OF FINANCING OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE LIGHT OF THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND AND THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

### ABSTRACT

The aim of the article is to examine the financing system of the territorial self-government in the Constitution of the Republic of Poland and the European Charter of Local Self-Government. It is based on the political principles that are constitutive of the essence of the local self-government model. Separating local government finances also confirms the guarantee of its legal independence. The conceptuality of this issue in the Constitution of the Republic of Poland primarily includes the directives indicated in the European Charter of Local Self-Government. However, in Polish regulations, not all requirements arising from this legal act have been fully implemented.

**Keywords:** financial system, territorial self-government, local government finances, public finances, Constitution of the Republic of Poland, European Charter of Local Self-Government, decentralization.