ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 870 ACTA IURIS STETINENSIS 11 2015

DOI: 10.18276/ais.2015.11-01

Marek Zdebel*

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ZASADY SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ I ADEKWATNOŚCI W DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PODSTAWY USTROJOWO-FINANSOWE

Streszczenie

Zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego oraz adekwatności pozostających w jego dyspozycji zasobów finansowych do katalogu realizowanych zadań publicznych są w Polsce gwarantowane zarówno w prawie wewnętrznym (na poziomie regulacji konstytucyjnych oraz ustawowych), jak i aktami prawa międzynarodowego, do których przestrzegania Polska się zobowiązała dokonując ich ratyfikacji (przede wszystkim na poziomie umowy międzynarodowej, tzn. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego). Niniejsze zasady były w latach ubiegłych, jak i nadal są wykorzystywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako standardy w procesie badania dopuszczalności stosowania określonych rozwiązań prawnych dotyczących zwłaszcza gospodarki budżetowej i wykonywania władztwa finansowego przez samorząd terytorialny.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samodzielność finansowa, władztwo finansowe, zasada adekwatności, Europejska Karta Samorządu Lokalnego

* Adres e-mail: marekzdebel@wp.pl

Wprowadzenie

Zasada adekwatności w działalności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) wyrażona została w aktach prawnych różnej rangi[1], o czym będzie mowa w dalszej części opracowania, przede wszystkim w Konstytucji RP[2] (art. 167 ust. 1 i 4) oraz Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego[3] (art. 9 ust. 1–3). Podobnie zasada samodzielności finansowej również znalazła odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP w zakresie należytego (wystarczającego) finansowania nałożonych na ww. jednostki zadań własnych. Potrzeba normatywnego określenia treści wskazanych zasad, także w akcie prawnym najwyższej rangi, nie może budzić wątpliwości. Odpowiednie rozłożenie wydatków pomiędzy państwo i samorząd terytorialny jest naturalnym następstwem podziału zadań pomiędzy te podmioty, co wynika z przepisów art. 15 i 16 Konstytucji RP. Aby państwo, gmina, powiat lub województwo samorządowe mogły dokonywać wydatków, niezbędne jest uzyskiwanie przez nie dochodów w postaci świadczeń daninowych, dochodów z majątku i z wielu innych źródeł[4]. Z kolei tylko wyposażenie j.s.t. w odpowiednie dochody umożliwia funkcjonowanie tych wspólnot terytorialnych i wypełnianie zadań, które zostały im przekazane. W praktyce wymienione jednostki wykorzystując źródła dochodów, o których mowa w przepisach prawa, przede wszystkim w ustawie z dn. 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[5], lecz także w ustawach ustrojowych regulujących zasady funkcjonowania poszczególnych stopni samorządu terytorialnego[6], nie posiadają wystarczającego zabezpieczenia finansowego dla realizacji powierzonych im zadań[7]. Jest to rezultatem niedostatecznego uregulowania tych zagadnień w ramach polskiego prawa, lecz także rozbieżnej interpretacji obowiązujących rozwiązań prawnych dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

---

[1] Por. W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 57.

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

[3] Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107), dalej EKSL.

[4] A. Borodo, *Samorząd terytorialny – system finansowoprawny*, Warszawa 2006, s. 17.

[5] Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.

[6] Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.); Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.); Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).

[7] Por. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 23.

Zasygnalizowane nieprawidłowości, występujące zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego stosowania uzasadniają poddanie analizie wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem w ramach polskiego porządku prawnego wymienionych zasad.

Ustawowe gwarancje samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Na wstępie zauważyć należy, że idea zapewnienia j.s.t. samodzielności finansowej uzyskała normatywne potwierdzenie w przepisach ustawy zasadniczej, tj. powołanym art. 15 ust. 1 i 2 oraz 16 ust. 2 Konstytucji RP. Odpowiada to w pełni postulatom formułowanym przez naukę prawa finansowego i sytuacji, gdy w literaturze przedmiotu podkreśla się, że gwarancje finansowe dla j.s.t. stanowią jeden z głównych atrybutów ich samodzielności[8]. W tym miejscu przyjąć należy za W. Miemiec, że przez „gwarancje" w sensie prawnym rozumie się zespół instytucji i instrumentów, a także zasad postępowania przyczyniających się skutecznie do zabezpieczenia czegoś lub służących realizacji jakiegoś celu. W tej ogólnej definicji mieszczą się także konstrukcje prawne tworzone bezpośrednio lub pośrednio w celu realizacji ochrony źródeł dochodów j.s.t. w taki sposób, aby umożliwić im sfinansowanie we własnym imieniu i na własny rachunek kosztów wykonywanych zadań[9]. Realizacji takiego postulatu przez ustawodawcę należałoby dopatrywać się na przykład w pracach legislacyjnych podejmowanych w celu stworzenia materialnoprawnej podstawy określającej zakres władztwa podatkowego gmin, w szczególności w odniesieniu do podatków lokalnych.

Większy ciężar gatunkowy w powyższym zakresie, w tym m.in. dotyczący przejrzystego podziału źródeł dochodów między organy rządowe i samorządowe, należy niewątpliwie jednak wiązać z gwarancjami wynikającymi z przepisów konstytucyjnych. W literaturze wskazuje się[10], że w przypadku Polski doszło do wzmocnienia pozycji samorządu terytorialnego poprzez uregulowanie zasad jego funkcjonowania w Konstytucji RP, która podniosła do rangi podstawowych

[8] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 42.

[9] Ibidem, s. 41.

[10] J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 43.

zasad ustroju państwa zasadę decentralizacji władzy publicznej[11], udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz samodzielności j.s.t. Samo deklarowanie nadrzędności Konstytucji RP nie zapewnia ustrojowego postulatu wzmocnienia roli samorządu terytorialnego. Dopiero realne stanowienie poprzez jej postanowienia całej pozostałej działalności prawotwórczej decyduje o rzeczywistej nadrzędności Konstytucji RP w systemie źródeł prawa. Z drugiej strony jednak dopiero istnienie gwarancji konstytucyjnych samodzielności finansowej j.s.t. daje rzeczywisty obraz gwarancji prawnych funkcjonujących w badanym zakresie i umożliwia skonstruowanie reguły konstytucyjnej, która stanowiłaby generalną dyrektywę interpretacyjną samodzielności finansowej j.s.t. w zakresie kształtowania ich dochodów[12].

Jak wskazano wyżej, w polskim systemie prawnym Konstytucja RP jest aktem normatywnym najwyższej rangi, przewidującym funkcjonowanie omawianych zasad, dlatego też rozważania dotyczące ustrojowych (wewnętrznych) gwarancji samodzielności dochodowej j.s.t.[13] należy wiązać z analizą tej właśnie regulacji.

Podstawową zasadą konstytucyjną jest zasada pomocniczości, wyrażona w preambule Konstytucji RP**.** Zasada ta postuluje, aby zadania publiczne były realizowane na jak najniższym poziomie. Oznacza to, że podmioty realizujące takie zadania muszą być wyposażone w określoną samodzielność. Wymiar finansowy tej zasady oznacza konieczność zapewnienia środków proporcjonalnych do osiągnięcia postawionych celów[14]. Według J. Glumińskiej-Pawlic[15] pojęcie „samodzielność finansowa" nie zostało jednak w polskich przepisach zdefiniowane, w literaturze zaś najczęściej podkreśla się takie jej elementy, jak: obowiązek zapewnienia j.s.t. takiego poziomu dochodów, który pozwala na realizację powierzonych im zadań publicznych i pozostawia im swobodę kształtowania

[11] Według E. Ruśkowskiego pojęcie decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych jest najszersze, pojęcie zaś samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest częścią składową tego pojęcia. Por. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 28.

[12] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 48 i n.

[13] Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 147 i n.

[14] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 77; E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych*, w: *System Prawa Finansowego. Tom I. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 245.

[15] J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa*…, s. 45 i n.

wydatków oraz stwarza odpowiednie gwarancje formalne i proceduralne[16]. Wymieniona Autorka podkreśla również, że niekiedy pojęcie to jest ujmowane jako wynikające z ustawy uprawnienie samorządu terytorialnego do posiadania wystarczających środków do realizacji zadań, zwłaszcza dochodów własnych, wraz z obowiązkiem państwa do ich zapewnienia[17].

Treść preambuły Konstytucji RP stanowi niejako wstęp do rozważań w przedmiocie gwarancji finansowych j.s.t. Wskazać bowiem należy, że podstawowe znaczenie dla gwarancji samodzielności ich dochodów publicznoprawnych mają powołane przepisy art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej", art. 15 ust. 2 zaś stanowi, że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność". W literaturze przedmiotu wskazuje się w związku z tym, że oparcie ustroju o zasadę decentralizacji władzy publicznej oraz zapewnienie samorządowi uczestniczenia w sprawowaniu tej władzy powodują, że samorząd terytorialny jest trwałym elementem struktury administracji publicznej o statusie podmiotu publicznoprawnego. Ta naczelna i podstawowa zasada Konstytucji RP determinuje inne cechy j.s.t., wynikające z postanowień będących rozwinięciem tych zasad w dalszych przepisach Konstytucji RP, m.in. w art. 167 ust. 1 i 4[18]. Regulacje te zaliczane są do tzw. konstytucyjnych zasad prawa, które zgodnie z doktryną prawa konstytucyjnego można określić jako dyrektywne[19]. W tym miejscu należy wskazać także na art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym j.s.t. stopnia gminnego wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicz-

---

[16] Według E. Kornberger-Sokołowskiej samodzielność finansowa j.s.t. oznacza prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, przy wykorzystywaniu środków publicznych. Polega ona na prawie do gromadzenia (w tym pobierania) dochodów i dysponowania nimi oraz prawie do wyboru form organizacyjnych prowadzenia tej gospodarki w granicach wyznaczonych prawem. Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 28 i n.

[17] Konieczność zabezpieczenia samodzielności finansowej j.s.t. została wyraźnie zaakcentowana także w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), np. w wyrokach: z 4.10.1995 r., K 8/95, OTK 1995, nr 11, poz. 28 i z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12; por. także W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów* …, s. 55 oraz J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Rzeszów 2008, s. 20 i n.

[18] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 80.

[19] W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji RP*, „Finanse Komunalne" 1997, nr 5, s. 6; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa*…, s. 56.

nych, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są natomiast wykonywane przez j.s.t. jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji)[20].

Wnioskując dalej, stwierdzić należy, że jedną z podstawowych konstytucyjnych zasad prawa jest osobowość publicznoprawna samorządu terytorialnego. Gwarantuje ona samorządowi terytorialnemu: wykonywanie istotnych zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych, zastosowanie środków władczych oraz działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te są zatem realizowane w sposób nie tylko władczy, ale i samodzielny, a samodzielność ta jest chroniona sądownie. Prawo do załatwiania spraw lokalnych, których zakres wyznaczony jest przez obowiązujące przepisy konstytucyjne i ustawowe, na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu wymaga wyposażenia samorządu terytorialnego w odpowiednie zasoby finansowe. Nie jest bowiem możliwa odpowiedzialność za ich wykonanie (zadań własnych i zleconych) bez posiadania środków umożliwiających ich sfinansowanie[21]. Jednostkom tym należy więc zagwarantować z jednej strony odpowiedni udział w dochodach publicznych, a z drugiej strony zapewnić stabilność źródeł dochodów i zakaz dokonywania modyfikacji przekreślających „odpowiedniość" tego udziału tak, aby faktycznie możliwa była realizacja powierzonych im zadań[22]. Dlatego należy przyjąć, że przepis art. 16 ust. 2 Konstytucji RP zawiera również finansową gwarancję dla samorządu terytorialnego. Ustala on finansowe władztwo publicznoprawne korporacji terytorialnych. Pojęcie i zakres tego władztwa zostały rozwinięte w rozdziale VII Konstytucji RP[23].

Istota zasady adekwatności na gruncie regulacji konstytucyjnych obowiązujących w Polsce

Podstawowym wyznacznikiem przekształceń w administracji publicznej, związanych z decentralizacją kompetencji administracji publicznej oraz podziałem środków publicznych między poszczególne sektory administracji publicznej (rządowy i samorządowy), jest sposób realizacji zasady adekwatności środków

[20] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 80 i n.

[21] W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego* …, s. 6; E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*…, s. 245.

[22] J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa*…, s. 42.

[23] W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego* …, s. 6 i n.

oraz zadań. Jest to zasada, którą w teorii odnosi się do prawidłowego konstruowania źródeł dochodów budżetów samorządowych, a także traktuje się ją jako gwarancję zapewnienia każdej j.s.t. odpowiedniego dochodu w relacji do katalogu zadań na niej ciążących[24]. Tym samym, gdy chodzi o realizację zadań publicznych, pozostaje ona w ścisłym związku z zasadą samodzielności finansowej j.s.t.[25]

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, j.s.t. zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Przepis ten zatem przewiduje gwarancje dla samorządu terytorialnego w postaci odpowiedniego wyposażenia w dochody publiczne, tzn. proporcjonalnie do potrzeb wyznaczonych przez zakres zadań rzeczowych (własnych lub zleconych), o których mowa w art. 166 Konstytucji RP. Pojęcie dochodów publicznych, którym posługuje się ustrojodawca w tym przepisie[26], obejmuje w pierwszej kolejności przymusowe, bezzwrotne ogólne świadczenia pieniężne pobierane od członków wspólnoty lokalnej oraz od podmiotów mających siedzibę na terenie tej wspólnoty, uiszczane w razie zaistnienia stanu faktycznego przewidzianego w ustawie w celu pokrycia wydatków j.s.t. (daniny publiczne). Chodzi tu ponadto o inne świadczenia pieniężne o charakterze publicznoprawnym pobierane od tych podmiotów, które nakładane są w celu realizacji innych funkcji, np. prewencyjnych lub represyjnych (mandaty, grzywny, kary pieniężne)[27].

Wykonywanie zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych oznacza konieczność ponoszenia wydatków, dla sfinansowania których samorząd terytorialny musi posiadać określone źródła dochodów. Zgodnie z powołanym art. 167 ust. 1 Konstytucji RP przekazaniu j.s.t. zadań do realizacji musi towarzyszyć odpowiednie wyposażenie tych jednostek w środki finansowe pochodzące ze źródeł publicznoprawnych. Można zatem przyjąć, że podstawową gwarancją konstytucyjną samodzielności dochodowej gminy jest obowiązek udziału gminy w dochodach publicznych w relacji odpowiedniej do przypisanych im zadań. Wymieniony przepis

---

[24] E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 3, s. 3.

[25] A. Mudrecki, *Zasada samodzielności finansowej gmin w orzecznictwie sądowym*, „Glosa" 1999, nr 12, s. 16 i n.; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 54 i n.; *Finanse samorządowe 2005*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 30 i n.

[26] Pojęcie to definiuje art. 5 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

[27] W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego* …, s. 9; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. B. Banaszak, Warszawa 2009, s. 754.

jest więc pierwszym przejawem obecności w Konstytucji RP zasady adekwatności (odpowiedniości). Konstytucyjna gwarancja odpowiedniości wynikająca z art. 167 odnosi się do wszystkich trzech aspektów samodzielności finansowej j.s.t., tj. aspektu dochodowego, wydatkowego oraz realizowania gospodarki budżetowej[28]. W związku z tym w literaturze przedmiotu podkreśla się, że ma ona najistotniejsze znaczenie w strukturze konstytucyjnych gwarancji kształtujących system dochodów j.s.t.[29] Ta naczelna reguła znalazła również odzwierciedlenie w tezach wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności wyrok z dnia 15 grudnia 1997 r.[30] stwierdza, że skoro pod pojęciem „udziału gmin (i innych j.s.t.) w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań", o których mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, należy rozumieć środki konieczne do poniesienia wydatków służących realizacji zadań[31], to wielkość udziału w dochodach publicznych została powiązana z rozmiarami zadań realizowanych przez j.s.t., a ściślej mówiąc, z wielkością wydatków koniecznych do poniesienia, aby zadania te mogły być wykonane. Z treści art. 167 ust. 1 Konstytucji RP wywiedziono zatem obowiązek ustawodawcy do ustanowienia regulacji prawnych zapewniających gminom i innym j.s.t. dochody własne wykazujące rzeczywiste, a nie tylko pozorne cechy tych dochodów[32].

Stosowanie zasady adekwatności z formalnoprawnego punktu widzenia pociąga za sobą zróżnicowane skutki o charakterze finansowym i prawnym, w szczególności jednak nakłada na ustawodawcę obowiązek ukształtowania dochodów publicznych j.s.t. na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie ich zadań, wymienionym jednostkom zaś stwarza uprawnienie do wystąpienia z „roszczeniem" wobec państwa w sytuacji, gdyby przekazywanie dochodów publicznych nie odbywało się w wysokości adekwatnej do zadań[33]. Roszczenie to, tj. roszczenie o zapewnienie j.s.t. „odpowiedniości dochodów" celem nale-

[28] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 81.

[29] Ibidem, s. 82.

[30] Wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

[31] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 181.

[32] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 75.

[33] Konsekwentna realizacja tej zasady wymagałaby jednak ustalenia kryteriów stanowiących przesłanki określenia roszczenia, według których można byłoby wyliczyć siłę dochodową j.s.t., a także jej finansowe zapotrzebowanie. Jednocześnie wysokość roszczenia nie powinna wychodzić ponad rzeczywistą potrzebę, uzasadnioną wykonywanymi zadaniami. Por. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*…, s. 81 i n.

żytego realizowania przez nie powierzonych im zadań, jest zatem uzasadnione, zwłaszcza ze względu na rozumienie pojęcia „odpowiedniości". W literaturze przedmiotu postuluje się, aby odpowiedniość dochodów rozumieć jako:

– konstytucyjno-prawną ocenę potencjalnej wydajności ekonomicznej źródeł dochodów przekazanych j.s.t. 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 j.s.t.,
– ocenę relacji finansowych, jakie zachodzą w procesie wypełniania zadań pomiędzy częścią zadań wykonywanych przez gminy, inne stopnie samorządu oraz przez organy centralne,
– domniemanie istnienia publicznych praw podmiotowych j.s.t. do przypadających dochodów na poziomie umożliwiającym wykonanie zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność[34].

Nadto zaś w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „odpowiedniość" oznacza stan umożliwiający gminie (j.s.t.) właściwe wykonywanie przypadających jej zadań[35].

Po wejściu w życie obecnie obowiązującej Konstytucji RP w kwestii odnoszącej się do praw podmiotowych kształtujących zasadę adekwatności określoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny przyjął w wyroku z dnia 30 marca 1999 r.[36] zasadę, że pod rządami nowej Konstytucji RP w pełni aktualna jest dotychczas ukształtowana linia orzecznicza. Podkreślono ponadto, że nowa Konstytucja RP zachowała oraz wyraźnie rozbudowała, wzmocniła i skonkretyzowała zasadę samodzielności finansowej j.s.t, ponieważ zabezpieczony konstytucyjnie udział j.s.t. w dochodach publicznych stwarza warunki materialne dla wykonania przez te jednostki zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W przekonaniu Autora taka norma konstytucyjna stanowi również podstawę materialnoprawną roszczenia j.s.t., o którym wyżej mowa, do państwa o przekazanie dochodów w wysokości umożliwiającej sfinansowanie jej

[34] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 84; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności*…, s. 65.

[35] E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności*..., s. 65.

[36] Wyrok TK z 30.03.1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39.

zadań. Ocena zaś, czy proporcja taka została zachowana, powinna uwzględniać całokształt dochodów jednostki[37].

Zasada adekwatności, jak przyjmuje się w doktrynie, jest wyrażona nie tylko w art. 167 ust. 1, lecz także w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że zmiany w podziale dochodów publicznych j.s.t. powinny być dokonywane w przypadku zmiany zadań i kompetencji j.s.t. Chodzi tutaj o podział dochodów dokonany pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym. Konstytucja RP potwierdziła w ten sposób konieczność rozdzielenia dochodów publicznych pomiędzy tymi podmiotami publicznoprawnymi. Pozostawiła jednak „ustawodawcy zwykłemu" dokonanie szczegółowego rozdziału tych dochodów. Od woli parlamentu zależy zatem, czy i w jakim stopniu regulacje w zakresie repartycji dochodów zapewnią realizację konstytucyjnej zasady odpowiedniości w momencie przekazywania zadań, a także na dalszych etapach ewolucji formułowania tych zadań[38]. Wypada w tym miejscu wskazać, za E. Kornberger-Sokołowską, że zasada adekwatności środków do zadań powinna być interpretowana nie tylko w aspekcie odpowiedniej wydajności finansowej, lecz także adekwatności konstrukcji prawnych, określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań samorządu terytorialnego[39]. Podkreślić także należy, że zgodnie z treścią analizowanego przepisu każdemu zwiększeniu zadań j.s.t. powinno odpowiadać stosowne (adekwatne, proporcjonalne) zwiększenie dochodów publicznych tej jednostki w taki sposób, aby umożliwić sfinansowanie przypadających jej zadań[40]. Stąd wniosek, że przepis art. 167 ust. 4 Konstytucji RP nakazuje utrzymanie zasady odpowiedniości, o której mowa w ust. 1 art. 167, nie tylko „na starcie", ale przez cały okres realizacji zadań przez j.s.t., ze szczególnym zaakcentowaniem konieczności uwzględnienia zasady adekwatności w przypadku zmiany zakresu zadań[41].

W literaturze przedmiotu prezentowane jest również stanowisko, że powołany przepis rodzi także przeciwstawny skutek, tzn. w razie zmniejszenia zakresu

---

[37] Wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69; Wyrok TK z 16.03.1999 r., K 35/98, OTK 1999, nr 3, poz. 37.

[38] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 85.

[39] E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*…, s. 246; por. również Wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.

[40] W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów* ..., s. 58; E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności*…, s. 32.

[41] Nieco odmienne stanowisko w tym zakresie zdają się prezentować wyroki TK: z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56; z 26.09.2005 r., K 46/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 89 oraz z 30.06.2003 r., K 8/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 57.

zadań i kompetencji j.s.t. środki finansowe, postawione do dyspozycji samorządu terytorialnego, nie mogą być przekazywane w niezmienionej wysokości na dofinansowanie realizacji dotychczasowych zadań[42]. Uwzględniając przedstawione poglądy, zdaniem Autora należałoby jednak przyjąć jako regułę, że przekazanie j.s.t. nowych zadań lub zwiększenie zakresu zadań już realizowanych bez zmiany repartycji dochodów, czyli zapewnienia nowych źródeł dochodów publicznych, powinno być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady adekwatności[43]. Przydzielenie samorządowi terytorialnemu nowych zadań bez zapewnienia nowych dochodów publicznych lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej już istniejących dochodów publicznych stanowi naruszenie konstytucyjnie określonego zakresu władztwa dochodowego, będącego gwarancją samodzielności finansowej j.s.t. Poza sporem jest, że podział dochodów publicznych, a zwłaszcza podatków, pomiędzy państwo i samorząd terytorialny musi nawiązywać do zadań realizowanych przez te związki publicznoprawne, tj. do kosztów wykonywania tych zadań[44]. Nie może więc być mowy o dowolnie ustalonym podziale dochodów pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, lecz podział ten musi łączyć się z rozkładem zadań publicznych i wydatków (ciężarów), jakie te zadania powodują[45].

W tym miejscu należy jednak podnieść, że w sytuacji gdy ustawodawca posiada względnie dużą swobodę w określaniu źródeł dochodów samorządu terytorialnego oraz poziomu i struktury tych dochodów, zasadę adekwatności rozumieć należy raczej jako dyrektywę skierowaną do ustawodawcy, aby na etapie stanowienia prawa zastosował odpowiednie metody i procedury obliczania wielkości środków niezbędnych j.s.t. do realizacji zadań. Z drugiej strony, aby zasada ta była realna, należy stworzyć w tym zakresie odpowiednie gwarancje prawne (np. procedury) ochrony uprawnień j.s.t.[46] Konstytucja RP nie formułuje jednak żadnych procedur ani kryteriów pozwalających ustalić szczegółowe rozwiązania prawne, które ustawodawca powinien zastosować i pozostawia całą kwestię do jego regulacji. W związku z tym, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, w szczególności poglądem E. Kornberger-Sokołowskiej, konsekwencjami konstytucyjnej zasady adekwatności powinny być: przyznanie j.s.t. roszczeń o wyposażenie ich

---

[42] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 142.

[43] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 85; E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności*…, s. 11.

[44] E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności*…, s. 15.

[45] A. Borodo, *Samorząd terytorialny*.., s. 12 i n.

[46] E. Kornberger-Sokołowska, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*…, s. 245.

w zasoby finansowe umożliwiające im realizację zadań oraz wprowadzone do systemu prawnego zabezpieczenia związanego z ustalaniem właściwego poziomu oraz struktury dochodów j.s.t.[47]. Jak wskazywano powyżej, dla samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w jej aspekcie dochodowym nie mogą być obojętne źródła i metody pozyskiwania przez j.s.t. zasobów finansowych. Obowiązek zapewnienia przez państwo dochodów publicznych, a więc pozyskanych ze źródeł publicznoprawnych w wysokości odpowiedniej do potrzeb wynikających z zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny, ma zaś urealniać przesłankę, od spełnienia której możliwe jest zastosowanie zasad przewidzianych przez art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz rozwiniętych w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Ponoszenie odpowiedzialności za sprawy realizowane we własnym imieniu, a więc samodzielnie, możliwe jest bowiem jedynie po zapewnieniu samorządowi lokalnemu środków pieniężnych umożliwiających mu sfinansowanie jego zadań[48]. Znajdujemy tu więc podstawę materialnoprawną dla konstytucyjnie zagwarantowanego samorządowi terytorialnemu roszczenia do państwa o przekazanie tych dochodów w wysokości adekwatnej do zadań, a więc umożliwiającej ich sfinansowanie[49]. Nie oznacza to – z uwagi na to, że system finansów lokalnych jest równocześnie elementem systemu finansów publicznych – że pojęcie „odpowiedniość dochodów publicznych" może być absolutyzowane. Zawsze powinno być ono odnoszone do możliwości finansowych całego systemu finansów publicznych[50]. Z drugiej strony relatywizacja ta nie może jednak prowadzić do bezwzględnej dominacji interesu budżetu państwa nad odpowiednim zabezpieczeniem możliwości finansowania zadań przez samorząd terytorialny. Istotne jest, aby globalnie ujmowane możliwości finansów publicznych uwzględniały proporcjonalnie wymogi związane z koniecznością wyposażenia społeczności lokalnych w odpowiednie do zadań dochody publiczne[51].

Taki punkt widzenia zdaje się dominować w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Rozstrzygnięcia te łączą realizację zasady adekwatności z zasadą samodzielności finansowej wskazując jednocześnie, że mogą one być ograni-

[47] E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności*…, s. 11.

[48] Zdaniem E. Kornberger-Sokołowskiej realizację zasady adekwatności można oceniać zarówno w skali makro, jak i mikro. Ocena taka dotyczy odpowiednio ogółu j.s.t. bądź konkretnych, wybranych jednostek. Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności*…, s. 17.

[49] W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego* …, s. 9.

[50] Wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12; Wyrok TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

[51] W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego* …, s. 10.

czane. Do ustawodawcy natomiast należy stworzenie odpowiednich norm prawnych, w oparciu o które mogą one być realizowane[52]. Oceniając przedstawione zależności w kontekście podejmowanych procedur legislacyjnych, w szczególności z punktu widzenia obowiązków ciążących na parlamencie uznać należy, że nie zabezpieczają one dostatecznie j.s.t. przed możliwością uchwalenia takich ustaw, które zmniejszają ich dochody lub zwiększają obligatoryjne wydatki, gdyż ograniczają obowiązki uczestników procesu legislacyjnego jedynie do określenia skutków finansowych projektowanych zmian (art. 118 ust. 3 Konstytucji RP). Obowiązki te nie gwarantują zatem dostatecznie realizacji zasady adekwatności, wykorzystywane zabezpieczenia proceduralne są zaś jedynie częściowe, zmuszają co prawda do rozważenia wpływu zmian legislacyjnych na funkcjonowanie finansów j.s.t., lecz ostatecznie nie ograniczają ustawodawcy w dokonaniu takich zmian, które osłabiają finansowo samorządy terytorialne[53].

Zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz zasada adekwatności a regulacje Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego

Struktura gwarancji finansowych, których celem jest zabezpieczenie prawidłowej realizacji w toku działalności j.s.t. zasad samodzielności finansowej oraz adekwatności bez wątpienia jest także zdeterminowana rodzajem źródeł prawa, które przewidują określone instytucje czy instrumenty prawne zabezpieczające realizację tych zasad. W oparciu o to kryterium można wyróżnić gwarancje zewnętrzne oraz wewnętrzne. Gwarancje wewnętrzne były już przedmiotem analizy w poprzednich częściach niniejszego opracowania. W tych drugich zabezpieczeniach (zewnętrznych) chodzi generalnie o gwarancje wynikające z umów międzynarodowych stanowiących akty prawa międzynarodowego i ponadnarodowego, które zostały podpisane i ratyfikowane przez Polskę.

Autor zauważa na wstępie, że w realiach prawnych Rzeczypospolitej Polskiej zagadnienie podziału dochodów publicznych między państwo a samorząd terytorialny oraz weryfikacji stosowania zasady adekwatności jest obecne nie

---

[52] Wyroki TK: z 18.09.2006 r., K 27/05, OTK-A 2006 nr 8, poz. 105 i z 19.12.2007 r., K 52/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 159; por. także E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności*…, s. 219; *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2006, s. 450.

[53] E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności*…, s. 11.

tylko na poziomie wewnątrznarodowym (w ujęciu konstytucyjnym), ale również na poziomie ponadnarodowym. W tym ostatnim przypadku jest przedmiotem regulacji zawartej w ratyfikowanej przez Polskę umowie międzynarodowej, jaką stanowi Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.[54]

Wymieniony akt prawa międzynarodowego jest przykładem unormowania w zakresie prowadzonej komunalnej polityki europejskiej i integracji międzynarodowej. Jego celem jest wprowadzenie standardów samorządności komunalnej do prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Postanowienia EKSL są wiążące zarówno dla stron umowy – państw, które ją zawarły i przez ratyfikację wyraziły zgodę na związanie się jej postanowieniami, jak i dla tych państw, które przystąpiły do umowy już zawartej i obowiązującej w sferze prawa międzynarodowego (przypadek Polski). Zobowiązania przyjęte przez Polskę w wyniku ratyfikacji EKSL stają się tym samym standardami, które państwo ma obowiązek stosować w dwóch obszarach, a mianowicie w stosunkach z innymi państwami oraz w układzie wewnątrzpaństwowym[55]. Nie ma przy tym wątpliwości co do tego, że j.s.t. służy prawo powoływania się na postanowienia EKSL jako postanowienia „ratyfikowanej umowy międzynarodowej". Przepisy art. 9 i 87 Konstytucji RP zawierają generalną regulację o przestrzeganiu przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. Kolejne przepisy ustalają zaś zasady postępowania w przypadku, gdy przedmiotem umowy międzynarodowej są ważne materie, taksatywnie wymienione w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP.

Gdy chodzi o moc obowiązującą EKSL, istotne znaczenie ma również przepis art. 241 Konstytucji RP, zgodnie z którym umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Polskę na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie ich ratyfikacji i ogłoszone w „Dzienniku Ustaw" uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji RP, jeżeli z treści umów międzynarodowych wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. W ten sposób ustrojodawca wyraził jednoznaczne stanowisko, że o miejscu umowy międzynarodowej w wewnętrznej strukturze źródeł prawa, a także o sposobie rozstrzygania ewentualnych konfliktów między normą międzynarodową i krajową decyduje nie forma ratyfikacji umowy międzynarodowej, lecz treść postanowień tej umowy, o ile mieści się ona choć w jednej sytuacji zawartej

[54] A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 15.

[55] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 58.

w katalogu przedmiotów taksatywnie wymienionych przez art. 89 ust. 1 pkt. 1–5 Konstytucji RP. Od momentu wejścia w życie Konstytucji RP umowa taka obowiązuje tak samo, jak w przypadku ratyfikowania za uprzednią zgodą parlamentu. Umowa międzynarodowa stanowi wtedy część wewnętrznego porządku prawnego i ma pierwszeństwo zastosowania przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową[56].

Treść EKSL stanowi w znacznej części materię ustawową, a także wiąże się z obciążeniami państwa pod względem finansowym. Należy zatem przyjąć, że EKSL od początku obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku powinna być traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. Stanowi ona zatem element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego[57]. W ten sposób realizowana jest gwarancja formalnoprawna, wynikająca z EKSL, zobowiązująca do stosowania w prawie wewnętrznym standardów stanowiących treść postanowień EKSL. Jednostki samorządu terytorialnego mogą skutecznie powoływać się na te ustalenia[58].

Ustalenie cech konstytutywnych europejskich standardów, zabezpieczających samodzielność finansową j.s.t. możliwe jest jedynie poprzez dokonanie wykładni postanowień wynikających przede wszystkim z art. 9 EKSL, który został poświęcony zasobom finansowym społeczności lokalnych. Wykładnię tę należy jednak przeprowadzać zgodnie z zasadami przyjętymi w doktrynie prawa międzynarodowego[59].

Na wstępie zauważyć należy, że w odniesieniu do problematyki finansów lokalnych, EKSL zawiera kilka zasad sformułowanych w jej art. 9[60]. Tworzą one ramy prawne dla krajowego ustawodawstwa finansowego. Zasady te akcentują samodzielność samorządu lokalnego, wyrażającą się w prawie do posiadania niezbędnych, dostosowanych do ustawowych zadań i kompetencji środków finansowych, o których przeznaczeniu społeczności lokalne powinny samodzielnie

---

[56] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 60 i n.

[57] Według T. Szewca polskie regulacje prawne uniemożliwiają powoływanie się na postanowienia EKSL w procesie stanowienia prawa. Por. T. Szewc, *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 9, s. 52 i n.

[58] W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego* …, s. 8.

[59] Usystematyzowanie zasad interpretacji prawa traktatów zostało przewidziane przez art. 31 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439).

[60] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2008, s. 139 i n.; *Finanse samorządowe 2005*…, s. 48 i n.

decydować. System finansów lokalnych powinien być odpowiednio elastyczny i zróżnicowany tak, aby istniała możliwość dostosowania go do realizacji zadań i kosztów[61].

Trzy pierwsze postanowienia zawarte w powołanym art. 9 EKSL mają podstawowe znaczenie dla niniejszych rozważań, a ponadto mają charakter obligatoryjny. Pierwsze z nich nawiązuje do zasady, w myśl której społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień. Podstawowym zatem wymogiem zapewnienia samodzielności j.s.t. jest realizacja obowiązku dokonania podziału dochodów publicznych między państwo i samorząd terytorialny w taki sposób, aby w warunkach uwzględniających sytuację finansową państwa zapewnić j.s.t. dochody: własne, wystarczające do sfinansowania zadań oraz pozostające w swobodnej dyspozycji tych jednostek[62]. Z powołanej regulacji wynika zatem, że – po pierwsze – j.s.t. powinny zostać wyposażone we własne zasoby finansowe. Dochody własne najlepiej bowiem odpowiadają charakterowi j.s.t. Istotną cechą samorządu terytorialnego jest samodzielność polegająca, zgodnie z przepisami EKSL, na pozostawieniu społecznościom lokalnym pełnej swobody działania w każdej sprawie, która nie została wyłączona z ich kompetencji. Podstawową cechą źródeł dochodów własnych jest zaś swoboda dysponowania pobieranymi z nich środkami. Wśród dochodów własnych powinny znajdować się także dochody daninowe, których wysokość ustalają, w zakresie określonym ustawą, społeczności lokalne[63]. Należy podkreślić, że własne zasoby finansowe to nie tylko zagadnienie własnych dochodów. Chodzi tutaj niewątpliwie także o środki finansowe, które mają zagwarantować realizację wydatków dokonywanych przez j.s.t. Zatem z tej pierwszej zasady wynika, że j.s.t. służy roszczenie do wyposażenia ich we własne środki pieniężne, stanowiące zarówno ich dochody, jak i wydatki[64]. W tym samym duchu zinterpretowano w niniejszym opracowaniu postanowienia art. 15 ust. 1 i 2 w zw. z art. 16 ust. 2 oraz następnie art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji RP.

---

[61] E. Tegler, *Podstawy prawne finansów komunalnych – ewolucja rozwiązań i kierunki rozwoju*, w: *Problemy finansów samorządu terytorialnego. Materiały ogólnopolskiej konferencji Toruń 20–21 maja 1996*, *Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego*, Toruń 1997, s. 16.

[62] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 62 i n.

[63] A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czerski, *Dochody budżetu*..., s. 17.

[64] W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10, s. 65 i n.

Po drugie, własne zasoby finansowe społeczności lokalnej muszą być wystarczające. Również i tutaj nie zostały sprecyzowane kryteria dla ustalenia pułapu „stosownego, wystarczającego" wyposażenia j.s.t. Należy jedynie domniemywać, że każde państwo powinno potrafić zmierzyć i ustalić zarówno siłę dochodową j.s.t., mierzoną jej dochodami pozyskiwanymi z konkretnych źródeł, jak i wysokość finansowego zapotrzebowania, poprzez ustalenie kryteriów umożliwiających obliczenie kosztów zadań realizowanych przez j.s.t. Wydaje się, że tym podstawowym kryterium, które powinno być brane pod uwagę, jest (podobnie, jak ma to miejsce na gruncie cytowanych już wyżej przepisów Konstytucji RP) zakres zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny. Można więc przyjąć, że zasoby finansowe społeczności lokalnych powinny być wystarczające dla sfinansowania ich wszystkich zadań. Zasadne jest zatem formułowanie na tej podstawie prawa j.s.t. do zgłaszania roszczeń o wyposażenie ich w zasoby finansowe umożliwiające realizację zadań[65].

Po trzecie, społeczności lokalne mogą swobodnie dysponować tymi zasobami w ramach wykonywania swoich uprawnień. Swoboda dysponowania zasobami nie jest jednak absolutna. Ma ona charakter wyraźnie ograniczony przez prawo, które określa zakres uprawnień. Należy więc przyjąć, że swobodne (samodzielne) dysponowanie zasobami finansowymi będzie zawsze zdeterminowane przez prawo, we wszystkich aspektach tej samodzielności, a więc co do dochodów, wydatków, a także prowadzenia gospodarki budżetowej[66].

Reasumując, powołana regulacja prawna znajdująca odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP, deklarująca konieczność obowiązywania zasady samodzielności finansowej społeczności lokalnych, oznacza jednocześnie konieczność wyposażenia tych społeczności we własne, wystarczające zasoby, umożliwiające sfinansowanie ich potrzeb. Regulacja ta wymusza także obowiązek sprecyzowania stałych kryteriów podziału zadań pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz wypracowanie metod, za pomocą których można wyliczyć siłę finansową i finansowe zapotrzebowanie społeczności lokalnej[67].

Zgodnie z art. 9 ust. 2 EKSL, wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo (w tym znaczeniu przez ustawę). Standard

---

[65] W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*…, s. 65; W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 62.

[66] W. Miemiec, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*…, s. 65.

[67] Ibidem.

ten należy określić jako zasadę odpowiedniości zasobów finansowych. Stanowi on uzupełnienie poprzednio omówionego standardu. Określa się w nim wymogi związane z ustaleniem wysokości zasobów finansowych, które są w dyspozycji społeczności lokalnych. Po pierwsze, kładzie się tutaj nacisk na zachowanie właściwych relacji pomiędzy wysokością zasobów finansowych (obejmujących dochody i wydatki) korporacji terytorialnych a zakresem wykonywanych przez nie uprawnień. Po drugie, relacja ta powinna uwzględnić dostosowanie wysokości zasobów finansowych do zakresu uprawnień. Powstaje zatem na gruncie tej regulacji, podobnie jak na gruncie przepisów Konstytucji RP kwestia sposobu rozumienia wyrażenia „dostosowanie" oraz stopnia tego dostosowania do wysokości finansowego zapotrzebowania, wynikającego z realizowanych uprawnień. Biorąc pod uwagę redakcję końcowej części przepisu, gdzie stwierdza się, że zakres uprawnień musi być zdeterminowany przez regulacje wewnętrzne w postaci Konstytucji RP lub innych przepisów prawnych, należałoby przyjąć pogląd, że zakres dostosowania powinien zostać określony przez prawo wewnętrzne. Ustawodawca krajowy jest zatem zobowiązany, przy określaniu wysokości zasobów, które będą przekazane samorządom terytorialnym, do dostosowania tych środków odpowiednio do zadań. Oznacza to nie tylko wymóg określonego postępowania w celu zabezpieczania realizacji proporcjonalności pomiędzy tymi dwiema wielkościami przy tzw. pierwszym wyposażeniu, ale także wymóg realizowania zasady w sposób ciągły. W rezultacie, przekazanie samorządom terytorialnym nowych zadań wymaga jednoczesnego zapewnienia koniecznych, to jest odpowiednich do wydatków, jakie samorząd terytorialny będzie musiał ponieść, środków finansowych. Gwarancja wynikająca z przedmiotowego postanowienia odnosi się więc nie tylko do konieczności wyposażenia samorządu terytorialnego w wystarczające zasoby finansowe, ale przewiduje dalsze wymogi dotyczące prawidłowego postępowania w związku z ustaleniem wysokości tych zasobów finansowych. Zobowiązuje także państwo do prawidłowego zabezpieczenia tych wielkości odpowiednio do wszelkich zadań realizowanych przez samorząd terytorialny, a więc zarówno zadań własnych, jak i zleconych[68].

Zestawienie treści omawianych postanowień EKSL z regulacjami konstytucyjnymi prowadzi do wniosku, że powyższa regulacja EKSL stanowi swoistą „emanację" konstytucyjnej zasady adekwatności ujętej w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, w związku z czym uwagi Autora poczynione przy okazji analizy powołanych przepisów konstytucyjnych zachowują aktualność również w kon-

[68] W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności*..., s. 62 i n.

tekście art. 9 ust. 2 EKSL. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych zgodnie z art. 9 ust. 2 EKSL, powinna być zatem dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przepisami prawa krajowego.

Celem tylko zasygnalizowania problemu wspomnieć wypada, że art. 9 ust. 3 EKSL stanowi o tym, że przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą. Powyższy postulat można określić jako zasadę władztwa podatkowego samorządu lokalnego. Zasada ta nakazuje przyjęcie złożonej struktury własnych zasobów finansowych j.s.t., w ramach której część powinna mieć pochodzenie daninowe (a więc powinna pochodzić z podatków i opłat lokalnych).

Wnioski

Analiza materiału normatywnego dokonana w niniejszym opracowaniu pozwala na sformułowanie pewnych wniosków. Do najważniejszych należałoby zaliczyć:

1. Zasady samodzielności finansowej i adekwatności w działalności j.s.t. należą do najważniejszych zasad wyznaczających warunki prowadzenia gospodarki finansowej i budżetowej przez te jednostki.
2. Zasady, o których mowa w pkt. 1, znajdują oparcie w regulacjach prawnych zarówno na gruncie prawa krajowego, nie wyłączając przepisów ustawy zasadniczej, jak i prawa międzynarodowego, do stosowania którego Polska jest zobowiązana.
3. Ze względu na charakter regulowanej materii oraz charakter norm prawnych ją normujących – norm w istocie dyrektywnych, w praktyce jest ona regulowana przepisami ustaw zwykłych, nie w pełni uwzględniających ducha tych dyrektyw.
4. Wykładnia unormowań dotyczących stosowania zasad samodzielności i adekwatności w zakresie ustawodawstwa polskiego jest dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny, który w zdecydowanej większości swych orzeczeń, mimo że dostrzega potrzebę i podstawę ich prawnego zagwarantowania, w wielu kwestiach szczegółowych uzasadnia ograniczenia ich stosowania kierując się potrzebami państwa.
5. Brak bezwzględnych gwarancji prawnych zapewniających stosowanie obu zasad w procesie stanowienia prawa i jego wykonywania uzasadnia postulat

zmiany obowiązujących rozwiązań prawnych, przede wszystkim wprowadzenia regulacjami ustawowymi realnych rozwiązań pozwalających na ich realizację.

Literatura

Borodo A., *Samorząd terytorialny – system finansowoprawny*, Warszawa 2006.

Finanse samorządowe 2005, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.

Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – studium finansowoprawne*, Katowice 2003.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym, red. H. Sochacka-Krysiak, Warszawa 2008.

Hanusz A., Niezgoda A., Czerski P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.

Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2006.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. B. Banaszak, Warszawa 2009.

Kornberger-Sokołowska E., *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji i regionalizacji finansów publicznych*, w: *System Prawa Finansowego. Tom I. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2010.

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

Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 3.

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

Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 10.

Miemiec W., *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji RP*, „Finanse Komunalne" 1997, nr 5.

Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.

Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013.

Mudrecki A., *Zasada samodzielności finansowej gmin w orzecznictwie sądowym*, „Glosa" 1999, nr 12.

Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004.

Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005.

Szewc T., *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 2002, z. 9.

Tegler E., *Podstawy prawne finansów komunalnych – ewolucja rozwiązań i kierunki rozwoju*, w: *Problemy finansów samorządu terytorialnego. Materiały ogólnopolskiej konferencji Toruń 20–21 maja 1996*, *Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego*, Toruń 1997.

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.

Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.

Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Rzeszów 2008.

Źródła prawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).

Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.).

Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów z 23.05.1969 r. (Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607 (sprost. Dz.U. z 2006 r. nr 154, poz. 1107).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 4.11.1995 r., K 8/95, OTK 1995, nr 11, poz. 28.

Wyrok TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

Wyrok TK z 15.12.1997 r., K 13/97, OTK 1997, nr 5–6, poz. 69.

Wyrok TK z 24.03.1998 r., K 40/97, OTK 1998, nr 2, poz. 12.

Wyrok TK z 16.03.1999 r., K 35/98, OTK 1999, nr 3, poz. 37.

Wyrok TK z 30.03.1999 r., K 5/98, OTK 1999, nr 3, poz. 39.

Wyrok TK z 30.06.2003 r., K 8/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 57.

Wyrok TK z 26.09.2005 r., K 46/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 89.
Wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 86.
Wyrok TK z 18.09.2006 r., K 27/05, OTK-A 2006 nr 8, poz. 105.
Wyrok TK z 19.12.2007 r., K 52/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 159.
Wyrok TK z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

THE PRINCIPLE OF FINANCIAL INDEPENDENCE AND ADEQUACY OF THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS – BASIC SYSTEMIC AND FINANCIAL

Summary

Having restored the idea of local government at the beginning of the nineties of the previous century, Polish legislation prejudged decentralization of performing public tasks that are state obligations. The transfer of duty of performing part of those tasks onto particular local government units, however, is only possible when the basic condition has been fulfilled – necessary financial means for the local government should be provided. Realization of this condition requires an accurate and coherent regulation of laws including acts of higher order. In the conditions of Poland it is also connected with the necessity of applying the regulations of international character resulting from European Charter of Self-Government. Providing possibilities of performing both their own as well as commissioned tasks for the units of local self-government requires subordination of those processes to particular rules, especially, however, the principle of financial independence and adequacy. Polish law guarantees application of those rules by regulating the organization and functioning of local self-government. Experiences of previous years lead to a conclusion, that the accepted solutions demand changes in order to adjust them to real needs of self-government.

Translated by Marek Zdebel

Keywords: local government, financial independence, financial sway, principle of adequacy, The European Charter of Local Self-Government