

# Finanse publiczne w Konstytucji

## (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)

1. Konstytucjonalizacja zagadnień dotyczących finansów publicznych oznacza nadanie im najwyższej rangi prawnej. Z norm konstytucyjnych wynikają najważniejsze zasady określające ustrój finansowy państwa, stanowią jednocześnie o obowiązkach ustawodawcy zwykłego w zakresie prawodawstwa finansowego, a także wprowadzają ograniczenia co do kierunków i treści regulacji ustawowych. Wyznaczają one także kompetencje organów państwa w związku z podejmowaniem działań w obszarze finansów publicznych, w tym także ograniczenia co do kręgu podmiotów uprawnionych do podejmowania określonych działań.

Regulacje konstytucyjne dotyczące finansów publicznych, jeśli chodzi o ich umiejscowienie, można podzielić na dwa rodzaje. Pierwszy wynika z unormowań zamieszczonych w różnych miejscach regulacji konstytucyjnych dotyczących kwestii wolności, praw oraz obowiązków człowieka i obywatela, źródeł prawa oraz kompetencji organów władzy i administracji publicznej, sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz orzekania przez trybunały, a także ustroju samorządu terytorialnego. Drugi rodzaj regulacji związany jest z rozdziałem X Konstytucji poświęconym wyłącznie kwestiom finansów publicznych.

Analizując oba te rodzaje regulacji i nawiązując do przeprowadzonego przez C. Kosikowskiego<sup>1</sup> skatalogowania obszarów tematycznych, można wyodrębnić następujące kwestie poddane regulacjom Konstytucji: prawodawstwo finansowe (art. 84, art. 89, art. 118, art. 123, art. 168, art. 190, art. 216, art. 221, art. 222–225); budżet państwa (art. 118 ust. 3, art. 146, art. 190, art. 204, art. 219–226); daniny publiczne (art. 84, art. 168, art. 217); państwowy dług publiczny (art. 216 ust. 5, art. 220); ustrój finansowy samorządu terytorialnego (art. 165, art. 167, art. 168, art. 171 ust. 2); zagadnienia pieniężne oraz ustrój i zadania centralnego banku państwa (art. 227).

Krytyczna analiza wszystkich obszarów problemowych finansów publicznych ujętych w Konstytucji wymagałaby bardzo szerokiego i wieloaspektowego opracowania oraz analizy przekraczającej ramy niniejszego artykułu; stąd też

---

<sup>1</sup> Zob. C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse w nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12, s. 156 i n.

niezbędne było wybranie kilku istotnych kwestii wynikających z tych regulacji, skonfrontowanych z praktyką ich funkcjonowania. Celem opracowania jest rozważenie w wybranych obszarach, na ile regulacje konstytucyjne determinują realizację przez ustawodawcę zwykłego właściwych funkcji finansów publicznych w sferze gospodarczej i społecznej, a także na ile ustawodawstwo zwykle realizuje wyznaczone przez Konstytucję standardy w obszarze finansów publicznych. Dalsze rozważania poświęcone zostaną problematyce konstytucyjnego ujęcia kwestii budżetów publicznych, tj. budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

2. Konstytucja w rozdziale X „Finanse publiczne” reguluje następujące podstawowe kwestie dotyczące budżetu państwa: formę prawną budżetu państwa (art. 219 ust. 1); roczność budżetu (art. 219 ust. 1); zastrzeżenie ustawowego uregulowania: zasad i trybu opracowywania projektu budżetu państwa, stopnia jego szczegółowości oraz wymagań dotyczących projektu, a także zasad i trybu wykonywania ustawy budżetowej (art. 219 ust. 2); możliwość uchwalania prowizorium budżetowego (art. 219 ust. 3); zasady prowadzenia gospodarki budżetowej na podstawie projektu ustawy do czasu uchwalenia ustawy budżetowej (art. 219 ust. 4); uwarunkowania i ograniczenia kompetencyjne dotyczące ustalania wielkości deficytu w budżecie państwa (art. 220 ust. 1); ograniczenia dotyczące źródła finansowania deficytu (art. 220 ust. 2) oraz granice długu publicznego (art. 216 ust. 5); wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie przedstawienia projektu ustawy budżetowej (art. 221); terminy w procedurze planowania budżetowego i procedurze legislacyjnej oraz skutki prawne ich niedochowania (art. 222–225); uprawnienia Prezydenta w odniesieniu do procesu legislacyjnego związanego z uchwalaniem ustawy budżetowej (art. 224); obowiązki Rady Ministrów i Sejmu związane ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa oraz skutki ich realizacji (art. 226), a także kompetencje Najwyższej Izby Kontroli dotyczące kontroli wykonania budżetu; harmonizację terminu ustalenia przez Radę Polityki Pieniężnej założeń polityki pieniężnej z terminem przedłożenia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej (art. 227 ust. 6).

Choć Konstytucja pozostawia znaczną swobodę ustawodawcy zwykłemu w określaniu reguł w procesie projektowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonania budżetu państwa, to muszą one mieścić się w granicach wyznaczonych przez ogólne zasady konstytucyjne, w tym zasadę zaufania obywateli do państwa, stanowionego przezeń prawa oraz zasadę proporcjonalności. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny – wskazał, że takie wartości jak ochrona stanu finansów publicznych wynikają z całości kształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczypospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli<sup>2</sup>. Przepis ten może być odnoszony również do właściwego ukształtowania finansów publicznych, które przeznaczone są na realizację tego właśnie celu. Konstytucja zobowiązuje natomiast ustawodawcę zwykłego do określenia wielu bardziej szczegółowych kwestii, gdy chodzi o funkcjonowanie systemu finansów publicznych, m.in.

<sup>2</sup> Wyrok TK z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6.

systemu budżetowego państwa (art. 216, art. 218, art. 219 ust. 2, art. 227 ust. 7 Konstytucji). Normy konstytucyjne wyznaczają formę prawną budżetu państwa, określają szczególną procedurę jego uchwalania i determinują jego treść, gdy chodzi o możliwość zwiększenia przez Sejm wydatków lub ograniczenie dochodów budżetowych w odniesieniu do wyznaczonego przez Radę Ministrów deficytu budżetowego, a także ograniczenie źródeł finansowania tego deficytu. Normy konstytucyjne limitują także poziom zadłużenia sektora finansów publicznych.

Analiza i ocena przyjętych w Konstytucji rozwiązań dotyczących budżetu państwa powinna zostać skonfrontowana z zasadami budżetowymi formułowanymi w doktrynie prawa finansowego. Zasady te są postulatami nauki co do wymagań, jakim powinien odpowiadać sam budżet państwa, będący rocznym planem finansowym, jego forma prawna, a także cały system instytucjonalny gospodarki budżetowej<sup>3</sup>. Zasady te wyznaczają zatem obowiązki podmiotów odpowiedzialnych za jego zaplanowanie, uchwalenie w formie ustawy budżetowej, wykonywanie, a następnie kontrolę. Na gruncie nauki prawa finansowego formułowane są różne katalogi zasad budżetowych, co oznacza, że mają one charakter subiektywny i nie muszą wynikać bezpośrednio z norm prawnych. Ustawodawca zwykły realizuje te zasady w różnym stopniu – jedynym jego ograniczeniem są normy Konstytucji, które także w różnym stopniu i zakresie realizują formułowane na gruncie doktryny zasady. Do podstawowych, powszechnie uznanych na gruncie teorii zasad należą: zasada zupełności, zasada jedności i powszechności budżetu, zasada jawności i przejrzystości, zasada roczności i uprzedniości, a także równowagi budżetowej. Do zasad, które bezpośrednio wynikają z przepisów Konstytucji, należy zaliczyć zasadę roczności, zasadę ustawowej formy budżetu państwa, zasadę szczególnych kompetencji Rady Ministrów w procedurze, zasadę ograniczenia prawa weta Prezydenta wobec ustawy budżetowej oraz zasadę ochrony równowagi budżetowej.

Definicja budżetu formułowana na gruncie teoretycznym akcentuje jego planowy charakter oraz wyznaczony horyzont czasowy, co wyznacza specyfikę charakteru prawnego przepisów zawartych w ustawie budżetowej (dyrektywny charakter jedynie zaplanowanych wydatków budżetowych)<sup>4</sup>. Jeśli chodzi o zasadę roczności, to Konstytucja przewiduje dwa wyjątki związane z nieuchwaleniem budżetu w przewidzianym terminie – realizowanie przez instytucję prowizorium budżetowego oraz możliwość prowadzenia gospodarki finansowej państwa na podstawie projektu przedłożonego przez Radę Ministrów (art. 219 ust. 3 i 4). Zastrzeżenie przez Konstytucję w art. 219 ust. 1 formy ustawy dla budżetu państwa nie łączy się z nadaniem jej szczególnej rangi prawnej w stosunku do innych ustaw<sup>5</sup>, choć ten jej szczególny charakter wynika z odrębnej, konstytucyjnie określonej procedury jej uchwalania oraz konstytucyjnych determinant jej treści (w tym w zakresie deficytu budżetowego).

<sup>3</sup> Zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 68.

<sup>4</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 127–130; *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiło, Warszawa 2011, s. 314–315.

<sup>5</sup> Zob. orzeczenie TK z 8.11.1994 r., P 1/94, OTK 1994, nr 2, poz. 37.

Problematyka tworzenia i funkcjonowania budżetu państwa ściśle związana jest z problemem zapewnienia i ochrony stabilności interesów finansowych państwa i zachowania równowagi budżetowej. Należy przy tym podkreślić, że pojęcia „równowaga budżetowa” nie można utożsamiać z koniecznością uchwalenia zrównoważonego budżetu. Klasyczne teorie finansów publicznych (reprezentowane m.in. przez takich teoretyków, jak D. Hume, A. Smith, D. Ricardo) zakładały konieczność równowagi między dochodami i wydatkami budżetu, co oznacza, że wzrost wydatków powinien zostać zrównoważony podwyżkami dochodów. Po II wojnie światowej dopuszczono jednak, jako wyjątki od doktryny równowagi budżetowej, wydatki wojenne oraz inwestycje w dobrobyt przyszłych pokoleń<sup>6</sup>. Prowadziło to w efekcie do wypracowania przez J.M. Keynesa teorii o pozytywnych efektach zwiększonych wydatków budżetowych, a zatem dopuszczającej możliwość występowania deficytu budżetowego w sytuacji, gdy wiąże się to ze stymulowaniem wzrostu gospodarczego. Równocześnie jednak zauważono, że względy polityczne wymuszają coraz większy wzrost wydatków państwa, przeznaczonych na różnorodne transfery socjalne (także emerytalno-zdrowotne). Było to przyczyną ustanawiania na poziomie UE reguł fiskalnych, polegających na ograniczaniu deficytu i długu publicznego. Mają one na celu wyegzekwowanie działań zapobiegawczych i naprawczych na poziomie państw członkowskich, wpływając w istotny sposób na kierunki planowania gospodarczego w poszczególnych krajach. Stąd też obecnie zasada równowagi budżetowej nie jest utożsamiana z bezwzględny wykluczeniem powstawania deficytów budżetowych oraz generowaniem długu publicznego, lecz rozumiana jako postulat racjonalnej polityki finansowej w dłuższej perspektywie czasowej oraz dbałości o stan finansów publicznych<sup>7</sup>. W Polsce na poziomie krajowym art. 216 ust. 5 Konstytucji wprowadza zakaz nadmiernego zadłużania, w następstwie którego państwowy dług publiczny przekroczyłby 3/5 wartości rocznego PKB, zaś art. 220 ust. 2 Konstytucji formułuje zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w Narodowym Banku Polskim. Konsekwencją konstytucyjnie usankcjonowanej reguły fiskalnej dotyczącej długu publicznego jest reguła wydatkowa, przewidziana przez ustawodawstwo zwykłe. Również procedury ostrożnościowe i sanacyjne, mające na celu zapobiegać nadmiernemu wzrostowi zadłużania, jak też obliczanie rocznej wartości PKB i wielkości długu publicznego, regulowane są na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Odrębną kwestią są rozbieżności w wartościach zadłużania ustalonego według metodologii unijnej i krajowej<sup>8</sup>.

Zasada równowagi budżetowej, wyinterpretowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, łączy się z kategorią stabilności finansów publicznych, również jako wartości chronionej przez te regulacje. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasadę tę wywodzić można nie tylko z regulacji

<sup>6</sup> Szerzej zob. E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk, *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Białystok 2018.

<sup>7</sup> Szerzej zob. A. Gorgol, *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2014, nr 9, s. 23–25.

<sup>8</sup> Szerzej zob. *Komentarz do ustawy o finansach publicznych*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019, s. 266 i n.

zawartych w rozdz. X Konstytucji (art. 216 oraz art. 220), ale także z art. 1 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, zaś konstytucyjna powinność dbania o dobro wspólne to także powinność dbania o równowagę finansową państwa i stabilność systemu finansowego<sup>9</sup>. Trybunał podkreślał, że od zapewnienia niezbędnej równowagi finansów publicznych uzależniona jest ściśle zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Należy przy tym zauważyć, że jakkolwiek Trybunał podkreślał kilkakrotnie w swych orzeczeniach konieczność prawidłowego kształtowania stanu finansów publicznych, w tym rolę tej wartości w ocenie wprowadzanych regulacji ustawowych, nie zawsze przyznawał im charakter priorytetowy i nadrzędny w stosunku do innych wartości konstytucyjnych<sup>10</sup>, podkreślając konieczność harmonijnego godzenia różnych wartości konstytucyjnych<sup>11</sup>. Należy podzielić pogląd o konieczności stworzenia wyraźnych podstaw normatywnych dla tak rozumianej zasady równowagi budżetowej<sup>12</sup>, przy czym powinno to mieć miejsce na poziomie regulacji konstytucyjnych.

Konstytucja nie odwołuje się w sposób bezpośredni do zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, zaś regulacje ustawy o finansach publicznych w tym zakresie mają charakter formalny<sup>13</sup> i ograniczone zostały do jawności procedury budżetowej, jawności debat budżetowych oraz obowiązków informacyjnych określonych podmiotów funkcjonujących w sektorze finansów publicznych. Uprawnienie obywateli do uzyskiwania informacji o działaniach władzy publicznej wyznacza art. 61 Konstytucji, przy czym tryb i sposób pozyskiwania takich informacji określa ustawa lub regulamin Sejmu oraz Senatu. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględny<sup>14</sup>. Przejrzystość finansów publicznych, zgodnie z wymaganiami doktrynalnymi, powinny zapewniać takie specyficzne instytucje jak klasyfikacja budżetowa, sprawozdawczość oraz kontrola i audyt przeprowadzany przez niezależne instytucje. Wszystkie te kwestie są regulowane przez ustawodawstwo zwykłe, bez wyraźnego ukierunkowania przepisami Konstytucji. W efekcie zasada jawności i przejrzystości finansów publicznych nie jest w sposób dostateczny realizowana, osłabiając efektywność, oszczędność i gospodarność wydatkowania środków publicznych<sup>15</sup>. Nie zabezpiecza to także w dostatecznym stopniu powiązania wydatków publicznych z celami, których realizacji powinny służyć.

---

<sup>9</sup> Zob. wyroki TK: z 27.02.2002 r., K 47/01, OTK ZU 2022, nr 1 poz. 6; z 19.12.2012 r., K 9/12, OTK ZU 2012, nr 11, poz. 136; z 12.12.2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11, poz. 134.

<sup>10</sup> Zob. wyrok TK z 27.02.2002 r., K 47/01.

<sup>11</sup> Zob. wyrok TK z 12.12.2012 r., K 1/12.

<sup>12</sup> A. Hanusz, *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, PiP 2015, nr 9, s. 20–33.

<sup>13</sup> Zob. C. Kosikowski, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2008, s. 95.

<sup>14</sup> Zob. wyroki TK: z 13.07.2004 r., K 20/03, OTK ZU 2004, nr 7, poz. 63; z 16.09.2002 r., K 38/01, OTK ZU nr 2002, nr 5, poz. 59.

<sup>15</sup> Zob. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006, s. 46.

Oslabienie zasady przejrzystości finansów publicznych następuje także przez wykształcanie się odrębnych od budżetu państwa zasobów środków publicznych, które nie są poddane tak ścisłym rygorom w zakresie funkcjonowania jak budżet państwa. Choć Konstytucja nadaje instytucji budżetu państwa szczególne znaczenie w procesach gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, w ostatnich latach nasila się zjawisko rozrastania się gospodarki pozabudżetowej, co oznacza osłabienie znaczenia budżetu jako podstawowej formy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, poddanej szczególnym rygorom formalnym i materialnym.

Konstytucja nie odnosi się do innych niż budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego planów finansowych i zasobów środków publicznych<sup>16</sup>. Z braku dostatecznych ograniczeń w tworzeniu takich zasobów (które określa się na gruncie teorii jako fundusze celowe, choć mogą one w rzeczywistości nosić bardzo różne nazwy) występują w różnych okresach różnie nasilające się tendencje do ich tworzenia. Traktowane są one jako gwarancje trwałego zabezpieczenia źródła finansowania wybranych zadań społeczno-gospodarczych przy jednoczesnym zwiększeniu elastyczności w gospodarowaniu środkami finansowymi<sup>17</sup>. W 1990 r. przeprowadzono znaczącą likwidację funduszy. Przyjęto wówczas założenie, że fundusz powinien być instytucją wyjątkową, ustanowioną dla szczególnego podkreślenia wagi zadań, które ma on sfinansować. Istnieje jednak stała tendencja do ustanawiania nowych funduszy celowych. Zjawisko do nasiliło się w ostatnich latach. Należy przy tym także uwzględnić, że obok budżetu funkcjonują dwa znaczące zasoby środków publicznych o charakterze funduszowym, gromadzone w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia (wymienione w ustawie o finansach publicznych jako odrębna kategoria podmiotów sektora finansów publicznych obok państwowych funduszy celowych), zaliczone do sektora finansów publicznych<sup>18</sup>. Oznacza to, że obok budżetu państwa funkcjonują odrębne zasoby środków publicznych, niepoddane reżimowi właściwemu dla tego rodzaju środków gromadzonych w ramach budżetu. W ostatnich latach powoływane są ponadto kolejne fundusze, umiejscowione poza systemem sektora finansów publicznych (w znaczeniu nadanym przez ustawę o finansach publicznych) i nie poddane w ogóle regulacjom ustawy o finansach publicznych (np. Polski Fundusz Rozwoju<sup>19</sup>, fundusze utworzone, powierzone lub przekazane Bankowi Gospodarstwa Krajowego<sup>20</sup>), pozostające w konsekwencji poza kontrolą parlamentu. W tej sytuacji budżet

<sup>16</sup> Wspomina o tym C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse...*, s. 156 i n.

<sup>17</sup> I etap reformy na podstawie uchwały RM z 16.07.1990 r. w sprawie zniesienia niektórych funduszy celowych (M.P. Nr 33, poz. 261); II etap – na podstawie ustawy z 14.12.1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy (Dz.U. Nr 89, poz. 517).

<sup>18</sup> Zob. art. 9 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).

<sup>19</sup> Fundusz funkcjonuje jako spółka akcyjna należąca do Skarbu Państwa – wyłączona na mocy art. 9 pkt 14 z sektora finansów publicznych. Należy zaznaczyć, że ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U.2021, poz. 423) określa jednak Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jako państwowy fundusz celowy).

<sup>20</sup> Np. Program Inwestycji Strategicznych, Fundusz Kolejowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych.

państwa nie odzwierciedla prawidłowo finansów państwa, gdyż znacząca część środków przeznaczonych na cele publiczne podlega redystrybucji poza budżetem państwa.

Konstytucja z oczywistych względów nie odnosi się do powiązania systemu planowania budżetowego na poziomie krajowym z systemem budżetowym UE<sup>21</sup>. Przepisy traktatowe oraz prawa wtórne UE stanowią o konieczności zapewnienia przez państwa członkowskie powiązania celów wydatkowania środków z budżetu UE oraz właściwej gospodarki i kontroli ich wydatkowania. Należałoby zatem rozważyć uwzględnienie tych kwestii na poziomie regulacji konstytucyjnych. Jest to szczególnie istotne ze względu na różnice w metodologii krajowej i unijnej dotyczące obliczania wielkości deficytu sektora finansów publicznych oraz poziomu zadłużenia. Konieczność ujednolicenia standardów w tym zakresie powinna wynikać z regulacji konstytucyjnych.

3. Konstytucja określa podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Do podstawowych regulacji w tym zakresie należy zaliczyć art. 15 i art. 16 Konstytucji, które stanowią o zapewnieniu decentralizacji władzy publicznej i zdolności (w tym zdolności finansowych) jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania zadań publicznych. Istotnym elementem decentralizacji administracji publicznej jest decentralizacja finansów publicznych, co oznacza wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w środki finansowe, które powinny umożliwić im wykonywanie zadań publicznych. Konstytucja wprowadza domniemanie kompetencji do wykonywania zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego, gdyż zgodnie z jej art. 163 wykonuje on wszelkie zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W obszarze kompetencyjnym samorządu Konstytucja w art. 164 ust. 3 wprowadza także domniemanie kompetencji na rzecz gminy. Istotnym wyznacznikiem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest przyznanie im osobowości prawnej, praw własności i innych praw majątkowych, a także określonych w art. 167 ust. 2 Konstytucji środków publicznych. Sytuuje to jednostki samorządu terytorialnego w szczególnej pozycji na tle innych organów państwa realizujących zadania publiczne, które tych atrybutów nie mają. Organy władzy publicznej mogą działać, zgodnie z art. 7 Konstytucji, na podstawie i w granicach prawa, co stwarza istotną regułę także dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, wyznaczając jednocześnie granice ich samodzielności prawnej do realizacji zadań publicznych.

Szczególne znaczenie dla wyznaczenia konstytucyjnych ram finansów samorządu terytorialnego mają art. 167, art. 168, art. 171 oraz art. 216 i art. 217 Konstytucji. Określają one m.in. źródła dochodów samorządu, deklarują zasadę adekwatności środków do zadań, wprowadzają ograniczone władztwo podatkowe organów jednostek samorządu terytorialnego, określają zakres i kryteria nadzoru oraz wprowadzają ramowe regulacje dotyczące długu publicznego, którego elementem jest dług samorządowy. Konstytucyjne gwarancje realizacji

---

<sup>21</sup> Szerzej zob. A. Nowak-Far, *Zadaniowe powiązanie budżetu państwa z budżetem ogólnym UE*, *Kontrola Państwowa* 2021, nr 6, s. 80 i n.

podstawowych praw samorządu łączą się z możliwością kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w razie zagrożenia ich realizacji.

Samorząd terytorialny realizuje zadania własne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, oraz zadania zlecone przekazywane przez państwo i realizowane w imieniu państwa, co wynika z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji. Podział zadań na własne i zlecone wiąże się z odmiennym sposobem ich finansowania. Wykonywanie zadań własnych samorząd finansuje z przekazywanej mu części środków publicznych (dochodów własnych i subwencji, mogą one być dofinansowywane także z dotacji celowych), natomiast zadania zlecone finansowane są z dotacji przekazywanych na ich realizację z budżetu państwa. Konstytucja gwarantuje samorządom uzyskiwanie dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa oraz zabezpiecza ustawowe określenie źródeł dochodów (art. 167 ust. 2 i 3). Z regulacji konstytucyjnych wynika zasada adekwatności środków do zadań (art. 167 ust. 1 i 4) oraz przyznanie samorządom ograniczonego władztwa podatkowego, polegającego na prawie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie wyznaczonym przez ustawy (art. 168). Konstytucja wyklucza jednak prawo samorządów do nakładania danin publicznych oraz do podmiotowych zwolnień podatkowych, co wynika z art. 217, który w tym zakresie wprowadza wyłączność drogi ustawowej.

Jedną z podstawowych konstytucyjnych zasad dotyczących właściwego ukształtowania systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego jest zasada adekwatności środków do zadań, która stanowi, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez prawo<sup>22</sup>. Nawiązując do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>23</sup>, należy uznać tę zasadę za podstawowy standard europejski w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Zasadę tę formułuje bardzo wyraźnie art. 167 Konstytucji (zwłaszcza ust. 1 i 4).

W literaturze przedmiotu omówieniu i analizie tej zasady, a także jej praktycznemu stosowaniu poświęcono liczne opracowania<sup>24</sup>. Akcentuje się w nich, że zasada adekwatności stanowi jedynie ogólną normę kierunkową, której odpowiednia realizacja następuje przede wszystkim w procesie stanowienia prawa. Normy prawne nie powinny bowiem nakładać na samorządy zadań, na których wykonanie nie przewidziano dostatecznych środków finansowych. Z zasady

---

<sup>22</sup> O zagadnieniu harmonizacji przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie i zasady finansowania samorządów w skali państw europejskich zob. A. Kostecki, *Harmonizacja regulacji prawnych w zakresie finansowania samorządu lokalnego i regionalnego z wymogami Rady Europy*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Warszawa 2006, *passim*.

<sup>23</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. Nr 124, poz. 607).

<sup>24</sup> Szerzej zob. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; W. Miemieć, *EKST jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 10; J. Oniszczyk, *Zasada samodzielności finansowej gmin w Konstytucji z 1997 r.*, Głosa 1998, nr 10; Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd Terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993; E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 2.



tej nie wynika bezpośrednio, z jakich źródeł powinny one pochodzić. Mogą to być zarówno transfery z budżetu centralnego, jak też przyznawane dodatkowe (udział w VAT) lub zwiększone źródła dochodów własnych (np. podwyższone procentowe udziały w podatkach państwowych). Ustawodawca ma jednak znaczną dowolność w wyborze modelu finansowania określonego zadania (model samofinansowania całkowicie z dochodów własnych bądź uzupełnionych subwencją z budżetu centralnego oraz model dofinansowania zadania przez dotację z budżetu). Dopóki jednak ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, co podkreślił w jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, przysługuje mu daleko idąca swoboda w określaniu źródeł dochodów oraz ich poziomu<sup>25</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, że ocena tego, czy środki są adekwatne do przypisanych zadań, bardzo często może mieć charakter subiektywny, a zatem rozstrzygnięcia co do takiej oceny są bardzo trudne, zwłaszcza w tych sytuacjach, w których brakuje wystarczająco precyzyjnych kryteriów dla wystandaryzowana wykonywania zadań publicznych bądź nie ma powszechnej akceptacji dla wypracowanych kryteriów. Zasadę adekwatności należy wówczas rozumieć jako dyrektywę skierowaną pod adresem prawodawcy, aby w procesie stanowienia prawa zastosować odpowiednie metody i procedury obliczania wielkości środków niezbędnych jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji zadań<sup>26</sup>. Z drugiej strony, aby zasada ta była realna, należy stworzyć odpowiednie gwarancje prawne ochrony uprawnień jednostek samorządu terytorialnego.

Przyczyny i przejawy naruszenia tej zasady zostały dość dobrze rozpoznane na gruncie teoretycznym, są też wskazywane przez organizacje reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego, a także przedstawiciele praktyków-samorządowców. Wśród nich znajdują się takie, które diagnozują czynniki odnoszące się do poziomu dochodów oraz czynniki wpływające na konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków<sup>27</sup>.

Do naruszeń zasady adekwatności dochodzi najczęściej na skutek działań ustawodawcy – niekiedy są one efektem decyzji podejmowanych na szczeblu rządu, a niekiedy są efektem rozstrzygnięć sądowych. Największa odpowiedzialność spoczywa jednak na ustawodawcy w zakresie zapewnienia samorządom właściwej wielkości dochodów oraz stanowienia jasnych i precyzyjnie sformułowanych przepisów, które nie budzą znaczących wątpliwości interpretacyjnych. Należy także podkreślić, że odpowiedzialność jest tym większa, im większa jest skala standaryzacji w zakresie realizacji usług publicznych. Prawodawca zwykły powinien bowiem nie tylko określić standardy, ale też dostosować do nich poziom dochodów.

Możliwości ochrony interesów samorządów w razie naruszenia zasady adekwatności związane są z ich uprawnieniami do podejmowania działań *ex*

<sup>25</sup> Zob. wyrok TK z 31.01.2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1, poz. 7.

<sup>26</sup> Zob. wyroki TK: z 25.03.2003 r., U 10/01, OTK ZU 2003, nr 1, poz. 23; z 8.04.2010 r., P 1/08, OTK ZU 2010, nr 4, poz. 33.

<sup>27</sup> Szerzej zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Ewolucja systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zasada adekwatności środków do zadań*, [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa prof. M. Steca*, Warszawa 2022.

*ante* i *ex post*. Działania *ex ante* wiążą się z wypracowywaniem i wdrażaniem przez ustawodawcę propozycji rozwiązań systemowych, które uwzględniając krytyczną ocenę dotychczasowych rozwiązań, są przedstawiane na gruncie doktryny oraz przez praktyków-samorządowców, a także z zapewnieniem udziału reprezentantów strony samorządowej w procesach legislacyjnych. Negatywnie oceniając dotychczasową praktykę podejmowania rozstrzygnięć w procesach legislacyjnych związanych z tworzeniem prawa samorządowego, należy postulować wzmocnienie instytucjonalnych gwarancji udziału samorządów w pracach legislacyjnych, aby nie dochodziło do sytuacji, w których można omijać w procesie stanowienia prawa etapy konsultowania z przedstawicielami samorządów wszystkich tych rozstrzygnięć, które pośrednio lub bezpośrednio wpływają na ich kondycję finansową. Obecny proces legislacyjny, który jest zdominowany przez stronę rządową, należy ocenić krytycznie. W procesie legislacyjnym należy wykluczyć także tryby, które pomijają konsultacje społeczne, w tym także te, które powinny być przeprowadzone w ramach współpracy z samorządami, a także bardziej skutecznie zabezpieczyć ich udział w procesach legislacyjnych zarówno na etapie prac rządowych, jak i na etapie prac parlamentarnych. Należałoby także przyznać reprezentacji samorządów inicjatywę ustawodawczą.

Podstawowym instrumentem ochronnym w systemie finansów samorządu terytorialnego, mającym charakter następczy, jest ochrona prawna udzielana przez Trybunał Konstytucyjny, co związane jest z kontrolą zgodności z regulacjami konstytucyjnymi ustaw oraz aktów wykonawczych do ustaw na podstawie art. 191 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie zajmował stanowisko w sprawie naruszenia zasady adekwatności w odpowiedzi na wnioski w tej sprawie składane przez jednostki samorządu terytorialnego. Z wyroków Trybunału wynika, że zasada adekwatności ma charakter przede wszystkim ustrojowo-gwarancyjny. Odpowiedniość udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych odnosi się zarówno do ich wydajności finansowej, jak i odpowiedniej formy prawnej. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny zgodności z zasadą adekwatności rozstrzygnięć ustawodawcy, podkreślał jednak wielokrotnie, że należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych<sup>28</sup>. Orzecznictwo TK wskazuje, że obniżenie wysokości dochodu z jednego źródła dochodów albo nałożenie nowych zadań bez dokonania zmian w sposobie finansowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania legislacyjnego, pod warunkiem że inne (dotychczasowe) źródła umożliwiają sfinansowanie zadań. Aby zatem stwierdzić niekonstytucyjność rozwiązań, niezbędne jest wykazanie, że całość dochodów pozyskiwanych ze wszystkich źródeł nie pozwala na efektywną realizację ogółu zadań publicznych nałożonych na samorząd<sup>29</sup>. Należy w pełni się zgodzić z tym stanowiskiem, gdyż byłoby nadmiernym uproszczeniem interpretowanie zasady adekwatności środków do zadań jako bezwzględnego nakazu dokonywania zmian w systemie podziału środków publicznych we wszystkich przypadkach nakładania przez

<sup>28</sup> Stanowisko to podkreślił TK w wyroku z 31.02.2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 1, poz. 7.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 13.07.2011 r., K 10/09, OTK ZU 2011, nr 6, poz. 56.

ustawodawcę nowych zadań. Należy rozważyć bowiem, czy nowe zadania wymagają przyznania samorządom dodatkowych źródeł dochodów, czy też możliwa jest ich realizacja przy wykorzystaniu dotychczasowych zasobów. Może to także oznaczać uruchomienie bodźca dla jednostek samorządu terytorialnego do poszukiwania sposobów efektywniejszego wykorzystywania posiadanych zasobów.

Jak zatem wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, poszerzenie przez ustawodawcę zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają sprawną realizację zadań i jeżeli jednocześnie narzucone powinności nie redukują nadmiernie swobody decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Niezgodność z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji (wskazanymi jako wzorce kontroli konstytucyjności) wystąpiłaby więc wtedy, gdyby mimo podjęcia działań zmierzających do zintensyfikowania efektywnego wykorzystania dotychczasowych źródeł i ich optymalnego wykorzystania (np. przez racjonalizację struktur organizacyjnych, wprowadzenie nowoczesnych technologii, bardziej oszczędne gospodarowanie zasobami) samorząd nie byłby w stanie zrealizować w pełni nowych zadań bez konieczności ograniczenia bądź rezygnacji z realizacji innych zadań o charakterze nieobligatoryjnym (w tym przede wszystkim inwestycji). Należy przy tym pamiętać, że ograniczanie działań o charakterze prorozwojowym nie jest korzystne z punktu widzenia realizacji długofalowych strategii rozwojowych. Dokonując oceny regulacji ustawowych w związku z naruszaniem zasady adekwatności, należy zatem uwzględnić, czy wydatki (sztywne) związane z nowymi zadaniami nie znoszą istoty samodzielności finansowej gminy, sprowadzając ją do pojęcia fasadowego (pozornego). Na wadliwość takich regulacji wskazał bardzo wyraźnie TK<sup>30</sup>, uznając niekonstytucyjność takich regulacji, które nakładają na samorzady obowiązek realizacji zadania, któremu nie towarzyszy odpowiednie zabezpieczenie finansowe. Trybunał uznał, że gdy koszty wykonania zadań, na które samorząd nie ma wpływu, rosną, naruszona jest zasada adekwatności – wskazuje to na stanowienie tzw. prawa pozornego, a główną przyczyną jest brak rzetelnej oceny skutków regulacji.

Istotnym rodzajem gwarancji ochrony interesów jednostek samorządu terytorialnego są także gwarancje związane z wynikającą z art. 165 ust. 2 Konstytucji ochroną sądową samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Obejmują one niewątpliwie także ochronę ich samodzielności finansowej, w tym prawa do odpowiednich dochodów zapewniających realizację zadań publicznych. Możliwość występowania przez samorzady z roszczeniami odszkodowawczymi jest w tej sytuacji sposobem uzyskania od państwa środków niezbędnych do realizacji ustawowo przewidzianych zadań publicznych. Możliwość taką należy zatem powiązać z zasadą adekwatności będącą elementem realizacji zasady samodzielności, w tym samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Należy podkreślić, że Konstytucja nie precyzuje, czy ochrona ta następuje przed sądami powszechnymi, czy administracyjnymi. W teorii i praktyce orzeczniczej występuje wiele rozbieżności zarówno co do możliwości skutecznego kwestionowania przez samorzady np. wysokości transferów z budżetu państwa przekazywanych czy to w formie

<sup>30</sup> Wyrok TK z 20.11.2019 r., K 4/17, OTK ZU 2019, poz. 67.

subwencji, czy dotacji celowych, jak i co do podstawy prawnej sporów. Roszczenie i droga jego dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego są uzależnione zarówno od charakteru prawnego czynności skutkującej naruszeniem ich interesu prawnego, jak też skutków wywołanych przez takie naruszenie, a także rodzaju dochodu, do którego prawo zostało naruszone.

Jednym ze szczególnych przypadków, na który należałoby zwrócić uwagę w związku z sytuacją jednostek samorządu terytorialnego, jest możliwość występowania przez nie z roszczeniem ze względu na tzw. zaniechanie legislacyjne będące źródłem szkody polegającej na niestworzeniu realnego zabezpieczenia wykonania zadań przez samorząd, przy jednoczesnej konieczności ponoszenia zwiększonych wydatków wynikających z przeprowadzanych zmian. Zaniechanie wydania właściwego aktu prawnego może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa dochodzonej w postępowaniu cywilnym. Podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wyznacza art. 417 k.c. Odpowiedzialność ta obejmuje również takie przejawy wykonywania funkcji władczych państwa, które związane są z wadliwą legislacją (zarówno w zakresie czynnym, jak i biernym, obejmuje to zatem także tzw. zaniechanie legislacyjne)<sup>31</sup>. Możemy tu mieć do czynienia z sytuacją, gdy zadania państwa są wykonywane nieprawidłowo, gdyż państwo, nakładając na samorządy obowiązki związane np. z realizacją reformy oświaty, nie przekazuje na ich realizację środków finansowych w odpowiedniej wysokości. Tak zwane zaniechanie legislacyjne może być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

Krytycznie należy ocenić sytuacje, w których ochrona interesów finansowych jednostek samorządu terytorialnego, przez przyznanie im prawa do dochodzenia w postępowaniu sądowym, jest ograniczana przez przepisy szczególne. Przykładowo, pomimo regulacji art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>32</sup>, przewidującej prawo do dochodzenia w postępowaniu sądowym należnej dotacji na zadania zlecone, przepisy ustaw regulujących niektóre z takich dotacji ograniczają to prawo – przewidują np. taki sposób obliczania kwoty dotacji, który abstrahuje od rzeczywistych kosztów ich realizacji. Należy podzielić pogląd, że przepisy takie mogą naruszać konstytucyjną zasadę sądowej ochrony samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego<sup>33</sup>.

W efekcie obecne zabezpieczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, jak i realizacji zasady adekwatności środków do zadań nie są dostatecznie skuteczne, zarówno *ex ante*, jak i *ex post*. Samorząd terytorialny jako forma realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym wymaga wzmocnienia instytucjonalnego – także na poziomie konstytucyjnym. Obecne regulacje konstytucyjne nie gwarantują w dostatecznym

---

<sup>31</sup> Zob. *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2015, s. 1365.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

<sup>33</sup> Szerzej zob. M. Budziarek, *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 10, s. 27 i n.

stopniu właściwej realizacji podstawowych jego cech, które opierają się na idei samodzielności i niezależności działania, także w sferze finansowej.

Podsumowując omawiane, wybrane zakresowo, regulacje konstytucyjne dotyczące finansów publicznych, należy stwierdzić, że Konstytucja przekazuje znaczącą część uprawnień do uregulowania kwestii ustroju finansowego państwa ustawodawcy zwykłemu. Choć jest to uzasadnione koniecznością dostosowania aktualnych regulacji prawnych do dynamicznego rozwoju sytuacji społecznej i gospodarczej, należy zwrócić uwagę na niedostateczne zabezpieczenie na poziomie tych regulacji niezbędnej stabilności w sferze finansów publicznych oraz niewprowadzenie barier powstrzymujących przed dokonywaniem doraźnych, niekiedy przypadkowych zmian w ustawodawstwie zwykłym. Konieczne jest wzmocnienie gwarancji konstytucyjnych zabezpieczających przed deprecjacją budżetów publicznych na rzecz innych, pozakonstytucyjnych form redystrybucji środków publicznych, a także wzmacniających samodzielność finansową samorządów w gospodarowaniu zdecentralizowanymi zasobami środków publicznych. Regulacje konstytucyjne powinny przewidywać gwarancje przejrzystości finansów publicznych, co wzmocniłoby realizację takiej podstawowej wartości konstytucyjnej, jaką jest stabilność fiskalna.

## Public Finance in the Polish Constitution (Reflections are 25 Years of Application of Regulations on Public Budgets)

The Constitution of the Republic of Poland regulates the key principles of the financial system of the state. It imposes obligations on the legislator in the field of financial legislation and introduces restrictions as to the directions and contents of statutory provisions. It should be emphasized that the necessary stability and transparency of public finance is insufficiently secured. It is also necessary to counteract the degradation of the importance of public budgets, especially the state budget. Currently the redistribution of significant amounts of public funds is carried out using non-constitutional forms. It is also necessary to strengthen the constitutional guarantees of financial independence of local government entities and counteract violations of the principle of adequacy of resources to tasks. The large margin of legislator's discretion in shaping the local government income system combined with the lack of definition of their prerogatives to take appropriate actions do not guarantee proper implementation of the principles of adequacy of resources to their tasks.

Słowa kluczowe: konstytucja, budżet, finanse publiczne, rząd, Polska, samorząd terytorialny

Keywords: constitution, budget, public finances, government, Poland, local government

## Bibliografia

- Budziarek M., *Sądowa ochrona prawa jednostki samorządu terytorialnego do dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej*, *Finanse Komunalne* 2019, nr 10
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012
- Drwiło A., *Podstawy finansów i prawa finansowego*, Warszawa 2011
- Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010
- Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003
- Gorgol A., *Równowaga budżetowa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, *PiP* 2014, nr 9
- Hanusz A., *Równowaga budżetowa a zasady prawa*, *PiP* 2015, nr 9
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2015
- Misiąg W. (red.), *Komentarz do ustawy o finansach publicznych*, Warszawa 2019
- Kielina L., *Stabilność fiskalna jako wartość chroniona konstytucyjnie w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2022
- Kieres L., Sowiński R., *Samorząd Terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993
- 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 2
- Kornberger-Sokołowska E., *Ewolucja systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zasada adekwatności środków do zadań*, [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga jubileuszowa prof. M. Steca*, Warszawa 2022
- Kosikowski C., *Gospodarka i finanse w nowej Konstytucji*, *PiP* 1997, nr 11–12
- Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K., *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Białystok 2018
- Miemiec W., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, *Samorząd Terytorialny* 1997, nr 10
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005
- Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006
- Niezgoda A., *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Warszawa 2012
- Nowak-Far A., *Zadaniowe powiązanie budżetu państwa z budżetem ogólnym UE*, *Kontrola Państwowa* 2021
- Oniszczyk J., *Zasada samodzielności finansowej gmin w Konstytucji z 1997 r.*, *Głosa* 1998
- Salachny J. (red.), *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa*, Gdańsk 2014
- Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001