

Rozdział I. Status prawno-finansowy dotacji udzielanych z budżetu JST organizacjom pozarządowym

1. Budżet JST jako plan finansowy

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że budżetem JST jest plan finansowy obejmujący zestawienie planowanych dochodów i wydatków państwa lub innego podmiotu publicznego, ujętych w odpowiednim stopniu szczegółowości i w określonym przedziale czasowym obejmującym okres nie dłuższy niż rok kalendarzowy¹. O szczególnym charakterze takiego budżetu, na tle innych planów rocznych przyjmowanych przez JST, takich jak plany gospodarcze czy roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, przesądza jego konstrukcja, przewidziany w nim zakres regulacji, forma jego uchwalenia i akceptacji sprawozdania z jego realizacji oraz zakres przedmiotowo-podmiotowy uchwały budżetowej. Ostateczny kształt budżetu wynika z możliwości finansowych konkretnej jednostki samorządu terytorialnego, rozumianych jako zdolność do dalszego zadłużania się oraz obsługi starych zobowiązań². Powszechnie uznaje się, że uchwała budżetowa, z uwagi na swoją rangę oraz fakt, że jej uchwalenie, rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania z jej wykonania oraz dla czynności faktycznej i prawnej wymaga udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu JST, wiąże organy JST i jest wynikiem kompromisu politycznego pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym a grupami interesów i mieszkańcami³. Struktura dochodów budżetów poszczególnych szczebli JST, określona między innymi w art. 5 ust. 2 i 3 FinPublU oraz w art. 4–6 DochSamTerytU, pokazuje, że większość tych dochodów to daniny publicznoprawne o charakterze przymusowym, jednostronnym

¹ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 15. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 49.

² Por. art. 169 i art. 170 FinPublU obowiązujące na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z 27.8.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) do 31.12.2013 r. oraz art. 243 FinPublU.

³ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu*, *op.cit.*, s. 15.

i bezzwrotnym oraz nieekwiwalentnym i nieodpłatnym⁴. Wydatki budżetu JST nie mają dowolnego przeznaczenia. Artykuł 6 FinPublU określa, że środki publiczne są przeznaczone na wydatki publiczne oraz na rozchody budżetu JST. Dopełnieniem tej regulacji jest art. 216 ust. 2, który mówi, że wydatki publiczne służą realizacji zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności zadań własnych, zadań z zakresu administracji rządowej zleconych JST, innych zadań zleconych ustawami JST, zadań przejętych przez JST do realizacji na drodze umów lub porozumień, zadań realizowanych wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, udzielaniu pomocy rzeczowej lub finansowej innym JST (określonej odrębną uchwałą przez organ stanowiący JST), a także programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 FinPublU. Katalog przeznaczenia wydatków budżetu JST, wynikający z art. 216 ust. 2 FinPublU, nie jest jednak zamknięty, można zatem za przedstawicielami literatury sformułować pogląd, że lista ta jest otwarta specjalnie po to, żeby pokazać, że wydatki budżetu JST bez względu na sposób ich realizacji i transferu środków służą realizacji zadań publicznych własnych lub cudzych (zadania zlecone, pomoc finansowa)⁵.

Budżet jest nie tylko narzędziem rocznego zarządzania całością dochodów i wydatków JST, ale również w obszarze wydatków, aktem władztwa finansowego stanowiącego element władztwa publicznego⁶. Władztwo finansowe jest częścią władztwa publicznego polegającego na tym, że organy władzy publicznej realizują zadania przy zastosowaniu różnych metod i środków prawnych. Władztwo finansowe wyróżnia się tym, że dotyczy gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków w sferze gospodarki finansowej JST przez organy do tego uprawnione⁷. Polega na tym, że organy JST na podstawie i w granicach wyznaczonych przez prawo (art. 7 Konst) stosują środki prawne i władztwo z zakresu prawa prywatnego, karnego, administracyjnego, gospodarczego, podatkowego, finansowego, ubezpieczeń społecznych, a także postępowań egzekucyjnego i wykonawczego, żeby wykonać zadania samorządowe i uzyskać dochody na ich realizację⁸. Jeśli JST nie uzyska wystarczających dochodów w ramach władztwa finansowego, jej organy nie będą zwolnione z obowiązku realizacji zadań publicznych. Władztwo finansowe związane jest również z podejmowaniem uchwał budżetowych, podatkowych, dotyczących opłat lokalnych czy umarzania należności cywilnoprawnych⁹. Istota władztwa terytorialnego to samodzielne wykonywanie we własnym imieniu i na własny rachunek wszystkich zadań publicznych przewidzianych ustawami. Sytuacja odwrotna, czyli brak władztwa finansowego, prowadzi do fasadowości samorządu terytorialnego¹⁰. Można powiedzieć, że władztwo finansowe wytycza granicę samodzielności finansowej JST.

⁴ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu*, *op.cit.*, s. 15. L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1976, s. 164. H. Reniger, *Dochody państwowe*, Warszawa 1955, s. 10.

⁵ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu*, *op.cit.*, s. 15. A. Borodo, *Samorząd terytorialny – system prawnofinansowy*, Warszawa 2006, s. 242.

⁶ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu*, *op.cit.*, s. 15. A. Borodo, *Samorząd terytorialny*, *op.cit.*, s. 65.

⁷ A. Borodo, *Samorząd terytorialny*, *op.cit.*, s. 65. H. Kuzińska, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 130. A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1997, s. 65 i nast.

⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny*, *op.cit.*, s. 65.

⁹ *Ibidem*, s. 65–66.

¹⁰ A. Borodo, *Samorząd terytorialny*, *op.cit.*, s. 66.

Samodzielność finansową JST można rozpatrywać na różnych płaszczyznach. *Borodo* oraz *Glumińska-Pawlic* utożsamiają to pojęcie z prawem tych jednostek do samodzielniego prowadzenia gospodarki finansowej w ramach wyznaczonych przez Konst i ustawy¹¹. Samodzielność finansowa wynikałaby zatem z przekazania na drodze ustawowej JST odpowiednich podatków oraz innych środków własnych adekwatnych do wyznaczonych jej zadań oraz z jedynie uzupełniającej funkcji państwowych dotacji celowych jako źródła dochodów. O samodzielności finansowej przesądza też prawo do wydawania przepisów miejscowych, w tym aktów prawa miejscowego, uchwalania i dokonywania zmian w budżecie, samodzielnego decydowania w granicach ustawowych o wielkości długu i spłaty zobowiązań, zaciągania pożyczek i kredytów czy emisji obligacji¹². *Sawicka* wskazuje, że samodzielność finansowa jest tylko jednym z rodzajów samodzielności JST, a w szerszym ujęciu przesądza np. o statusie publicznoprawnym JST¹³. Autorka podkreśla, że samodzielność JST wynika z ustawowego określenia źródeł dochodów wpływających do ich budżetu, a w szczególności decyduje o niej możliwość określania wielkości dochodów oraz wskazywania nowych dochodów w granicach obowiązującego prawa¹⁴. Ważnym aspektem samodzielności finansowej zdaniem *Sawickiej* jest przyznanie kompetencji organom JST do podejmowania decyzji o wydatkowaniu dochodów budżetowych na cele publiczne¹⁵. Granice samodzielności finansowej wyznaczają: zakres budżetu (rozumianego jako plan roczny dochodów i wydatków) oraz kompetencje organów JST w zakresie kształtowania, w granicach ustawowych, wysokości i źródeł dochodów oraz dysponowania nimi¹⁶.

Jak wskazuje *Glumińska-Pawlic*, samodzielność JST w obszarze gromadzenia dochodów przejawia się nie tylko w ocenie wielkości wpływów z poszczególnych źródeł i możliwości określania stawek podatkowych czy stosowania ulg w spłacie należności budżetowych, ale także w prawie do prowadzenia aktywnej polityki finansowej, w tym zaciągania zobowiązań oraz dochodzenia należności w trybie EgzAdmU wraz z odsetkami za zwłokę¹⁷. O poziomie dochodów budżetowych decyduje również, jak podkreśla autorka, strategia gospodarowania majątkiem i prawo czerpania z niego dochodów, ponieważ podział dochodów publicznych – zwłaszcza podatków – pomiędzy państwo a samorząd terytorialny musi nawiązywać do ich zadań, czyli też do kosztów wykonywania tych zadań¹⁸. Redystrybucja wpływów podatkowych za pomocą dotacji i subwencji nie powinna zastępować zasadniczego podziału źródeł podatkowych, może jedynie służyć wsparciu słabszych ekonomicznie jednostek i realizacji państwowej polityki wpływu na działalność poszczególnych wspólnot terytorialnych.

¹¹ *J. Glumińska-Pawlic*, Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – studium finansowo-prawne, Katowice 2003, s. 59 i nast. *A. Borodo*, Samorząd terytorialny, *op.cit.*, s. 66.

¹² *J. Glumińska-Pawlic*, Samodzielność finansowa, *op.cit.*, s. 39 i nast. *A. Borodo*, Samorząd terytorialny, *op.cit.*, s. 66.

¹³ *J. Glumińska-Pawlic*, *K. Sawicka*, Budżet jednostki samorządu, *op.cit.*, s. 20.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *J. Glumińska-Pawlic*, Samodzielność finansowa, *op.cit.*, s. 135 i nast.

¹⁸ *Ibidem*.

Warto zwrócić uwagę, że JST uzyskuje samodzielność w zdobywaniu własnych środków finansowych dopiero wraz z prawem samoistnego obciążania źródeł podatkowych przydzielonych wyłącznie do jej dyspozycji (tzw. samorządowych podatków samoistnych lub dodatków do podatków państwowych)¹⁹. Z kolei jej samodzielność finansowa w zakresie kreowania wydatków jest definiowana w literaturze jako prawo do samodzielnego działania, podejmowania decyzji o przeznaczeniu środków budżetowych „w granicach ustaw”, które mogą ją wprost ograniczyć, a nie jedynie „z upoważnienia ustawowego”. Jest to zatem aspekt samodzielności faktycznej w zakresie zarządzania i można domniemywać, że JST wolno w tym obszarze robić to, czego nie zabraniają jej ustawy²⁰. Trafny wydaje się również pogląd, że gdy organ stanowiący JST uchwała stronę wydatkową budżetu, następuje nie tylko ustrojowy akt skonkretyzowania potrzeb, ale też tworzy się nowa hierarchia wydatków na dany rok budżetowy²¹. Samodzielność finansowa JST przejawia się więc w uprawnieniu jej organów do ustalania hierarchii potrzeb i wyboru form ich finansowania, z uwzględnieniem koniecznych zadań i wydatków obligatoryjnych²².

Samodzielność JST przejawia się też w prawie decydowania o rozdzieleniu środków finansowych pomiędzy zadania bieżące i inwestycyjne²³. Organy JST mogą również samodzielnie decydować o przyznawaniu dotacji z budżetu oraz o wyborze podmiotu dotowanego²⁴. Mogą także udzielać pożyczek z budżetu lub udzielać poręczeń i gwarancji, również podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku²⁵. Do instytucji prawnych samodzielności można zaliczyć prawo wyboru formy i sposobu wydatkowania środków²⁶. Jednostka samorządu terytorialnego może finansować określone zadanie bezpośrednio z budżetu, poprzez własną jednostkę organizacyjną lub też zlecić je do wykonania podmiotowi należącemu do sektora finansów publicznych bądź spoza tego sektora²⁷. Wydatki te mogą być realizowane ze środków własnych, a w przypadku ich braku – z przychodów, w tym zwrotnych, o których pozyskiwaniu decydują samodzielnie organy JST²⁸. Samodzielność JST, w tym samodzielność finansowa, podlega ograniczeniom. Wskazuje na to orzecznictwo TK, podkreślające, że istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie jest samodzielność, która nie może być zniesiona ani w całości, ani w części przesądzającej o jej istocie, co oczywiście nie wyklucza możliwości jej ograniczania w ustawach²⁹. Na przykład realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ma restrykcje finansowe, przekazane dotacje należy bowiem wykorzystać zgodnie z przeznaczeniem. W takim przypadku samodzielność finansową JST w wydatkowaniu środków określają

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 171.

²¹ *Ibidem*, s. 176 i nast.

²² *Ibidem*, s. 177 i nast.

²³ *Ibidem*, s. 177–178.

²⁴ *Ibidem*, s. 177–179.

²⁵ *Ibidem*, s. 177–179. Por. art. 94 FinPublU oraz art. 5 ust. 8 PożPubWolontU.

²⁶ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa*, *op.cit.*, s. 177 i nast.

²⁷ *Ibidem*, s. 177–179.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Por. wyrok TK z 4.5.1998 r., K.38/97, OTK ZU 1998 Nr 3, poz. 31; orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K.1/96, OTK 1996 Nr 5, poz. 38; wyrok z 15.12.1997 r. K.13/97, OTK ZU 1997 Nr 5–6, poz. 69.

przepisy prawa materialnego – ustawy wskazujące przeznaczenie w budżecie dochodów z określonych źródeł na ustawowo określone wydatki stanowiące katalog zamknięty³⁰.

Budżet jednostek samorządu terytorialnego stanowi zatem zewnętrzny przejaw ich władztwa finansowego i samodzielności finansowej. Zgodnie z brzmieniem legalnej definicji zawartej w art. 211 ust. 1 FinPublU budżet jest rocznym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów JST. Stanowi najważniejszy dokument planistyczny i jest podstawą gospodarki finansowej JST w danym roku. Ustawa o finansach publicznych nie definiuje pojęcia gospodarki finansowej, niektórzy przedstawiciele doktryny prawa finansowego wiążą jednak to pojęcie z realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu, a także z podejmowaniem w tym zakresie uchwał i zarządzeń oraz zaciąganiem zobowiązań na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego³¹. Organy JST w ramach władztwa finansowego nie mogą definiować strony dochodowej budżetu dowolnie, lecz zgodnie z art. 167 Konst, według którego źródła dochodów JST określa ustawa. Wyrażona w art. 165 ust. 2 Konst samodzielność JST nie ma zatem charakteru zupełnego, a jednym z jej ograniczeń jest konieczność wskazania źródeł dochodów w ustawie. Ustawowe określenie źródeł dochodów JST stanowi, zdaniem TK, istotną gwarancję ich samodzielności³². Nie przekreśla to jednak zasady samodzielności w określaniu wielkości dochodów z podatków i opłat oraz kreowania takich dochodów w granicach wyznaczonych przez ustawy.

Normy Konstytucji RP dotyczące dochodów nie definiują precyzyjnie, na jakie zadania są one przeznaczone. Jednakże art. 167 ust. 1 Konst wskazuje jednoznacznie, że JST mają zagwarantowany udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dyspozycja tego przepisu wskazuje zatem, że dochody publiczne powinny być wydatkowane z budżetu JST na realizację zadań publicznych. Argumentem przemawiającym za zasadnością takiego twierdzenia jest dyspozycja art. 167 ust. 4 Konst wskazująca, że zmiana zakresu zadań i kompetencji JST następuje wraz z analogicznymi zmianami w podziale dochodów publicznych. Wynika z tego, że w świetle Konstytucji RP dochody budżetowe mają służyć realizacji zadań publicznych. Stanowisko to potwierdza również TK w orzecznictwie dotyczącym art. 163 Konst, w myśl którego samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Na przykład w jednym z wyroków TK wskazał, że sprawy należące do zakresu działania gminy mają mieć publiczny charakter w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych. O publicznym charakterze działań gminy przesądza zatem cel działania – zaspokajanie zbiorowej potrzeby wspólnoty samorządowej, a nie spraw prywatnych, leżących w jednostkowym interesie poszczególnych osób fizycznych lub prawnych³³.

³⁰ Por. art. 20d DrPublU oraz art. 400a w zw. z art. 402 i 403 PrOchrŚrod.

³¹ W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*. Przewodnik, Warszawa 1996, s. 277–281.

³² Por. wyrok TK z 31 maja 2005 r., K.27/2004, OTK ZU 2005 Nr 54, poz. 54.

³³ Por. wyrok TK z 7.12.2005 r., K. 3/2005, OTK ZU 2005 Nr 111A, poz. 131; W.10/93, OTK 1994 Nr 2, poz. 46.

Konstytucja RP określa stronę wydatkową budżetu, stwierdzając jedynie, że dochody powinny być przeznaczone na zadania publiczne. Artykuł 216 Konst wskazuje, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie.

2. Charakterystyka zadań JST

W literaturze przyjmuje się, że zadanie to czynność, którą dany podmiot może lub powinien podjąć w określonych okolicznościach, kompetencja natomiast to prawna forma realizacji zadania, upoważnienie do pewnych czynności, moc prawna, poprzez którą JST może lub powinna zrealizować swoje powinności w całości lub w części. Z kolei pojęcie zakresu działania obejmuje zarówno zadania, jak i kompetencje wraz z środkami służącymi ich realizacji³⁴. Konstytucja RP w art. 163 wprowadziła zasadę domniemania właściwości rzeczowej samorządu terytorialnego w zakresie wszystkich zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję RP lub ustawy do właściwości innych organów władz publicznych³⁵. Z tej generalnej zasady ustawodawca wyprowadza w art. 166 Konst RP podział zadań na zadania własne – służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i wykonywane przez JST – i zadania zlecone ustawą JST, wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. Ustawa przekazująca zadanie publiczne JST do realizacji określa tryb przekazania zadania oraz sposób wykonania tego zadania.

Według stanowiska TK z tej konstytucyjnej normy wynika, że JST mogą wykonywać zlecone zadania publiczne, pod warunkiem że spełnią zasadniczy wymóg prawny, jakim jest określenie w ustawie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadania publicznego³⁶. Przyjmuje się, że treść zadań zleconych jest i pozostaje państwowa, a tryb przekazywania i sposób ich wykonywania określają ustawy kompetencyjne i ustawy szczególne³⁷. Jak wskazuje *Glumińska-Pawlic*, z tego, że Konstytucja RP utrzymuje podział na zadania własne i zlecone, umożliwiając zlecenie zadań na rzecz JST i nie przewidując możliwości odwrotnej, wynika, że można uszczuplać zadania i kompetencje administracji rządowej, nie można zaś odejmować ich administracji samorządowej³⁸. Skoro zadania zlecone pozostają „państwowe”, JST, wykonując je, nie realizują samodzielności finansowej, jest to bowiem jedynie powierzona im działalność i władztwo państwowe wykonywane w imieniu administracji rządowej³⁹.

Zaakceptowanie podziału zadań na własne i zlecone nie tylko pociąga za sobą konsekwencje natury prawno-ustrojowej, ale też wprost oddziałuje na sferę finansów samorządu. Finanse te – zwłaszcza w zakresie źródeł dochodów – dzielą się na samorządowe i państwowe⁴⁰. Sposób finansowania zadań własnych i zleconych jest odmienny: zadania

³⁴ *J. Glumińska-Pawlic*, Samodzielność finansowa, *op.cit.*, s. 24–25.

³⁵ *Ibidem*, s. 25.

³⁶ Por. wyrok TK z 13.1.1998 r., K 5/97, OTK ZU 1998 Nr 1, poz. 3.

³⁷ *J. Glumińska-Pawlic*, Samodzielność finansowa, *op.cit.*, s. 24–25.

³⁸ *Ibidem*, s. 25.

³⁹ *Ibidem*, s. 25.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 26.

własne finansowane są z dochodów własnych oraz z subwencji ogólnej, a zadania zlecone – z dotacji celowych przekazywanych przez administrację rządową z budżetu państwa⁴¹. Zlecenie zadania zawsze musi wiązać się z zapewnieniem środków finansowych jednostce samorządowej, która je realizuje. Z kolei zadania wskazane w art. 166 Konst służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej są zadaniami własnymi JST.

Artykuł 7 SamGminU uzupełnia, zdaniem *Borodo*, tę normę konstytucyjną⁴². Przepis ten stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W ust. 1 tego artykułu wymienionych jest 20 kategorii zadań własnych gmin. Wśród nich można wyodrębnić zadania infrastrukturalne, takie jak wodociągi, zaopatrzenie w wodę, ład przestrzenny, budownictwo, sprawy dróg, ulic, mostów placów, organizacji ruchu drogowego, działalności w zakresie telekomunikacji. Inną grupę stanowią zadania społeczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej bezpośrednio na drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych zgodnie z definicją wynikającą z art. 1 ust. 2 GospKomU⁴³. Przy założeniu, że GospKomU stanowi ustawę szczególną wobec SamGminU, z art. 1 ust. 1 tej ustawy wynika, że zadaniem własnym JST jest takie zadanie, które nie tylko służy zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, lecz także – zgodnie z art. 1 ust. 2 GospKomU – jego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności na drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Oznacza to, że jeśli gmina lub województwo wykona zadanie samorządowe wykraczające poza sferę użyteczności publicznej, w rozumieniu art. 10 GospKomU nie będzie to zadanie własne. Tylko bowiem zadanie publiczne można zaliczyć do kategorii zadań o charakterze użyteczności publicznej, to znaczy takich, które w odniesieniu do gminy polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej⁴⁴.

Do grupy zadań własnych o charakterze społecznym należą zadania z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej, transportu lokalnego, edukacji publicznej, polityki prorodzinnej. Kolejna grupa zadań własnych to zadania z zakresu ochrony środowiska i porządku publicznego, w tym utrzymania zieleni i cmentarzy. Następna grupa dotyczy infrastruktury gospodarczej, w tym targowisk i hal targowych, utrzymania gminnych obiektów administracyjnych i obiektów użyteczności publicznej. Kolejna grupa to zadania w sferze kultury, kultury fizycznej i turystyki oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Do innych zadań własnych należy szeroko rozumiana promocja gmin oraz wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, tworzenie warunków i współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz współpraca ze społecznościami innych państw.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Por. art. 7 SamGminU oraz art. 2; art. 4 SamPowiatU; art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 14 ust. 1 SamWojU z 5.6.1998 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

⁴³ Por. art. 7 SamGminU z 8.3.1990 r. oraz art. 1 ust. 1 i 2 GospKomU z 20.12.1996 r.

⁴⁴ Por. wyrok NSA z 6.12.2000 r., I SA/Gd 1977/99, OwSS 2001 Nr 2, poz. 63.

Katalog zadań własnych gminy określony w art. 7 SamGminU ma charakter otwarty, w przeciwieństwie do katalogu zadań własnych powiatu i województwa⁴⁵. Gminy mogą zatem przejmować nowe zadania własne, jeżeli tylko posiadają odpowiednie środki finansowe, a ich organy porozumiały się w sprawie takiego działania. Upoważnienie w tym zakresie wynika w świetle orzecznictwa TK wprost z art. 16 ust. 2 Konst⁴⁶, zasada ta nie przekłada się jednak w ocenie TK na jej absolutny wymiar. O ile bowiem samorząd może działać wszędzie, gdzie uzna to za stosowne, przyjmując za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych, o tyle ustawodawca może dojść do wniosku, że ze względu na wagę sprawy i jej ogólnopaństwowe znaczenie niektóre problemy (np. z zakresu ochrony środowiska) powinny należeć do kompetencji organów administracji rządowej, aby można było prowadzić w tym zakresie jednolitą politykę w skali państwa⁴⁷. Nie wyłącza to jednak kompetencji organów samorządu w zakresach, których ustawy nie zastrzegają na rzecz organów administracji rządowej⁴⁸. Upoważnienie do przejmowania przez gminy nowych zadań własnych znajduje potwierdzenie w art. 6 ust. 1 i 2 SamGminU. Zgodnie z tym przepisem do zakresu działania gminy, a więc również do jej właściwości rzeczowej, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeśli zatem przepisy ustaw nie stanowią inaczej, rozstrzyganie we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym należy do gminy. Regulację tę można uznać za domniemanie kompetencji w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, na rzecz gminy. Uzupełnieniem tego domniemania jest katalog spraw należących do zadań własnych zamieszczony w art. 7 ust. 1 SamGminU⁴⁹. Do warunków przejmowania nowych zadań własnych przez gminy dodać należy wymóg, na który zwraca uwagę orzecznictwo sądowe, że gmina może rozstrzygać tylko w tych sprawach, które mają charakter publiczny, znaczenie lokalne i nie zostały zastrzeżone na rzecz innych podmiotów, a ponadto nie ma zastrzeżenia ustawowego, że rozstrzyganie w danej sprawie nie należy do gminy, ale do innego podmiotu⁵⁰.

Ważne

Władze gminy, w przeciwieństwie do organów powiatu i województwa, mogą przejmować nowe zadania własne pod warunkiem upoważnienia wynikającego z odrębnych przepisów.

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia zadań własnych gminy pozostaje dyspozycja art. 7 ust. 2 SamGminU. Według niej tylko ustawy mogą określać, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Jest to zagadnienie ważne, jeśli bowiem zadanie własne gminy jest obowiązkowe, to na gminie i jej organach ciąży obowiązek określenia

⁴⁵ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa*, *op.cit.*, s. 31–34.

⁴⁶ Por. wyrok TK z 6.6.2006 r., K.23/2005, OTK ZU 2006 Nr 6A, poz. 62.

⁴⁷ Por. uzasadnienie orzeczenia TK z 28.6.1994 r., K.14/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 13.

⁴⁸ Por. wyrok TK z 28.6.1994 r., K.14/93, OTK 1994 Nr 1, poz. 13.

⁴⁹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 7.12.2010 r., IV SA GL 355/2010. Baza – orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵⁰ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24.6.2008 r., II SA Bd 346/2008. Baza – orzeczenia.nsa.gov.pl.

w budżecie wydatków koniecznych do jego realizacji⁵¹. Skoro zadanie obowiązkowe rodzi konieczność zaplanowania wydatków w budżecie, należy przyjąć, że gmina nie może nawet poprzez działania swoich organów zwolnić się z jego wykonywania. Co więcej, w literaturze dominuje pogląd, że gmina nie może zwolnić się z obowiązku ani zrezygnować z wykonania zadania własnego o charakterze obowiązkowym, które zostało na nią nałożone na drodze ustawowej, nawet jeśli przekaze je do realizacji innym podmiotom, w tym podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nieangażującym w celu osiągnięcia zysku⁵². Gmina w zakresie realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym postrzegana może być wręcz jako właściciel zadania własnego i ma tym samym prawo i obowiązek podejmowania wszelkich działań służących jego prawidłowej realizacji. Jedyne ograniczenie w zakresie wykonywania i wyboru metody realizacji zadania wynika z dyspozycji art. 7 Konst. Zakres samodzielności JST w zakresie decydowania o sposobie realizacji zadania ogranicza tylko konstytucyjna zasada legalizmu⁵³.

Kolejną kwestią jest przekazywanie gminie nowych zadań własnych na drodze ustawy. W myśl art. 7 ust. 3 SamGminU gminie należy zapewnić środki finansowe na realizację zadań własnych poprzez zwiększenie dochodów własnych gminy lub subwencje. Gmina powinna otrzymać środki według zasad i w terminach określonych w ustawie nakładającej na nią nowe zadania własne. W przypadku niedotrzymania terminów ustawowych przekazania środków gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. Zwiększenie dochodów własnych nie może być jednak interpretowane jako obowiązek utrzymywania stałej wysokości dochodów. W orzecznictwie TK ukształtował się pogląd, że każdorazowe zmniejszenie dochodów określonych w ustawie na realizację nowych zadań własnych gmin nałożonych ustawą wymaga oceny współmierności tego ograniczenia w stosunku do zakresu zadań przekazanych (przy zachowaniu zasady proporcjonalności i ewentualnym naruszeniu zasady równości). Naruszenie zasady równości zachodzi tylko wtedy, kiedy spełnione są łącznie dwie przesłanki: zróżnicowanie sytuacji prawnej dotyczy podobnych podmiotów oraz zróżnicowanie to ma charakter dyskryminacyjny⁵⁴.

Kolejną kategorię zadań gminy stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nałożone na gminę poprzez ustawę. Stosownie do treści art. 8 ust. 3 SamGminU, gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków na realizację zadań zleconych określają ustawy nakładające na gminy obowiązek wykonywania zadań zleconych. W przypadku niedotrzymania terminów przekazania środków gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. Skoro gmina realizuje zadania, których nie jest właścicielem, a na których przekazanie na drodze ustawy nie ma wpływu, powinna otrzymać środki w wysokości niezbędnej dla całościowego i odpowiedniego wykonania

⁵¹ Por. uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z 29.3.1996 r., Nr IX/74/96, OwSS 1996 Nr 3, poz. 112.

⁵² J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa*, *op.cit.*, s. 29.

⁵³ Por. wyrok NSA z 12.10.2007 r., I OSK 1237/2007. Baza-orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵⁴ Por. wyrok TK z 3.9.1996 r., K.10/96, OTK ZU 1996 Nr 4, poz. 33; wyrok z 24.3.1998 r., K.40/97, OTK ZU 1998 Nr 2, poz. 12; wyrok TK z 29.2.2000 r., K.31/98, OTK ZU 2000 Nr 1, poz. 6.

zadania w terminach umożliwiającym jego właściwą realizację⁵⁵. Wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w świetle art. 8 SamGminU oraz w świetle opinii sądów nie wymaga przekazania na rzecz gminy żadnych innych składników majątkowych poza środkami umożliwiającymi właściwą realizację zadania⁵⁶. Poza tym, że gminie wykonującej zadanie zlecone powinny zostać zapewnione środki z budżetu państwa, zobowiązania powstałe w trakcie realizacji przez nią zadań z zakresu administracji rządowej nie są jej zobowiązaniami, lecz zobowiązaniem Skarbu Państwa⁵⁷. W zakresie realizacji zadania zleconego gminie przysługuje również droga sądowa przeciwko Skarbowi Państwa o należne jej świadczenie z tytułu dotacji celowej w zakresie, w jakim zostało ono ustalone niezgodnie z prawem lub przyjętymi zasadami jej obliczenia⁵⁸.

Pojawia się problem, czy gmina może przekazać zlecone jej zadanie innemu podmiotowi, w tym nienależącemu do sektora finansów publicznych i nie działającemu w celu osiągnięcia zysku. W orzecznictwie zakwestionowano jedynie sytuację, w której gmina przekazuje poza swoją strukturę zadania zlecone realizowane na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej. Podano argument, że porozumienie wyraźnie określa przekazywane zadanie, a stronie samorządowej wyznacza rolę wykonawcy. Wyłącza to zatem w ocenie sądu możliwość dalszego przekazywania zadań administracji rządowej przez gminę podmiotom spoza jej struktury organizacyjnej⁵⁹.

To stanowisko sądu nie odnosi się jednak do kwestii legalności dalszego przekazywania przez gminę zadań zleconych jej na drodze ustawy. Dotychczasowa linia orzecznicza sądów administracyjnych i kolegiów regionalnych izb obrachunkowych była przeciwna takiemu pogładowi. Pod uwagę brano dyspozycję art. 221 ust. 1 FinPublU, którego wykładnia językowa skutkowałą interpretacją, że przedmiotem zlecenia i dotowania mogą być jedynie cele publiczne związane z realizacją zadań JST, a więc zadania własne⁶⁰. Przy zastosowaniu dominującej w orzecznictwie wykładni art. 221 ust. 1 FinPublU, za niedopuszczalne uznaje się przekazywanie zadań administracji rządowej przez gminę podmiotom spoza jej struktury, w tym organizacjom pozarządowym.

Jednakże przy założeniu, że prawodawca działa racjonalnie i zna system prawny, który tworzy, można przedstawić odmienną wykładnię art. 221 ust. 1 FinPublU i przyjąć, że mówiąc o celach publicznych związanych z realizacją zadań JST, ustawodawca miał na uwadze nie tylko zadania własne, lecz także wszystkie zadania JST, również zlecone. Przy takiej wykładni i przy dopuszczeniu szerokiego przedmiotu możliwego zlecenia zadań publicznych legalna jest sytuacja, w której samorząd terytorialny przekazuje podmiotom spoza gminy czy innego szczebla JST zadania administracji rządowej przypisane

⁵⁵ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5.6.2001 r., I Aca 1484/2000, „Prawo Gospodarcze” 2002 Nr 7–8, s. 91.

⁵⁶ Por. wyrok NSA z 15.11.1995 r., I SA 1394/94, ONSA 1996 Nr 4, poz. 173.

⁵⁷ Por. wyrok SN z 21.11.2003 r., II CK 267/2002. Niepublikowany – Lex Polonica Nr 3049745.

⁵⁸ Por. postanowienie SN z 19.3.1999 r., II CKN 984/98. Biuletyn SN 1999 Nr 6, s. 11.

⁵⁹ Por. wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi z 27.9.1994 r., SA/Ł 1907/94, ONSA 1995 Nr 4, poz. 162.

⁶⁰ Por. wyrok WSA w Opolu z 29.6.2010 r., I SA/Op 259/2010 – niepublikowany, Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 27.10.2010 r. Nr 272/K/10. Publikacja: www.warszawa.rio.gov.pl/bip.