

**Część 1. Podstawowe rozwiązania prawne
w zakresie finansów publicznych oraz
odpowiedzialności za naruszenie
dyscypliny finansów publicznych**

Krystyna Sawicka

Rozdział I. Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na tle odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych

1. Wprowadzenie

Istnienie i funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest elementem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawa opartego na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu (praworządności) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten formułuje dwie powiązane ze sobą zasady:

- 1) legalności (działanie na podstawie prawa) oraz
- 2) praworządności (działanie w granicach prawa, przestrzeganie prawa)¹.

Działania organów władzy publicznej są ustalone przez prawo. Powinna być zawarta w nim podstawa działania i wyznaczone granice działania. Podstawa prawna oznacza, że każde działanie organów władzy publicznej powinno być oparte na upoważnieniu wynikającym z normy ustawowej do podjęcia działania danego rodzaju, w określonych warunkach i w określonej formie. Poza tym wszystkie działania organów władzy publicznej muszą mieścić się w granicach prawa.

Oznacza to, że w każdym przypadku, gdy upoważnienie do działania dane przez normę ustawową dopuszcza pewien zakres samodzielności organu władzy publicznej, to może on z tej samodzielności korzystać w granicach prawa. Jest to więc samodzielność

¹ Zob. *P. Sarnecki (red.)*, Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 1999, s. 30.

związana zawsze normami prawa, jak również zasadami oraz wartościami prawa². W demokratycznym państwie prawnym organy władzy publicznej są obowiązane w swej działalności do przestrzegania prawa i postępowania zgodnie z jego przepisami i nie mogą działać, jeżeli ustawa ich do tego nie upoważnia.

Samorząd tworzą te grupy społeczne i ich reprezentacje, które zostały powołane przez przepisy prawa w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych³. Przy czym nie jest konieczne, aby samorząd wszystkie swoje zadania wykonywał w formach władczych. Grupy społeczne i wyłonione przez nie organy działające jako samorząd są podmiotami zaliczanymi do prawa publicznego.

Do istotnych cech samorządu zalicza się⁴:

- 1) zabezpieczenie, określonym grupom społecznym i wyłoniomym przez nie organom, prawa do zarządzania swoimi sprawami,
- 2) obligatoryjne z mocy ustawy uczestnictwo w samorządzie,
- 3) wykonywanie zadań należących do administracji publicznej (zadań publicznych),
- 4) samodzielne zarządzanie swoimi sprawami (decentralizacja).

Ingerencja nadzorcza w działalność samorządu dopuszczalna jest wyłącznie w formach przewidzianych ustawą i nienaruszających samodzielności wspólnoty samorządowej.

Samorząd terytorialny – prawo i zadania

Podstawą wyodrębnienia samorządu terytorialnego jest więź terytorialna – miejsce zamieszkania członków samorządu na określonym terenie. Samorząd terytorialny jest instytucją gwarantowaną konstytucyjnie. Ustawa zasadnicza przewiduje istnienie różnych JST, nadając jednocześnie gminie status jednostki podstawowej – SamGminU. Pozostałe JST są określone przez SamPowU i SamWojU.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne, korzystając ze swoich praw podmiotowych publicznych i majątkowych, a także z wszystkich instrumentów prawnych, które ustawodawca przyznaje organom samorządowym i które w większości są właściwe organom administracji rządowej⁵. Zadania przypisane samorządowi terytorialnemu mają charakter publiczny w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych (zob. uchw. TK z 27.9.1994 r., W 10/93). Wykonywanie zadań publicznych wymaga wyposażenia samorządu terytorialnego nie tylko w odpowiednie kompetencje, ale i adekwatne do tych zadań zasoby finansowe. Realizacja zadań JST łączy się nierozdzielnie z procesem wydatkowania środków publicznych, które mają charakter wtórny w stosunku do zadań publicznych. Pełnią one funkcje

² A. Błaś [w:] J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 27 i nast.

³ Zob. Z. Leoński, Ustrój i zadania samorządu terytorialnego [w:] S. Wykrętowicz (red.), Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania, Poznań 2008, s. 117.

⁴ *Ibidem*, s. 118 i nast.

⁵ Zob. A. Błaś, Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku [w:] A. Błaś (red.), Studia nad samorządem terytorialnym, Wrocław 2002, s. 22 i nast.

instrumentów budżetowych ustanowionych w celu finansowania zadań publicznych. Ujęte w budżecie (planie finansowym jednostki) wydatki określają górny pułap (limit) środków przeznaczonych na finansowanie zadań JST, za realizację których odpowiadają organy tych jednostek. Związek wydatków samorządu terytorialnego z zadaniami publicznymi podkreśla regulacja art. 216 FinPublU. Przepis ten formułuje zasadę, zgodnie z którą wydatki budżetu JST są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach oraz wskazuje podstawowe ich rodzaje. Są one przedstawione w formie katalogu otwartego:

1. Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.
2. Zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego.
3. Zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia.
4. Zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.
5. Pomoc rzeczowa lub finansowa dla innych jednostek samorządu terytorialnego określona odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.
6. Programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 FinPublU.

Wydatki JST są więc zdeterminowane zadaniami określonymi w ustawach. Jednocześnie obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie budżetu czyni z wydatków w nim ujętych instrument budżetowy, za pomocą którego JST zaspokajają potrzeby zbiorowe społeczności lokalnych.

2. Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego

Zakres zadań i kompetencji samorządu terytorialnego jest odzwierciedleniem stopnia decentralizacji administracji publicznej i określa pozycję poszczególnych stopni jednostek samorządu terytorialnego w strukturze tej administracji. Na podstawie ustaw samorząd terytorialny uczestniczy wspólnie z administracją rządową w sprawowaniu administracji publicznej i jest włączoną w struktury państwa formą decydowania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym.

Ustawodawca posługuje się pojęciem „zadania samorządu”, gdy ogólnie wskazuje na cele, które ma osiągnąć w swojej działalności samorząd, lub określone kierunki działań, gdy ma na uwadze zakres rzeczowy spraw należących do samorządu. Natomiast pojęcia „kompetencje” używa się na gruncie prawa ustrojowego do określenia zespołu praw i obowiązków organów samorządu obejmujących prawne formy działania.

Choć w większości prawne formy działania samorządu terytorialnego mają charakter publicznoprawny, to również wykonywanie zadań w formach prawa cywilnego ma istotne znaczenie. Formy prawne wykonywania zadań samorządu terytorialnego przybierają postać m.in.:

- 1) przepisów prawa miejscowego (aktów normatywnych powszechnie obowiązujących i aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym),
- 2) aktów planowania różnego rodzaju (np. planu budżetowego, wieloletniej prognozy finansowej, zagospodarowania przestrzennego),
- 3) aktów indywidualnych zewnętrznych i wewnętrznych,
- 4) porozumień administracyjnych, czy
- 5) umów cywilnoprawnych⁶.

Zakres kompetencji organów stanowiących i wykonawczych określają nie tylko ustawy samorządowe, ale i ustawy kompetencyjne oraz przepisy prawa materialnego regulujące szczegółowe zadania JST poszczególnych stopni. Kompetencje przypisane do jednego organu nie mogą być w zasadzie scedowane na drugi organ, chyba że ustawa wyraźnie na to zezwala.

Podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo, a następnie do dokonania podziału zadań pomiędzy różnymi szczeblami samorządu oraz do określenia podstawowych reguł wykonywania zadań publicznych stanowi zasada pomocniczości. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107) wskazuje na zasadę subsydiarności (pomocniczości) jako przemawiającą na rzecz społeczności lokalnych. Zgodnie z jej treścią odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy publicznej, które znajdują się najbliżej obywateli. Uzasadnieniem ewentualnego powierzenia tej funkcji innemu organowi władzy jest zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności dotyczące jego wykonywania.

Na gruncie prawa polskiego zasada pomocniczości została sformułowana w preambule Konstytucji RP i odniesiona do stosunków władzy z obywatelami i różnymi formami ich zbiorowego działania w celu umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot⁷. Ustawa zasadnicza wyznacza dla samorządu terytorialnego istotny udział w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Samorząd terytorialny wykonuje wszystkie zadania publiczne niezastreżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP). Normy konstytucyjne wskazują na subsydiarność administracji rządowej w stosunku do samorządu terytorialnego, co oznacza, że administracja rządowa może być obciążona jedynie tymi zadaniami publicznymi o znaczeniu lokalnym, które nie mogą być należycie wykonane przez samorząd terytorialny.

Zgodnie z zasadą pomocniczości zadania kompetencje oraz środki publiczne na finansowanie zadań z zakresu administracji lokalnej w pierwszej kolejności powinny być

⁶ Zob. szerzej: Z. Leoński, *op. cit.*, s. 145 i nast.

⁷ Zob. szerzej na temat zasady pomocniczości: W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 35 i nast.; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 146 i nast.

przydzielane samorządowi terytorialnemu. Samorząd terytorialny – a nie administracja rządowa – jest podstawową strukturą administracji publicznej w terenie i dlatego powinien wykonywać istotną część zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych czy regionalnych i dysponować odpowiednio większą częścią funduszy publicznych przeznaczonych na sfinansowanie tych zadań. Przepis art. 163 Konstytucji RP podkreśla domniemanie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego, i to w stosunku do wszystkich władz publicznych. Domniemanie to ma również uzasadnienie w pozycji organów samorządowych dysponujących mandatem uzyskanym w powszechnych wyborach.

Ustawodawca, rozdzielając zadania i kompetencje między samorządami terytorialnymi, powinien w pierwszej kolejności rozważyć możliwość ich przydzielenia gminom wraz z odpowiednimi źródłami finansowania przydzielonych zadań. Obowiązek takiego postępowania wynika z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten, uwzględniając dyrektywę pomocniczości, formułuje zasadę domniemania zadań i kompetencji gminy, czyli najmniejszej wspólnoty terytorialnej, w której to władza publiczna jest najbliżej obywatela. W kompetencji gminy pozostają zadania o charakterze podstawowym. Powiatowi natomiast przekazano do realizacji obowiązki ponadgminne, a więc takie, które przekraczają swoim zasięgiem obszar gminy. Działania gminy i powiatu mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych. Samorząd województwa jest natomiast odpowiedzialny za przygotowanie strategii rozwoju regionu i tworzenie warunków dla tego rozwoju z uwzględnieniem regionalnych uwarunkowań. Strategia ta jest realizowana przez programy wojewódzkie przy wykorzystaniu wielu różnych form i metod działania.

Konstytucja RP wśród zadań publicznych JST wyróżnia zadania własne i zadania zlecone (art. 166). Jako te pierwsze kwalifikuje zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Ustawa może też zlecić JST wykonywanie innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Odpowiednie regulacje w tym zakresie znajdują się zarówno w samorządowych ustawach ustrojowych (SamGminU, SamPowU, SamWojU), jak i w ustawach szczegółowych, które podział zadań na własne i zlecone dodatkowo wewnętrznym różnicują.

Zadania własne mogą mieć bowiem charakter obligatoryjny lub fakultatywny, a wśród zadań zleconych ich przekazanie na rzecz samorządu może wynikać z ustawy lub nastąpić w drodze porozumienia z administracją rządową (tzw. zadania powierzone). Podstawę do ustalenia, czy jakieś zadanie należy do kategorii zadań własnych czy zleconych, stanowią przepisy prawa materialnego. Dopiero na gruncie ustaw szczegółowych będzie można stwierdzić, które z zadań mają charakter zadań własnych, a które zleconych. Zadania własne JST obejmują te zadania publiczne, które służą zaspokojeniu przede wszystkim potrzeb zbiorowych mieszkańców danego obszaru, którzy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny otrzymuje te zadania na zasadzie decentralizacji i wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, korzystając przy tym z prawnie chronionej samodzielności. Kategoria zadań obowiązkowych obejmuje zadania własne o szczególnej wadze społecznej, od których realizacji

nie można odstąpić⁸. Ustawy szczegółowe przesądzają o tym, które z zadań własnych są obligatoryjne dla JST danego szczebla. Choć SamPowU i SamWojU – w przeciwieństwie do SamGminU – nie wyodrębniają zadań obowiązkowych, to o zadaniach tego rodzaju również na szczeblu powiatu i województwa mogą stanowić ustawy szczegółowe. Wprowadzenie zadań obowiązkowych ma na celu zabezpieczenie ich realizacji oraz zapewnienie wspólnocie samorządowej określonego poziomu zaspokojenia potrzeb publicznych. W państwie demokratycznym wszyscy są równi wobec prawa i dlatego powinni mieć możliwie równy dostęp do usług publicznych w skali państwa, niezależnie od miejsca zamieszkania⁹. W przypadku innych zadań niż obowiązkowe nie można przyjąć, że mamy do czynienia z zadaniami o charakterze całkowicie dobrowolnym (słowo „dobrowolny” w języku polskim oznacza – wynikający z własnej woli, działający bez przymusu)¹⁰. Bardziej właściwe jest określenie tych zadań jako fakultatywne, czyli pozostawione do wyboru. Zadania te również powinny być realizowane, na miarę jednak możliwości każdej JST. Od decyzji organów samorządu terytorialnego zależy, które z zadań tego rodzaju będą wykonywane, w jakim czasie i jak duże środki zostaną przeznaczone na każde z nich. Decyzje te z jednej strony uwarunkowane są możliwościami finansowymi danego samorządu, z drugiej – muszą uwzględniać potrzeby społeczności lokalnej i jej priorytety.

3. Zasada domniemania zadań i kompetencji gminy

W przypadku gminy posiadającej status podstawowej jednostki samorządu terytorialnego mamy do czynienia z przyjętą w art. 164 Konstytucji RP zasadą domniemania jej właściwości. Oznacza to, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego, z wyjątkiem tych, które zastrzeżone zostały dla innych JST. Zasada ta znalazła także odzwierciedlenie w art. 6 SamGminU stanowiącym, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym – niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina załatwia zatem nie tylko te lokalne sprawy publiczne, które wyraźnie włączono do zakresu jej działania, ale i te, które w drodze ustawy nie zostały przekazane żadnemu innemu podmiotowi¹¹. Otwarty katalog zadań własnych gminy zawiera art. 7 ust. 1 SamGminU, które można przyporządkować do pewnych ich kategorii, takich jak zadania z zakresu infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego¹². Katalog ten może zostać rozszerzony, co przewiduje art. 7 ust. 3 SamGminU, ale tylko w drodze ustawowej i po zapewnieniu koniecznych środków finansowych na realizację nowych zadań.

Zasada domniemania zadań i kompetencji gminy w jej praktycznym stosowaniu budzi kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie regionalnych izb obrachun-

⁸ Zob. J. Wyporska, Zadania jednostek samorządu terytorialnego [w:] J.P. Tarno (red.), Samorząd terytorialny w Polsce, Warszawa 2004, s. 49 i nast.

⁹ Tak: J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2000, s. 190.

¹⁰ Zob. J. Wyporska, *op. cit.*, s. 50.

¹¹ Zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 150.

¹² Zob. J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 189.

kowych oraz sądów administracyjnych. Prezentowane stanowiska charakteryzują się różnym pojmowaniem tej zasady w kontekście zasady legalizmu (praworządności). W uzasadnieniu do jednego z wyroków NSA w interpretacji przepisów art. 2 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 SamGminU stwierdził, że gmina jako JST w wykonywaniu zadań publicznych na swoim terenie jest samodzielna i suwerenna, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw (wyr. NSA w Lublinie z 15.3.1995 r., SA/Lu 2302/94). Gmina pomimo braku podstawy prawnej mogła zatem zaplanować w budżecie wydatki w formie dotacji na rzecz organizacji społecznej działającej na jej terenie. W innym orzeczeniu (wyr. WSA we Wrocławiu z 14.7.2008 r., III SA/Wr 210/08) sąd, przywołując regulacje konstytucyjne i ustawowe sankcjonujące zasadę domniemania właściwości gminy w załatwianiu lokalnych spraw publicznych, zaaprobował pogląd, według którego gmina w tak ogólnie zakreślonych ramach ustawowych może załatwiać sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym zgodnie z następującymi zasadami:

- a) gmina wykonuje lokalne zadania publiczne określone ustawowo, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów,
- b) gmina może też sama określać swoje zadania oraz podejmować się ich wykonania.

Pogląd przeciwny jest zawarty w stanowisku, zgodnie z którym gmina nie może dowolnie tworzyć zadań publicznych o charakterze lokalnym, a których ustawa nie przekazała żadnemu innemu podmiotowi. Mogą być to jedynie takie zadania, które są zobiektywizowane, to jest znajdują podstawę prawną, lecz brak jest wyraźnie wskazanego przez ustawodawcę podmiotu posiadającego kompetencje do ich wykonywania (wyr. WSA w Poznaniu z 12.6.2008 r., IV SA/PO 146/08).

Warto przytoczyć w tym względzie także stanowisko TK, w którym podkreślono, że samorząd nie może działać wszędzie tam, gdzie uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych (wyr. TK z 28.6.1994 r., K 6/93).

Podobnie poglądy doktryny w tej materii są różne. Zwolennicy tworzenia zadań własnych przez gminę, opierając się na zasadzie domniemania jej właściwości, podnoszą, że w zakresie spraw o charakterze lokalnym samodzielność gminy musi być większa. Interpretacja przepisów ustawowych określających kompetencje w tych sprawach powinna uwzględniać istotę samorządu, cele, dla których samorząd został powołany, i pozostawać w zgodzie z wartościami, które ma realizować, a także z zasadą subsydiarności¹³. Przepis art. 6 SamGminU jest wystarczającą legitymacją do podjęcia zadania lokalnego przez organy gminy, a w przypadku organów innych JST konieczne jest wskazanie wyraźnego upoważnienia ustawowego¹⁴. Przeciwnicy takiego poglądu, opierając się na zasadzie legalizmu, twierdzą, że „(...) domniemania z art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP nie powinny być rozumiane jako normy nadające się do bezpośredniego stosowania, tj. wskazujące właściwość gminy we wszystkich sprawach, które uznamy za sprawy publiczne (...), jeżeli nie zostały one wyraźnie przekazane do właściwości

¹³ Zob. *K. Bednarzewski, P. Chmielnicki, K. Kisiel*, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 52–54; *M. Kulesza*, O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.

¹⁴ Zob. *J. Ślugocki*, Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe, Warszawa 2007, s. 329.

innych organów władz publicznych, w tym organów jednostek samorządu powiatowego i wojewódzkiego”¹⁵.

Stanowisko to jest uzasadnione na gruncie zawartych w Konstytucji zasad i odpowiednich przepisów dotyczących samorządu terytorialnego. Ostateczne konkluzje zawierają w swojej treści m.in. stwierdzenie, że „(...) domniemania właściwości samorządu terytorialnego oraz gminy w obrębie samorządu terytorialnego powinny być traktowane jako w istocie odnoszące się do ustawodawcy, a nie będące przedmiotem bezpośredniego stosowania celem określenia właściwości gminy – takiemu stosowaniu sprzeciwia się, w szczególności, zasada sprawnego i skutecznego państwa w połączeniu z zasadą państwa unitarnego, w którym to państwie nie powinno dochodzić do samookreślenia właściwości podstawowego szczebla w systemie władz publicznych (...); koniecznym pośrednikiem pomiędzy przepisami Konstytucji RP formułującymi powyższe domniemania a zakresem właściwości gminy powinno być ustawodawstwo, uwzględniające wszystkie wskazane zasady Konstytucji RP, w tym konieczność skorelowania sfery zadań ze sferą ich finansowania”¹⁶.

Pomiędzy tak zarysowanymi skrajnymi stanowiskami istnieje przestrzeń, w której zasada domniemania właściwości gminy w zakresie wykonywania lokalnych zadań publicznych jest konfrontowana po wielokroć z konkretnymi przypadkami planowania w budżecie wydatków bez podstawy określonej w przepisach prawa materialnego, a jedynie w oparciu o przepisy ustrojowe. Ocena legalności takich wydatków nierzadko jest powodem sporów kończących się w sądzie administracyjnym przy braku wyraźnie zarysowanej linii orzeczniczej.

4. Podstawy prawne dokonywania wydatków publicznych

Uchwała budżetowa JST nie może być wyłączną podstawą określenia upoważnienia do dokonywania wydatków. Niezbędnym elementem takiego upoważnienia jest istnienie podstawy prawnej wydatku, czyli tytułu prawnego zawierającego normę kompetencyjną pozwalającą na „legalne” angażowanie środków budżetowych na określone w ustawach zadania publiczne¹⁷.

Zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP środki publiczne są wydatkowane w sposób określony w ustawie. Dopełnieniem tej regulacji jest przepis art. 44 ust. 2 FinPublU, który stanowi, że JST dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Przede wszystkim przepisy rangi ustawowej stanowią zatem podstawę planowania i dokonywania wydatków.

¹⁵ Zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 157.

¹⁶ *Ibidem*, s. 159.

¹⁷ Zob. A. Borodo, Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw, „Finanse Komunalne” 2011, nr 1–2.

Ścisłe powiązanie wydatków z zadaniami samorządu terytorialnego przesądza o tym, że co do zasady tylko odrębne ustawy prawa materialnego określają możliwość dokonywania wydatków.

Ustawy mogą wskazywać:

- 1) formy prawne wydatków (np. wynagrodzenie, zasiłek okresowy, zasiłek stały itp.),
- 2) ich wysokość (czyli kwotę wydatku),
- 3) sposób (zasady) ustalenia wysokości wydatku.

Wynika to z faktu, że przepisy prawa materialnego ustanawiają zadania i sposób ich realizacji (kompetencje) przez organy samorządu terytorialnego. Dlatego należy przyjąć, że zasadniczo podstawą prawną wydatku jest określona w przepisach prawa materialnego kompetencja JST do realizacji wskazanego w ustawie zadania. Stanowisko to potwierdzają tezy wielu orzeczeń sądowych. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że z przepisów art. 7 ust. 1 i 2 SamGminU nie wynika, iż gmina może przeznaczyć środki finansowe na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, bez związku z ustawami szczegółowymi (wyr. NSA z 17.3.2000 r., I SA/Lu 31/00). „W ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko tyle, ile pozwalają im ustawy” – czytamy w wyroku.

„Wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy do określenia formy realizacji takiego zadania. Tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami, jedynie kompetencja stwarza potencjalną możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej. W państwie praworządym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji, a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej” (wyr. WSA w Rzeszowie z 26.2.2008 r., II SA/Rz 706/07).

„(...) przepis art. 7 ust. 1 pkt 8 SamGminU, jako przepis wskazujący zadania gminy, nie może stanowić samodzielnej podstawy do zaplanowania wydatków z budżetu gminy, lecz kompetencja rady gminy powinna mieć oparcie w przepisach szczególnych. W obszarze finansów publicznych obowiązuje bowiem zasada, że gminom wolno zaplanować wyłącznie takie wydatki, które są przewidziane (...). Oznacza to, że istnienie wyłącznie pozytywnej regulacji (tzn. zezwalającej na dokonanie wydatku) prawnej umożliwi wydatkowanie środków z budżetu gminy” (wyr. WSA w Rzeszowie z 17.8.2009 r., I SA/Rz 629/09).

Jednocześnie należy zauważyć, że nie każdy przepis prawa materialnego może być źródłem kompetencji do angażowania środków publicznych, biorąc pod uwagę charakter tych kompetencji. Nie budzi kontrowersji teza, że kompetencje do działań władczych powinny wynikać z ustawy. Natomiast brak jest już takiej zgodności co do rangi aktu prawnego, którego przepisy mogą stanowić podstawę kompetencji do działań niewładczych. W orzecznictwie sądów administracyjnych za dopuszczalną podstawę takich działań uznano przepisy o charakterze statutowym¹⁸.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 18.6.2008 r. (II OSK 389/08); wyrok WSA we Wrocławiu z 10.10.2008 r. (III SA/Wr 302/08).