



Anna Jurkowska-Zeidler*

Uniwersytet Gdański

CHARAKTER PRAWNY DOTACJI CELOWEJ NA ZADANIA ZLECONE Z ZAKRESU ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ŚWIETLE ORZECZNICTWA

Wstęp

Zgodnie z zasadą adekwatności (odpowiedniości) wyrażoną w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP¹, przekazaniu zadań jednostkom samorządu terytorialnego musi towarzyszyć odpowiednie wyposażenie tych jednostek w dochody publiczne². Dlatego też zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³ [dalej u.d.j.s.t.], dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej powinny być przekazywane w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Trzeba także podkreślić, iż w ustawach ustrojowych tylko ustawa o samorządzie gminnym⁴ [dalej: u.s.g.] (art. 8 ust. 3) określa, iż nałożenie w drodze ustawy obowiązku wykonywania tych zadań wiąże się z obligatoryjnym przyznaniem gminie środków na ich realizację w wysokości zapewniającej wykonanie zadania. Zapisane w budżecie państwa wydatki na dotacje celowe na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w taki sposób, który umożliwiałby pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań stanowią podstawę roszczeń jednostek samorządu terytorialnego wobec Skarbu Państwa (art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.)⁵.

* anna.jurkowska@prawo.ug.edu.pl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesie decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 13.

³ Ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 513 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

⁵ Szerzej A. Borodo, *Roszczenia gmin o subwencje ogólne i dotacje celowe. Wybrane zagadnienia*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 6.

1. Zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej

Charakter normatywny podziałowi zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego nadaje art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Stąd też każde zadanie, które służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, powinno być wykonywane jako zadanie własne⁶.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. (K 30/04)⁷, zadania własne art. 166 ust. 2 Konstytucji konfrontuje z tymi zadaniami publicznymi, które z powodu uzasadnionych potrzeb państwa mogą być w drodze ustawowej zlecane jednostkom samorządu terytorialnego do wykonywania. To zatem, co odróżnia zadania własne od zadań zleconych, jest przede wszystkim ich lokalny charakter. Tym samym ustawodawca nadał szczególne znaczenie przymiotnikowi „własne” przy określaniu tego rodzaju zadań. Zadanie własne to takie zadanie, które zgodnie z art. 16 ust. 2 zdania 2 Konstytucji gmina wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia z przekazywaniem jej zadania jedynie do wykonania. W stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się zatem do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ to dana ustawa określa sposób ich wykonywania.

Co szczególnie wymaga podkreślenia, gmina realizując zadania z zakresu administracji rządowej, działa w imieniu tej administracji oraz na jej odpowiedzialność. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w orzeczeniu z dnia 21 lutego 1995 r. (U 2/94)⁸ zadania zlecone jako wykonywane na zlecenie odpowiedniego organu administracji rządowej są wykonywane w jego imieniu i na rzecz tego organu. Takie stanowisko zostało także wyrażone w judykaturze Sądu Najwyższego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 listopada 2003 r. (II CK 267/02)⁹, podzielaając argumenty z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 r. (III CZP 163/95)¹⁰, przekazane gminie zadania zlecone, w odróżnieniu od zadań własnych gminy, nie tracą charakteru

⁶ Definicja zadań własnych jest konstruowana w opozycji do definicji zadań zleconych w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji, przy czym zadania własne samorządu mają tę właściwość, że nie dadzą się ani wyliczyć ani skategoryzować w sposób zamknięty. Szerzej T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjne pojęcie zadań własnych samorządu terytorialnego w świetle zasady pomocniczości*, [w:] *Prawo finansowe w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Wandzie Wójtowicz*, red. A. Pomorska, P. Smoleń, J. Stelmasiak, A. Gorgol, Lublin 2011, s. 49.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. K 30/04, TK-A 2006 Nr 7, s. 86 (Dz. U. z 2006 r. Nr 141, poz. 1011).

⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 1995 r., U 2/94, OTK 1995, nr 1, poz. 4, LEX 25533.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 2003 r., II CK 267/02, LEX nr 602365.

¹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 r., III CZP 163/95, OSNC 1996, nr 3, poz. 38, LEX 9270.

zadań z zakresu administracji rządowej. Nie ma więc w tym wypadku zastosowania zasada, że jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przeciwny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z dnia 31 maja 1994 r. (IV SA 925/93)¹¹ uznał, że w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność organy gmin wydają decyzje administracyjne zarówno w sprawach własnych, jak i zleconych. Zdaje się jednak, że stanowisko to zostało zweryfikowane w późniejszych orzeczeniach, także przytoczonych powyżej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 lutego 2003 r. (III RN 35/02)¹² wskazał jednoznacznie, że w każdym wypadku powierzenia przez organy administracji rządowej prowadzenia spraw z zakresu ich właściwości organom samorządu terytorialnego, te ostatnie organy wydają decyzje w imieniu organu powierzającego. Ponadto w wyrokach WSA w Rzeszowie z dnia 20 października 2009 r. (I SA/Rz 609/09)¹³, WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2009 r. (I SA/GI 329/09)¹⁴ i z dnia 9 września 2009 r. (I SA/GI 301/09)¹⁵ uznano, że na dokumentach urzędowych w sprawach z zakresu administracji rządowej, czyli dotyczących zadań zleconych przez państwo, może być umieszczana wyłącznie pieczęć z wizerunkiem orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, a pieczęć z herbem gminy dotyczy wyłącznie jej zadań własnych.

W ustawie o samorządzie gminnym zawarto przepisy o wykonywaniu przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej nałożonych na podstawie ustaw (art. 8 ust. 1) oraz przejmowanych przez nią na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (art. 8 ust. 2). Wykonywanie przez gminy zadań zleconych w drodze ustawy jest obowiązkowe. Z kolei przejęcie przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej następuje dobrowolnie, zgodnie z warunkami ustalonymi w porozumieniu zarządu gminy z odpowiednim organem administracji rządowej, za zgodą rady gminy wyrażoną w formie uchwały¹⁶. Odrębną kategorię dotychczasowych rodzajów zadań gminy stanowią zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa, które

¹¹ ONSA 1995, nr 3, poz. 109.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2003 r., III RN 35/02, OSNP-wkl. 2003, nr 13, poz. 3, LEX 78668.

¹³ LEX nr 565743.

¹⁴ LEX nr 565745.

¹⁵ LEX nr 565733.

¹⁶ Charakter prawny porozumień o przejęciu przez gminę zadań z zakresu administracji rządowej budzi wątpliwości. W judykaturze administracyjnej przyjęto stanowisko, że porozumienia te nie mają charakteru cywilnoprawnego, ale są czynnościami prawa administracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Ld 1906/94, LEX nr 10656; wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 grudnia 2010 r., I SA/Ke 596/10, LEX nr 749043; wyrok NSA w Warszawie z 16 grudnia 2011, IFSK 544/11, LEX 1134251; wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 29 listopada 2012 r., I ACa 355/12, LEX nr 1254475), odznaczającymi się swoistymi cechami. Ich istotą jest przekazanie kompetencji do wykonywania zadań publicznych, które mocą ustaw są zastrzeżone dla właściwości konkretnego organu administracji publicznej.

gmina może wykonywać na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2a u.s.g.).

Należy podkreślić, że zadania zlecone, o których mowa w art. 8 ust. 1, mogą być nałożone na gminę wyłącznie w drodze ustawowej¹⁷. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 marca 2004 r. (II CK 64/03)¹⁸, użycie w art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pojęcia „zadanie zlecone” wyraźnie nawiązuje do przepisów zobowiązaniowych o umowie zlecenia. Uzasadnione jest zatem przyjęcie, że pomiędzy organem administracji rządowej, którego zadania zostały przekazane do wykonywania gminie jako zlecone, a tą gminą powstaje stosunek o treści odpowiadającej umowie zlecenia w rozumieniu art. 734 i n. kodeksu cywilnego¹⁹, dalej k.c. Stąd też, gdy nie ma odmiennej umowy, zleceniobiorca

¹⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) przekazała do właściwości organów gminy, jako zadania zlecone określone w ustawach, zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Do zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej należy m.in.: zapewnienie obsługi administracyjnej i warunków techniczno-materiałnych pracy obwodowych komisji wyborczych, prowadzenie rejestru wyborców, sporządzenie spisu wyborców zgodnie z art. 18 § 1, art. 26 § 10 oraz art. 156 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.); zapewnienie zainteresowanym wglądu do Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), urzędowych formularzy wniosków wymaganych ustawą umożliwiających rejestrację spółek jawnych, dostępu do informacji o wysokości opłat, sposobie ich uiszczania oraz o właściwości miejscowej sądów rejestrowych zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1203 z późn. zm.); przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie określonych w ustawie działań wobec dłużników alimentacyjnych zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 1228 z późn. zm.); ustalanie prawa i wypłata pomocy pieniężnej kombatantom i innym osobom uprawnionym zgodnie z art. 19b ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1206 z późn. zm.); przygotowanie wyborów ławników do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych zgodnie z art. 160 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 427 z późn. zm.); postępowań w sprawach dotyczących zgromadzeń zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 397 z późn. zm.); przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków związanych z kłeską żywiolową lub ekologiczną, realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, których celem jest ochrona poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznym wsparcia, udzielanie wsparcia cudzoziemcom będącym ofiarami handlu ludźmi oraz cudzoziemcom, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany na terytorium Polski oraz zgodę na pobyt ze względów humanitarnych zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 182 z późn. zm.); prowadzenie ewidencji ludności, rejestracja danych gromadzonych w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, rejestrach mieszkańców i rejestrach zamieszkania cudzoziemców, nadawanie numeru Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności zgodnie z art. 1 i 4 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. Nr. 217, poz. 1427 z późn. zm.); dokonywanie czynności prawnych w imieniu Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.).

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2004 r., II CK 64/03, LEX nr 172798.

¹⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

umocowany jest do dokonania czynności w imieniu dającego zlecenie i zleceńobiorca jest uprawniony do zaciągania zobowiązań związanych z wykonaniem zleconych czynności w imieniu i na rzecz zleceńodawcy.

Zadania zlecone gminie mają specjalny status prawny²⁰. Stanowi o tym przede wszystkim to, że odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza samorządowego przy realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ponoszą solidarnie Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego (art. 417 k.c.).

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nałożenie na gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i przejęcie przez nią takich zadań na mocy porozumień musi wiązać się z przekazaniem jej środków finansowych w wysokości koniecznej do wykonania tych zadań. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania tych środków określają zlecające je ustawy, a w przypadku zadań przejmowanych w drodze porozumień sposób finansowania określają te porozumienia (art. 8 ust. 4 u.s.g.). Przy czym wyrażenie „konieczne środki finansowe” nie może być rozumiane inaczej niż tylko jako środki wystarczające na pokrycie wszystkich wydatków na realizację tych zadań²¹. Środki te mają charakter dotacji celowych na realizację zadań zleconych i nie mogą służyć sfinansowaniu innych zadań.

2. Dotacja celowa jako ustanowiony konstytucyjnie dochód gminy

Dotacja jest rodzajem zasiłku pieniężnego udzielanego ze środków budżetowych i stanowi formę transferu środków pieniężnych, a nie rzeczowych²². Dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego otrzymywany w prawnej formie dotacji stanowi jedynie dotacja celowa. Wynika to z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, który dzieli dochody jednostek samorządu terytorialnego na trzy grupy: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Dwie ostatnie kategorie pochodzą z budżetu państwa. Subwencje i dotacje są źródłami dochodów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze zewnętrznym i zasilającym w porównaniu ze źródłami dochodów własnych. Niemniej jednak „dotacja celowa” i „subwencja ogólna” są odrębnymi kategoriami pojęciowymi w ujęciu normatywnym²³. Cechami odróżniającymi dotację od subwencji jest jej celowy charakter (związanie beneficjenta dotacji koniecznością wydatkowania dotacji na realizację ściśle określonego zadania), zdeterminowanie prawne (ustalenie celu

²⁰ A. Szewc, *Komentarz do art. 8 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012.

²¹ Zob. A. Niezgodą, *Charakter zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego a dotacje celowe z budżetu państwa*, [w:] *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, LEX 2012.

²² M. Wróblewska, *Dotacja*, [w:] *Leksykon prawa finansowego 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, s. 91.

²³ Szerzej Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Kryteria oraz formy podziału dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 53 i n.

przeznaczenia, kręgu beneficjentów, warunków pozyskania, zasad wykorzystania i rozliczenia środków z dotacji), brak powszechności (nie ma charakteru ogólnego), uznaniowość (co do beneficjentów i kwoty dotacji)²⁴. Dotacja ma ponadto charakter jednostronny (stanowi świadczenie określone władczo, nie jest wyrazem zgodnej woli stron), nieodpłatny (nie ma świadczenia wzajemnego) i bezwrotny (nie podlega zwrotowi). Udzielana jest w ściśle określonej wysokości, w celu realizacji interesu publicznego wykraczającego poza interes lokalny lub regionalny. W doktrynie uznaje się, że dotacje mają charakter dochodów nie tylko zasilających i uzupełniających, ale przede wszystkim nadzwyczajnych (poza dotacjami na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej), a ponadto pozbawionych cech źródła dochodów własnych²⁵.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego skonstruowano otwarty katalog dotacji celowych, które mogą stanowić dochód budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Można na tej podstawie wskazać dwie podstawowe grupy zadań na realizację których przeznaczane są dotacje celowe²⁶. Są to: zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy zawartych porozumień; oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych.

Podział zadań gminy na własne i zlecone ma istotne znaczenie dla sposobu ich finansowania. Jak bowiem wskazał w orzeczeniu z dnia 21 lutego 1995 r. Trybunał Konstytucyjny (U 2/94)²⁷, zadania własne są realizowane przez gminy na własny rachunek i z własnych dochodów. Zadania zlecone natomiast, jako wykonywane na zlecenie odpowiedniego organu administracji rządowej – w imieniu i na rzecz tego organu – są finansowane z reguły na jego rachunek z przydzielonych na ten cel środków finansowych z budżetu państwa w ramach dotacji celowych. Dlatego także finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych lub subwencji, w świetle konstytucyjnej zasady podziału zasobów publicznych, nie jest prawnie dopuszczalne.

W doktrynie podkreśla się, że dominacja subwencji ogólnej i dotacji celowych nad dochodami własnymi ma negatywny wpływ na zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego²⁸. Istotą tej samodzielności, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego²⁹, jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań

²⁴ Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 37.

²⁵ Zob. Z. Ofiarski, *Dotacja celowa jako kategoria źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse Publiczne i Prawo Finansowe. Realia i perspektywy zmian, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruszkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 287.

²⁶ Szerzej A. Niezgoda, *Dotacje celowe jako źródło dochodu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Docho- dy budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, red. A. Hanusz, A. Niezgoda, P. Czernski, Warszawa 2009.

²⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lutego 1995 r., U 2/94, OTK 1995 nr 1, poz. 4.

²⁸ Tak C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 225.

²⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 1998 r. (K 40/97), OTK 1998 nr 2, poz. 12.

publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie. Dlatego też nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań bez zapewnienia nowych dochodów publicznych lub bez zwiększenia wydajności fiskalnej już istniejących dochodów publicznych stanowi naruszenie konstytucyjnie określonego zakresu władztwa dochodowego, będącego gwarancją samodzielności finansowej gminy³⁰.

Wyposażenie społeczności lokalnych we własne wystarczające zasoby finansowe, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień, statuuje także Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.³¹ Zgodnie z *Zasadami finansowymi społeczności lokalnych* ustanowionymi w Karcie, społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień (art. 9 ust. 1). Ponadto wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo (art. 9 ust. 2), a przyznanie subwencji (przyjęte jest tu rozumienie dotacji) nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień (art. 9 ust. 7).

Zgodnie zatem z konstytucyjną zasadą podziału dochodów publicznych, wyrażoną w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego otrzymują udział w dostępnych zasobach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. W odniesieniu do dotacji celowych oznacza to, że wysokość dotacji powinna w pełni pokrywać koszty, jakie jest zmuszona ponieść jednostka samorządu terytorialnego, aby zrealizować zadania z zakresu administracji rządowej oraz, że zadanie zlecone powinno być realizowane w takim jedynie zakresie, na jaki pozwalają środki finansowe przekazane danej jednostce samorządu w formie dotacji celowej³².

3. Wysokość i terminy przekazywania gminie dotacji celowych

Kształtowanie wysokości dotacji celowych z budżetu państwa dla gminy wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami normuje art. 49 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samo-

³⁰ W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5, s. 5.

³¹ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607 z późn. zm.

³² Zob. A. Niezgodą, *Charakter zadań...*

rządu terytorialnego oraz art. 129 ustawy o finansach publicznych [dalej: u.f.p.]³³. Kwoty dotacji celowych są określane przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Dotacje celowe są przekazywane przez wojewodę w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań (art. 149 ust. 1 u.f.p.). Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 5 u.f.p. uchwalana corocznie ustawa budżetowa zawiera jedynie zestawienie zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, nie określając jednak konkretnych kwot dotacji. W ramach zasady roczności budżetu, na mocy art. 168 ust. 6 u.f.p. dotacje celowe na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami podlegają zwrotowi w wysokości niewykorzystanej w danym roku, w części w jakiej zadanie nie zostało wykonane. Ustawa o finansach publicznych w art. 169 normuje ponadto szczególnie tryb postępowania w razie wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobrania dotacji nienależnie³⁴ lub pobrania dotacji w nadmiernej wysokości³⁵. Po stwierdzeniu tych okoliczności podlegają one zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Przy czym zwrotowi do budżetu państwa podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

O terminach przekazania dotacji stanowią art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. oraz art. 149 ust. 1 u.f.p. Nie wskazują one jednak precyzyjnego terminu przekazywania dotacji uprawnionym podmiotom, zastrzegając jedynie, że dotacje celowe powinny być przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań. Niemniej jednak art. 148 u.f.p. nakłada na dysponentów części budżetowych obowiązek przekazywania informacji finansowych jednostkom samorządu terytorialnego odnośnie do dotacji w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej. Należy także pamiętać, że zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym szczegółowe terminy przekazywania gminom dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawami lub przejęte na mocy porozumień określają ustawy nakładające obowiązek wykonywania zadań zleconych i zawarte porozumienia. W przypadku niedotrzymania terminów przekazania dotacji, na mocy art. 8 ust. 5 u.s.g. gminie przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.

³³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

³⁴ *Dotacjami nienależnymi* są dotacje udzielone bez podstawy prawnej (art. 169 ust. 3 u.f.p.).

³⁵ *Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości* są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (art. 169 ust. 2 u.f.p.).

4. Uprawnienie gminy do dochodzenia należnej dotacji celowej

Gminom służy prawo do dochodzenia na drodze sądowej roszczeń wobec Skarbu Państwa o należne jej środki pieniężne z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa w takim zakresie, w jakim wysokość tej dotacji została ustalona niezgodnie z prawem lub przyjętymi w porozumieniu zasadami jej obliczania, gdy przyznano gminie środki niewystarczające lub gdy ich w ogóle nie przekazano, na co wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 marca 1999 r. (II CKN 984/98)³⁶. W orzecznictwie przyjęto konstrukcję cywilnego roszczenia odszkodowawczego gminy przeciw Skarbowi Państwa, opartą na art. 417 k.c. o odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza publicznego³⁷. Jest to swoisty wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w art. 51 ustawy o finansach publicznych, że zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa.

Na mocy art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w przypadku nieprzekazania gminie dotacji celowej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań przysługuje jej prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. W doktrynie wskazuje się, że przy takim sformułowaniu normatywnym podstawą tego roszczenia nie może być nieprawidłowo ustalona w budżecie państwa wysokość dotacji³⁸. W takim rozumieniu zakresu kompetencji gminy do dochodzenia należnego świadczenia w drodze sądowej następuje wyeliminowanie wyjątku od zasady sformułowanej w art. 51 u.f.p., co powoduje także brak możliwości dochodzenia roszczeń przez gminę w sytuacji ustalenia w budżecie państwa kwot przeznaczonych na dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań zleconych.

Takiej interpretacji nie podzielił, jak się wydaje, Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r. (II CSK 195/11)³⁹ uznał, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stwarza samodzielną podstawę do wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. W stanie faktycznym tej sprawy pełne wykonanie zleconych zadań wymagało przekazania w formie dotacji celowej kwoty wyższej od tej, którą faktycznie przekazano jednostce samorządu terytorialnego. A zatem, w sytuacji gdy dotacja

³⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1999 r., II CKN 984/98, OSNC 1999, nr 10, poz.180, LEX 36386.

³⁷ Zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 1995 r., III CZP 163/95, LEX nr 9270.

³⁸ Komentarz do art. 49, E. Ruśkowski, J. M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, LEX 2004.

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, LEX nr 1168537.

celowa nie umożliwiła pełnego wykonania zleconego zadania (niewystarczające dotacje na realizację zadania rozpoznawania wniosków o zwrot nieruchomości), należało zdaniem Sądu uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. i w takiej sytuacji jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym. Przepis ten stwarza więc samodzielną podstawę dla wystąpienia przez jednostkę, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej z pozwem o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna dla pełnego wykonania zleconych zadań a wysokością przekazanej dotacji. W wyroku tym Sąd Najwyższy wskazał ponadto, że skoro istnieje odrębna podstawa uzasadniająca zasądzenie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego należnej mu kwoty, to nie było potrzeby rozważania, czy podstawą uwzględnienia jego powództwa był przepis art. 417 k.c. kształtujący odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Skoro bowiem art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. nadaje jednostce, które wykonuje zadania zlecone, prawo do dochodzenia na drodze sądowej roszczenia o zapłatę kwoty potrzebnej dla pełnego i terminowego wykonania zadań zleconych, a w tej konkretnej sprawie dowiedziono, że kwota dotacji nie była wystarczająca, to przepis art. 49 ust. 6 powołanej ustawy stanowi wystarczającą podstawę dla roszczenia o zapłatę kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy otrzymaną dotacją a uzasadnionymi wydatkami, które zostały poniesione przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu pełnego wykonania zleconego zadania.

Uznając, że tezy z powołanego wyroku SN z dnia 10 lutego 2012 r. są sformułowane zbyt generalnie, rozważania w kwestii podstawy roszczeń jednostek samorządu terytorialnego z tytułu należnych dotacji celowych podjął także Sąd Apelacyjny w Katowicach, który w wyroku z dnia 29 maja 2014 r. (I ACa 155/14)⁴⁰ wskazał, że normy art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. i art. 49 ust. 5 tejże ustawy regulują sposób i terminowość przekazywania środków jednostce samorządu terytorialnego, nie zaś ich wysokość, ta bowiem jest określana w ustawie budżetowej. Sąd argumentował, że dochodzenie na podstawie art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. dotacji wyższych od wyliczonych stosownie do ustawy budżetowej, dotyczy takich sytuacji, gdy rozmiar zadań zleconych okazał się wyższy (gdy zaszła uzasadniona potrzeba zatrudnienia dodatkowych pracowników lub gdy wydatki rzeczowe okazały się być znacząco wyższe od zakładanych), nie obejmuje jednak sytuacji domagania się zmiany przyjętego w budżecie dla wyliczenia dotacji „obiektywnie” ustalonego algorytmu w postaci przemnożenia liczby etatów kalkulacyjnych przez bazowe wynagrodzenie przewidziane na jeden etat kalkulacyjny; takie bowiem podważanie bazowego wynagrodzenia w istocie stanowi polemikę z ustawą budżetową jako taką, nie zaś ze sposobem jej wykonania.

⁴⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia z dnia 29 maja 2014 r., I ACa 155/14, LEX nr 1480414.

W innej sprawie, kiedy wskutek przekazania niewystarczającej dotacji celowej gmina na realizację zadania przeznaczyła dochody własne, Sąd Apelacyjny w Katowicach uznał, że żądanie zasądzenia odszkodowania oparte na art. 417 k.c. jest uzasadnione, a wynika z odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa jako strony pozwanej⁴¹. W ocenie Sądu szkoda powstała na skutek ustalenia i przekazania przez pozwanego niewystarczającej dotacji celowej, zachowaniem bezprawnym jest zaś sama okoliczność związana z faktem nieprzekazania gminie dotacji na pokrycie wymaganych kosztów realizacji zadania zleconego związanego z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Gmina poniosła szkodę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Szkodą tą w ocenie Sądu nie jest jednak niewłaściwa wysokość przekazanej dotacji celowej, ale wysokość poniesionych przez gminę wydatków z dochodów własnych na pokrycie kosztów realizacji zleconego zadania.

Także Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 8 marca 2012 r. (I ACa 770/11)⁴² uznał, że podstawą roszczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. nie może być nieprawidłowo ustalona w budżecie państwa wysokość dotacji. Zatem zdaniem Sądu, ustalenie w budżecie kwot przeznaczonych na dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej w wysokości niezapewniającej właściwej realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego nie jest objęte możliwością dochodzenia roszczeń przez jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej jednak przekazanie dotacji w wysokości niższej niż wystarczająca na zrealizowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może być – co do zasady – podstawą roszczeń odszkodowawczych. Dlatego też jako podstawę roszczenia jednostki samorządu terytorialnego Sąd przyjął art. 417 k.c. w sytuacji, kiedy jednostka samorządu terytorialnego doznała uszczerbku majątkowego polegającego na przeznaczeniu własnych środków na wykonanie zadań, które powinny być sfinansowane z budżetu państwa. Sąd uznał przy tym za bezprawne zachowanie pozwanego Skarbu Państwa polegające na nieprzekazaniu środków finansowych na realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, jako pozostające w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa dotyczącymi finansowania tych zadań.

5. Zakończenie

Dotacje celowe mają charakter uzupełniający w stosunku do dochodów własnych i subwencji ogólnych jako kategorii dochodów gminy wymienionych w art. 167 Konstytucji RP. Prawne podstawy i gwarancje otrzymania środków finansowych na realizację zadań zleconych zawiera art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zadania z zakresu administracji rządowej są

⁴¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 grudnia 2013 r. I ACa 823/13, LEX nr 1428064.

⁴² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 8 marca 2012 r., I ACa 770/11, LEX nr 1381333.

wykonywane przez gminy po zapewnieniu im środków finansowych koniecznych do wykonania zadania.

Istotnym zagadnieniem stanowiącym o realizacji zasady adekwatności środków finansowych przekazywanych jednostkom samorządu z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wysokość i terminowość przekazywania dotacji celowych. Kiedy bowiem środki finansowe nie zostaną przekazane w wysokości odpowiadającej wydatkom na zadania zlecone i we właściwych terminach, zapewniających ich efektywne wydatkowanie, zasada adekwatności nie zostanie zrealizowana. Należy podkreślić, że tylko w odniesieniu do dotacji celowych na zadania zlecone ustawami z zakresu administracji rządowej wprost sformułowano w przepisach prawnych zasadę adekwatności – w art. 129 ustawy o finansach publicznych i art. 49 ust. 1 i 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacja celowa tylko wtedy zapewni efektywną realizację nałożonych na nią ustawowo lub przejętych z mocy zawartych porozumień zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, kiedy jej przekazanie nastąpi w wysokości i terminach umożliwiającym pełne pokrycie kosztów związanych z ich wykonaniem. Pozostawienie administracji rządowej zbyt dużego marginesu swobody w tym zakresie podważa samodzielność finansową samorządu oraz może ograniczyć zdolność jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania przypisanych im zadań zleconych. Dlatego też w sytuacji nieterminowego przekazywania i nieprzekazywania w ogóle jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej kapitalnego znaczenia nabiera przepis art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przyznający im prawo do dochodzenia w postępowaniu sadowym należnego świadczenia z tytułu dotacji. Ma to szczególnie ważne znaczenie w sytuacji, gdy nieterminowe albo niepełne przekazanie dotacji wymaga wydatkowania na realizację zleconego zadania dochodów własnych albo zaciągania zobowiązań kredytowych, co może dodatkowo rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z mocy art. 417 kodeksu cywilnego.

Anna Jurkowska-Zeidler

LEGAL NATURE OF THE TARGETED SUBSIDY FOR DELEGATED TASKS WITHIN THE SCOPE OF GOVERNMENT ADMINISTRATION IN THE LIGHT OF THE CASE LAW

In accordance with the principle of adequacy enshrined in art. 167 of the Constitution, the delegation of tasks to municipalities must be associated with their participation in public revenue. Delegated tasks, which are performed at the request of the appropriate

authority of the governmental administration on its behalf and on its responsibility, are financed from the state budget by targeted subsidies. These subsidies must be transferred to municipalities in the amount and timing that ensure the effective implementation of delegated tasks. Otherwise, the constitutional principle of adequacy will not be realized.

The examples of the case law presented in the article prove that in case when the subsidies for realizing tasks within the scope of governmental administration are transferred to municipalities untimely or not transferred at all, art. 49 p. 6 of the law on the revenues of the self-government units becomes essential, giving them the right to claim due benefits in a judicial proceedings.