

ADAM OSTROWSKI

Wybrane zagadnienia dotyczące finansowania z budżetu państwa zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej

Selected Issues Concerning the Financing from the State Budget of Tasks Delegated to Local Governments in the Field of Government Administration

Abstract

For the purposes of this paper, the author analyzed the implementation by local governments of tasks delegated to government administration and how they are financed from the state budget. The inadequate level of funds provided by governors for the implementation of tasks delegated to local governments in the field of government administration was demonstrated. The author referred to the jurisprudence in which local governments have complained to representatives of the state budget in the subject area. The conclusion of the following paper is to propose changes both in the context of inadequate financing of tasks as well as to adjust the legislation in the field of interest earned by local governments for temporarily holding in bank accounts funds from the state budget, which is intended for the implementation of tasks delegated to government administration.

KEYWORDS: local government, public finance, mandated tasks

SŁOWA KLUCZOWE: samorząd terytorialny, finanse publiczne, zadania zlecone

ADAM OSTROWSKI – magister prawa, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,
ORCID – 0000-0003-3455-5963, e-mail: adam.ostrowski@apsl.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Jak wynika z brzmienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej^[1] oraz przepisów ustaw ustrojowych^[2], jednostki samorządu terytorialnego wykonują przypisane im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Są to zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, których zakres określają odrębne ustawy.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie niektórych kwestii dotyczących realizacji i finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego zleconych im zadań z zakresu administracji rządowej, o których stanowią także przepisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego^[3]. Omówione poniżej zagadnienia mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia konstytucyjnego podziału zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny, ale również z punktu widzenia funkcjonalności obecnego systemu realizacji zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej^[4], jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecać jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych niż zadania własne^[5].

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., poz. 483, art. 163.).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511, z późn. zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 512, z późn. zm.).

³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, z późn. zm.) Zob. też: Bogdan Dolnicki, Radosław Mędrzycki, *Zadania samorządu terytorialnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r., poz. 483, art. 166.).

⁵ Ustawa określa wówczas tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Należy podkreślić, że pomimo iż zadania te mają charakter zadań zleconych, to nie mogą one zostać przejęte do realizacji przez organy administracji rządowej. Samorządy nie mogą także zrezygnować z ich wykonywania na rzecz obywateli oraz innych jednostek.

2 | Podstawy prawne finansowania zadań zleconych

Zadania zlecone mogą być nakładane na jednostkę samorządu terytorialnego w trybie określonym w ustawie jak również na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej. Wśród wielu problemów, jakie jednostki samorządu terytorialnego napotykają podczas realizacji przypisanych im zadań, należy zwrócić szczególną uwagę na problematykę związaną z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Są to zadania realizowane przez samorządy, które zostały im przypisane na podstawie regulacji ustawowych, których finansowanie zgodnie z ustawą dochodach jednostek samorządu terytorialnego^[6] odbywa się z dotacji celowych pochodzących z budżetu państwa, przekazywanych przez poszczególnych wojewodów. Jak stanowią przepisy cytowanej ustawy, dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie tych zadań przez samorząd. W przypadku niedotrzymania tego warunku jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym^[7].

Powyższe regulacje zdają się podkreślać, że w odniesieniu do realizacji przez samorządy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ma zastosowanie „zasada adekwatności”^[8], zgodnie z którą wielkość przekazywanych na ten cel środków powinna w całości pokrywać koszty ich wykonania^[9]. Także przepisy cytowanej wyżej Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wskazują, że „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo”, a stwierdzenie to jest uznawane za normatywny wyraz adekwatności^[10]. Zasadę adekwatności środków w odniesieniu do przypisanych zadań określa także Konstytucja

⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 49).

⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 49). Zob. też: Marek Dylewski, „Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia” *Finanse Komunalne*, nr 12 (2018): 28.

⁸ Zob. Artur Murdecki, „Zasada samodzielności finansowej gmin w orzecznictwie sądowym” *Glosa*, t. XII (1999): 16 i n.

⁹ Elżbieta Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce* (Warszawa: Lexis Nexis, 2013): 27 i n.

¹⁰ Tamże. Zob. też: Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607, z późn. zm.).

Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań^[11].

3 | Finansowanie zadań zleconych w świetle orzecznictwa

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie regulacji zawartej w art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika jednoznacznie, że „dotacja celowa wynikająca z art. 49 ww. ustawy, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym [...]”; ponadto Sąd Najwyższy podkreślił, że „ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji a zleconych do wykonania samorządowi” oraz, że „żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji jest niewystarczający”. Sąd Najwyższy wskazał także, że „art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ma charakter bezwzględnie obowiązujący i jedynie szczególna regulacja rangi ustawowej mogłaby zobowiązać samorzady do finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ze środków własnych”^[12].

Konieczność pełnej realizacji wyżej wymienionych obowiązków przez Skarb Państwa wobec samorządów wydaje się także potwierdzać wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 roku, który wskazuje na pełną odpowiedzialność samorządów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej. W przedmiotowym wyroku Sąd Najwyższy podkreśla, że „to samorząd województwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niewykonanie obowiązku

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., poz. 483, art. 167).

¹² Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2018 r. V CSK 144/17, Lex nr 2475062 i Wyrok SN z dnia 28 marca 2019 r. I CSK 94/18, Lex nr 2652348.

w postaci utrzymania urzędzeń melioracji wodnych podstawowych”^[13]. Obowiązek ten samorząd województwa wykonywał jako zadanie zlecone na podstawie Ustawy – Prawo wodne^[14].

Pomimo, iż obowiązek Skarbu Państwa, traktujący o pełnym finansowaniu zadań zleconych samorządom, wydaje się być udowodnionym, to jednak od wielu lat samorzady wskazują na niewystarczający poziom finansowania zadań powierzonych im w tej formule. Należy w tym miejscu podkreślić, że obowiązkiem prawnym organów państwa jest takie naliczenie wysokości dotacji, aby pozwalała ona na pełną realizację zadań zleconych samorządom^[15]. Zdaniem organizacji samorządowych poziom niedofinansowania realizacji zadań zleconych samorządom oscyluje w granicach od kilku do kilkunastu miliardów złotych^[16]. W przypadku zaistnienia opisywanej sytuacji samorzady powinny zatem występować do właściwych terytorialnie wojewodów o zwiększenie kwot dotacji celowej na ten cel, bowiem to wojewoda, zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przekazuje środki samorządom w tym zakresie^[17]. W tych przypadkach przejściowo występuje sytuacja, w której samorząd finansuje realizację zadań zleconych z własnych środków – taka jest bowiem konieczność, gdyż samorzady nie mogą zaprzestać realizacji zadań zleconych. Podkreślić należy, że zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych^[18]

¹³ Wyrok SN z dnia 27 kwietnia 2017 r. II CSK 401/16, Lex nr 2288091.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r., poz. 1087, art. 75 ust. 2). Z przytoczonych wyżej argumentów wynika wprost, że samorzady ponosząc pełną odpowiedzialność za realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, tym bardziej muszą mieć zapewnione pełne pokrycie kosztów ich realizacji. W innym przypadku trudno jest mówić o odpowiedzialności samorządów za realizację zadań zleconych.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 49).

¹⁶ W interpelacji nr 28118 z dnia 5 listopada 2021 r. wykazano, że na podstawie wycień Związku Miast Polskich samorzady dokładają do realizacji zleconych im zadań około 22 mld zł. Problem ten jest na tyle powszechny, że już kilkanaście lat temu był przedmiotem zainteresowania ogólnopolskich mediów, wszak, jak wskazuje Rzeczpospolita w swoim artykule opublikowanym 29 listopada 2014 r. pn. „Rząd zleca zadania, ale nie chce płacić”: „zlecenie zadań rządowych samorządom to sprawdzony sposób zrzucania z administracji centralnej odpowiedzialności za ich realizację. Samorzady pokrywają około połowy kosztów tych zadań.” <https://www.rp.pl/finanse/art4779591-rzad-zleca-zadania-ale-nie-chce-placic> [dostęp: 16.06.2024].

¹⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 49).

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, art. 129). Zob. też: Aneta Szymczak, „Przekazywanie zadań zleconych

kwota dotacji na zadania zlecone jest określana przez dysponentów części budżetowych, według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Dysponentem części budżetowej, z której finansowane są zadania zlecone jest, zgodnie z art. 149 przedmiotowej ustawy, wojewoda, który odpowiada za przekazanie dotacji w terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zadań^[19].

W przedmiotowym przypadku należy wskazać na formalny brak możliwości finansowania lub dofinansowania z budżetów samorządów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, na który wskazują także Regionalne Izby Obrachunkowe. RIO w Łodzi w swoim stanowisku z 11 maja 2016 r. stwierdza, że „W zakresie finansowania ze środków własnych gminy zadań zleconych, stanowiska sądów administracyjnych oraz RIO nie są jednolite, jakkolwiek przyjmuje się, że nie jest możliwe finansowanie zadań zleconych ze środków własnych gminy”, wskazując jednocześnie, że „dopłata samorządów do zadań zleconych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych”^[20], zaś podstawą tego poglądu jest brzmienie art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z tym przepisem, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia, określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym^[21]. Sankcją za to przewinienie może być zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi^[22].

jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne” *Finanse Komunalne*, nr 10 (2019): 10.

¹⁹ Zob. Małgorzata Gałęcka, „Finansowanie zadań zleconych samorządom terytorialnym” *Nauki o finansach*, nr 4 (2010): 19. Zob. też: Sylwia Gapska, Paulina Sobczak, Szymon Sobczak, „Dotacje celowe z budżetu państwa jako źródło Włocławek w latach 2015-2017”, [w:] *Wyzwania gospodarcze, polityczne i społeczne w globalnej gospodarce*, red. Małgorzata Wiśniewska, Karolina Kalińska (Włocławek: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, 2018), 48. Zob. szerzej: Antoni Agopszowicz, Zyta Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 1999), 91.

²⁰ Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 1 lipca 2016 r., nr WA 4120-6/2016-w.

²¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 104, art. 11).

²² Z kolei inne stanowisko niż te, cytowane w stanowisku RIO, zaprezentowała Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, kontrowersyjnie wskazując, że „jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczyć środki własne na sfinansowanie niezbędnych wydatków dla zrealizowania powierzonych im zadań

Powstaje zatem wątpliwość, jak mają zachować się samorządy przy tak odmiennych stanowiskach cytowanych podmiotów, zwłaszcza że jeden z nich na podstawie przepisów ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych jest państwowym organem nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, między innymi jednostek samorządu terytorialnego^[23]. Dlatego coraz więcej samorządów dochodzi swoich praw do otrzymywania z budżetu państwa środków pokrywających w pełni koszty realizacji zadań zleconych wraz z należnymi odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym. Należy podkreślić, że takie postępowanie powinno być niejako „obowiązkiem” samorządów, gdyż zgodnie z przepisami art. 5 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest, między innymi, „nieustalenie i niedochodzenie należności jednostek samorządu terytorialnego albo ustalenie lub dochodzenie takiej należności w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia, a także dopuszczenie do przedawnienia tej należności”^[24]. Należy podkreślić, że należności te stanowią często bardzo znaczne kwoty, dlatego obowiązek ich dochodzenia stanowi dla samorządów element zabezpieczenia ich interesów finansowych. Wobec tego samorządy coraz częściej podejmują próby odzyskiwania należnych im kwot poprzez spory sądowe, które prowadzą z wojewodami – co zostanie wykazane w dalszej części poniższego artykułu.

Podstawę prawną skutecznego działania samorządów w tym zakresie stanowi art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego^[25], którego zasadność stosowania w takich postępowaniach potwierdził Sąd Najwyższy, między innymi, w poniższych wyrokach:

1. Wyrok Sądu Najwyższego z 21 października 2021 – w którym „Sąd Najwyższy przychylił się do stanowiska, które nakazuje oceniać zasadność roszczenia dochodzonego na podstawie art. 49 ust. 6

zleconych z zakresu administracji rządowej, jednakże nie mają takiego obowiązku. Zob. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/czy-gmina-moze-doplacac-do-zadan-zleconych> [dostęp: 22.07.2024 r.]. Zob. też: Elżbieta Malinowska-Misiąg, „Finansowanie zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego” *Studia BAS*, nr 4 (2017): 64.

²³ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325).

²⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 104, art. 5).

²⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 49 ust. 6).

u.d.j.s.t. przez pryzmat przewidzianych właściwymi przepisami prawa finansowego zasad planowania, obliczania, wypłaty i wydatkowania dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej”^[26].

2. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2018 r. – w którym Sąd Najwyższy wskazał, że: „Jednostka samorządu terytorialnego dochodząca świadczenia przewidzianego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. jest zobowiązana, zgodnie z art. 6 k.c., wykazać, iż przyznana kwota dotacji nie została wyliczona zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju (w myśl art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t.) lub, iż została przekazana w sposób uniemożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych (zgodnie z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.)”. W przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy, pomimo tego że uznał, iż „podziela stanowisko Sądów niższych instancji, że sposób wyliczenia przez skarżącego brakującej wysokości dotacji celowej jest dowolny i na obecnym etapie postępowania brak jest przekonujących argumentów za uznaniem, że uwzględniana przez pozwanego w dotacji ilość etatów była zbyt szczupła i powinna wzrosnąć faktycznie do postulowanej w pozwie z uwagi na zakres zleconych zadań”, to jednak w swoim orzeczeniu „uwzględnił skargę kasacyjną celem umożliwienia skarżącemu przedłożenia stosownych dowodów na te okoliczności. Chodzi o możliwość wykazania tych okoliczności, w oparciu o posiadane dokumenty, przykładowo, o informacje opisowe z wykonania budżetu przez skarżącego za poszczególne półrocza oraz sprawozdania opisowe z rocznego jego wykonania za poszczególne lata. Z tych dokumentów powinno wynikać, że przekazana dotacja na zadania zlecone okazała się niewystarczająca w stosunku do ich zakresu. Poza tym, jako dowody mogą wchodzić w rachubę pisma skarżącego sygnalizujące pozwanemu potrzebę zwiększenia dotacji ze względu na konieczność zwiększenia liczby pracowników, którzy zajmowaliby się realizacją zadań zleconych”^[27].
3. Wyrok Sadu Najwyższego z 18 listopada 2016 r., w którym Sąd Najwyższy wskazał, że „W doktrynie utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego wynika cywilnoprawne roszczenie o zapłatę, które może być

²⁶ Wyrok SN z dnia 21 października 2021 r. V CSKP 52/21, Lex nr 3275958.

²⁷ Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2018 r. V CSK 144/17, Lex nr 2475062.

dochodzone przed sądem powszechnym. JST, jako osoba prawna, może być podmiotem praw i obowiązków wynikających z prawa administracyjnego, a także cywilnego”^[28].

Przykładem pomyślnego i skutecznego działania samorządów dochodzących w tym zakresie swoich praw przed sądem są wyroki:

1. Wyrok Sądu Najwyższego z 3 lipca 2022 r., gdzie Sąd Najwyższy wskazał, że „Okoliczność, że dotacja celowa na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ustalana jest zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, nie usprawiedliwia i nie sanuje wyliczenia jej w wysokości nie zapewniającej realizacji zadań zleconych”^[29]. W wyroku tym Sąd Najwyższy mając na uwadze przedstawione okoliczności uznał skargę kasacyjną za bezzasadną i oddalił powództwo wojewody od wyroku Sądu Apelacyjnego utrzymującego w mocy wyrok Sądu Okręgowego, który wyrokiem z dnia 15 marca 2017 r., „uwzględniając powództwo w całości, zasądził od strony pozwanej na rzecz Gminy Ł., kwotę 79.195,03 zł wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych. W konkluzjach, Sąd I instancji wskazał, że Skarb Państwa – Wojewoda [...], pomimo zobowiązania ustawowego, nie przekazał w terminie wystarczających środków finansowych na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej”^[30].

²⁸ Wyrok SN z dnia 18 listopada 2016 r. I CSK 823/15, Lex nr 2169473. Ponadto wyroki: wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r. II CSK 195/11, Lex nr 1168537, wyrok SN z dnia 20 lutego 2015 r. V CSK 295/14, Lex nr 1677176, wyrok SA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2016 r. I ACa 1827/15, Lex nr 2052605, wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2015 r. I ACa 1814/14, Lex nr 1916594, a także stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r., Lex nr 1168537, zgodnie potwierdzają że art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stwarza samodzielną podstawę dla 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 sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi we wspomnianym przepisie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 49).

²⁹ Wyrok SN z dnia 3 lipca 2021 r. II CSK 310/18, Lex nr 2690880.

³⁰ Ibidem.

2. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 24 marca 2022 r., w którym Sąd uznał zasadność powództwa gminy o zapłatę dotacji celowej na realizację zadań zleconych przekazanej w niepełnej wysokości^[31]. Podobne stanowisko Sąd Okręgowy w Łodzi zawarł w Wyroku z dnia 3 kwietnia 2017 r.^[32], a także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 lipca 2019 r.^[33].

Należy jednak także zauważyć, że sądy w swoich wyrokach także oddalają powództwa samorządów o zwiększenie środków dotacji na zadania zlecone, przykładami mogą być:

1. Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 29 lipca 2020 r., w którym sąd oddalił powództwo strony powodowej Gminy G, która w pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – wojewodzie, wniosła o zasądzenie od pozwanego wskazanej kwoty tytułem dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Sąd wskazał „*że na stronie powodowej – gminie spoczywał ciężar dowodu, jaki był faktycznie rozmiar zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników wymienionych w pozwie w ramach zadań zleconych*”^[34]. Sąd mógł ustalać wysokość wydatków poniesionych na wykonywanie zadań zleconych jedynie w oparciu o rzeczywiście podejmowane czynności, których związek z wykonywaniem zadań zleconych został wykazany. Ponadto Sąd oddalając powództwo gminy wskazał, że „strona powodowa nie udowodniła, że pieniądze przekazane z dotacji celowej nie pokryły wydatków w tej części”^[35]. A zdaniem sądu „materiał procesowy zebrany w sprawie nie pozwalał na weryfikację tego, czy liczba etatów osób zatrudnionych u strony powodowej dla realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a co za tym idzie i wysokość wydatków związanych z ich utrzymaniem, była niezbędna do sprawnego i terminowego wykonywania zadań zleconych”^[36].
2. Wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 8 marca 2022 r. sąd nie uwzględnił apelacji Gminy G od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie stwierdzając, że „strona powodowa nie sprostała ciężącemu

³¹ Wyrok SO w Łodzi z dnia 24 marca 2022 r. II C 1254/18, Lex nr 3370718.

³² Wyrok SO w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2017 r. II C 622/15, Lex nr 2484874.

³³ Wyrok SN z dnia 3 lipca 2019 r. II CSK 310/18, Lex nr 2690880.

³⁴ Wyrok SO w Krakowie z dnia 29 lipca 2020 r. IC 9/17, Lex nr 3097734.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

na niej obowiązкови wykazania, że wysokość dotacji przekazanych przez pozwanego na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej była nieprawidłowa, gdyż dotacja nie wystarczyła na realizację tych zadań w sposób pełny i terminowy”^[37].

Jak wynika z przytoczonych wyroków droga dochodzenia swoich praw przez samorządy nie jest łatwa, jednak coraz więcej z nich decyduje się na złożenie pozwu o dodatkowe środki dotacji celowej na realizację zadań zleconych. Linia orzecznicza sądów w tej kwestii nie jest jednolita, jak wykazują powyższe wyroki. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę znaczne kwoty dotacji o jakie występują samorządy dochodząc swoich należności z tytułu dotacji celowej, złożenie pozwu o zapłatę należy traktować wprost jako obowiązek organów samorządowych^[38].

Należy zauważyć, że na potrzebę zmian systemowych w zakresie finansowania realizacji zadań zleconych przez samorządy zwracała także uwagę Najwyższa Izba Kontroli, wskazując we wnioskach z przeprowadzonej w 2017 r. kontroli, której przedmiotem było „Dotowanie zadań zleconych JST z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych innymi ustawami”. Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek skierowany do Rady Ministrów z propozycją rozważenia, aby wprowadzić rozwiązanie polegające na przekształceniu zadań zleconych, mających charakter „zadań stałych”, w zadania własne jednostek samorządu terytorialnego^[39]. Jednakże w tym zakresie brak jest jak dotychczas działań ze strony rządowej.

³⁷ Wyrok SA w Krakowie z dnia 8 marca 2022 r. I ACa 982/17, Lex nr 2661051.

³⁸ Biorąc jednak pod uwagę, że nie wszystkie samorządy wystąpią do sądu w tej sprawie, to w niektórych przypadkach można odnieść wrażenie, że rządowi bardziej opłaca się przegrać jednostkowe sprawy w sądzie, niż dokonać rzetelnego naliczenia kosztów realizacji zadań zleconych dla samorządów.

³⁹ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli. *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*. nr. KBF.430.002.2017.

4 | Propozycja zmian w zakresie finansowania zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej

Podsumowując tę część przytoczonych wyżej informacji należy wskazać, że mamy do czynienia z sytuacją niedoszacowania kwot dotacji przekazywanych z budżetu państwa do samorządów na realizację zadań zleconych i sytuacja ta niewątpliwie wymaga podjęcia działań o charakterze legislacyjnym, co uczynić może wyłącznie administracja rządowa. Problem ten jest szeroko dyskutowany w środowisku samorządowym. Należy w tym miejscu podkreślić, że na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jednostki samorządu terytorialnego sporządzają sprawozdanie Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST ustawami^[40]. Dlatego wydaje się zasadnym, ażeby Rząd w porozumieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego dokonał przeglądu obecnych zasad ustalania w budżecie państwa wysokości dotacji celowych na ten cel i wspólnie wypracował zasady rocznych indeksacji tych kwot^[41].

⁴⁰ Jest ono sporządzane w szczególności: dział, rozdział, paragraf albo dział, rozdział grupa paragrafów oddzielnie dla dotacji i wydatków. Jednak w sprawozdaniu dotyczącym poniesionych wydatków mogą być wykazywane jedynie wydatki wykonane z dotacji. Natomiast dane uzupełniające do sprawozdania Rb-50 dotyczą tylko tych zadań, na które jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dotacje na zwrot poniesionych przez nie wydatków w bieżącym i poprzednim roku budżetowym. Zatem sprawozdanie Rb-50 przedstawia wykorzystanie dotacji na zadania zlecone, ale nie pozwala określić jaki jest rzeczywisty poziom ich finansowania przez samorządy z dochodów własnych. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r., poz. 454, załącznik 28).

⁴¹ Podkreślić należy, że Komisja Wspólna jest właściwym podmiotem dla Rządu do współpracy w tym zakresie, bowiem to do niej należy, między innymi, dokonywanie przeglądów i ocen warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2024 r., poz. 949).

5 | Czyim dochodem są odsetki od środków dotacji celowej na realizację zadań zleconych, powstałych na rachunku samorządu?

Kolejnym problemem, obok niedofinansowania realizacji zadań zleconych samorządom z zakresu administracji rządowej, jest kwestia pojawiających się coraz częściej problemów, jakie jednostki samorządu terytorialnego mają z określeniem, czyim dochodem są odsetki od środków dotacji celowej otrzymanych na realizację zadań zleconych, które powstają na rachunkach bankowych samorządów. Chodzi o środki otrzymywane z budżetu państwa jako dotacja celowa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które wpływają na rachunki samorządów i przed ich rozdysponowaniem przez pewien czas tam przebywają, powodując powstanie odsetek. Należy zatem w tej sytuacji określić, czyim dochodem są powstałe odsetki^[42]. Problem ten, ponieważ dotyczy wszystkich rodzajów samorządów, jest żywo dyskutowany w środowisku samorządowym, czego przykładem jest stanowisko, jakie w tej sprawie zaprezentował m.in. Związek Powiatów Polskich w piśmie skierowanym do Ministra Finansów^[43], wskazując, że odsetki od dotacji celowej na zadania zlecone powinny być zaliczane do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem rzeczonoj korporacji „opisany w art. 255 ustawy o finansach publicznych obowiązek zwrotu dotyczy pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Nie jest więc właściwe zaliczanie odsetek bankowych od środków dotacji celowej do dochodów związanych z realizacją zadania z zakresu administracji rządowej”^[44]. Według Związku „pojęcie „pobrane dochody” użyte w art. 255 ustawy o finansach publicznych odnosi się do dochodów przekazanych przez zobowiązane podmioty na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego”^[45]. Należy

⁴² Tj. czy są dochodem własnym samorządu, czy też są dochodem budżetu państwa a zatem powinny być przekazane właściwemu wojewodzie przekazującemu dotację.

⁴³ Pismo Związku Powiatów Polskich z dnia 3 września 2020 r. Nr Or.A.0713/1105/20.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ A zatem cytowany przepis ustawy o finansach publicznych, zdaniem Związku Powiatów dotyczy tylko takich dochodów, które samorząd uzyskuje w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami i są one przekazywane przez podmioty, które korzystają z usług świadczonych w tym zakresie przez samorząd np. opłaty za pobyt w Środowiskowych

podkreślić, że zgodnie z treścią art. 264 ustawy o finansach publicznych^[46] bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach ustawy – Prawo zamówień publicznych^[47]. Należy w tym miejscu postawić pytanie, a co w sytuacji, kiedy w wyniku przeprowadzonego przetargu zamawiający^[48] uzyskał produkt – obsługę przez bank rachunku samorządu, który jest nieoprecentowany i bank nie nalicza kosztów obsługi? W tej sytuacji wydaje się, że problemu nie ma, zatem systemowe powoływanie się na przepis zawarty w art. 111 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, który zdaniem administracji rządowej stanowi podstawę domagania się zwrotu odsetek od środków dotacji na zadania zlecone, powstałych na rachunkach bankowych samorządów, w tym przypadku nie zafunkcjonuje^[49]. Wydaje się zatem, że jest to wyłom w procedurze wskazywanej przez wojewodów, którzy na tej podstawie domagają się zwrotu odsetek od samorządów^[50]. Należy podkreślić, że w postępowaniach sądowo-administracyjnych, prowadzonych pomiędzy administracją rządową a samorządami w sprawach dotyczących zwrotu odsetek, strony przytaczają odpowiednio art. 111 pkt 9 ustawy o finansach publicznych oraz w zależności od kategorii samorządu art. 4 ust. 1 pkt 10, art. 5 ust. 11 pkt 9 lub art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego^[51]. Innym wartym podniesienia

Domach Samopomocy, wpływy z grzywn i innych kar pieniężnych, wpływy z opłat związanych z gospodarowaniem gruntami i nieruchomościami. Natomiast odsetki bankowe od środków dotacji celowej, zdaniem Związku, nie spełniają wskazanej przesłanki, bowiem narastają automatycznie w związku z oprocentowaniem rachunku bankowego. Ibidem.

⁴⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, art. 264).

⁴⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1605) Szczegółowe zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta pomiędzy zarządem JST a bankiem.

⁴⁸ Tj. Jednostka samorządu terytorialnego.

⁴⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, art. 111 ust. 9.

⁵⁰ Cytowany przepis jest nieskuteczny, bowiem niektóre podmioty, działając legalnie omijają go. Nie można bowiem domagać się zwrotu odsetek, które na rachunku samorządu nie powstały. Gdyby nawet uznać za właściwy w tej sprawie przepis art. 111 pkt 9 wspomnianej ustawy, mogłoby to wówczas oznaczać, że wszystkie odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych samorządów, także środków własnych, należałoby traktować jako dochód budżetu państwa, a taka sytuacja nie była zapewne intencją ustawodawcy.

⁵¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356). Przytoczone przepisy tych ustaw oraz przepisy

argumentem, który powinien przyczynić się do rozwiązania problemu odsetek powstających na rachunkach samorządów, o których roszczenia o zwrot do budżetu państwa formułują wojewodowie, jest podjęcie przez nich działań mających na celu optymalizację terminów przekazywania dotacji samorządom^[52]. W stosunku do zarysowanego problemu odniosła się NIK (delegatura w Lublinie) w wystąpieniu pokontrolnym z wykonania budżetu państwa w 2016 r. w części 85/06 – województwo lubelskie^[53], w którym przytoczono pismo Ministra Finansów dotyczące obowiązków, jakie mają wojewodowie w ramach sprawowanego przez nich nadzoru i kontroli w zakresie zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem. W piśmie tym Minister Finansów zwrócił uwagę, że „na skutek takich działań na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego pozostają wolne środki”^[54]. Ponadto, wskazał także wojewodom, że „Środki z dotacji nie mogą pozostawać na rachunkach bankowych jednostek i stanowić nadwyżki środków, mogącej służyć zakładaniu lokat. Wojewodowie wraz z jednostkami powinni określić precyzyjne terminy wystąpień o dotacje, zdeterminowane bezpośrednio terminami płatności”^[55]. W piśmie Minister Finansów zaznaczył także, że „dotacje są szczególnym rodzajem przekazywanych środków finansowych na wydatki z budżetu państwa, które jako podlegające swoistym zasadom rozliczania, mają służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych i z tego powodu, ich celem nie jest generowanie dodatkowych przychodów dla jednostek (jako np. lokat

dotyczące zlecenia zadań samorządom nie precyzują regulacji, która odnosiłaby się wprost do odsetek bankowych od dotacji celowych przekazywanych samorządom na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W tym zakresie wydaje się, że rację mają samorzady, bowiem to przepisom ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako ustawie szczególnej – określającej źródła dochodów samorządów, zasady ich ustalania i gromadzenia także w zakresie dotacji celowych z budżetu państwa, należałoby przyznać pierwszeństwo stosowania w omawianej sprawie. Szerzej: Andrzej Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy* (Warszawa: Lexis Nexis, 2008).

⁵² W szczególności dotyczy to sytuacji, w których wojewodowie dokonują przedwczesnego przekazywania środków z budżetu państwa na rachunki samorządów w stosunku do terminów płatności i realizacji przez nie zadań. Wojewodowie powinni wykazywać się większą uwagą w zakresie uzgadniania terminów przekazywania środków samorządom w taki sposób, aby środki na realizację zadań zleconych przepływały przez rachunki samorządów, a nie na nich przebywały.

⁵³ Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z dnia 18 kwietnia 2017 r. nr P/17/001.

⁵⁴ Pismo Ministra Finansów z 18 kwietnia 2016 r. Nr BP2.4102.1A.2016.

⁵⁵ Ibidem.

bankowych)^[56], a można by dodać także odsetek. W doktrynie funkcjonuje wiele odmiennych interpretacji, co do właściwości przeznaczenia dochodów pochodzących z odsetek powstałych na rachunkach^[57].

Przykładem postępowania w tymże zakresie może być skarga Miasta Radom, które zaskarżyło do NSA wyrok WSA^[58], który nakazywał Gminie zwrot do budżetu państwa odsetek powstałych na jej rachunku od środków dotacji celowej przekazanych na realizację zadań zleconych oraz wskazał, że do tych środków nie ma zastosowania przepis ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego^[59], określający, że źródłem dochodów własnych gminy są odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wskazał, „że każdy dochód budżetowy, który znajdzie się w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego w związku z realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, winien zostać w określonym terminie przekazany. Odsetki, o których mowa znalazły się na rachunku bankowym skarżącej. Dochód ten jest także związany z realizacją zadania zleconego, bowiem powstał w związku z przechowywaniem na rachunku bankowym środków stanowiących dotację celową^[60] i dochód ten, zdaniem WSA „mieści się

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Jedne poglądy kwalifikują dochody z odsetek, jako dochody właściwej jednostki samorządu terytorialnego argumentując, że art. 111 ustawy o finansach publicznych wskazuje na zamknięty katalog dochodów budżetu państwa, który nie wymienia wprost dochodów pochodzących z odsetek powstałych na rachunkach bankowych gminy, powiatu i województwa od środków dotacji celowej na zadania zlecone. Istnieją jednak także poglądy, które wskazują, że w związku z faktem, że przekazywane środki są środkami dedykowanymi na ściśle określony cel, chociaż stanowią dochód własny jednostek samorządu terytorialnego, to powstałe odsetki winny pomniejszać przekazaną dotację i nie powinny być wykorzystane na realizację innych zadań i to nawet tych z zakresu administracji rządowej. Jeszcze inne poglądy prezentują stanowisko, że dochód z odsetek powstałych na rachunkach bankowych, stanowi dochód budżetu państwa i powinien być przekazany zwrotnie na rachunek, z którego nastąpiło dotowanie. Tak różne interpretacje dotyczące przeznaczenia odsetek powstających na rachunkach bankowych samorządów od środków dotacji celowych na zadania zlecone, są także przyczyną wielu postępowań sądowych, w których zapadają różne rozstrzygnięcia.

⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2020 r. SA/Wa 719/20, Lex nr 3179802.

⁵⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 4 ust. 1 pkt 10).

⁶⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 grudnia 2020 r. SA/Wa 719/20, Lex nr 3179802.

zatem w pojęciu pobrania, o którym mowa w art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych^[61], a tym samym powinien być przekazany na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową. Należy podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę Miasta Radom od wyżej wymienionego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w uzasadnieniu do wyroku nie podzielił stanowiska WSA, traktującego o tym, że odsetki od środków dotacji celowej powstałe na rachunku bankowym samorządu są związane z realizacją zadania zleconego. Sąd przytoczył stanowisko wskazywane wielokrotnie przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz Sąd Najwyższy, zgodnie z którym „fundamentalną zasadą prawa podatkowego w demokratycznym państwie prawnym jest to, że zakres przedmiotu opodatkowania musi być precyzyjnie określony w ustawie podatkowej, a interpretacja jej przepisów nie może być rozszerzająca”^[62]. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego użyte w art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych^[63] pojęcie „pobrane dochody” należy interpretować zgodnie z literalnym jego brzmieniem. Pobrać oznacza bowiem wziąć – otrzymać coś jako wynagrodzenie, należność^[64]. W związku z powyższym, ponieważ odsetek uzyskanych na rachunku bankowym samorządu od środków dotacji celowej nie można traktować jako „pobrane”, to zdaniem NSA należy je traktować jako

⁶¹ Ibidem.

⁶² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2021 r. I GSK 773/21, Lex nr 3467942.

⁶³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, art. 255 ust. 1).

⁶⁴ Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w uzasadnieniu wyroku, że „Nie chodzi w tym przepisie o sytuację, jaka zaistniała w niniejszej sprawie, a mianowicie o naliczenie przez bank odsetek z tytułu posiadania na koncie bankowym środków z otrzymanej dotacji celowej, przeznaczonej na cele związane z realizowanymi przez Gminę zadaniami.” W tym przypadku nie występuje bowiem sytuacja pobrania należności budżetu państwa od dłużnika. Poza tym brak jest związku naliczonych odsetek z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Jako uzasadnienie takiego stanowiska NSA przywołał także inny swój wyrok, w którym został zaprezentowany pogląd mówiący o tym, że „ustawowe określenie „przekazuje pobrane dochody” o którym mowa w art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odnosi się do dochodów przekazanych przez zobowiązane podmioty na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2014 r. II GSK618/13, Lex nr 1519156.

dochód własny gminy, uzyskany zgodnie przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego^[65].

6 | Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania należy uznać za zasadne stwierdzenie zawarte w we wspomnianym wyżej piśmie Związku Powiatów Polskich, że „Jest rzeczą zdumiewającą, że w sytuacji kiedy wysokość dotacji celowej na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nie pokrywa realnych kosztów ich realizacji, samorządy otrzymują decyzje dotyczące zwrotu odsetek bankowych od tego typu środków”^[66]. Trudno jest zatem znaleźć wytłumaczenie tej sytuacji. Brak jednoznacznego przepisu w tym zakresie powoduje, że z jednej strony ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stwierdza, że odsetki są dochodem gminy, a z drugiej strony, przepisy ustawy o finansach publicznych nie równie precyzyjne, ale stanowią przeciwnie. Problemem ten dla jednostek samorządu terytorialnego można rozwiązać na przykład poprzez odpowiednie doprecyzowanie przepisów art. 4 ust. 1 pkt 10, art. 5 ust. 1 pkt 9 oraz art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wskazując, że odsetki od środków dotacji powstałe na rachunku samorządu są dochodem odpowiednio gminy, powiatu lub województwa. Należy podkreślić, że brak precyzyjnych regulacji w tym zakresie powoduje wiele reperkusji i sporów pomiędzy samorządami a administracją rządową. A zatem rozwiązanie tego problemu przyczyniłoby się dla obu stron do zwiększenia przestrzeni, której celem jest dążenie do zapewnienia coraz lepszej jakości

⁶⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 356, art. 4 ust. 1 pkt 10). Podobne stanowisko w sprawie dotyczącej określenia czyim dochodem są odsetki powstałe na rachunku bankowym samorządu od środków dotacji celowej na zadania zlecone, zajęły także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazując, że przedmiotowe odsetki „nie mają związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych JST odrębnymi ustawami” bowiem „brak jest w tym przypadku pobrania należności budżetu państwa od dłużnika” – zatem odsetki stanowią dochód samorządu. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 stycznia 2022r. VIII SA/Wa 672/21, Lex nr 3360999.

⁶⁶ Pismo Związku Powiatów Polskich z dnia 3 września 2020 r. Nr Or.A.0713/1105/20.

usług publicznych świadczonych obywatelom zarówno przez administrację rządową, jak i przez samorządy.

Bibliografia

- Agopszowicz Antoni, Zyta Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck, 1999.
- Borodo Andrzej, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa: Lexis Nexis 2008.
- Dolnicki Bogdan, Radosław Mędrzycki, *Zadania samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Dylewski Marek, „Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w jednostkach samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia” *Finanse Komunalne*, nr 12 (2018): 27-37.
- Gałecka Małgorzata, „Finansowanie zadań zleconych samorządom terytorialnym” *Nauki o finansach*, nr 4 (2010): 13-26.
- Gapska Sylwia, Paulina Sobczak, Szymon Sobczak, „Dotacje celowe z budżetu państwa jako źródło Włocławek w latach 2015-2017”, [w:] *Wyzwania gospodarcze, polityczne i społeczne w globalnej gospodarce*, red. Małgorzata Wiśniewska, Karolina Kalińska. 45-54. Włocławek: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, 2018.
- Kornberger-Sokołowska Elżbieta, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Lexis Nexis, 2013.
- Malinowska-Misiąg Elżbieta, „Finansowanie zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego” *Studia BAS*, nr 4 (2017): 53-77.
- Murdecki Artur, „Zasada samodzielności finansowej gmin w orzecznictwie sądowym” *Głosa*, t. XII (1999): 16-20.
- Szymczak Aneta, „Przekazywanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – gwarancje konstytucyjne” *Finanse Komunalne*, nr 10 (2019): 7-17.



