

*dr Mariusz Korobłowski*¹

Katedra Administracji i Bezpieczeństwa Publicznego
Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Niektóre aspekty prawne finansowania zadań publicznych samorządu terytorialnego

Istota problemu określonego w tytule opracowania sprowadza się do analizy wybranych kwestii prawnych związanych z finansowaniem zadań publicznych samorządu terytorialnego. Chodzi mianowicie o zadania publiczne będące przedmiotem porozumień zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego oraz tymi podmiotami a wojewodą. Poza zakresem rozważań pozostają wszelkie inne porozumienia, między innymi takie, których stronami są samorządowe osoby prawne nie mające statusu jednostek samorządu terytorialnego². W tak zakreślonych ramach tematycznych mieścić się będzie w szczególności problematyka sposobu realizowania zadań publicznych, gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, dotacji przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych objętych porozumieniami oraz umów na dofinansowanie projektów ze środków unijnych. Celem zaś niniejszego artykułu, w którym zastosowano głównie metodę dogmatyczno-prawną, jest przedstawienie konkluzji wynikających ze wspomnianej wyżej analizy.

W doktrynie pojawiają się różne wypowiedzi na temat przedmiotu porozumień, a poszczególni autorzy od dawna reprezentują rozmaite koncepcje. Wedle jednej z nich, przedmiotem porozumień jest uzgodnienie sposobu realizacji zadań publicznych [Garlicki, 1970, s. 247 i n.]. W świetle drugiego z poglądów, przedmiot porozumień to wyznaczone przez przepisy prawne i zadania publiczne współdziałanie niezależnych podmiotów, które ma na celu zarówno oznaczenie projektowanej sytuacji społecznie pożądanej, jak i określenie metod i środków jej urzeczywistnienia [Cieślak, 1985, s. 129 i n.]. Reprezentanci kolejnego nurtu

¹ Adres korespondencyjny: ul. Zielona 1, 41-800 Zabrze, tel. +48 502 347 550, e-mail: mkorobowski@wsb.edu.pl.

² Przykładem porozumienia zawartego między jednostką samorządu terytorialnego oraz samorządową osobą prawną niebędącą jednocześnie jednostką samorządu terytorialnego jest porozumienie między gminą a spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym wspólnikiem jest gmina. Porozumienia te nie stanowią przedmiotu niniejszego artykułu.

uznają za przedmiot porozumień przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych [Ochendowski, 1998, s. 335; Brzezicka, 2000, s. 43 i n.]. Inna jeszcze koncepcja wskazuje, że przedmiotem porozumień międzygminnych oraz porozumień zawartych w celu przekazania gminie zadań z zakresu właściwości powiatu jest przeniesienie zadań publicznych, natomiast przedmiot pozostałych porozumień zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego stanowi powierzenie prowadzenia zadań [Ofiarska, 2008, s. 384 i n.].

Zadania publiczne mogą być realizowane przez stronę, której zostały one powierzone lub przekazane w drodze porozumienia³. W takim przypadku druga strona porozumienia uczestniczy w kosztach realizacji zadań publicznych objętych porozumieniem. Istnieje jednak również możliwość, iż strony zawierające porozumienie będą wspólnie wykonywać zadania publiczne objęte tym porozumieniem⁴. W każdym wszakże przypadku porozumienia zawierane są w celu realizacji zadań publicznych. W konkluzji należy stwierdzić, że przedmiotem porozumienia są zadania publiczne, pod którym to pojęciem można – jak się wydaje – rozumieć sprawy publiczne mieszczące się w zakresie działania bądź to jednostek samorządu terytorialnego (i wynikające z norm ustawowych) bądź wojewody (i określone przepisami ustaw). Należy je odróżnić od uprawnień i obowiązków wynikających z porozumienia, ponieważ zadania publiczne są przedmiotem porozumienia, natomiast uprawnienia oraz obowiązki składają się na jego treść.

Współdziałanie stron porozumienia może polegać bądź na tym, że tylko jedna z nich powinna realizować zadanie publiczne, zaś druga – uczestniczyć w kosztach wykonywania owego zadania, bądź też na tym, że obydwie strony obowiązane są wspólnie realizować i współfinansować zadanie publiczne objęte porozumieniem.

Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. W doktrynie mianem gospodarki finansowej określa się ogół czynności prawnych i organizacyjnych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych, podejmowanych przez władze, organy i upoważnione jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego [Wójtowicz, 2008, s. 16]. W ujęciu tym gospodarka finansowa obejmuje nie tylko czynności zewnętrzne, dokonywane z osobami trzecimi, na podstawie których jednostka samorządu terytorialnego czerpie lub wydatkuje środ-

³ Jako przykłady normatywnych podstaw zawierania takich porozumień można wymienić w szczególności: art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.), art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.) i art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 z późn. zm.).

⁴ Porozumienia, o których mowa, mogą być zawierane np. na podstawie art. 10 wskazanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym.

ki pieniężne, lecz również czynności wewnętrzne, w szczególności o charakterze organizacyjnym, faktycznym, technicznym. Gospodarka finansowa obejmuje wszelkiego rodzaju dyspozycje środkami pieniężnymi oraz związane z nimi operacje formalne (np. obsługa kasowa, rachunkowość, sprawozdawczość) [Chmielnicki, 2005, s. 320].

W piśmiennictwie podkreśla się istotną rolę, jaką na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego odgrywają zasady gospodarki finansowej w zakresie realizacji zadań publicznych [Szewczuk, 2003, s. 10]. Wskazuje się bowiem, że proces przydzielania organom jednostek samorządu terytorialnego jasno określonych uprawnień i obowiązków, a także funduszy związanych z tymi uprawnieniami i obowiązkami, wpływa pozytywnie na alokację zasobów finansowych oraz jest bardzo efektywnym bodźcem dla zwiększania dochodów, które będą przeznaczone na zaspokojenie potrzeb lokalnych [Szewczuk, 2003.; zob. także Lankina, Hudalla, Wollmanns, 2008, s. 115]. Zastrzega się jednak, iż wiele jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza mniejszych, cierpi na niedobór zasobów finansowych i nie otrzymuje takiego wsparcia finansowego z budżetu centralnego, które byłoby konieczne dla ich rozwoju ekonomicznego [Nam, Parsche, 2001, s. 11; por. również opracowanie OECD (Organization for Economic Co-operation and Development): *Fiscal design surveys across levels of government*, s. 40 i n.; na różne aspekty rozwoju ekonomicznego oraz urbanizacyjnego zwracają uwagę Deichmann i Henderson, 2000, s. 2–37].

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że samodzielność finansowa jest to prawo samodzielności prowadzenia gospodarki finansowej: pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – do realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe)⁵. W piśmiennictwie podnosi się, że jednostki samorządu terytorialnego, jako osoby prawne, powołując się na przyznaną im samodzielność finansową, mogą w celu prowadzenia gospodarki finansowej podejmować działania, na które wyraźnie zezwalają przepisy prawne [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 44].

Rozważając problematykę gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie sposób pominąć kwestii dotacji, które podmioty te powinny otrzymywać w celu finansowania zadań publicznych objętych porozumieniem. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm.], dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez te jednostki na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej [na rolę, jaką pełnią owe dotacje wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zwraca uwagę [Šević, 2008, s. 329 i n.; zob. również Korres, Oulasvirta, Turala,

⁵ Wyrok z dnia 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK 1999, nr 3, poz. 37.

2007, s. 256 i n.]. W piśmiennictwie wskazuje się, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien podjąć uchwałę o przyjęciu zadania wykonywanego na podstawie porozumienia, a zatem o jego zamieszczeniu przez organ wykonawczy w projekcie uchwały budżetowej. Następnie zaś, tj. po przyjęciu przez organ stanowiący uchwały budżetowej, może zostać zawarte porozumienie, które ustala zasady i termin przekazywania dotacji [Feret, 2004, s. 194].

Stosownie do art. 46 powołanej wyżej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od owych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. E. Ruśkowski wskazuje, że dotacje celowe otrzymywane na mocy zawartych porozumień mogą stanowić, w rozumieniu powoływanej ustawy, dochód jednostek samorządowych wszystkich szczebli [Ruśkowski, 2004, s. 295]. O fakultatywności wspomnianego źródła dochodów przesądza jego charakter, ponieważ otrzymanie dotacji przez jednostkę samorządu terytorialnego jest uzależnione od uprzedniego przejęcia przez nią zadań publicznych należących do innej jednostki samorządu terytorialnego [Ruśkowski, 2004].

M. Ofiarska podkreśla, że stosowanie formy dotacji celowej oznacza obowiązek przestrzegania określonych rygorów przy dokonywaniu wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego [Ofiarska, 2008, s. 422]. Dotacja stanowi bowiem publicznoprawną formę działania, z którą przepisy rangi ustawowej wiążą szczególną odpowiedzialność podmiotu dotującego i dotowanego oraz egzekucję administracyjną zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z jej przeznaczeniem⁶. Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze zaznacza się, że dotacja celowa ma charakter publicznoprawny ze wszystkimi tego konsekwencjami, w szczególności w zakresie stosowania do niej przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa [tekst jedn. Dz.U. 2012 r., poz. 749 z późn. zm.], dotyczących zaległości podatkowych i nadpłat [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 108 i n.; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., I SA/Wr 478/06, CBOSA]. Udzielenie dotacji to nieodpłatne przekazanie określonej kwoty środków publicznych danemu podmiotowi w celu wykonywania zadań publicznych.

S. Owsiak podnosi, że dotacje celowe na realizację zadań objętych porozumieniem są nazywane dochodami potencjalnymi [Owsiak, 1999, s. 365]. M. Ofiarska wskazuje, iż terminologia ta związana jest z zasadą dobrowolności zawierania porozumień [Ofiarska, 2008, s. 422]. Dopiero bowiem po ich zawarciu jednostka samorządu terytorialnego, której przekazano bądź powierzono

⁶ Tak uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 28 września 1999 r., KI-00571/409/99, OSS 2000 nr 1, poz. 31.

zadania publiczne, dysponować będzie roszczeniem względem drugiej strony porozumienia o dostarczenie jej środków finansowych potrzebnych do realizacji przejętego zadania [Ofiarska, 2008].

Powyższe twierdzenie powołanej autorki może budzić wątpliwości, ponieważ odnosi się ono wyłącznie do porozumień, na podstawie których jedna strona przekazuje lub powierza drugiej zadania publiczne. Powstaje zatem pytanie, czy uwagi o dochodach potencjalnych można odnieść do takich porozumień, których strony będą wspólnie realizować zadania publiczne objęte tymi porozumieniami.

Rozwiązanie przedstawionego tutaj problemu wymaga przeprowadzenia analizy przepisów wspomnianej wyżej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 46 jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 48, szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji na realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań na mocy porozumień, o których mowa w art. 46, określają te porozumienia. Obydwie wskazane normy dotyczą porozumień, na podstawie których jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, a więc zadania powierzone jej do realizacji. Przepisy te nie odnoszą się natomiast do porozumień, których strony wspólnie wykonują zadania publiczne objęte tymi porozumieniami.

Wydaje się, że rozwiązania sygnalizowanej wyżej kwestii, czy uwagi o dochodach potencjalnych można odnieść do porozumień, których strony będą wspólnie wykonywać zadania publiczne objęte tymi porozumieniami, wynika z art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do powołanych norm, jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielającej dotacji. Jeżeli zatem zostanie zawarte porozumienie, którego strony, tj. jednostki samorządu terytorialnego, obowiązane będą wspólnie realizować zadania publiczne, a uchwała podjęta przez organ stanowiący jednej ze stron tego porozumienia określi wysokość dotacji przeznaczonej na pomoc w zakresie realizacji zadań przez drugą z nich, wówczas ta ostatnia nabywa roszczenie o przekazanie środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań. W konkluzji należy stwierdzić, iż dotacje celowe na realizację wspomnianych zadań można określać mianem dochodów potencjalnych.

Powyższe uwagi wymagają jednak pewnego komentarza. W przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego rozważać będzie ewentualność zawarcia z drugą jednostką samorządu terytorialnego, dysponującą znacznie niższymi

dochodami budżetowymi, porozumienia o wspólnym wykonywaniu zadania publicznego, może się to wiązać z koniecznością udzielania wsparcia w formie dotacji. Jednostka posiadająca większy zasób środków finansowych powinna – jak się wydaje – rozważyć, czy w takim stanie faktycznym należy zawrzeć wspomniane porozumienie i dotować drugą stronę, czy też korzystniejszym rozwiązaniem będzie wybór innego partnera jako strony przyszłego porozumienia.

Omawiając zagadnienia dotyczące dotacji udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego, czy to z budżetu jednostek samorządu terytorialnego na wykonanie zadań wynikających z porozumienia zawartego z tymi jednostkami, czy też z budżetu państwa na realizację zadań objętych porozumieniem zawartym z wojewodą, nie sposób pominąć rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w art. 168, 169, 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.].

W świetle pierwszego z tych przepisów, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego lub w terminie określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 181 ust. 3 tejże ustawy podlegają zwrotowi do budżetu państwa odpowiednio do dnia 31 stycznia następnego roku albo w terminie 21 dni od dnia określonego w owym rozporządzeniu. Wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, przy czym przekazanie środków na rachunek beneficjenta nie oznacza wykorzystania dotacji. Analogiczne rozwiązania przewiduje art. 251 tej ustawy, traktujący o zwrocie dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie zaś z art. 169 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem bądź pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tychże okoliczności. Przepis, o którym tutaj mowa, precyzuje nadto, że 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. Dotacjami nienależnymi są natomiast dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Odpowiednikiem art. 169 ww. ustawy jest art. 252, regulujący kwestię zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zwrotowi do budżetu państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub nadmiernie pobrana. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach z dnia 5 marca 2008 r. wskazał, że decyzja w przedmiocie zwrotu dotacji ma charakter deklaratoryjny [V SA/Wa 1736/07 oraz V SA/Wa 1748/07, CBOSA].

Ch. Woon Nam i R. Parsche postulują, aby wysokość dotacji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego wynikała z porównania ich rzeczywistych (istniejących i/lub oczekiwanych) potrzeb wydatkowania środków z wielkością ich własnych zasobów, takich jak podatki lokalne i opłaty [Nam, Parsche, 2001, s. 3]. Wydaje się jednak, że kwota dotacji powinna być również uzależniona od potrzeb wynikających z konieczności wykonywania zadania publicznego, na co wskazuje treść art. 45 i n. powołanej wyżej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje nie są jedyną formą prawną przyznawania środków finansowych podmiotom realizującym zadania publiczne objęte porozumieniem. Wymieniana już kilkakrotnie ustawa o finansach publicznych wyeksponowała zasadę celowości w gospodarowaniu środkami publicznymi [Glumińska-Pawlic, 2008, s. 378]. Zgodnie bowiem z art. 42 ust. 2 tej ustawy środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. Ograniczenia tego nie stosuje się jednak do wydatków finansowanych z kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe (o ile umowa tak stanowi), wydatków finansowanych ze środków europejskich oraz wydatków finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, jak również niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym dopuszczalne jest dofinansowanie ze środków unijnych tzw. projektu określonego w art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 712 z późn. zm.], tj. przedsięwzięcia realizowanego w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem (którym może być np. jednostka samorządu terytorialnego) a instytucją zarządzającą, pośredniczącą lub wdrażającą, określoną w art. 5 pkt 2–4. W świetle art. 206 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych szczegółowe warunki dofinansowania owego projektu należy ustalić w umowie o dofinansowanie projektu, która powinna określać m.in.: opis projektu lub zadania, w tym cel, na jaki przyznano środki i termin jego realizacji; harmonogram dokonywania wydatków, obejmujący okres co najmniej jednego kwartału; wysokość przyznanych środków; zobowiązanie do poddania się kontroli i tryb kontroli realizacji projektu lub zadania; termin i sposób rozliczenia projektu oraz ewentualnych zaliczek; formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy; warunki rozwiązania umowy ze względu na nieprawidłowości występujące w trakcie realizacji projektu; warunki i terminy zwrotu środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny.

Na marginesie można dodać, że na etapie przedakcesyjnym do Wspólnot Europejskich pewną rolę w zakresie pozyskiwania środków na realizację zadań publicznych odgrywał program PHARE, który początkowo był kierowany jedynie do Polski i Węgier (stąd nazwa: Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies – PHARE). Od roku 1990 objął on także Bułgarię, Czechosłowację, a następnie Albanię, Rumunię, Litwę, Łotwę i Estonię [Begg, 1999, s. 25].

Podsumowując konkluzje wynikające z analizy wyszczególnionych wyżej kwestii prawnych związanych z finansowaniem zadań publicznych samorządu terytorialnego można w szczególności wskazać na publicznoprawny charakter dotacji celowych przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych objętych porozumieniami zawieranymi pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz tymi podmiotami a wojewodą. Dotacje, o których mowa, są dochodami potencjalnymi, zaś ich wysokość powinna być uzależniona między innymi od potrzeb wynikających z konieczności realizowania zadań publicznych.

LITERATURA

- Begg I., 1999, *EU Investment Grants Review*, Washington.
- Brzezicka P., 2000, *Niekótre zagadnienia zawierania porozumień przez organy samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Chmielnicki P. (red.), Bandarzewski K., Dąbek D., Dobosz P., Kisiel W., Kotulski M., Kryczko P., Płażek S., Skrzydło-Niżnik I., 2005, *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Cieślak Z., 1985, *Porozumienie administracyjne*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Deichmann U., Henderson V., 2000, *Urban and Regional Dynamics in Poland*, <http://tiny.pl/qpbjj>.
- Feret E., 2004, *Rola organów samorządu terytorialnego w procesie budżetowym*, Przemysł.
- Garlicki L., 1970, *Charakter prawny porozumienia administracyjnego na tle działalności rad narodowych*, „Państwo i Prawo”, z. nr 2.
- Glumińska-Pawlic J., 2008, *Finansowanie zadań j.s.t. ze środków budżetu WE [w:] Finanse publiczne i prawo finansowe*, C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), A. Borodo, I. Czaja-Hliniak, A. Drwiłło, L. Etel, J. Glumińska-Pawlic, J. Głuchowski, A. Huchła, P. Karwat, P. Kryczko, G. Liszewski, H. Litwińczuk, J. Matuszewski, Z. Ofiarski, M. Olszak, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, J. Salachna, J. Serwacki, W. Stachurski, M. Zdebel, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Korres G.M., Oulasvirta L., Turala M., 2007, *Regionalisation, Growth, and Economic Integration*, Physica-Verlag, Heidelberg.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Liber Sp. z o.o., Kraków.

- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica” nr XXXIX.
- Lankina T., Hudalla A., Wollmanns H., 2008, *Local governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*, New York.
- Ochendowski E., 1998, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), 2002, *Fiscal design surveys across levels of government*, Paris.
- Ofiarska M., 2008, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Owsiak S., 1999, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Ruśkowski E., Salachna J., 2004, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Šević Ž., 2008, *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham-Northampton.
- Szewczuk A., 2003, *Self-Government Finance – Local Development – New Challenges [w:] Problems of the Functioning of Local Self-Government*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Woon Nam Ch., Parsche R., 2001, *Municipal Finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: Institutional Framework and Recent Development*, CESifo Working Paper No. 447, Munich.
- Wójtowicz W., Gorgol A., Kuś A., Niezgodą A., Smoleń P., 2008, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.

Streszczenie

Problematyka prezentowana w niniejszym artykule odnosi się do konkluzji wynikających z analizy kwestii finansowania zadań publicznych, które są przedmiotem porozumień zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego oraz tymi podmiotami a wojewodą. Poza zakresem rozważań pozostają natomiast inne porozumienia, a w szczególności takie, których stronami są samorządowe osoby prawne nie mające statusu jednostek samorządu terytorialnego. Po zarysowaniu zagadnienia przedmiotu porozumień autor przechodzi do rozważań na temat gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W dalszej kolejności omawiana jest kwestia dotacji oraz innych środków otrzymywanych przez podmioty w celu finansowania zadań publicznych objętych porozumieniami. W tym celu dokonywana jest wykładnia odpowiednich przepisów, tj. art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a także art. 168, 169, 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W końcowej części rozważań autor wskazuje, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym dopuszczalne jest dofinansowanie ze środków unijnych tzw. projektu określonego w art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dodatkowo, na marginesie zasadniczego nurtu rozważań, zwrócono uwagę na etap przedakcesyjny do Wspólnot Europejskich oraz rolę, jaką w zakresie pozyskiwania środków na realizację zadań publicznych odgrywał program PHARE.

Słowa kluczowe: porozumienia, zadania publiczne, finansowanie, dotacje

Certain Legal Aspects of Financing Public Tasks of Local Government*Summary*

The issues presented in this article refer to the conclusions resulting from the analysis of the financing of public tasks that are the subject of agreements between local government units and these entities and voivode. Outside the scope there are other agreements, particularly those whose parties are local legal entities not having the status of local government units. After outlining the issues the subject of agreements author proceeds to a study of the financial management of local government units. Furthermore, the author considers the issue of grants and other funds received by the entities in order to finance public tasks covered by the agreements. For this purpose, the author interprets the relevant provisions, namely article 8 paragraph 1.2, article 46 and article 47 of the Act of 13 November 2003 on income of local government units, as well as article 168, 169, 251 and 252 of the Act of 27 August 2009 on public finances. In the final part of the discussion, the author shows that in the current legal situation it is possible to acquire the EU funds to implement the project defined in article 5.9 of the Act of 6 December 2006 on the principles of development policy. In addition, on the margins of the mainstream discussion, the author notes the noticeable role of obtaining funds for the implementation of public tasks, played by the PHARE program during the time of pre-accession to the European Communities.

Keywords: agreements, public tasks, financing, grants

JEL: K39