

## **Kompetencje organów gminy związane z finansowaniem zadań własnych gminy w formie dotacji**

### **Competences of the commune authorities related to financing the commune's own tasks in the form of subsidies**

#### **Streszczenie**

Kompetencje organów gminy w procesie realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego poprzez instytucję dotacji są mocno zróżnicowane i ulokowane na wielu prawnych płaszczyznach odniesienia w szczególności ustrojowym, finansowym jak i materialnym. Brak jednolitości rozwiązań prawnych, w zakresie szeroko pojętego systemu dotacyjnego, skutkuje trudnościami w analizie przepisów a w konsekwencji prowadzi do nieprawidłowości w realizacji zadań publicznych poprzez formę dotacji. Właściwa kompozycja prawna kompetencji organów jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zasady jednolitości systemu prawa i stosowania konsekwentnych, na gruncie poszczególnych materii normowania, wypowiedzi prawnych zapewni skuteczność realizacji zadań i spełnienie celu dla którego ustawodawca wprowadził dotacje jako szczególnego rodzaju wydatek prawnofinansowy.

**Słowa kluczowe:** zadania własne gminy, dotacje, organy gminy, kompetencje

## Abstract

The competences of the commune authorities in the process of implementing own tasks of a local government unit through the subsidy institution are highly diversified and located on many legal levels of reference, in particular the systemic, financial and material ones. The lack of uniformity of legal solutions in the scope of the broadly understood subsidy system results in difficulties in the analysis of regulations and, consequently, leads to irregularities in the implementation of public tasks through the form of subsidies. The appropriate legal composition of the competences of local government units, taking into account the principle of the uniformity of the legal system and the consistent application of legal statements on the basis of individual matters of standardization, will ensure the effectiveness of tasks implementation and the fulfillment of the purpose for which the legislator introduced subsidies as a special type of legal and financial expenditure.

**Keywords:** own tasks of the commune, subsidies, commune authorities, competences

## 1. Wprowadzenie

Realizacja zadań własnych przez gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego (j.s.t.) spowodowała konieczność wyodrębnienia przez ustawodawcę w jej strukturze organów uprawnionych/kompetentnych do podejmowania działań zmierzających do realizacji tych zadań. Organów decydujących m.in. o kierunkach rozwoju danej j.s.t., polityce finansowej, decydujących o wysokości środków publicznych przeznaczanych na określone zadania, dokonujących wyboru określonych instrumentów finansowych służących reprezentowanej polityce finansowej, w końcu organów realizujących zaplanowane zadania, podejmujących ostateczną decyzję o rozdysponowaniu określonej kwoty środków pieniężnych z rachunku bankowego j.s.t.

Przedmiot niniejszej analizy zawężono do określonych przez prawo uprawnień/kompetencji prawnofinansowych organów do realizowania

zadań własnych gminy poprzez instrument dotacji z budżetu j.s.t. Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>, dotacje stanowią środki m.in. z budżetu j.s.t. przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, podlegające szczególnym zasadom rozliczania.<sup>2</sup>

Funkcjonowanie prawnofinansowego systemu realizowania zadań własnych gminy poprzez formę dotacji z budżetu gminy wiąże się z niejednorodnością rozwiązań ustawowych, odnoszących się do przekazywania organom stanowiącym i wykonawczym kompetencji w zakresie prawnych możliwości i zakresu działania. To zróżnicowanie w obrębie systemu prawnofinansowego rodzi określone problemy związane ze stosowaniem prawa w zakresie wykorzystania instytucji dotacji w celu realizacji zadań własnych. Pierwotną niejako płaszczyzną badawczą są w pierwszej kolejności konstruowane w przepisach kompetencje organów gminy, a w istocie też przyczyny określonego kształtowania tych kompetencji przez ustawodawcę. Przeprowadzona w tym zakresie analiza pozwoli natomiast na ocenę ogólnie funkcjonującego systemu prawnofinansowego w zakresie instytucji dotacji w tej określonej płaszczyźnie badawczej.

## **2. Prawne granice kompetencji organu stanowiącego w zakresie realizacji zadań własnych gminy w formie dotacji**

Konstytucja RP w art. 169 w jednoznaczny sposób zdecydowała o wykonywaniu zadań j.s.t. za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Nie określa przy tym kompetencji tych organów, ani też ich formy, wskazując jedynie rodzajowo, iż do jednych należy „stanowienie” do drugich natomiast „wykonywanie” zadań.<sup>3</sup> Konkretyzacja organów

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.; dalej u.f.p.

<sup>2</sup> Szerzej na temat dotacji zob. m.in. K. Stelmaszczyk, Komentarz do art. 126 u.f.p. (w:) J. M. Salachna (red.), K. Stelmaszczyk, M. Tyniewicki, Komentarz do ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego, Gdańsk 2019, s. 230 i nast.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Jak zauważa A. Borodo, formy działania administracji publicznej oraz kompetencje organu są pojęciami bliskimi, ale nie tożsamymi. Kompetencje bowiem występują w sferze

j.s.t., w tym ich kompetencji, następuje m.in. w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gdzie ustawodawca w art. 11a wskazał, że organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent).<sup>4</sup>

Rada gminy stanowi szczególną formę, za pośrednictwem której mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia (art. 11 u.s.g.). Zauważyć w tym miejscu należy, iż jakkolwiek ustawodawca w art. 11 u.s.g. nie określił jednocześnie rodzaju podejmowanych przez organy gminy rozstrzygnięć, bez wątplenia - w związku z brzmieniem art. 169 Konstytucji RP oraz art. 6 u.s.g. - można wskazać, iż rozstrzygnięcia dotyczyć mogą wyłącznie wykonywanych przez gminę zadań, a zatem wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów.

Prawny charakter oraz status rady określono w art. 15 ust. 1 u.s.g. poprzez postanowienie, iż rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. W konstrukcji prawnej organów gminy istotne jest zatem, iż zakres kompetencji rady determinowany jest stanowieniem, a w związku z tym wyłączone zostać powinno z tego zakresu wykonywanie, które należy do innego organu. Jako organ stanowiący rada gminy podejmuje rozstrzygnięcia w formie uchwał mających zróżnicowany charakter prawny.

Funkcja kontrolna rady, w przeciwieństwie do stanowienia, jest o wiele łatwiejsza do skonkretyzowania. Wskazać należy tu na podstawowy w tym przedmiocie przepis art. 18a ust. 1 u.s.g., w którym jednoznacznie określono, iż działalność kontrolna rady sprowadza się do kontroli wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy.

Do właściwości rady gminy, stosownie do art. 18 ust. 1 u.s.g. należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Norma wynikająca ze wskazanego przepisu ma fundamentalne znaczenie dla podejmowanych przez radę działań i jej kompetencji do zajęcia się daną sprawą. Konstruuje domniemanie

---

władczej. A. Borodo, Władztwo finansowe samorządu terytorialnego - zagadnienia ogólne, [w:] R. Mastalski (red.), Księga jubileuszowa profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska, Wrocław 2001, s. 133.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713; dalej: u.s.g.

wyłącznej właściwości rady w zakresie „spraw gminnych” nie zastrzeżonych dla innych organów.<sup>5</sup> Istota, wywodzonego z art. 18 ust. 1 u.s.g., domniemania prawnego sprowadza się dodatkowo do roli dyrektywy interpretacyjnej oraz reguły kolizyjnej, służącej doprecyzowaniu zasady wyposażenia organów gminy w prawnie przypisane kompetencje.<sup>6</sup>

Ustawa w art. 18 ust. 2 u.s.g. zawiera przykładowe, aczkolwiek najbardziej istotne z punktu widzenia roli organu stanowiącego, wyliczenie spraw zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady. Zalicza do nich m.in.:

- uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu (art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.);
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach (art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g.);
- podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku (art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g.);
- stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g.).

Szczególny charakter rady gminy związany jest również z wyłączną kompetencją uchwałodawczą tego organu do ustanawiania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (art. 41 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 40 ust. 1 u.s.g.).<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2008 r., IV SA/Wr 656/07, Lex Nr 483227, w którym sąd wskazał, iż domniemanie właściwości rady we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy należy rozumieć jako prawo organu o charakterze kolegiальnym i wieloosobowym do podejmowania działań związanych ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 u.s.g.) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 u.s.g.).

<sup>6</sup> C. Kociński, *Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego (Część I)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 4, s. 14. Zob. również C. Kociński, *Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego (Część II)*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 5, s. 9-23.

<sup>7</sup> Zob. B. Dolnicki, *Komentarz do art. 40 u.s.g.* [w:] B. Dolnicki (red.) B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718896/557167/dolnicki-bogdan-red-ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (dostęp: 2020-10-22).

Rozważając rolę organu stanowiącego w procesie decyzyjnym związanym z finansowaniem zadań własnych gminy w formie dotacji z budżetu, należy przede wszystkim ustalić obszary/płaszczyzny działania rady, które mają związek ze wskazanym procesem. Podstawowym kryterium ich wyodrębnienia jest rodzaj przepisów regulujących sferę działania organów stanowiących. Płaszczyzny te w pierwszej fazie analizy zostaną podzielone na trzy podstawowe poziomy, związane ze szczegółowością norm dotyczących działalności organów stanowiących:

- poziom ustrojowy - związany z Konstytucją RP oraz ustawą o samorządzie gminnym,
- poziom norm ogólnych prawa finansowego - związany z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,<sup>8</sup>
- poziom regulacji materialnoprawnych - związany z przepisami materialnymi, dotyczącymi sfery realizowania zadań własnych j.s.t. poprzez dotacje z budżetu.

Niewątpliwie, biorąc pod uwagę przepisy Konstytucji RP oraz u.s.g. istotnym obszarem działalności rady gminy są jej kompetencje normotwórcze, identyfikowane z prawem do stanowienia aktów prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP oraz art. 41 u.s.g.). Stanowienie norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym należy do wyłącznej kompetencji rady gminy. Regulacje prawa miejscowego przesądzają, w sytuacjach prawem przewidzianych, o ostatecznym kształcie norm prawa dotacyjnego, umożliwiających j.s.t. realizowanie zadań własnych poprzez instytucję dotacji.

Przepisy u.s.g. wskazują również na znaczącą rolę rady gminy przy zawieraniu przykładowo, stosownie do art. 74 u.s.g., porozumień międzygminnych w sprawie powierzenia jednej z gmin wykonywania

<sup>8</sup> Wyodrębnienie w zestawieniu poziomu norm ogólnych uzasadnione jest jedynie konstruowaniem w u.f.p. norm ogólnych, odnoszących się m.in. do definicji dotacji i definicji jej poszczególnych rodzajów. Jak podkreśla C. Kosikowski, trudno jest normować prawo finansowe, z uwagi na brak części wspólnej dla wszystkich jego działów (tzw. części ogólnej), jednakże prawo to ma nie tylko wspólne instytucje prawne, lecz także opiera się na specyficznych zasadach prawnych. Wskazuje jednocześnie, co warto podkreślić, że twórcy przepisów prawa finansowego ujawniają częstą tendencję do posługiwania się tymi instytucjami w sposób odmienny od ich powszechnego znaczenia. C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 167.

określonych zadań publicznych. Warunkiem formalnym udziału danej gminy w porozumieniu międzygminnym jest wyrażenie przez nią woli wskutek podjęcia w przedmiotowym zakresie uchwały opartej na art. 18 ust. 2 pkt 12 u.s.g. Regulacje prawne dotyczące zawierania porozumień międzygminnych zaliczyć należy do poziomu ustrojowego z uwagi na brzmienie art. 46 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Przepis powołanego artykułu przesądza o formie w jakiej przekazywane są środki z budżetu gminy na realizację porozumienia międzygminnego. Co do zasady, j.s.t. realizująca zadania z zakresu działania innych j.s.t., na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia.<sup>10</sup>

Faktyczna realizacja zadań własnych nie może mieć miejsca bez realizacji kompetencji rady określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., dotyczącej wyłącznego prawa do uchwalenia budżetu gminy. Tylko w oparciu o planowane w uchwale budżetowej wydatki oraz wielkości tych wydatków mogą zostać zrealizowane prawa i obowiązki stron stosunków dotacyjnych określonych w przepisach prawa, w tym prawa miejscowego.

Poddając analizie regulacje związane z kompetencjami rady gminy w dotowaniu zadań własnych na poziomie norm ogólnych prawa finansowego niewątpliwie wskazać należy działalność zidentyfikowaną już na poziomie ustrojowym, a związaną z podjęciem uchwały budżetowej (art. 239 u.f.p.). Powyższe dotyczy również określenia elementów tego aktu stanowiącego de facto podstawę gospodarki finansowej gminy w danym roku budżetowym (art. 211 ust. 4 u.f.p.). Kompetencje rady gminy w określonej płaszczyźnie obserwacji, wiązać należy z:

- określeniem łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu j.s.t., wraz z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych (art. 212 ust. 1 pkt 2 u.f.p., 236 ust. 1 u.f.p.);

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 23.

<sup>10</sup> Zob. również A. Niezgoda, Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane na podstawie porozumień [w:] A. Hanusz (red.) Źródła finansowania samorządu terytorialnego, Warszawa 2015; <https://sip.lex.pl/#/monograph/369360104/283040/hanusz-antoni-red-zrodla-finansowania-samorzadu-terytorialnego?cm=URELATIONS> (dostęp: 2020-10-22).

- wyodrębnieniem w ramach wydatków bieżących kwot dotacji na zadania bieżące (art. 236 ust. 3 pkt 2 u.f.p.);
- zamieszczeniem w załącznikach do uchwały budżetowej zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu j.s.t. w podziale na dotacje dla jednostek należących do sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych i celowych (art. 214 pkt 1 u.f.p. oraz art. 215 u.f.p.).

W analizowanej płaszczyźnie zidentyfikować należy również szczególne obowiązki rady poprzedzające ewentualne udzielenie dotacji przedmiotowej samorządowemu zakładowi budżetowemu. Jakkolwiek kwoty i zakres dotacji przedmiotowych określa uchwała budżetowa (art. 219 ust. 3 u.f.p.), stanowiąc tym samym bezpośrednią podstawę dofinansowania realizacji zadania we wskazanej formie, to stawki dotacji przedmiotowych, zgodnie z dyspozycją art. 219 ust. 4 u.f.p. powinny zostać ustalone przez organ stanowiący j.s.t. Powyższe „ustalenie” następuje w drodze uchwały podjętej przez radę gminy przed uchwaleniem budżetu w ramach którego środki będą rozdysponowane.

Również udzielenie z budżetu gminy pomocy finansowej w formie dotacji celowej innej j.s.t. wymaga uprzedniego działania rady gminy. Decyzja w tym zakresie powinna zostać wyrażona w odrębnej uchwale podjętej przez organ stanowiący j.s.t., co wyraźnie podkreślono w art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p.

Ustawodawca respektując, zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości, potrzebę działalności normotwórczej rady gminy w zakresie spraw przez siebie nieuregulowanych, przyznał m.in. radzie gminy możliwość określania trybu postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>11</sup> podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. W powyższym zakresie na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p.

---

<sup>11</sup> T.j. Dz.U.2020.1057; dalej: u.dz.p.p.



rada podejmując decyzję o dotowaniu określonych zadań zobligowana została do jednoczesnego uregulowania sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zlecanego zadania. Ustawodawca wskazał również radzie szczególne „wytyczne” związane z podjęciem aktu na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p. związane mianowicie z zapewnieniem jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.<sup>12</sup>

W ostatnim, z wyodrębnionych do analizy, poziomie najtrudniej ustalić jest sferę działania rady. Po pierwsze, przedmiotem analizy są przepisy, które jedynie pośrednio regulują sferę finansów j.s.t., tj. np. przepisy związane z ochroną i opieką zabytków, przepisy związane z ochroną środowiska, ochroną przeciwpożarową czy też sportem. Wielość aktów prawnych, odrębność regulowanych kwestii dotyczących materii związanej również z określoną aktywnością gminy jako j.s.t. powoduje trudności badawcze. To właśnie m.in. na tym gruncie należy poszukiwać określonych kompetencji/uprawnień rady gminy w procesie realizowania zadań własnych przy pomocy dotacji z budżetu.

Analiza ustawodawstwa w zakresie dotacji wskazuje, iż na gruncie ustaw materialnych organowi stanowiącemu przyznano przede wszystkim kompetencje do stanowienia aktów prawa miejscowego. Abstrahując na tym etapie rozważań od kwestii rodzaju dotacji oraz ich beneficjentów, w ramach poszczególnych przepisów materialnoprawnych można wyodrębnić kompetencje organu stanowiącego do:

1. Ustalania trybu/zasad udzielania dotacji - na podstawie upoważnienia wynikającego z np. art. 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>13</sup>, art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>14</sup>, art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>15</sup>. Analiza przepisów pozwala

<sup>12</sup> Zob. szerzej np. K. Sawicka, Komentarz do art. 221 u.f.p. [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2019; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587780978/578418/ofiarski-zbigniew-red-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2020-10-22).

<sup>13</sup> T.j. Dz.U. z 2020, poz. 17; dalej: u.f.o.

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219; dalej: u.pr.och.ś.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2020, poz. 282; dalej: u.och.z.

również na stwierdzenie, iż ustawodawca zakreślając kompetencje organu stanowiącego do ustalania trybu/zasad udzielania dotacji niejednokrotnie doprecyzowuje, wyznacza zakres zainteresowań rady przy tworzeniu aktu normatywnego. Nakazuje przykładowo radzie objęcie zasadami określenie kryteriów wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania (art. 403 ust. 5 u.pr.och.ś.), wskazuje w przypadku dotacji udzielanych na finansowanie oświaty na konieczność określenia w uchwale organu stanowiącego zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania określonych informacji (art. 38 u.f.o.)

2. Określania wysokości i zasad ustalania dotacji celowej - na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>16</sup>.
3. Ustalania trybu rozliczania dotacji/ sposobu rozliczenia dotacji/ zasad rozliczania dotacji - na podstawie art. 38 u.f.o., art. 403 ust. 5 u.pr.och.ś. Ustawodawca podobnie jak przy określeniu kompetencji organu stanowiącego do ustalania trybu/zasad udzielania dotacji wskazuje niejednokrotnie dodatkowe kompetencje rady do uwzględnienia w stanowionym akcie normatywnym danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji, uwzględnienia terminu i sposobu rozliczenia dotacji.
4. Ustalania trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji (art. 38 u.f.o.).

Zauważyć należy, iż powyższe przykładowe wyodrębnienie dokonane zostało w oparciu o te przepisy ustawowe, w których jednoznacznie potwierdzona została dotacyjna forma wydatkowania środków z budżetu j.s.t. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż ustawodawca w niektórych przepisach, przyznając radzie gminy kompetencje do określania warunków i trybu finansowania zadania własnego, nie wskazuje w normie kompetencyjnej, czy finansowanie następuje poprzez instytucję dotacji.

---

<sup>16</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 326; dalej: u.op.dz.

I tak np. z art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>17</sup> wynika, iż organ stanowiący j.s.t. może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego związanego z tworzeniem warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Powyższe powoduje określone problemy, związane z wykładnią takich regulacji w świetle np. (jak w omawianym przypadku) ustawy o sporcie (w szczególności art. 28 ustawy o sporcie) oraz art. 126 u.f.p. stanowiącego, iż dotacjami są środki z budżetu j.s.t. przeznaczane na podstawie u.f.p. oraz odrębnych ustaw na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych. W ustawie o sporcie jedynie w odniesieniu do klubów sportowych,<sup>18</sup> działających na obszarze danej j.s.t., niedziałających w celu osiągnięcia zysku, wskazano, że mogą otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. u.f.p. w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku.

Oprócz działalności ściśle powiązanej z tworzeniem prawa miejscowego ustawodawca, umożliwiając realizowanie zadań własnych gminy poprzez instytucję dotacji, obliгуje jednocześnie radę gminy do podjęcia istotnych dla procesu dotacyjnego „decyzji” wykonawczych. Ich realizacja jest elementem niekiedy warunkującym udzielenie/przekazanie dotacji jej beneficjentowi. Najbardziej istotną czynnością o wskazanym charakterze będzie podjęcie przez radę gminy na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami uchwały o udzieleniu dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub gminnej ewidencji zabytków. Uchwała ta stanowi w zasadzie jedyny (poza unormowaniami dotyczącymi udzielania pomocy finansowej innej j.s.t.) przypadek gdzie udzielającym dotacji jest organ stanowiący. We wskazanej uchwale następuje bowiem

---

<sup>17</sup> Dz.U. z 2020, poz. 1133.

<sup>18</sup> W art. 3 ustawy o sporcie wskazano, że działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego.

konkretyzacja zarówno beneficjenta dotacji, zadania z zakresu prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru finansowanego w tym trybie z budżetu gminy oraz wysokości środków przekazywanych na zadanie.

W przepisach związanych z prawem dotacyjnym odnaleźć można także szczególne uprawnienia rady gminy do określania pewnych wielkości skonkretyzowanych w kwotach pieniężnych, stanowiących podstawę naliczania przekazywanych w formie dotacji środków.

W art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>19</sup> rada gminy w drodze podjętej uchwały decyduje o kwocie stanowiącej podstawę wyliczenia dotacji dla centrum integracji społecznej, dla którego instytucją tworzącą jest organizacja pozarządowa. W sytuacji, gdy instytucją tworzącą jest j.s.t. ustawodawca w celu przekazania dotacji centrum integracji społecznej nakazuje „właściwemu organowi” j.s.t. coroczne określenie kwoty dotacji przy uwzględnieniu kryteriów wskazanych w art. 10 ust. 5 wskazanej ustawy.

Na gruncie zasad prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, ustawodawca w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazując formy zlecenia realizacji zadań oraz prawną formę przekazania na ich realizację środków pieniężnych (dotacji) nakazał organowi stanowiącemu podejmowanie szeregu czynności o zróżnicowanym charakterze, w tym o charakterze normatywnym. Postanowiono, iż organ stanowiący:

- określa w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.z.p.p. projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (art. 5 ust. 5 u.d.z.p.p.);

---

<sup>19</sup> Dz.U z 2020, poz. 176.

- uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p., przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 u.dz.p.p., roczny/wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. (art. 5a ust. 1 i ust. 2 u.dz.p.p.).

Przepisy prawa materialnego, w części odnoszącej się do określonych obowiązków i uprawnień j.s.t., wskazują niejednokrotnie możliwość (a czasami powinność) finansowania zadań istotnych z perspektywy zadań własnych gminy, zaspokajających potrzeby wspólnoty lokalnej, bez jednoczesnego określenia organu podejmującego decyzję w zakresie przedmiocie. Przepisy regulując zakres i formę wydatku określają jedynie donatora, a zatem jednostkę samorządu terytorialnego.

Przykładowo w art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>20</sup> ustawodawca wskazał, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać ochotniczym strażom pożarnym środki pieniężne w formie dotacji. W przepisie nie określono przy tym organu decydującego o przyznaniu dotacji, jej wysokości, jak również decydującego o beneficjencie dotacji.

W art. 372 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>21</sup> . postanowiono, że jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny może przyznać uczelni środki finansowe na wykonywanie zadań, o których mowa w art. 11 cyt. ustawy. Brak jednak wskazania formy prawnej przekazania środków publicznych.

Zidentyfikowane w określonych przykładowych obszarach kompetencje rady gminy jako organu stanowiącego pozwalają na ich usystematyzowanie.

W pierwszej kolejności wskazać można na najbardziej istotną rolę rady gminy, która wynika z przyznanych jej przez ustawodawcę kompetencji do stanowienia prawa miejscowego. W zakresie norm regulowanych aktami

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 961

<sup>21</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 85.

prawa miejscowego znajdować się będą zarówno normy o charakterze materialnym jak i proceduralnym (np. w sferze określania zarówno zasad udzielania dotacji, jak i trybu ich udzielania).

Realizacja norm prawa finansowego nie będzie możliwa bez zrealizowania kompetencji rady gminy do stanowienia wewnętrznych aktów normatywnych regulujących gospodarkę finansową j.s.t. w roku budżetowym. Powyższe dotyczy fundamentalnej dla finansów gminy uchwały budżetowej.

Przepisy prawa finansowego obligują również radę gminy do podejmowania innych uchwał o zróżnicowanym charakterze, które regulują proces związany z realizacją zadań własnych gminy poprzez formę dotacji z budżetu. Istotną rolę w procesie dotacyjnym odgrywają uchwały rady gminy określające kwotowo podstawy wyliczenia dotacji, czy też uchwały o realizowaniu zadań wspólnie z innymi j.s.t. Stanowią one podstawę do podjęcia przez uprawniony organ dalszych aktów stosowania prawa znajdujących oparcie m.in. we wskazanych uchwałach rady gminy.

Powyższe wskazuje, iż rola rady gminy w procesie dotacyjnym jest bardzo zróżnicowana. Jakkolwiek najbardziej istotną częścią działalności rady we wskazanej płaszczyźnie badawczej jest stanowienie aktów prawa miejscowego, inne podejmowane w formie uchwał akty stanowią również, zgodnie z analizowanymi przepisami, obligatoryjny element procesu dotacyjnego w sytuacji podjęcia przez gminę decyzji o realizacji zadań własnych poprzez instytucję dotacji z budżetu j.s.t.

### **3. Kompetencje organu wykonawczego przy realizowaniu zadań własnych gminy w formie dotacji**

W konstrukcji norm związanych z procesem dotacyjnym, zmierzającym do nawiązania stosunku dotacyjnego, nie sposób pominąć roli drugiego spośród wymienionych w art. 169 Konstytucji RP organu, któremu powierzono realizację zadań j.s.t. Organu wskazanego przez ustrojodawcę jako „wykonawczy”. Ustalenie charakteru oddziaływania organu

wykonawczego na analizowany proces, będzie głównym obszarem analizy niniejszej części.

Szczegółowe określenie organów gminy, jak już poprzednio wskazano, znajduje odzwierciedlenie w aspekcie ustrojowym określonym w u.s.g. Do organów tych należy, stosownie do art. 11a ust. 1 pkt 2 u.s.g., m.in. wójt (burmistrz, prezydent miasta). Charakter wykonawczy organu jakim jest wójt gminy wynika wprost z art. 26 ust. 1 u.s.g. Przy czym podkreślić należy, iż wójt - co do zasady - jest organem wykonawczym gminy, nie zaś rady gminy.<sup>22</sup> Skoro tak, to zgodnie z rodzajowym podziałem organów j.s.t. dokonany zarówno w Konstytucji RP jak i w u.s.g., w zakres dokonywanych czynności nie wchodzi te związane ze stanowieniem i kontrolą.<sup>23</sup> Charakteru prawnego wójta jako organu gminy nie przekreśla przy tym brzmienie art. 30 ust. 1 i ust. 3 u.s.g., wskazujące rodzaj zadań nałożonych na wójta przez ustawodawcę oraz radę gminy, jako organ, któremu wójt podlega w związku z realizacją zadań własnych gminy. Wójt wykonuje bowiem nie tylko uchwały rady gminy, ale i zadania gminy określone przepisami prawa.

Wyliczenie w art. 30 ust. 2 u.s.g. zadań wójta ma jedynie przykładowy charakter<sup>24</sup>. Na powyższe wskazuje użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. W określonej płaszczyźnie, należy wskazać wymienione w powołanym przepisie zadania wójta związane z:

1. przygotowaniem projektów uchwał rady gminy,
2. określaniem sposobu wykonywania uchwał,
3. wykonywaniem budżetu.

---

<sup>22</sup> Obecna konstrukcja zarządzania gminą przez jej organy, zdaniem M. Kuleszy, doprowadza w skrajnych przypadkach do blokowania zdolności gminy do realizacji zadań publicznych. Wynika to w głównej mierze z pozycji ustrojowej rady gminy i wójta wybieranych w drodze demokratycznych wyborów oraz postawienia tych organów w „strukturalnej pozycji konfliktu tam, gdzie zasadą powinno być współdziałanie władzy stanowiącej i władzy wykonawczej gminy”. M. Kulesza, *Konsolidacja zarządzania w samorządzie - wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, „Samorząd terytorialny” 2006, Nr 7-8, s. 8.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TK: z 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 12; z 8 czerwca 2011 r., K 3/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 39.

<sup>24</sup> J. Jagoda, T. Moll, Komentarz do art. 30 u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018; <https://sip.lex.pl/#/commentary/587718885/557156?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp: 2020-10-22)



Powyższe kompetencje wójta jasno dowodzą, znaczącej roli inicjującej pewne procesy zachodzące i podejmowane w gminie.

Istotną rolą wójta jest wskazana w art. 31 u.s.g. zdolność do reprezentowania gminy na zewnątrz. Jest to reprezentacja jednoosobowa. W ujęciu ustrojowym reprezentacja jest rozumiana jako dokonywanie określonych czynności publicznych.<sup>25</sup> Działania wójta w ramach pełnionej funkcji są działaniami gminy jako j.s.t.<sup>26</sup>

Ustawodawca przyznał wójtowi jako organowi gminy kompetencję do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.<sup>27</sup> Określił jednocześnie, już w ustawie ustrojowej, organ odwoławczy od decyzji wójta, tj. samorządowe kolegium odwoławcze (art. 39 ust. 1 i ust. 5 u.s.g.).

Przepisy u.s.g. nie określają wprost podstawowej formy podejmowania przez wójta rozstrzygnięć, tak jak to uczynił w stosunku do rady gminy. Wskazują jednak na kompetencje w zakresie podejmowania przez wójta zarządzeń i decyzji.

Analizując kompetencje wójta w określonej płaszczyźnie badawczej, podobnie jak miało to miejsce w przypadku rady gminy, zostanie ona podzielona na poszczególne poziomy badawcze:

- poziom ustrojowy,
- poziom norm ogólnych prawa finansowego,
- poziom regulacji materialnoprawnych.

W zakresie poziomu ustrojowego, wskazać należy na istotną rolę inicjatywy uchwałodawczej wójta związaną z przygotowaniem projektów uchwał rady gminy. Realizacja zadań gminy poprzez instytucję dotacji wymaga wniesienia pod obrady rady gminy projektów aktów prawa miejscowego, projektów uchwał budżetowych i ich zmian, czy też np. w sytuacji dotowania zabytków projektów uchwał określających

---

<sup>25</sup> B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 1-2, s. 51.

<sup>26</sup> Por. wyrok SN z 17 lipca 2008 r., II CSK 111/08, Lex Nr 447659.

<sup>27</sup> Powyższe dotyczy zatem m.in. „spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256).



szczegółowo podmiot, wysokość oraz dotowane zadanie. Uchwały rady obligują wójta do określenia sposobu ich wykonania. W sytuacji wyrażenia przez radę woli powierzenia wykonania uchwały wójtowi należy do niego wykonanie wskazanych w akcie dyspozycji. Do zadań wójta należy również wykonywanie budżetu, a zatem również wykonywanie postanowień normatywnych ujętych w uchwale budżetowej, odnoszących się do zaplanowanych w uchwale dotacji.

Ustawa o finansach publicznych już w art. 2 pkt 2 u.f.p. wskazuje, iż jej postanowienia odnoszące się do zarządu j.s.t. mają zastosowanie również do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Istotną sferę działalności wójta, związaną z rozliczeniem nawiązanych stosunków dotacyjnych, regulują postanowienia art. 61 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 60 pkt 1 u.f.p. Wskazują, iż to wójt, jako organ pierwszej instancji właściwy jest do wydawania decyzji w odniesieniu do niepodatkowych należności budżetów j.s.t. o charakterze publicznoprawnym, stanowiących kwoty dotacji podlegających zwrotowi w przypadkach określonych w u.f.p.

Przepisy u.f.p. potwierdzają również wyłączność inicjatywy uchwałodawczej wójta w odniesieniu do uchwały budżetowej i uchwały w sprawie jej zmian (art. 233 u.f.p.). Przygotowany przez wójta projekt powinien przy tym uwzględniać ustawowe przepisy oraz podjęte przez radę uchwały mające wpływ na realizację zadań j.s.t. poprzez formę dotacji z budżetu gminy.

Stosownie do art. 247 u.f.p. uchwalony przez radę gminy budżet wykonuje wójt. Organ ten sprawuje również ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową wydatków.

W toku wykonywania budżetu, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 257 pkt 3 i pkt 4 u.f.p., wójt może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu j.s.t. polegających na zmianach planu:

1. wydatków j.s.t. w ramach działu - w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
2. dochodów i wydatków j.s.t. związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu innych j.s.t.

Szczególne obowiązki wójta, odnoszące się wprost do procesów związanych z udzielaniem dotacji wskazane są w art. 250 u.f.p. Przepis ten obowiązuje wójta (zarząd j.s.t.) udzielającego dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, do zawarcia stosownej umowy. Jednocześnie w przepisie wymieniono obligatoryjne elementy tej umowy takie jak:

1. wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
2. termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
3. termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V u.f.p.

Analiza trzeciego z badanych poziomów, związanego z poszukiwaniem szczególnych kompetencji wójta gminy w procesie związanym z dotowaniem zadań j.s.t. nie dostarcza jasnych odpowiedzi. Przepisy prawa materialnego, związane z określoną sferą działalności gminy i możliwością finansowania zadań w formie dotacji, w sposób bardzo zróżnicowany (jeżeli w ogóle ustawodawca „podejmuje” tą kwestię) wypowiadają się na temat roli wójta w procesie dotacyjnym. Odnoszą się natomiast do konieczności zawarcia przez gminę umowy w celu udzielenia dotacji celowej (np. art. 403 ust. 6 u.pr.och.ś.). Niejednokrotnie przepisy stanowią wyłącznie o „wypłacaniu” określonych dotacji (np. art. 10 ust. 4 u.zatr.soc.).

Najwięcej zadań stawia przed wójtem jako „organem administracji publicznej” ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Odesłanie do stosowania wskazanej ustawy, w sytuacji podjęcia przez gminę decyzji o zleceniu zadań wymienionych w w/w ustawie podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, zawiera przepis art. 221 u.f.p. Poszczególne czynności wójta odnoszą się m.in. do ogłaszania otwartego konkursu ofert (art.

13 ust. 1 u.d.z.p.p.), rozpatrywania złożonych w konkursie ofert (art. 15 u.d.z.p.p.), zlecenia zadania na podstawie umowy (art. 16 u.d.z.p.p.), kontroli realizacji zleconego zadania (art. 17 u.d.z.p.p.).

Zakres norm identyfikowanych w przepisach ustawowych na poszczególnych poziomach analizy wskazuje, że charakter działań wójta, zgodnie z przyjętym zarówno w Konstytucji RP jak i ustawach modelem, sprowadzony jest do czynności inicjująco- wykonawczych.<sup>28</sup> Podkreślić należy, iż aktywność wójta w wielu sytuacjach nie stanowi wyłącznie konsekwencji działania rady, jej decyzji stanowiącej akt prawa miejscowego, ale jest wynikiem określonych ustawowo obowiązków gminy oraz przyjętego w uchwale budżetowej planu wydatków.<sup>29</sup>

#### 4. Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, iż kompetencje organów j.s.t. w procesie zmierzającym do alokacji środków publicznych od donatora do beneficjenta dotacji wymagają pogłębionych analiz przede wszystkim z uwagi na niejednorodną płaszczyznę odniesienia. Ta bowiem, z uwagi na charakter norm kreowanych przez ustawodawcę jest nie tylko wielostopniowa (jak wskazano wyżej płaszczyzna norm konstytucyjnych, norm związanych z ustawą o finansach publicznych oraz norm wyznaczających zakres działania organów j.s.t. w przepisach prawa materialnego) ale też na gruncie trzeciej płaszczyzny najbardziej zróżnicowana. Jakkolwiek zróżnicowanie na trzecim poziomie jest zrozumiałe z uwagi na regulowanie na tym poziomie przez ustawodawcę materii całkowicie odmiennych (sport, ochrona przeciwpożarowa,

<sup>28</sup> Por. orzeczenie TK z 16 czerwca 1998 r., U 3/86, OTK 1986-1995 (t. 1), 1986, poz. 4, w którym TK podkreślił istotę problematyki związanej z subdelegacją normotwórczą na władzę wykonawczą (nawet o charakterze porządkowym), wyrażając pogląd, iż jakkolwiek dopuszczalna jest subdelegacja oparta na wyraźnym przepisie ustawowym nie oznacza to, że taka regulacja jest zjawiskiem pożądanym. Zdaniem TK, prowadzi to do wielostopniowości i nadmiernego rozczłonkowania regulowanej materii prawnej.

<sup>29</sup> Por. art. 28 ust. 3 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn.: Dz.U.2020 r., poz. 194).W przepisie mowa jest o przekazaniu instytucji kultury przez organizatora środków finansowych w formie dotacji. Ustawodawca określa zatem szczegółowo formę wydatkowania środków finansowych (dotację), przy czym przekazania dokonuje „organizator” a zatem j.s.t., co wynika z art. 10 ust. 1 w związku z art. 9 wskazanej ustawy.

oświata itd.) to jednak zdecydowanie należy podkreślić, iż pożądanym jest każdorazowo wprowadzanie przez ustawodawcę tożsamo kształtowanych wypowiedzi prawnych. Regulowanie natomiast w oderwaniu od całokształtu, w szczególności norm dwóch wyższych płaszczyzn, powoduje wprost brak zrozumienia przepisów przez stosujących prawo dotacyjne a wskutek tego wielokrotnie do wypaczenia celu i sensu wypowiedzi ustawodawcy. Prowadzi to z oczywistych względów do braku jasnych reguł wyznaczających prawne kompetencje organów j.s.t. w procesie realizowania zadań własnych poprzez dotację z budżetu j.s.t. Sama natomiast instytucja dotacji, z uwagi na cel jakiego ma służyć a zatem przede wszystkim ochrona środków publicznych nie służy temu celowi ale stanowi jedną z wielu konieczności (prawnych), z którymi samorządy starają się sobie radzić tak aby nie narazić się na działania organów nadzoru lub kontroli.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Literatura**

1. Borodo A., Władztwo finansowe samorządu terytorialnego - zagadnienia ogólne, [w:] Mastalski R. (red.), Księga jubileuszowa profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska, Wrocław 2001.
2. Dolnicki B., Komentarz do art. 40 u.s.g. [w:] B. Dolnicki (red.) B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018.
3. Dolnicki B., Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy, „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 1-2.
4. Jagoda J., Moll T., Komentarz do art. 30 u.s.g. [w:] Dolnicki B. (red.) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2018.
5. Kociński C., Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego (Część I), „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 4.

6. Kociński C., Normy domniemania w prawie samorządu terytorialnego (Część II), „Samorząd Terytorialny” 2007, Nr 5.
7. Kosikowski C., Prawo finansowe. Część ogólna, Warszawa 2003.
8. Kulesza M., Konsolidacja zarządzania w samorządzie - wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji, „Samorząd terytorialny” 2006, Nr 7-8.
9. Niezgoda A., Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane na podstawie porozumień [w:] Hanusz A. (red.) Źródła finansowania samorządu terytorialnego, , Warszawa 2015.
10. Niezgoda A., Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej realizowane na podstawie porozumień [w:] Hanusz A. (red.) Źródła finansowania samorządu terytorialnego, , Warszawa 2015.
11. Sawicka K., Komentarz do art. 221 u.f.p. [w:]. Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2019.
12. Stelmaszczyk K., Komentarz do art. 126 u.f.p. (w:) Salachna J.M. (red.), Stelmaszczyk K., Tyniewicki M., Komentarz do ustawy o finansach publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego, Gdańsk 2019.

## **Akty prawne**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 961).
5. Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 194 ).
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219).

7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2020 r, poz. 1057).
8. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz.U z 2020, poz. 176).
9. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 282).
10. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 23).
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 1133)  
Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2020 r., poz. 326).
13. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 17).
14. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 85).

## **Orzeczenia**

1. wyrok TK z 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 12.
2. wyrok TK z 16 czerwca 1998 r., U 3/86, OTK 1986-1995 (t. 1), 1986, poz. 4.
3. wyrok TK z 8 czerwca 2011 r., K 3/09, OTK-A 2011, Nr 6, poz. 3.
4. wyrok SN z 17 lipca 2008 r., II CSK 111/08, Lex Nr 447659.
5. wyrok WSA we Wrocławiu z 12 lutego 2008 r., IV SA/Wr 656/07, Lex Nr 483227.