

**Katarzyna Wójtowicz**

---

## **Przesłanki i następstwa podziału zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone**

### **STRESZCZENIE**

Celem artykułu jest charakterystyka głównych przesłanek oraz konsekwencji podziału zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone oraz wyeksponowanie pewnych kontrowersji z tym związanych. W szczególności krytycznej analizie poddano przyporządkowanie niektórych rodzajów zadań samorządowych (dotyczących najistotniejszych sfer działalności samorządowej, takich jak: pomoc społeczna, oświata czy ochrona zdrowia) do kategorii „własnych”.

Zasadniczym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych rozważań jest to, że w wielu przypadkach o zakwalifikowaniu konkretnych spraw publicznych do jednej bądź drugiej grupy decyduje nie tyle ich specyficzna „natura”, co przede wszystkim związane z tym następstwa fiskalne, w tym przede wszystkim możliwość przerzucenia na samorządy obowiązku ponoszenia kosztów ich realizacji.

Główną metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest krytyczna analiza aktów prawnych oraz orzecznictwa, jak również literatury z zakresu finansów samorządowych, prawa finansowego oraz administracyjnego poświęconej badanemu zagadnieniu.

**Słowa kluczowe:** zadania własne, zadania zlecone, jednostki samorządu terytorialnego



**Katarzyna Wójtowicz**

---

## **Causes and consequences of division of sub-central government tasks between its own tasks and commissioned tasks**

### **ABSTRACT**

The purpose of the article is to characterise the main reasons and consequences of the division of sub-central government tasks between its own tasks and commissioned tasks and the indication of some controversy related to this issue. The author analyses in particular certain types of local government tasks (concerning the most important spheres of local activity, such as welfare, education, or health) and its qualification to the category of „its own tasks”.

The essential conclusion of the paper is that in many cases the qualification of specific public affairs to one or the other category of self-government tasks is determined not so much by its specific „nature”, but primarily by its fiscal consequences, including the ability to pass the obligation of its financing to local authorities.

The research methodology used in the article is based on a critical analysis of the legal acts as well as literature on public finance and financial and administrative law.

**Keywords:** own tasks, commissioned tasks, sub-central governments



# 1

## WPROWADZENIE

Sensowność klasyfikacji zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), w ramach której wyodrębnia się zadania własne oraz zlecone, poddawana jest w ostatnim czasie coraz ostrzejszej krytyce. Jej główną przyczyną jest to, że kryteria tej kwalifikacji są nieostre i nieprecyzyjne i nie przystają do współczesnego rozumienia koncepcji samorządu.

Celem artykułu jest z jednej strony zaprezentowanie szczegółowych rozwiązań prawnych określających podstawowe przesłanki oraz konsekwencje tego podziału, z drugiej zaś wyeksponowanie pewnych kontrowersji wiążących się z przyporządkowaniem niektórych rodzajów zadań samorządowych (dotyczących najistotniejszych sfer działalności samorządowej, takich jak: pomoc społeczna, oświata, czy ochrona zdrowia) do kategorii „własnych”. Zasadniczym wnioskiem płynącym z przeprowadzonej analizy jest to, że w wielu przypadkach o zakwalifikowaniu konkretnych spraw publicznych do jednej, bądź drugiej grupy decyduje nie tyle ich specyficzna „natura”, co przede wszystkim związane z tym następstwa fiskalne, w tym możliwość przerwania na samorządy obowiązku ponoszenia kosztów ich realizacji.

Główną metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest krytyczna analiza aktów prawnych oraz orzecznictwa, jak również literatury z zakresu finansów samorządowych, prawa finansowego oraz administracyjnego poświęconej badanemu zagadnieniu.

# 2

## ASPEKTY TEORETYCZNE ZWIĄZANE ZWYODRĘBNIENIEM ZADAŃ WŁASNYCH I ZLECONYCH

Podział zadań samorządowych na własne i zlecone (poruczone) ma swoje źródło w niemieckiej XIX-wiecznej koncepcji samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Mimo tego, że powyższy dualizm zadaniowy występuje nadal w systemach

---

<sup>1</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 44.

prawnych wielu krajów<sup>2</sup>, to współcześnie w doktrynie prawa administracyjnego jest on coraz częściej kontestowany<sup>3</sup>. W szczególności kwestionuje się zaliczanie spraw zleconych do kategorii zadań samorządowych, wskazując, że samorząd nie wykonuje ich we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w związku z czym nie występuje jako samodzielny podmiot administracji, lecz jako organ państwa<sup>4</sup>. Niektórzy autorzy proponują w związku z tym alternatywną klasyfikację zadań wykonywanych przez wspólnoty terytorialne na samorządowe (będące odpowiednikiem pojęcia „zadań własnych”) i zlecone<sup>5</sup>.

W literaturze przedmiotu eksponuje się także praktyczne trudności we wskazaniu jednoznacznych przesłanek kwalifikacji zadań publicznych do kategorii własnych lub zleconych<sup>6</sup>. Do najczęściej przywoływanych kryteriów klasyfikacyjnych zalicza się m.in.<sup>7</sup>:

- ☒ lokalną (zadania własne) lub ogólnopaństwową (zadania zlecone) specyfikę zadań,
- ☒ sposób przekazania zadań na zasadzie decentralizacji (zadania własne) lub dekoncentracji (zlecone),
- ☒ sposób finansowania zadań, zgodnie z którym zadania własne winny być finansowane przede wszystkim z dochodów własnych lub subwencji, zaś zlecone ze środków podmiotu zlecającego przekazywanych w formie dotacji,
- ☒ sposób wykonywania zadań – według jednolitych na obszarze całego kraju zestandaryzowanych i sformalizowanych reguł – w przypadku spraw zleconych lub na innych zasadach – w odniesieniu do zadań własnych,

<sup>2</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 161 i n.

<sup>3</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 74 i n.

<sup>4</sup> Pogląd taki odnaleźć można m.in. w opracowaniach: *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1999, s. 67; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 178; *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 98; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2000, s. 68 oraz *Samorząd Terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 57.

<sup>5</sup> T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 193.

<sup>6</sup> Por. m.in. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 300.

<sup>7</sup> Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego na przykładzie planowania przestrzennego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 294–295.

- ☒ zakres samodzielności j.s.t. przy realizacji zadań, na podstawie którego jako zadania własne traktuje się te wykonywane we własnym imieniu w sposób względnie samodzielny, zaś jako zlecane uznaje się te realizowane w imieniu władz rządowych i poddane ingerencji tych władz,
- ☒ podstawę prawną wykonywania zadań, zgodnie z którą realizacja zadań własnych objęta jest klauzulą generalnej właściwości, zaś do wykonania zadań zleconych potrzeba każdorazowego upoważnienia,
- ☒ sposób uregulowania odpowiedzialności za wykonywanie zadań, którą ponosi administracja samorządowa (w przypadku zadań własnych) lub rządowa (w odniesieniu do spraw zleconych).

### 3

## EWOLUCJA PODSTAW PRAWNYCH PODZIAŁU ZADAŃ SAMORZĄDOWYCH NA WŁASNE I ZLECONE

Wyodrębnienia zadań własnych i zleconych dokonano w roku 1990 mocą ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>8</sup> (obecnie ustawy o samorządzie gminnym). Jako zadania własne potraktowane zostały sprawy służące zaspokojeniu potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej. Oprócz nich na gminy w drodze ustaw mógł być nakładany także obowiązek realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Niezależnie od ustawowej powinności wykonywania zadań zleconych gmina mogła je także podejmować dobrowolnie na podstawie porozumień z organami tej administracji, przy czym tego rodzaju zadania określano mianem „powierzonych”<sup>9</sup>. Jednocześnie odmiennie uregulowano kwestie nadzoru nad realizacją obu typów zadań, który w przypadku zadań własnych mógł być sprawowany jedynie na podstawie wymogu zgodności z prawem, zaś w odniesieniu do spraw zleconych także przy uwzględnieniu kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności<sup>10</sup>. W przypadku zadań zleconych przewidziano

<sup>8</sup> Por. art. 7 i art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>9</sup> E. Olejniczak-Szałowska, Zadania własne i zlecane samorządu terytorialnego, *Samorząd Terytorialny*, nr 12/2000.

<sup>10</sup> Art. 85 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

ponadto specjalne środki nadzorcze, m.in. w postaci tzw. zarządzenia zastępczego wojewody<sup>11</sup>.

Ten dychotomiczny podział zadań samorządowych został następnie usankcjonowany przepisami Konstytucji RP, która definiuje zadania własne jako te, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>12</sup>, zaś zadaniami zleconymi określa te, którym przyświecają cele ogólnopństwowe<sup>13</sup>, przy czym szczegółowy tryb i sposób ich zlecenia określają przepisy szczegółowe. W doktrynie wskazuje się, że tak określone kryterium podziału zadań samorządowych jest enigmatyczne, bowiem klasyfikacja ta nie została podporządkowana żadnej stabilnej zasadzie porządku prawnego, lecz jest jedynie efektem regulacji szczegółowych<sup>14</sup>. W literaturze przedmiotu zwraca się w związku z tym uwagę na to, że skoro na mocy Konstytucji to ustawy w sposób kazuistyczny określają, które zadania są zadaniami własnymi, a które zleconymi z zakresu administracji rządowej, w praktyce nie jest możliwe zakwestionowanie zgodności z Konstytucją regulacji prawnych dokonujących rozdziału kompetencji między samorząd terytorialny a administrację rządową<sup>15</sup>.

Jednocześnie uchwalenie ustawy zasadniczej w znaczący sposób zwerifikowało obowiązującą wcześniej koncepcję nadzoru nad samorządem terytorialnym, w efekcie czego ujednolicono następstwa realizacji zadań własnych i zleconych w sferze nadzorczej do jednego już tylko kryterium, tj. zgodności z prawem<sup>16</sup>. W ten sposób wyeliminowano możliwość oceny przez administrację rządową wykonywania zadań zleconych jednostkom samorządowym z punktu widzenia sprawności, celowości, czy też efektywności.

Warto także zwrócić uwagę, że od 1 stycznia 1999 r. na mocy znowelizowanego Kodeksu postępowania administracyjnego zerwano z wcześniej-

<sup>11</sup> Por. art. 95 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, na mocy którego wojewoda sprawując nadzór w sprawach zleconych mógł wstrzymać wykonanie uchwały organu gminy i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując zaistniałe uchybienia oraz termin załatwienia sprawy. Jeżeli uchwała organu gminy podjęta w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy nie uwzględniła powyższych wskazówek, wojewoda mógł uchylić tę uchwałę i wydać zarządzenie zastępcze, powiadamiając o tym prezydium sejmiku i właściwego ministra.

<sup>12</sup> Art. 166, ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>13</sup> Art. 166, ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>14</sup> W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 59.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Art. 171 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia kryterium legalności.

szym rozróżnianiem zadań własnych i zadań zleconych w ramach postępowania administracyjnego<sup>17</sup>. Do roku 1999 organem wyższego stopnia w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej byli wojewodowie, zaś samorządowe kolegia odwoławcze były właściwe jedynie w przypadku zadań własnych. W obecnym stanie prawnym obowiązuje domniemanie właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych także w odniesieniu do zadań zleconych.

Charakterystyczne jest to, że w ustawach kreujących dwie nowe jednostki samorządu terytorialnego (tj. powiat i województwo samorządowe) odchodzi się od terminologii przyjętej w Konstytucji, a także w ustawie o samorządzie gminnym. I tak, na mocy ustawy o samorządzie powiatowym do zakresu działania powiatu należą trzy kategorie zadań: zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, oraz zadania z zakresu administracji rządowej, a także zadania powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>18</sup>. Województwo samorządowe może natomiast realizować: zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami oraz wynikające z ustaw zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa<sup>19</sup>. O ile w doktrynie panuje konsensus co do traktowania – pomimo odmiennego nazewnictwa – występujących na szczeblu powiatu i województwa zadań z zakresu administracji rządowej jako zadań zleconych<sup>20</sup>, o tyle szereg kontrowersji wywołuje klasyfikacja zadań powiatowych służb, inspekcji i straży. Niektórzy autorzy wskazują, że w stosunku do tej kategorii spraw podział na zadania własne i zlecone wydaje się nieadekwatny<sup>21</sup> i w związku z tym stanowi ona uzupełnienie dotychczasowego dychotomicznego podziału zadań samorządowych. Organami podejmującymi decyzje w tych sprawach są bowiem kierownicy wspomnianych służb niebędący organami powiatu, a ponadto podmioty te są finansowane

<sup>17</sup> Por. art. 17 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 267.

<sup>18</sup> Por. art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 595.

<sup>19</sup> Art. 14 ust. 1–3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 596.

<sup>20</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*

<sup>21</sup> Por. m.in. S. Stec, Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski. Kryteria i ich normatywna realizacja, *Samorząd Terytorialny*, nr 11/1998.

bezpośrednio z budżetu państwa. Z kolei pozostali przedstawiciele doktryny upatrują w tym typie zadań cech charakterystycznych dla spraw zleconych z zakresu administracji rządowej, przede wszystkim z uwagi na organizacyjny charakter zespolenia administracji publicznej na szczeblu powiatu<sup>22</sup>.

## 4

### KONSEKWENCJE KLASYFIKACJI ZADAŃ SAMORZĄDOWYCH JAKO WŁASNYCH LUB ZLECONYCH

Z dotychczasowych rozważań wynika, że zarówno zadania własne, jak i zlecone mają charakter publiczny oraz służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców wspólnot samorządowych. Nieostrość i ogólnikowość opisanych powyżej przesłanek klasyfikacyjnych powoduje, że zaliczanie konkretnych spraw publicznych do jednej bądź drugiej kategorii uzależnione jest jedynie od woli ustawodawcy<sup>23</sup>. Skutki takiej kwalifikacji są natomiast niezwykle istotne dla samych jednostek samorządowych, bowiem wyznacza ona w praktyce sposób finansowania danego zadania: środkami pochodzącymi z zasobów własnych samorządów (w przypadku zadań własnych) lub też środkami pochodzącymi z zasobów budżetu państwa (w przypadku zadań zleconych)<sup>24</sup>.

Wprawdzie z przepisów Konstytucji nie wynika wprost, aby zasady finansowania zadań własnych miały się różnić od zasad finansowania zadań zleconych<sup>25</sup>, niemniej jednak zawiera ona pewne ogólne wytyczne odnoszące się do tej kwestii. Należy do nich konstytucyjna reguła adekwatności gwarantująca samorządom udział w dochodach publicznych współmierny

<sup>22</sup> M. Stahl, *Zadania samorządu powiatowego po reformach*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI w.*, red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000, s. 523–524.

<sup>23</sup> Na co wskazuje także bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, por. m.in. orzeczenia TK: z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr II, poz. 46, LexisNexis nr 356387; z 29 listopada 2005 r. P 16/04, OTK-A, nr 10, poz. 119, LexPolonica nr 392853.

<sup>24</sup> Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 136.

<sup>25</sup> *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1999, s. 81



do zakresu przypadających im do realizacji zadań publicznych<sup>26</sup> powtórzona także w regulacjach ustaw ustrojowych<sup>27</sup>.

Jednocześnie – jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>28</sup> – z art. 166 ust. 2 Konstytucji wynika, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się jedynie do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ to ustawy szczegółowe określają sposób ich realizacji, w związku z tym to na podmiocie zlecającym ciążyć powinien obowiązek zapewnienia odpowiedniego źródła ich finansowania. Potwierdzeniem tego są regulacje ustaw o finansach publicznych<sup>29</sup> oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>30</sup>, które wprost stanowią, że źródłem finansowania zadań zleconych winny być dotacje celowe<sup>31</sup>, których wysokość ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju, przy czym powinny być one przekazywane w wysokości i w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

Jeśli chodzi o zasady finansowania zadań własnych, to choć Konstytucja nie odnosi się bezpośrednio do tej kwestii, to jednak łączy pojęcie „zadania własnego” z terminem „dochody własne” (używając przymiotnika „własne” w zbliżonym znaczeniu w bezpośrednio następujących po sobie art. 166 i art. 167 ust. 2)<sup>32</sup>. Z uwagi na to, że zadania własne wykonuje samorząd nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także i finansową, to podstawowym źródłem finansowania tych zadań powinny być dochody własne samorządu. Przepisy ustaw szczegółowych nie poświęcają zbyt wiele miejsca zagadnieniu finansowania zadań własnych, choć z ustawy gminnej wyraźnie wynika konieczność zapewnienia – w przypadku przekazania samorządowi gminnemu nowych zadań

<sup>26</sup> Zasada ta wynika wprost z art. 167, ust. 1 oraz ust. 4 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., a także z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>27</sup> Por. art. 7, ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 56 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 67, ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

<sup>28</sup> Por. m.in. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. K 30/04, OTK-A 2005, poz. 54.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 885.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. – Dz. U. z 2014 r., poz. 1115.

<sup>31</sup> Por. art. 127, ust. 1 pkt 1) lit. a ustawy o finansach publicznych oraz art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>32</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. K 30/04, OTK-A 2006, poz. 86.

własnych – odpowiednich środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji<sup>33</sup>. Z kolei na mocy ustawy o dochodach j.s.t. gminy, powiaty i województwa mogą otrzymywać dotacje na dofinansowanie zadań własnych<sup>34</sup>, ale bliższa analiza tych unormowań wskazuje na wyraźną tendencję do ograniczania tego rodzaju wsparcia w systemie źródeł finansowania jednostek samorządowych<sup>35</sup>. Ponadto jego wysokość podlega limitowaniu, bowiem nie powinno ono zasadniczo przekraczać 80% kosztów realizacji zadania<sup>36</sup>, a niekiedy nawet 50%<sup>37</sup>.

## 5

### KONTROWERSJE ZWIĄZANE Z KWALIFIKACJĄ WYBRANYCH RODZAJÓW ZADAŃ SAMORZĄDOWYCH

Szczegółowa analiza katalogu spraw publicznych przekazanych do realizacji poszczególnym szczeblom samorządowym i jego ocena pod kątem wskazywanych w doktrynie, jak też wynikających z polskiego porządku prawnego przesłanek klasyfikacyjnych wskazuje, że względy merytoryczne związane ze specyficznym charakterem zadań nie zawsze stanowiły główne kryterium ich przyporządkowania do kategorii własnych lub zleconych. Praktyka ta dotyczy przede wszystkim problematycznego kwalifikowania jako „własnych” zadań, które mają zestandaryzowany w skali całego kraju charakter i w zakresie których przepisy prawne nakładają na samorządy bezwzględny i bezwarunkowy obowiązek ich finansowania. Ich cechą charakterystyczną jest ponadto to, że realizowane są zazwyczaj w sposób stały i powtarzalny, a samorządy nie mogą samodzielnie kształtować sposobu ich wykonywania. Przykłady tego rodzaju działań wskazać można w zasadzie we wszystkich najistotniejszych sferach działalności

<sup>33</sup> Por. art. 7, ust. 3 oraz art. 8, ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>34</sup> Por. art. 42, 43 i 51 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>35</sup> Por. E. Ruśkowski, *Komentarz do art. 42 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Warszawa 2004.

<sup>36</sup> Por. art. 128, ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>37</sup> Np. w odniesieniu do zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych na mocy art. 42, ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

samorządowej, przede wszystkim w dziedzinach szeroko rozumianych usług społecznych angażujących największe środki z budżetów samorządowych, takich jak: opieka i pomoc społeczna, oświata czy ochrona zdrowia.

Jeśli chodzi o zadania własne j.s.t. z zakresu pomocy społecznej, to ich realizacja podlega ścisłemu uregulowaniu prawnemu nie tylko na podstawie ustawy o pomocy społecznej<sup>38</sup>, ale przede wszystkim licznym rozporządzeń wykonawczych określających w sposób szczegółowy standardy ich realizacji<sup>39</sup>. W konsekwencji samorządy nie mają dostatecznych możliwości swobodnego dostosowania sposobów ich wykonywania do specyficznych uwarunkowań występujących na terenie danej jednostki samorządowej<sup>40</sup>, natomiast w większości przypadków zmuszone są do ponoszenia kosztów tych zadań. Jako przykład wskazać można obciążenie samorządów powiatowych koniecznością wypełniania szczegółowych standardów dotyczących funkcjonowania domów pomocy społecznej<sup>41</sup> przy jednoczesnym braku zagwarantowania adekwatnych środków finansowych na ten cel. Wprawdzie

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 182.

<sup>39</sup> Np. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej, Dz. U. z 2012 r. Nr 0, poz. 964; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie, Dz. U. z 2012 r. Nr 160, poz. 954; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2012 r. Nr 0, poz. 823.

<sup>40</sup> Przykładowo w przypadku gmin stosunkowo dużą swobodę w zakresie podejmowania autonomicznych decyzji posiadają one m.in. w odniesieniu do takich zadań jak: udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze, czy wreszcie sprawienie pogrzebu osobom samotnym czy też bezdomnym. Z kolei ścisłemu uregulowaniu podlegają takie sfery jak: sposoby ustalania kryteriów dochodów zawartych w ustawie o pomocy społecznej, progu interwencji socjalnej, rozwiązania instytucjonalne dotyczące funkcjonowania jednostek organizacyjnych j.s.t. w sferze opieki społecznej, standard obowiązujących podstawowych usług świadczonych przez domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz tryb kierowania i przyjmowania do takich domów, rodzaje specjalistycznych usług opiekuńczych i kwalifikacje osób świadczących te usługi oraz warunki i tryb ustalania i pobierania opłat za specjalistyczne usługi opiekuńcze świadczone osobom z zaburzeniami psychicznymi, jak również warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat ze względu na szczególne potrzeby osób korzystających z usług, uwzględniając sytuację materialną tych osób, standardy, rodzaj i zakres usług bytowych i opiekuńczych świadczonych przez rodzinny dom pomocy, warunki kierowania, odpłatności i nadzoru nad rodzinnymi domami pomocy, kierując się potrzebą zapewnienia właściwej opieki osobom umieszczonym w rodzinnym domu pomocy itd.

<sup>41</sup> Na mocy art. 19 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych powiatu należy prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych tam osób. W obecnym stanie prawnym szczegółowe standardy funkcjonowania tych domów zawarte zostały w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r., Dz. U. z 2012 r., poz. 964.

przewidziano dofinansowanie tego rodzaju zadań z budżetu państwa, ale wysokość dotacji celowej nie może przekraczać 80% kosztów ich realizacji<sup>42</sup> (do końca 2009 r. było to 50% kosztów), co powoduje, że nie wszystkie powiaty są w stanie zabezpieczyć brakującą do ich wykonania część wkładu własnego.

Odnosząc się do sfery pomocy społecznej, warto przywołać także inny przykład polegający na przekwalifikowaniu w roku 2009 zadań gmin dotyczących wypłaty zasiłków stałych i opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w odrębnych przepisach z kategorii „zleconych” na „własne”<sup>43</sup>. Stało się tak pomimo tego, że realizacja tych zadań odbywa się na podstawie zunifikowanych reguł. Prawo do zasiłku stałego musi być bowiem przyznane wszystkim, którzy wypełniają wymogi ustawowe, tj. osobom pełnoletnim samotnie gospodarującym i pozostającym w rodzinach oraz niezdolnym do pracy po spełnieniu określonego w ustawie o pomocy społecznej kryterium dochodowego<sup>44</sup>. Jednocześnie utrzymano wcześniejsze źródło finansowania tego zadania przy pomocy dotacji celowej z budżetu państwa, której wysokość po ich przekwalifikowaniu do kategorii własnych musiała ulec obniżeniu do 80% kosztów realizacji tego zadania (bowiem taki limit w przypadku dofinansowania zadań własnych przewiduje ustawa o finansach publicznych<sup>45</sup>).

Przykładem wątpliwej kwalifikacji do grupy zadań własnych może być także m.in. zaklasyfikowanie do tej kategorii wypłaty przez gminy dodatków mieszkaniowych<sup>46</sup>, mimo tego, że zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości oraz wypłacania dodatków są oparte na jednakowych kryteriach,

---

<sup>42</sup> Por. art. 115 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>43</sup> Dokonane mocą ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, Dz. U. Nr 92, poz. 753.

<sup>44</sup> Osoba samotnie gospodarująca musi wykazać dochód niższy niż 542 zł. W przypadku osoby pozostającej w rodzinie dochód osoby uprawnionej oraz dochód na osobę w rodzinie musi być niższy od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, tj. 456 zł. Por. § 1, pkt 1 lit a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz. U. z 2012 r., poz. 823.

<sup>45</sup> Na mocy cytowanego już art. 128 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Począwszy od roku 2012 na skutek wątpliwość zgłaszanych przez j.s.t. dotacja ta pokrywa już w całości koszty realizacji tego zadania. Por. ustawa z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej, Dz. U. z dnia 30 grudnia 2011 r.

<sup>46</sup> Mocą ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – tekst jedn. – Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787. Od roku 2002 zasady wypłaty tych dodatków uregulowane zostały w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r., poz. 966.

na które samorządy gminne mają bardzo ograniczony wpływ. Uprawnienia do otrzymania dodatków mieszkaniowych są skonstruowane w sposób bezwzględny i bezwarunkowy – tak aby każdy, kto legitymuje się spełnieniem określonego kryterium dochodowego, mógł z nich skorzystać, a prerogatywy gmin sprowadzają się jedynie do możliwości kształtowania w granicach ustawowych ich wielkości<sup>47</sup>. Jednocześnie zadanie to do końca roku 2003 było dofinansowane dotacją celową z budżetu państwa, jednak po reformie systemu dochodów samorządowych (której jednym z celów było m.in. zminimalizowanie zakresu dotowania z budżetu państwa samorządowych zadań własnych) jego koszty pokrywane są już w pełni z dochodów własnych<sup>48</sup>.

Pewne kontrowersje wywołuje także przyporządkowanie niektórych zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej po wprowadzeniu począwszy od roku 2012 szczegółowych standardów ich realizacji<sup>49</sup>. Zadania te były już wprawdzie wcześniej wykonywane przez samorządy na mocy ustawy o pomocy społecznej, ale ich nowe ujęcie polega na tym, że zostały wyraźnie zaliczone do obowiązkowych zadań własnych, a także skonkretyzowano sposoby ich wykonywania. Wątpliwości dotyczą m.in. zadań gmin polegających na organizacji i finansowaniu szkoleń dla rodzin wspierających, a także tworzeniu systemu podnoszenia kwalifikacji asystentów rodzin<sup>50</sup>, jak również zadań powiatów w dziedzinie finansowania szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych<sup>51</sup>. Zaliczenie tych spraw do kategorii „własnych” jest kontrowersyjne, bowiem zasady ich realizacji (w tym m.in. zakres programowy szkoleń czy też szczegółowe wymagania kwalifikacyjne) określone są w sposób ujednolicony w rozporządzeniach wykonawczych i w związku z tym samorządy nie mają na nie żadnego realnego wpływu. Główną przesłanką potraktowania tych

---

<sup>47</sup> Na mocy art. 6 ust. 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych rada gminy w drodze uchwały może podwyższyć lub obniżyć nie więcej niż o 20 punktów procentowych wysokość wskaźników procentowych odnoszonych do wielkości wydatków ponoszonych na utrzymanie lokalu mieszkalnego branych pod uwagę do ustalenia wielkości dodatków.

<sup>48</sup> Na mocy art. 69 ustawy z 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>49</sup> Mocą ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. nr 149, poz. 887 z późn. zm. wprowadzone zostały m.in. nowe instytucje wsparcia rodziny (takie jak np. asystent rodziny, czy też rodzina wspierająca w gminie), a także nowa organizacja systemu podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny oraz szkoleń dla rodzin wspierających.

<sup>50</sup> Na mocy art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

<sup>51</sup> Na mocy art. 180 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

zadań jako własnych wydaje się być chęć przerzucenia na samorządy znacznej części kosztów nowowprowadzonych rozwiązań w zakresie wsparcia rodzin, o czym świadczy to, że ustawodawca przewidział jedynie częściowe ich sfinansowanie dotacją celową z budżetu państwa, której wysokość nie mogła przekraczać 50% nakładów z tym związanych<sup>52</sup>.

Problematyczna wydaje się także kwalifikacja jako własnych niektórych zadań z zakresu oświaty<sup>53</sup>. J.s.t. nie dysponują bowiem w tej sferze realnymi kompetencjami, które pozostają w wielu wypadkach w gestii administracji rządowej, natomiast zmuszone są do ponoszenia odpowiedzialności finansowej za realizację tych zadań. Wprawdzie j.s.t. otrzymują na te cele subwencję oświatową z budżetu państwa, jednak nie zapewnia ona pełnego pokrycia samorządowych wydatków oświatowych<sup>54</sup>. Sprzeczności te są szczególnie widoczne w odniesieniu do regulacji dotyczących zasad zatrudniania i wynagradzania nauczycieli. Odpowiadające za bieżące zarządzanie placówkami samorządy mają niewielki wpływ na politykę kadrową i system uposażeń nauczycieli, bowiem wynikają one z ustawy Karta Nauczyciela<sup>55</sup>, a także bieżących ustaleń Ministerstwa Edukacji Narodowej. Dotyczy to m.in. kwestii awansu zawodowego nauczycieli, który w swych założeniach miał stymulować ich rozwój zawodowy, zaś w praktyce stał się jedynie sformalizowanym sposobem uzyskiwania wyższych pensji. Wpłynęło to na znaczący wzrost wydatków poszczególnych j.s.t. na wynagrodzenia nauczycieli w zależności od ich kwalifikacji zawodowych<sup>56</sup>. Jednocześnie sposób uwzględniania stopni awansu zawodowego w algorytmie subwencji oświatowej, mimo istnienia ustawowego wymogu<sup>57</sup>, budzi istotne kontrowersje<sup>58</sup>. Subwencja ta jest bowiem dzielona między

---

<sup>52</sup> Na mocy art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 1188) zrezygnowano z 50% limitu dotacji na realizację tych zadań, która może obecnie w pełni pokrywać koszty ich wykonywania.

<sup>53</sup> A. Krakaua, J. Lackowski, *Ekspertyza prawna nt. regulacji prawnych dotyczących wykonywania zadań własnych przez samorządy w zakresie oświaty przygotowana na zlecenie: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w ramach projektu „Dobre prawo – sprawne rządzenie”*, Kraków 22 listopada 2012.

<sup>54</sup> W praktyce część oświatowa nie pokrywa w pełni nawet kwot bieżących wydatków edukacyjnych i w związku z tym wymaga dofinansowania tych zadań ze źródeł innych niż subwencja, których skala w latach 2011–2012 przekraczała o ponad 30% kwotę tejże subwencji.

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1986 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. Nr 0, poz. 191.

<sup>56</sup> M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty – diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>57</sup> Art. 28, ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>58</sup> M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *op. cit.*, s. 20.

poszczególne samorządy przy uwzględnieniu liczby uczniów w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostkę samorządową a nie nauczycieli, w związku z czym nie ma bezpośredniego związku między wysokością subwencji a rzeczywistymi kosztami płac nauczycielskich. Wątpliwości wiążą się także z traktowaniem jako zadania własnego i w następstwie ponoszeniem przez samorządy konsekwencji finansowych przyznawania nauczycielom różnego typu przywilejów przysługujących im na podstawie Karty Nauczyciela, takich jak: dodatek wiejski<sup>59</sup> i dodatek mieszkaniowy<sup>60</sup>, prawo do działki gruntu szkolnego dla nauczycieli zatrudnionych na wsi<sup>61</sup>, czy też prawo do urlopu dla poratowania zdrowia<sup>62</sup>. Od kilku lat niezwykle dotkliwy finansowo jest obowiązek wypłacania na początku roku tzw. dodatków uzupełniających w przypadku, gdy zatrudnieni na terenie danej j.s.t. nauczyciele nie uzyskali w poprzednim roku budżetowym średniego krajowego wynagrodzenia w odpowiedniej grupie awansu zawodowego<sup>63</sup>. Należy także stwierdzić, że samorządy są również zobligowane do ponoszenia części kosztów związanych z finansowaniem podwyżek dla tej grupy zawodowej, które zostały przyznane na mocy Karty Nauczyciela<sup>64</sup>, a na których wysokość jednostki samorządowe nie mają żadnego wpływu. Ten wzrost uposażeń został wprawdzie częściowo zrekomensowany zwiększeniem części oświatowej subwencji ogólnej, ale nie pokryła ona w całości podwyżek dla nauczycieli przedszkolnych oraz innych pracowników oświatowych, m.in. dlatego, że nie uwzględniono przy jej kalkulacji zwiększenia dotacji dla szkół niepublicznych.

---

<sup>59</sup> Na mocy art. 54, ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców, przysługuje odrębny dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego.

<sup>60</sup> Na mocy art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela nauczycielowi zatrudnionemu na wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela.

<sup>61</sup> Na mocy art. 56 Karty Nauczyciela.

<sup>62</sup> Na mocy art. 73 Karty Nauczyciela.

<sup>63</sup> Art. 30a Karty Nauczyciela wprowadza nakaz corocznej analizy wydatków poniesionych w danym roku kalendarzowym przez j.s.t. na wynagrodzenia nauczycieli. W przypadku, gdy wykaże ona, że w danej j.s.t. nie osiągnięto średniego poziomu wynikającego z Karty, nauczyciele uzyskują tzw. dodatki uzupełniające. Zmiana ta została dokonana mocą Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela (Dz. U. z dnia 7 stycznia 2009 r.), Dz. U. 2009 Nr 1, poz. 1.

<sup>64</sup> Na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, Dz. U. Nr 247, poz. 1821 oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela, Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1.



Wiele kontrowersji wywołuje także zaliczenie do kategorii „własnych” zadań w zakresie ochrony zdrowia. Możliwości oddziaływania j.s.t. na sposób wykonywania tych zadań, w tym na zakres i jakość usług zdrowotnych świadczonych na ich terenie, są znikome. Kompetencje jednostek samorządowych w sferze opieki zdrowotnej ograniczają się w zasadzie jedynie do pewnych uprawnień administracyjnych, w tym m.in. decydowania o obsadzie personalnej niektórych stanowisk, natomiast zasadnicze decyzje finansowe podejmowane są poza samorządami przede wszystkim w Narodowym Funduszu Zdrowia pełniącym funkcję płatnika. Jednocześnie samorządy obciążone zostały odpowiedzialnością finansową za funkcjonowanie zakładów opieki zdrowotnych, dla których pełnią funkcje organów założycielskich. Na mocy ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>65</sup> w przypadku osiągnięcia przez SPZOZ ujemnego wyniku finansowego jednostka samorządowa zmuszona jest bowiem pokryć ten wynik we własnym zakresie, zlikwidować SPZOZ lub też przekształcić go w spółkę prawa handlowego. W praktyce może to doprowadzić do sytuacji, w której samorząd obciążony zostanie kosztami utrzymania zakładu opieki zdrowotnej, czyli bezpośredniego finansowania części usług zdrowotnych w zakresie niepokrywanym przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Na zakończenie warto przytoczyć jeszcze jeden przykład kontrowersyjnego przyporządkowania do grupy „własnych” zadania polegającego na obowiązku przejęcia i utrzymywania przez gminy leżących na ich terenach odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami<sup>66</sup>. Najczęściej dotyczy to fragmentów dróg, które posiadały wcześniej kategorię drogi krajowej. Realizacja tego zadania wiąże się z obowiązkiem ponoszenia przez gminy wydatków na ich konserwację, co jest tym istotniejsze, że przekazywane drogi są zazwyczaj w bardzo złym stanie technicznym. W następstwie zaliczenia tego zadania do kategorii „własnych” zmusza się gminy do przyjęcia na własność nieruchomości, które są im zbędne, a także takich, z których posiadaniem wiąże się obowiązek ponoszenia znaczących kosztów finansowanych przede wszystkim z dochodów własnych, bowiem inwestycje

<sup>65</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.

<sup>66</sup> Na mocy art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jedn. – Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 260.



na drogach gminnych zostały wyłączone z możliwości dofinansowania z budżetu państwa w ramach rezerwy subwencji ogólnej<sup>67</sup>.

## 6

### PODSUMOWANIE

Podział zadań samorządowych na własne i zlecone oparty jest na niejednoznacznych i mało konkretnych kryteriach klasyfikacyjnych, które mogą być w zależności od okoliczności dość dowolnie interpretowane przez ustawodawcę. W praktyce prowadzi to do tego, że przyporządkowanie konkretnej sprawy publicznej do jednej bądź drugiej kategorii staje się niezwykle uznaniowe, a decydujące znaczenie coraz częściej zdają się mieć nie tyle względy związane z charakterem zadania, co towarzyszące temu reperkusje finansowe. Zaliczenie zadania do grupy „własnych” pozwala przetrzucić na samorząd odpowiedzialność finansową za jego realizację, bowiem zasadnicze źródło finansowania zadań własnych winny stanowić środki własne samorządów. Jednocześnie w przeciwieństwie do zadań zleconych, w przypadku których przepisy prawne gwarantują ich pełne pokrycie dotacjami celowymi, w odniesieniu do zadań własnych możliwość ich dofinansowania ze środków budżetu państwa ma charakter jedynie fakultatywny i podlega limitowaniu. Powyższe okoliczności powodują, że klasyfikacja ta staje się często pretekstem do obciążenia budżetów samorządowych konsekwencjami realizacji najbardziej „problemowych” i kosztochłonnnych usług publicznych, które kwalifikowane są do kategorii „własnych” nawet wtedy, gdy jednostki samorządowe nie dysponują żadnym realnym wpływem na sposób ich wykonywania, który jest zestandaryzowany i ujednolicony w skali całego kraju.

---

<sup>67</sup> Na mocy art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach j.s.t. przewidziano możliwość dofinansowania w ramach rezerwy subwencji ogólnej inwestycji jedynie na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu.