

Elżbieta Malinowska-Misiąg*

Finansowanie zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego

Financing of tasks delegated to local government units: This article looks at the issues related to financing of the Polish central government's tasks which by law are delegated to local government units. It first discusses some legal issues connected with responsibility for delegated tasks, as well as problems with underfinancing of these tasks. Next, it provides an overview of the scope of delegated tasks, and looks at financial analyses of special-purpose grants for delegated tasks, which depend on the type of the local government units and their location. The article concludes with the discussion of possible solutions to the problems raised.

Słowa kluczowe: *zadania zlecone, dotacje celowe, samorząd terytorialny w Polsce, niedofinansowanie jednostek samorządu terytorialnego*
Keywords: *delegated tasks, special-purpose subsidies, local government in Poland, underfunding of local government units*

* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; e-mail: elzbieta.malinowska-misiag@sgh.waw.pl.

Wstęp

Zadania z zakresu administracji rządowej zlecane ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: JST) i ich finansowanie od lat budzą wiele sporów i wątpliwości. Problemowi niedofinansowania zadań zleczanych towarzyszy równie poważny problem prawidłowej i rzetelnej wyceny kosztów ich wykonywania, co spowodowane jest brakiem systemowych regulacji w tym zakresie.

W artykule poruszona została tematyka finansowania zadań zleczonych w ujęciu obejmującym zarówno analizę kwestii prawnych, jak i analizę wielkości dotacji przekazywanych z budżetu państwa, w tym: w układzie

działowym i regionalnym. Wskazano główne problemy związane z odpowiedzialnością za wykonywane zadania zlecone, przedstawiono różnorodność tych zadań, a także rozbieżne – nierzadko kontrowersyjne zdania na temat legalności dofinansowywania zadań zleconych ze środków własnych JST. W analizie finansowej zwrócono w szczególności uwagę na dotacje na zadania związane z administracją publiczną, odwołując się zarówno do danych źródłowych o środkach przekazywanym poszczególnym JST, jak też ustaleń Najwyższej Izby Kontroli. W zakończeniu przedstawiono możliwe kierunki zmian systemowych finansowania zadań zleczanych obecnie jednostkom samorządowym.

Przedmiotem artykułu są wyłącznie zadania zlecane JST w drodze ustawowej. Zadania przekazywane na podstawie (dobrowolnego) porozumienia nie dość, że znacznie mniejsze w ujęciu kwotowym, to także nie wiążą się z tak wieloma wątpliwościami i problemami jak zadania przekazywane jednostkom samorządowym obligatoryjnie.

Pojęcie dotacji na zadania zlecone

Analizując pojęcie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, należy w pierwszym rzędzie odnieść się do definicji dotacji. Zgodnie z art. 126 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1870, ze zm.) dotacje są środkami na finansowanie lub dofinansowywanie zadań publicznych, które podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Dotacje na zadania zlecone to jeden z rodzajów wydatków budżetu państwa. Należy jednak zwrócić uwagę na ekonomiczną interpretację tak klasyfikowanych środków. Dotacje te sztucznie zawyżają wielkość wydatków transferowych (redystrybucyjnych), podczas gdy w istocie są one pewną formą zapłaty za wykonywanie przez JST zadań niebędących ich zadaniami własnymi¹.

Możliwość zlecania zadań jednostkom samorządu terytorialnego została zapisana zarówno w ustawie zasadniczej, jak i tzw. ustawach ustrojowych². Na mocy art. 166 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.) – w przypadkach wynikających

¹ Szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 126 [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.

² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 446, ze zm.), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 814, ze zm.), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2016, poz. 486, ze zm.).

z uzasadnionych potrzeb państwa – jednostkom samorządowym można zlecić wykonywanie zadań innych niż zadania własne. Zlecenie zadań musi wynikać z ustawy; w ustawie powinien być także określony tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Odpowiednie przepisy zostały zawarte w trzech ustawach ustrojowych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: *Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązki wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów*. Podobne przepisy znalazły się także w ustawie o samorządzie powiatowym (art. 4 ust. 4 i art. 4a) oraz w ustawie o samorządzie województwa (art. 14 ust. 2 i 3).

Zarówno w Konstytucji, jak i ustawie o finansach publicznych oraz ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1453) mowa jest – oprócz dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej – o dotacjach na inne zadania zlecone samorządom ustawami. Ustawy ustrojowe ograniczają zakres tych zadań do organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Przepisy odnoszące się do zlecenia (delegowania) zadań JST przez administrację wyższego szczebla znajdują się także w Europejskiej karcie samorządu lokalnego³, w szczególności w art. 4 ust. 5 oraz art. 8 ust. 2.

Na uwagę zasługuje kwestia odpowiedzialności za zlecane zadania. Zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. 2000, nr 12, poz. 136, ze zm.) JST reprezentują Skarb Państwa w postępowaniach administracyjnych i sądowych wynikających z wykonywania przez nie zadań z zakresu administracji rządowej. Jak wskazuje Sąd Najwyższy w wyroku z 27 kwietnia 2017 r.⁴, przywołany artykuł odnosi się wyłącznie do sfery procesowej, nie przesądzając kwestii odpowiedzialności za wykonywanie zadań zleconych w sferze prawa materialnego. Zdaniem Sądu Najwyższego odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej wynikającego z ustawy ponosi wyłącznie jednostka, której zlecono to zadanie. Przywołano tu art. 417 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2017, poz. 459, ze zm.), zgodnie z którym za wyrządzoną szkodę przez niezgodne z prawem

³ Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, ze zm.

⁴ Sygn. akt II CSK 401/16. Zob. także wyrok SN z 27 maja 2015 r., sygn. akt II CSK 480/14.

działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa⁵. Należy przy tym podkreślić, że w starszym orzecznictwie prezentowano stanowisko odmienne – uznawano, że zadania zlecone gminie nie tracą swojego charakteru zadań z zakresu administracji rządowej, a co za tym idzie – nie są zadaniami wykonywanymi w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez gminę⁶.

Zakres zadań zleconych

Identyfikacja wszystkich rodzajów zadań zleczonych samorządom nie jest rzeczą trywialną, wiąże się bowiem z koniecznością analizy wszystkich obowiązujących aktów prawnych. Nie ma żadnego oficjalnego wykazu tych zadań, a analizę ustawodawstwa utrudnia fakt, że sposób, w jaki formułuje się zlecenie zadań samorządom, jest niejednolity. Zadania zlecane JST są bardzo rozproszone, odnaleźć je można obecnie w kilkudziesięciu ustawach.

Poniższy fragment artykułu nie jest wykazem wszystkich zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Ma on na celu przedstawienie olbrzymiej różnorodności tych zadań, zarówno w odniesieniu do ich przedmiotu, jak też rangi i zasięgu oddziaływania.

Liczne zadania zlecone związane z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendum nakłada na JST ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2017, poz. 15 ze zm.) oraz ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (t.j. Dz.U. 2015, poz. 318, ze zm.). Zadaniem zleconym gminie jest między innymi prowadzenie rejestru wyborców oraz sporządzanie i aktualizowanie spisu wyborców. Zapewnienie obsługi administracyjnej obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych i wykonanie zadań wyborczych na obszarze gminy, powiatu lub województwa zlecono odpowiednio: wójtowi⁷, staroście lub marszałkowi województwa.

Organy gminy wykonują zadania z zakresu administracji rządowej określone w ustawie z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2017, poz. 657), do których należy między innymi nadawanie numeru Powszech-

⁵ Warto tutaj także przywołać 417 § 2 Kodeksu cywilnego, który jednoznacznie rozstrzyga, że w przypadku zadań przekazywanych na podstawie porozumienia, odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę jest solidarna – ponosi ją zarówno podmiot wykonujący, jak i zlecający zadanie.

⁶ Zob. np. uchwałę SN z 29 listopada 1995 r., sygn. akt III CZP 163/95.

⁷ Ilekroć mowa o wójcie oznacza to także burmistrza lub prezydenta miasta.

nego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności oraz wykonywania obowiązku meldunkowego. Do zadań zleconych gminom należy także wydawanie, wymiana i unieważnianie dowodów osobistych⁸ oraz rejestracja stanu cywilnego⁹. Jeśli zgodnie z przepisami regulującymi daną działalność gospodarczą wydawanie, odmowa wydania, zmiana zakresu, cofanie koncesji i zezwoleń oraz prowadzenie rejestrów działalności regulowanej należy do zadań organów JST, to jednostki samorządowe wykonują to jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej¹⁰.

Duża część zadań zleczanych JST dotyczy spraw socjalnych i pomocy społecznej. Zadania związane ze świadczeniem wychowawczym (program 500+) oraz świadczeniami rodzinnymi należą do zadań wójta¹¹. Do zadań zleconych gminom należy ustalanie prawa do otrzymania i wypłata pomocy pieniężnej kombatanom i innym osobom uprawnionym¹², zadania związane z zasiłkami dla opiekunów, wypłacanych osobom, które utraciły prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 r.¹³, a także przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych¹⁴.

Wiele zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nakłada na JST ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 930, ze zm.). Do zadań gminnych należy między innymi przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych finansujących wydatki związane z klęską żywiołową lub ekologiczną. Zadaniem zleconym powiatom jest między innymi pomoc cudzoziemcom. Do zadań zleconych zarówno gminom, jak i powiatom należy prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, a także wykonywanie zadań z rządowych programów z zakresu wspierania rodziny oraz rządowego programu wsparcia

⁸ Zob. ustawę z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1464.

⁹ Zob. ustawę z 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2064.

¹⁰ Zob. ustawę z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1829, ze zm.

¹¹ Zob. ustawę z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. poz. 195, ze zm.) oraz ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1518)

¹² Zob. ustawę z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1255, ze zm.

¹³ Zob. ustawę z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, t.j. Dz.U. 2016, poz. 162.

¹⁴ Zob. ustawę z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. 2017, poz. 489, ze zm.

rodzin z dziećmi¹⁵. Powiaty wykonują ponadto zadania wynikające z programu wspierania systemu pieczy zastępczej, a do zadań samorządu województwa należy np. organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych.

W ramach zadań zleconych gminy wykonują zadania związane z przyznawaniem Karty Dużej Rodziny¹⁶, jak również przyznawaniem i wypłatą jednorazowych zasiłków powodziowych¹⁷.

Na mocy ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1943, ze zm.) zadaniem zleconym JST z zakresu administracji rządowej jest wyposażenie szkół realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej w podręczniki i inne materiały edukacyjne lub ćwiczeniowe w ustalonym ustawowo zakresie.

Szczególne zadania z zakresu administracji rządowej nałożone zostały na miasto stołeczne Warszawa¹⁸. Zadania te – wynikające z charakteru miasta – obejmują między innymi zapewnienie warunków niezbędnych do funkcjonowania naczelnych i centralnych organów państwa oraz obcych przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych.

Wśród zadań zleconych gminom z zakresu administracji rządowej wymienić można przygotowywanie wyborów ławników do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych¹⁹, a także prowadzenie postępowania w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego i jego wypłacanie²⁰. W ramach zadań zleconych wójt wydaje też zezwolenia na uprawę maku lub konopi włóknistych oraz sprawuje nadzór nad tymi uprawami²¹.

Wiele zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nakłada na starostów ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2147, ze zm.). Gospodarują oni zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, wykonując między innymi zadania związane z ewidencją

¹⁵ Zob. ustawę z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz.U. 2017, poz. 697, ze zm.

¹⁶ Zob. ustawę z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, t.j. Dz.U. 2016, poz. 785, ze zm.

¹⁷ Zob. ustawę z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, t.j. Dz.U. 2016, poz. 825.

¹⁸ Zob. ustawę z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1438.

¹⁹ Zob. ustawę z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2062, ze zm.

²⁰ Zob. ustawę z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1340.

²¹ Zob. ustawę z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz.U. 2017, poz. 783, ze zm.

nieruchomości i ich wyceną. Na ustawowo określonych zasadach starostwie zbywają, nabywają, wydzierżawiają, wynajmują i użyczają nieruchomości wchodzące w skład zasobu.

Zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym staroście jest także przeprowadzanie i wykonywanie postępowania scaleniowego oraz zagospodarowania poscaleniowego²². W odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych staroście zlecono zadanie polegające na wydawaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi²³. Zadaniem zleconym, które powiat może realizować samodzielnie lub w porozumieniu z gminami, jest również udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej²⁴. Starosta oraz marszałek województwa wykonują także zadania administracji geodezyjnej i kartograficznej²⁵ oraz zadania administracji geologicznej²⁶.

Zgodnie z ustawą z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1295) zadaniem samorządu województwa jest sprawowanie administracji w zakresie łowiectwa. Ta sama ustawa zleca starostom wydzierżawianie obwodów łowieckich polnych. W ramach zadań zleconych marszałek województwa wykonuje zadania związane ze służbą zastępczą²⁷, a także zajmuje się tworzeniem oraz zapewnieniem funkcjonowania wojewódzkich rad dialogu społecznego²⁸.

Na mocy ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. 2017, poz. 978) marszałkowie województwa sprawują nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych na prawo jazdy. Do ich zadań należą między innymi: prowadzenie ewidencji egzaminatorów, kontrola wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, nadzór nad wykonywaniem badań lekarskich i wydawaniem orzeczeń lekarskich do kierowania pojazdem.

²² Zob. ustawę z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, t.j. Dz.U. 2014, poz. 700, ze zm.

²³ Zob. ustawę z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1496.

²⁴ Zob. ustawę z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, Dz.U. poz. 1255, ze zm.

²⁵ Zob. ustawę z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1629, ze zm.

²⁶ Zob. ustawę z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1131, ze zm.

²⁷ Zob. ustawę z 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1811, ze zm.

²⁸ Zob. ustawę z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. poz. 1240.

Zgodnie z ustawą z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1834) do zadań marszałka województwa należy między innymi wydawanie kierowcom zaświadczenia ADR²⁹, a także prowadzenie rejestru podmiotów prowadzących kursy ADR oraz kontrola tych podmiotów.

Zadaniami marszałka województwa z zakresu administracji rządowej są także zadania określone w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 187, ze zm.), wśród których można wymienić prowadzenie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz rejestru organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich. Marszałek nadaje, zawiesza, przywraca i cofa uprawnienia przewodnika górskiego. Zadaniem zleconym marszałkowi jest ponadto nadawanie kategorii obiektom hotelarskim oraz prowadzenie ich ewidencji. W ramach zadań zleconych marszałek województwa realizuje również zadania związane z gospodarowaniem odpadami³⁰.

Wiele zadań z zakresu administracji rządowej zleca jednostkom samorządu terytorialnego ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1121). Przykładowo: wójtowi zlecono prowadzenie ewidencji kąpielisk. Starosta gospodaruje wyszczególnionym w ustawie mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa. W ustalonym ustawowo zakresie starosta i marszałek województwa wydają pozwolenia wodnoprawne.

Zasady finansowania i podziału środków na zadania zlecone

Zgodnie z zasadą adekwatności – jedną z podstawowych zasad odnoszących się do finansów samorządowych³¹ – wielkość środków JST powinna być dostosowana do zakresu wykonywanych przez nie zadań. Zasadę tę wyrażono zarówno w Europejskiej karcie samorządu lokalnego (art. 9 ust. 2), jak i w Konstytucji RP (art. 167 ust. 1).

²⁹ ADR – umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych.

³⁰ Zob. ustawę z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1987, ze zm.

³¹ Szerzej np. E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3; także <https://rm.coe.int/1680718ef4E> [dostęp: 16 sierpnia 2017 r.].

Praktyka – w szczególności w przypadku finansowania zadań zleconych – daleko odbiega od tych założeń. Problem z niedofinansowaniem zadań zleconych jest szeroko dyskutowany w środowiskach samorządowych, podejmowany jest także w literaturze przedmiotu³².

Zasady finansowania zadań zleconych zostały – bardzo ogólnie – opisane w art. 129 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym artykułem kwota dotacji na zadania zlecone określana jest przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Nie sprecyzowano, co oznacza „podobny rodzaj” wydatków, brakuje też upoważnienia do określenia sposobu obliczania kwot przyznawanych na wykonywanie konkretnych zadań. Należy także zauważyć, że odmiennie uwarunkowania funkcjonowania poszczególnych JST przesądzać mogą o tym, że nawet podobnie skalkulowana kwota dotacji na poszczególne zadania dla konkretnych jednostek będzie w różnym stopniu pokrywać koszty wykonywanych zadań zleconych³³.

Kolejna kwestia związana z zadaniami zleconymi, która budzi zastrzeżenia i wątpliwości, odnosi się do podziału dotacji. Co do zasady, podział środków na zadania z zakresu administracji rządowej pomiędzy gminy i powiaty dokonywany jest przez wojewodę. Zgodnie z art. 149 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wojewoda przekazuje dotacje³⁴ dla JST w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. Brak jest regulacji odnoszących się do zasad podziału tych środków. Nieliczne ustawy odnoszą się do sposobu kalkulowania dotacji na zadania zlecone. Takim przykładem może być ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, gdzie w art. 20 określono zarówno proporcje rodzajowego podziału dotacji, jak też podstawę ustalenia wysokości dotacji (kwotę bazową) i wielkość mnożnika (zależnego od liczby mieszkań-

³² Zob. np. P. Swianiewicz, *Local Government Organization and Finance: Poland* [w:] *Local Governance in Developing Countries*, red. A. Shah, The World Bank, Washington 2006, s. 310 i 331, oraz M. Dylewski, *The Financing of Public Tasks Delegated to Local Governments – An Unresolved Systemic Problem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2016, t. 70, nr 5.

³³ Szerzej zob. komentarz do art. 129 [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.

³⁴ Wyjątkiem są dotacje na sfinansowanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wyborów oraz referendów, których dysponentem jest Szef Krajowego Biura Wyborczego. Natomiast dotacje na finansowanie zadań związanych z organizacją spisów powszechnych i rolnych przekazywane są przez dyrektorów urzędów statystycznych.

ców powiatu). W przypadku zadań polegających na wypłacie świadczeń, koszty ich obsługi ustalane są zazwyczaj jako określony procent otrzymanej dotacji na świadczenia, np. dla świadczeń wychowawczych jest to 1,5%. W nielicznych przypadkach ustawa określa kwotowo koszt realizacji zadania zleconego (np. zadania związane z Kartą Dużej Rodziny).

Oceną planowania i podziału środków na wybrane zadania zlecone dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz pomocy społecznej zajęła się Najwyższa Izba Kontroli podczas badania skuteczności i rzetelności nadzoru wojewodów nad wykonywanymi przez jednostki samorządu terytorialnego wybranymi zadaniami zleconymi w latach 2011–2013³⁵. Kontrola została przeprowadzona w 30 podmiotach, w tym sześciu urzędach wojewódzkich i 12 starostwach powiatowych. Ustalono wówczas, że planowanie i podział środków na finansowanie badanych zadań przebiegał w podobny sposób u wszystkich kontrolowanych wojewodów:

- w przypadku zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami wojewodowie zwracali się – na etapie opracowywania projektu budżetu – do starostów o przekazanie informacji o zapotrzebowaniu na środki niezbędne do realizacji zleconych zadań,
- w przypadku zadań z zakresu pomocy społecznej wojewodowie planowali wielkość dotacji na podstawie wytycznych Ministerstwa Finansów (kwoty bazowe wynagrodzeń, prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych).

Podział środków pomiędzy jednostki samorządowe dokonywany był na podstawie indywidualnych analiz przedkładanych zapotrzebowań, z uwzględnieniem oceny zaproponowanych wydatków rzeczowych pod względem celowości i gospodarności, oraz opierając się na informacji o wielkości i wykorzystaniu dotacji w poprzedzającym roku. Żaden wojewoda nie prowadził własnej analizy kosztów i nie badał zróżnicowania kosztów realizacji zadań przez JST³⁶.

W art. 49 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapisano, że: *jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań*. Dotacje na ten cel powinny być przekazy-

³⁵ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej*, Warszawa 2014.

³⁶ *Ibidem*, s. 18.

wane w taki sposób, by możliwe było pełne i terminowe wykonywanie zadań (art. 49 ust. 5), a jeśli warunek ten nie byłby spełniony, jednostka może dochodzić należnych świadczeń wraz z odsetkami na drodze sądowej (art. 49 ust. 6). W praktyce jednak jest to o tyle trudne, że rzetelnemu określeniu kosztów realizacji tych zadań nie sprzyjają mało precyzyjne przepisy ustawowe oraz brak regulacji odnoszących się między innymi do standardów zleczanych zadań³⁷.

Niemniej są jednostki, które zdecydowały się wystąpić z pozwem przeciw Skarbowi Państwa. Przykładem może być jedno z województw, które wprawdzie otrzymało dotację na zadania związane z gospodarką wodną (zadania inwestycyjne związane z budową urządzeń melioracji wodnych oraz zadania bieżące związane z ich utrzymaniem), ale na tyle późno (koniec grudnia), że nie zdążyło wydatkować środków w tym samym roku budżetowym i zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych zwróciło dotację do budżetu, a zlecone zadania sfinansowało ze środków własnych. Województwo zwróciło się do wojewody o ponowne przekazanie środków na ten cel, spotkało się jednak z odmową, z związku z czym wystąpiło na drogę sądową. Gdy w 2016 r. sprawą zajął się Sąd Najwyższy, podzielił on zdanie Sądu Apelacyjnego, że żadna ustawa nie obliguje jednostek samorządu terytorialnego do finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych w przypadku, gdy wielkość przekazanej dotacji budżetowej nie jest wystarczająca, a zgodnie z prawidłową wykładnią art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: *przepis ten stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zapłatę kwoty rzeczywiście potrzebnej do pełnego wykonania zadań zleconych*³⁸.

Należy przy tym zauważyć, że interpretacja tego przepisu przez różne organy bywała odmienna. Przykładowo, niejednoznaczne stanowiska zajmowały w tej sprawie regionalne izby obrachunkowe. O ile zdaniem części izb dofinansowanie zadań zleconych z dochodów własnych JST jest niezgodne z przepisami prawa, o tyle niektóre z nich wyrażały zdanie przeciwne, zaś jedna z izb dopuściła także możliwość ograniczenia wykonywanych zadań zleconych do wielkości sfinansowanej z przekazywanej dotacji budżetowej³⁹.

³⁷ Zob. K. Wójtowicz, *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391.

³⁸ Wyrok SN z 18 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 823/15. Takie samo stanowisko zajął też Sąd Najwyższy w sprawie jednego z miast, wykonującego zadania związane z utrzymaniem nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, na które przyznano niewystarczającą dotację, wyrok SN z 20 lutego 2015 r., sygn. akt V CSK 295/14.

³⁹ <http://prawodlasamorządu.pl/2015.02.02-mozliwosc-wydatkowania-srodkow-wlasnych-jst-na-realizacje-zadan-zleconych-oczami-rio.html> [dostęp: 18 sierpnia 2017 r.].

Kontrowersyjne zdanie wyraziła w 2015 r. Prokuratoria Generalna, według której JST mogą – na zasadzie dobrowolności – finansować zlecone im zadania z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych⁴⁰.

Warto też zwrócić uwagę na jeszcze jeden wątek tego zagadnienia. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pkt 7, art. 5 ust. 1 pkt 6 i art. 6 ust. 1 pkt 5) gminom, powiatom i województwom przysługuje 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawowo (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej) i są to środki zaliczane do ich dochodów własnych. Można się jednak spotkać ze zdaniem, że wpływy te powinny być przeznaczane na pokrycie kosztów wykonywanego zadania zleconego – jako ryczałtowe pokrycie tych kosztów. Z taką argumentacją stanowczo nie zgadza się Sąd Najwyższy⁴¹. Niemniej w art. 27 ust. 6 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów zapisano – wbrew zasadzie jedności materialnej budżetu – że 40% kwot należności związanych z wypłaconymi świadczeniami z funduszu alimentacyjnego, stanowiących dochód własny, przeznaczone jest w szczególności na finansowanie działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1015) JST sporządzają sprawozdania Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Sprawozdania te przygotowywane są w szczególności: dział, rozdział, paragraf, oddzielnie dla dotacji, oddzielnie dla wydatków. Miasta na prawach powiatu zobowiązane są do sporządzania odrębnych sprawozdań dla zadań gminnych i zadań powiatowych. Co ważne, w sprawozdaniu z wydatków JST nie mogą wykazać faktycznie poniesionych wydatków na finansowanie zadań zleconych, lecz wyłącznie te wydatki, które zostały wykonane z dotacji⁴².

Ze sprawozdań Rb-50 nie można więc dowiedzieć się, jakie faktycznie wydatki ponoszone są przez JST na zlecone im ustawowo zadania. Co do zasady, sprawozdanie odzwierciedla wykorzystanie dotacji budżetowej, nie

⁴⁰ [Http://prawodlasamorządu.pl/2015.05.11-zasady-finansowania-zadan-zleconych-wedlug-prokuratorii-generalnej.html](http://prawodlasamorządu.pl/2015.05.11-zasady-finansowania-zadan-zleconych-wedlug-prokuratorii-generalnej.html) [dostęp: 18 sierpnia 2017 r.].

⁴¹ Zob. przywoływany już wyrok SN z 20 lutego 2015 r.

⁴² W rozporządzeniu mowa jest także o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań zleconych wykazywanych w danych uzupełniających, ale dotyczą one tylko tych zadań, na które JST otrzymują dotacje na zwrot poniesionych wydatków.

obejmując środków, jakie jednostki samorządowe przeznaczają na wykonywanie zadań zleconych z dochodów własnych⁴³.

Brak odpowiedniej sprawozdawczości uniemożliwia określenie dokładnej kwoty przeznaczanej przez JST na zadania zlecone. O problemie niedofinansowania tych zadań informują nie tylko jednostki, którym zostały one zlecone, ale także między innymi Najwyższa Izba Kontroli. Po kontroli przeprowadzonej w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim NIK stwierdziła, że system finansowania zadań zleconych nie odpowiadał w części wymogom określonym w ustawie o finansach publicznych, w wyniku czego środki przekazywane dla JST były niewystarczające do pełnego sfinansowania zleconych im zadań. Oszacowanie skali niedofinansowania uniemożliwia brak rzetelnych obliczeń⁴⁴.

Zróźnicowanie dotacji na zadania zlecone

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawowo wyniosły w 2016 r. 36,9 mld zł, co odpowiadało 17,3% ogółu dochodów JST. Przekazane dotacje były ponaddwukrotnie wyższe niż w roku poprzedzającym, co wynikało przede wszystkim z faktu, że rok 2016 był pierwszym rokiem budżetowym wypłaty świadczenia wychowawczego (program 500+). Charakterystyczne dla dotacji na zadania zlecone jest to, że zdecydowaną ich większość stanowią dotacje na zadania bieżące.

Dotacje celowe przekazane JST na zadania zlecone w 2016 r. wyniosły średnio 962 zł na osobę. Najwyższe kwoty na osobę przekazano dla jednostek województwa warmińsko-mazurskiego (1188 zł), najniższe zaś dla JST województwa śląskiego (769 zł).

Analiza wielkości dotacji na zadania zlecone w przeliczeniu na osobę według typów JST wskazuje na wyraźną dominację gmin wiejskich (w 2016 r. średnio 1038 zł) oraz gmin miejsko-wiejskich (średnio 909 zł). W gminach wiejskich najwyższe dotacje w przeliczeniu na osobę przekazano jednostkom województwa pomorskiego (1268 zł) oraz warmińsko-mazurskiego (1265 zł), najniższe odnotowano w gminach opolskich (669 zł) oraz śląskich (755 zł). Najniższe dotacje na osobę otrzymują województwa samorządowe – w 2016 r. było to średnio 35 zł na osobę.

⁴³ Zob. A. Bieniaszewska i in., *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządowych 2017*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 121 i n.

⁴⁴ [Http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/436/18360](http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/436/18360) [dostęp: 28 sierpnia 2017 r.].

Tabela 1. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawowo w latach 2015–2016

Wyszczególnienie	2015		2016		
	Wielkość dotacji	Udział dotacji w dochodach ogółem	Wielkość dotacji	Udział dotacji w dochodach ogółem	Udział dotacji na zadania bieżące w dotacji ogółem
	mln zł	%	mln zł	%	
Gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie	9499,6	10,8	23 890,3	23,5	99,9
Miasta na prawach powiatu	4118,1	5,8	8997,2	12,1	99,7
• zadania gminne	2707,6	3,8	7476,5	10,0	99,9
• zadania powiatowe	1410,5	2,0	1520,6	2,0	98,4
Powiaty	2657,7	11,2	2691,3	11,2	98,4
Województwa	1558,9	9,1	1317,9	9,8	82,8
Ogółem	17 834,3	9,0	36 896,7	17,3	99,1

Źródło: na podstawie Rada Ministrów, „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Warszawa 2017.

Wielkość i zróżnicowanie przestrzenne dotacji na osobę wynika w głównej mierze ze struktury demograficznej mieszkańców – duża część przekazywanych z budżetu środków związanych jest bowiem z różnego rodzaju świadczeniami, w tym świadczeniami wychowawczymi (program 500+). W tabeli 3 przedstawiono wysokość dotacji na zadania zlecone na osobę z wyłączeniem dotacji na świadczenia z programu 500+. Nie zmieniło to wielkości dotacji *per capita* w powiatach i województwach samorządowych, poważnie obniżyły się jednak zarówno ogólnopolskie średnie kwoty dotacji *per capita*, jak i średnie kwoty dotacji *per capita* przekazywanych dla różnych rodzajów gmin. Zmiany widoczne są też w regionalnym rozmieszczeniu dotacji. W przypadku gmin wiejskich najwyższe wartości dotacji na zadania zlecone na osobę odnotowano w jednostkach województwa warmińsko-mazurskiego (średnio 660 zł) i pomorskiego (603 zł), najniższe zaś w gminach śląskich (295 zł) i opolskich (305 zł).

Mimo ogromnej różnorodności zleczanych zadań struktura działania transferowanych środków jest silnie skoncentrowana. Dominuje dział „Pomoc społeczna”, na który w 2016 r. przeznaczono niemal 30 mld zł, co stanowiło 81,1% wszystkich przekazanych środków za zadania zlecone. Największy udział tych dotacji odnotowano w jednostkach samorządo-

Tabela 2. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawowo w 2016 r.* (zł/na osobę)

Województwo	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	Polska razem
Dolnośląskie	622	796	855	605	110	76	857
Kujawsko-pomorskie	872	1028	1129	772	111	32	1049
Lubelskie	772	959	1097	890	104	37	1093
Lubuskie	771	917	1012	788	118	58	1027
Łódzkie	720	896	998	674	106	19	904
Małopolskie	757	818	1029	670	83	29	936
Mazowieckie	757	874	1079	684	107	23	923
Opolskie	602	703	669	762	102	52	834
Podkarpackie	749	1006	1071	838	117	43	1105
Podlaskie	776	926	1100	785	142	34	1030
Pomorskie	893	1152	1268	726	94	37	1073
Śląskie	649	745	755	732	76	12	769
Świętokrzyskie	790	927	1065	809	111	39	1073
Warmińsko-mazurskie	849	1102	1265	828	126	54	1188
Wielkopolskie	767	972	1045	738	86	29	1009
Zachodniopomorskie	719	918	1014	637	123	51	949
Polska razem	744	909	1038	720	103	35	962

* Analiza w układzie regionalnym została przeprowadzona na podstawie wielkości zamieszczonych w bazie danych za grudzień 2016 r. Wielkości te różnią się nieco od wielkości zawartych w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetów JST, ale w przypadku dotacji na zadania zlecone nie są to wielkości istotne – różnica w wysokości dotacji ogółem wynosi 88 mln zł, co odpowiada 0,24% całej dotacji.

Źródło dla tabel 2–5 oraz wykresu 1: na podstawie bazy danych dostępnej na stronie <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 8 sierpnia 2017 r.].

Tabela 3. Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawowo bez dotacji na świadczenia wychowawcze w 2016 r. (zł/na osobę)

Województwo	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	Polska razem
Dolnośląskie	289	370	385	303	110	76	484
Kujawsko-pomorskie	431	512	537	417	111	32	578
Lubelskie	352	455	517	493	104	37	592
Lubuskie	399	469	521	429	118	58	604
Łódzkie	321	391	443	356	106	19	470
Małopolskie	322	330	418	330	83	29	450
Mazowieckie	294	343	466	334	107	23	453
Opolskie	282	346	305	460	102	52	485
Podkarpackie	353	457	492	445	117	43	594
Podlaskie	340	421	522	382	142	34	550
Pomorskie	429	558	603	399	94	37	583
Śląskie	271	302	295	384	76	12	387
Świętokrzyskie	433	453	515	466	111	39	608
Warmińsko-mazurskie	415	576	660	477	126	54	697
Wielkopolskie	342	434	459	382	86	29	513
Zachodniopomorskie	348	467	510	336	123	51	546
Polska razem	338	416	470	375	103	35	510

Tabela 4. Dotacje na zadania zlecone w 2016 r. według województw i działów* (mln zł)

Województwo	Dział 852	Dział 754	Dział 010	Dział 851	Dział 600	Dział 750	Pozostałe
Dolnośląskie	1876,5	169,8	222,2	68,3	45,1	31,7	76,0
Kujawsko-pomorskie	1777,9	112,0	99,6	64,7	36,2	27,9	67,9
Lubelskie	1886,9	115,0	118,8	66,8	40,6	28,2	77,7
Lubuskie	823,3	68,0	58,8	22,5	23,6	15,2	33,6
Łódzkie	1833,1	156,8	74,8	64,9	27,1	35,6	57,8
Małopolskie	2680,4	161,0	56,4	74,5	57,3	38,4	93,8
Mazowieckie	3993,9	266,3	150,5	128,0	67,7	60,1	277,4
Opolskie	606,1	70,5	58,9	23,3	24,7	12,5	33,5
Podkarpackie	1941,8	124,0	53,0	75,0	54,4	24,4	77,3
Podlaskie	961,7	72,9	80,8	34,5	17,8	13,1	42,4
Pomorskie	2039,3	121,0	83,1	48,1	44,6	28,1	114,8
Śląskie	2929,2	243,8	34,3	94,8	26,2	51,6	129,0
Świętokrzyskie	1103,5	76,5	49,7	39,2	25,5	14,5	36,8
Warmińsko-mazurskie	1370,2	90,4	94,8	52,7	40,9	15,1	44,4
Wielkopolskie	2905,1	182,0	159,9	55,6	47,6	46,3	111,1
Zachodniopomorskie	1257,5	108,0	95,5	47,4	44,1	21,3	48,1
Polska razem	29 986,5	2138,0	1491,2	960,5	623,2	463,9	1321,5

* 852 Pomoc społeczna, 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 010 Rolnictwo i łowiectwo, 851 Ochrona zdrowia, 600 Transport i łączność, 750 Administracja publiczna.

wych województwa małopolskiego (84,8%), najmniejszy zaś w jednostkach województwa opolskiego (73,1%). Dotacje na dział „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” stanowiły średnio 5,8% ogółu dotacji, przy czym największy ich udział przypadł na opolskie jednostki samorządu terytorialnego (8,5%), a najmniejszy na JST w województwie lubelskim i pomorskim (4,9%).

Struktura działowa dotacji wykazuje duże zróżnicowanie w obrębie poszczególnych typów jednostek samorządowych. W dotacjach dla gmin przeważają dotacje na dział „Pomoc społeczna”, na który w 2016 r. przekazano gminom innym niż miasta na prawach powiatu 22,5 mld zł (94,3% wszystkich dotacji na zadania zlecone tym jednostkom). Drugą co do wielkości pozycję w strukturze działowej stanowią transfery na dział „Rolnictwo i łowiectwo” (w 2016 r. 3,7%) – są to głównie środki na zwrot części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych oraz na sfinansowanie kosztów postępowania z tym związanego.

W powiatach struktura działowa dotacji przedstawia się inaczej niż w gminach. Najwięcej środków przeznaczanych jest na dział „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”. W 2016 r. dotacje na ten dział wyniosły 1,2 mld zł (45,9% ogółu dotacji na zadania zlecone powiatom). Warto zauważyć, że zadania związane z ochroną przeciwpożarową sprowadzają się do przekazania środków z budżetu państwa na funkcjonowanie podmiotu państwowego – Państwowej Straży Pożarnej. Dużą pozycję w strukturze dotacji na zadania zlecone powiatom stanowią także dotacje na dział „Ochrona zdrowia” (0,7 mld zł, co odpowiadało 26,9% ogółu dotacji), związane przede wszystkim z opłacaniem przez powiaty składek na ubezpieczenia zdrowotne za osoby nieposiadające uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu. Na dotacje związane z pomocą społeczną przeznaczono w 2016 r. 0,3 mld zł (10,0% ogółu dotacji na zadania zlecone), sfinansowano z nich przede wszystkim zadania dotyczące ośrodków wsparcia, rodzin zastępczych i przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Większość zadań zleconych miastom na prawach powiatu to zadania gminne. W 2016 r. przekazano na nie 7,5 mld zł (83,1% dotacji przekazanej na zadania zlecone tym jednostkom), z czego 96,9% przeznaczono na dział „Pomoc społeczna”. W zadaniach powiatowych większość dotacji związana była z finansowaniem bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (59,2%).

W strukturze dotacji dla województw samorządowych największe udziały przypadają na działy „Transport i łączność” (47,2%) oraz „Rolnictwo i łowiectwo” (45,1%). Środki te były przeznaczone przede wszystkim

na finansowanie ustawowych uprawnień do przewozów ulgowych w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych oraz na utrzymanie urządzeń melioracji wodnych i odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne.

W dużej mierze wysokość dotacji na zadania zlecone jest pochodną uwarunkowań specyficznych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim odnoszących się do czynników społecznych, ale także położenia geograficznego i czynników środowiskowych. Jednym z niewielu działań, w obszarze którego stosunkowo najłatwiej jest wypracować pewne ogólne mechanizmy mające zastosowanie do wszystkich JST w kraju, jest dział „Administracja publiczna”.

W 2014 r. Ministerstwo Finansów rozpoczęło opracowywanie jednolitych sposobów kalkulacji kosztów zadań zleconych z zakresu spraw obywatelskich – tj. prowadzenia urzędu stanu cywilnego, ewidencjonowania ludności oraz zadań związanych z dowodami osobistymi – stanowiących najważniejszą pozycję w dotacjach na zadania związane z administracją publiczną⁴⁵. Ustalono, że wielkość limitu dotacji na te zadania zależy od następujących zmiennych:

- mediany czasu realizacji poszczególnych czynności we wszystkich województwach (na podstawie danych z gmin),
- jednolitej stawki roboczogodziny obliczonej jako mediana średnich stawek roboczogodziny we wszystkich województwach (województwie wyznaczali je na podstawie wydatków na podobne zadania realizowane w urzędach wojewódzkich),
- liczby czynności poszczególnych rodzajów wykonanych w województwie w roku poprzedzającym rok planowania budżetu.

Stawki roboczogodziny podawane przez wojewodów różniły się od siebie w istotny sposób, przykładowo koszt zadań podobnych do sporządzania aktów stanu cywilnego wyceniono na kwotę od 20,76 zł do 34,67 zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli proces standaryzacji obliczania dotacji na obsługę spraw obywatelskich przeprowadzono nierzetelnie. Wojewodom nie przekazano metodologii sposobu obliczania czasochłonności wykonywania tych zadań, w efekcie czego między innymi część przekazanych stawek uwzględniała wyłączne koszt wynagrodzeń.

⁴⁵ Poniższe informacje pochodzą z wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli skierowanego do Ministra Rozwoju i Finansów z 19 kwietnia 2017 r., http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4b54507e-570d-421c-8bc3-6a5f29697dd6&groupId=764034 [dostęp: 28 sierpnia 2017 r.].

Tabela 5. Dotacje na zadania zlecone na dział „Administracja publiczna” dla gmin miejskich w 2016 r.

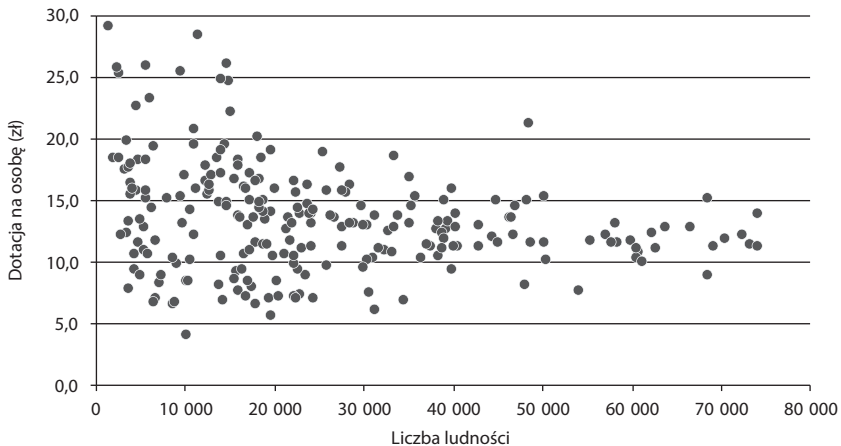
Województwo	Dotacja na dział 750 na osobę			Udział dotacji na dział 750	
	Średnia	Minimum	Maksimum	w dotacji na zadania zlecone	w dochodach ogółem
	zł			%	
Dolnośląskie	11,6	6,8	19,3	1,9	0,3
Kujawsko-pomorskie	16,6	10,1	26,0	1,9	0,4
Lubelskie	14,9	9,3	21,2	1,9	0,4
Lubuskie	14,7	12,7	25,2	1,9	0,4
Łódzkie	13,0	10,5	19,6	1,8	0,4
Małopolskie	16,5	8,4	25,4	2,2	0,4
Mazowieckie	11,1	6,2	22,6	1,5	0,3
Opolskie	11,6	10,3	12,3	1,9	0,3
Podkarpackie	13,3	10,3	24,7	1,8	0,4
Podlaskie	11,4	9,8	16,4	1,5	0,3
Pomorskie	13,5	7,1	29,2	1,5	0,3
Śląskie	10,5	5,6	16,8	1,6	0,3
Świętokrzyskie	12,1	11,6	13,9	1,5	0,4
Warmińsko-mazurskie	12,4	4,0	20,8	1,5	0,3
Wielkopolskie	13,0	6,1	25,7	1,7	0,3
Zachodniopomorskie	14,0	8,6	16,2	1,9	0,4

Co ciekawe, ustalony sposób kalkulacji stał się podstawą do ubiegania się od niektórych gmin o zwrot części dotacji. Według stanowiska podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów wojewodowie powinni rozliczać dotacje na zadania z zakresu spraw obywatelskich zgodnie z ustalonymi wytycznymi, a w przypadku zrealizowania przez gminy mniejszej liczby spraw niż zakładano – występować do gmin o zwrot dotacji. Należy jednak zauważyć, że dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nie są dotacjami przedmiotowymi, lecz celowymi, i – jak zauważa NIK – dotacje te podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej dane zadanie nie zostało wykonane, a żadnej gminie nie wykazano, że nie wykonała zadań z zakresu spraw obywatelskich.

Zróżnicowanie wielkości dotacji na zadania zlecone na dział „Administracja publiczna” w przeliczeniu na osobę szczególnie widoczne są na przykładzie gmin miejskich. Są to gminy o wysokim udziale dotacji na ten cel w dotacjach na zadania zlecone ogółem (średnio 1,7%). O ile średnio dotacje *per capita* na ten dział wynosiły w 2016 r. 12,7 zł, o tyle w gminach poszczególnych województw wielkości te znacznie od tego odbiegają.

Zróżnicowania wysokości dotacji na zadania związane z administracją publiczną *per capita* dobrze obrazuje wykres 1. Widać wyraźnie, że wraz

Wykres 1. Liczba mieszkańców gmin miejskich a dotacje na zadania zlecone na dział „Administracja publiczna” dla gmin miejskich w 2016 r. na osobę



z rosnącą liczbą mieszkańców gmin miejskich maleje kwota dotacji w przeliczeniu na osobę, co jest zależnością dość oczywistą i prawidłową. Niemniej nie brak jest jednostek o wielkościach dotacji na osobę zdecydowanie odbiegających od średniej.

Wśród gmin o mniejszej liczbie mieszkańców uwagę zwracają w szczególności Krynica Morska (1,3 tys. osób), Puck (11,3 tys. osób) oraz Lipno (14,6 tys. osób), w których dotacje na zadania zlecone w dziale „Administracja publiczna” na osobę w 2016 r. wynosiły odpowiednio: 29,2 zł, 28,3 zł oraz 26,0 zł. Na drugim krańcu plasuje się Lubawa, w której przy liczbie ludności 14,6 tys. dotacja na osobę wyniosła 4,0 zł.

Wśród gmin o większej liczbie mieszkańców szczególnie wyróżniają się Puławy (przy ludności 48,5 tys. dotacja *per capita* 21,2 zł) w konfrontacji z Rumią (48,0 tys. mieszkańców, dotacja 8,1 zł *per capita*) oraz Stargard (68,5 tys. mieszkańców, dotacja 15,1 zł *per capita*) w odniesieniu do Głogowa (68,4 tys. mieszkańców, dotacja 9,0 zł *per capita*).

Wnioski

Po ponad 25 latach od reaktywacji samorządu terytorialnego finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej ciągle pozostaje problemem nierozwiązanym. Sytuacji nie poprawiają działania Ministerstwa Finansów mające na celu ujednoczenie kalkulacji kosztów tych zadań – obejmują one niewielki zakres zleczonych zadań, nie są też pozbawione mankamentów.

Wydaje się, że nadszedł już czas na wprowadzenie głębokiej systemowej zmiany finansowania zadań zleczanych obecnie jednostkom samorządu terytorialnego. Nasuwającym się w pierwszej kolejności sposobem byłoby dokonanie, dla każdego takiego zadania, wyboru jednej z dwóch możliwości:

- przejęcia (wykonywania) go przez administrację rządową,
- nadania mu statusu obligatoryjnego zadania własnego,

przy czym zasadne byłoby finansowanie nowych zadań własnych JST nie dotacjami z budżetu państwa, lecz zwiększonymi dochodami własnymi lub zwiększoną subwencją ogólną.

Każde z tych podejść ma swoje plusy i minusy. Niewątpliwie pierwsze rozwiązanie, choć pozornie logiczne, ma tych minusów najwięcej. Po pierwsze, stoi ono w sprzeczności z zasadą decentralizacji władzy publicznej – podstawą funkcjonowania współczesnego państwa. Po drugie, administracja rządowa nie ma możliwości (technicznych, kadrowych, lokalowych itp.), by wykonywać większość takich zadań. Rozwiązanie to jednak można rozważyć w odniesieniu do tych zadań zleconych, które w istocie rzeczy sprowadzają się do transferowania środków z budżetu państwa do innych jednostek, w tym jednostek państwowych. Sztandarowym przykładem jest tutaj zadanie powiatu polegające do przekazywaniu środków na funkcjonowanie jednostek Państwowej Straży Pożarnej na obszarze tego powiatu.

Można znaleźć znacznie więcej argumentów popierających rozwiązanie drugie. Przekształcenie zadań wykonywanych obecnie przez jednostki samorządowe jako zadania zlecone w ich zadania własne zlikwidowałoby wiele problemów związanych z gospodarowaniem środkami samorządowymi i ich rozliczaniem. Przekazanie zadań musi się jednak wiązać z przekazaniem odpowiednich środków na ich realizację i w tym upatrywać można źródła potencjalnych problemów. Jak określić skalę środków zwiększających dochody własne JST? Czy zwiększać istniejące źródła, czy ustanawiać nowe?

Do rozważenia jest także możliwość pozostawienia finansowania świadczeń w formie dotacji celowej, przy czym zasadne byłoby przyznanie zadaniom związanym z ich wypłatą statusu zadań własnych JST.

Bibliografia

- Bieniaszewska A. i in., *Sprawozdania budżetowe jednostek samorządowych 2017*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Dylewski M., *The Financing of Public Tasks Delegated to Local Governments – An Unresolved Systemic Problem*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2016, t. 70, nr 5.

- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej*, Warszawa 2014.
- Rada Ministrów, „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, Warszawa 2017.
- Swianiewicz P., *Local Government Organization and Finance: Poland* [w:] *Local Governance in Developing Countries*, red. A. Shah, The World Bank, Washington 2006.
- Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Wójtowicz K., *Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 391.

Źródła internetowe

- [Http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/436/18360](http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/436/18360).
- [Http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4b54507e-570d-421c-8bc3-6a5f29697dd6&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4b54507e-570d-421c-8bc3-6a5f29697dd6&groupId=764034).
- [Http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe).
- [Http://prawodlasamorządu.pl/2015.02.02-możliwość-wydatkowania-srodkow-wlasnych-jst-na-realizację-zadan-zleconych-oczami-rio.html](http://prawodlasamorządu.pl/2015.02.02-możliwość-wydatkowania-srodkow-wlasnych-jst-na-realizację-zadan-zleconych-oczami-rio.html).
- [Http://prawodlasamorządu.pl/2015.05.11-zasady-finansowania-zadan-zleconych-według-prokuratorii-generalnej.html](http://prawodlasamorządu.pl/2015.05.11-zasady-finansowania-zadan-zleconych-według-prokuratorii-generalnej.html).
- [Https://rm.coe.int/1680718ef4E](https://rm.coe.int/1680718ef4E).

Akty prawne

- Europejska karta samorządu lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, ze zm.
- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2017, poz. 459, ze zm.
- Ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów, t.j. Dz.U. 2014, poz. 700, ze zm.

- Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1629, ze zm.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 446, ze zm.
- Ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1255, ze zm.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1943, ze zm.
- Ustawa z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1295.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2147, ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 187, ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 814, ze zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2016, poz. 486, ze zm.
- Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, Dz.U. nr 12, poz. 136, ze zm.
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1121.
- Ustawa z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2062, ze zm.
- Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1438.
- Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, t.j. Dz.U. 2015, poz. 318, ze zm.
- Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1496.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1453.
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1518.
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o służbie zastępczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1811, ze zm.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 930 ze zm.
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1829, ze zm.
- Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz.U. 2017, poz. 783, ze zm.
- Ustawa z 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, t.j. Dz.U. 2015, poz. 1340.
- Ustawa z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz.U. 2017, poz. 489, ze zm.

- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1870, ze zm.
- Ustawa z 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1464.
- Ustawa z 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. 2017, poz. 657.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz.U. 2017, poz. 15, ze zm.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, t.j. Dz.U. 2017, poz. 978.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1131, ze zm.
- Ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz.U. 2017, poz. 697, ze zm.
- Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1834.
- Ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, t.j. Dz.U. 2016, poz. 825.
- Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1987, ze zm.
- Ustawa z 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów, t.j. Dz.U. 2016, poz. 162.
- Ustawa z 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego, t.j. Dz.U. 2016, poz. 2064.
- Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, t.j. Dz.U. 2016, poz. 785, ze zm.
- Ustawa z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. poz. 124.
- Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, Dz.U. poz. 1255, ze zm.
- Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz.U. poz. 195, ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1015.
- Uchwała SN z 29 listopada 1995 r., sygn. akt III CZP 163/95.
- Wyrok SN z 20 lutego 2015 r., sygn. akt V CSK 295/14.
- Wyrok SN z 27 maja 2015 r., sygn. akt II CSK 480/14.
- Wyrok SN z 18 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 823/15.
- Wyrok SN z 27 kwietnia 2017, sygn. akt II CSK 401/16.