

Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Reforma administracji publicznej – podział zadań a podział środków

Reforma administracji publicznej, wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku, była kontynuacją przemian zapoczątkowanych w 1990 r. i miała na celu decentralizację zadań i środków publicznych. Powołanie do życia nowych jednostek samorządu terytorialnego, którym powierzono realizację zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, wymagało przyznania im odpowiedniej (koniecznej dla ich realizacji) ilości zasobów finansowych.

Rzeczą oczywistą jest, że jednostki te nie mogą ponosić odpowiedzialności za wykonywanie zadań własnych i zleconych bez posiadania środków umożliwiających ich sfinansowanie. Należy więc zagwarantować im z jednej strony udział w dochodach publicznych, a z drugiej zapewnić stabilność źródeł dochodów i zakaz dokonywania ich modyfikacji, przekreślający „odpowiedniość” tego udziału, tak by faktycznie możliwa była realizacja przekazanych im zadań¹. Przejrzysty podział źródeł dochodów między organy rządowe i samorządowe powinien oczywiście znaleźć miejsce w konstytucji, zabezpieczając w ten sposób stabilność działania samorządu terytorialnego². Pomimo krytyki i zgłasza-

¹ W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne” 1997, nr 5, s. 7–9; por. także orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K. 1/96, OTK 1996, t. II, poz. 36 oraz wyrok TK z dnia 27 czerwca 2000 r., K. 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140.

² Reguły takie były już wcześniej przyjęte np. w konstytucji niemieckiej, gdzie wyodrębniono rozdział „Finanzausgleich”. Natomiast w polskiej konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.) przepisy dotyczące gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego zawarto w rozdziale VII *Samorząd Terytorialny*. Co prawda w konstytucji znajduje się odrębny rozdział X *Finanse publiczne*, ale brak w nim przepisów z dziedziny finansów samorządu terytorialnego, bowiem dotyczą one finansów państwa.

nych postulatów utrwaliła się praktyka regulowania zagadnień gospodarki finansowej w ustawach zwykłych, które rozczłonkują jednolitą materię pomiędzy wiele aktów prawnych i na dodatek podlegają częstym zmianom³, a samorząd terytorialny do chwili obecnej nie doczekał się jednego, ogólnego aktu prawnego, stanowiącego stabilną podstawę jego finansów⁴.

Prawidłowy podział środków publicznych i zadań pomiędzy poszczególne sektory (rządowy i samorządowy) nazywany jest w teorii zasadą adekwatności⁵, która nabiera istotnego znaczenia w procesach decentralizacji administracji i finansów publicznych, rozumianej jako przekazywanie zadań, kompetencji oraz narzędzi i instrumentów służących ich realizacji. Adekwatność środków do zadań oznacza zrównoważony system finansowy samorządu, którego kształtowanie wiąże się z koniecznością właściwego podziału źródeł dochodów między państwo i poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Podział ten może polegać na wyposażeniu organów lokalnych w kompetencje do stanowienia o ich dochodach, przydzieleniu organom lokalnym określonych źródeł dochodów, podziale źródeł dochodów i ustanowieniu udziałów dla władz lokalnych we wpływach z tych źródeł oraz na przesuwaniu środków, które już wpłynęły do budżetu państwa, do budżetów lokalnych⁶.

Art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP wymienia źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ale – mimo wielokrotnie zgłaszanych w doktrynie postulatów – nie został do tej pory wyraźnie ustalony szczegółowy katalog tych dochodów co sprawia, że przepis ten nie jest dostatecznie precyzyjny⁷. Stanowi on jedynie, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, tzn. proporcjonalnie do potrzeb wyznaczonych przez zakres zadań rzeczowych (własnych lub zleconych), o których mowa w art. 166. Oznacza to, iż jedynie w stosunku do dochodów publicznych państwo ma obowiązek zagwarantować taki ich poziom,

³ Por. szerzej na ten temat J. Małecki, *Finanse gminy samorządowej de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 37 i nn.; K. Jandy-Jendrośka, *Finanse samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Seria: Prawo”, z. 219, Wrocław 1993, s. 83–84; E. Tegler, *Finansowanie gmin*, Zielona Góra 1994, s. 27–28; A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995, s. 88 i nn.; K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 94 i nn.; J. Glumińska, *Finansowanie gmin*, Katowice 1997, s. 70–74; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 1997, s. 179 i nn.; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 134 i nn.

⁴ E. Chojna-Duch, *Finanse i prawo finansowe samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, [w:] *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 12.

⁵ E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3, s. 3–14.

⁶ W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 123 i nn.

⁷ Por. M. Mazurkiewicz, *Zakres finansów lokalnych i ich gwarancje konstytucyjne*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r.*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Warszawa 1997, s. 226–227.

aby umożliwić samorządowi sfinansowanie jego zadań. Obowiązek zapewnienia przez państwo dochodów publicznych, a więc pozyskanych ze źródeł publicznoprawnych w wysokości odpowiedniej do potrzeb wynikających z zadań wykonywanych przez samorząd, urealnia przesłankę, od spełnienia której możliwe jest zastosowanie zasady przewidzianej w art. 16 ust. 2 konstytucji i stanowi materialnoprawną podstawę dla konstytucyjnie zagwarantowanego samorządowi terytorialnemu roszczenia wobec państwa o przekazanie tych dochodów. Jednakże roszczenie to – będące elementem władztwa dochodowego – może zostać prawidłowo zagwarantowane jedynie wówczas, gdy zostaną dokładnie sprecyzowane kryteria umożliwiające wyliczenie siły dochodowej i finansowego zapotrzebowania na środki jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na brak regulacji konstytucyjnych istnieje więc konieczność uregulowania tych kwestii w ustawodawstwie zwykłym.

Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy wysokością dochodów a zakresem przypadających zadań, należy jednak uwzględniać szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych, wynikający chociażby z treści art. 216 i 217 konstytucji, które stanowią, że środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie, oraz że do ustawodawcy należy nakładanie podatków i innych danin publicznych. Powołane przepisy ustanawiają z jednej strony zasadę wyłączności w wymienionych sprawach, a z drugiej potwierdzają kompetencje ustawodawcy do kształtowania systemu finansów publicznych. Przyjęte rozwiązanie budzi jednak istotne wątpliwości, bowiem ustawodawca dokonując podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowi regulację, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów⁸.

Z kolei norma zawarta w art. 167 ust. 4 nakłada obowiązek wprowadzania odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd w przypadku dokonywania zmian w zakresie jego zadań i kompetencji. Zatem przydzielenie samorządowi terytorialnemu nowych zadań bez zapewnienia nowych dochodów publicznych lub zwiększenia wydajności już istniejących będzie stanowiło naruszenie konstytucyjnie określonego zakresu władztwa dochodowego, będącego jedną z gwarancji jego samodzielności finansowej. Natomiast unormowaniu zawartemu w art. 167 ust. 3 konstytucji przypisywane jest dwojakie znaczenie prawne: przepis ten z jednej strony gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedni poziom dochodów, pozwalający na reali-

⁸ Przykładem takiej dysproporcji może być nowelizacja Karty Nauczyciela z dnia 18 lutego 2000 roku (Dz. U. 2000, nr 19, poz. 239) i wywołane przez nią perturbacje; por. np. cykl artykułów we „Wspólnocie” z 2000 r.: *Budżet państwa wymaga korekty* (nr 36, s. 23); *Niedoszacowana subwencja oświatowa* (nr 39, s. 22); *Oświata – gorący temat na Komisji Wspólnej* (nr 48, s. 8); *Rząd do Trybunału*, „Wspólnota” 2001, nr 1, s. 9.

zając konstytucyjnie wyznaczonych zadań, a z drugiej zastrzega formę ustawy dla określenia źródeł tych dochodów⁹. Oznacza to, że w drodze ustawowej muszą zostać sformułowane wszystkie podstawowe rozstrzygnięcia dla wyznaczenia rodzaju i charakteru prawnego poszczególnych źródeł dochodów, a tym samym – także rozstrzygnięcia wyznaczające sposób ustalania wysokości tych dochodów. Innymi słowy, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, zatem regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczególności, a nie może ograniczać się do blankietowych odesłań do przepisów wykonawczych¹⁰.

Z drugiej jednak strony pamiętać należy, że konstytucyjny obowiązek zachowania proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań nakłada na ustawodawcę obowiązek oceny, czy ogólny poziom dochodów umożliwi efektywną realizację powierzonych zadań. Precyzując treść tego obowiązku, należy także mieć na uwadze ograniczenia wynikające z ogólnego poziomu dochodów publicznych, które mogą nie wystarczać na sfinansowanie wszystkich zadań nałożonych na władze publiczne przez konstytucję i ustawy. Przepis art. 167 konstytucji nie może zatem być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa, natomiast należy go traktować jako dyrektywę określającą sposób podziału dostępnych w danym okresie środków finansowych pomiędzy administrację rządową a samorząd terytorialny, z uwzględnieniem jego poszczególnych szczebli¹¹. Właściwy podział dochodów ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki lokalnej, zwłaszcza ze względu na zróżnicowany charakter jednostek samorządu terytorialnego, jak i dysproporcje w ich rozwoju.

Podkreślić należy, że kolejne ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące wszystkich jego szczebli: gmin, powiatów oraz województw, miały charakter epizodyczny. Stąd też planowano, że podjęte zostaną prace nad ustawą stabilizującą źródła dochodów poszczególnych jednostek, jednakże – mimo zapowiedzi – do chwili obecnej nie uchwalono takiej ustawy, ale pamiętać należy, że jednym z podstawowych założeń reformy 1998 r. było nieuszczipianie dotychczasowych dochodów gmin, zatem budowanie struktury trójstopniowego podziału terytorialnego nie naruszyło ich dotychczasowych uprawnień.

⁹ Por. wyrok TK z 28 marca 1998 r., K. 40/97, OTK 1998, z. II, poz. 12.

¹⁰ Por. J. Oniszczyk, *Zasada samodzielności finansowej gminy w Konstytucji z 1997 r. Omówienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24.03.1998 r., K 40/97*, „Głosa” 1998, nr 10, s. 14; M. Mazurkiewicz, *Zakres finansów...*, s. 227.

¹¹ M. Byrska, *Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego: Wyrok z 16 marca 1999 r. (K. 35/98) dotyczący dochodów gmin i ich zadań*, „Casus” 2000, nr 16, s. 23–24.

Konstytucja wprowadziła podział dochodów na trzy kategorie: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, natomiast ustawa o dochodach dodaje jeszcze inne źródła, do których zalicza dotacje z funduszy celowych oraz dotacje od innych jednostek samorządowych, a ustawy ustrojowe (powiatowa i wojewódzka) uzupełniają katalog źródeł o subwencje wyrównawcze z budżetu państwa i dotacje z państwowych funduszy celowych, których nie wymieniono w konstytucji, pomijając subwencję ogólną lub stosując inne nazwy. Niestety zauważyć trzeba, że innym jednostkom samorządu terytorialnego – poza gminami – nie przyznano odrębnych źródeł dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, zasilających w całości ich budżety. Trudno bowiem uznać za faktyczne dochody własne udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, o których mowa w art. 3 ust. 2 aktualnie obowiązującej ustawy o dochodach¹².

Podział zadań między państwo i samorząd terytorialny nie jest w naszym kraju ani jednoznaczny, ani stabilny i zależy od decyzji władz publicznych, które mogą zmieniać (nawet w trakcie roku budżetowego) zarówno zakres zadań, jak i poziom środków służących ich realizacji. Co prawda rozdzielenie zadań nastąpiło w drodze ustawowej, przy zachowaniu ustrojowej zasady subsydiarności, głoszącej domniemanie kompetencji na rzecz gminy, jednakże katalog szczegółowych zadań gminy i województwa (w przeciwieństwie do powiatu) ma charakter otwarty. Na podstawie przepisów ustaw ustrojowych do zadań gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, natomiast w zakres działania województwa samorządowego wchodzi określanie strategii i prowadzenie polityki rozwoju województwa, a także realizacja zadań o charakterze regionalnym.

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są odzwierciedleniem realizacji zadań publicznych, do których wykonywania jednostki te zostały zobligowane na mocy obowiązujących przepisów, a generalna klauzula kompetencyjna zawarta w art. 163 konstytucji stanowi gwarancję decentralizacji władzy publicznej w naszym kraju. Także EKSL w art. 4 ust. 3 przewiduje, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności. Przepis ten wprowadza tzw. zasadę subsydiarności (pomocniczości), głoszącą, iż zadania publiczne powinno się powierzyć wspólnocie terytorialnej niższego szczebla, której jednostki są zobowiązane wykonywać tyle zadań, ile są w stanie wykonać skutecznie i efektywnie¹³. Zasada ta ma jednak charakter ogólny i może być jedynie wskazówką co do tego, jak rozkładać zadania pomiędzy terytorialne związki publiczno-prawne działające

¹² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. (tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 ze zm.).

¹³ A. Borodo, *Finanse publiczne*, Sopot 1999, s. 109–111.

na różnych szczeblach terytorialnych, bowiem różne są możliwości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nawet tego samego szczebla.

O poziomie wydatków jednostek samorządu terytorialnego decyduje istniejący podział zadań pomiędzy państwo a samorząd oraz – w ramach samorządu – pomiędzy gminy, powiaty i województwa. Wykonywanie zadań pociąga za sobą obowiązek ich finansowania, ale możliwość dokonywania wydatków uwarunkowana jest uzyskiwaniem dochodów. Podział zadań – z prawnego punktu widzenia – wynika z ustaw i innych przepisów regulujących poszczególne dziedziny działalności społecznej lub gospodarczej, a przekazanie nowego zadania musi pociągać za sobą zapewnienie koniecznych środków finansowych, w szczególności przyznanie nowego, dodatkowego źródła dochodów¹⁴. Pojęcie wydatków publicznych, zasady ich klasyfikacji oraz przeznaczenie określone zostały w przepisach ustawy o finansach publicznych¹⁵. Zgodnie z przyjętymi regułami ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit i mogą być ponoszone wyłącznie na cele i w wysokości ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, co przesądza o ich szczególnym statusie. Wydatki ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych mogą ulec zmianie tylko wtedy, gdy zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych lub zmiana wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu oraz nie zmniejszy wielkości planowanych wpłat do budżetu albo zysków oraz planowanego stanu środków na dzień 31 grudnia roku objętego planowaniem. Zmiany przychodów i wydatków wymagają dokonania zmian w rocznym planie finansowym. Szczególny charakter wydatków publicznych wynika także z przyjętej zasady, że zamieszczenie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań tej jednostki wobec osób trzecich ani roszczeń owych osób wobec niej.

Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego należą do kategorii „zadań publicznych”. Podkreślić trzeba, że na gruncie obowiązujących przepisów termin ten nie został przez ustawodawcę zdefiniowany w żadnym akcie prawnym, chociaż w istotny sposób rzutuje on na ocenę legalności wydatków na zadania własne tych jednostek. W doktrynie podejmowano próby jego doprecyzowania, proponując, by przez pojęcie „zadanie” rozumieć obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji, natomiast „publiczne” – jako przeciwieństwo prywatnego – powinno być czymś przeznaczonym do użytku zbiorowego, powszechnego. W takim też znaczeniu przymiotnika tego używa się w ustawach samorządowych, gdy zamiennie okre-

¹⁴ A. Borodo, *Finanse...*, s. 26–27; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 183–184.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.).

ślane są zadania publiczne i sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty). Pojęcie zadań publicznych określił Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r.¹⁶, stwierdzając, iż wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych. Zatem zaspokojenie potrzeb mieszkańców, jako cel działalności samorządu terytorialnego, ma być osiąganę przez całą tę działalność. Podobnie pojęcie to określił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lutego 1996 r.¹⁷, przyjmując także, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, iż służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności.

W praktyce funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego często istnieje niebezpieczeństwo wychodzenia poza sferę użyteczności publicznej i lekceważenia zbiorowych potrzeb mieszkańców szczególnie wówczas, gdy konkretne zadanie nie jest obligatoryjnym świadczeniem pieniężnym na rzecz ustawowo określonych grup obywateli. Jest to jednak problem odpowiedzialności ustrojowej, przejawiający się w społecznej akceptacji działań organów samorządu terytorialnego i ich demokratycznego władztwa. Kryterium podstawowym przy wyborze zadań winno być zatem „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”, a nie indywidualnych potrzeb poszczególnych mieszkańców czy innych podmiotów prawa. W praktyce sądowniczej nie zostały wypracowane znamiona „zbiorowych potrzeb mieszkańców”, pozwalające odróżnić je od innych (grupowych, jednostkowych). Wręcz przeciwnie – orzecznictwo NSA jest w tym zakresie rozbieżne i uniemożliwia czytelne odróżnienie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy od zbiorowych potrzeb określonej grupy mieszkańców zamieszkujących daną gminę¹⁸. Kryterium takim na pewno nie może być to, czy wydatki dotyczą całej wspólnoty, czy tylko niektórych obywateli, ponieważ ustawa o finansach publicznych przewiduje, że uchwała budżetowa gminy może również określać wydatki jednostek pomocniczych, które prowadzą także – w ramach budżetu gminy – gospodarkę finansową, a zatem finansują potrzeby zbiorowe tylko tej części obywateli, którą obejmują.

Przypisanie zadań publicznych określonym podmiotom uzależnione jest od szeregu czynników, do których najczęściej zalicza się czynniki ustrojowe (decydujące o pozycji samorządu terytorialnego i jego poszczególnych szczebli w danym w państwie i decentralizacji władzy publicznej), czynniki ekonomiczne (zadanie realizuje ten, kto potrafi to zrobić najbardziej efektywnie), czynniki polityczne (o podziale zadań decyduje układ sił politycznych, koncepcje polityki

¹⁶ Zob. Uchwała Nr K. 10/93, OTK 1994, cz. 2, poz. 46.

¹⁷ Zob. Wyrok SN, sygn. akt III ARW 64/95, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

¹⁸ Por. wyroki NSA: z dnia 6 maja 1998 r., OSS 1998, nr 1, poz. 21 oraz z dnia 22 września 1997 r., OSP 1998, nr 7–8, poz. 133 wraz z głosem A. Borodo.

gospodarczej i społecznej oraz chęć „pozbywania” się przez państwo najbardziej kosztownych i uciążliwych zadań), czynniki psychosocjologiczne (wśród których istotne znaczenie odgrywają: tradycja, przywiązanie do historycznych podziałów i wartości, więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze, stan świadomości i kultury politycznej ludności) czy wreszcie możliwości kadrowe, techniczne i technologiczne. Uchwalenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego strony wydatkowej budżetu jest ustrojowym aktem skonkretyzowania potrzeb, ale też na nowo zhierarchizowania wydatków na zadania własne w danym roku budżetowym. Na podstawie budżetu można bowiem stwierdzić, jakie zadania własne jednostka realizuje, oraz którym z nich nadaje pierwszeństwo. Wybory dokonywane przez organy jednostek samorządu terytorialnego coraz częściej jednak opierają się na przesłankach politycznych, a dopiero w następnej kolejności na ekonomicznych i organizacyjnych. Natomiast analizując uchwały budżetowe na przestrzeni kilku ostatnich lat, można zauważyć, z których zadań zrezygnowano i dlaczego (np. niektóre zadania inwestycyjne zrealizowano już w całości, na realizację innych zadań zabrakło środków finansowych). Zasadniczym dylematem dla organów jednostek samorządu terytorialnego jest dokonanie prawidłowego wyboru i konieczność dostosowania planu wydatków do katalogu „powinności” wynikających z ustaw ustrojowych. Poziom wydatków na zadania własne z zakresu „użyteczności publicznej” nie może pozostawać w jawnej kolizji z wydatkami zaplanowanymi na inne zadania niż wskazane przez ustawodawcę.

Wydatki realizowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w ustawach, a w szczególności na:

- 1) zadania własne,
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami,
- 3) zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia,
- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami,
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek, określoną przez organ stanowiący.

Biorąc pod uwagę, że budżet jest rocznym planem finansowym, w którym przewidywane są powinne zachowania adresatów uzależnione od przyznania środków finansowych i ich poziomu, kształtowanie zadań własnych ma zawsze wyraz pieniężny i odbywa się niemal wyłącznie za pośrednictwem wydatków. W procesie planowania wydatków służących wykonywaniu zadań własnych organy jednostek samorządu terytorialnego zarówno tworzą i kształtują zakres zadań, jak i wydatki dla tych zadań. Wybór i hierarchizacja zadań wymuszają wybór i hierarchizację wydatków, które są następstwem zadań własnych oraz ich pieniężnym wyrazem. Często jednak o wyborze i realizacji określonych zadań w danym roku budżetowym przesądza nie ich ważność, ale poziom planowanych, a następnie faktycznie zrealizowanych dochodów. Biorąc pod uwagę fakt, że potrzeby społeczne są zawsze ogromne, realizacji zadań własnych musi więc towa-

rzyszyć ustalenie ich ważności oraz określenie zakresu ich możliwego i niezbędnego wykonania. Dlatego też przepisy prawne wyróżniają dwie kategorie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego: obligatoryjne i fakultatywne. Zadania obligatoryjne jednostka musi zrealizować, natomiast fakultatywne może wykonywać, jeśli uzna to za celowe (ze względu na rzeczywiste potrzeby czy posiadane środki). W praktyce trudno jednak ustalić, które zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mają obligatoryjny, a które fakultatywny charakter. Warunkiem zgodności z prawem działalności organów tych jednostek w zakresie kształtowania wydatków jest nie tylko przestrzeganie przez nie zakresu własnych kompetencji i wymaganej procedury, ale także zgodność treści aktu z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego¹⁹.

Wśród charakterystycznych cech wydatków na finansowanie zadań własnych wskazać należy to, że:

- służą one finansowaniu istotnej części zadań publicznych niezastrzeżonych ustawami do kompetencji administracji rządowej,
- służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty,
- wykonywane są w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- przekazanie w drodze ustawowej nowych zadań własnych powoduje powstanie po stronie jednostki prawa podmiotowego do zapewnienia koniecznych środków finansowych w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji na realizację owych zadań,
- jednostka przeznaczająca w całości przypadające jej ustawowo dochody na finansowanie zadań własnych,
- organ stanowiący na podstawie budżetu decyduje za pomocą wydatków o realizacji zadań własnych, dokonując oceny stopnia ich ważności i ustalając hierarchię zaspokajania potrzeb mieszkańców. Pierwszeństwo mają wydatki na obligatoryjne zadania własne, które muszą znaleźć się w budżecie i to w wysokości zapewniającej ich wykonanie.

Pojęcie zadania własnego gminy zostało po raz pierwszy zdefiniowane w art. 71 ust. 1 i 2 tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. (w zw. z art. 2 ust. 1 i art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym²⁰), który stanowił, że jest to istotna część zadań publicznych, o znaczeniu lokalnym, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej, wykonywana dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Również art. 166 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane jako zadania własne. Z kolei z art. 164 ust. 1 i 2 wynika, że podstawową jednostką jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych. Przepis ten koresponduje z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 1–16 gminnej ustawy

¹⁹ Por. wyrok NSA z dnia 20 marca 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 2407/99, „Finanse Komunalne” 2000, nr 4, s. 45–50.

²⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.) – aktualnie nosi tytuł „o samorządzie gminnym”.

ustrojowej, głoszącymi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Podkreślić jednak należy, iż powołany art. 7 dokonuje jedynie przykładowego wyliczenia zadań (i nie jest to katalog zamknięty), w oparciu o generalną zasadę domniemania kompetencji gminy we wszystkich sprawach publicznych niezastrzeżonych ustawowo na rzecz innych podmiotów.

Zadania samorządu powiatowego zostały natomiast określone w art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1–4 ustawy o samorządzie powiatowym²¹, zgodnie z którymi wykonuje on określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Ze względów oczywistych klauzula domniemania kompetencji nie mogła znaleźć zastosowania przy określaniu zadań publicznych powiatu, dlatego przepis art. 4 ust. 1 ustawy zawiera wyczerpujące wyliczenie tych zadań. Wyliczenie to ma charakter przedmiotowy, gdyż konkretne kompetencje organów powiatu wynikają z przepisów administracyjnego prawa materialnego, a w szczególności z tzw. ustawy kompetencyjnej z dnia 24 lipca 1998 r.²², czy ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej²³ oraz ustaw wchodzących w życie po ustawie powiatowej. W doktrynie przyjmuje się, że zadania powiatów dzieli się tradycyjnie na trzy kategorie: ponadgminne, uzupełniające i wyrównawcze. Zadania ponadgminne dotyczą obszaru objętego administracją powiatu, a służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb jego mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową (ponadgminna sieć dróg, publiczna międzygminna komunikacja pasażerska, poprawa ponadgminnej struktury gospodarki komunalnej). Zadaniami uzupełniającymi są te, które ze względu na brak efektywności działania nie mogą być prawidłowo zrealizowane przez gminy, a podmiotem właściwym może być powiat (np. prowadzenie niektórych szkół lub szpitali). Natomiast celem funkcji wyrównawczej jest zapewnienie sprawiedliwego wyrównania obciążeń finansowych gmin na obszarze powiatu. Z kolei art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa²⁴ stanowi, że do zakresu jego działania należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Natomiast zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami.

Przypomnieć także należy, że ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa zawierają gwarancje nienaruszalności zakresu działania

²¹ Tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

²² Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. 1998, nr 106, poz. 668 ze zm.).

²³ Dz. U. 2000, nr 12, poz. 136 ze zm.

²⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (tekst jedn. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.); por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., III SA 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374.

gmin i w tej sytuacji stwierdzić trzeba, że podstawowym kryterium rozdzielającym zadania własne jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla są ustawy. Inaczej mówiąc, do zadań własnych gmin należą wszystkie lokalne sprawy publiczne, polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, z wyłączeniem zadań przekazanych odrębnymi ustawami samorządom powiatowym i wojewódzkim. To samo kryterium wytycza także granicę pomiędzy zadaniami samorządu terytorialnego a zadaniami administracji rządowej. Chociaż zadania określone w ustawach ustrojowych nie są zadaniami obowiązkowymi, to nie ulega wątpliwości, że jednostki mają obowiązek realizować powierzone im zadania publiczne i nie mogą się od tego obowiązku uwolnić nawet w przypadku przekazania tych zadań innym podmiotom do wykonania. Uznanie jakiegoś zadania za obowiązkowe rodzi ten skutek, że każdy, kogo interes prawny albo uprawnienie zostały naruszone przez organ samorządu terytorialnego wskutek niepodjęcia czynności nakazanej, może wnieść skargę do sądu administracyjnego, po bezskutecznym wezwaniu do jej podjęcia. Na gruncie ustaw samorządowych nie można jednak ustalić, które zadania należą do kategorii „obowiązkowych” i jaki podmiot będzie dokonywał ich klasyfikacji. Z drugiej strony, każdy podmiot może także postawić zarzut, że uchwała podjęta przez organ jednostki samorządu terytorialnego nie należy do kategorii „spraw z zakresu administracji publicznej”, a wydatek dokonany z budżetu nie służył zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Artykuł 166 ust. 2 konstytucji dopuszcza zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania innych zadań publicznych poza zadaniami własnymi, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Zadania zlecone nie są zatem zadaniami samorządu terytorialnego, lecz zadaniami z zakresu administracji rządowej. Przekazywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może odbywać się w drodze ustawy albo w drodze porozumienia z jej organami. Zadania zlecone w drodze ustawy wymienione zostały głównie w ustawie kompetencyjnej oraz w ustawach szczególnych i mają one charakter obowiązkowy, a ich przekazanie zawsze musi się wiązać z zapewnieniem środków finansowych dla jednostki realizującej te zadania, w wysokości zapewniającej ich wykonanie. Natomiast zadania przejęte na podstawie porozumień mają charakter dobrowolny, a jednostka je realizująca otrzymuje od organów administracji rządowej dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia. Należy zauważyć, że na gruncie przepisów ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa pojęcie „zadania zlecone” nie występuje, natomiast w obu ustawach pojawia się sformułowanie, że ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu (art. 4 ust. 4) czy województwa (art. 14 ust. 2) jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat lub województwo, i do nich należy odnosić konstytucyjną nazwę zadań zleconych.

Finansowanie wydatków na realizację tych zadań wykazuje następujące cechy:

- wydatki są następstwem prawnym nałożonych zadań w drodze ustawowej lub w drodze porozumienia administracyjnego z organami administracji rządowej,
- jednostka wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej lub inne zadania zlecone ustawami otrzymuje środki finansowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań, w trybie umożliwiającym ich pełną i terminową realizację,
- jednostka realizująca zadania z zakresu administracji rządowej na mocy porozumień, zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia,
- dotacje celowe przyznane na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, niewykorzystane w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane,
- realizacja zadań, jak i ich finansowanie podlega kontroli z punktu widzenia legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Wykorzystanie dotacji następuje albo przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo przez realizację celów wskazanych w odrębnych przepisach, stanowiących o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji. Wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji, z wyłączeniem dotacji przedmiotowych oraz dotacji celowych przyznawanych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W przypadku niedokonania zwrotu dotacji w terminie organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

Zakres i struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowane są zadaniami publicznymi o znaczeniu lokalnym, które określone są w treści konkretnych ustaw. Wielkość wydatków budżetowych i ich przeznaczenie określają stopień finansowania działalności społeczno-gospodarczej. O stopniu tego finansowania decyduje nie tylko bezwzględna kwota wydatków, ale i zasady gospodarki jednostek finansowanych z budżetu. Wybór celu przeznaczenia wydatku przez organ stanowiący możliwy jest jedynie w zakresie zadań własnych, których realizacja może zostać powierzona innym jednostkom, powiązanych z budżetem tylko określonymi wpłatami lub wypłatami. Rozstrzygnąć zatem należy, pod jakimi warunkami zadania własne realizowane przez „niewłasne” jednostki pozostają nadal takimi zadaniami i czy ich finansowanie nosi znamiona „wydatku zadań własnych”, oraz pod jakimi warunkami należy uznać,

iz jest to działalność prowadzona w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, która może przybierać formę odpowiedzialności majątkowej, a więc zmian w stanie aktywów i pasywów mienia, bądź też może nie znaleźć w nich żadnego odbicia. Odpowiedzialność na gruncie prawa publicznego ma charakter polityczny: organy – wyborcy, oraz prawny: przed organami nadzoru, na podstawie kryterium stałego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty lokalnej. Zatem organy jednostek samorządu terytorialnego winny zajmować się nie tylko zarządzaniem mieniem, lecz także kształtowaniem stosunków prawnych z „odrębnymi” podmiotami, by to zaspokajanie zapewnić. Kształtowanie tychże stosunków może odbywać się zarówno w drodze umownej, jak i porozumień administracyjnych.

Pod względem prawnym wydatki budżetowe (szerzej – publiczne) mogą być dokonywane w trybie prywatnoprawnym (np. na podstawie umów cywilnoprawnych) i w trybie publicznoprawnym. Formy prawne wydatków mają skomplikowany charakter i nie są jednolite nawet w obrębie wydatków odpłatnych (związanych z wzajemnym świadczeniem np. wypłaty wynagrodzeń, czy zapłata za dostawy, roboty i usługi) oraz nieodpłatnych (mających charakter jednostronny, jak dotacje czy subwencje). Podkreślić należy, że ani ustawa o finansach publicznych, ani ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie określają form prawnych, w jakich następować winno finansowanie zadań, zwłaszcza własnych. Przyjąć zatem trzeba, że organy samorządowe opracowując i uchwalając budżet, muszą mieć na względzie konieczność zapewnienia stałego i nieprzerwanego wykonywania obligatoryjnych zadań własnych, a korzystając z przyznanej samodzielności, mogą działać w ramach ustaw, ustalając hierarchię tych zadań i środków na ich realizację.

Samodzielność prowadzenia gospodarki finansowej to niezbywalna cecha budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która gwarantuje jej odrębność jako podmiotu publicznego. Samodzielność nie może być realizowana jedynie z upoważnienia ustawowego, ale musi być definiowana jako prawo do samodzielnego działania „w granicach ustaw” i nie może oznaczać dowolności w pobieraniu dochodów oraz dysponowaniu nimi. Przeciwnie – w ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno tylko to, na co pozwalają im ustawy. Jeżeli więc budżet jest rocznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki związane z realizacją własnych zadań publicznych, to oczywistym jest, że ze środków budżetowych nie można finansować innych zadań realizowanych przez jednostki spoza systemu samorządu terytorialnego. Podzielić należy także pogląd, że do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co pra-

wo wyraźnie przewiduje²⁵. Zatem przekroczenie „ram ustawowych” może nastąpić tylko przy ewidentnym odejściu od finansowania zadań własnych bez stosownego uzasadnienia, iż zadanie to może być realizowane bez nakładów finansowych lub też, że poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców przez podmioty prawa prywatnego na terenie jednostki samorządu terytorialnego jest taki, iż nie zachodzi potrzeba podejmowania finansowania tych zadań bezpośrednio przez jednostkę w danej sytuacji faktycznej, w danym roku budżetowym.

Następstwem tak rozumianej samodzielności jest to, że źródła dochodów – wskazane w ustawach – mają charakter zamknięty. Natomiast w zakresie wydatków – w granicach określonych w art. 166 ust. 1 konstytucji. Zatem samorząd wykonuje w ramach ustaw część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań ustawowo zastrzeżonych dla administracji rządowej. Oznacza to, iż organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego samodzielnie kształtują swoje wydatki, z uwzględnieniem zastrzeżeń ustawowych, z których wynika np. bezwzględne pierwszeństwo wydatków na obligatoryjne zadania własne, przed wydatkami na wspieranie instytucji państwowych lub społecznych – realizujących funkcje publiczne. Samodzielność finansowa przejawia się więc w uprawnieniu organów do ustalania hierarchii potrzeb i wyboru form finansowania, przy uwzględnieniu konieczności realizacji zadań i wydatków obligatoryjnych. O samodzielności świadczy także prawo decydowania o podziale środków finansowych na zadania bieżące i inwestycyjne oraz o przyznawaniu dotacji z budżetu, o wyborze podmiotu dotowanego, o udzielaniu pożyczek z budżetu oraz o udzielaniu poręczeń i gwarancji. Natomiast faktycznym ograniczeniem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest przede wszystkim ustawowa hierarchizacja zadań własnych: wydatki budżetowe muszą w pierwszym rzędzie zapewnić stałe i nieprzerwane wykonywanie obligatoryjnych zadań własnych, a następnie zapewnić funkcjonowanie wszystkich organów. Ograniczeniem mogą być także uchwalone przez organ stanowiący przepisy prawa miejscowego, które muszą stosować wszystkie podmioty. W dalszej kolejności istnieje dopiero możliwość wspierania – w miarę posiadanych środków – podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, wykonujących cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki. Samodzielność finansowa w dziedzinie wydatków doznaje ograniczenia w przypadku realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, ponieważ przekazane dotacje należy wykorzystać zgodnie z przeznaczeniem, ale jednostka ma prawo wyboru formy oraz sposobu wydatkowania środków. Zatem istotnym czynnikiem wpływającym na rzeczywisty zakres decentralizacji finansowej jest charakter wydatków realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Sa-

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 12, poz. 374.

modzielność jest bowiem tym większa, im większy jest udział wydatków na zadania własne, a mniejszy na zadania zlecone.

Zapoczątkowany w 1998 r. kolejny etap reformy administracji publicznej z ustrojowego punktu widzenia należy ocenić pozytywnie. Natomiast w zakresie podziału zadań proces ten do chwili obecnej nie jest jeszcze zakończony, a największe obawy budzi sposób podziału środków. Mimo, że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r. miała ustabilizować istniejący stan rzeczy, to *de facto* jest ona kolejną ustawą finansowo-kompetencyjną, powierzającą samorządowi nowe, trudne i kosztowne zadania.