

*dr Katarzyna Wójtowicz*<sup>1</sup>

Katedra Finansów Publicznych  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego**

### UWAGI WSTĘPNE

Globalny kryzys ekonomiczny przyczynił się do ujawnienia negatywnych zjawisk w systemach finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST), których bezpośrednim następstwem jest pogłębienie nierównowagi w ich budżetach oraz systematyczny przyrost zadłużenia sektora samorządowego. Niekorzystne uwarunkowania gospodarcze nie są jednak wyłącznym powodem pogorszenia sytuacji finansowej jednostek samorządowych, a zasadnicze przyczyny tego stanu rzeczy tkwią w przyjętych rozwiązaniach systemowych określających relacje między państwem a samorządem terytorialnym przede wszystkim w sferze podziału zadań i kompetencji oraz adekwatnego rozdziału zasobów publicznych.

Celem artykułu jest próba zidentyfikowania wybranych problemów związanych z szeroko pojmowaną sferą zadań JST mogących oddziaływać w sposób negatywny na stabilność fiskalną sektora samorządowego. W opracowaniu przyjęto definicję terminu „stabilność fiskalna JST” wykraczającą poza kwestie odnoszące się jedynie do zagadnienia zagwarantowania bieżącej płynności, czy też długoterminowej wypłacalności jednostek samorządowych, ale przede wszystkim rozumianego jako stan, w którym władze samorządowe są w stanie zapewnić stosowny do potrzeb wspólnoty terytorialnej zakres odpowiedniej jakości usług publicznych, jak również stymulować przyszły rozwój społeczno-gospodarczy.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej z nich scharakteryzowano ogólne reguły podziału zadań publicznych między państwo a samorząd

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: UMCS w Lublinie, Wydział Ekonomiczny, Katedra Finansów Publicznych, ul. Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, tel. +48 81 537 51 75, e-mail: kwojtowi@hektor.umcs.lublin.pl.

terytorialny (i jego poszczególne szczeble). W drugiej części artykułu wskazano na niektóre kwestie odnoszące się do problematyki zadań samorządowych, mogące stanowić zagrożenia dla stabilności fiskalnej JST, zaś część trzecia zawiera podsumowanie.

#### CHARAKTERYSTYKA GŁÓWNYCH ZASAD PODZIAŁU ZADAŃ PUBLICZNYCH MIĘDZY PAŃSTWO A JST (I ICH POSZCZEGÓLNE SZCZEBLE)

Analiza rozwiązań prawnych wynikających z Konstytucji RP<sup>2</sup> oraz ustaw ustrojowych<sup>3</sup> regulujących kwestie podziału zadań publicznych między państwo a samorząd terytorialny (a także między jego poszczególne szczeble) pozwala wskazać co najmniej kilka ogólnych zasad, które je charakteryzują.

Po pierwsze, u podstaw tego podziału legła konstytucyjna reguła domniemania właściwości władzy samorządowej w sprawach publicznych<sup>4</sup>, z której wynika, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych oraz że stanowią one „istotną część” wszystkich zadań publicznych. Konstytucja stanowi także, że wśród JST dominującą pozycję zajmuje gmina, która ma prawo realizacji wszystkich zadań samorządowych, o ile nie zostały one przyznane innym szczeblom samorządowym<sup>5</sup>.

Po drugie, trzeba zwrócić uwagę na odmienne – w przypadku poszczególnych kategorii JST – uregulowanie kwestii „kompletności” katalogu przyznanych im zadań. I tak, w odniesieniu do gminy ma on charakter otwarty, a ustawa gminna wymienia jej zadania własne jedynie przykładowo (posługując się przy ich wyliczeniu zwrotem „w szczególności”<sup>6</sup>). Otwarty pozostaje także wykaz zadań województwa, co do zakresu działania którego należy wykonywanie spraw publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej<sup>7</sup>. Odmienne rozwiązanie przyjęto natomiast w ustawie powiatowej, wedle której powiat może realizować jedynie zadania wyraźnie przypisane mu przez ustawodawstwo, w związku z czym katalog jego zadań jest zamknięty<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., nr 594) – zwana dalej „ustawą gminną”, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., nr 595) zwana dalej „ustawą powiatową” oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2013 r. nr 596 – zwana dalej „ustawą wojewódzką”).

<sup>4</sup> Art. 163 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Por. art. 164, ust 1 i 3 Konstytucji RP.

<sup>6</sup> Art. 7 ust. 1 ustawy gminnej.

<sup>7</sup> Por. art. 2 ust. 2 ustawy wojewódzkiej.

<sup>8</sup> Por. art. 4 ustawy powiatowej.

Po trzecie, wskazać należy także na duży stopień ogólnikowości przedmiotowych wykazów zadań przypisanych poszczególnym szczeblom samorządowym zawartych w każdej z ustaw ustrojowych, a także na ich znaczne wzajemne podobieństwo. Wobec takiej konstrukcji katalogu zadań JST za główne kryterium umożliwiające przyporządkowanie konkretnej sprawy publicznej do właściwego szczebla samorządowego uznaje się jej charakter („lokalny” – w przypadku gminy, „ponadgminny” – w odniesieniu do powiatu oraz „wojewódzki” – w stosunku do województwa). Uwzględnienia wymaga także wspomniana już zasada domniemania właściwości podstawowej jednostki samorządowej, a także to, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy, zaś województwa – samodzielności niższych szczebli JST. Każdorazowo należy także wziąć pod uwagę przepisy szczególne, wskazujące, która JST jest właściwa do załatwienia konkretnej sprawy.

Po czwarte, w ustawach ustrojowych przyjęto tradycyjny i wynikający z Konstytucji RP podział zadań publicznych na własne i zlecone<sup>9</sup>. Tego rodzaju klasyfikację zastosowano jednak bezpośrednio tylko w ustawie gminnej, wedle której jako zadania własne traktuje się te, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, dopuszczając przy tym możliwość zlecenia gminom mocą ustaw lub w drodze porozumień do wykonania m.in. zadań z zakresu administracji rządowej. Ustawa powiatowa i wojewódzka nie wprowadziły natomiast tego podziału, przy czym zarówno w powiecie, jak i w województwie możliwa jest realizacja zadań z zakresu administracji rządowej, które traktuje się jako nieco zmodyfikowany odpowiednik kategorii zadań zleconych [Olejniczak-Szałowska, 2000].

Po piąte, w przypadku samorządu gminnego dokonano ponadto podziału zadań własnych na obligatoryjne i fakultatywne. Konsekwencją zaklasyfikowania danego zadania do kategorii obligatoryjnych jest to, że na gminie i jej organach ciąży obowiązek ich wykonania, a obywatelowi przysługuje z tego tytułu określone roszczenie [Niewiadomski i Grzelczak, 1990, s. 12–13].

Po szóste, w ustawach ustrojowych potwierdzono wynikającą z Konstytucji RP zasadę adekwatności gwarantującą JST, że zmiany w katalogu przyznanых im zadań publicznych możliwe są jedynie pod warunkiem stosownych korekt w podziale dochodów publicznych<sup>10</sup>.

Omawiając podstawowe reguły charakteryzujące konstrukcję katalogu zadań poszczególnych szczebli samorządowych trzeba także zwrócić uwagę na to, że podlega on stałej ewolucji polegającej na jego systematycznym rozbudowywaniu. W największym stopniu tendencja ta dotyczy samorządu gminnego, w przypadku którego od roku 1990 katalog ten rozszerzano już co najmniej osiem razy, a liczba przyznanых mu w tym czasie nowych zadań własnych do realizacji

<sup>9</sup> Por. art. 166, ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>10</sup> Por. art. 167, ust. 4 Konstytucji RP.

sięga blisko dwudziestu<sup>11</sup>. Przepisy prawne określające zakres działalności powiatu były nowelizowane od roku 1999 już sześciokrotnie, zaś stosunkowo najbardziej stabilny pozostawał w tym czasie katalog zadań wojewódzkich, który rozszerzano od roku 1999 zaledwie pięć razy<sup>12</sup>.

#### WYBRANE PROBLEMY ZWIĄZANE ZE SFERĄ ZADAŃ SAMORZĄDOWYCH I ICH MOŻLIWE NASTĘPSTWA DLA STABILNOŚCI FISKALNEJ JST

Blisko dwudziestopięcioletnia praktyka funkcjonowania samorządu gminnego oraz piętnastoletnie doświadczenia powiatów i województw samorządowych wskazują, że przyjęte rozwiązania systemowe w szeroko rozumianej dziedzinie zadań samorządowych mogą być źródłem wielu problemów, które w większym lub mniejszym stopniu oddziałują na stabilność fiskalną sektora samorządowego (jak też poszczególnych jednostek samorządowych).

W grupie tej wyróżnić można zarówno takie, które mogą mieć swoje bezpośrednie konsekwencje w postaci pogorszenia kondycji budżetów samorządowych, zagrażającego niekiedy ograniczeniem bieżącej płynności, a nawet wypłacalności jednostek samorządowych, jak również takie – które pośrednio rzutują na stabilność fiskalną (przede wszystkim w jej ujęciu długookresowym), bowiem ich występowanie może wpływać na zredukowanie zakresu usług publicznych świadczonych przez samorząd, jak również na osłabienie jego dalszych możliwości rozwojowych.

Niewątpliwie najistotniejsze bezpośrednie zagrożenia dla stabilności fiskalnej JST wiążą się z szeroko opisywanym w literaturze przedmiotu [Kornberger-Sokołowska, 2013] zjawiskiem permanentnego naruszania konstytucyjnej reguły adekwatności.

Wśród jego głównych przejawów wskazać można m.in. takie jak: 1) nakładanie na JST nowych zadań bez zapewnienia wystarczających środków finansowych, 2) brak refundowania samorządom zwiększonych kosztów wykonywania dotychczas realizowanych zadań [Kornberger-Sokołowska, 2013, s. 201–202], 3) przekazywanie samorządom jako „własnych” zadań mających charakter zestandaryzowany i sformalizowany w skali całego kraju, 4) nieprzejrzyste zasady i kryteria obliczania środków finansowych na zadania ustawowo zlecone przy jednoczesnym rozproszeniu podstaw prawnych regulujących reguły ich udzielania.

Pierwsza z opisanych sytuacji jest dość powszechną praktyką towarzyszącą przekazywaniu na rzecz JST zadań publicznych dotyczących najistotniejszych sfer ich działalności. Chyba najbardziej reprezentatywne są w tym przypadku przykłady dotyczące zadań z zakresu: oświaty oraz ochrony zdrowia.

<sup>11</sup> Obliczenia własne na podstawie kolejnych nowelizacji ustawy gminnej.

<sup>12</sup> Por. zmiany ustawy powiatowej i wojewódzkiej.

Problem niedoszacowania części oświatowej subwencji ogólnej jest niezwykle ważny z punktu widzenia stabilności fiskalnej JST, bowiem wydatki na zadania edukacyjne stanowią ponad 30% ogółu ich budżetów. W przepisach prawnych podjęto wprawdzie próbę sformułowania gwarancji zmierzającej do planowania w każdym roku budżetowym odpowiednich kwot na te cele<sup>13</sup>, niemniej jednak jest ona na tyle nieostra, że pozostawia znaczną dowolność interpretacyjną [Ofiarska, Ofiarski, 2014]. W praktyce część oświatowa nie zapewnia pokrycia nawet kwot bieżących wydatków edukacyjnych i w związku z tym wymaga dofinansowania tych zadań ze źródeł innych niż subwencja, którego skala w latach 2011–2012 sięgała blisko 30% nakładów na oświatę<sup>14</sup>.

Jeśli chodzi o kwestie finansowania ochrony zdrowia, to nie można tu pominąć problemu związanego z brakiem stosownych modyfikacji w systemie alokacji środków publicznych na rzecz JST po wprowadzeniu nowego sposobu funkcjonowania SPZOZ-ów. Na mocy art. 59 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej<sup>15</sup> w przypadku osiągnięcia przez SPZOZ ujemnego wyniku finansowego samorząd będący jego organem założycielskim może: pokryć ten wynik we własnym zakresie, zlikwidować SPZOZ i w takiej sytuacji jego zobowiązania staną się zobowiązaniami JST lub też przekształcić go w spółkę prawa handlowego. W praktyce może to doprowadzić do sytuacji, w której jednostka samorządowa zmuszona będzie do ponoszenia kosztów utrzymania zakładu opieki zdrowotnej, czyli bezpośredniego finansowania części usług zdrowotnych w zakresie niefinansowanym przez NFZ, czy też Ministerstwo Zdrowia przy jednoczesnym braku określenia źródeł pokrycia tego nowego dla samorządów zadania publicznego.

Przykładem bardziej zawołowanych naruszeń reguły adekwatności, polegających na braku stosownego zrefundowania samorządom zwiększonych kosztów dotychczas realizowanych zadań, są chociażby zmiany – począwszy od roku 2008 – regulacji prawnych skutkujące wzrostem wynagrodzeń nauczycieli<sup>16</sup>. Zostały one wprawdzie częściowo zrekompensovane zwiększeniem części oświatowej subwencji ogólnej, ale nie pokryła ona w całości podwyżek dla nauczycieli przedszkolnych oraz innych pracowników oświatowych, m.in. dlatego, że nie uwzględniono wzrostu dotacji dla szkół niepublicznych. Innym przykładem może być wprowadzenie począwszy od roku 2012 szczegółowych standardów realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy za-

<sup>13</sup> Por. art. 28 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach JST (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526 z późn. zm. – zwanej dalej „ustawą o dochodach JST”).

<sup>14</sup> Wyjątkiem są tu jedynie powiaty, w których subwencja przekracza nawet kwotę bieżących wydatków oświatowych.

<sup>15</sup> Dz.U. nr 112, poz. 654 z późn. zm.

<sup>16</sup> Por. ustawa z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. nr 247, poz. 1821) oraz ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2009 r. nr 1, poz. 1).

stępczej<sup>17</sup>. Ich wykonywanie wymusza konieczność ponoszenia przez JST odpowiednich wydatków, przy czym ustawodawca przewidział jedynie częściowe ich sfinansowanie dotacją celową z budżetu państwa.

Do naruszenia reguły adekwatności prowadzić może także dość powszechna w praktyce polskiej sytuacja kwalifikowania przez ustawodawcę jako „własnych” tych zadań samorządowych, które mają jednolity w skali kraju charakter. Zazwyczaj dotyczy to najbardziej problemowych i kosztochłonnych usług publicznych, które z uwagi na potrzebę ochrony interesów budżetu państwa są niejako „spychane” na barki JST. Zjawisku temu sprzyja to, że kryteria powalające na wyodrębnienie zadań „własnych” i „zleconych” są nieprecyzyjne, a klasyfikacja ta uzależniona jest w zasadzie jedynie od woli ustawodawcy. Skutki tej kwalifikacji są natomiast niezwykle istotne dla stabilności fiskalnej JST, bowiem wyznaczają w praktyce sposób finansowania danego zadania: środkami pochodzącymi z zasobów własnych samorządów (w przypadku zadań własnych) lub też z budżetu państwa (w przypadku zadań zleconych) [Izdebski, 2009, s. 136]. Charakterystyczne jest także to, że nawet wtedy, gdy państwo decyduje się na pokrywanie kosztów tych zadań (za pomocą dotacji celowej na dofinansowanie zadań własnych), to kwota tego dofinansowania jest zazwyczaj ograniczona jedynie do 80%<sup>18</sup>, a niekiedy do 50% ponoszonych przez samorzady na te cele wydatków<sup>19</sup>.

Przestrzeganiu reguły adekwatności nie sprzyja także to, że w obowiązujących regulacjach prawnych nie uregulowano w sposób dostatecznie precyzyjny sposobów obliczania środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań ustawowo zleconych samorządom [Kornberger-Sokołowska, 2013, s. 142]. Ustawa o dochodach JST stanowi, że jednostka samorządowa wykonująca zadania zlecone otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej ich realizację<sup>20</sup>. Jednocześnie kwoty tych dotacji oblicza się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Podobny zapis zawiera także ustawa o finansach publicznych<sup>21</sup>. Niestety obowiązujące regulacje prawne są bardzo ogólnikowe i nie sprecyzowano w nich,

<sup>17</sup> Mocą ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. nr 149, poz. 887 z późn. zm.).

<sup>18</sup> Na mocy art. 128 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., nr 885).

<sup>19</sup> Na mocy art. 42, ust. 3 ustawy o dochodach JST, wysokość dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych jednostek samorządu terytorialnego nie może przekroczyć 50% planowanych wydatków JST na realizację danego zadania. Z kolei ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej dopuszczała (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) do końca 2009 r. możliwość otrzymywania przez JST dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy społecznej do wysokości jedynie 50% kosztów realizacji zadania. Począwszy od 1 stycznia 2010 r. limit ten podwyższono do 80%.

<sup>20</sup> Art. 49 ust. 1 i ust. 3 ustawy o dochodach JST.

<sup>21</sup> Por. art. 129 ustawy o finansach publicznych.

o jakie dokładnie rodzaje wydatków ponoszonych przez budżet państwa chodzi. Wypłat tych dotacji JST mogą dochodzić przed sądami powszechnymi, ale niezbędne jest wykazanie kosztów tych zadań, co jest utrudnione z uwagi na nieścisłości i braki w zapisach określających zadania zlecone samorządowi (dotyczących celów, efektów, parametrów, czy standardów ich realizacji).

W ramach drugiej grupy problemów oddziałujących na stabilność fiskalną JST, przede wszystkim w jej ujęciu długookresowym, wskazać można te, których następstwem może być ograniczanie zakresu usług publicznych świadczonych przez samorządy, a także osłabienie ich możliwości rozwojowych.

W takim ujęciu jako problematyczną wskazać należy kwestię związaną z brakiem precyzyjnych kryteriów umożliwiających jednoznaczne rozgraniczenie kompetencji odrębnych szczebli samorządowych, za poszczególne rodzaje usług publicznych, co jest istotne wobec przyznania wszystkim typom JST podobnych zakresowo zadań. Doskonałym przykładem może być tutaj podział zadań w sferze ochrony zdrowia, w przypadku których poza bardzo ogólnymi sformułowaniami wynikającymi z ustaw szczególnych (na mocy których województwu przypadły m.in. zadania z zakresu służby medycyny pracy<sup>22</sup>, a powiatowi w zakresie opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi<sup>23</sup>) nie dokonano przyporządkowania odpowiedzialności za zapewnienie określonego rodzaju świadczeń medycznych do każdego ze szczebli samorządowych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że podział zadań w tej dziedzinie pomiędzy JST dokonywany jest praktycznie pozaustawowo [Chmielnicki, 2005, s. 108]. Sytuacja taka jest niekorzystna z punktu widzenia stabilności fiskalnej, bowiem może przyczyniać się do niepełnego lub też nieefektywnego zaspokojenia potrzeb mieszkańców konkretnej wspólnoty terytorialnej w danej dziedzinie.

Z zagadnieniem nieprecyzyjności ustawowego rozdziału samorządowych zadań publicznych wiąże się kolejny problem, tj. braku stosownych kompetencji do ich autonomicznego kreowania. Kwestia ta dotyczy przede wszystkim szczebla gminnego, w przypadku którego mamy do czynienia z „otwartością” katalogu zadań wraz z konstytucyjnym domniemaniem właściwości gminy w większości spraw publicznych. W polskiej praktyce ustawodawczej i orzecznictwie dominuje jednak podejście, w którym zakłada się, że możliwość realizacji każdego zadania publicznego winna wynikać wprost z obowiązujących uregulowań prawnych. Konsekwencją tego jest kwestionowanie niektórych wydatków ponoszonych przez gminy na zadania, które nie zostały im wprost przyporządkowane mocą przepisów szczegółowych. Wskazać można wiele przykładów takich rozstrzygnięć, których następstwem było pozbawianie jednostek lokalnych możli-

<sup>22</sup> Art. 15, ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 125, poz. 1317).

<sup>23</sup> Na mocy art. 57 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 231, poz. 1375).

wości oddziaływania na standard, a także dostępność świadczonych przez nie usług, czy też tworzenia warunków dla przyszłego rozwoju gospodarczego<sup>24</sup>.

Trzeba wreszcie odnieść się do wpływających negatywnie na stabilność fiskalną problemów związanych z brakiem realnego wpływu samorządów na wykonywanie niektórych spraw publicznych (formalnie zaliczonych do katalogu zadań JST) z uwagi na fakt pozostawienia zasadniczej części kompetencji ustrojowo-organizacyjnych w gestii administracji centralnej. Przykładowo, w sferze administracyjnej ochrony zdrowia JST mogą decydować jedynie o obsadzie personalnej niektórych stanowisk, natomiast zasadnicze decyzje finansowe podejmowane są poza samorządami. W tej sytuacji możliwości oddziaływania JST na zakres i jakość usług zdrowotnych świadczonych na ich terenie są mniej niż skromne [Chmielnicki, 2005, s. 78]. Podobne problemy występują w dziedzinie edukacji publicznej, gdzie będący organem administracji rządowej kurator oświaty dysponuje narzędziami umożliwiającymi mu blokowanie wielu istotnych dla kreowania lokalnej polityki oświatowej decyzji samorządu<sup>25</sup>.

## PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej analizy wynika, że najistotniejsze zagrożenia dla stabilności fiskalnej JST wiążą się z nagminnym łamaniem konstytucyjnej zasady adekwatności. Przejawem tego stanu rzeczy jest stałe rozszerzanie zakresu działalności samorządów za pomocą nakładania na nie nowych zadań publicznych (lub uszczegóławiania standardów realizacji dotychczasowych z nich) bez zapewnienia wystarczających środków finansowych. Negatywne konsekwencje dla stabilności fiskalnej związane są także ze zjawiskiem „spychania” na samorządy (i kwalifikowania jako „własnych”) problemowych i kosztochłon-

---

<sup>24</sup> Można tu wskazać chociażby na podważenie przez WSA w Gliwicach [wyrok WSA w Gliwicach z 19 lipca 2006 r., I SA/GI 927/06] legalności dotacji przyznanej przez gminę na rzecz klubów sportowych na mocy art. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym [Dz.U. z 2005 r., nr 155, poz. 1298 z późn. zm.], pomimo, że tego rodzaju wsparcie finansowe może przyczynić się do realizacji budowania poczucia tożsamości lokalnej, promowania gminy poprzez markę klubu, a nawet kreowania rozwoju lokalnego wokół osiągniętej sukcesy drużyny sportowej. RIO we Wrocławiu zakwestionowała także możliwość ponoszenia wydatków z budżetu gminy na dowożenie do szkół dzieci zamieszkujących w odległości mniejszej niż 3 km od placówki szkolnej, (mimo że gmina ma obowiązek bezpłatnego dowożenia dzieci z odległości dalszej niż 3 km) [Kulesza, 2009].

<sup>25</sup> Jednym z nich do roku 2009 był niewątpliwie wymóg uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty w przedmiocie likwidacji szkoły, profilu kształcenia ogólnozawodowego lub zawodu, w jakim szkoła kształca, a także placówek publicznych prowadzonych przez JST. Obecnie wystarczy już tylko samo zasięgnięcie tej opinii, która nie musi być wcale pozytywna [ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 56, poz. 485.]



nych zadań publicznych, mimo ich jednolitego w skali kraju charakteru. Konsekwencją tego jest przerzucenie na barki samorządów obowiązków ich finansowania ze środków własnych (tj. dochodów własnych, czy też subwencji ogólnych). Destabilizująco na system finansów samorządowych oddziałuje także to, że w obowiązujących regulacjach prawnych brak jest dostatecznego określenia sposobów obliczania środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań ustawowo zleconych samorządom. Stabilności fiskalnej nie sprzyja także stale postępujący proces rozpraszania prawnych podstaw prawnych udzielania dotacji celowych dla JST.

Odnosząc się do istotnego z punktu widzenia stabilności fiskalnej problemu zagwarantowania przez samorządy stosownego poziomu usług publicznych oraz finansowania przyszłego rozwoju wspólnot terytorialnych nie można pominąć kwestii braku precyzyjnych kryteriów umożliwiających jednoznaczne rozgraniczenie sfer odpowiedzialności odrębnych szczebli samorządowych za poszczególne rodzaje usług publicznych, wobec przekazania wszystkim typom JST podobnych zakresowo zadań. Istotny problem stanowi także brak dostatecznych możliwości autonomicznego kreowania fakultatywnych zadań własnych (zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym). Ważnym zagadnieniem jest ponadto ograniczenie realnego wpływu samorządów na wykonywanie niektórych ważnych z punktu widzenia wspólnot terytorialnych kategorii usług publicznych ze względu na to, że zasadnicze kompetencje ustrojowo-organizacyjne (a niekiedy finansowe) niezbędne do ich realizacji pozostają domeną administracji centralnej.

#### LITERATURA

- Chmielnicki P., 2005, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowoprawne*, Municipium S.A. Warszawa.
- Izdebski H., 2009, *Samorząd terytorialny*. Podstawy ustroju i działalności, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., 2013, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wyd. LexisNexis, Warszawa.
- Kulesza M., 2009, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.
- Leoński Z., 2001, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa.
- Niewiadomski Z., Grzelczak W., 1990, *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa.
- Ochendowski E., 1998, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., 2014, *Kryteria oraz formy podziału dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 1–2.
- Olejniczak-Szałowska E., 2000, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.

*Streszczenie*

Celem artykułu jest próba oceny obowiązującego katalogu zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (JST) z punktu widzenia ich konsekwencji dla stabilności fiskalnej sektora samorządowego w Polsce. Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej z nich scharakteryzowano ogólne reguły podziału zadań publicznych między państwo a samorząd terytorialny (i jego poszczególne szczeble). W drugiej części artykułu wskazano na niektóre kwestie związane z obowiązującą konstrukcją katalogu zadań samorządowych, a także zasadami ich realizacji oraz finansowania, mogące stanowić zagrożenia dla stabilności fiskalnej JST, zaś część trzecia zawiera podsumowanie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że najistotniejsze zagrożenia dla stabilności fiskalnej JST wiążą się z nagminnym łamaniem konstytucyjnej zasady adekwatności. Odnosząc się do istotnego z punktu widzenia stabilności fiskalnej problemu zagwarantowania przez samorządy stosownego poziomu usług publicznych oraz finansowania przyszłego rozwoju wspólnot terytorialnych nie można pominąć kwestii braku precyzyjnych kryteriów umożliwiających jednoznaczne rozgraniczenie sfer odpowiedzialności odrębnych szczebli samorządowych za poszczególne rodzaje usług publicznych. Istotny problem stanowi także brak dostatecznych możliwości autonomicznego kreowania fakultatywnych zadań własnych. Ważnym zagadnieniem jest ponadto ograniczenie realnego wpływu samorządów na wykonywanie niektórych ważnych z punktu widzenia wspólnot terytorialnych kategorii usług publicznych z uwagi na pozostawienie kompetencji ustrojowo-organizacyjnych w gestii administracji centralnej.

*Słowa kluczowe:* zadania publiczne, jednostki samorządu terytorialnego, stabilność fiskalna, adekwatność

**The Assignment of Public Functions between Central and Sub-central Governments and the Problems of Sub-central Fiscal Sustainability***Summary*

The purpose of the article is an attempt to evaluate the current catalog of public functions and competence of sub-central governments from the point of view of their consequences to the sub-central fiscal sustainability. The papers consist of three parts. In the first one the author characterizes general rules for assignments of public tasks between central and sub-central governments (and their various tiers). In the second part of the article some problems associated with that tasks (as well as the rules for their implementation and financing), which could threat to fiscal sustainability, are mentioned. Part three provides a summary. The analysis shows that the most significant threat to fiscal sustainability is a common violation of the constitutional principle of adequacy. Referring to the significant problem of ensuring the appropriate level of public services and the financing of future development the lack of precise criteria of delimitation the responsibility of the different levels of sub-central governments for the various types of public services seems to be very important problem. A major issue is the lack of adequate opportunities for autonomous creation of optional tasks by gminas. An important matter is the limited impact of sub-central governments on performing some public services because of the fact that most of political and organizational competences are reserved to central government.

*Keywords:* public functions, sub-central governments, fiscal sustainability, adequacy

JEL: H72, H74