

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 391

## Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi  
Ryszard Brol  
Andrzej Raszkowski  
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Comp-rajt  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-509-4**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Wanda Maria Gaczek:</b> Szanse i zagrożenia rozwoju wielkomiejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie Aglomeracji Poznańskiej .....	11
<b>Danuta Stawasz:</b> Trendy zagospodarowania przestrzeni polskich miast – przyczyny i konsekwencje dla ich rozwoju .....	23
<b>Florian Kuźnik:</b> Zarządzanie efektywnością miejskich usług publicznych ....	32
<b>Artur Myna:</b> Uwarunkowania przestrzennego zróżnicowania kosztów utrzymania wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych .....	40
<b>Adam Drobniak, Klaudia Plac:</b> <i>Urban resilience</i> – studia przypadków oceny ekonomicznej prężności miejskiej .....	49
<b>Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska:</b> Problemy identyfikacji gmin o zdominowanej strukturze gospodarki .....	62
<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz:</b> <i>Smart city</i> – próba definicji i pomiaru .....	71
<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych .....	83
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Gminy wiejskie jako beneficjenci środków z UE w latach 2007–2013 na przykładzie województwa mazowieckiego .....	92
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Zestawienie silnych i słabych stron Dzierżoniowa oraz kluczowych zadań do realizacji w świetle badań ankietowych .....	101
<b>Cezary Brzeziński:</b> System planowania przestrzennego jako bariera realizacji komponentu miejskiego polityki spójności w Polsce .....	110
<b>Justyna Danielewicz:</b> Współpraca na obszarach wiejskich na przykładzie funkcjonowania lokalnej grupy działania Fundacja Rozwoju Gmin „PRYM” .....	119
<b>Sylwia Dolzblasz:</b> Otwartość transgraniczna placówek usługowych w mieście podzielonym Gubin/Guben .....	128
<b>Eliza Farelnik:</b> Innowacyjność w procesie rewitalizacji obszarów miejskich ....	137
<b>Anna Grochowska:</b> Zagrożenia i konflikty w zakresie zagospodarowania przestrzennego na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich .....	147
<b>Kamila Juchniewicz-Piotrowska:</b> Decyzja o warunkach zabudowy jako przyczyna braku ładu przestrzennego .....	156
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania Białowieskiego Parku Narodowego .....	167
<b>Sławomir Olko:</b> Rola klastrów w przemysłach kreatywnych w rozwoju miast ...	175
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Poziom życia w wybranych miastach województwa śląskiego .....	183
<b>Justyna Adamczuk:</b> Rola szkół wyższych w kreowaniu wizerunku miast. Studium przypadku Jeleniej Góry i Wałbrzycha .....	193

<b>Marta Kusterka-Jefmańska:</b> Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem lokalnym .....	202
<b>Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur:</b> Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości) .....	211
<b>Ewelina Julita Tomaszewska:</b> Możliwości wsparcia rozwoju gminy w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020 .....	220
<b>Piotr Paczowski:</b> Znaczenie i wpływ kapitału społecznego na rozwój lokalny	229
<b>Maciej Turała:</b> Ocena wpływu zmiany regulacji na zdolność gmin w Polsce do obsługi i zaciągania zobowiązań .....	239
<b>Lech Jańczuk:</b> Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego .....	248
<b>Jacek Witkowski:</b> Rola walorów przyrodniczych w rozwoju lokalnym w świetle dokumentów strategicznych na przykładzie wybranych gmin Lubelszczyzny .....	257
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Partnerstwo trójsektorowe jako źródło lokalnego kapitału społecznego .....	266
<b>Agnieszka Krześ:</b> Znaczenie zasobów endogenicznych w rozwoju Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty .....	275
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Przejawy naruszeń zasady adekwatności w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce .....	284
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Współpraca sektora publicznego, prywatnego i społecznego w procesie rewitalizacji obszarów centralnych polskich miast .....	292
<b>Paweł Zawora:</b> Instrumenty rozwoju lokalnego wykorzystywane w samorządach gminnych .....	302

## Summaries

<b>Wanda Maria Gaczek:</b> Opportunities and threats for the development of urban functional areas – example of the Poznań agglomeration .....	11
<b>Danuta Stawasz:</b> Trends of Polish cities land planning – causes and consequences for their development .....	23
<b>Florian Kuźnik:</b> Managing the effectiveness of urban public services .....	32
<b>Artur Myna:</b> Conditions of spatial diversity of maintenance costs in multi-family dwelling stock .....	40
<b>Adam Drobnik, Klaudia Plac:</b> Urban resilience – case studies of economic urban resilience assessment .....	49
<b>Andrzej Raczyk, Iwona Majkowska:</b> Problems in the identification of communes with dominated economic structure .....	62
<b>Ewelina Szczech-Pietkiewicz:</b> Smart City – definition and measurement attempt .....	71

---

<b>Katarzyna Peter-Bombik, Agnieszka Szczudlińska-Kanoś:</b> Participatory management in local communities .....	83
<b>Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska:</b> Rural communes as beneficiaries of EU funds in 2007-2013 on the example of Mazowieckie Voivodeship .....	92
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Strengths and weaknesses of Dzierżoniów and the key tasks to be implemented in the light of survey research .....	101
<b>Cezary Brzeziński:</b> Spatial planning system as a barrier to the realization of urban component of cohesion policy in Poland .....	110
<b>Justyna Danielewicz:</b> Cooperation in rural areas. The case of local Action Group “Prym” .....	119
<b>Sylvia Dołzblasz:</b> Transborder openness of service providers in the divided city of Gubin/Guben .....	128
<b>Eliza Farelńnik:</b> Innovativeness in the process of urban revitalization .....	137
<b>Anna Grochowska:</b> Threats and conflicts in the field of spatial planning in the Wałbrzych Sudeten Landscape Park .....	147
<b>Kamila Juchniewicz-Piotrowska:</b> Planning permission as the reason for the lack of spatial organization .....	156
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> The spatial and financial aspects of functioning of Białowieża National Park .....	167
<b>Sławomir Olko:</b> Role of clusters in creative industries in the development of cities .....	175
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Living standards in chosen Silesian cities .....	183
<b>Justyna Adamczuk:</b> The role of universities in city image creating. Case study of Jelenia Góra and Wałbrzych .....	193
<b>Marta Kusterka-Jefmańska:</b> Quality of life vs. processes of local development management .....	202
<b>Arkadiusz Talik, Remigiusz Mazur:</b> Legal instruments of local taxes shaping by municipalities (on the example of real estate tax) .....	211
<b>Ewelina Julita Tomaszewska:</b> The possibility of supporting the development of a community in the 2014-2020 Rural Development Programme .....	220
<b>Piotr Paczóska:</b> The significance and impact of social capital on the local development .....	229
<b>Maciej Turała:</b> Assessment of regulation change impact on Polish communes' capacity to service liabilities .....	239
<b>Lech Jańczuk:</b> Local government as the benchmark of integrated governance in the process of sustainable development .....	248
<b>Jacek Witkowski:</b> The role of natural values in the local development in the light of the strategic documents on the example of selected Lublin communes .....	257
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Three sector partnership as a source of local social capital .....	266

<b>Agnieszka Krześ:</b> The significance of endogenous resources for the development of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects .....	275
<b>Katarzyna Wójtowicz:</b> Manifestations of adequacy violations in the process of fiscal decentralization in Poland .....	284
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Cooperation between public, private and social sectors in the process of revitalization of the city centers in Poland .....	292
<b>Paweł Zawora:</b> Means used by local governments to enhance local development .....	302

**Katarzyna Wójtowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
e-mail: kwojtowi@hektor.umcs.lublin.pl

---

**PRZEJAWY NARUSZEŃ ZASADY ADEKWATNOŚCI  
W PROCESIE DECENTRALIZACJI  
ZADAŃ PUBLICZNYCH W POLSCE**

---

**MANIFESTATIONS OF ADEQUACY VIOLATIONS  
IN THE PROCESS OF FISCAL DECENTRALIZATION  
IN POLAND**

---

DOI:10.15611/PN.2015.391.30

**Streszczenie:** Zasada adekwatności – rozumiana jako wymóg zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych współmiernego do zakresu przypadających im do realizacji zadań publicznych – traktowana jest jako główne kryterium oceny finansów samorządu terytorialnego. Niestety, mimo istnienia prawnych gwarancji przestrzegania tej reguły, w praktyce dochodzi do jej permanentnego naruszania. Choć zjawisko to nasiliło się w warunkach kryzysu ekonomicznego, to jego mniej lub bardziej wyraźne symptomy obserwowane są stale w zasadzie od momentu reaktywowania w roku 1990 instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Celem artykułu jest analiza wybranych bezpośrednich i pośrednich sposobów łamania zasady adekwatności towarzyszących przekazywaniu zadań publicznych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (JST). Metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest krytyczna analiza aktów prawnych, jak również literatury z zakresu finansów samorządowych, prawa finansowego oraz administracyjnego, a także opracowań ekspertów (w tym przedstawicieli JST), poświęconych badanemu zagadnieniu.

**Słowa kluczowe:** zadania publiczne, jednostki samorządu terytorialnego, decentralizacja, adekwatność.

**Summary:** The principle of adequacy is understood as the entitlement of local authorities to financial resources commensurated with the responsibilities provided for self-governments by the constitution and the law. Unfortunately, despite the existence of legal guarantees of fulfilling that principle in Polish constitution as well as the European Charter of Local Self-government, it is permanently violated in practice. This phenomenon has been exacerbated considerably in terms of economic crisis. The purpose of article is to emphasize the various manifestations of violations of adequacy in financial system of self-governments in Poland. The research methodology used in the article is based on a critical analysis of the legal acts as well as literature on public finance and financial and administrative law.

**Keywords:** public tasks, self-government units, fiscal decentralization, adequacy.

## 1. Wstęp

Globalny kryzys ekonomiczny przyczynił się do ujawnienia negatywnych zjawisk w finansach jednostek samorządu terytorialnego (JST). Ich konsekwencją jest pogłębienie nierównowagi budżetowej oraz systematyczny przyrost zadłużenia sektora samorządowego, a w efekcie osłabienie jego możliwości rozwojowych.

Niekorzystne uwarunkowania gospodarcze nie są jednak wyłącznym powodem pogorszenia sytuacji finansowej jednostek samorządowych, a zasadnicze przyczyny tego stanu rzeczy wydają się tkwić w przyjętych rozwiązaniach systemowych określających relacje między państwem a samorządem terytorialnym, przede wszystkim w sferze podziału zadań oraz zasobów publicznych. W szczególności dotyczy to permanentnego już braku przestrzegania reguły adekwatności rozumianej jako wymóg zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych współmiernego do zakresu przypadających im do realizacji zadań publicznych.

Celem artykułu jest analiza wybranych bezpośrednich i pośrednich sposobów łamania zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych w Polsce. Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono definicję adekwatności przede wszystkim w jej ujęciu teoretycznym i prawnym. Z kolei w drugiej – na konkretnych przykładach zaprezentowano różne (mniej lub bardziej jawne) przejawy naruszeń tej reguły.

W artykule wykorzystano metodę krytycznej analizy aktów prawnych, orzecznictwa sądów i rozstrzygnięć nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, jak również literatury z zakresu finansów samorządowych, prawa finansowego oraz administracyjnego, poświęconych badanemu zagadnieniu.

## 2. Zasada adekwatności w ujęciu teoretycznym i normatywnym

W literaturze z zakresu finansów samorządowych wskazuje się, że stopień respektowania zasady adekwatności stanowi jedno z najważniejszych kryteriów oceny systemów finansowych JST, a także punkt odniesienia dla ewentualnych kierunków ich niezbędnych modyfikacji [Kornberger-Sokołowska 2013]. W takim ujęciu adekwatność oznacza wymóg zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego partycypacji w dochodach publicznych stosownej do skali spraw publicznych pozostających w ich gestii.

Podstawę prawną reguły adekwatności stanowi art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST). Wynika z niego, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez prawo [Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985]. W związku z tym, że EKST jest umową międzynarodową ratyfikowaną przez Polskę w całości, istnieje wymóg przestrzegania zawartych w niej standardów i reguł w przepisach prawa krajowego.



Zasada adekwatności środków do zadań ustanowiona została także na mocy Konstytucji RP. Art. 167 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, art. 167 ust. 4 wskazuje zaś dodatkowo na konieczność dokonywania zmian w podziale dochodów publicznych w związku ze zmianami w zakresie zadań i kompetencji JST [Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997]. Z tak wyrażonej zasady wynika nie tylko nakaz wyposażenia wspólnot samorządowych w adekwatny do zadań system zasilania finansowego, lecz także potrzeba właściwego reagowania na wszelkie zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej, poprzez dokonywanie korekt w tym systemie.

Ocena przestrzegania reguły adekwatności nastrocza w praktyce wiele problemów. Trudno jest bowiem jednoznacznie przesądzić o tym, że symptomem braku jej respektowania są deficyty w budżetach samorządowych, ponieważ zła sytuacja finansowa może występować nawet przy wtedy właściwym poziomie dochodów publicznych [Kornberger-Sokołowska 2001]. Komplikacje te związane są przede wszystkim z określeniem optymalnego sposobu wyliczania środków, które mogłyby zostać obiektywnie uznane za wystarczające do zadań [Kornberger-Sokołowska 2013]. Wymagałoby to bowiem zarówno wskazania szczegółowego i zamkniętego katalogu spraw publicznych przypisanych samorządowi (co z uwagi na istnienie tzw. generalnej klauzuli kompetencyjnej JST do wykonywania zadań publicznych nie jest do końca możliwe<sup>1</sup>), jak i każdorazowego oszacowania kosztów ich realizacji oraz wreszcie zapewnienia stosownych źródeł ich sfinansowania. Jest to niezwykle trudne z uwagi na istnienie regionalnych dysproporcji w zakresie wydajności różnych rodzajów dochodów samorządowych, a także ze względu na kategoryczne różnicowania kosztów realizacji usług publicznych świadczonych przez JST. Sytuację komplikuje dodatkowo odmienny zakres władztwa finansowego w odniesieniu do poszczególnych źródeł finansowania ich działalności.

### **3. Przykłady sposobów naruszania zasady adekwatności w wybranych sferach działalności JST**

Opisane powyżej uwarunkowania i trudności powodują, że w praktyce reguła adekwatności jest dość często naruszana, przy czym w procesie decentralizacji zadań publicznych w Polsce wyodrębnić można co najmniej kilka różnych przejawów takich działań. Co więcej, o ile niektóre z nich są dość łatwe do zidentyfikowania, dotyczą bowiem najistotniejszych dziedzin działalności samorządowej, w przypad-

---

<sup>1</sup> Katalog zadań samorządu terytorialnego nie ma charakteru zamkniętego. Art. 163 Konstytucji stanowi bowiem, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”, art. 163 ust. 2 zd. 2 stwierdza zaś, że zadania te powinny stanowić „istotną część zadań publicznych” [Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997].

ku których dochodzi wprost do nakładania na JST nowych zadań bez zapewnienia wystarczających środków finansowych na ich realizację, o tyle w pozostałych przypadkach odbywa się to w sposób znacznie mniej jawny.

Jeśli chodzi o te najbardziej jaskrawe przykłady braku respektowania adekwatności, to należy tu przywołać przykłady najważniejszych usług społecznych świadczonych przez samorządy, takich jak oświata oraz ochrona zdrowia.

Finansowanie zadań z zakresu oświaty jest jednym z najbardziej charakterystycznych przejawów nieprzestrzegania adekwatności. W tabeli 1 zaprezentowano dane obrazujące relację kwot części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej poszczególnym typom jednostek samorządowych do wydatków edukacyjnych w latach 2012–2013. W przypadku ogółu gmin ze środków subwencji sfinansowano w badanym okresie zaledwie ok. 65% zadań oświatowych. Szczególnie niekorzystnie relacja ta kształtowała się w gminach miejskich, oscylując wokół ok. 55%, a jedynie w powiatach subwencja w pełni pokrywała wydatki edukacyjne. Część oświatowa nie stanowi zatem odpowiednio wydajnego źródła finansowania edukacji i wymaga dofinansowania tych zadań ze środków własnych samorządów. Dzieje się tak pomimo tego, że w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarta jest pewna gwarancja adekwatności subwencji oświatowej<sup>2</sup>. W rzeczywistości okazuje się ona jednak na tyle nieostra i nieprecyzyjna, że pozostawia znaczną dowolność interpretacyjną.

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 jednostek samorządowych po wprowadzenia nowego sposobu funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ). Na mocy art. 59 ustawy o działalności leczniczej w przypadku osiągnięcia przez SPZOZ ujemnego wyniku finansowego samorząd będący jego organem założycielskim może, w terminie 3 miesięcy od upływu terminu zatwierdzenia sprawozdania finansowego, pokryć ten wynik we własnym zakresie, zlikwidować zakład (i w takiej sytuacji jego zobowiązania staną się zobowiązaniami JST) lub też przekształcić go w spółkę prawa handlowego [Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej]. W praktyce może to doprowadzić do sytuacji, w której jednostka samorządowa zmuszona będzie do bezpośredniego finansowania części usług zdrowotnych w zakresie niefinansowanym przez Narodowy Fundusz Zdrowia, co tak naprawdę oznaczać będzie nowe zadania samorządowe, na które nie zapewniono adekwatnych środków finansowych.

---

<sup>2</sup> Art. 28 ustawy z dnia 13 listopada o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że kwota przeznaczona na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich JST powinna być ustalona w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych [Ustawa z dnia 13 listopada o dochodach jednostek samorządu terytorialnego].

**Tabela 1.** Znaczenie subwencji oświatowej w finansowaniu wydatków edukacyjnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2012–2013

Wyszczególnienie	Wydatki bieżące na oświatę i wychowanie (w tys. zł)		Kwota subwencji oświatowej (w tys. zł)		Stosunek subwencji oświatowej do wydatków oświatowych (w %)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Gminy razem, w tym:	27 847 303,2	28 321 250,5	18 100 847,3	18 114 714,6	65,0	64,0
– gminy miejskie	5 922 167,5	5 992 066,8	3 336 101,2	3 329 370,9	56,3	55,6
– gminy miejsko-wiejskie	9 365 940,6	9 551 249,2	5 897 234,2	5 901 759,5	63,0	61,8
– gminy wiejskie	12 559 195,1	12 777 934,6	8 867 511,9	8 883 584,2	70,6	69,5
Miasta na prawach powiatu	17 574 370,1	17 994 472,3	12 295 700,7	12 590 497,9	70,0	70,0
Powiaty	6 862 976,6	6 890 579,6	7 992 558,4	8 024 325,9	116,5	116,5
Województwa	856 724,7	864 087,7	771 988,5	779 656,6	90,1	90,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych GUS.

Niezależnie od opisanych powyżej dość oczywistych przypadków naruszania reguły adekwatności może to się także odbywać w sposób bardziej zawiślony. Wśród tego rodzaju działań wyodrębnić można m.in.:

1) brak refundowania samorządom zwiększonych kosztów wykonywania dotychczas realizowanych zadań (w związku z poszerzaniem ich zakresu lub też wprowadzaniem szczegółowych standardów ich realizacji),

2) powierzanie samorządom i kwalifikowanie jako „własnych” (co zazwyczaj oznacza konieczność ich finansowania z własnych zasobów finansowych) zadań mających charakter zstandaryzowany i sformalizowany w skali całego kraju,

3) brak jasnych i przejrzystych zasad przyznawania transferów na finansowanie zadań zleconych,

4) błędne oszacowanie (lub całkowity jego brak) skutków finansowych wykonywania zadań decentralizowanych na rzecz JST.

Przykładem braku stosownego zrefundowania samorządom zwiększonych kosztów dotychczas realizowanych zadań są zmiany – począwszy od roku 2008 – regulacji prawnych skutkujące wzrostem wynagrodzeń nauczycieli<sup>3</sup>. Zostały one wprawdzie częściowo zrekompensowane zwiększeniem części oświatowej subwencji ogólnej, ale nie pokryła ona w całości podwyżek dla nauczycieli przedszkolnych oraz innych pracowników oświatowych, m.in. dlatego że nie uwzględniono przy jej szacowaniu wzrostu dotacji dla szkół niepublicznych. Innym przykładem może być wprowadzenie, począwszy od roku 2012, szczegółowych stan-

<sup>3</sup> Wprowadzone m.in. na mocy ustawy z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, DzU nr 247, poz. 1821, oraz ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, DzU 2009, nr 1, poz. 1.

dardów realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej<sup>4</sup>. Ich wykonywanie wymusza konieczność ponoszenia przez samorządy odpowiednich wydatków, przy czym ustawodawca przewidział jedynie częściowe ich sfinansowanie dotacją celową z budżetu państwa. W kontekście braku rekompensaty samorządom zwiększonych kosztów dotychczas wykonywanych zadań warto także przywołać przykład tzw. ustawy przedszkolnej, która nakłada na samorządy m.in. obowiązek objęcia w wyznaczonym okresie wszystkich dzieci w wieku 3 i 4 lat obowiązkiem wychowania przedszkolnego, a także znacznie ogranicza wysokość maksymalnej opłaty pobieranej za pobyt w przedszkolu ponad gwarantowany bezpłatny czas nauczania [Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty]. Z symulacji przeprowadzonych przez gminy wynika, że zaplanowana na te cele dotacja z budżetu państwa nie pokryje w pełni związanych z tym kosztów [Teisseyre, Wnuk 2013].

Do naruszenia reguły adekwatności prowadzić może także dość powszechna w praktyce polskiej sytuacja kwalifikowania jako „własnych” tych zadań samorządowych, które mają jednolity w skali kraju charakter, wykonywane są w trybie stałym i powtarzalnym, samorządy zaś nie mogą samodzielnie kształtować sposobu ich realizacji. Zazwyczaj dotyczy to najbardziej problemowych i kosztochłonnych usług publicznych, które z uwagi na potrzebę ochrony interesów przede wszystkim budżetu państwa są niejako „spychane” na samorządy<sup>5</sup>. Zjawisku temu sprzyja to, że kryteria pozwalające 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, wyznaczają bowiem w praktyce sposób finansowania danego zadania: środkami pochodzącymi z zasobów własnych samorządów (w przypadku zadań własnych) lub też ze źródeł zewnętrznych (w przypadku zadań zleconych). 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%, a niekiedy do 50% ponoszonych przez samorządy na te cele wydatków<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Mocą ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, DzU nr 149, poz. 887, ze zm., wprowadzone zostały m.in. nowe instytucje wsparcia rodziny, a także nowa organizacja systemu podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny oraz szkoleń dla rodzin wspierających.

<sup>5</sup> Przykładem tego rodzaju działania może być np. zaklasyfikowanie do zadań własnych gminy m.in. wypłaty dodatków mieszkaniowych, przekwalifikowanie w roku 2009 zadania gminy dotyczącego wypłaty zasiłków stałych i opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne określonych w odrębnych przepisach z kategorii „zleconych” na „własne”, przy jednoczesnym utrzymaniu wcześniejszego źródła finansowania tego zadania za pomocą dotacji celowej z budżetu państwa, której wysokość obniżono do 80% kosztów realizacji tego zadania [Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie].

<sup>6</sup> Na mocy art. 128 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Przestrzeganiu reguły adekwatności nie sprzyja także to, że w obowiązujących regulacjach prawnych nie określono w sposób dostatecznie precyzyjny sposobów obliczania środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań ustawowo zleconych samorządom [Kornberger-Sokołowska 2013]. Z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych wynika wprawdzie, że jednostka samorządowa wykonująca zadania zlecone otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej ich realizację, a także że kwoty tych dotacji oblicza się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Niemniej jednak obowiązujące regulacje prawne są bardzo ogólnikowe i nie sprecyzowano w nich, 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 ustawowych określających zadania zlecone (dotyczących m.in. celów, efektów, parametrów czy standardów ich realizacji). Warto także zwrócić uwagę na stale postępujący proces rozpraszania prawnych podstaw udzielania dotacji celowych dla samorządów oraz stosowanie w tym zakresie kilku odmiennych procedur ich podziału pomiędzy poszczególne szczeble samorządowe.

Zasada adekwatności może być naruszana także poprzez brak realnych oszacowań skutków finansowych wykonywania zadań przekazywanych do realizacji jednostkom samorządowym, pomimo istnienia w tym zakresie stosownego nakazu ustawowego<sup>7</sup>. Jest to zjawisko wyjątkowo negatywne, uniemożliwia bowiem samorządom realistyczne zaplanowanie wydatków budżetowych związanych z wykonywaniem tego rodzaju zadań, a w konsekwencji określenie odpowiednich źródeł ich sfinansowania. Warto zauważyć, że nawet w przypadku, gdy szacunki takie są przeprowadzone, zazwyczaj brak jest w nich odwołania do wykorzystanej metodyki (co utrudnia odniesienie się do ich realności i późniejszą ich ocenę). Z reguły nie zawierają one prognoz określających wpływ dokonanych zmian w katalogu zadań JST na ich przyszłą sytuację finansową, a używane w nich pojęcia są mało precyzyjne, pozostawiając dużą swobodę interpretacyjną. Jako przykład przywołać można uzasadnienie do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w przypadku której w ocenie skutków regulacji skalkulowano wprawdzie koszty nowo utworzonych stanowisk w sferze opieki na rodziną, tj. asystentów rodziny, a także koordynatorów pieczy zastępczej, nie uwzględniono jednak przy ich szacowaniu kosztów pośrednich ponoszonych przez samorządy. Ponadto całkowicie pominięto skutki finansowe wynikające z tego aktu prawnego nowych zadań gmin i powiatów (takich jak chociażby system szkoleń dla asystentów i koordyna-

---

<sup>7</sup> Art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych stanowi, że projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów lub wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian, wskazania źródeł ich sfinansowania oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

torów), co skutkuje zaniżeniem dotacji celowej przekazywanej na realizację tych zadań z budżetu państwa [Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej].

#### 4. Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zjawisko łamania konstytucyjnej zasady adekwatności w systemie finansów samorządowych staje się coraz bardziej powszechne. Sprzyja temu niewątpliwie trudna sytuacja budżetu państwa, który w ten sposób niejako „eksportuje” swoje zadłużenia do budżetów samorządowych. Nie bez znaczenia pozostaje także pewne „znieczulenie” jednostek samorządowych, które stosunkowo rzadko dochodzą przestrzegania tej reguły na drodze prawnej. Charakterystyczne jest także to, że do naruszeń zasady adekwatności dochodzi w sposób coraz bardziej zawoalowany poprzez manipulację nie tylko w przepisach prawnych mających charakter *stricte* finansowy, jak ustawa o finansach publicznych czy ustawa o dochodach JST, ale także w regulacjach normujących kwestie pozornie dalekie od tych zagadnień, dotyczących charakteru zadań samorządowych oraz szczegółowych sposobów ich realizacji.

#### Literatura

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, DzU 1994, nr 124, poz. 607.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” nr 3.
- Kornberger-Sokołowska E., 2013, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Ofiarski Z., Ofiarska M., 2014, *Kryteria oraz formy podziału dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 1–2.
- Teisseyre P., Wnuk M., 2013, *Lekcja równości. Edukacja przedszkolna za złotówkę*, www.Mojapolis.pl (29.10.2013).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity DzU 2014, nr 1115.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, DzU nr 92, poz. 753.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity DzU 2013, nr 885.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, DzU nr 112, poz. 654 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, DzU nr 149, poz. 887 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 827.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, druk sejmowy nr 3378.