

MARIUSZ SZYRSKI

**WĄTKI ORZECZNICZE W SPRAWACH  
Z ZAKRESU REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH I ZLECONYCH  
PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
ANALIZA ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
I NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO**

**I. WSTĘP**

Ostatnimi czasy wiele mówi się i pisze w doktrynie na temat statusu samorządu terytorialnego. Niektóre postulaty dotyczą kosmetycznych zmian w zakresie zadań i kompetencji poszczególnych podmiotów administrujących, jednakże trzeba odnotować fakt, że pojawiają się także bardzo katagoryczne głosy związane z konceptualizacją fundamentów polskiego samorządu terytorialnego. Obawa związana z recentralizacją administracji publicznej staje się dziś realna i uzasadniona. Recentralizacja pojawia się w dwóch płaszczyznach: z jednej strony w przestrzeni zadań jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – w przestrzeni zadań i kompetencji podmiotów administrujących, w tym organów administracji publicznej. Na to niepokojące zjawisko legislacyjne stara się obecnie odpowiadać orzecznictwo w sprawach samorządowych. Powstało już oczywiście wiele prac na temat linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach realizacji zadań samorządowych, jednakże z uwagi na charakter tych rozstrzygnięć oraz pojawiające się coraz to nowe orzeczenia, zagadnienie to pozostaje nadal niewyczerpane i niewątpliwie bardzo dziś istotne – zarówno teoretycznie, jak i praktycznie.

Celem tego artykułu jest wyodrębnienie i analiza głównych nurtów w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących zadań własnych i zleconych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej podkreślenia wymaga, że analiza ta nie ma na celu przedstawienia komplementarnego stanu doktryny w powyższym zakresie. Badania wstępne wykazały, że ostatnia aktywność TK oraz NSA w zakresie zadań samorządu terytorialnego skupia się przede wszystkim na wątkach z zakresu podstawy prawnej do wykonywania zadań (zarówno własnych, jak i zleconych) oraz ich finansowania. Treść wyodrębnionych spraw wskazuje na to, że linia orzecznicza TK i NSA wspierała w pełni w ostatnich latach ideę samorządności, w tym zasadę samodzielności i decentralizacji w aspekcie realizacji zadań publicznych. Widać to

wyraźnie na przykładzie rozważań dotyczących podstawy prawnej do wykonywania zadań (w tym charakteru prawnego porozumienia o wykonywaniu zadań zleconych) oraz dotyczących zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego.

## II. WYKONYWANIE ZADAŃ PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO PRZEJAW REALIZACJI ZASADY DECENTRALIZACJI

Konstrukcja zadania w administracji publicznej była już przedmiotem wielu opracowań w doktrynie. Należy podkreślić, że zadanie w teorii prawa administracyjnego łączy się z konstrukcją celu. Można przyjąć za Zbigniewem Cieślakiem, że zadanie to stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty, cel natomiast wydaje się kategorią kierunkową oznaczającą dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy<sup>1</sup>. Relacja znaczeniowa celu i zadania sprowadza się do relacji tego, co ma być osiągnięte w przyszłości, do tego, co ma być realizowane teraz<sup>2</sup>. Szczególne znaczenie ma tutaj jednak kategoria zadania publicznego, które można określić jako zadanie służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach (to te potrzeby są uznawane za czynnik konstytutywny w tworzeniu nowych zadań), a w przypadku samorządu terytorialnego – zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>3</sup>. W piśmiennictwie w nawiązaniu do judykatury odnajdujemy ciekawy pogląd, że w myśl orzecznictwa sądów administracyjnych zadaniem publicznym ma być to jedynie, co zostało pozytywnie i konkretnie określone jako zadanie publiczne w przepisach szczegółowych; jeśli zaś takiego postanowienia szczegółowego nie da się odnaleźć, działanie gminy jest pozbawione podstawy prawnej<sup>4</sup>. Zdaniem Michała Kuleszy pozbawia to właściwie znaczenia prawnego część artykułów Konstytucji RP<sup>5</sup>. Wraz z pojęciem zadania i celu określono także w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie kompetencji, oznaczające sytuację prawną podmiotu oznaczonego przez regułę kompetencyjną jako tego, który dokonując określonego ciągu czynności psychofizycznych lub konwencjonalnych prostych, wykonuje czynności konwencjonalne doniosłe prawnie, a przez to ustanawia, zmienia lub uchyla normę (regułę), aktualizuje cudzy obowiązek lub realizuje element proceduralny, ustanawiając, zmieniając lub uchylając normy (reguły)<sup>6</sup>. Wska-

<sup>1</sup> Z. Cieślak, *Podstawowe pojęcia nauki prawa administracyjnego*, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 82.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6: *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 36.

<sup>4</sup> M. Kulesza, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 10.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 184. Na ten temat zob. także: C. Martysz, *Lokowanie kompetencji orzeczniczych pomiędzy organami administracji rządowej a organami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 231-258; idem, *Podział zadań i kompetencji*

zane wyżej trzy pojęcia można zaliczyć do podstawowych teoretycznych pojęć nauki prawa administracyjnego, które mają zastosowanie także na gruncie legislacyjnym. Wyodrębnienia wymaga ponadto pojęcie właściwości. Jest ono dyskusyjne w doktrynie<sup>7</sup>, ale można przyjąć, że pojęcie to oznacza zdolność prawną do rozstrzygnięcia w trybie postępowania administracyjnego określonej kategorii spraw<sup>8</sup>. Nawiązuje to do pojęcia kompetencji.

Wskazane wyżej cztery pojęcia teoretyczne mają fundamentalne znaczenie dla nauki prawa. Na ich bazie powstaje szeroka interpretacja – z uwagi na to, że pojęcia te wiążą się z aksjologią prawa (szczególnie pojęcie celu). Dlatego też pojęcia te nie powinny być w żadnym razie interpretowane bez wzięcia pod uwagę znaczenia i wartości zawartych w konstytucyjnych zasadach funkcjonowania państwa – jako demokratycznego państwa prawnego<sup>9</sup>. Szczególne miejsce ma tutaj zasada decentralizacji ujęta w art. 15 Konstytucji RP<sup>10</sup>. Zasada ta dokonuje teoretycznego i praktycznego rozdziału aktywności pomiędzy administrację rządową i samorządową. W jednym z ostatnich wyroków TK stwierdził zasadnie, że decentralizacja oznacza organizację systemu organów państwowych w taki sposób, że jednostki terytorialne dysponują określoną ustawą samodzielnością, a ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się wyłącznie na podstawie ustawy i w formach nią przewidzianych<sup>11</sup>. Dlatego tak istotne pozostają zakresy przedmiotowe określone w trzech ustawach samorządowych – o samorządzie gminnym<sup>12</sup>, o samorządzie powiatowym<sup>13</sup> oraz o samorządzie województwa<sup>14</sup>, wraz z wytyczonymi tam granicami wynikającymi z konstrukcji domniemania właściwości. Zdaniem TK definicja decentralizacji władzy publicznej uwypukla trzy zagadnienia: kwestię przekazania zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny; korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych oraz zagadnienie posiadania odpowiednich środków finansowych do realizacji własnej polityki<sup>15</sup>. Trzeba podkreślić, że Trybunał stanowczo związał decentralizację z konstytucyjną zasadą samodzielności całego samorządu terytorialnego, w tym trzech jednostek tego samorządu. W orzecnictwie TK odnajdujemy pogląd, że wzajemnych re-

---

*pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa, w: Prawo administracyjne w okresie transformacji, Kraków 1999, s. 217-230; B. Dolnicki, Organizacja samorządu terytorialnego z perspektywy powierzanych mu zadań: próba określenia obszarów badawczych, w: Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań, Warszawa 2015, s. 36-45.*

<sup>7</sup> Zob. A. Wiktorowska, *Zakres działania i właściwość (kompetencja) organu*, w: M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2015, s. 95.

<sup>8</sup> W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 67.

<sup>9</sup> Zob. M. Stahl, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, w: eadem (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecnictwie*, Łódź 2009, s. 111-118.

<sup>10</sup> Zob. J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 41.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12, Lex nr 1393834.

<sup>12</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016, poz. 446 ze zm.

<sup>13</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2016, poz. 814 ze zm.

<sup>14</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2016, poz. 486 ze zm.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12, Lex nr 1393834.

lacji jednostek samorządu terytorialnego nie określa zasada decentralizacji władzy publicznej<sup>16</sup>, lecz zasada ta ma znaczenie dla określenia stosunku władzy centralnej do jednostek samorządowych i decyduje o odpowiedniej organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym upodmiotowione jednostki terytorialne mają zapewnioną samodzielność określoną ustawą, a ingerencja centrum w zakres tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i w formach przez nią przewidzianych<sup>17</sup>. Jest to bardzo istotny postulat – szczególnie z punktu widzenia procesu lokalizacji zadań i kompetencji, a także realizacji zasady pomocniczości<sup>18</sup>. Można tu także mówić o zasadzie proporcjonalności w procesie takiej lokalizacji<sup>19</sup>.

Podział na zadania własne i zlecone wynika wprost z Konstytucji RP<sup>20</sup> oraz trzech wymienionych wyżej ustaw ustrojowych. Leży on także u podstaw Europejskiej karty samorządu lokalnego (EKSL)<sup>21</sup>, której Polska jest stroną. Trzeba także zauważyć, że podział ten jest już zakorzeniony historycznie w modelu polskiego samorządu terytorialnego i występował także przed II wojną światową<sup>22</sup>. Widać to przede wszystkim w obrębie słynnego w doktrynie sporu pomiędzy Tadeuszem Bigo a Jerzym Panejko, ukazującego oddziaływanie poglądów teorii państwowej i teorii naturalistycznej<sup>23</sup>. Jak słusznie zaznacza się w literaturze – ogół zadań własnych i zleconych składa się na władztwo zadaniowe jednostek samorządu terytorialnego<sup>24</sup>. Przejawem tego władztwa wydaje się bardziej sfera zadań własnych, jednak i w sferze zadań zleconych nic owego władztwa nie umniejsza, to bowiem jednostka, której zlecono wykonanie zadania, jest władna je wykonywać i w tym zakresie także doznaje ochrony prawnej nie mniejszej, jak przy wykonywaniu zadań własnych<sup>25</sup>.

Każda z trzech ustaw samorządowych przewiduje właściwy dla siebie katalog zadań jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te zostały przez ustawodawcę wyliczone, z zastosowaniem techniki domniemania właściwości na rzecz gminy. Domniemanie to wynika natomiast wprost z art. 164 ust. 3 Konstytucji RP (gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego). Z punktu widzenia lokalizacji zadań konstrukcja domniemania właściwości na rzecz gminy jest fundamentalną konstrukcją. Przyjmuje się bowiem, że wszelkie zadania wykonywane przez samorząd terytorialny – o ile nie zostały przesunięte usta-

<sup>16</sup> Wyrok TK z 26 maja 2015 r., Kp 2/13, Lex Polonica nr 1245621.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat piszę w: M. Szyrski, *Teoretyczne zasady podziału zadań i kompetencji organów właściwych w sprawach jawności i jej ograniczeń*, w: C. Martysz (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Zadania i kompetencje*, Warszawa 2015, s. 1-39.

<sup>19</sup> Zob. wyrok TK z 28 listopada 2013 r., K 17/12, Lex Polonica nr 746874.

<sup>20</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>21</sup> Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

<sup>22</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, w: J. Szreniawski (red.), *Ustrój administracji publicznej*, Lublin 1995, s. 146; J. Stępień, *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 18.

<sup>23</sup> Zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 167.

<sup>24</sup> Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 6, s. 136.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12, Lex Omega nr 1393834.

wowo na szczebel powiatowy lub wojewódzki – powinna wykonywać gmina. Ta regulacja stanowi przejaw realizacji zasady pomocniczości określonej w art. 4 ust. 3 EKSL oraz preambule do Konstytucji RP.

Problematyka podziału na zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego wydaje się dziś aktualnym zagadnieniem. W obrębie tej właśnie konstrukcji ujawnia się oddziaływanie administracji rządowej na samorząd terytorialny. Jedynie aktywność legislacyjna parlamentu szanująca konstytucyjne zasady może być gwarantem realizacji ustrojowych postulatów wynikających z dyrektywy demokratycznego państwa prawnego. Pozostawianie zadań, które mogłyby być z sukcesem wykonywane przez samorząd terytorialny „przy” administracji centralnej, powinno być zawsze wyjątkiem. Tymczasem w wielu przypadkach możemy dostrzec proces polegający na nieprzekazywaniu tego rodzaju zadań jednostkom samorządu terytorialnego lub wręcz na uszczuplaniu puli tych zadań – za pomocą różnych zabiegów legislacyjnych.

W aktualnym orzecznictwie TK i NSA dotyczącym zadań jednostek samorządu terytorialnego można wyodrębnić dwa główne zagadnienia: problematykę podstawy prawnej do wykonywania zadań własnych i charakteru porozumienia o przekazaniu zadania zleconego oraz problematykę finansowania zadań własnych i zleconych. Poniżej zostaną zaprezentowane główne wątki wynikające z tego orzecznictwa.

### III. PROBLEMATYKA PODSTAWY PRAWNEJ DO WYKONYWANIA ZADAŃ WŁASNYCH I CHARAKTER POROZUMIENIA O PRZEKAZANIU ZADANIA ZLECONEGO

Jak już wcześniej zasygnalizowano, podział na zadania własne i zlecone jednostki samorządu terytorialnego wynika wprost z regulacji konstytucyjnej oraz z treści przepisów ustaw samorządowych<sup>26</sup>. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Ustęp 2 tego artykułu stanowi natomiast o możliwości wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań zleconych. Każda z trzech ustaw samorządowych ma ponadto swoją specyficzną regulację dotyczącą jej własnych zadań.

W ostatnich orzeczeniach NSA widać wyraźnie uwypuklenie problematyki podstawy prawnej do wykonywania zadań własnych przez gminę zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Jest to artykuł, który stanowi ustrojową podstawę do tego typu działań. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest ogólnym przepisem kompetencyjnym, określającym zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań użyteczności publicznej, których celem jest zaspokojenie zbiorczych potrzeb wspólnoty<sup>27</sup>. Zdaniem sądu przepisy te same w sobie nie kreują określonych uprawnień, niemniej stanowią dyrektywę, która musi być brana pod uwagę przy

<sup>26</sup> Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 31.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 10 lutego 2015 r., I OSK 2343/14, Lex nr 1753339.

realizacji zadań przez gminę, dlatego nie budzi wątpliwości, że przepis ten nie może stanowić samoistnej podstawy wydania określonych aktów prawotwórczych<sup>28</sup>. Takie kompetencje muszą wynikać z odrębnych ustawowych przepisów upoważniających gminę do podejmowania określonych działań realizujących jej zadania<sup>29</sup>. Podobną argumentację odnajdziemy w starszym orzecznictwie NSA z 2012 r. w zakresie źródła zobowiązania w stosunkach cywilnoprawnych wobec osób trzecich; NSA wskazał tu, że art. 7 ustawy o samorządzie gminnym jest normą kompetencyjną określającą zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań publicznych, dlatego nie stanowi źródła zobowiązania w stosunkach cywilnoprawnych wobec osób trzecich, lecz wyznacza jedynie zakres zadań realizowanych na rzecz społeczności lokalnej<sup>30</sup>. Z powyższą argumentacją NSA można się zgodzić, jeśli przyjąć, że normy określone w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważniają gminy do podjęcia konkretnych działań w postaci wydania aktu normatywnego. Wydaje się, że takich podstaw prawnych należy każdorazowo poszukiwać w ustawach prawa materialnego. Za taką argumentacją przemawia chociażby treść „Zasad techniki prawodawczej”<sup>31</sup>. Dlatego słuszne wydaje się dalsze stanowisko NSA, zgodnie z którym fakt realizacji przez gminę zadań własnych nie przesądza o trybie i formie ich realizacji – zasady i sposób wykonywania przez gminę poszczególnych zadań własnych unormowane są w odrębnych aktach prawnych<sup>32</sup>.

Powyższe ma istotne znaczenie dla zasygnalizowanej na wstępie tego opracowania widocznej tendencji do recentralizacji. Otóż – nawet w przypadku zachowania i rozszerzania katalogu zadań samorządu terytorialnego w ustawach ustrojowych może się okazać, że zadania te pozostaną niewykonywane z uwagi właśnie na brak odpowiedniej regulacji po stronie prawa administracyjnego materialnego. Dlatego też problem „przynależności zadań” nie może być oceniany w sferze normatywnej jedynie przez pryzmat treści trzech ustaw ustrojowych, ale przede wszystkim przez pryzmat aktualnej regulacji zamieszczonej w prawie materialnym.

Od powyższej sytuacji należy odróżnić charakter ustrojowej podstawy prawnej do działania dla organu jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę wskazany wyżej przykład gminy – chodzi o realizację zadań, o których mowa w art. 18 ustawy o samorządzie gminnym (zadania i kompetencje rady) oraz art. 30 tej ustawy (zadania wójta). W tym przypadku możliwe jest podjęcie czynności (nawet włącznie z wydaniem aktu normatywnego) na podstawie jedynie ustrojowej regulacji prawnej. Taki charakter ma chociażby art. 18 ust. 1 pkt 1, 3 czy 14 ustawy o samorządzie gminnym. W tym zakresie mieści się także uprawnienie do wydawania różnego rodzaju aktów kierownictwa – w tym także o charakterze normatywnym.

Kolejną kwestią podnoszoną w aktualnym orzecznictwie w ramach omawianej problematyki jest sprawa charakteru prawnego porozumienia o prze-

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 10 sierpnia 2012 r., I OSK 1096/11, Lex nr 1217247.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz. U. 2016, poz. 283.

<sup>32</sup> Postanowienie NSA z 9 maja 2012 r., I OSK 926/12, Lex nr 1166071.

kazaniu zadania w przypadku zadań zleconych. Chodzi o realizację treści art. 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że porozumienie o przekazaniu zadań jest prawną formą działania administracji niemającą charakteru władczego<sup>33</sup>. Porozumienie takie dochodzi do skutku przez zgodne złożenie oświadczeń woli przez zawierające je strony, będące wprawdzie podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej, ale działającymi w tym przypadku jako strony równorzędne<sup>34</sup>. Ta niewładcza forma działania administracji rodzi więc konotacje z umową zawieraną w obrocie prawnym, ale w sferze wewnętrznej administracji publicznej. Ciekawa jest konstatacja NSA, że brak podstaw prawnych do formułowania poglądu, iż zobowiązanie gminy do finansowania zadań należących do administracji rządowej może być prawnie skuteczne jedynie wówczas, kiedy gmina otrzyma dotację celową z budżetu Skarbu Państwa<sup>35</sup>. Sąd, dokonując wykładni prawa, stanął na stanowisku, że istotną kwestią jest treść porozumienia i zabezpieczenie w budżecie właściwych środków na wykonanie danego zadania zleconego, nie zaś sam fakt przekazania pieniędzy w formie dotacji. Z taką argumentacją należy się zgodzić, gdyż chodzi tutaj o nabycie prawa do roszczenia o przekazanie środków od Skarbu Państwa – na podstawie treści porozumienia z podmiotem administracji rządowej, a jest to podstawowe uprawnienie wynikające z konstytucyjnej zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Mając na uwadze konstytucyjną zasadę decentralizacji, można przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym przekazanie zadania państwowego do realizacji jednostce samorządu terytorialnego powoduje, że otrzymuje ono charakter samorządowy, dzieje się tak jednak z uwagi na podmiot zobowiązany do jego wykonania, a nie z uwagi na przedmiot tego zadania<sup>36</sup>. Zadanie to, pomimo że będzie wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego, nadal pozostanie zadaniem z zakresu administracji rządowej i będzie podlegało reżimowi finansowania dla tego rodzaju zadań<sup>37</sup>. Orzecznictwo akcentuje więc bardzo ważną kwestię, jaką jest status jednostki samorządu terytorialnego w obrębie realizacji zadania zleconego, i dokonuje wyraźnie podziału na aspekt przedmiotowy i podmiotowy.

W zakresie przekazywania zadań w ostatnim orzecznictwie NSA pojawia się również kwestia porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. W tym aspekcie warto zwrócić uwagę na argumentację NSA wyrażoną w wyroku z 2011 r. dotyczącą porozumienia zawieranego pomiędzy gminami a powiatami. Sąd stanął na stanowisku, że celem tego rodzaju porozumień jest głównie dobrowolne przejęcie przez jedną ze stron porozumienia określonych przez nie zadań publicznych, a w ślad za tym praw i obowiązków pozostałych uczestników porozumienia<sup>38</sup>. Jednostka samorządu terytorialnego na podstawie takiego porozumienia przejmuje prawa i obowiązki drugiej strony umowy porozumienia, a jednostka samorządu terytorialnego zlecająca te zadania jest

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 22 maja 2014 r., I OSK 2890/12, Lex nr 2005791.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Wyrok NSA z 3 marca 2015 r., II GSK 207/14, Lex nr 1666184.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 16 grudnia 2011 r., I FSK 544/11, Lex nr 1134251.

zobowiązana do udziału w kosztach ich realizacji<sup>39</sup>. W tym orzeczeniu jednoznacznie zwrócono uwagę, że porozumienie takie jest czynnością prawa administracyjnego, za czym mogą przemawiać określona sytuacja stron, tryb jego zawierania i jego istotne elementy oraz zadania objęte treścią porozumienia mieszczące się w zakresie spraw postawionych przez ustawę przed jednostkami samorządu terytorialnego<sup>40</sup>.

Widać więc wyraźnie, że orzecznictwo sądowe wypracowało koncepcję swobody w zawieraniu porozumień pomiędzy szczeblami samorządu terytorialnego, co jest przejawem realizacji treści ustaw samorządowych. Jest to konsekwencja nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym z 2001 r., która wprowadziła art. 2a<sup>41</sup>.

#### IV. PROBLEMATYKA FINANSOWANIA ZADAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W aktualnym orzecznictwie TK i NSA poświęca się miejsce problematyce finansowania zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi nie tylko o kwestię finansowania zadań własnych i zleconych, lecz także wybór szczebla samorządowego wykonującego dane zadanie.

Sprawę finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego określa szereg artykułów Konstytucji RP (przede wszystkim art. 165, 167 oraz 168), które łączą się z pojęciem „samodzielności finansowej”<sup>42</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie definiował treść tego pojęcia jako prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, czyli pobierania dochodów określonych w ustawach i dysponowania nimi, tak by móc realizować ustalone ustawowo zadania<sup>43</sup>. Jednym z głównych celów tej zasady jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków finansowych odpowiednich do realizacji powierzonych jej zadań<sup>44</sup>. Jej istotą jest również pozostawienie jednostkom samorządu terytorialnego swobody kształtowania wydatków (z uwzględnieniem pewnych zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie gwarancji formalnych i proceduralnych, zapewniających realizację powyższej zasady<sup>45</sup>. Dlatego też szczególne miejsce ma tutaj treść ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>46</sup> (dział V: Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu tery-

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2001, Nr 45, poz. 497 ze zm.

<sup>42</sup> Zob. J. Głumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 221 i n.

<sup>43</sup> Wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12, Lex nr 1393834.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2016, poz. 1870 ze zm.



torialnego) oraz ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>47</sup>. Zasada ta przejawia się więc w uprawnieniu do posiadania mienia, budżetu oraz dochodów z różnych źródeł określonych ustawowo. Jak słusznie się wskazuje w doktrynie, samodzielność finansowa, podobnie jak samodzielność ustrojowa czy kompetencyjna, jest realna jedynie pod warunkiem ustanowienia skutecznych gwarancji prawnych<sup>48</sup>.

Podczas analizy bieżącego orzecznictwa NSA i TK na pierwszy plan wysuwa się kwestia finansowania zadań własnych. W orzecznictwie TK odnajdujemy ciekawy pogląd, zgodnie z którym zadanie własne łączyć się powinno z kryterium „samodzielności” i „kreatywności” takiego zadania<sup>49</sup>. Trybunał, powołując się na orzecznictwo z 2001 r., wspomina, że organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu<sup>50</sup>. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła, oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania<sup>51</sup>. Jest to bardzo istotna konstatacja wskazująca na to, że nawet w przypadku przekazywania funduszy na realizację zadań należy kierować się zasadą samodzielności finansowej. Podkreślenia wymaga szczególnie użyte przez TK pojęcie „zespół cech”, które ma stanowić połączenie wykonywania zadania z wysokością przekazanych środków. Z tego punktu widzenia fundamentalne wydaje się właściwe ujęcie samodzielności finansowej, które może nawet nabierać cech o charakterze aksjologicznym<sup>52</sup>. Dlatego też elementem badanym powinna być także kwestia ewentualnego naruszenia zasady samodzielności finansowej przez podmioty administracji rządowej lub inne podmioty administrujące. Zdaniem TK do takiego naruszenia dochodzi m.in. wówczas, gdy ustawodawca dokona takich modyfikacji źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które nie będą odpowiadały wymaganiom formalnym lub materialnoprawnym lub też modyfikacja dokonana przez ustawodawcę będzie tak znaczna, że w sposób drastyczny naruszy istotę samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym będzie prowadzić do oczywistych dysproporcji między zakresem działań jednostki a poziomem jej dochodów<sup>53</sup>. Taka sytuacja może wystąpić na przykład w przypadku przeniesienia puli zadań do samorządu terytorialnego bez finansowego zabezpieczenia wykonania tego rodzaju zadań. Innym

<sup>47</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2016, poz. 198 ze zm.

<sup>48</sup> A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 170.

<sup>49</sup> Wyrok TK z 28 listopada 2013 r., K 17/12, Lex Omega nr 1413370.

<sup>50</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73 i n.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12, Lex nr 1393834.

przykładem jest przeniesienie zadania i co prawda zabezpieczenie jego finansowania, lecz w zbyt niskim stopniu, czego konsekwencją jest konieczność przesunięcia budżetowych z innych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Tego rodzaju problemy zostały uwypuklone w treści raportu NIK dotyczącego wykonywania wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>54</sup>. W związku z powyższym na ustawodawcy ciąży pozytywny obowiązek ustanowienia regulacji prawnych, które będą zapewniały jednostkom samorządu terytorialnego rzeczywisty dochód własny, odpowiedni do powierzonych im zadań<sup>55</sup>. Jak wiadomo, w praktyce jednak aspekt ten bywa najbardziej sporny. Słuszny jest zatem pogląd wyrażony w doktrynie, że obecna sytuacja, w której samorząd otrzymuje coraz więcej zadań, kompetencji i odpowiedzialności, ale bez wystarczających pieniędzy na ich realizację, jest dłużej nie do utrzymania<sup>56</sup>.

Drugim wątkiem orzeczniczym, na który warto zwrócić uwagę w przedmiocie finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, jest kwestia przekazywania środków finansowych na realizację zadań zleconych. Tutaj trzeba odróżnić dwie kwestie, które pojawiają się w orzecznictwie sądowym – zlecenie zadania przez administrację rządową jednostce samorządu terytorialnego od wzajemnego przekazywania sobie środków finansowych w ramach pomocy finansowej, o której mowa w ustawach samorządowych.

Na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w ust. 1, 2 i 2a ustawy. Jak słusznie się zaznacza w doktrynie, taka regulacja oznacza z jednej strony, że wysokość tych dotacji powinna w pełni pokrywać koszty, jakie jednostka samorządu zmuszona jest ponieść, aby zrealizować zadania z zakresu administracji rządowej; z drugiej zaś – że zadanie zlecone powinno być realizowane w takim jedynie zakresie, na jaki pozwalają środki finansowe przekazane danej gminie, powiatowi lub województwu samorządowemu w formie dotacji celowej z budżetu państwa<sup>57</sup>. Ciekawy wydaje się w powyższym aspekcie wyrok NSA z 2014 r. dotyczący zabezpieczenia finansowania zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie zadań. Tezą Sądu było to, że brak podstaw prawnych do formułowania poglądu, iż zobowiązanie gminy do finansowania zadań należących do administracji rządowej może być prawnie skuteczne jedynie wówczas, kiedy gmina otrzyma dotację celową z budżetu Skarbu Państwa<sup>58</sup>. Z tak wyrażonym poglądem można jednak polemizować – z uwagi właśnie na realizację konstytucyjnej zasady samodzielności finansowej oraz w świetle treści art. 8 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Jednocześnie wskazuje się, że jednostka samorządu terytorialnego powinna samodzielnie w budżecie określić wydatki przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych,

<sup>54</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK: Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, KNO-4101-007-00/2014, nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10120,vp,12435.pdf> [dostęp: maj 2017].

<sup>55</sup> Wyrok TK z 26 września 2013 r., K 22/12, Lex Omega nr 1393834.

<sup>56</sup> M. Kulesza, *Państwo – obywatel – samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 12.

<sup>57</sup> A. Niezgodna, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Lex el. 2012.

<sup>58</sup> Wyrok NSA z 22 maja 2014 r., I OSK 2890/12, Lex nr 2005791.

a następnie opracować plan finansowy wykonywania tych zadań, przyjmując za podstawę tego planu kwotę dotacji celowych przyznanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań podlegających przekazaniu do budżetu państwa<sup>59</sup>.

Biorąc pod uwagę problematykę wzajemnego przekazywania sobie środków przez jednostki samorządu terytorialnego, na uwagę zasługuje orzeczenie NSA z 2015 r. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że Sąd wskazał, iż regułą powinno być ograniczenie tej pomocy do przypadków, gdy jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie samodzielnie zrealizować ciężących na nich zadań publicznych będących ich zadaniami własnymi<sup>60</sup>. W ten sposób powiązано kwestię przekazywania zadań z zasadą pomocniczości. Wskazuje się, że jako przedmiot porozumienia zawieranego na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym mogą być brane pod uwagę obie kategorie zadań publicznych, tj. zadania własne i zlecone z mocy ustawy<sup>61</sup>. Sąd, skupiając się na tego rodzaju porozumieniach, wskazał, że pomoc może być udzielana na zasadzie przesunięcia środków pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego na tym samym poziomie (między gminami), a także na różnych poziomach (gmina–województwo)<sup>62</sup>. Jednakże zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie wyraźnie wskazuje się na brak możliwości finansowania przez gminę zadań na poziomie województwa o charakterze zleconym z zakresu administracji rządowej. W jednym z orzeczeń Sąd wyraził pogląd, że przesunięcie środków z budżetu gminy do budżetu samorządu województwa na cele związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej lub innych zadań zleconych przez państwo stanowiłoby faktyczne przeniesienie zadania z zakresu administracji rządowej na podmiot nieuprawniony w ustawie do jego wykonania i byłoby rażącym naruszeniem zasad finansowania określonych w ustawie o finansach publicznych oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>63</sup>.

## V. ZAKOŃCZENIE

W opracowaniu tym skupiono się na analizie wątków orzeczniczych w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu realizacji zadań własnych i zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wątki te dotyczą przede wszystkim dwóch kwestii – podstawy prawnej do wykonywania zadań oraz finansowania tych zadań.

Badanie zagadnienia dotyczące podstawy prawnej do wykonywania zadań własnych i zleconych pokazuje, że w obrębie tego rodzaju spraw ujawnia się bardzo silnie oddziaływanie administracji rządowej na samorząd terytorial-

<sup>59</sup> Wyrok NSA z 3 marca 2015 r., II GSK 207/14, Lex nr 1666184.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> T. Moll, *Komentarz do art. 8 ustawy o samorządzie gminnym*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex el. 2016.

<sup>62</sup> Wyrok NSA z 3 marca 2015 r., II GSK 207/14, Lex nr 1666184.

<sup>63</sup> Ibidem.

ny. Przekazanie zadania do realizacji przez podmiot administracji rządowej na podstawie ustaw samorządowych często powoduje wątpliwości interpretacyjne, które orzecznictwo stara się jednak rozstrzygać na korzyść samorządu terytorialnego, tj. w duchu zasady samorządności i decentralizacji. Z drugiej strony zagadnienie to ukazało problem treści normy prawnej na poziomie prawa administracyjnego materialnego. Chodzi o to, aby zadania jednostek samorządu terytorialnego były postrzegane przez pryzmat prawa ustrojowego i materialnego, a nie tylko przez treść regulacji prawnej na poziomie trzech ustaw samorządowych.

Zagadnienie finansowania realizacji zadań samorządu terytorialnego także rodzi szereg wątpliwości. Najważniejszą kwestią, którą ujawniła przeprowadzona analiza, wydaje się odpowiedniość wysokości środków potrzebnych do zrealizowania danego zadania. Sprawa ta jest w szczególności ważna w przypadku zadań zleconych. Tutaj orzecznictwo upatruje szczególnej roli w treści porozumienia, a więc w niewładczej formie działania administracji publicznej, do której powinno dochodzić w drodze konsensusu.

Omawiane zagadnienie dotyka fundamentalnej kwestii, jaką jest decentralizacja administracji publicznej. Samodzielność w zakresie wykonywania zadań oraz zabezpieczenie ich finansowania (zarówno zadań własnych, jak i zleconych) stanowi jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych. Przytoczone orzeczenia TK oraz NSA wskazują na to, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego i trzech jednostek tego samorządu jest jednym z filarów zasady demokratycznego państwa prawnego i gwarantem jego funkcjonowania.

*dr Mariusz Szyrski*  
*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*  
*m.szyrski@uksw.edu.pl*

SELECTED JUDGMENTS IN MATTERS CONCERNING OWN  
AND COMMISSIONED TASKS PERFORMED BY LOCAL GOVERNMENT.  
AN ANALYSIS OF THE RULINGS OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL  
AND THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Summary

The aim of this article is to analyse the mainstream trends in the most recent case law of the Constitutional Tribunal (TK) and the Supreme Administrative Court (NSA) in matters concerning own and commissioned tasks performed by local government. Preliminary research has shown that the current activity of TK and NSA in the field of local government tasks is focused primarily on the legal basis for performing these tasks and on their financing. The content of the law cases selected for the analysis indicates that the TK as well as the NSA case law fully support the idea of local government, including the principle of self-reliance and decentralisation in terms of carrying out tasks. This is evident in the example of the legal basis for the performance of tasks (including the legal nature of the performance contract) and the principle of self-reliance of the local government units.