

JAROSŁAW STASIAK

Akademia Piotrkowska

## PROBLEM NIEDOFINANSOWANIA ADMINISTRACJI LOKALNEJ W ZAKRESIE ZADAŃ WŁASNYCH ORAZ ZLECONYCH I MOŻLIWOŚCI JEGO ROZWIĄZANIA

Jednym z warunków istnienia skutecznej administracji jest, z jednej strony, umiejscowienie realizujących jej zadania organów jak najbliżej obywatela. Z drugiej jednak strony za pewnik należy przyjąć konieczność wykonywania części kompetencji przez władze publiczne, których siedziby są oddalone od miejsc zamieszkania osób, na rzecz których realizowane są zadania. Przykładem tego typu działań administracji jest na przykład utrzymanie dróg ponadlokalnych czy też realizacja zarządzania kryzysowego lub szeroko pojętej obronności. Wydaje się oczywiste, że dokonywanie przez ustawodawcę korekt właściwości rzeczowej organów administracji jest niezbędne w ramach rozwoju technicznego czy też w pewnym zakresie w ramach przyjętej strategii politycznej ekipy aktualnie sprawującej władzę. Wybór kryteriów podziału zadań między poszczególne ogniwa administracji publicznej umożliwiła posługiwanie się zasadą solidarności<sup>1</sup>. Założeniem pozostającym poza sporami jest również konieczność powierzania znaczącej części zadań samorządowi terytorialnemu, odrębnemu od administracji rządowej. Doświadczenia historyczne zaś prowadzą do jednoznacznego wniosku o skuteczniejszym realizowaniu potrzeb mieszkańców przez jednostki samorządu terytorialnego niż przez zdecentralizowaną administrację rządową. Istotą zaś jego konstrukcji jest uznanie przez prawo odrębności

---

<sup>1</sup> B. DOLNICKI, *Samorząd terytorialny*<sup>8</sup>, Warszawa 2021, s. 27.

interesu lokalnego, reprezentowanego przez jednostki samorządu terytorialnego, i interesu ogólnego reprezentowanego przez administrację rządową<sup>2</sup>.

Stosownie do rozdzielenia kompetencji pomiędzy organy administracji publicznej musi następować również rozbicie ich finansowania. Niemożliwa jest bowiem realizacja jakichkolwiek działań przez władze publiczne, bez zapewnienia niezbędnego poziomu środków publicznych służącego ich realizacji. Na koszt ten składa się między innymi wynagrodzenie pracownika administracji, który będzie działania prowadził, wyposażenie jego stanowiska pracy, jak i zapewnienie środków na jego aktywność, na przykład poprzez zabezpieczenie środków na doręczanie związanej z prowadzonymi sprawami korespondencji. Środki na realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego miały zostać zabezpieczone przy jego tworzeniu, między innymi w formie części majątku Skarbu Państwa, który został mu przekazany. Administracja rządowa zachowała natomiast możliwość przekazywania swoich zadań samorządowi w ramach zadań zleconych. Podstawa prawna zlecenia zadań znajduje się również w art. 4 ust. 1 zd. 2 oraz ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>3</sup>. Dalej zaś art. 9 ust. 2 Karty stanowi, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Analogiczne regulacje znajdują się również w Konstytucji RP<sup>4</sup> w art. 166 ust. 2 oraz art. 167 ust. 4. W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się także kategorię zadań powierzonych, zadań należących do administracji rządowej albo należących do administracji samorządowej wyższego szczebla, przekazanych w ramach porozumienia między organami ze strony powierzającej organem administracji rządowej albo organem jednostki samorządu terytorialnego, a ze strony przejmującej zadanie – reprezentującym ją organem samorządu<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> E.J. NOWACKA, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 66.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>4</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 783 ze zm. i sprost.

<sup>5</sup> H. IZDEBSKI, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 75.

Z przepisów Konstytucji i prawa międzynarodowego wyprowadzana jest zasada adekwatności i równości, zgodnie z którą samorząd terytorialny winien mieć dostęp do środków finansowych adekwatnych do wielkości powierzonych zadań oraz że powinien otrzymać takie same środki publiczne na finansowanie tej działalności, jakimi dysponowałaby administracja samorządowa, gdyby do przesunięcia nie doszło<sup>6</sup>. Uprawnia to do wniosku, że ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi<sup>7</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę, że granice pomiędzy poszczególnymi rodzajami zadań samorządu mogą być czasem trudno dostrzegalne w źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z których aż 70% stanowią różnego rodzaju transfery dochodów budżetu państwa – dotacje, subwencje i udział w podatkach Skarbu Państwa<sup>8</sup>. Dokonanie przez ustawodawcę podziału dochodów według źródeł po wejściu w życie ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>9</sup> nie do końca sytuację wyjaśniło, wobec nadal fundamentalnego znaczenia subwencji ogólnej, złożonej z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej<sup>10</sup>. Subwencja ogólna może być wykorzystana na zadania własne lub zlecone stosownie do uznania organów stanowiących poszczególnych jednostek. Jednakże część oświatowa subwencji ogólnej musi stanowić główne źródło finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>.

Istniejąca zatem faktyczna kontrola rządowa nad większością finansów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) pozwala na naruszanie zasady adekwatności i równości. Regulacja prawna dochodów j.s.t.,

---

<sup>6</sup> W. KISIEL, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 66.

<sup>7</sup> A. DANILUK, *Finansowanie zadań publicznych polegających na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej*, «Samorząd Terytorialny» 11/2022, s. 57.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2267.

<sup>10</sup> A. BORODO, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*<sup>3</sup>, Warszawa 2004, s. 154.

<sup>11</sup> M. PILICH, *Finansowanie zadań oświatowych samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, red. M. PILICH, Warszawa 2020, s. 48.

która daje powyższe możliwości ustawodawcy krajowemu, tworzy zatem realne niebezpieczeństwo braku prawidłowej realizacji zadań zleconych, jak i możliwość zdominowania działania samorządu terytorialnego przez wykonywanie w jego jednostkach głównie zadań zleconych<sup>12</sup>. Nieco lepiej przed działaniami rządu centralnego umniejszającego wpływy do budżetu zabezpieczona jest sytuacja gmin, które przy ich tworzeniu uzyskały znaczący majątek, a trudniejsza województw i powiatów<sup>13</sup>. Otrzymane i nadal otrzymywane w drodze komunalizacji mienie daje większe możliwości samodzielnego pozyskiwania dochodów i nieco większą odporność na zawirowania budżetowe.

Spśród dochodów j.s.t., na które wpływa działalność rządu, w pierwszym rzędzie wymienić należy finansowanie zadań zleconych. Zjawisko sporu o dofinansowanie zadań zleconych nabrało w ostatnim czasie istotnego znaczenia wobec pojawiających się twierdzeń o pogłębiającej się nieadekwatności poziomu przekazywanych z budżetu państwa środków dotacji na realizację wymienionych wyżej zadań. Problem był już sygnalizowany w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli z 27 września 2017 r.<sup>14</sup> Zaniepokojenie malejącym poziomem finansowania zadań zleconych realizowanych przez województwa wyraziła w dniu 20 lipca 2022 r. Komisja ds. Finansów Publicznych Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej i zaapelowała o zwiększenie wysokości dotacji do poziomu umożliwiającego realizację zadań ustawowych bez angażowania środków własnych<sup>15</sup>. Zauważyła, że w latach 2019-2021 samorządowym województwom zabrakło 105 milionów złotych na realizację zleconych ustawami zadań oraz podkreśliła, iż w przepisach nigdy i nigdzie nie ustalono metod kalkulacji kosztów obsługi zadań zleconych, nie powstały standardy wykonywania usług publicznych, a przyznawane dotacje na kolejny rok nie są oparte na żadnych kalkulacjach odpowiadających zmianom kosztów w czasie. Pojawiają się głosy o założonej i celowej polityce rządu, który z góry ma zakładać,

---

<sup>12</sup> W. KISIEL, *op. cit.*, s. 68.

<sup>13</sup> H. IZDEBSKI, *op. cit.*, s. 343.

<sup>14</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf> [dostęp 13 kwietnia 2023 r.].

<sup>15</sup> <https://polskieregiony.pl/wp-content/uploads/2022/07/stanowisko-Komisji-Finansow-zadania-zlecone.pdf> [dostęp 13 kwietnia 2023 r.].

że samorządy zmuszone będą finansować zadania zlecone ze środków własnych, przyjmując pokrycie ich kosztów w interesie mieszkańców<sup>16</sup>. Zwrócić można tylko uwagę, że wobec narastającej inflacji problem w kolejnych latach będzie jeszcze większy, a zagrożenia, o których wcześniej wspomniano, staną się tym bardziej aktualne.

Powstaje pytanie o możliwości obrony samorządu terytorialnego przed niedostatecznym jego finansowaniem. Sytuacja kształtuje się odmiennie co do zadań własnych i odmiennie w wypadku zadań zleconych. W pierwszym wypadku, jako podstawowy sposób potencjalnej obrony j.s.t., można wymienić możliwość podważania na drodze postępowania administracyjnego, a później sądowno-administracyjnego, decyzji Ministra Finansów wydanych na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie obniżenia subwencji ogólnej albo o zwrocie nienależnej części subwencji ogólnej. Po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (K 18/17)<sup>17</sup> nie ma już możliwości prawnego zablokowania działań j.s.t., które otrzymały część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej. Poszkodowana jednostka może składać wnioski na podstawie art. 74 i art. 77 § 1 pkt 4a ordynacji podatkowej<sup>18</sup>, wnosząc o stwierdzenie nadpłaty<sup>19</sup>. Istnieje także potencjalna, choć negowana przez większą część doktryny prawa administracyjnego, droga sądowa realizacji roszczenia o wypłatę subwencji w odpowiednim terminie i wysokości<sup>20</sup>. Jednakże niejasna regulacja trybu realizacji roszczenia przez samorząd i związane z powyższym ryzyko procesowe zniechęcają część podmiotów do realizacji swoich uprawnień.

Nie istnieją natomiast wątpliwości co do trybu obrony j.s.t. przed zaniżonym finansowaniem przez państwo zadań zleconych, poprzez

---

<sup>16</sup> G. KUBALSKI, <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/felietony/58285-rzadowe-wymuszenie> [dostęp 22 marca 2023 r.].

<sup>17</sup> «OTK-A» 10/2019.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., 2651 ze zm.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 10 stycznia 2023 r., I GSK 1647/22, «Lex» nr 3511794.

<sup>20</sup> M. BOGUCKA-FELCZAK, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, «Finanse Komunalne» 3/2012, s. 9-10.

zaniżenie dotacji celowej. Właściwość sądów powszechnych nie jest ani w doktrynie, ani w orzecznictwie negowana<sup>21</sup>. Stanowisko zarówno sądów administracyjnych, jak i powszechnych można uznać za w pełni ugruntowane<sup>22</sup>. Zresztą wykładnia literalna art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego prowadzi również do tożsamesego założenia. Realizacja praw j.s.t. w drodze procedury cywilnej wynika z faktu, że wysokość dotacji celowej nie jest, w odróżnieniu od subwencji ogólnej, determinowana przez wzory zawarte w ustawie, ale poprzez obliczenie kosztów niezbędnych do zrealizowania zadania, które zawsze może być uznane za względne i generować spór<sup>23</sup>. Zwrócić należy uwagę, że sąd cywilny inaczej niż ograniczający się tylko do oceny aktu administracji co do jego legalności sąd administracyjny ma większe możliwości ochrony prawa gminy do otrzymania przedmiotowej dotacji, ma bowiem szersze ramy działania, dysponując w oparciu o bardziej rozbudowane postępowanie dowodowe również możliwością samodzielnego wyliczenia, a potem zasądzenia należnej kwoty<sup>24</sup>.

Dodatkowo cywilnoprawny charakter należności wspiera fakt, że w odróżnieniu od subwencji ogólnej państwo, przekazując określone środki, nie pozbywa się odpowiedzialności za organizację procesu zadań zleconych<sup>25</sup>. O odpowiedzialności Skarbu Państwa, w imieniu którego w tym wypadku działa właściwy miejscowo wojewoda, przesądza między innymi treść art. 8 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>26</sup>; zgodnie z jego treścią gmina „otrzymuje środki finansowe”, co zaś prowadzi do wniosku, że chodzi o ich faktyczne przekazanie,

---

<sup>21</sup> C. KOSIKOWSKI, *Finanse samorządowe 2005 – 365 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2005.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z 5 lipca 2001 r., III SA 724/01, «Lex» nr 51461.

<sup>23</sup> T. DĘBOWSKA-ROMANOWSKA, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 238.

<sup>24</sup> M. ŚLADKOWSKI, *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 5/2019, s. 52.

<sup>25</sup> M. BOGUCKA-FELCZAK, *op. cit.* Zob. uchwała SN z 29 listopada 1995 r., III CZP 193/95, «OSNC» 6/1996, poz. 38.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.

nie zaś tylko jego obietnicę<sup>27</sup>. Podobne znaczenie nadałbym również art. 56 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>28</sup> oraz art. 67 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>29</sup>. Trudno bowiem inaczej uzasadniać powtarzanie normy konstytucyjnej w zwykłej ustawie.

W doktrynie prawa ustrojowego od dawna jest podnoszony argument o niejasnych i zbyt uznaniowych kryteriach przyznawania dotacji na zadania zlecone<sup>30</sup>, które bywają precyzyjne tylko w bardzo szczegółowych kwestiach o stosunkowo niewielkim znaczeniu dla całości dochodów jednostek samorządu. Sporna bywa natomiast podstawa prawna odpowiedzialności Skarbu Państwa. Według części autorów ma ona charakter odszkodowawczy, znajdujący podstawę w art. 417 § kodeksu cywilnego<sup>31</sup>. Zgodnie z drugim poglądem j.s.t. dysponuje roszczeniem o wypłatę świadczenia w należytej wysokości i nie ma konieczności sięgnięcia w tym zakresie do przepisów prawa cywilnego<sup>32</sup>. Pogląd o samodzielnym charakterze roszczenia z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t. jest obecnie w orzecznictwie dominujący<sup>33</sup>.

Wątpliwości wzbudza także obliczanie terminu przedawnienia roszczenia jednostek samorządu przysługujące przeciwko Skarbowi Państwa – właściwemu terytorialnie wojewodzie. Profesjonalny charakter prowadzonej przez j.s.t. działalności może stanowić argument za krótszym – trzyletnim okresem przedawnienia. Zadania zlecone rzadko dotyczą jednak dziedzin prawa prywatnego, ale częściej funkcjonowania samorządów w sferze imperium. Stanowi to argument za dłuższym, sześćdziesięcioletnim okresem przedawnienia<sup>34</sup>.

---

<sup>27</sup> M. ŚLADKOWSKI, *op. cit.*, s. 50.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.

<sup>29</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.

<sup>30</sup> A. NIEZGODA, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Dochody budżetu gminy*, red. P. CZERSKI, A. HANUSZ, Warszawa 2008, s. 242.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360.

<sup>32</sup> K. ŻMUDA-MATAN, *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, «Samorząd Terytorialny» 9/2017, s. 23.

<sup>33</sup> Wyrok SN z 21 października 2021 r., V CSKP 52/21, «Lex» nr 3275958.

<sup>34</sup> M. ŚLADKOWSKI, *op. cit.*, s. 54.

W postępowaniu z powództwa j.s.t. dopuszczalne, a z uwagi na skomplikowanie materii również konieczne jest skorzystanie z dowodu z opinii biegłego z zakresu ekonomiki i działalności przedsiębiorstw na okoliczność obliczenia realnej wysokości środków, jakie zostały wydatkowane<sup>35</sup>. Po zestawieniu tej wartości z faktycznie otrzymaną dotacją, w sytuacji, gdy dla wykonania zleconych j.s.t. zadań nie wystarczyłyby środki jej przekazane z budżetu państwa, może ona na podstawie tego przepisu skutecznie żądać różnicy pomiędzy kwotą, jaka rzeczywiście była potrzebna do pełnego ich wykonania, a wysokością przekazanej dotacji<sup>36</sup>. Konieczność skorzystania z opinii biegłego lub biegłych z reguły oznacza jednak znaczne przedłużenie postępowania cywilnego.

Istniejący problem sygnalizują również statystyki sądowe dotyczące głównie roszczeń o niedofinansowanie zadań zleconych. W Sądzie Okręgowym w Poznaniu w latach 2020-2022 zarejestrowano pięć pozwów przeciwko Skarbowi Państwa o niedofinansowanie zadań zleconych, w Sądzie Okręgowym w Warszawie – siedem, w Sądzie Okręgowym w Gdańsku – dwa, zaś w Sądzie Okręgowym w Łodzi było ich pięć, najwięcej zaś w Sądzie Okręgowym w Katowicach – dziewięć. Nie były natomiast prowadzone tego typu sprawy przed Sądem Okręgowym w Elblągu, Legnicy, Koszalinie i Piotrkowie Trybunalskim, co jest zrozumiałe, bowiem właściwość sądu określa siedziba jednostki Skarbu Państwa – właściwego wojewody. Dane pozyskane z sądów nie obrazują do końca zjawiska, wnoszone są bowiem pozwy dotyczące tylko jednego roku, jak i większej liczby lat. Potwierdzają natomiast fakt większej aktywności procesowej samorządów dużych miast oraz częstsze odstępowanie od ochrony sądowej przez mniejsze jednostki. Postępowania o zaniżone finansowanie zadań zleconych wymagają bowiem znacznego zaangażowania pracowników reprezentujących różne zakresy działania samorządu oraz właściwej koordynacji ich wysiłków.

Zauważyć jednak trzeba, że prawidłowe dochodzenie roszczenia j.s.t. o realizację pełnego finansowania zadań zleconych z zakresu

---

<sup>35</sup> Wyrok SN z 21 października 2021 r., V CSKP 52/21, «Lex» nr 3275958.

<sup>36</sup> Wyrok SA w Białymstoku z 11 marca 2021 r., I ACa 566/20, «Lex» nr 3404755.



administracji rządowej przez Skarb Państwa wymaga również rozbudowanej wiedzy prawniczej zarówno co do prawa prywatnego, jak i publicznego, a także wielu wiadomości z zakresu prowadzenia księgowości. Niewielu zawodowych pełnomocników, szczególnie w mniejszych miejscowościach, dysponuje tak szeroką znajomością przepisów, orzecznictwa i aktualnych poglądów doktryny. Rzadko również można zaobserwować obsługę prawną j.s.t. przez liczne zespoły prawników, na przykład przez wyspecjalizowane kancelarie, których skład osobowy taką wiedzę by zapewnił.

Uznać zatem wypada, że prawo j.s.t. do otrzymania dochodów związanych z realizacją ich zadań jest obecnie zapewnione zarówno co do zadań własnych, jak i w szczególności zadań zleconych. Możliwość realizacji roszczenia w drodze sądowej niewątpliwie zabezpiecza finansowanie zadań zleconych w dłuższym terminie; problem, że wydatki należy ponosić na bieżąco, już w chwili pojawienia się określonej potrzeby. Z prowadzeniem postępowania sądowego wiążą się zaś, jak już wspomniano, liczne dolegliwości. Jedną z nich jest konieczność finansowania procesu poprzez konieczność pokrycia kosztów sądowych, na przykład opłaty od pozwu czy też wynagrodzenia, występujących w sprawie biegłych. Kolejną jest podjęcie ryzyka procesowego prowadzenia skomplikowanego prawnie i faktycznie postępowania cywilnego, co stanowi problem w szczególności dla niewielkich gmin, których pełną obsługę prawną zapewnia niezbyt liczny zespół profesjonalnych pełnomocników, co ma istotne znaczenie wobec obsługi Skarbu Państwa – wojewodów przez liczny zespół radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Można również zauważyć obawę niektórych jednostek przez rozpoczęciem procesów, wobec ich zależności od wojewodów w innej części swojej działalności. Proces oznacza także konieczność tymczasowego pokrywania wydatków z innych źródeł finansowania, co nie powinno mieć miejsca. Tym bardziej niepokoi sytuacja sygnalizowana przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Najwyższą Izbę Kontroli. Utrzymywanie się zjawiska niedofinansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w kolejnych latach i związane z powyższym zwiększenie liczby procesów sądowych prowadzi niewątpliwie będzie do zgłaszania postulatów *de lege ferenda*, by ułatwić

j.s.t. realizację ich roszczeń przed sądem powszechnym na przykład poprzez obniżenie opłaty od pozwu czy też bardziej precyzyjną regulację samego roszczenia. Powszechność i powtarzalność niedofinansowania pozwala uznać zjawisko, które choć wpisane trwale w działalność samorządu terytorialnego, za zmieniające się w patologię. Staje się ono stałym elementem życia społecznopolitycznego w Polsce, wymagającym już jednak koniecznej interwencji ustawodawcy.

PROBLEM NIEDOFINANSOWANIA ADMINISTRACJI LOKALNEJ  
W ZAKRESIE ZADAŃ WŁASNYCH ORAZ ZLECONYCH I MOŻLIWOŚCI JEGO  
ROZWIĄZANIA

Streszczenie

Jako jedno z zagrożeń dla funkcjonowania administracji publicznej należy zidentyfikować niedofinansowanie administracji lokalnej przez administrację rządową. Artykuł ustala skalę zjawiska, przyczyny i skutki. Dalej podejmuje się odpowiedzieć, na ile konflikty takie mają naturalny charakter, podobny w całym samorządzie terytorialnym, a na ile zjawisko to w ostatnich latach się nasila. Podaje sposoby obrony samorządu jako podmiotu słabszego w omawianej relacji i omawia pozytywne oraz negatywne skutki każdego z możliwych działań. Wskazuje również możliwe konsekwencje braku ingerencji ustawodawcy w zaistniałą sytuację.

UNDERFUNDING OF POLISH LOCAL ADMINISTRATIVE AUTHORITIES AS  
REGARDS THEIR STATUTORY DUTIES AND COMMISSIONED TASKS, AND  
THE CHANCES TO RESOLVE THE PROBLEM

Summary

Local administrative authorities in Poland are not receiving sufficient funding from central government, and this should be recognised as one of the challenges facing the country's public administration. In this article, I assess the scale, causes and effects of the phenomenon. Furthermore, I attempt to determine to what extent the conflicts which arise in this respect are natural in character and similar for all Polish local (territorial) authorities, and to what extent the phenomenon has intensified in recent years. I suggest a strategy for the defence of local authorities, the weaker party facing this predicament, and examine the good and bad effects of each of the actions they may take. I also give a forecast of the potential consequences which may come if the legislator fails to remedy the situation.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny; finansowanie administracji; zadania własne i zlecone; proces o zapłatę za niedofinansowanie wykonania zadań zleconych.

**Keywords:** local (territorial) government; financing of administrative authorities; statutory duties and commissioned tasks; prosecution for damages due on underfunding of commissioned tasks.

### Literatura

- BOGUCKA-FELCZAK M., *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, «Finanse Komunalne» 3/2012, s. 5-13.
- BORODO A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*<sup>3</sup>, Warszawa 2004.
- DANILUK A., *Finansowanie zadań publicznych polegających na udzieleniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej*, «Samorząd Terytorialny» 11/2022, s. 51-59.
- KOSIKOWSKI C., *Finanse samorządowe 2005 – 365 pytań i odpowiedzi*, Warszawa 2005.
- DĘBOWSKA-ROMANOWSKA T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
- DOLNICKI B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- IZDEBSKI H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- KISIEL W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- NIEZGODA A., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. NIEZGODA, P. CZERSKI, A. HANUSZ, *Dochody budżetu gminy*, red. P. CZERSKI, A. HANUSZ, Warszawa 2008, s. 241-263.
- NOWACKA E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- PILICH M., *Finansowanie zadań oświatowych samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, red. M. PILICH, Warszawa 2020, s. 48-55.
- ŚLADKOWSKI M., *Podstawy prawne sądowego dochodzenia przez gminę roszczeń z tytułu kosztów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 5/2019, s. 47-57.
- ŻMUDA-MATAN K., *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, «Samorząd Terytorialny» 9/2017, s. 19-28.

### Internet

- <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf> [dostęp 13 kwietnia 2023 r.].
- <https://polskieregiony.pl/wp-content/uploads/2022/07/stanowisko-Komisji-Finansow-zadania-zlecone.pdf> [dostęp 13 kwietnia 2023 r.].
- KUBALSKI G., <https://wartowiedziec.pl/serwis-glowny/felietony/58285-rzadowe-wymuszenie> [dostęp 22 marca 2023 r.].