

STRESZCZENIE

Niniejsza rozprawa przedstawia wielowymiarowo zagadnienie realizacji przez samorząd terytorialny zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Dyskusja na ten temat koncentruje się przede wszystkim wokół powszechnego przekonania o niedoszacowaniu realizacji przez samorząd terytorialny zadań zleconych, zagadnienie to jednak jest dużo bardziej złożone. Wymaga bowiem rozważenia, czy sposób uregulowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i związane z tym konsekwencje, dotyczące w szczególności sposobu finansowania oraz kryteriów i rodzaju sprawowanego nadzoru, mają wpływ na poszanowanie konstytucyjnych zasad leżących u podstaw samorządności i sytuujących miejsce samorządu terytorialnego w systemie organów władzy państwowej, czy „instytucja” zadań zleconych w ogóle umożliwia respektowanie zasady samodzielności, a także zasady adekwatności oraz subsydiarności.

W pierwszym rozdziale pracy przybliżono teorię samorządu terytorialnego, wraz z ideami leżącymi u podstaw jego reaktywacji po 1989 r., a także omówiono obecny sposób uregulowania istoty samorządu oraz instytucji samorządowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz ustawach.

Ukazanie samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnych zasad: decentralizacji władzy publicznej, samodzielności samorządu, w tym jego samodzielności finansowej, zasady subsydiarności, adekwatności, czy osobowości prawnej samorządu oraz domniemania jego właściwości, pozwoliło zarazem na przeanalizowanie poszczególnych instytucji, jak sposób finansowania zadań zleconych samorządowi z budżetu państwa, czy sprawowanie przez państwo nadzoru nad samorządem (zakresu, form i środków nadzoru oraz kontroli). Rozważono temat faktycznej samodzielności samorządu, w tym jego zdolności do decydowania o sposobie realizacji zadań, czy przeznaczeniu środków finansowych na ich realizację, w tym możliwości kreowania własnych źródeł dochodów. Podkreślono rolę samodzielności samorządu, wskazując, że również w obszarze zadań zleconych winien on mieć, w miarę możliwości, prawo do współdecydowania w powyższych sprawach.

Dokonując, w drugim rozdziale pracy, opisu podziału zadań samorządowych na zadania własne i zlecone, szczególną uwagę poświęcono kryteriom tego podziału, jak: kryterium podporządkowania organów oraz odpowiedzialności za realizację zadania, kryterium charakteru zadania, kryterium finansowemu oraz kryterium nadzoru. Przyjrzano się wspólnym cechom i różnicom występującym pomiędzy zadaniami własnymi samorządu oraz zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej i wykazano, że różnice te w świetle obowiązującego prawa nie są wyraźne i jednoznaczne. Istnieją bowiem zadania zlecone

z zakresu administracji rządowej, które wykazują cechy zadań własnych, jak np. lokalny charakter, czy z kolei zadania własne, finansowane w stu procentach z budżetu państwa, a więc w sposób właściwy dla zadań zleconych, co ogranicza zasadę samodzielności finansowej samorządu, w tym jego możliwości w zakresie kreowania własnych źródeł dochodów.

W rozdziale trzecim przedstawiono stronę finansową realizacji zadań zleconych. Z uwagi na fakt, iż finansowanie zadań zleconych odbywa się w formie dotacji celowych, przedstawiono tę formę prawną wydatku z budżetu państwa, wraz z jego cechami charakterystycznymi, takimi jak władczy charakter udzielenia dotacji, czy zdeterminowanie określonym celem. Jednocześnie rozważono, czy istnieje jakaś przestrzeń do swobody regulacji w obszarze zarówno zdefiniowania celu – przeznaczenia środków dotacji, jak też możliwości innej, niż władcza, administracyjnoprawna, formy kształtowania wzajemnych stosunków państwo-samorząd w sferze dotowania zadań. W tym celu przyjrano się cechom i formie prawnej umowy dotacyjnej, w tym w aspekcie uprawnień i obowiązków stron umowy, równorzędności podmiotów oraz zasady swobody umów, a także rodzajowi stosunku prawnego, jaki powstaje w związku z zawarciem umowy dotacyjnej oraz szerzej – w związku z udzieleniem dotacji na zleczone zadanie publiczne w ogóle, wykazując, że ten specyficzny stosunek prawny posiada cechy zarówno stosunku zobowiązaniowego jak i stosunku administracyjnoprawnego, charakteryzującego się relacjami nadrzędności i podległości stron.

Omówione zostały zasady udzielania oraz zwrotu dotacji, określone w ustawie o finansach publicznych, w kontekście publicznego charakteru środków dotacyjnych oraz, z drugiej strony, możliwości regulowania niektórych postanowień w drodze umowy będącej instytucją prawa cywilnego, jak również występujące w związku z tym problemy w stosowaniu obowiązującego prawa.

W rozdziale czwartym omówiono zagadnienia związane z dochodami budżetowymi uzyskiwanymi przez samorząd terytorialny w związku z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zauważono, że, w świetle diskutowanych problemów dotyczących niedoszacowania zadań zleconych z budżetu państwa, należy wziąć pod uwagę także wysokość osiągniętych przez samorząd dochodów w związku z realizacją zadań zleconych, która również wpływa na ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do zadań zleconych zwrócono m.in. uwagę na możliwość wykorzystania tej

części dochodów związanych z realizacją zadań zleconych, która pozostaje w samorządzie, a nie jest odprowadzana do budżetu państwa (jak np. wpływy z opłaty skarbowej – wprost powiązane z ilością załatwianych spraw, czy ustalone przepisami prawa materialnego udziały samorządu w dochodach państwowych, uzyskiwanych w związku z wykonywaniem zadań zleconych, w wysokości od 5 do 25 %, a nawet na poziomie 40-60 % z tytułu realizacji zadań związanych z funduszem alimentacyjnym).

Przedstawiono zagadnienie wzajemnych rozliczeń między budżetem państwa a budżetami samorządowymi w zakresie realizowanych dochodów budżetowych, rozumianych, podobnie jak przepływy dotacyjne, jako wewnętrzne transfery budżetowe. Zwrócono uwagę na terminowość odprowadzania dochodów do budżetu państwa oraz zachowania należnej samorządowi części tych dochodów, które to prawo może być dochodzone na określonych warunkach. Podkreślono przy tym publicznoprawny charakter tego rodzaju dochodów, poparty tezami z orzecznictwa, a także wiążące się z tym konsekwencje stosowania określonych instytucji właściwych dla prawa publicznego oraz właściwości sądów.

Omówiono także przesłanki stosowania ulg w spłacie należności budżetowych z tytułu dochodów związanych z realizacją zadań zleconych.

Rozdział piąty poświęcono instytucji nadzoru, sprawowanego przez określone organy państwowe nad samorządem terytorialnym w ogóle oraz w szczególności nad obszarem realizacji przez niego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Przedstawiono wieloaspektowo pojęcie nadzoru, w tym zaznaczając jeden z jego nieodłącznych elementów, tj. prawo do władczego wkraczania w działalność podmiotu nadzorowanego, co ma wpływ na jego niezależność i samodzielność. Omówiono rodzaje sprawowanego nad samorządem nadzoru przez poszczególne organy państwa: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów, regionalne izby obrachunkowe. W tym kontekście zaznaczono także różnice między nadzorem a kontrolą.

Dokonano analizy kryteriów nadzoru sprawowanego nad samorządem terytorialnym, rozważając zachowanie konstytucyjnej zasady ograniczenia nadzoru jedynie do kryterium legalności a próbami rozszerzenia tego nadzoru również o inne kryteria, jak kryterium celowości, rzetelności i gospodarności. Rozważono, czy stosowanie – do poszczególnych rodzajów kontroli zadań zleconych oraz wykorzystania środków dotacji celowych przekazanych na ich realizację – kryteriów kontroli innych niż kryterium legalności, narusza zasadę sprawowania nadzoru pod kątem jedynie legalności. Stwierdzono, iż w praktyce, często granica między nadzorem, sprawowanym jedynie z punktu widzenia legalności, a

kontrolą, do której ustawy nakazują stosować także inne kryteria, zaciera się, co powoduje nieuzasadnione rozszerzenie stosowanych kryteriów kontroli i nadzoru.

Celem niniejszej rozprawy było dokonanie kompleksowego przeglądu obowiązujących w obszarze zadań zleconych norm prawnych, a także poglądów doktryny i orzecznictwa, aby móc odpowiedzieć na pytanie, czy obecny sposób uregulowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej gwarantuje respektowanie zasad leżących u podstaw funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Na pytanie to należy niestety odpowiedzieć negatywnie. W szczególności wykazano, iż sposób uregulowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej nie pozwala na sformułowanie jasnych i ostrych kryteriów podziału, odróżniających je od zadań własnych samorządu, co niesie za sobą szereg konsekwencji w postaci wywierania wpływu przez państwo za pomocą dostępnych mu, a nie zawsze jasno określonych przez prawo, mechanizmów finansowych i nadzorczych. Powoduje to z kolei naruszenie zasad określających samorząd – jego podmiotowość i miejsce w strukturze systemu organów władzy państwowej, takich jak zasada samodzielności, subsydiarności, czy adekwatności.

Wydaje się zarazem, że wyznaczenie wyraźnej granicy między zadaniami własnymi i zleconymi nie jest do końca możliwe. Należy przychylić się do stanowiska, że jak największa liczba zadań winna być przekazana samorządowi jako zadania własne. Determinuje to jednak następstwa finansowe w postaci samodzielnego pokrywania przez samorząd kosztów tych zadań i obowiązku kreatywnego poszukiwania źródeł ich pokrycia. Obecnie, przy ogromnych kosztach niektórych zadań, zarówno własnych, jak i zleconych, zwłaszcza z obszaru pomocy społecznej, konieczności dofinansowywania z budżetu państwa zadań oświaty, czy niektórych zadań inwestycyjnych j.s.t., nie jest to możliwe.

Finansowanie zadań samorządowych jest zarazem najbardziej wyrazistym kryterium podziału na zadania własne i zlecone, a jednocześnie w całym procesie zlecania zadań, zagadnieniem budzącym najwięcej kontrowersji, z uwagi na (nigdy) nie dość wystarczające nakłady przeznaczane na zadania zlecone, jak i generowanie potrzeby sprawowania ściślejszego nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych.

Reasumując, należy uznać, że sama instytucja zlecania samorządowi zadań z zakresu administracji rządowej nie zagraża samorządności i raczej, w obecnym modelu ustroju państwa jednolitego nie jest możliwe jej wyeliminowanie. Ważnym aspektem jest niezawężanie zakresu stosowania zasad takich jak samodzielność samorządu, czy jego podmiotowość, związana z osobowością prawną i wykonywaniem zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, jedynie do zadań własnych. W przypadku

zadań zleconych, zasady te naturalnie podlegać będą ograniczeniom, nie muszą wszakże być eliminowane. Warunkiem jest, aby reguły wzajemnych relacji państwo-samorząd w tym obszarze były jasno określone i przestrzegane.

SUMMARY

This dissertation discusses the problem of realization by the local self-government tasks delegated by the State. The debate mainly focusses on the too low level of financing delegated tasks, but the problem is much wider and complex. It is necessary to consider or the way of law regulation of the delegated tasks and the consequences connected with them influence the respect of constitutional principles, which are fundamental for the local self-government's entity. These principles may be especially limited by the institutions of supervision and control as well as the specific way of financing this kind of tasks, which are made by central government and central budget. It is important to answer the question: do the delegation tasks violate the local self-government's principles of self-reliance, adequacy or subsidiarity.

This work presents the issue of delegated tasks being realized by the local self-government interdisciplinary. The first chapter describing the definition and the substance of local self-government and its history since 1989 in Poland, when local authority has been reactivated. It presents the way of regulation the institution of local self-government in the Constitution of the Republic of Poland, the European Charter of Local Self-Government and laws.

The constitutional principles like: decentralization of public authority, the principle of self-reliance including financial self-reliance, subsidiarity, adequacy, legal personality of local self-government unit or presumption of the authority of local self-government were under discussion. This allowed to analyse particular institutions have been implemented to local self-government, like, especially: the way of financing local self-government tasks, supervision and control (measures, scope and form), the scope of self-reliance and ability of local authorities to decide about exercising and resources required for their fulfilment in those own ways. It is the most important related to the own tasks of local self-government, but also where powers are delegated to them by a central authority, local authorities shall, insofar as possible, be allowed discretion in adapting their exercise to local conditions.

The second chapter is devoted to the subject of public tasks realized by the local self-government and dividing them on the own tasks of local self-government and tasks of central

authority delegated to local authorities. There were presented the similarities and differences of these two kind of public tasks. Described the criteria's of this division like: the criterion of subordination of public bodies and responsibility for the implementation of the task; the criterion of the character of the task; the financial criterion; the criterion of the supervision. This analyse allowed to formulation conclusions about not clearly dividing line between two kind of tasks nor being clearly defined in legislation. There are, for instance, the own tasks of local self-government which are financing from central budget in 100%, which determines specific way and scope of supervision and financial control by the central government bodies. It also limits the local self-government's ability of create their own sources of incomes and its autonomy in this area. On the other hand, some of the delegated tasks have features inherent of local self-government's own tasks, like their local character (in spite of being part of the State's policy).

In the third chapter described the financial side of delegated tasks. There was presented the form of central budget's transfer like a specific grant, its definition and features, like, especially, being earmarked for the financing of specific, precise determined projects and tasks. Considered the role, scope, forms of application and legal character of subsidy contract and presented legal issues in connection to the relation between the State and the beneficiaries of earmarked subsidies for the realisation of public duty, especially the relation between the State and the local government's bodies, as well as the purpose and the role of the subsidy contract in such relations. There was analysed legal relationship between the State and the local self-government which is arises as a result of transfer the public tasks as well as the financial resources for their executing, in general as well as a result of the subsidy contract. It was concluded that this is not an ordinary legal relationship, because it demonstrates the features of a civil-law relationship but also some elements of the supremacy and inferiority of the parties.

The provisions of the Public Finance Act referring to the conditions of allocating and reimbursement of the subsidy and, on the other hand, the right to regulate some of the rules in a contract as an institution of private law were being discussed in the context of the public character of the funds from subsidies. Additionally, common problems with the application of the provisions of the law were being reviewed in the above-mentioned context.

The fourth chapter presents the problem of incomes connected with delegated tasks realized by the local self-government.

It is very important to take into consideration that also this source of local self-government's incomes, connected with delegated tasks, has influence on the whole level of local incomes. It is often missed when talking about the level of grants, subsidy, from the central budget dedicated delegated tasks' execution, whereas some of these incomes, for instance a stamp duty, precisely depends on number of cases dealt with in the area of delegated tasks. Another type of local self-government's income related to executing of delegated tasks is the percentage share in the revenue of the state budget (it is from 5% to 25 % or even 40-60 % in the case of income from the alimony fund). Its amount also affects the overall level of local government revenues.

Matters related to receivables between units of the public finance's sector (public /government/ administration authorities which represent State Treasury as well as local self-government units) including income's area and also public grant's area are considered as internal budget transfers. It has a number of consequences in applying law, especially the Act of Public Finances and the Tax Statute, as well as the regulations of civil law, in spite of the local authority's legal entity, its legal protection and the possibility of pursuing legal claims. In this chapter there were presented the problems with timely charging by the local authority's their own part of government's incomes.

In this chapter described also the issue of granting relief in the payment of budgetary dues.

The fifth chapter is devoted the institution of supervision over local self-government, including in particular supervision over delegated tasks. Described the competences of the state authorities entitled to supervision and control, which are mentioned in the Constitution, like: the Prime Minister, voivod and Regional Chamber of Accounts. Considering that any administrative supervision of the local authorities' activity shall be only exercised according to such procedures and in such cases as are provided for by the Constitution and laws, as well as its aim shall only ensures compliance with the law and with constitutional principles, the analyse of law regulations has been done, if they respect it. It is also important to pay attention to the associated consequences for self-reliance and the extent to which local authorities are subject to control and supervision of the central government. The difference between the terms: supervision and control is marked because of their different criteria specified in laws. While the supervisions over the local self-government has only one criterion – it is legality, despite the fact that supervision refers to local self-government's own tasks or delegated ones, control may be exercised with regard to: legality, economy, expediency and reliability in respect to tasks the execution of which is delegated to local

authorities. Taking this into account, it is noted that, in practice, the boundary between supervision and control is often blurred and it causes unauthorized extension of supervision criteria.

The aim of this dissertation was to perform a comprehensive review of the legal norms in force in the area of local self-government's tasks, as well as views of doctrine and jurisdiction on the whole process of delegated tasks to answer the question whether the current way of regulating this area guarantees respect for the principles that underlie the functioning of local government.

Unfortunately, this question should be answered negatively. In particular, it was shown that the legal regulations of realization by the local self-government tasks delegated by the State does not allow for the formulation of clear and strict criteria for the division, distinguishing them from the self-government's own tasks, which entails a number of consequences, not always clearly defined by law, in the form of financial and supervisory mechanisms. This in turn causes a violation of the rules defining the local government's entity and its place in the structure of the state authorities, such as the principle of self-reliance, subsidiarity or adequacy.

At the same time, it seems that setting a clear boundary between own and delegated tasks is not entirely possible. It should be accepted that the largest number of tasks should be transferred to the local government as its own tasks. This, however, determines the financial consequences in the form of local government's self-reliance in terms of covering the costs of these tasks and the obligation to creatively search for the sources of their coverage. At present, with the huge costs of some tasks, both own and delegated, especially in the area of social assistance, the need to co-finance tasks of the education and certain investment tasks from the state budget, this is not possible.

Financing self-government tasks is also the most explicit criterion for division into own and delegated tasks, as well as the most controversial issue, due to (never) insufficient expenditures allocated for delegated tasks, as well as generating the need to exercise closer supervision over the use of public funds. Summing up, it should be recognized that the institution of delegation tasks from the area of central government to local self-government, in itself, does not threaten self-governance and rather, in the current model of the state authority, it is not possible to eliminate it.

Very important aspect is not to limit of application of principles such as self-reliance of local government, or its subjectivity, related to legal personality and performing public tasks on its own behalf and on its own responsibility, only to its own tasks. In the case of

delegated tasks, these rules will naturally be limited, but they should not be eliminated. The condition is that the rules of mutual state-local government relations in this area are clearly defined and respected.