

*Magdalena Małeczka-Łyszczek*

Katedra Prawa Publicznego

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego

## Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zdefiniowanie pojęcia zadania publicznego oraz wskazanie możliwych podziałów i modeli rozkładu zadań. Ponieważ współcześnie ustrój administracji publicznej kształtują zasady subsydiarności i decentralizacji, uwagę poświęcono przede wszystkim zadaniom publicznym wykonywanym na poziomie poszczególnych struktur samorządu terytorialnego. W rozważaniach odwołano się do literatury przedmiotu, obowiązujących regulacji prawnych (zarówno na gruncie konstytucyjnym, jak i ustawodawstwa zwykłego) oraz orzecznictwa dotyczącego analizowanej problematyki.

**Słowa kluczowe:** zadanie publiczne, samorząd terytorialny, zadanie własne, zadanie zleczone.

## 1. Wprowadzenie

Problematyka mieszcząca się w zakresie prawa administracyjnego jest niezwykle szeroka i dotyczy rozmaitych dziedzin życia. W rozbudowanej terminologii i aparaturze pojęciowej wskazać można jednak terminy absolutnie kluczowe. Do owych pojęć, stanowiących kanon dla nauki prawa administracyjnego (czy też ujmując jeszcze szerzej – prawa publicznego), jak i nauki administracji, należy

niewątpliwie pojęcie zadania publicznego. Funkcjonowanie struktur administracji publicznej różnych szczebli w sposób nierozzerwalny związane jest z wykonywaniem nałożonych na nią zadań publicznych. Można zauważyć, że coraz większego znaczenia praktycznego nabierają kwestie związane ze współadministrowaniem – w proces wykonywania zadań publicznych włączeni zostają stojący poza strukturami administracji publicznej interesariusze, partycypujący w ramach struktury sieciowej. Toczą się dyskusje o efektywności w zakresie wykonywania zadań publicznych, o odpowiedzialności za ich wykonywanie, tworzone są budżety zadaniowe. Dokonując analizy z punktu widzenia zarządzania publicznego, bada się skuteczność i efektywność realizacji zadań poszczególnych jednostek.

Zadanie publiczne jest pojęciem, które ewoluuje wskutek zachodzących przemian cywilizacyjnych podobnie jak samo pojęcie administracji. Należy zatem podjąć rozważania dotyczące tego, jak współcześnie rozumiany jest termin „zadanie publiczne” oraz jakie są możliwe podziały i modele rozkładu zadań.

Ponieważ współcześnie ustrój administracji publicznej kształtują zasady subsydiarności i decentralizacji, uwaga skupiona zostanie przede wszystkim na zadaniach publicznych wykonywanych na poziomie poszczególnych struktur samorządu terytorialnego, gdyż – jak to *expressis verbis* ujmuje nasza Konstytucja – to właśnie samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych.

## 2. Pojęcie zadania publicznego

Ponieważ nie ma definicji normatywnej określającej, co ustawodawca rozumie pod pojęciem zadania publicznego, konieczne staje się odwołanie do poglądów doktryny i orzecznictwa.

W okresie poprzedzającym reaktywowanie struktur samorządu terytorialnego zauważalna była tendencja do posługiwania się określeniami „publiczne” i „państwowe” jako synonimami. Dopiero przemiany ustrojowe i związane z nimi przekształcenia porządku prawnego spowodowały zmianę tego stanu rzeczy. Wynikało to z przywrócenia struktur samorządu terytorialnego. Chociaż dotyczyło tylko szczebla gminnego, pozwoliło na zróżnicowanie jednolitej dotąd grupy zadań. Dlatego też podjęte przed tym okresem próby zdefiniowania zadań administracji państwowej obecnie odczytalibyśmy jako próby zdefiniowania zadań administracji publicznej. Szczegółowe zestawienie i omówienie poglądów teoretyków prawa do 2000 r. prezentuje L. Zacharko. Sama autorka, próbując uchwycić istotę zadania publicznego, przyjęła, że oznacza ono obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji [Zacharko 2000, s. 13–17]. Niewątpliwie każda z definicji umożliwi pogłębienie analizowanej problematyki, ale nie pozwoli tak naprawdę na ujęcie jej w sposób wyczerpujący

i uniwersalny. Wydaje się, że taki stan rzeczy jest nieunikniony, jeśli spojrzymy na dynamikę opisywanego pojęcia. Jest ono względne zarówno w czasie, jak i w przestrzeni, gdyż w pewnych krajach i w pewnym czasie określone działania władzy publicznej będą kwalifikowane jako uprawnione zadania publiczne, zaś w innym miejscu lub czasie te same działania nie będą miały tego przymiotu [Izdebski 2011, s. 148]. Kompletność rozważań związanych z zadaniami publicznymi wymaga zatem osadzenia ich w kontekście prawnym i politycznym z uwzględnieniem wartości istotnych z punktu widzenia funkcjonowania konkretnego społeczeństwa. Jak zauważa M. Stahl [2011, s. 35], na treść i zakres tychże zadań mają wpływ procesy globalizacji, rozwój cywilizacyjny, dostosowywanie do prawa unijnego, ale również prywatyzacja i komercjalizacja. Dodatkowo pojęcie zadania publicznego dookreśla się również w zetknięciu z pojęciem dobra wspólnego (interesu publicznego), gdyż zadania publiczne są kształtowane na podstawie przyjmowanej i realizowanej wizji interesu publicznego i mają prowadzić do jego osiągnięcia. Jest to zatem jedno z tych dynamicznych, ewoluujących pojęć, które tak długo nie nastroczają trudności w posługiwaniu się nimi, jak długo nie próbujemy ujmować ich w ramy definicyjne.

Istnieje bogata literatura przedmiotu w zakresie poruszanych zagadnień (zestawienie poglądów przedstawicieli nauki niemieckiej i polskiej zob. [Stasikowski 2009, s. 5–27]). Szczególnie warte przytoczenia jest stanowisko S. Biernata, który rozpatrując opisywaną problematykę w powiązaniu z zagadnieniami dotyczącymi prywatyzacji, stwierdził (już w 1994 r.), że podstawowym kryterium uznania konkretnego zadania za zadanie publiczne powinno być ponoszenie odpowiedzialności za jego realizację przez administrację publiczną (czy to na szczeblu rządowym, czy samorządowym), nawet jeśli wykonawca sytuuje się poza strukturami administracji. Autor podkreślił, że przekazanie wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym nie powoduje, że przestają one być ujmowane w kategorii zadań publicznych [Biernat 1994, s. 25–34]. Ujęcie to nadal zachowuje swoją aktualność, mało tego nabiera coraz większego znaczenia, jeśli spojrzeć na zwiększającą się grupę podmiotów niepublicznych, które stają się wykonawcami czy też współwykonawcami zadań publicznych. Wykonywanie zadania publicznego przez podmiot prawa prywatnego (np. w oparciu o zawartą umowę) nie powoduje, że samo zadanie przestaje mieć charakter publiczny, jak również nie oznacza przejścia podmiotu wykonującego zadanie do sektora podmiotów prawa publicznego (zob. Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 lipca 2012 r. III SK 44/2011 LexPolonica nr 4305684). Pragnąc przybliżyć analizowane zagadnienia na podstawie orzecznictwa, należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny przyjął, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, gdyż wszystkie one służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych (uchwały TK z dnia 14 września 1994 r., W.5/94 OTK 1994/II poz. 44

oraz z dnia 27 września 1994 r., W. 10/93 OTK 1994/II poz. 46). Podobnie uznał Sąd Najwyższy, stwierdzając, że w istocie cała działalność komunalna wykonywana w formach publicznoprawnych ma na celu wykonywanie zadań publicznych, a tym samym należy do zakresu administracji publicznej (Postanowienie SN z dnia 26 września 1996 r., III ARN 45/96 OSNAPiUS 1997/8 poz. 125).

Ogólnie rzecz biorąc, przyporządkowanie zadań i umożliwiających ich wykonywanie kompetencji – administracji rządowej bądź samorządowej – kształtowało się historycznie, lecz w żadnym z wysoko rozwiniętych państw nie doszło do całkowitego wyeliminowania którejs z tych struktur i przyznanych im uprawnień [Boć 2007, s. 188–189]. Zasadniczą kwestią staje się więc rozłożenie tychże zadań pomiędzy odpowiednie organy. Oczywiście obserwując dokonującą się zmianę pozycji państwa, zauważyć można ilościowy przyrost zadań, których zaspokojenia domagają się obywatele i tendencję do oddawania ich wykonania wspólnocie bliższej osobie ludzkiej, czyli tej, która ma większe szanse rozwiązania ich przez partycypację i w sposób zgodny z oczekiwaniami samych zainteresowanych. Wiąże się z tym w sposób bezpośredni wzrost znaczenia organów administracji samorządowej i zakresu przyznanych im kompetencji. Niemniej jednak nie ma uniwersalnych kryteriów rozdziału zakresu działania administracji rządowej i samorządowej, gdyż przyjmowane kryteria tworzone są w konkretnych warunkach i w odniesieniu do określonych celów. W rezultacie w literaturze przedmiotu pojawił się pogląd, że stosunek między sferami administracji rządowej i samorządowej powinien być ujmowany jako problem administracyjno-polityczny, a nie problem wyłącznie natury prawnej. Przyjmując powyższe założenia, należy zauważyć, że możliwe jest jedynie wskazanie kierunkowe, rozumiane jako postulat określenia rodzaju spraw, które z istoty swojej powinny pozostawać we właściwości organów administracji rządowej lub samorządowej, nie ma natomiast możliwości wyczerpującego określenia ich katalogu [Niewiadomski 2011b, s. 132–133].

### **3. Problematyka zadań publicznych w regulacjach konstytucyjnych**

Konstytucja pozwala na dokonanie dwóch zasadniczych podziałów w ramach zadań publicznych. Po pierwsze, wyróżnia sprawy polityki państwa, które stanowią grupę zadań publicznych dotyczących kwestii o charakterze ogólnopaństwowym. W zakresie ich wykonywania domniemanie co do ich podjęcia, jak również odpowiedzialności za nie przysługuje Radzie Ministrów kierującej administracją rządową. Stąd sfera kompetencyjna Rady Ministrów jawi się jako niezwykle istotna, skoro to na niej spoczywa główny ciężar wykonywania i nadawania kierunku władzy wykonawczej. Takie ujęcie oznacza, że (w tym zakresie)

zadania innych organów państwowych powinny być dokładnie określone z uwagi na fakt, że wszelkie niejasności kompetencyjne należy rozstrzygać na rzecz Rady Ministrów. Niemniej jednak podkreślić należy, że domniemanie to nie ma zastosowania do rozdziału kompetencji związanych z zarządzaniem sprawami lokalnymi, w odniesieniu do którego właściwe są organy samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, z uwzględnieniem podstawowego charakteru gminy (więcej na ten temat w dalszej części artykułu). Zadania przynależące do spraw polityki państwa określić można jako strategiczne ze względu na ich wymiar ogólnospołeczny (dlatego nie mogą one przynależeć do grupy wykonywanych na poziomie samorządu). Biorąc pod uwagę podejmowane na gruncie literatury przedmiotu próby doprecyzowania owego zakresu, wskazać można kluczowe działania Rady Ministrów związane z art. 146 Konstytucji:

- 1) kierowanie administracją rządową,
- 2) kierowanie wykonywaniem budżetu państwa,
- 3) zapewnienie wykonywania ustaw,
- 4) zapewnienie bezpieczeństwa państwa zarówno w jego wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, z czym łączy się problematyka związana z obronnością kraju,
- 5) zawieranie i wypowiedanie umów międzynarodowych, bądź szerzej: działanie w dziedzinie stosunków międzynarodowych [Garlicki 2012, s. 298–299].

Zgadzam się ze stanowiskiem zakładającym, że wyliczenie zawarte w ramach art. 146 Konstytucji potraktować należy tylko jako przykładowe dla realizacji polityki państwa z uwagi chociażby na fakt, że takie kwestie, jak: zapewnianie rozwoju gospodarczego państwa, podnoszenie świadomości obywateli czy też ulepszanie systemu łączności i transportu, są niewątpliwie sprawami, które określać się winno mianem spraw polityki państwa (jakkolwiek pominięte zostały na gruncie przywołanej regulacji) [Sarnecki 2002, s. 205].

Druga grupa zadań publicznych, którą można wskazać na podstawie regulacji Konstytucji RP, związana jest zadaniami wykonywanymi na poziomie struktur samorządu terytorialnego. Administracja samorządowa jawi się bowiem jako znacznie efektywniejsza w wykonywaniu zadań związanych z jak najlepszym rozpoznaniem potrzeb, interesów poszczególnych wspólnot lokalnych i regionalnych. W grupie tej mieszczą się zadania, których realizacja związana jest ściśle z potrzebami mieszkańców danego terenu, a tym samym wymaga jak najszerszego uwzględnienia i wyartykułowania interesu reprezentowanego przez daną wspólnotę mieszkańców. Analizując regulacje ustawy zasadniczej, wskazać możemy, po pierwsze, zasadę wykonywania zadań publicznych przysługujących samorządowi w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto samorząd terytorialny wskazany został jako uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej, a co szczególnie istotne – przysługująca mu w ramach ustaw część zadań publicznych ma

stanowią istotną część zadań publicznych *in genere*. W rezultacie skonstatować możemy, że zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej przestało być domeną państwa (na szczeblu centralnym), ale zgodnie z zasadą decentralizacji przeszło w ręce wspólnot samorządowych. Konstytucja podkreśla również, że zdolność do wykonywania zadań publicznych musi być zagwarantowana także w ramach regulacji kształtujących podział terytorialny kraju. Dalsze zagadnienia związane z zadaniami publicznymi wspólnot samorządowych rozwinięte zostały w ramach regulacji rozdziału VII Konstytucji poświęconego zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem tego rodzaju samorządu w Polsce.

W odniesieniu do spraw dotyczących wspólnot samorządowych różnych szczebli regulacje dokonane przez ustrojodawcę ująć można następująco. Punkt wyjścia stanowią regulacje art. 163 Konstytucji, na podstawie którego domniemujemy, że władnymi do wykonywania zadań publicznych związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego (i tym samym nieprzynależnych do spraw polityki państwa) są jednostki samorządu terytorialnego. Wyjątkowo możemy mieć do czynienia z przypadkiem zastrzeżenia tych zadań przez Konstytucję lub ustawy na rzecz innych władz publicznych. Zasadę domniemania właściwości na rzecz samorządu terytorialnego należy traktować jako podkreślenie jego kluczowej roli, zaakcentowanie znaczenia, jakie ustawodawca przypisuje temu samorządowi – postrzeganemu jako współuczestnik kształtowania struktur demokratycznego państwa prawnego. Kolejny stopień uszczegółowienia wymaga sięgnięcia do samej struktury samorządu terytorialnego jako złożonego z samorządu lokalnego (współtworzonego przez gminę z powiatem) i regionalnego (szczebel samorządu województwa). Zgodnie z zasadą subsydiarności naturalnym dążeniem powinno być lokowanie zadań i kompetencji jak najbliżej jednostki ludzkiej. Dlatego art. 164 Konstytucji uznać należy za rozwinięcie zasady pomocniczości, skoro na jego podstawie („Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”) domniemujemy, że jednostką władną do jak najszerzego podejmowania zadań publicznych w obrębie struktur samorządu terytorialnego jest właśnie jednostka podstawowa. W oparciu o dalsze regulacje (art. 166 Konstytucji) dokonać możemy bardziej szczegółowego podziału w ramach drugiej ze wskazanych powyżej grup (zadania związane z funkcjonowaniem wspólnot samorządowych) na zadania własne i zlecone.

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeśli natomiast wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, na podstawie ustawy można zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, które określimy mianem zleconych. Tryb przekazywania tego typu zadań i sposób ich wykonywania określają ustawy szczególne. To bardzo ogólne rozróżnienie wprowadzone z Konstytucji można rozwinąć przez wskazanie,

że w przypadku gdy dane zadanie powinno być wykonane na obszarze całego kraju i to wedle jednolitych reguł, w sposób zestandaryzowany i w trybie sformalizowanym, określimy je mianem zleconego. Jeśli natomiast dane zadanie nie musi być wykonane wedle powyższych zasad, będzie to zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego [Jaworska-Dębska 2013, s. 415]. Można również przywołać kryterium podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie zadania, co będzie oznaczało, że w przypadku zadania własnego odpowiedzialność za jego wykonanie będzie ponosiła jednostka samorządu terytorialnego, a w przypadku zadania zleconego – administracja rządowa. Co więcej, istotny jest tutaj również sposób finansowania: zadanie własne jest finansowane ze środków gminy, zaś zadanie zlecone jest finansowane ze środków administracji rządowej. Ponadto co do zadań własnych obowiązuje klauzula domniemania właściwości, a co do zadań zleconych – upoważnienie (zawarte w ustawie lub porozumieniu). Warto również zwrócić uwagę, że zadania własne przekazywane są zgodnie z zasadą decentralizacji, zaś zlecone – dekoncentracji ([Ura 2012, s. 197–198], zob. również Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 21 listopada 2003 r., II CK 267/2002 LexPolonica nr 3049745). Biorąc pod uwagę aspekt praktyczny analizowanego zagadnienia, należy mieć świadomość, że przywołane kryteria budzą zastrzeżenia. Samo stwierdzenie, że np. do zadań własnych gminy należą sprawy o znaczeniu lokalnym, nie wyjaśnia nam, jakiego rodzaju zadania faktycznie mają taki charakter. Jeśli uwzględnić kryterium finansowania, a jednocześnie subwencjonowanie gmin przez władze rządowe, również i to – wydawałoby się – najbardziej oczywiste kryterium, może być niewystarczające [Niewiadomski 2011a, s. 137]. Tym samym pozostaje nam ustalanie na podstawie konkretnych przepisów prawa materialnego, z jakiego rodzaju zadaniem mamy w danym przypadku do czynienia.

## 4. Zadania gminy

### 4.1. Sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym

Jak to ujął Sąd Najwyższy, gminy jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie do realizacji zadań publicznych, a w sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych (Postanowienie SN z dnia 24 września 1997 r. III RN 41/97 OSNAPiUS 1998/6 poz. 171). Zgodnie z art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594 ze zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, a jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tychże sprawach należy również do samej gminy. Regulacja niniejsza rozwija zatem i uszczegóławia omówione już regulacje Konstytucji, statuujące

domniemanie właściwości gminy, jak również podkreślające podstawowy charakter tej właśnie jednostki samorządu terytorialnego. Oczywiście pojęcie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym jest trudne do sprecyzowania, chociażby z uwagi na swoją historyczną zmienność. Próbę wyjaśnienia tego terminu podejmuje B. Dolnicki, zauważając, że sprawy/zadania lokalne to takie, które są zakończone we wspólnocie terenowej bądź też mają z nią specyficzny związek i mogą być przez tę wspólnotę wykonywane samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Zadania lokalne będą zatem związane z terenem i mieszkańcami jednej korporacji terenowej, której obszar nie jest podzielony pomiędzy niższe szczeble, dalsze korporacje terenowe. Natomiast zadania ponadlokalne to zadania wykonywane przez korporacje samorządowe, utworzone ze wspólnot lokalnych [Dolnicki 2012, s. 274–275]. Tym samym w obrębie zadań wykonywanych na poziomie samorządu lokalnego (współtworzonego przez gminę wraz z powiatem) możemy dokonać kolejnego podziału na zadania lokalne i ponadlokalne.

Niewątpliwie odróżnić należy samo pojęcie zakresu działania od pojęcia zadania publicznego. Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje nam tylko ogólny zakres działania (obszar, domenę) samorządu gminnego. Natomiast konkretne zadanie można wyprowadzić już na poziomie regulacji ustaw szczegółowych, dotyczących wyodrębnionego zakresu. Przykładowo Sąd Najwyższy stwierdził, że znaczenie art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym sprowadza się do wprowadzenia na rzecz gminy domniemania zakresu działania w sprawie zadań publicznych mających charakter lokalny oraz domniemania kompetencji, czyli domniemania stosowania atrybutów władztwa administracyjnego na rzecz gminy w określonym w ustawie zakresie działania. Natomiast z art. 6 ust. 1 w żadnym wypadku nie wynika uprawnienie do posługiwania się atrybutami władczymi, wynika tylko i wyłącznie sam zakres działania (Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CK 376/2004, LexPolonica nr 377636).

#### **4.2. Zadania własne gminy**

Zadania własne wykonywane są przez gminę w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co wiąże się z przywoływaną już zasadą samodzielności gminy. Podkreślając znaczenie owej zasady, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i chronionej samodzielności” (Uchwała TK z dnia 5 października 1994 r., W. 1/94, OTK 1994 /2/46). Dodatkowo zadania własne dzieli się na obowiązkowe (gmina winna jest obligatoryjnie je wykonać) i nieobowiązkowe (uzależnione od faktycznych potrzeb i możliwości finanso-



wych konkretnej jednostki samorządu lokalnego). Stwierdzić można, że zasada samodzielności gminy podlega ograniczeniu, skoro gmina nie może się uchylić od wykonania zadań o charakterze obligatoryjnym. Paradoksalnie ograniczenie to jest korzystne z punktu widzenia mieszkańca konkretnej gminy, gdyż wprowadzenie kategorii zadań obowiązkowych pozwala na uniezależnienie zaspokojenia potrzeb publicznych od swobodnej oceny organów gminy. W rezultacie powoduje, że powyższą konstrukcję można uznać za tworzącą gwarancję prawnej równości ludzi wobec prawa i dążenia do równego dostępu do świadczeń w skali całego państwa [Boć 2007, s. 190]. Wykonanie zadań obowiązkowych, jak i nieobowiązkowych finansowane jest z własnych środków samorządu gminnego.

Przykładowe zestawienie zadań własnych gminy zawarte zostało w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym należy do nich ogólnie zaliczyć zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Jako egzemplifikację tego typu zadań ustawodawca wskazuje sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, działalności w zakresie telekomunikacji czy też lokalnego transportu zbiorowego. Ponadto w ramach niniejszej regulacji przywołano zadania z obszaru ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, jak również gminnego budownictwa mieszkaniowego. Wyliczenie jest oczywiście znacznie bardziej rozbudowane, jednakże nawet tak wybiórcze jego przedstawienie wskazuje na rozbudowany zakres zadań publicznych wykonywanych na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. To, które spośród powyższych zadań uzyskają przymiot zadania obowiązkowego, a które nie, pozostawiono do uznania ustawodawcy. Przykładowo zadania własne wykonywane na szczeblu gminy obejmują zadania z zakresu pomocy społecznej. Jeśli chodzi o regulacje Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2013, poz. 182 ze zm.) jej zakresem przedmiotowym objęte zostało m.in. określenie zadań w zakresie pomocy społecznej. Szczegółowo problematykę tę rozwija rozdział II zatytułowany właśnie „Zadania pomocy społecznej”. Na podstawie regulacji art. 16 możemy ogólnie stwierdzić, że obowiązek zapewnienia realizacji takich zadań spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego (oraz na organach administracji rządowej) w zakresie ustalonym ustawą. Ponadto mając na uwadze specjalną rolę samorządu lokalnego w tym obszarze, gmina i powiat nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych. Szczególnie istotny jest kolejny

z artykułów niniejszej ustawy, gdyż wskazuje, które spośród zadań ustawodawca określa mianem zadań własnych obowiązkowych (np. udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym, przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych), a które mianem zadania nieobowiązkowego (np. przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze czy też prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki). Podobne przyporządkowanie do puli zadań o charakterze obowiązkowym lub nieobowiązkowym można przeprowadzić na gruncie innych ustaw szczegółowych regulujących kwestie objęte zakresem zadań gminy. Jak zatem widać, art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pozwala na ustalenie katalogu dziedzin zaliczanych do zadań własnych gminy. Następnie zadania te określone i dzielone są przez ustawodawcę zwykłego, który ma legitymację co do powierzania i klasyfikowania zadań samorządu. Dlatego TK uznał, że możliwe jest jedynie wyprowadzenie ogólnej dyrektywy pod adresem ustawodawcy, aby powierzał samorządowi jako własne zadania, które mają charakter publiczny, wiążą się z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców gminy, mogą być realizowane w ramach właściwości miejscowej danej jednostki (Orzeczenie TK z 23 października 1995 r., K.4/95, OTK 1995/2/11).

### **4.3. Zadania zlecone na szczeblu gminy**

Drugą grupę zadań tworzą zadania zlecone. Zadania te nakładane są na gminy przez odpowiednie przepisy ustaw i obejmują:

- 1) zadania administracji rządowej, co powoduje pewien dualizm charakteru gminy – jako wspólnoty samorządowej (w ujęciu ustrojowym), ale również jako podmiotu administracji rządowej (w ujęciu funkcjonalnym),
- 2) zadania związane z wyborami powszechnymi (do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego), np. prowadzenie rejestru wyborców,
- 3) zadania związane z referendum.

Jeśli mamy na myśli nałożony ustawowo obowiązek wykonania zadania w imieniu organu administracji rządowej po zapewnieniu środków finansowych na ten cel, zadanie takie określamy mianem poruczonego. Niemniej jednak gmina ma możliwość wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej również przez zawarcie stosownego porozumienia w tym zakresie. W takim przypadku mamy na uwadze dobrowolność po stronie gminy co do podjęcia się wykonania konkretnego zadania z zakresu administracji rządowej. Zadanie takie określa się mianem powierzonego.

## 5. Zadania samorządu powiatu

Problematyki zadań powiatu nie sposób omawiać w oderwaniu od problematyki zadań gminy. Szczególne znaczenie mają tutaj dwie kwestie. Po pierwsze, zadania powiatu są określone ustawami. Wymóg wyraźnego wskazania zadań powiatu w ustawie przez enumeratywne ich wyliczenie wynika właśnie z omówionego już w poprzednim punkcie domniemania kompetencji na rzecz gminy. Co istotne, stosunki między gminą a powiatem oparte zostały na zasadzie komplementarności, a nie konkurencyjności czy też podporządkowania [Izdebski i Kulesza 2004, s. 252]. Jak podkreśla sam ustawodawca (art. 4 ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym), zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin.

Kolejnym wyznacznikiem uznania konkretnego zadania publicznego za zadanie przynależne do szczebla powiatowego staje się jego charakter ponadgminny. Oznacza to, że powiat zajmuje się problematyką związaną z ponadpodstawową (ponadgminną) infrastrukturą techniczną bądź społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym na obszarze przekraczającym obszar gminy czy też ładem przestrzennym, tyle że w wymiarze ponadgminnym.

Należy również zauważyć, że pomimo braku wyraźnego przywołania w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595 ze zm.) terminów „zadania własne” i „zadania zlecone” wyróżnienie ich wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Wynika to z brzmienia analizowanego już art. 166 Konstytucji, który odnosi się przecież do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, a zatem również do szczebla samorządu powiatu. Odwołanie do podziału zadań na własne i zlecone znaleźć można również na gruncie ustaw szczególnych, czego dobrym przykładem jest przywoływana już ustawa o pomocy społecznej. Sięgając do regulacji art. 4 ust. 2 ustawy powiatowej, wskazać można również zadania związane z funkcjonowaniem powiatowych służb, inspekcji i straży. Ze względu na swoją specyfikę sprawiają one trudności przy próbie zaklasyfikowania ich do konstytucyjnie wskazanej grupy zadań własnych lub zleconych. Z drugiej jednak strony z uwagi na brak jakiejś innej, dodatkowej kategorii na poziomie ustawy zasadniczej należy podjąć próbę zaklasyfikowania w obrębie którejś z powyższych grup. Przed reformą administracyjną zadania te mieściły się w kompetencji kierowników rejonowych urzędów administracji rządowej. W obecnym stanie prawnym zadanie powiatu w tym zakresie sprowadza się do zapewnienia podmiotom wymienionym w art. 4 ust. 2 wykonywania określonych ustawami zadań i kompetencji. Należy zgodzić się z J. Zimmermannem, że nie sposób zaklasyfikować ich do grupy zadań własnych. Są to przecież zadania ze sfery administracji rządowej, nie zaś zadania wspólnoty samorządowej na szczeblu powiatu [Zimmermann 2012, s. 216]. W tej sytuacji, mając na uwadze poszanowanie podziału konstytucyjnego, przyjąć trzeba, że ich

wykonanie wynika z uzasadnionych potrzeb państwa i należą one do grupy zadań zleconych w drodze ustawy (tj. stosownych zapisów przywołanego artykułu ustawy o samorządzie powiatu).

W przypadku tego szczebla samorządu terytorialnego możliwe jest również przejmowanie zadań na podstawie zawieranych porozumień. Powiat ma możliwość przejścia zadania z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 1 ustawy powiatowej). Ponadto mając na uwadze współdziałanie wewnątrz struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego, może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium podejmującego współdziałanie powiatu.

## **6. Zadania samorządu województwa**

Jak stwierdzono wcześniej, zadania realizowane na poziomie gminy i powiatu to takie, których bezpośrednim adresatem i typowym konsumentem jest mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej. Polegają one na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, tj. takich, których oczekuje każdy mieszkaniec konkretnej jednostki samorządowej. Natomiast w odniesieniu do szczebla regionalnego szczególną rolę odgrywa nastawienie na działanie promocyjne i organizatorskie. Samorząd na poziomie gminy czy też powiatu nastawiony jest przede wszystkim na realizację zadań ze sfery administracji świadczącej, natomiast w odniesieniu do samorządu województwa główny nacisk położony został na koordynowanie oraz dynamizowanie zjawisk o charakterze gospodarczym i społecznym. Innymi słowy, funkcja samorządu województwa określona może być jako ukierunkowana na rozwój cywilizacyjny i ekonomiczny, z przewagą działania kontraktualnego i negocjacyjnego [Stec 1998, s. 12]. Odwołując się do regulacji Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013, poz. 596 ze zm.), zauważyć należy, że zadania samorządu województwa (tak jak miało to miejsce w odniesieniu do zadań powiatu) powinny szczegółowo wynikać z regulacji ustawowych. Ponadto zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy.

Pamiętać należy, że województwo to nie tylko regionalna wspólnota samorządowa, ale również największa jednostka zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Dlatego obszar województwa służy wykonywaniu zadań zarówno dla celów administracji samorządowej, jak i administracji rządowej. Właśnie ze względu na możliwy styk w wykonywaniu zadań przez organy samorządu województwa i organy administracji rządowej ustawodawca statuuje zasadę domniemania wykonywania zadań publicznych o charakterze wojewódzkim w zakresie działań

samorządu województwa. Wyłączenie zasady dotyczyć będzie sytuacji ustawowego zastrzeżenia tychże zadań do kompetencji organów administracji rządowej.

Biorąc pod uwagę możliwości współdziałania województw, wskazać należy, że może dojść do przekazania województwu zadania na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji rządowej (co do jego dopuszczalności i podstaw prawnych zob. [Bandarzewski 2005, s. 87–90]). Ponadto na podstawie art 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa województwo może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych zarówno z jednostkami samorządu lokalnego z obszaru danego województwa, jak i innymi województwami. B. Jaworska-Dębska [2013, s. 432] zauważa, że skoro u podstaw budowy samorządu terytorialnego leży zasada subsydiarności, należy przyjąć, że w ramach tego typu porozumień możemy mieć doczynienia tylko z jednokierunkowym powierzeniem prowadzenia zadań publicznych (z jednostki większej na mniejszą). Uważam, że nie należy przekreślać możliwości przekazywania zadań w drodze porozumień przez jednostki mniejsze jednostkom większym, a w tym konkretnym przypadku odrzucać wykonywania przez województwo zadań powierzonych mu w drodze porozumienia przez jednostki samorządu lokalnego. Z zasady subsydiarności wynikają bowiem następujące postulaty ([Schneider 1983], cyt. za: [Dylus 1994, s. 27–35]):

1) zakaz odbierania tego, co potrafi efektywnie wykonać wspólnota mniejszego rzędu;

2) subsydiarne towarzyszenie; w tym, czego wspólnota samorządowa nie jest w stanie sama dokonać, powinna uzyskać ze strony innych podmiotów „pomoc dla samopomocy”;

3) subsydiarna redukcja; gdy pomoc okazała się skuteczna, inne podmioty nie powinny jej dłużej świadczyć, gdyż staje przerostem opieki, tzw. pomocą alienującą.

Za możliwością przejmowania zadań na rzecz województwa przemawiałby postulat subsydiarnego towarzyszenia, który wymaga przyjscia z pomocą przez jednostkę większą jednostce mniejszej także przez przejęcie od niej określonych zadań. Dobrowolność zawarcia porozumienia po stronie jednostki mniejszej stanowiłaby przy tym gwarancję zabezpieczenia jej interesów i realizację postulat zakazu odbierania [Grażawski i Małecka-Łyszczek 2002, s. 159–171].

## 7. Uwagi końcowe

Wykonanie zadania publicznego powinno być lokowane i faktycznie przebiegać na najniższym z możliwych szczeblu władz publicznych. Jest to oczywiście konsekwencja uznania za priorytetowe zarówno zasady decentralizacji, jak

i zasady pomocniczości. Jednakże w praktyce przypisanie konkretnego zadania poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego nie ma charakteru stałego i niewzruszalnego. Jednostki samorządu terytorialnego wyposażone zostały w szerokie możliwości współdziałania w zakresie wykonywania zadań publicznych. Powoduje to, że zadania publiczne mogą być przemieszczane między szczeblami samorządu. Duże możliwości współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w tym również jednostek różnych szczebli, umożliwiają przesuwanie zadań i zmianę ich usytuowania w odniesieniu do pierwotnej struktury. Co istotne, zadania publiczne przenoszone są nie tylko w ramach samorządu terytorialnego – opierając się na konstrukcji porozumienia, można je transferować na linii samorząd – administracja rządowa (zob. np. Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 lutego 2003 r., III RN 35/2002 LexPolonica nr 362432).

Zadania publiczne coraz częściej są również przenoszone poza struktury administracji publicznej, co wiąże się z szeroko rozumianym pojęciem prywatyzacji zadań publicznych, jak i narastaniem zjawiska współadministrowania z silnym udziałem podmiotów niepublicznych. To właśnie podmioty ulokowane poza strukturami administracji stają się coraz ważniejszymi wykonawcami narastającej liczby zadań publicznych. Mając pełną świadomość powiązania z problematyką zadań publicznych i praktycznego znaczenia niniejszych kwestii, autorka z uwagi na ramy niniejszego opracowania może je jedynie zasygnalizować jako wymagające rozwinięcia w innym artykule.

Rozważania niniejsze zakończyć należy próbą własnego ujęcia terminu „zadanie publiczne”. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, autorka przyjmuje, że zdanie staje się publiczne przez wyartykułowaną w przepisie prawa wolę ustawodawcy, zaś wola ta związana jest z wizją polityczną danej grupy sprawującej władzę. Decydują o tym wartości uznawane za ważne i związane z nimi cele, do których urzeczywistnienia dąży się w konkretnych warunkach społecznych i historycznych. Przekładają się one na wizję dobra wspólnego, do którego osiągnięcia przybliżyć ma realizacja poszczególnych zadań publicznych.

## Literatura

- Bandarzewski K. [2005], Komentarz [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa.
- Biernat S. [1994], *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków.
- Boć J. [2007], *Prawo administracyjne*, Kolonia-Limited, Wrocław.
- Dolnicki B. [2012], *Samorząd terytorialny*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Dylus A. [1994], *Zasada pomocniczości a transformacje systemu gospodarczego* [w:] *Gospodarka. Moralność. Chrześcijaństwo*, Kontrast, Warszawa.

- Garlicki L. [2012], *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber, Warszawa.
- Grażawski M., Małecka-Łyszczek M. [2002], *Instytucja porozumienia komunalnego w świetle zasady subsydiarności* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, Wydawnictwo Mitel, Rzeszów.
- Izdebski H. [2011], *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M. [2004], *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Jaworska-Dębska B. [2013], *Klasyfikacja zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Niewiadomski Z. [2011a], *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, LexisNexis, Warszawa.
- Niewiadomski Z. [2011b], *Zadania samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, t. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
- Sarnecki P. [2002], *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, Kraków.
- Schneider L. [1983], *Subsidiare Gesellschaft*, Paderborn.
- Stahl M. [2011], *Wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym i władztwo jako cechy podmiotów administrujących* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel, t. 6, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
- Stasikowski R. [2009], *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Stec J. [1998], *Kryteria podziału zadań i kompetencji w państwie zdecentralizowanym (na kanwie prac nad nowym modelem terytorialnego ustroju Polski)*, „Casus”, nr 7.
- Ura E. [2012], *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa.
- Zacharko L. [2000], *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Zimmermann J. [2012], *Prawo administracyjne*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.

## The Concept and Divisions of Public Assignments with a Particular Focus on the Functions of Local Government

The aim of the article is to examine the concept of a public assignment, its possible divisions, and the distinguishable patterns of work scheduled. Given that the system of public administration now functions according to principles including subsidiarity and decentralisation, special attention is focused on public assignments carried out by the individual structures of the local government. The considerations are based on the appropriate professional literature, binding legal regulations (on constitutional grounds as well as regular legislation) and jurisdiction, which completes the analysed issues.

**Keywords:** public assignment, local government, self-determined assignment, commissioned assignment.