Sławomira Kańduła

SAMODZIELNOŚĆ SAMORZĄDU GMINNEGO W STANOWIENIU O WYDATKACH W DZIEDZINIE USŁUG SPOŁECZNYCH

Wstęp

Jedną z cech samorządu terytorialnego jest zasada samodzielności jego działania. W licznych publikacjach poświęconych samorządowi terytorialnemu w dalszym ciągu niejasności wzbudza stwierdzenie: samorząd został wyposażony w atrybut samodzielności. Nie sformułowano bowiem ani jednoznacznej definicji samodzielności samorządu, ani precyzyjnego jej zakresu. W dalszym ciągu stawiane są pytania o właściwy zakres samodzielności oraz o okoliczności przemawiające za ograniczeniem tej samodzielności.

Samodzielność samorządu terytorialnego może być rozpatrywana na wszystkich jego szczeblach oraz w odniesieniu do rozmaitych dziedzin jego działalności. Przedmiotem opracowania jest samodzielność organów gmin w dokonywaniu wydatków na zadania z zakresu usług społecznych w latach 1999–2001. Moje zainteresowania skupiły się wokół samodzielności wydatkowej gminy, jako najniższego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce, ponieważ na szczeblu powiatowym i wojewódzkim usługi społeczne świadczone są w mniejszym zakresie. Pod pojęciem samodzielności w stanowieniu o wydatkach rozumiem swobodę kształtowania przez władze samorządowe kierunków, rodzaju i sposobu realizacji zadań, a tym samym dokonywania wydatków z budżetu gminy. Samodzielność ta oznacza również swobodę ustalania form dokonywania wydatków budżetowych

oraz ich wysokości[1]. W artykule badam samodzielność gmin w dokonywaniu wydatków na: pomoc społeczną, oświatę podstawową (przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazjalne), działalność kulturalną oraz kulturę fizyczną i sport. W rozważaniach świadomie pominięto wydatki na ochronę zdrowia. Ograniczenie to wynika z tego, że w 1999 roku wprowadzono reformę służby zdrowia i główny ciężar finansowania ochrony zdrowia przejęły kasy chorych (od kwietnia 2003 roku – Narodowy Fundusz Zdrowia). W związku z tym wydatki dokonywane z budżetów gmin są niewielkie (np. w 2001 roku nie przekroczyły kwoty 1% wydatków budżetowych).

Celem opracowania jest wskazanie uprawnień gmin i ograniczeń ich samodzielności w dokonywaniu wydatków na wybrane zadania z zakresu usług społecznych, a tym samym próba odpowiedzi na pytanie o stopień (zakres) samodzielności wydatkowej gmin. Ponieważ na zakres tej samodzielności wpływają rozmaite rozwiązania odnoszące się do gospodarki samorządowej, rozważania dotyczyć będą tylko wybranych aspektów tej samodzielności. W przekroju wybranych zadań będę zwracać uwagę na to, czy: po pierwsze, zakres zadań jest narzucany gminom przez państwo, czy też władze samorządowe mogą dobrowolnie podejmować się ich realizacji; po drugie, czy gminy mogą wybrać sposób i formę prawną wykonywania danej grupy zadań; po trzecie, czy organy państwowe w sposób bezpośredni limitują wydatki dokonywane z budżetu gminy? Poszukiwać będę także odpowiedzi na pytanie: jakie okoliczności uzasadniają ograniczanie przez organy państwowe zakresu omawianej samodzielności?

Prowadzone rozważania mają doprowadzić do odpowiedzi na pytanie o potencjalne możliwości kształtowania przez gminy omawianych grup wydatków, a nie do wskazania, w jakim zakresie swoboda ta ma miejsce w praktyce. Ograniczenie to wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, odpowiedź na pytanie o faktyczną samodzielność w stanowieniu wydatków wymaga zaprezentowania szczegółowych badań empirycznych, co jest niemożliwe ze względu na ograniczoną objętość artykułu. Po drugie, próby odpowiedzi na to pytanie podejmowane są w kolejnych opracowaniach zawartych w tym zbiorze.

1. Sposoby ograniczania samodzielności wydatkowej gmin przez państwo

Państwo i samorząd terytorialny są powoływane do wykonywania zadań publicznych. Kryteria podziału zadań pomiędzy te podmioty związane są z różnymi

[1] Por.: K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19.

czynnikami zmieniającymi się na skutek rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego[2]. Warto przy tym pamiętać, że podział ten nie ma charakteru sztywnego i nieustannie się zmienia. W związku z tym, zmienia się zakres wydatków organów samorządowych, w tym gmin na usługi społeczne. W tabeli 1. zaprezentowano wysokość wydatków na usługi społeczne ponoszonych z budżetu państwa oraz budżetów samorządowych w latach 1999–2001.

Tabela 1.

Wydatki budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządowych na usługi społeczne w latach 1999–2001

Wyszczególnienie (nazwa działu)	Lata	Wydatki budżetu państwa[a)]		Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego		W tym wydatki budżetów gmin[b)]	
		w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Ogółem, w tym:	1999	138 401,0	100,0	65 845,9	100,0	32 834,9	100,0
	2000	151 054,9	100,0	75 746,8	100,0	36 210,8	100,0
	2001	172 885,2	100,0	82 734,3	100,0	38 568,0	100,0
Oświata i wychowanie	1999	2 920,2	2,1	25 185,2	38,2	12 989,6	39,6
	2000	1 959,9	1,3	29 120,6	38,4	15 040,0	41,5
	2001	1 780,4	1,0	26 351,9	31,9	14 185,8	36,8
Kultura i sztuka	1999	618,3	0,4	2 109,5	3,2	954,3	2,9
	2000	631,7	0,4	2 405,3	3,2	1 069,4	3,0
	2001	937,7	0,5	2 580,5	3,1	1 120,0	2,9
Ochrona zdrowia	1999	6 312,6	4,6	2 046,4	3,1	444,5	1,4
	2000	4 300,0	2,8	2 698,0	3,6	433,7	1,2
	2001	4 600,8	2,7	3 473,7	4,2	373,5	1,0
Opieka społeczna	1999	10 142,8	7,3	6 832,4	10,4	3 413,9	10,4
	2000	11 978,1	7,9	8 103,0	10,7	3 745,4	10,3
	2001	14 634,5	8,5	9 427,5	11,4	4 117,9	10,7
Kultura fizyczna i sport	1999	190,4	0,1	983,7	1,5	635,0	1,9
	2000	223,6	0,1	1 075,6	1,4	617,9	1,7
	2001	200,0	0,1	1 231,7	1,5	676,9	1,8

Uwaga:

a) łącznie z transferami do budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

b) w podanych kwotach nie uwzględniono wydatków gmin o statusie miasta na prawach powiatu.

Porównywalność danych z roku 2001 z latami wcześniejszymi jest utrudniona z uwagi na zmianę klasyfikacji budżetowej. Przykładowo do końca roku 2000 wydatki na przedszkola ewidencjonowane były w dziale: oświata i wychowanie, a od 2001 – w dziale: edukacyjna opieka wychowawcza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: dla lat 1999 – 2000 – Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, tabl. 13(524), s. 503 oraz tabl. 6(517), s. 497; dla roku 2001 – Rocznika Statystycznego Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, tabl. 13(527), s. 511 oraz tabl. 6(520), s. 505.

[2] Por: H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993, s. 104; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 16.

Z przedstawionych danych wynika, że w rozpatrywanych latach usługi społeczne finansowane były przede wszystkim z dochodów budżetowych jednostek samorządowych. Podział wydatków na usługi społeczne pomiędzy państwo a jednostki samorządu gminnego nie ulegał większym zmianom. Ukształtowana struktura wydatków jest bowiem następstwem reform wprowadzonych w 1999 roku, z czym wiązała się zmiana zakresu kompetencji pomiędzy państwem a jednostkami samorządowymi. Największą pozycję w wydatkach gmin stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie. Z kolei, spośród analizowanych w opracowaniu grup wydatków, najmniej środków przeznaczano na kulturę fizyczną i sport. W tak krótkim okresie trudno wskazać tendencję w kształtowaniu się wydatków na usługi społeczne ponoszonych z budżetu państwa i budżetów gmin.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że we wskazanych latach zmniejszało się tempo wzrostu wydatków gmin na usługi społeczne. W roku 2000 wydatki te wzrosły nominalnie o 10% w porównaniu z rokiem poprzednim, a w roku 2001 o 6,5% w stosunku do roku 2000.

Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na własne i zlecone. O samodzielności wydatkowej w zakresie zadań własnych jest mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku, w którym zapisano, że wspólnota samorządowa wykonuje przysługującą jej w ramach ustaw część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W przepisie tym zawarto główną gwarancję samodzielności samorządu. Przy podejmowaniu i wykonywaniu tych zadań gminy nie są, a przynajmniej nie powinny być, związane żadnymi zewnętrznymi wytycznymi[3]. Zadania własne powinny być przy tym w całości finansowane ze środków przekazanych do dyspozycji gminy. Przekazanie gminie nowych zadań własnych wymaga odpowiedniego zwiększenia dochodów będących w ich dyspozycji.

Samorząd gminny nie ma jednak pełnej samodzielności w wykonywaniu tych zadań. Zgodnie z postanowieniami Trybunału Konstytucyjnego samodzielność kształtowania wydatków na zadania własne przez gminę musi realizować się w granicach ustawowych. Organy państwowe mogą ingerować w samodzielność gminy tylko w drodze uprawnień ustawowych. Mogą one także nakładać na gminy obowiązek dokonywania określonych wydatków[4].

Ograniczenie samodzielności wydatkowej w zakresie zadań własnych znajduje wyraz przede wszystkim w wyróżnianiu obligatoryjnych zadań własnych. Z punktu widzenia prawa niedopuszczalne jest pominięcie w budżecie wydatków na omawiane zadania lub zaplanowanie ich w kwocie nieadekwatnej do istnieją-

[3] K. Podgórski, *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991 nr 11–12, s. 23.

[4] *Orzecznictwo w sprawach gospodarczych*: *Samodzielność finansowa gmin* – omówienie wyroku TK z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K. 22/98, oprac. M. Staręga-Ruśkowska, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1999 nr 6, s. 20.

cych potrzeb[5]. Niezaplanowanie wydatków na obligatoryjne zadania własne lub zaplanowanie w zbyt małej wysokości (nie zapewniającej utrzymania pewnego standardu realizacji zadań) może spowodować zakwestionowanie uchwały budżetowej przez organy kontrolne. W budżecie można pominąć środki na omawiane zadania tylko wtedy, gdy możliwe jest wykonanie danego zadania bez ponoszenia nakładów finansowych lub poziom zaspokojenia danej potrzeby mieszkańców jest wysoki[6]. Obligatoryjne zadania własne mają pierwszeństwo przed innymi zadaniami własnymi, dopiero po zapewnieniu na nie środków, można przystąpić do planowania wydatków na zadania o charakterze fakultatywnym.

Dla poprawnego zdefiniowania zakresu samodzielności wydatkowej w odniesieniu do zadań własnych niezbędne jest jednoznaczne określenie pojęcia „zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców". Niejasności związane z jego interpretacją są bowiem najczęstszą przyczyną kwestionowania uchwał dotyczących wydatków budżetowych. Z orzecznictwa wynika, że gmina może planować w budżecie tylko takie wydatki, które będą zaspokajały potrzeby społeczności lokalnej[7].

Wydatki na realizację zadań własnych dokonywane są z budżetu gminy, ale państwo ma możliwość oddziaływania na nie w sposób pośredni lub bezpośredni. Oddziaływanie pośrednie wyraża się w regulacyjnym wpływaniu na sferę realną działalności gmin. Państwo ustala system organizacji działalności oświatowej, kulturalnej, system opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, co wywiera wpływ na rodzaj i zakres wydatków gmin. Jako ograniczenie samodzielności o charakterze pośrednim traktuję również ustalanie przez państwo limitu wysokości długu gminy oraz rocznych wydatków z tytułu jego obsługi, co ma bezpośredni związek z finansowaniem przedsięwzięć rozwojowych[8].

Ograniczeniem samodzielności w stanowieniu o wydatkach – o charakterze bezpośrednim – jest limitowanie niektórych wydatków. Limity te dotyczą np. wysokości świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej, wysokości dotacji dla zakładów budżetowych. Ograniczenia takie wynikają z przepisów prawnych, m. in. z ustawy o finansach publicznych z 1998 roku. Ograniczeniem samodzielności jest także konieczność finansowania wydatków na niektóre zada-

---

[5] T. Dębowska-Romanowska, *System prawny finansów lokalnych*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1998, s. 380.

[6] T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, w: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, MUNICIPIUM, Warszawa 1997, s. 266.

[7] A. Mudrecki, *Samodzielność finansowa gmin w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Wyd. UO, Opole 1998, s. 89.

[8] S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. 1, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 899, Wrocław 2001, s. 125.

nia własne ze wskazanych przez ustawodawcę dochodów. W Polsce dotyczy to obowiązku przekazywania dochodów z opłat za koncesje alkoholowe na walkę z alkoholizmem. Oddziaływanie to może także polegać na wydawaniu przez organy państwowe różnorakich zaleceń o charakterze wytycznych[9].

O większym zakresie swobody w ustalaniu wydatków można mówić w odniesieniu do zadań inwestycyjnych zarówno w sferze usług społecznych – o ile takie występują – jak i w pozostałych sferach. Wynika to z tego, że zadania inwestycyjne nie mają z reguły charakteru obligatoryjnego. Do gminy należy też ustalanie kierunków inwestowania w dziedzinie zadań własnych. Radni decydują, które inwestycje – realizowane w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców – zostaną rozpoczęte w danym roku. Wybór ten powinien odpowiadać zadaniom wynikającym z ustaw, ale jest on wyborem organów gminy[10].

Na zakres samodzielności gmin w dokonywaniu wydatków wpływa możliwość (bądź jej brak) decydowania o sposobie zaspokajania potrzeb społecznych. W poszczególnych gminach sposób realizacji danego zadania może być odmienny. Ważne jest, aby przy wyborze tego sposobu organy lokalne nie naruszyły ogólnie obowiązujących przepisów. Wraz z przekazaniem realizacji zadań innym podmiotom następuje delegowanie uprawnień do ponoszenia związanych z tymi zadaniami wydatków[11].

W celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej samorząd gminny prowadzi działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej oraz w sferze komercyjnej. Na działalność o charakterze zarobkowym także można patrzeć przez pryzmat samodzielności. Gmina bowiem może prowadzić tę działalność, nie ma natomiast takiego obowiązku. Pamiętać jednak należy, że samorząd gminny (także samorząd województwa) może podjąć się realizacji działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej tylko w formach i po spełnieniu przesłanek wynikających z przepisów prawnych[12].

Tradycyjnie samodzielność wydatkową gminy wiązało się z zadaniami własnymi. Współcześnie postuluje się rozszerzenie samodzielności wydatkowej także na zadania zlecone. Jedną z różnic pomiędzy tymi zadaniami a zadaniami własnymi jest to, że zadania zlecone gmina wykonuje w imieniu i na odpowiedzialność państwa[13]. Zadania te w całości są – a przynajmniej powinny być – finansowane ze środków znajdujących się w dyspozycji organów państwowych. Ograniczenie sa-

---

[9] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, ZAKAMYCZE 1999, Kraków 1999, s. 149.

[10] S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, wyd.cyt., s. 126.

[11] Szerzej zagadnienie to omawia A. Gącarzewicz w opracowaniu zawartym w tym zbiorze.

[12] Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43.

[13] K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, WP PWN, Warszawa 2000, s. 40.

modzielności wydatkowej nie wynika jednak z samego rozróżnienia obu grup zadań. Większe znaczenie mają proporcje, jakie występują pomiędzy tymi grupami. Jeżeli będą dominować zadania zlecone, zwiększy się stopień uzależnienia gmin od państwa.

Fakt, że gmina realizuje pewną część zadań przekazanych przez państwo, nie musi oznaczać, że władze lokalne muszą być tylko biernym ich wykonawcą. Samodzielność wydatkowa w zakresie zadań zleconych wyraża się w prawie ustalania sposobu wykonania zadania, który przy istniejących środkach pozwalałby najlepiej je zrealizować, bądź wykonać jak najmniejszym nakładem kosztów[14].

Samodzielność w odniesieniu do zadań zleconych może polegać na uprawnieniach do ustalania sposobu stosowania norm prawnych. Z ustaw dotyczących wykonywania przez gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej mogą wynikać uprawnienia do wydawania przez gminę norm prawnych o charakterze wykonawczym lub uzupełniającym. Niewątpliwie wpływa to na rozszerzenie samodzielności aktywnych organów lokalnych, które mogą „twórczo kształtować prawo".

Samodzielność gminy w odniesieniu do zadań zleconych ma inny zakres, gdy zadania te przekazywane są na mocy ustaw i na podstawie porozumienia pomiędzy gminą a organem administracji państwowej. W przypadku zadań zleconych na mocy ustaw gmina nie ma możliwości odmowy wykonania zadania, z kolei zakres zadań przejętych na mocy porozumienia kształtowany jest swobodnie przez obie strony.

2. Wydatki gmin na zadania z zakresu pomocy społecznej

Szczegółowe zadania i wydatki gmin na pomoc społeczną wynikają z ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej[15]. Pomoc społeczna jest ściśle związana z polityką społeczną państwa. Organizacją pomocy społecznej zajmuje się wiele podmiotów, m.in. organy administracji rządowej i samorządowej, organizacje społeczne, osoby fizyczne i prawne. Do udziału w rozwiązywaniu swoich problemów zobowiązane są też osoby korzystające z pomocy społecznej[16].

---

[14] S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, wyd.cyt., s. 127.

[15] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Ustawa ta posiada dwa teksty jednolite: DzU 1993 nr 13, poz. 60 oraz DzU 1998 nr 64, poz. 414, z późn. zm. W opracowaniu, powołując się na ustawę, mam na myśli tekst jedn. z roku 1998 z późn. zm., chyba że wyraźnie zostanie wskazany pierwszy tekst jedn.

[16] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 1.

W sferze pomocy społecznej gminy wykonują zarówno zadania własne, jak i zlecone. Oprócz „typowych" zadań własnych i zleconych gminy mogą wykonywać zadania z zakresu pomocy społecznej, przekazane im na podstawie porozumień przez organy administracji rządowej. W powołanej ustawie wyróżniono zadania własne o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym.

W ramach wydatków na zadania własne obligatoryjne można rozróżnić wydatki na zadania o charakterze rzeczowym, w tym na usługi, oraz pieniężnym. Do pierwszej grupy należą: wydatki na zapewnienie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym oraz świadczenie usług opiekuńczych (w tym specjalistycznych) w miejscu zamieszkania[17]. Do grupy tej zalicza się także wydatki na świadczenia zdrowotne dla osób potrzebujących (finansowane przez gminę do końca 1998 roku)[18] oraz wydatki związane z pracą socjalną i sprawianiem pogrzebu. Z kolei do świadczeń o charakterze pieniężnym zalicza się wypłatę zasiłków celowych przeznaczanych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego. Poza wymienionymi grupami wydatków, w całym badanym okresie, gmina zapewniała środki na wynagrodzenia dla pracowników socjalnych oraz na stworzenie odpowiednich warunków realizacji wymienionych zadań.

Zakres obligatoryjnych zadań własnych o charakterze rzeczowym uległ rozszerzeniu w 2000 roku. Do zadań tych zaliczono bowiem organizację i prowadzenie gminnych ognisk wychowawczych, świetlic i klubów środowiskowych dla dzieci oraz organizowanie tzw. mieszkań chronionych. Z kolei do zadań obligatoryjnych o charakterze pieniężnym włączono udzielanie zasiłku celowego na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osób bezdomnych oraz innych osób nie mających dochodu i możliwości ubezpieczenia się na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym[19]. Wraz z przekazaniem nowych zadań nie nastąpiły jednak zmiany w źródłach finansowania działalności samorządu gminnego, co budzi wątpliwości z punktu widzenia jego samodzielności.

Do grupy fakultatywnych zadań własnych zalicza się: 1) prowadzenie domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia oraz kierowanie tam osób potrzebujących; 2) przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych i specjalnych celowych[20];

---

[17] Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, DzU nr 100, poz. 459, art. 1 pkt 8 lit. b; ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 147, poz. 687, art. 4 pkt 2–3 (przepis wszedł w życie z dniem 14 września 1996 r.).

[18] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, art. 18, art. 20–22; ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, DzU nr 28, poz. 153, art. 170 pkt 19.

[19] Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12, poz. 136, art. 21 pkt 2 (ustawa weszła w życie 23 lutego 2000 r.).

[20] Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 1 pkt 8 lit. a; ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zmia-

3) przyznawanie pomocy rzeczowej, w tym: zasiłków i pożyczek oraz pomocy w naturze na ekonomiczne usamodzielnienie; 4) inne zadania, jeżeli istnieją w gminie niezaspokojone potrzeby z omawianego zakresu[21]. Określenie tych zadań mianem fakultatywnych świadczy z jednej strony o przyznaniu gminom swobody w ich podejmowaniu i wykonywaniu. Z drugiej strony, ciągły brak środków budżetowych może powodować, że gminy nie będą ich realizowały, a więc np. nie będą udzielały pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się, co wpływa niekorzystnie na stan bezrobocia w gminie[22].

Wymienione formy pomocy mogą być przyznane przez gminę z powodu różnych dysfunkcji społecznych[23]. Decyzję o udzieleniu pomocy podejmują pracownicy socjalni, zazwyczaj po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego, ale procedura postępowania przy udzielaniu świadczeń oraz ich wysokość jest uregulowana w przepisach prawnych, których przestrzeganie wiąże się z dużą biurokratyzacją udzielania pomocy[24]. Tylko niektóre elementy tej procedury wynikają z decyzji rady gminy lub kierownika ośrodka pomocy społecznej.

Obowiązkowym zadaniem własnym jest udzielenie schronienia, posiłku i ubrania osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym. Realizacja tego zadania nie musi polegać na bezpośrednim skierowaniu bezdomnego do prowadzonego przez gminę schroniska, noclegowni. Gmina może zapewnić tę pomoc za pośrednictwem innych podmiotów (np. organizacji społecznych) zajmujących się pomocą społeczną na terenie gminy. Ponadto bezdomni mogą być kierowani do noclegowni prowadzonych przez inne gminy. W drugim przypadku gmina zawiera porozumienie z podmiotem, który udzielił schronienia przekazując na ten cel niezbędne środki finansowe[25].

Zapewnienie posiłku polega na zagwarantowaniu jednego gorącego posiłku dziennie osobom, które same nie są w stanie go przygotować. Udzielenie posił-

---

nie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, art. 4 pkt 2 lit. a (przepis wszedł w życie z dniem 14 września 1996 r.).

[21] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 10 ust. 1.

[22] R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna jako zadanie gminy*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Wyd. UO, Opole 1998, s. 197–198; D. Głogosz, *Nowe instytucje polityki społecznej. Rola trzeciego sektora*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 11–12, s. 42.

[23] Dysfunkcje te zostały wymienione w opracowaniu I. Kijek.

[24] I. Kijek, *Pomoc społeczna wobec problemów lokalnego bezrobocia w* Polsce, w: *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wyd. UO, Opole 2002, s. 281.

[25] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Ustawa ta posiada dwa teksty jednolite: DzU 1996, nr 13, poz. 74 oraz DzU 2001 nr 142, poz. 1591. W 1998 r. zmieniony został tytuł tej ustawy na ustawę „o samorządzie gminnym". W opracowaniu powołuję się na drugi tekst jednolity ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn., art. 9 ust. 1; ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 2 ust. 2; K. Grabowska, *Bezdomność – zjawisko słabo rozpoznane*, „Wspólnota" 1998 nr 8, s. 23–24.

ku może być, zgodnie z wolą ustawodawcy, świadczeniem doraźnym lub okresowym. Od 1996 roku do grona osób, którym należy zapewnić posiłek zaliczono dzieci i młodzież w wieku szkolnym[26]. Przyznanie ubrania polega na zakupie i dostarczeniu osobie bielizny, odzieży i obuwia stosownie do pory roku i preferencji potrzebującego. Z przepisów nie wynikają ograniczenia w dokonywaniu tych wydatków.

Pomimo że wymienione zadania są zadaniami własnymi gminy, w przepisach prawnych uregulowano kwestię odpłatności za świadczenia z pomocy społecznej, w tym za pomoc rzeczową. Stwierdzono w nich, że wydatki na te świadczenia podlegają zwrotowi w całości lub w części, jeżeli dochód na osobę w rodzinie przekracza kryterium dochodowe wskazane przez ustawodawcę. W niektórych okolicznościach właściwy organ, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania zwrotu[27]. Decyzja o żądaniu zwrotu oraz jego wysokości jest podejmowana po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego. Warto zwrócić uwagę na szerokie możliwości samodzielnego decydowania organów gminy o tym, czy będą domagać się zwrotu poniesionych wydatków czy też nie[28].

Jedną z form pomocy społecznej jest świadczenie usług opiekuńczych. Zakres czynności rozumianych pod tym pojęciem oraz grupy osób, które mogą z nich korzystać wskazał ustawodawca. Do kompetencji gminy należy ustalenie zakresu usług opiekuńczych oraz wybór sposobu świadczenia usług opiekuńczych (np. w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia). Ponadto organy gminy określają, w drodze uchwały, szczegółowe zasady przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze oraz szczegółowe zasady wnoszenia opłat i trybu ich pobierania, a także zwolnienia z tych opłat.

Zasady przyznawania tzw. specjalistycznych usług opiekuńczych również są określane w drodze uchwały rady gminy. W odniesieniu do tej grupy usług gminy nie mają jednak uprawnień do określania zasad i trybu ustalania oraz pobierania opłat za usługi. Zasady te określa minister pracy i polityki społecznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Do kompetencji tego ministra należy także ustalanie warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z wnoszenia opłat.

Do zadań własnych należy także udzielanie osobom potrzebującym pomocy w postaci tzw. pracy socjalnej, poradnictwa prawnego, psychologicznego, pomocy w załatwianiu spraw urzędowych i innych. Z przepisów wynika, że dla realizacji tego zadania gmina powinna nawiązać współpracę ze specjalistami od uzależnień i podmiotami, które zajmują się udzielaniem pomocy wymienionym

---

[26] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 13–16.

[27] Tamże, art. 34.

[28] Szerzej: M. Masternak, *Zwrot świadczeń pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny" 2001 nr 7–8, s. 101–107.

osobom[29]. W przepisach ustalono także, że prawo do tych świadczeń przysługuje gdy dochód na osobę w rodzinie nie przekracza wyznaczonej przez ustawodawcę kwoty (kryterium dochodowego).

W ramach zadań własnych gmina ponosi wydatki związane ze sprawianiem pogrzebu (w tym od 23 lutego 2000 roku osobom bezdomnym), w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego. Wydatki na pokrycie kosztów pogrzebu podlegają zwrotowi w całości lub w części z masy spadkowej. O tym, w jakiej wysokości następuje zwrot decyduje właściwy organ po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego.

Ponadto do zadań własnych obowiązkowych należy udzielanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego. Z przepisów prawnych wynika, że zasiłek ten może być przyznany przez gminę w szczególnie uzasadnionych przypadkach, niezależnie od dochodu w rodzinie. Zasiłek ten nie musi podlegać zwrotowi[30]. Oznacza to, że właściwy organ na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej pomocy. W przypadku wspomnianych zasiłków uzasadnieniem odstąpienia od żądania zwrotu jest to, że zwrot zniwelowałby skutki udzielonej pomocy.

W ramach obligatoryjnych zadań własnych organy gminy ponoszą również niektóre wydatki związane z zapewnieniem opieki socjalnej, medycznej i prawnej kobietom w ciąży. W przepisach prawnych sprecyzowano zarówno komu przysługuje taka pomoc oraz na czym ona polega[31]. Z przepisów nie wynikają ograniczenia w ponoszeniu tych wydatków.

Zakres zadań własnych gmin w dziedzinie pomocy społecznej ulegał zmianom. Zmiany te dotyczyły m. in. zadań własnych o charakterze fakultatywnym. Od 14 września 1996 roku organy gminy mają uprawnienia do prowadzenia domów pomocy społecznej i ośrodków wsparcia o zasięgu lokalnym oraz kierowania tam osób wymagających opieki[32]. Wraz z rozszerzaniem się strefy ubóstwa prowadzenie takich placówek może nabierać coraz większego znaczenia.

Jeżeli organy gminy zadecydują, że na ich terenie zostanie otwarty dom pomocy społecznej, muszą przeznaczyć na realizację tego zadania tyle środków, aby zostały spełnione obowiązujące standardy w zakresie zaspokojenia różnych po-

[29] Tamże, art. 23, art. 25; R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna jako zadanie gminy*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, wyd.cyt., s. 201.

[30] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 32 ust. 4–4a, art. 34.

[31] Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, DzU nr 97, poz. 441 z późn. zm., § 5.

[32] Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, z późn. zm., art. 1 pkt 8 lit. a.

trzeb pensjonariuszy[33]. Standardy mają służyć ochronie interesów osób korzystających z opieki[34]. Do kompetencji wojewody należy wydawanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie domów pomocy społecznej oraz prowadzenie rejestru tych placówek. Cofnięcie zezwolenia na prowadzenie domu może nastąpić wtedy, gdy świadczone usługi są na poziomie niższym niż wyznaczony standard. Uprawnienia wojewody nie zmieniły się po roku 1998.

Organy gminy mogą także podjąć się prowadzenia ośrodków wsparcia, które są formą tzw. półstacjonarnej pomocy dla osób samotnych. W związku z tym zadaniem, gminy ponoszą wydatki na zapewnienie całodziennego pobytu, podstawowe świadczenia opiekuńcze, rekreacyjno-kulturalne i edukacyjne oraz na posiłki. Zasady odpłatności za tego typu usługi określa rada gminy.

W większości przypadków pobyt w gminnym domu pomocy społecznej oraz w ośrodku wsparcia jest odpłatny. Ustawodawca przyznał gminie prawo do określenia szczegółowych zasad ustalania tych opłat oraz częściowego lub całkowitego z nich zwolnienia. Ponadto gmina może ustalić zasady zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu, szczegółowe zasady ustalania kosztów utrzymania w tych domach oraz sposób i tryb postępowania przy ustalaniu tych wielkości[35].

Gminy mogą ponosić fakultatywne wydatki związane przyznawaniem i wypłacaniem zasiłków celowych i specjalnych celowych oraz przyznawaniem pomocy rzeczowej. Przypadki, w których można przyznać wymienione zasiłki, zostały jednak sprecyzowane w przepisach prawnych. Okres, na jaki zasiłek jest przyznawany, określa kierownik ośrodka pomocy społecznej. Jego wysokość zależy m.in. od wysokości otrzymanych przez gminę środków oraz zakresu potrzeb osoby o niego się ubiegającej. Gmina nie ma obowiązku przyznawania zasiłku celowego w formie pieniężnej. Zasiłek może przyjąć formę tzw. biletu kredytowego (kredytowanego), umożliwiającego zakupy podstawowych produktów i towarów bez konieczności płacenia za nie[36].

Do zadań własnych fakultatywnych należy przyznawanie pomocy mającej na celu ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny[37]. Pomoc ta może być przyznana w naturze lub w formie pieniężnej. W uzasadnionych – wskazanych przez ustawodawcę – sytuacjach gmina może odmówić przyznania lub ograniczyć pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie.

---

[33] Standardy te wynikają z następujących aktów prawnych: rozporządzenia ministra pracy i polityki socjalnej z 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej, DzU nr 44, poz. 277; Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 10 maja 1997 r. w sprawie poziomu obowiązujących świadczeń zdrowotnych w domach pomocy społecznej, DzU nr 61, poz. 390.

[34] R. Michalska-Badziak, *Pomoc społeczna jako zadanie gminy*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, wyd.cyt., s. 199.

[35] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 35.

[36] Tamże, art. 32.

[37] Tamże, art. 24.

W odniesieniu do pomocy w usamodzielnieniu się gmina nie ma dużej samodzielności[38]. Podczas udzielania tej pomocy jest bowiem zobowiązana do współpracy z rejonowym urzędem pracy (od 1999 roku z powiatowym urzędem pracy). Rada gminy jest jednak upoważniona do określania w drodze uchwały wysokości oraz szczegółowych zasad oraz trybu przyznawania i zwrotu tej formy pomocy. Gmina ma takie uprawnienie dopiero od 14 września 1996 roku, wcześniej uprawnienia te należały do ministra pracy i polityki społecznej[39]. Należy zaznaczyć, że gmina może umorzyć pożyczkę pieniężną w całości lub w części, jeżeli przyczyni się to do szybszego usamodzielnienia się danej osoby.

W celu realizacji zadań pomocy społecznej gmina zobowiązana jest do współdziałania z działającymi na jej terenie podmiotami, których działalność koncentruje się na zaspokajaniu potrzeb w omawianej dziedzinie. Są to przede wszystkim tzw. organizacje pozarządowe, czyli fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne. W ustawodawstwie określono możliwe formy współpracy jednostek samorządowych z organizacjami pozarządowymi[40].

Organy gminy mogą zawierać z wymienionymi podmiotami umowy, na podstawie których zlecają zadania z pomocy społecznej oraz wspierają je finansowo. Wysokość finansowego wsparcia dla tych podmiotów uzależniona jest od uznania organów gminy, ale ograniczeniem jest zawsze wysokość dochodów gminy[41].

Pomoc społeczna jest jedyną dziedziną działalności, w której doprecyzowano zasady współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi oraz organizacjami pozarządowymi na poziomie ogólnopolskim. Od sierpnia 2000 roku obowiązuje rozporządzenie, w którym określono szczegółowe zasady i tryb współpracy pomiędzy omawianymi organizacjami a samorządem gminnym. Do rozporządzenia załączono wzory oferty o przyznanie dotacji, umowy dotyczącej realizacji zadań oraz sprawozdania z wykonania zadania[42].

---

[38] Zob.: *Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 4 lutego 1999 r.* (II SA/Wr/ 1302/97), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2000 nr 3, s. 74–81.

[39] Ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 1 pkt 16 lit. b; ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. DzU 1993 nr 13, poz. 60, art. 24 ust. 4–7.

[40] Por.: ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 47. Zob. także: F. Kaczmarek, S. Kańduła, *Finansowe aspekty współpracy Poznania z organizacjami pozarządowymi*, w: *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Wyd. UMCS, Lublin 2002, s. 157.

[41] Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, art. 64; J. Krzyszkowski, *Polityka społeczna i pomoc społeczna na poziomie lokalnym*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 7, s. 8; G. Szpor, S. Nitecki, C. Martysz, *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, wyd. INFO–TRADE, Gdańsk 1998, s. 183.

[42] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami

W omawianej sferze działalności, gminy wykonują także obligatoryjne zadania zlecone, w ramach których ponoszą wydatki związane z przyznawaniem i wypłacaniem świadczeń pieniężnych w postaci zasiłków stałych, renty socjalnej oraz dodatków do tych świadczeń. Gminy dokonują także wydatków na zasiłki celowe w formie biletu kredytowanego, dokonują wypłat zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. W ramach tej grupy zadań gminy świadczą specjalistyczne usługi opiekuńcze, organizują i prowadzą środowiskowe domy samopomocy. Ponadto do zadań zleconych należy utworzenie i utrzymanie ośrodka pomocy społecznej i zapewnienie środków na wynagrodzenia dla pracowników wykonujących zadania zlecone gminie. Również niektóre wydatki związane z opieką nad kobietami w ciąży ponoszone są w ramach zadań zleconych (np. wypłata jednorazowego zasiłku pieniężnego).

Jako zadanie zlecone traktuje się także wykonywanie zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej bądź innych ustaw, mających na celu ochronę poziomu życia osób i rodzin, po zapewnieniu gminom odpowiednich środków. Od 14 września 1996 roku w ramach zadań zleconych gminy ponoszą wydatki związane z przyznawaniem i wypłacaniem zasiłków okresowych, gwarantowanych okresowych i specjalnych okresowych oraz opłacają składki na ubezpieczenie społeczne za osoby korzystające z pomocy w formie zasiłku stałego oraz zasiłku okresowego gwarantowanego. Z kolei od 23 lutego 2000 roku w ramach zadań zleconych gminy opłacają także składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby korzystające z ich pomocy[43].

Gminy nie mają wpływu na wysokość świadczeń oraz sposób realizacji wymienionych zadań zleconych. W przepisach wskazano, kiedy świadczenie przysługuje określonym osobom oraz w jakiej kwocie. Wysokość świadczeń jest sztywno określona w przepisach prawnych, a sposób realizacji tych zadań określa wojewoda[44] (w tej kwestii nie nastąpiły zmiany w związku z reformą administracji publicznej z 1999 roku). Wojewoda sprawuje też nadzór nad jakością działań gmin oraz standardem usług przez nie świadczonych. Gminy nie mogą wypłacać wyższych kwot zasiłków i pomocy, niż to określił ustawodawca. W zakresie zadań zleconych gmina jest więc tylko pośrednikiem między państwem a potrzebującymi.

---

oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej, DzU nr 55, poz. 662.

[43] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 11; ustawa z 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 1 pkt 9; ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, art. 4 pkt 3; ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, art. 21 pkt 4.

[44] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 12 ust. 2; ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, art. 64 pkt 6.

Ośrodki pomocy społecznej wykonują zadania zlecone gminie, zgodnie z zaleceniami przekazanymi przez wojewodę. Ośrodki te wykonują także zadania własne gminy zgodnie z ustaleniami rady gminy – chyba, że rada postanowi inaczej. Rada gminy może bowiem wskazać inny podmiot odpowiedzialny za realizację zadań gminy[45].

Gmina ma prawo do swobodnego zatrudniania i zwalniania kierownika gminnych jednostek organizacyjnych realizujących zadania pomocy społecznej. Ograniczona jest jednak samodzielność gmin w odniesieniu do liczby zatrudnionych pracowników socjalnych i posiadanych przez nich kwalifikacji. Zgodnie z wolą ustawodawcy liczba ta powinna być proporcjonalna do liczby ludności: jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców, jednak nie mniej niż trzech pracowników. Nadzór nad zgodnością zatrudniania pracowników socjalnych z posiadanymi przez nich kwalifikacjami sprawuje wojewoda.

Kierownik ośrodka pomocy społecznej posiada stosunkowo szerokie kompetencje. Ustawodawca nałożył bowiem na gminę obowiązek udzielenia temu kierownikowi upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wykonywania zadań zleconych. Rada gminy może upoważnić kierownika (lub inną osobę) także do wydawania decyzji administracyjnych w celu wykonywania zadań własnych gminy[46]. Jeśli rada gminy nie udzieli takiego upoważnienia, wówczas organem właściwym do wydawania decyzji dotyczących zadań własnych jest burmistrz (wójt, prezydent).

W przepisach prawnych określono także procedurę udzielania pomocy. Przed podjęciem decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczeń gmina musi przeprowadzić wywiad środowiskowy (rodzinny). Zasady jego przeprowadzania, wzór kwestionariusza i załączników oraz wzór oświadczenia o stanie majątkowym określa minister pracy i polityki społecznej[47].

3. Wydatki gmin na zadania z zakresu oświaty podstawowej

Wydatki gmin na oświatę związane są głównie z tworzeniem i prowadzeniem samorządowych przedszkoli, szkół podstawowych, a od 1 września 1999 roku także gimnazjów. Obowiązki i uprawnienia gmin dotyczące realizacji tych zadań są uregulowane przepisami ustawy o systemie oświaty z 1991 roku[48].

---

[45] Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn., art. 46 ust. 1–4.

[46] Tamże, art. 39 ust. 3, art. 46 ust. 5.

[47] Tamże, art. 43 ust. 3, 5, 6a.

[48] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU nr 95, poz. 425, tekst jedn. DzU 1996 nr 67, poz. 329 z późn. zm.

Do końca 1998 roku organy gminy mogły rozszerzyć zakres wydatków na realizowane przez siebie zadania oświatowe. Gmina mogła bowiem, z własnej inicjatywy, prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie należało do obowiązków państwa. Prowadzenie tych szkół i placówek stawało się zadaniem własnym gminy na jej wniosek, za zgodą organu prowadzącego szkołę oraz po zawiadomieniu właściwego kuratora[49]. Od 7 września 2001 roku istnieje możliwość podejmowania się przez gminę realizacji fakultatywnych zadań własnych. Organy gminy mogą zakładać szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do jej zadań własnych. Podjęcie się przez gminę realizacji takiego zadania wymaga zawarcia porozumienia pomiędzy organami gminy a organami tej jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości której należy prowadzenie danej szkoły i placówki. Ponadto istnieje możliwość przekazywania placówek pomiędzy gminami[50].

Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych i gimnazjów (z wyjątkiem m. in.: szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych) należy do obowiązkowych zadań własnych gmin[51]. Gminy nie mają jednak pełnej swobody w organizacji i sposobie finansowania gminnych placówek oświatowych. Wynika to z tego, że gminy są tylko jednym z podmiotów odpowiedzialnych za politykę oświatową prowadzoną w Polsce. Politykę oświatową państwa określa i koordynuje MEN[52], który współdziała w tym zakresie m. in. z wojewodami. Realizacją tej polityki zajmuje się wspomniany minister oraz kuratorzy oświaty. Kuratorzy współdziałają m.in. z samorządem gminnym w tworzeniu i realizowaniu lokalnej polityki oświatowej, które są zgodne z polityką oświatową państwa. Ponadto kuratorzy wykonują zadania organu wyższego stopnia, m.in. w stosunku do organów gminy, w sprawach zakładanych i prowadzonych przez nie placówek oświatowych oraz szkół i placówek niepublicznych[53].

Kompetencje organów gminnych w odniesieniu do oświaty przedszkolnej oraz szkół podstawowych i gimnazjów można podzielić na organizacyjne i finansowe. Zakres samodzielności gmin w omawianej dziedzinie ulegał zmianom.

---

[49] Tamże, art. 104 ust. 4.

[50] Ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 111, poz. 1194.

[51] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. z późn. zm., art. 5 ust. 5.

[52] W październiku 1999 r. weszły w życie przepisy prawne, na mocy której określenie Minister Edukacji Narodowej zastąpiono w tekstach przepisów prawnych określeniem: minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Ponadto z dniem 20 października 2001 r. zmieniono nazwę ministerstwa z Ministerstwa Edukacji Narodowej na Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu zmieniając tym samym nazwę ministra (DzU nr 122, poz. 1328). Ze względu na przejrzystość tekstu posługuję się skrótem MEN, który w zależności od kontekstu zdania będzie oznaczał Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu lub kierującego nim ministra (ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

[53] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. z późn. zm., art. 21, art. 31.

Kompetencje gmin o charakterze organizacyjnym związane są z zakładaniem i prowadzeniem przedszkoli i szkół. W 1999 roku zwiększyły się uprawnienia gmin, gdyż uzyskały prawo do zakładania i prowadzenia przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowych, których prowadzenie nie należy do zadań własnych tych jednostek, a także ich przekazywania innym jednostkom samorządu terytorialnego w drodze porozumienia[54].

Do końca roku szkolnego 1998/1999 gminy prowadziły ośmioklasowe szkoły podstawowe. W wyniku reformy oświaty z dniem 1 września 1999 roku obok sześcioletnich szkół podstawowych powstały trzyletnie gimnazja[55]. Od tego samego roku również zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli z oddziałami integracyjnymi i przedszkoli specjalnych oraz szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi (z wyjątkiem gimnazjów specjalnych) zostało zaliczone do zadań własnych gmin[56].

Od momentu przejęcia przedszkoli i szkół przez samorząd, organem właściwym do założenia przedszkola i szkoły podstawowej jest rada gminy, która podejmuje stosowną uchwałę zawiadamiając o tym fakcie rodziców i właściwego kuratora oświaty. Do uprawnień gminy – jako organizatora – należy podpisanie aktu założycielskiego i nadanie pierwszego statutu. Elementy, które powinien zawierać statut zostały określone w przepisach prawnych. Akt założycielski i statut przesyła się kuratorowi oświaty oraz innym organom właściwym w sprawach nadzoru pedagogicznego. Kurator oświaty może uchylić statut lub część jego postanowień, jeżeli są sprzeczne z prawem. Organowi, który nadał lub uchwalił statut przysługuje odwołanie do MEN[57].

W badanym okresie zmianom ulegała możliwa do wyboru przez gminę forma organizacyjna niektórych placówek przez nią prowadzonych. Do końca 1995 roku przedszkola i szkoły mogły być prowadzone w formie jednostek lub zakładów budżetowych[58]. Wybór formy organizacyjnej należał do gminy. Następnie, w latach 1996–1998, szkoły mogły mieć formę jednostek budżetowych, a przedszkola obie wymienione formy. Takie rozwiązanie wymusiło przekształcenie szkół funkcjonujących jako zakłady budżetowe w jednostki budżetowe do końca 1995 roku[59]. We wskazanym okresie organy gminy nie miały wpływu na formę prawną prowadzonych przez siebie szkół, co oceniam negatywnie z punktu widzenia ich sa-

[54] Ustawa z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, DzU nr 117, poz. 759, art. 1 pkt 6 lit. d.

[55] Pisząc o szkołach prowadzonych przez gminę od 1 września 1999 r., będę miała na myśli zarówno szkoły podstawowe, jak i gimnazja.

[56] Ustawa z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, art. 1 pkt 6 lit. c.

[57] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 58 ust. 60.

[58] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 79.

[59] Ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 101, poz. 504, art. 1 pkt 54; K. Ciunel, E. Fik, *Szkoły – jednostki czy zakłady budżetowe*?, „Finanse Komunalne' 1995 nr 5, s. 69.

modzielności, gdyż wybór tej formy ma duże znaczenie w związku ze sposobem finansowania danej placówki. Od 1999 roku zarówno szkoły, jak i przedszkola mogą być jednostkami lub zakładami budżetowymi[60]. W przypadku wyboru jednostki budżetowej jako formy prowadzenia działalności oświatowej, w przedszkolach i szkołach można tworzyć środki specjalne[61]. W stosunku do przedszkoli możliwe jest także zastosowanie innych form organizacyjnych, co ma duże znaczenie dla zwiększania się samodzielności wydatkowej gmin[62].

Gmina wykonuje spoczywające na niej zadania oświatowe poprzez zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki nad uczniami. Proces wychowania przedszkolnego i szkolnego przebiega zgodnie z wytycznymi państwa. Wytyczne dotyczą m. in. tego w jakim wieku przyjmuje się dzieci do przedszkoli i szkół oraz przebiegu procesu kształcenia i wychowania, w tym ramowego planu nauczania, podstaw programowych, organizacji roku szkolnego. Ma to na celu zapewnienie standardu nauczania w całym kraju.

Pomimo że przedszkola są prowadzone przez gminy, to podstawy programowe pracy w przedszkolu określane są przez MEN. Rozwiązanie takie jest słuszne, o ile nauczyciele mają prawo do konkretyzacji wytycznych ministerstwa, bowiem wspólne podstawy programowe są konieczne ze względu na wyrównywanie poziomu nauczania. Również w odniesieniu do samorządowych szkół MEN określa podstawy programowe, warunki oraz sposób wykonywania ich zadań, w tym minimalną liczbę uczniów, dla których organizuje się poszczególne formy nauczania[63]. Gmina ma prawo do obniżania liczby uczniów w klasie, ale nie wpłynie to na wysokość środków otrzymywanych z budżetu państwa na finansowanie placówek oświatowych.

Samodzielność gmin w zakresie zadań oświatowych przejawia się w posiadaniu wielu kompetencji w odniesieniu do kadry kierowniczej przedszkola i szkoły[64]. Przykładowo gmina mianuje kandydatów na stanowiska kierownicze. Elementem ograniczającym uprawnienia gminy jest w tym przypadku wymóg zaaprobowania kandydata przez kuratorium.

Gmina jako organ prowadzący przedszkole i szkołę sprawuje nadzór nad ich działalnością, ale tylko w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Swoboda działania organów gmin w tym zakresie jest ograniczona, gdyż organ prowadzący przedszkole i szkołę może ingerować w ich działalność wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach prawnych. Gminy nie posiadają jednak uprawnień do sprawowania nadzoru pedagogicznego nad prowadzonymi placówkami. Nadzór ten – w imieniu wojewody – sprawuje kurator oświaty.

[60] Ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, art. 1 pkt 47.

[61] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 79 ust. 2.

[62] Szerzej zagadnienie to jest poruszone w artykule Ewy Gońdy.

[63] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 13–15, art. 22.

[64] Kompetencje te zostały omówione w artykule Ewy Gońdy.

Od 1999 roku organy gminy mają także pewne uprawnienia w stosunku do przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez osobę fizyczną bądź osobę prawną inną niż jednostka samorządu. Sprowadzają się one do prowadzenia ewidencji takich placówek, dokonywania do niej wpisu i wykreślania z niej. Gmina zobowiązana jest do przesłania kopii zaświadczenia o wpisie właściwemu kuratorowi. Ponadto organy gminne posiadają kompetencje do nadawania szkole niepublicznej uprawnień szkoły publicznej, jeżeli osoba prowadząca szkołę przedstawi pozytywną opinię kuratora[65].

Wśród uprawnień gmin w zakresie zadań oświatowych występują także uprawnienia o charakterze finansowym, które można podzielić na uprawnienia: 1) w stosunku do placówek oświatowych prowadzonych przez siebie oraz 2) w stosunku do placówek prowadzonych przez inne podmioty.

Koszty prowadzenia przez gminę przedszkoli pokrywane są z budżetu gminy, a szkół podstawowych i gimnazjów finansowane są głównie ze środków przekazanych z budżetu państwa. Gmina jako organ prowadzący placówkę oświatową ponosi wydatki na jej wyposażenie w pomoce dydaktyczne i inny sprzęt niezbędny do realizacji programów nauczania, wychowania i innych zadań statutowych. Ponadto z budżetu gminy powinny być ponoszone wydatki na zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków działania przedszkola i szkoły. Z wydatkami tymi wiążą się również wydatki na remonty obiektów szkolnych, renowację boisk i urządzeń rekreacyjno-sportowych oraz wydatki na zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej przedszkola i szkoły. Wydatki gmin związane są także z wypłacaniem wynagrodzeń zatrudnionym pracownikom oraz finansowaniem inwestycji w sferze oświaty. Organy państwowe nie oddziałują na wysokość i strukturę wymienionych wydatków, z tym że przy dokonywaniu zakupów gminy zobowiązane są do przestrzegania procedury przewidzianej dla zamówień publicznych[66].

Z kolei przy obliczaniu wynagrodzeń nauczycieli należy przestrzegać postanowień wynikających z Karty Nauczyciela z 1982 roku[67]. W Karcie stanowi się m. in. o liczbie obowiązkowego wymiaru pracy w tygodniu, składnikach wynagrodzenia, dodatkach funkcyjnych, nagrodach przysługujących nauczycielom. Gmina określa dla nauczycieli m.in. wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki ich przyznawania, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i zastępstwa oraz wysokość i warunki wypłacania innych składników wynagrodzenia[68]. Wynagrodzenia

[65] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 34a ust. 4, 2, 10, art. 34b, art. 82–83, art. 85 ust. 3.

[66] Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, tekst jedn. DzU 1998 nr 119, poz. 773 z późn. zm.

[67] Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, tekst jedn. DzU 1997 nr 56, poz. 357.

[68] Tamże, art. 30 ust. 6; S. K a n i a, *Charakter prawny regulaminu wynagradzania nauczycieli*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2000 nr 25/26, s. 23–24.

są wypłacane z otrzymanej przez gminy subwencji. Organy gminy mają możliwość motywacyjnego oddziaływania na kadrę nauczycielską, w drodze zwiększania środków na wynagrodzenia, w stosunku do środków na wynagrodzenia zagwarantowanych przez państwo[69].

W przypadku gdy droga dziecka do szkoły przekracza wskazaną w przepisach prawnych odległość, gmina zobowiązana jest do ponoszenia wydatków na zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki nad uczniami w czasie przewozu. W przypadku dzieci pełnosprawnych możliwy jest zwrot kosztów przejazdów do placówek oświatowych środkami komunikacji publicznej. Wybór sposobu transportu dzieci należy do organów gminy. Poza wspomnianymi wydatkami, gmina powinna zapewnić środki na udzielenie pomocy materialnej dla uczniów. Warunki, formy, tryb przyznawania i wypłacania oraz wysokość pomocy określa, w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

W celu realizacji zadań oświatowych gmina może tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej przedszkoli, szkół i placówek. Gminy stanowią o organizacji i zasadach działania tych jednostek[70].

Sposób finansowania przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów jest uzależniony od formy prawnej tych placówek (jednostka budżetowa, zakład budżetowy)[71]. Rada gminy ma kompetencje do ustalenia wysokości opłaty za uczęszczanie dzieci do przedszkoli prowadzonych przez gminę. Opłata za przedszkole nie może być pobierana za nauczanie i wychowywanie dzieci, przynajmniej w zakresie podstaw programowych wychowania przedszkolnego[72]. Opłata za świadczenia przedszkoli pobierana jest w celu pokrycia kosztów wyżywienia. Rada gminy może jednak ustanawiać opłaty także za świadczenia oferowane przedszkolakom, przekraczające podstawy programowe, np. za lekcje języków obcych.

Wydatki na oświatę w gminie nie mogą sprowadzać się tylko do wydatków bieżących. Oświata wymaga bowiem prowadzenia nowych inwestycji. Kierunki i wysokość tych wydatków wynikają z postanowień władz samorządowych, ale wydatki mogą być zdeterminowane przez zobowiązania zaciągnięte przez radnych z poprzedniej kadencji. Dokonywanie tych wydatków musi odbywać się według procedury zamówień publicznych.

---

[69] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 5a ust. 2.

[70] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 5 ust. 7 i 9.

[71] Zasady finansowania podmiotów samorządowych zorganizowanych w różnych formach prawnych omawia A. Gącarzewicz w opracowaniu zawartym w tym zbiorze. W tym miejscu warto jednak wspomnieć, że od 23 lutego 2000 r. limit wysokości dotacji przekazywanej przez gminę zakładom budżetowym nie dotyczy publicznych przedszkoli i szkół prowadzonych w tej formie (ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, art. 25 pkt 26).

[72] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 6 pkt 1, art. 14 ust. 4–5; B. Balcerzak-Paradowska, *Żłobki i przedszkola w okresie transformacji*, „Polityka Społeczna" 1994 nr 10, s. 10.

Zgodnie z założeniami reformy oświaty z 1999 roku gimnazja i szkoły podstawowe nie powinny się znajdować w tych samych budynkach. W związku z tym gminy zobligowane są do znalezienia lub wybudowania budynków dla gimnazjów wraz z salą gimnastyczną. W przypadku gdy nie ma możliwości zorganizowania gimnazjum w jednym budynku, poszczególne jego oddziały do końca sierpnia 2002 roku mogły mieścić się w budynkach kilku szkół w tej samej miejscowości[73]. Termin ten następnie został przedłużony do dnia 31 sierpnia 2003 roku, jednocześnie skreślono zapis, zgodnie z którym budynki szkół musiały się mieścić w tej samej miejscowości[74]. Takie postanowienia ustawodawcy oznaczają pośrednie oddziaływanie na wydatki gmin.

Organy gminy zobowiązane są także do umieszczenia w budżecie wydatków na dotacje na prowadzenie przedszkoli i szkół przez inne podmioty. Przedszkola i szkoły publiczne prowadzone przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości wynikającej z przepisów prawnych (w kwocie odpowiadającej wydatkom na jednego ucznia ponoszonym w tego samego typu przedszkolach i szkołach prowadzonych przez gminę). Od 1999 roku zasady udzielania i rozliczania omawianych dotacji określa rada gminy. Przy ustalaniu tych zasad rada gminy powinna uwzględnić podstawę obliczenia dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o jej udzielenie[75].

W badanym okresie gminy zobligowane były także do zapewnienia w budżecie środków na dotacje dla podmiotów prowadzących niepubliczne przedszkola i szkoły podstawowe o uprawnieniach szkół publicznych[76]. Do końca 1998 roku obowiązek ten nie istniał w odniesieniu do niepublicznych przedszkoli i szkół podstawowych specjalnych (w tym z oddziałami integracyjnymi) oraz szkół podstawowych artystycznych[77]. Wysokość dotacji dla placówek niepublicznych wynika z przepisów prawnych. W badanym okresie wysokość ta ulegała zmianom.

W latach 1996–2000 gminy nie miały możliwości ustalenia wysokości kwoty dotacji przyznanej wymienionym podmiotom, gdyż jej wysokość była określona

---

[73] Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, art. 63.

[74] Ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 111, poz. 1194, art. 20.

[75] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 80; ustawa z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, art. 1 pkt 48.

[76] Warunki, jakie muszą być spełnione przez podmiot prowadzący szkołę niepubliczną, która chce uzyskać uprawnienia szkoły publicznej, wynikają z art. 7 ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

[77] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 90 ust. 1; ustawa z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, art. 1 pkt 54; ustawa z 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, DzU nr 12, poz. 96 z późn. zm., art. 12.

w przepisach prawnych. Szczegółowe zasady udzielania dotacji ustalała gmina, z tym że terminy jej przekazywania oraz okoliczności, które należy uwzględniać, uchwalając tryb przyznawania i rozliczania dotacji, nie zmieniły się[78]. Ponadto gminę obowiązywały postanowienia Rady Ministrów w tej sprawie[79]. Ograniczenie decydowania przez radę gminy o wysokości i celu przyznawanych szkołom dotacji „mija się" z postulowaną zasadą samodzielności wydatkowej. Z punktu widzenia przestrzegania zasady samodzielności gminy wskazane byłoby pozostawienie przynajmniej wąskich możliwości decydowania o wysokości dotacji.

Od roku 2001 dotacja dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia analogicznych typach szkół prowadzonych przez samorząd. Tymczasem dotacja dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych nierealizujących obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki przysługują w wysokości nie niższej niż 50% kwoty ustalonej w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju na jednego ucznia (zapis obowiązuje od 2002 roku). Z kolei, w odniesieniu do niepublicznych przedszkoli w ustawie o systemie oświaty zapisano jedynie dolną granicę dotacji (od 2002 roku nie mniej niż 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju na jednego ucznia)[80]. W wymienionych przypadkach szczegółowe zasady udzielania dotacji w dalszym ciągu określa rada gminy. W dalszym ciągu aktualne są wspomniane już ograniczenia dotyczące ustalania terminu oraz zasad przekazywania tych dotacji.

4. Wydatki gmin na zadania z zakresu działalności kulturalnej

Działalność kulturalna na terenie gminy może być prowadzona przez wiele podmiotów, w tym organy państwowe, samorządowe, podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe. Prowadzenie tej działalności należy do obowiązkowych

[78] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn., art. 90; ustawa z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, art. 1 pkt 54.

[79] Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 września 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości i udzielania dotacji na działalność dydaktyczną i opiekuńczo-wychowawczą przedszkoli, DzU nr 71, poz. 354; Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 października 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości i udzielenia dotacji niepublicznym szkołom oraz placówkom oświatowo-wychowawczym, opiekuńczo-wychowawczym i resocjalizacyjnym, DzU nr 81, poz. 419.

[80] Ustawa z 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 104, poz. 1104, art. 2.

zadań własnych gmin, które mogą jednak decydować o sposobie spełnienia tego obowiązku. Zadania własne, a więc także wydatki gminy, z zakresu działalności kulturalnej wynikają z szeregu ustaw, wśród których najważniejszą jest ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 1991 roku[81]. Gmina może wykonywać zadania z tego zakresu także w postaci zadań zleconych na mocy ustaw oraz porozumień zawartych z organami administracji publicznej.

Z budżetu gminy dokonywane są obligatoryjne wydatki na tworzenie gminnych instytucji kultury, których celem statutowym jest prowadzenie działalności kulturalnej. Działalność kulturalna może być prowadzona w formie gminnych instytucji kultury lub przez, wydzielony w strukturze organizacyjnej urzędu gminy, wydział ds. kultury. W granicach prawa organy gminy decydują o rodzaju tworzonych przez siebie instytucji kultury, ich liczbie oraz formie organizacyjno-prawnej.

Do końca 1999 roku działalność kulturalna mogła być prowadzona przez gminę w dwóch formach: instytucji działającej jako tzw. usamodzielniona instytucja kultury (np. teatry) i instytucji kultury działającej na zasadach zakładu budżetowego (np. muzea). Możliwa była do zastosowania także forma jednostki budżetowej (ogniska muzyczne), chociaż nie wynika to wprost z przepisów omawianej ustawy z 1991 roku[82]. Od 23 lutego 2000 roku zarówno instytucje artystyczne, jak i instytucje upowszechniania kultury prowadzą gospodarkę finansową w formie usamodzielnionej instytucji kultury[83].

Gmina może tworzyć instytucje kultury także poprzez zawarcie umowy z osobą fizyczną i osobą prawną lub jednostką organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej. Ponadto od 1999 roku gmina może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej podpisując z nią tzw. kontrakt menedżerski. Jest to przykład rozszerzenia zakresu samodzielności gmin.

Samodzielność gminy jako organizatora instytucji kultury jest ograniczana przez ustawodawcę. Przykładowo w przepisach prawnych zapisano jakie elementy muszą się znaleźć w akcie założycielskim i statucie instytucji kultury. Ponadto ramowy program konkursu, który może być przeprowadzony przed powołaniem dyrektora instytucji kultury, określa minister właściwy do spraw kultury. Organy gminy muszą także przestrzegać wytycznych ministra w odniesieniu do wykształcenia i kompetencji osób będących pracownikami placówek kulturalnych[84].

---

[81] Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn., DzU 2001 nr 13, poz. 123, art. 9 ust. 2.

[82] *Działalność kulturalna jednostek samorządu terytorialnego*, oprac. M. Stegienka, „Finanse Komunalne" 2000 nr 6, s. 49.

[83] Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, art. 29 pkt 2 lit. a.

[84] Szerzej problematyka ta jest poruszana w opracowaniu J. Przybylskiej.

Organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej, w tym do utrzymania obiektu[85]. Usamodzielnione instytucje kultury mają swoją odrębność, ale w zasadzie są w dużym stopniu powiązane z budżetem gminy poprzez dotację, bowiem w wielu instytucjach zysk jest niewielki. Ustawodawca stanowi tylko, że roczną kwotę dotacji określa organizator[86].

Do końca 2000 roku drugą możliwą do wyboru formą prowadzenia działalności kulturalnej przez gminę był zakład budżetowy. Ta forma miała zastosowanie do tzw. instytucji upowszechniania kultury, np. domów i ośrodków kultury, bibliotek, świetlic i klubów. Zatem pomimo istnienia możliwości wyboru formy organizacyjnej instytucji kultury, wybór ten był w zasadzie zdeterminowany rodzajem działalności kulturalnej, którą chciała prowadzić gmina. W odniesieniu do instytucji kultury funkcjonujących jako zakłady budżetowe, w latach 1999–2000 obowiązywał przedstawiony wcześniej limit wydatków na dotacje przekazywane z budżetu gminy.

Przed 1999 rokiem gminy nie miały żadnych uprawnień w związku z przyznawaniem stypendiów i nagród za działalność kulturalną, nie mogły nawet zgłaszać kandydatów do wymienionych nagród[87]. Stan ten uległ zmianie od 1999 roku. Z budżetu gminy mogą być dokonywane wydatki na rzecz osób fizycznych, które zajmują się twórczością artystyczną, upowszechnianiem i ochroną dóbr kultury. Wydatki te przybierają formę stypendiów, które wypłacane są na wniosek zainteresowanych osób. Gminom przyznano także kompetencje do określania własnych zasad, trybu oraz wysokości przyznawanych stypendiów. Ponadto gminy mogą samodzielnie ustanawiać i przyznawać nagrody za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury. Organy gminy decydują o trybie przyznawania oraz o wysokości nagrody. Możliwe jest przy tym uzależnienie przyznawania tej pomocy od priorytetów zgodnych z celami i kierunkami polityki kulturalnej gminy[88].

Na zwiększenie samodzielności w kształtowaniu wydatków wpływa możliwość zlecania przez gminę realizacji swoich zadań z zakresu kultury podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych oraz fundacjom i stowarzyszeniom. Rodzaj zleconego zadania oraz sposób jego finansowania określają strony

---

[85] Ustawa z 27 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, DzU 1996 nr 90, poz. 407, art. 1 pkt 7 (przepis ten wszedł w życie 26 sierpnia 1996 r.).

[86] Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn., art. 28 ust. 3.

[87] Tamże, art. 7–7b.

[88] Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, art. 82 pkt 3–4; W. Lachiewicz, *Wykonywanie zadań z dziedziny kultury przez jednostki samorządu terytorialnego za pomocą dotacji budżetowej*, „Finanse Komunalne" 2000 nr 5, s. 21.

w umowie. Elementy takiej umowy wynikają z przepisów prawnych[89]. Ponadto z budżetu gminy mogą otrzymywać finansowe wsparcie osoby fizyczne, które prowadzą lub zamierzają prowadzić działalność służącą zaspokajaniu potrzeb kulturalnych wspólnoty lokalnej. Osoby te otrzymują wynagrodzenia za zlecone zadanie, przy czym zlecenie to powinno nastąpić w trybie zamówień publicznych[90].

Współpraca pomiędzy gminą a podmiotami prywatnymi sprowadza się głównie do dotowania ich działalności. Dotacje mogą otrzymywać podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku. Rada gminy określa procedurę związaną z przyznaniem i rozliczeniem dotacji[91].

Funkcjonowanie muzeów i bibliotek gminnych, ze względu na swą specyfikę, zostało uregulowane dodatkowo przepisami innych ustaw[92]. Gminy są zobowiązane do zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum oraz zapewnienia bezpieczeństwa zbiorów muzealnych. Do kompetencji organów samorządowych należy także sprawowanie nadzoru nad muzeum. Zasady zapewnienia bezpieczeństwa i gromadzenia zbiorów muzealnych określa minister właściwy do spraw kultury w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych i administracji[93].

Forma prawna muzeum zmieniała się tak jak forma innych instytucji kultury. Treść statutu muzeum gminnego jest zbliżona do statutu instytucji kultury, ale musi zawierać dodatkowo regulacje dotyczące organów nadzorujących i podlega uzgodnieniu z właściwym podmiotem. Organy gminy posiadają kompetencje do powoływania i odwoływania rady muzeum (w muzeach rejestrowanych – rady powierniczej). Uprawnienia rady, długość jej kadencji oraz tryb powoływania wynikają z przepisów, są więc niezależne od organów gminy. Członków rady powierniczej powołuje i odwołuje organizator. Szczegółowy tryb pracy tej rady określa sama rada a zatwierdza organizator. Organy gminy mogą powierzyć radzie powierniczej swoje uprawnienia w zakresie, np. powoływania i odwołania dyrektora, nadzoru nad realizacją celów muzeum[94]. W przepisach prawnych sprecyzowano dalsze sprawy związane z prowadzeniem muzeów, w tym kwestie pracowników, którzy muszą spełniać wymagania określone w stosownym rozporządzeniu ministra kultury.

---

[89] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 1014 z późn. zm., art. 118 ust. 1, art. 71 ust. 2.

[90] *Zakres stosowania dotacji w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, oprac. W. Witalec, „Finanse Komunalne" 1999 nr 5, s. 40.

[91] W. Lachiewicz, *Wykonywanie zadań z dziedziny kultury przez jednostki samorządu terytorialnego za pomocą dotacji budżetowej*, wyd. cyt., s. 21; ustawa z 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, DzU nr 49, poz. 485, art. 1 pkt 5.

[92] Ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach, DzU 1997 nr 5, poz. 24 z późn. zm., ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, DzU nr 85, poz. 539.

[93] Ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach, art. 5 ust. 3 ust. 5.

[94] Tamże, art. 6, art. 16–17, art. 19.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, wstęp do wszelkiego typu muzeów jest odpłatny, a opłaty zasilają muzeum. Ustalenie wysokości opłat za wstęp do muzeum oraz dzień, w którym wstęp jest nieodpłatny, należy do kompetencji dyrektora muzeum. Organizator może postanowić o wolnym (nieodpłatnym) wstępie do muzeów przez większą liczbę dni. Organy gminy nie mają żadnego wpływu na to, jakie grupy osób mogą korzystać z ulgi w opłacie oraz jakim grupom przysługuje zwolnienie od wnoszenia opłaty[95].

Do zadań własnych gminy należy organizowanie i prowadzenie bibliotek. Gmina jako organizator biblioteki ma obowiązek zapewnić warunki działalności i rozwoju biblioteki, czyli lokal, środki na wyposażenie, prowadzenie działalności bibliotecznej i doskonalenie zawodowe pracowników. Od połowy 1998 roku istnieje prawny obowiązek, aby w każdej gminie była przynajmniej jedna biblioteka publiczna wraz z odpowiednią liczbą filii, oddziałów i punktów bibliotecznych[96]. Rozwiązanie to ogranicza samodzielność wydatkową gmin.

Do końca 2001 roku biblioteka mogła być samodzielną jednostką organizacyjną bądź wchodzić w skład innej jednostki. Samodzielna jednostka działa na podstawie aktu o utworzeniu i statutu nadanego przez organizatora, przy czym wymagania odnośnie do kwalifikacji pracowników określa minister właściwy do spraw kultury. Zadania, organizacja oraz szczegółowy zakres działania biblioteki wchodzącej w skład innej jednostki organizacyjnej był określany w regulaminie tej jednostki[97]. Od 2002 roku biblioteki publiczne nie mogą być łączone z innymi instytucjami oraz z bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi[98]. Forma prawna biblioteki zmieniała się tak jak forma innych instytucji kultury.

Organy gminy mogą zawierać porozumienia z organami innych jednostek samorządowych w sprawie wspólnego prowadzenia bibliotek. Biblioteka gminna, która działa i ma siedzibę w mieście powiatowym może bowiem wykonywać zadania powiatowej biblioteki publicznej, a gminna biblioteka publiczna działająca w mieście będącym siedzibą wojewody, może wykonywać zadania wojewódzkiej biblioteki publicznej[99].

Korzystanie z usług bibliotecznych jest co do zasady nieodpłatne. Ewentualne przychody bibliotek pochodzące z innych usług niż udostępnianie zbiorów nie mogą przekraczać kosztów własnych wykonywania usługi[100]. W związku z tym gminy są

---

[95] Tamże, art. 9, art. 10 ust. 1–5.

[96] Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, art. 8–9, art. 19 ust. 1, art. 18 ust. 1.

[97] Tamże, art. 10–12, art. 29.

[98] Ustawa z 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o bibliotekach, DzU nr 129, poz. 1440, art. 1.

[99] Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa, art. 130, pkt 6; ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, art. 20 ust. 2–3.

[100] Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, art. 14 ust. 3; W. Lachiewicz, *Dotacje dla bibliotek*, „Wspólnota" 1999 nr 16, s. 22.

zobowiązane do przekazywania dotacji dla bibliotek. W latach 1994–2000 zasady przekazywania tych dotacji były analogiczne do innych zakładów budżetowych. Od 2001 roku biblioteki są usamodzielnionymi jednostkami kultury i dotacje dla nich są przekazywane według innych – przedstawionych wcześniej – zasad.

5. Wydatki gmin na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu

Do obligatoryjnych zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności gminnej w dziedzinie kultury fizycznej, w tym zapewnienie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych[101]. W obu ustawach o kulturze fizycznej[102] zadania własne gmin w tym zakresie określono stosunkowo szeroko. Zaliczono do nich m.in.: popularyzację walorów rekreacji ruchowej; prowadzenie wypożyczalni sprzętu sportowego i turystycznego; organizowanie nauki pływania; organizowanie zajęć, zawodów i imprez sportowo-rekreacyjnych; zapewnienie odpowiedniej kadry instruktorskiej; budowę urządzeń kultury fizycznej. Zadania te mają charakter obowiązkowy, z tym że od organów gminy i od zgłaszanych potrzeb zależy to, w jakim zakresie dane zadanie będzie wykonywane.

Do realizacji zadań gminy w zakresie kultury fizycznej niezbędne są odpowiednie urządzenia infrastrukturalne. Ustawodawca nie wskazuje wprost, jakie urządzenia powinny znajdować się w gminie. Oprócz tzw. urządzeń podstawowych (boisk do gier zespołowych, sal sportowych i urządzeń lekkoatletycznych) w gminach mogą być budowane urządzenia bardziej wyspecjalizowane (baseny kąpielowe, kręgielnie, gabinety odnowy biologicznej). Urządzenia te nie muszą być własnością samorządu gminnego, mogą one należeć do podmiotów prywatnych.

Wydatki z budżetu gminy ponoszone w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców w omawianym zakresie mogą być różnorodne. W większości przypadków gmina samodzielnie ustala rodzaj wydatku oraz jego wysokość. Do wydatków bieżących można zaliczyć np. wydatki na płace pracowników zajmujących się realizacją zadań, w tym wynagrodzenia za pracę sędziów i trenerów, na opłacenie wynajmowanych obiektów i inne.

Gmina ma uprawnienia do wyboru sposobu wykonywania ciążących na niej zadań. W celu ich realizacji może ona występować w roli organizatora jednostek usługowych. Organy gminy mogą wybrać dowolną – wynikającą z przepisów prawnych – formę prowadzenia przez siebie działalności (jednostka budżetowa,

[101] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 pkt 10.

[102] Ustawa z 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej, DzU nr 34, poz. 181 (ustawa obowiązywała do 5 kwietnia 1996 r.); ustawa z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, DzU nr 25, poz. 113, art. 1–2.

zakład budżetowy, spółka prawa handlowego). Możliwe jest także wydzielenie w strukturze organizacyjnej gminy specjalnego wydziału zajmującego się realizacją zadań z omawianej dziedziny.

W odniesieniu do wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez gminę na budowę obiektów sportowych, oprócz stosowania „standardowej" procedury związanej z planowaniem i wykonywaniem inwestycji, spełnione muszą być dodatkowe wymogi. W planach budowlanych i modernizacyjnych tych obiektów gmina zobowiązana jest do uwzględnienia zasad bezpieczeństwa i higieny oraz warunków umożliwiających korzystanie z tych obiektów przez osoby niepełnosprawne. Zasady oraz tryb opiniowania projektów urządzeń sportowych i sprzętu sportowego pod tymi względami określa Rada Ministrów[103].

W celu realizacji zadań z zakresu kultury fizycznej gmina może zawierać umowy ze stowarzyszeniami kultury fizycznej (klubami sportowymi, w tym z uczniowskimi) oraz innymi organizacjami społecznymi działającymi w omawianej dziedzinie. Pomimo że gmina wykonuje zadania własne z zakresu kultury fizycznej, nie posiada ona informacji o istniejących na jej terenie klubach sportowych. Nie ma bowiem uprawnień do prowadzenia ich ewidencji.

Współdziałanie gminy z wymienionymi podmiotami polega głównie na wspieraniu finansowym tych podmiotów poprzez udzielanie im dotacji, np. na zakup sprzętu sportowego i ubiorów sportowych, finansowanie imprez sportowych. Zasady przyznawania tych dotacji, w tym ograniczenia nałożone przez ustawodawcę, są analogiczne do rozwiązań przedstawionych w odniesieniu do wykonywania zadań z zakresu kultury. Ponadto gmina może być sponsorem nagród, pucharów i dyplomów w zawodach i innych imprezach organizowanych przez podmioty prywatne. Możliwe jest także zlecanie przez gminę wykonania konkretnego zadania (np. biegu przełajowego) przez podmioty prywatne. Zasady zlecania zadań omówiono w poprzednim punkcie.

Z kulturą fizyczną nierozerwalnie wiąże się rekreacja. W tej sferze ustawodawca wskazał najwięcej obowiązków spoczywających na gminie. Do jej zadań należy organizowanie działalności w zakresie rekreacji ruchowej oraz tworzenie odpowiednich warunków materialnych i technicznych dla jej rozwoju. W odniesieniu do tych zadań, w przepisach obu ustaw o kulturze fizycznej nie wskazuje się ograniczeń samodzielności wydatkowej gminy. W przepisach nie precyzuje się bowiem ani rodzajów, ani wysokości ponoszonych przez gminę wydatków, z tym że zasady i warunki prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej określa Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (od 2000 roku – Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu)[104].

---

[103] Ustawa z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, art. 51.

[104] Tamże, art. 42. Zmiana nazwy nastąpiła na podstawie ustawy z 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 70, poz. 778, art. 1 pkt 11, art. 22.

Wypełniając te zadania, gmina może więc wybudować obiekty sportowo-rekreacyjne, udostępniać oraz dofinansowywać istniejące obiekty. Gmina ma możliwość zachęcania podmiotów prywatnych do prowadzenia działalności w zakresie sportu i rekreacji poprzez udzielenie bonifikaty przy sprzedaży nieruchomości podmiotom prowadzącym działalność rekreacyjno-sportową na cele nie związane z działalnością zarobkową. Z realizacją tych zadań wiąże się jednak konieczność przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego określonych terenów na wspomniane cele[105].

Gminy ponoszą wydatki w związku z obowiązkiem nadzoru nad bezpieczeństwem osób kąpiących się, uprawiających sporty wodne oraz przebywających w górach. Organy gminy współpracują w tym zakresie z odpowiednimi podmiotami[106].

Jako ograniczenie samodzielności wydatkowej gmin o charakterze bezpośrednim można wskazać to, że prawie do końca 2001 roku gminy pozbawione były możliwości motywującego oddziaływania na zawodników uprawiających sport amatorsko i zawodowo. Istniał bowiem zakaz wypłaty z budżetu gminy stypendiów dla sportowców w związku z ich szczególnymi osiągnięciami. Uważam, że brak możliwości wypłaty wspomnianych stypendiów w dużym stopniu ograniczał samodzielność gmin. W ten sposób ustawodawca doprowadził do nierównego traktowania mieszkańców wspólnoty mających osiągnięcia sportowe, w stosunku do osób wyróżniających się w zakresie kultury. Ponadto ustawodawca pozbawił w ten sposób władze gminy możliwości promowania aktywnych form spędzania wolnego czasu.

Zakaz ten został zniesiony od października 2001 roku. Rada gminy określa szczegółowe zasady, wysokość oraz tryb przyznawania, wstrzymywania i odebrania stypendiów, a także wysokość i zasady przyznawania wyróżnień i nagród[107]. Poprzednio wyróżnienia i nagrody przyznawane były przez Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu z budżetu państwa.

W celu wykonywania zadań rady gmin mogą stanowić przepisy gminne o charakterze porządkowym, jeżeli dane zagadnienie nie jest uregulowane w obowiązujących przepisach prawnych. Uchwały ustanawiające tego typu przepisy podlegają jedynie kontroli pod względem zgodności z prawem[108]. Samodzielność gmin

---

[105] Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU nr 115, poz. 473, tekst jedn. DzU 2000 nr 46, poz. 543, art. 68 ust. 1 pkt 2; C. Grzybowski, *Zadania samorządu z zakresu kultury fizycznej*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2001 nr 11(81), s. 28.

[106] Ustawa z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, art. 56; ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 34, poz. 198, art. 1.

[107] Ustawa z 20 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o kulturze fizycznej oraz ustawy – Prawo działalności gospodarczej, DzU nr 102, poz. 1115.

[108] A. Nowakowski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie kultury fizycznej w świetle ustawy z 1996 roku*, „Samorząd Terytorialny" 1997 nr 4, s. 70; ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 85 ust. 1.

jest tutaj jednak ograniczana przez organy państwowe, które wydają szereg aktów administracyjnych, dotyczących głównie bezpieczeństwa osób uprawiających sport, turystykę i rekreację, wiążących dla gmin. Uważam, że ustanawianie wspomnianych aktów przez organy państwowe jest konieczne w celu zapewnienia takiej samej ochrony mieszkańcom różnych gmin.

Podsumowanie

Zakres oddziaływania państwa na samodzielność wydatkową w rozpatrywanych sferach usług społecznych był odmienny. Spośród badanych grup zadań gminy posiadają najmniejszą samodzielność w odniesieniu do wydatków na pomoc społeczną. Większa samodzielność występuje przy dokonywaniu wydatków oświatowych, a największa – ale nie absolutna – w odniesieniu do zadań z zakresu kultury oraz kultury fizycznej i sportu.

Potocznie przyjmuje się, że pomoc społeczna jest tą dziedziną działalności, w której organy lokalne mogą wykazać się samodzielnością w działaniu. Tymczasem samodzielność gmin w decydowaniu o rodzajach i wysokości ponoszonych wydatków na pomoc społeczną nie jest zbyt rozległa. Samorząd gminny ma wprawdzie możliwość wyboru sposobu i formy wykonywania zadań własnych, ale organy państwowe decydują o wysokości udzielanych świadczeń. O samodzielności gminy można mówić właściwie tylko w odniesieniu do zapewnienia świadczeń rzeczowych.

Z punktu widzenia samodzielności wątpliwości wzbudza – jak sądzę – to, że organy gminy nie mają możliwości wypłacania wyższych świadczeń w ramach zadań własnych nawet wtedy, gdy dysponują wyższymi dochodami. Ponadto z wyjątkiem zdarzeń losowych, gminy nie mogą przydzielać świadczeń tym osobom lub rodzinom, które nie spełniają określonego przez ustawodawcę kryterium dochodowego. W moim odczuciu niepotrzebna jest aż tak daleko idąca ingerencja organów państwowych w działalność gmin. Aby nie dopuścić do udzielania nadmiernie wysokich świadczeń, ustawodawca mógłby określić „widełki" wysokości świadczeń, w których granicach samorząd podejmowałby decyzje. Rozwiązaniem, które również służyłoby zwiększeniu niezależności samorządu gminnego od państwa – a wzbudzającym mniejsze kontrowersje – jest pozostawienie gminom możliwości określania kryterium dochodowego, od którego uzależnione jest udzielenie pomocy. Pracownicy socjalni są bowiem najbliżej osób potrzebujących i najlepiej potrafią ocenić, czy pomoc powinna być udzielona.

Ograniczenia samodzielności wydatkowej gmin występują również w odniesieniu do oświaty, m. in. w zakresie limitu dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

Systemu dotacji dla przedszkoli niepublicznych obowiązującego od 2001 roku nie można jednak ocenić jednoznacznie. Wprawdzie gmina zobowiązana jest do przeznaczania dotacji w określonej wysokości, ale w przypadku posiadania przez nią większych środków finansowych może przekazać wyższą dotację, bowiem ustawodawca nie wprowadził górnego jej ograniczenia. Jest to rozwiązanie pozostawiające organom gminy największą swobodę w porównaniu do stanu prawnego w poprzednich latach.

Ograniczenia w dokonywaniu wydatków na działalność kulturalną występują jedynie przy udzielaniu dotacji zakładom budżetowym oraz podmiotom niezaliczanym do sfery finansów publicznych. Wprowadzenie limitu wydatków na dotacje dla zakładów budżetowych uniemożliwiło gminom wykorzystywanie tej formy do prowadzenia instytucji kultury. Ponieważ ich przekształcenie w jednostki budżetowe spowodowałoby usztywnienie działalności placówek kulturalnych, od 2001 roku placówki kulturalne prowadzone są jako usamodzielnione instytucje kultury. Ta forma organizacyjno-prawna umożliwia samorządowi przekazywanie dotacji w dowolnej wysokości, bez konieczności stosowania wspomnianego limitu. Ponadto sprzyja ona również pozyskiwaniu środków od sponsorów. W przypadku przekazywania dotacji podmiotom nie zaliczanym do sfery finansów publicznych, udzielenie dotacji uzależnione jest od spełnienia – przez ubiegającego się o środki – wielu wymagań formalnych. Większą samodzielność ma gmina w zakresie przyznawania nagród i stypendiów (od 1999 roku) w omawianej dziedzinie.

Znaczną swobodę posiadają organy gminy w stanowieniu o wydatkach na kulturę fizyczną i sport. Mogą one swobodnie wybierać formę organizacyjno-prawną ośrodków sportu oraz sposób zaspokojenia potrzeb mieszkańców w omawianej dziedzinie, co determinuje wysokość i formę niektórych wydatków. Podobnie jak w przypadku działalności kulturalnej ograniczenia w dokonywaniu wydatków występują bowiem przy udzielaniu dotacji zakładom budżetowym oraz podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Swobodnie ustalany jest jednak rodzaj i harmonogram organizowanych imprez sportowych.

Samodzielność samorządu w sferze kultury fizycznej i sportu jest ograniczana przez organy państwowe, które wydają wiele aktów administracyjnych, dotyczących głównie bezpieczeństwa osób uprawiających sport, turystykę i rekreację, wiążących dla gmin. Uważam, że ustanawianie wspomnianych aktów przez organy państwowe jest konieczne w celu zapewnienia takiej samej ochrony mieszkańcom różnych gmin.

Jako ograniczenie samodzielności o charakterze bezpośrednim można wskazać to, że prawie do końca 2001 roku gminy pozbawione były możliwości motywującego oddziaływania na zawodników uprawiających sport amatorsko i zawodowo. W ten sposób ustawodawca pozbawił władze gminy możliwości promowania aktywnych form spędzania wolnego czasu.

Z przedstawionych rozważań wynika, że samodzielność w stanowieniu o wydatkach gmin w sferze usług społecznych jest ograniczona. Warto zastanowić się, jakie przesłanki przemawiają za tym ograniczeniem. Istotną tego przesłanką jest – jak sądzę – zbieżność zadań państwa i samorządu w sferze społecznej. To skłania organy państwowe do regulowania działalności jednostek samorządowych w zakresie najważniejszych celów polityki społecznej[109]. Wywiera to niewątpliwie wpływ na rodzaj i zakres wydatków gmin. Nakazy ponoszenia pewnych wydatków w określonej wysokości ustanawiane są w celu zapewnienia standardu świadczonych usług. Dotyczy to głównie zadań polegających na udzielaniu świadczeń ludności[110]. Przy dużej swobodzie organów lokalnych pojawiłby się bowiem problem zróżnicowania terytorialnego jakości usług społecznych. Tymczasem wymogi polityki społecznej państwa wskazują na konieczność prowadzenia polityki jednolitej w skali kraju, np. w odniesieniu do tego komu i w jakiej wysokości przysługuje pomoc społeczna. Gdyby terytorialne zróżnicowanie w poziomie udzielanych świadczeń było zbyt duże, władze państwowe podjęłyby interwencję, która w konsekwencji mogłaby i tak doprowadzić do ograniczenia swobody ustalania wydatków na zadania z omawianego zakresu[111].

O większym zakresie swobody w ustalaniu wydatków można mówić w odniesieniu do zadań inwestycyjnych, zarówno w sferze usług społecznych – o ile takie występują – jak i w pozostałych sferach. Wynika to z tego, że zadania te nie mają z reguły charakteru obligatoryjnego. Podjęcie decyzji o budowie poszczególnych urządzeń infrastrukturalnych (szczególnie z zakresu kultury oraz kultury fizycznej i sportu) należy do organów gminy, które powinny uwzględnić preferencje i potrzeby mieszkańców oraz wysokość dostępnych środków finansowych. W celu zachowania przejrzystości dokonywania wydatków organy samorządowe zobowiązane są jednak do przestrzegania procedury zamówień publicznych.

W tym świetle samodzielności wydatkowej najbardziej służyłby wąski zakres zadań własnych o charakterze lokalnym. Wynika to stąd, że wszelkie rozszerzanie zadań gmin, wynikające z potrzeb realizacji polityki społeczno-gospodarczej państwa, niesie ze sobą niebezpieczeństwo zwiększania ingerencji organów państwowych w działalność samorządu[112]. Nie sądzę jednak, aby właściwe było

[109] J. Wierzbicki, *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991 nr 2, s. 147.

[110] E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. LIBER, Warszawa 2001, s. 125–126; T. Dębowska-Romanowska, *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Samorząd Terytorialny" 1991 nr 11–12, s. 113.

[111] J. Sobiech, *Usługi społeczne i ich finansowanie w gospodarce samorządowej*, w: *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, red. E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe seria I nr 203, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992, s. 168.

[112] E. Denek, *Systemowe i ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samodzielności samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Studia ekonomiczno-finansowe z działalności samorządu*

ograniczenie zadań gmin w sferze usług społecznych, ponieważ ograniczyłoby to dostępność m. in. do świadczeń z pomocy społecznej osobom szczególnie potrzebującym. Ponadto ograniczyłoby to możliwości kształcenia i rozwijania zainteresowań szczególnie dzieciom i młodzieży z rodzin biedniejszych. Nie byłoby to zjawisko pożądane, bowiem rozwój usług społecznych jest wyrazem postępu gospodarczego i cywilizacyjnego kraju.

Można wskazać przynajmniej kilka argumentów przemawiających za ograniczaniem przez państwo samodzielności gmin w stanowieniu o wydatkach na usługi społeczne. Po pierwsze, istnieje obawa przed uzależnieniem beneficjentów pomocy społecznej od otrzymywanych środków. W przypadku gdyby dana gmina mogła przeznaczać większe środki na wypłatę świadczeń pieniężnych, otrzymujący je nie byliby zainteresowani podejmowaniem samodzielnych prób w przezwyciężeniu ubóstwa. Sytuacja taka mogłaby wystąpić szczególnie w przypadkach pomocy dla osób bezrobotnych. Po drugie, stanowienie o wysokości dotacji dla przedszkoli i szkół ma na celu wyrównanie standardu nauczania w placówkach różnych typów.

Po trzecie, limitowanie dotacji dla zakładów budżetowych wynika z konieczności zachowania jednolitych zasad finansowania jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Kolejną przesłanką są ograniczenia budżetowe wyrażające się w niewystarczalności środków finansowych, szczególnie przekazywanych na zadania zlecone. Ograniczenia te zmuszają do dbałości o zasadność wydawania środków publicznych.

Źródła

Balcerzak-Paradowska B., *Żłobki i przedszkola w okresie transformacji*, „Polityka Społeczna" 1994 nr 10.

Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 2000.

Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, WP PWN, Warszawa 2000.

Ciunel K., Fik E., *Szkoły – jednostki czy zakłady budżetowe?*, „Finanse Komunalne" 1995 nr 5.

Denek E., *Systemowe i ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samodzielności samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Studia ekonomiczno – finansowe z działalności samorządu terytorialnego*, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe seria I nr 239, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1996.

Dębowska-Romanowska T., *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, „Samorząd Terytorialny" 1991 nr 11–12.

---

terytorialnego, red. E. Denek, Zeszyty Naukowe seria I nr 239, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1996, z. 239, s. 7.

Dębowska-Romanowska T., *System prawny finansów lokalnych*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1998.

Dębowska-Romanowska T., *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, w: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, MUNICIPIUM, Warszawa 1997.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, ZAKAMYCZE 1999, Kraków 1999.

Działalność kulturalna jednostek samorządu terytorialnego, oprac. M. Stegienka, „Finanse Komunalne" 2000 nr 6.

Głogosz D., *Nowe instytucje polityki społecznej. Rola trzeciego sektora*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 11–12.

Grabowska K., *Bezdomność – zjawisko słabo rozpoznane*, „Wspólnota" 1998 nr 8.

Grzybowski C., *Zadania samorządu z zakresu kultury fizycznej*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2001 nr 11(81).

Kaczmarek F., Kańduła S., *Finansowe aspekty współpracy Poznania z organizacjami pozarządowymi*, w: *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Wyd. UMCS, Lublin 2002.

Kania S., *Charakter prawny regulaminu wynagradzania nauczycieli*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2000 nr 25/26.

Kańduła S., *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, w: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. 1, red. K. Jajuga, M. Łyszczak, Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 899, Wrocław 2001.

Kijek I., *Pomoc społeczna wobec problemów lokalnego bezrobocia w* Polsce, w: *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wyd. UO, Opole 2002.

Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. LIBER, Warszawa 2001.

Krzyszkowski J., *Polityka społeczna i pomoc społeczna na poziomie lokalnym*, „Polityka Społeczna" 1997 nr 7.

Lachiewicz W., *Dotacje dla bibliotek*, „Wspólnota" 1999 nr 16.

Lachiewicz W., *Wykonywanie zadań z dziedziny kultury przez jednostki samorządu terytorialnego za pomocą dotacji budżetowej*, „Finanse Komunalne" 2000 nr 5.

Masternak M., *Zwrot świadczeń pomocy społecznej*, „Samorząd Terytorialny" 2001 nr 7–8.

Michalska-Badziak R., *Pomoc społeczna jako zadanie gminy*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 1, red. S. Dolata, Wyd. UO, Opole 1998.

Mudrecki A., *Samodzielność finansowa gmin w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. I, red. S. Dolata, Wyd. UO, Opole 1998.

Nowakowski A., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie kultury fizycznej w świetle ustawy z 1996 roku*, „Samorząd Terytorialny" 1997 nr 4.

Orzecznictwo w sprawach gospodarczych: *Samodzielność finansowa gmin* – omówienie wyroku TK z 24 listopada 1998 r., sygn. akt K. 22/98, oprac. M. Staręga-Ruśkowska, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1999 nr 6.

Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Podgórski K., *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991 nr 11–12.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002.

Sobiech J., *Usługi społeczne i ich finansowanie w gospodarce samorządowej*, w: *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, red. E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe seria I nr 203, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992.
Sochacka-Krysiak H., *Finanse lokalne*, Poltext, Warszawa 1993.
Szpor G., Nitecki S., Martysz C., *Komentarz do ustawy o pomocy społecznej*, wyd. INFO–TRADE, Gdańsk 1998.
Wierzbicki J., *Ekonomiczne warunki reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1991 nr 2.
Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z 4 lutego 1999 r. (II SA/Wr/1302/97), „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2000 nr 3.
Zakres stosowania dotacji w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego, oprac. W. Witalec, „Finanse Komunalne" 1999 nr 5.
Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, tekst jedn. DzU 1997 nr 56, poz. 357.
Ustawa z 3 lipca 1984 r. o kulturze fizycznej, DzU nr 34, poz. 181.
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, pierwszy tekst jedn.: DzU 1996 nr 13, poz. 74, drugi tekst jedn.: DzU 2001 nr 142, poz. 1591.
Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 34, poz. 198.
Ustawa z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, pierwszy tekst jedn.: DzU 1993 nr 13, poz. 60, drugi tekst jedn.: DzU 1998 nr 64, poz. 414, z późn. zm.
Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU nr 95, poz. 425, tekst jedn. DzU 1996 nr 67, poz. 329 z późn. zm.
Ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn., DzU 2001 nr 13, poz. 123.
Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, tekst jedn. DzU 1998 nr 119, poz. 773 z późn. zm.
Ustawa z 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, DzU nr 25, poz. 113.
Ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach, DzU 1997 nr 5, poz. 24 z późn. zm.
Ustawa z 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 147, poz. 687.
Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43.
Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, DzU nr 85, poz. 539.
Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU nr 115, poz. 473, tekst jedn. DzU 2000 nr 46, poz. 543.
Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, DzU nr 141, poz. 943 z późn. zm.
Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 1014 z późn. zm.
Ustawa z 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, DzU nr 12, poz. 96 z późn. zm.
Ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, DzU nr 12, poz. 136.
Ustawa z 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 104, poz. 1104.
Ustawa z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, DzU nr 111, poz. 1194.
Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 września 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości i udzielania dotacji na działalność dydaktyczną i opiekuńczo-wychowawczą przedszkoli, DzU nr 71, poz. 354.
Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 października 1992 r. w sprawie szczegółowych

zasad ustalania wysokości i udzielenia dotacji niepublicznym szkołom oraz placówkom oświatowo-wychowawczym, opiekuńczo-wychowawczym i resocjalizacyjnym, DzU nr 81, poz. 419.
Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko pomocy w zakresie opieki socjalnej i prawnej, DzU nr 97, poz. 441 z późn. zm.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 23 kwietnia 1997 r. w sprawie domów pomocy społecznej, DzU nr 44, poz. 277.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 10 maja 1997 r. w sprawie poziomu obowiązujących świadczeń zdrowotnych w domach pomocy społecznej, DzU nr 61, poz. 390.
Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 30 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i form współdziałania administracji publicznej z innymi podmiotami oraz wzorów ofert, umów i sprawozdań z realizacji zadań pomocy społecznej, DzU nr 55, poz. 662.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji Narodowej, DzU nr 122, poz. 1328.

Sławomira Kańduła

INDEPENDENCE OF A COMMUNE'S SELF-GOVERNMENT IN DECIDING ABOUT EXPENDITURES FOR SOCIAL SERVICES

Summary

The article deals with independence of communal authorities in deciding about expenditures for some social services in the years 1999–2001. The aim of the article is to show communes' authority and the restrictions of their independence in expenditures for: social assistance, primary education (kindergartens, primary and junior secondary education), cultural activities, physical education and sports.

As regards particular issues attention is paid to whether: firstly, the range of tasks is imposed on the communes by the state or whether the local self-governments can take up those tasks at their own initiative; secondly, whether the communes can choose the way and legal form of performing a given group of tasks; thirdly, whether state authorities limit in a direct way the expenditures made from a commune's budget.