

**Rządowy Fundusz
Rozwoju Dróg.
Praktyczny poradnik dla
jednostek samorządu
terytorialnego**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Zadania inwestycyjne w JST

1. Uwarunkowania realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego

Inwestycje, realizowane zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak i przez JST, stanowią ważną determinantę rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stymulując go i nadając mu tempo. To one decydują o wzroście atrakcyjności regionu, przyczyniając się do pozyskiwania prywatnych inwestorów lokujących siedziby i zakłady produkcyjne firm w danym regionie. Działalność inwestycyjna, zwłaszcza prowadzona przez JST wszystkich szczebli, jest wyrazem realizacji przyjętej polityki. Polityka inwestycyjna bowiem by mogła stanowić w pełni efektywny instrument realizacji celów JST (takich jak spełnianie potrzeb mieszkańców, tworzenie warunków do ciągłego rozwoju społeczno-gospodarczego), musi opierać się o analizę regionalnych bądź lokalnych uwarunkowań, czynników i potrzeb interesariuszy. Każda z JST dąży, prowadząc określoną politykę, do uzyskania przewagi konkurencyjnej pod względem atrakcyjności inwestycyjnej oraz jakości życia mieszkańców. Oba te czynniki są ze sobą ściśle skorelowane i zawsze powinny być analizowane łącznie.

Pozyskiwanie nowych przedsiębiorców czy przyciąganie nowych inwestorów przekładają się bezpośrednio na zwiększenie poziomu dochodów budżetowych JST, co pozwala finansować zadania służące rozwojowi i polepszaniu jakości życia mieszkańców związane m.in. z budową sieci dróg, inwestycjami w nowoczesny transport publiczny, zwiększaniem dostępności przedszkoli i szkół, inwestycjami wodno-kanalizacyjnymi, ochroną środowiska czy upowszechnianiem i ułatwianiem dostępu do kultury. Warto także pamiętać, że inwestycje realizowane na wyższym szczeblu samorządu terytorialnego będą oddziaływały na jednostki niższego szczebla. Oznacza to, że władze JST, podejmując działania inwestycyjne, już na etapie planowania powinny nie tylko uwzględniać lokalną specyfikę i potrzeby społeczności lokalnej, lecz także zadbać o spójność działań z polityką regionalną. Takie podejście pozwala na maksymalizację efektu podejmowanych działań i uwzględnienie w nich kluczowych czynników decydujących o konkurencyjności, takich jak np. regionalne specjalizacje, klastry czy posiadanie ośrodka akademickiego kształcącego kadry w określonej dziedzinie.

Inwestycje – zwłaszcza realizowane na poziomie regionalnym czy lokalnym – oparte na dogłębnej analizie potrzeb i możliwości sprzyjają zapewnieniu miejsc pracy i dochodów mieszkańcom, co bezpośrednio przyczynia się do zwiększenia poziomu ich życia, zapewnienia poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość. Jednak aby działalność inwestycyjna danej JST była możliwa, jednostka ta musi posiadać zdolność i chęć do inwestowania, wyrażoną przede wszystkim przez odpowiednie organy tej jednostki w przyjmowanych przez nie aktach. W praktyce oznacza to konieczność ujęcia określonych działań inwestycyjnych w budżecie jednostki oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej przy jednoczesnej możliwości zaciągania zobowiązań, opartej o przepisy art. 243 FinPubU, oraz istnienie możliwości realizacji inwestycji bez ograniczenia realizacji zadań bieżących – wynik budżetu operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) wskazuje na zdolność JST do pokrycia wydatków bieżących dochodami bieżącymi. Im wyższa wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa możliwość realizacji przez JST nowych przedsięwzięć majątkowych dzięki bezpośredniemu przeznaczeniu tej kwoty na inwestycje lub spłaceniu za jej pomocą wcześniej zaciągniętych na cele inwestycyjne zobowiązań. Ujemny wynik bieżący oznacza, że wydatki bieżące JST przekraczają poziom jej dochodów bieżących, co może wynikać m.in. z nadmiernego wzrostu zadłużenia i kosztów jego obsługi, niższych niż prognozowano dochodów JST czy, jak w 2020 r., sytuacji społeczno-ekonomicznej wpływającej bezpośrednio na możliwości osiągnięcia dochodów przez JST. Zadania bieżące mogą być realizowane kosztem sprzedaży majątku jednostki lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań. Zdolność do realizacji inwestycji w JST skorelowana jest więc także z szansą uzyskania dochodów majątkowych możliwych do wykorzystania na finansowanie inwestycji.

Tabela 1. Dochody majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2017 r. Opracowanie Ministerstwa Finansów w podziale na gminy, miasta, miasta na prawach powiatu i województwa

Wyszczególnienie	Wykonanie			Dynamika	Dynamika	
	2015	2016	2017	(3:2)	(4:3)	(4:2)
	mln zł			%		
1	2	3	4	5	6	7
DOCHODY OGÓŁEM, w tym:	199 019	213 669	229 879	107,4	107,6	115,5
Dochody majątkowe, z tego:	22 952	12 939	13 749	56,4	106,3	59,9
Dotacje na zadania inwestycyjne	17 133	8 292	8 783	48,4	105,9	51,3
Środki na inwestycje uzyskane z innych źródeł	1 494	631	685	42,2	108,6	45,9
Dochody ze sprzedaży majątku	3 670	3 499	3 624	95,3	103,6	98,7

1. Uwarunkowania realizacji inwestycji w jednostkach samorządu...

Wyszczególnienie	Wykonanie			Dynamika	Dynamika	
	2015	2016	2017	(3:2)	(4:3)	(4:2)
	mln zł			%		
Pozostałe dochody majątkowe	655	518	657	79,1	126,8	100,3
GMINY						
DOCHODY OGÓLEM, w tym:	87 667	101 795	111 189	116,1	109,2	126,8
Dochody majątkowe, z tego:	7 481	4 212	5 195	56,3	123,3	69,4
Dotacje na zadania inwestycyjne	4 865	2 266	2 859	46,6	126,2	58,8
Środki na inwestycje uzyskane z innych źródeł	1 158	374	461	32,3	123,3	39,8
Dochody ze sprzedaży majątku	1 352	1 476	1 713	109,2	116,1	126,7
Pozostałe dochody majątkowe	106	97	162	91,5	167,0	152,8
POWIATY						
DOCHODY ogółem, w tym:	23 681	23 948	25 389	101,1	106,0	107,2
Dochody majątkowe, z tego:	2 051	1 582	2 038	77,1	128,8	99,4
Dotacje na zadania inwestycyjne	1 739	1 234	1 624	71,0	131,6	93,4
Środki na inwestycje uzyskane z innych źródeł	65	56	63	86,2	112,5	96,9
Dochody ze sprzedaży majątku	151	160	172	106,0	107,5	113,9
Pozostałe dochody majątkowe	96	133	179	138,5	134,6	186,5
MIASTA NA PRAWACH POWIATU						
DOCHODY ogółem	70 560	74 420	78 530	105,5	105,5	111,3
Dochody majątkowe w tym:	7 783	4 852	4 097	62,3	84,4	52,6
Dotacje na zadania inwestycyjne	5 233	2 726	2 067	52,1	75,8	39,5

Rozdział I. Zadania inwestycyjne w JST

Wyszczególnienie	Wykonanie			Dynamika	Dynamika	
	2015	2016	2017	(3:2)	(4:3)	(4:2)
	mln zł			%		
Środki na inwestycje uzyskane z innych źródeł	204	146	133	71,6	91,1	65,2
Dochody ze sprzedaży majątku	2 078	1 779	1 628	85,6	91,5	78,3
Pozostałe dochody majątkowe	268	202	269	75,4	133,2	100,4
WOJEWÓDZTWA						
DOCHODY OGÓŁEM, w tym:	17 110	13 506	14 771	78,9	109,4	86,3
Dochody majątkowe, z tego:	5 636	2 293	2 418	40,7	105,5	42,9
Dotacje na zadania inwestycyjne	5 296	2 067	2 225	39,0	107,6	42,0
Środki na inwestycje uzyskane z innych źródeł	66	55	28	83,3	50,9	42,4
Dochody ze sprzedaży majątku	89	84	107	94,4	127,4	120,2
Pozostałe dochody majątkowe	185	87	58	47,0	66,7	31,4

Źródło: Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2015–2017, Warszawa 2018, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/nadwyzka-operacyjna-w-jednostkach-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2015--2017> (dostęp: 16.3.2021 r.).

W strukturze dochodów majątkowych JST w 2017 r. dotacje na zadania inwestycyjne stanowiły 63,9% i zostały one wykonane w wysokości 8 783 mln zł – były wyższe o 5,9% od dochodów wykonanych z tego tytułu w 2016 r. Porównanie 2017 r. z 2016 r. wykazuje, że dochody majątkowe JST zwiększyły się o 6,3%. Z wyjątkiem miast na prawach powiatu we wszystkich pozostałych kategoriach JST odnotowano wzrost dochodów majątkowych, przy czym najwyższy – o 28,9% – odnotowano w powiatach.

Tabela 2. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2017. Opracowanie Ministerstwa Finansów w podziale na gminy, miasta, miasta na prawach powiatu i województwa

Wyszczególnienie	Wykonanie			Dynamika		
	2015	2016	2017	(3:2)	(4:3)	(4:2)
	mln zł			%		
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki majątkowe, w tym:	28 576	25 831	35 215	67,0	136,3	91,3
wydatki inwestycyjne	37 220	24 408	33 468	65,6	137,1	89,9
GMINY						
Wydatki majątkowe, w tym:	14 489	10 954	16 396	75,6	149,7	113,2
wydatki inwestycyjne	14 209	10 649	16 063	74,9	150,8	113,0
POWIATY						
Wydatki majątkowe, w tym:	3 427	2 998	4 083	87,5	136,2	119,1
wydatki inwestycyjne	3 384	2 963	4 021	87,6	135,7	118,8
MIASTA NA PRAWACH POWIATU						
Wydatki majątkowe, w tym:	12 897	8 568	10 408	66,4	121,5	80,7
wydatki inwestycyjne	12 212	7 713	9 410	63,2	122,0	77,1
WOJEWÓDZTWA						
Wydatki majątkowe, w tym:	7 763	3 310	4 327	42,6	130,7	55,7
wydatki inwestycyjne	7 415	3 083	3 973	41,6	128,9	53,6

Źródło: Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2015–2017, Warszawa 2018, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/nadwyzka-operacyjna-w-jednostkach-samorządu-terytorialnego-w-latach-2015–2017> (dostęp: 16.3.2021 r.).

W 2017 r. wydatki majątkowe JST były wyższe o 36,3% w stosunku do 2016 r. Zwiększenie wydatków majątkowych w 2017 r. w stosunku do 2016 r. było widoczne we wszystkich kategoriach JST, przy czym najwyższy wzrost wydatków majątkowych – o 49,7% – wystąpił w gminach.

Ze sprawozdań z wykonania budżetów gmin w latach 2015–2017 wynika, że dodatni wynik bieżący (nadwyżkę operacyjną) zanotowało 2368 gmin w 2015 r., 2399 gmin w 2016 r. i 2398 gmin w 2017 r. Ujemny wynik bieżący w analogicznych latach uzyskało 44 gmin, 13 gmin i 14 gmin. Z kolei w przypadku powiatów, dodatni wynik bieżący w 2015 r. i 2017 r. uzyskało 312 powiatów (2 z wynikiem ujemnym), a w 2016 r. – 311 powiatów (3 z wynikiem ujemnym). Wszystkie 66 miast na prawach powiatu zarówno w 2015, jak i 2016 r. miało dodatni wynik bieżący. W 2017 r. taki wynik otrzymało natomiast 65 miast na prawach powiatu – 1 miasto na prawach powiatu miało ujemny wynik bieżący. W latach 2015–2017 wszystkie województwa notowały dodatni wynik bieżący.

Tabela 3. Ujemny wynik operacyjny w jednostkach samorządu terytorialnego w 2017 r.

Lp.	Nazwa JST	Wynik operacyjny		
		2015	2016	2017
GMINY				
1	Kudowa-Zdrój	134 743	1 586 127	-392 010
2	Stężycza	992 308	1 142 285	-251 196
3	Tuplice	833 609	321 508	-162 908
4	Kielczygłów	1 789 470	1 506 697	-107 089
5	Sokołów Podlaski	4 837 119	153 363	-774 747
6	Byczyna	2 070 140	1 146 987	475 917
7	Krempna	239 446	201 789	-14 231
8	Krynica Morska	-981 596	4 605 772	-1 773 782
9	Puck	1 855 075	978 382	-317 469
10	Elk	2 584 582	1 230 828	-49 626
11	Ostrowice	-798 953	781 402	-227 893
12	Międzydroje	754 443	3 268 743	-833 019
13	Nowe Warpno	-3 391 908	-2 958 883	-2 634 083
14	Rąbino	268 955	683 816	-482 815
POWIATY				
15	zgorzelecki	1 980 415	3 919 169	-1 337 908
16	słubicki	3 275 869	-28 411	-192 509
MIASTA NA PRAWACH POWIATU				
17	Świętochłowice	3 903 718	1 610 728	-1 028 314

Źródło: Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2015–2017, Warszawa 2018, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/nadwyzka-operacyjna-w-jednostkach-samorządu-terytorialnego-w-latach-2015--2017> (dostęp: 16.3.2021 r.).

2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego

Zadania, organizacja oraz sposób funkcjonowania JST w Polsce wynikają z celów, dla których powołane zostały poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Administrację samorządową tworzy szereg podmiotów powoływanych do wykonywania określonych zadań publicznych na rzecz zarówno państwa, jak i wspólnot lokalnych oraz regionalnych. Ponadto samorząd terytorialny w Polsce, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych – niezastrzeżonych przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP) – wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez JST jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Cechą zadań własnych jest ich lokalny charakter, a o tym, czy dane zadanie jest zadaniem własnym czy też zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej samorządowi terytorialnemu, przesądza sposób realizacji zadania: jeśli zadanie realizowane według jednolitych w całym państwie zasad i standardów, wtedy jest to zadanie z zakresu administracji rządowej i odwrotnie: jeśli sposób realizacji zadania nie wymaga jednolitego sposobu wykonywania czy jednolitych standardów realizacji, wówczas zadanie to ma charakter zadania własnego¹.

Orzecznictwo

Z istoty zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwiać w ogóle wykonywania zadania (wyr. TK z 28.6.2001 r., U 8/00, Legalis).

Artykuł 7 ust. 1 SamGminU, odnosząc się do zadań własnych gminy, zawęził je do pojęcia zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawodawca nie zdefiniował w SamGminU zakresu działań mieszczących się w pojęciu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty precyzyjnie, pozostawiając szerokie pole do doprecyzowania tego zakresu zarówno w judykaturze, jak i w dalszych aktach prawnych nakładających na gminy zadania mieszczące się w kategorii zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Orzecznictwo

Tym, co odróżniać ma zadania własne – nawet jeśli ich wykonywanie ma charakter obligatoryjny – od zadań zleconych, jest przede wszystkim ich lokalny charakter. Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategorialne, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych po-

¹J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2008, s. 175–176.

wszecznie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej (...).

Zatem wśród zadań o charakterze lokalnym większość stanowią zadania, które we współczesnym państwie muszą być w takim lub innym zakresie przez samorząd wykonywane. Obowiązek wykonywania funkcji zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, że zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo. Dlatego też lokalny charakter nie może być uznany za jedyną cechę zadania własnego, pozwalającą je odróżnić od zadań zleconych. Ustrojodawca nadaje więc szczególne znaczenie przymiotnikowi „własne” przy określaniu tego rodzaju zadań. Zadanie własne to zadanie, które w świetle art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia z przekazywaniem zadania jedynie do wykonania.

Z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wynika zatem, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania. Sposób wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze JST. One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie.

Zatem, nawet jeśli jakieś zadanie służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych ma charakter obligatoryjny, tzn. na mocy ustawy musi być przez samorząd wykonywane – to jednak ustawa, która je nakłada winna być skonstruowana w taki sposób, by w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie jego wykonywania. Inaczej bowiem straciłoby sens określenie „zadanie własne”.

Wreszcie zauważyć należy, że z pojęciem „zadania własnego” Konstytucja RP łączy także pojęcie „dochodów własnych”. Trudno bowiem uznać, iż przymiotnik „własne” użyty jest w art. 166 i art. 167 ust. 2 Konstytucji RP w całkowicie odmiennym znaczeniu. Zadania własne to zadania, które zasadniczo samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także i finansową. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu (wyr. TK z 25.7.2006 r., K 30/04, Legalis).

W obu przywołanych wyrokach TK podkreślił fakt trwałego połączenia realizacji zadań własnych z zapewnieniem JST dochodów własnych. Jednak ze względu na bardzo szeroki zakres zadań własnych gminy i pozostałych JST, ograniczony ustawowo katalog źródeł dochodów własnych tych jednostek, a także często niewystarczający potencjał czy zasoby ludzkie do realizacji zadań własnych przez JST, zwłaszcza gminy, efektywna i skuteczna realizacja tych zadań samodzielnie nie zawsze jest możliwa bez współdziałania z innymi JST. W myśl konstytucyjnej zasady pomocniczości, gdy potrzeby lokalnej wspólnoty np. z powodu trudności finansowych czy materialnych nie mogą być zaspokojone przez gminę, wówczas zaspokajanie tych potrzeb może być powierzone podmiotom ponadgminnym czy też międzygminnym bądź JST wyższego szczebla.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 SamGminU zadaniami własnymi w odniesieniu do gmin jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wy-

- sypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) telekomunikacji,
 - 5) lokalnego transportu zbiorowego,
 - 6) ochrony zdrowia,
 - 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
 - 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
 - 10) edukacji publicznej,
 - 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
 - 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
 - 13) targowisk i hal targowych,
 - 14) zieleni gminnej i zadrzewień,
 - 15) cmentarzy gminnych,
 - 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
 - 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
 - 19) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej,
 - 20) promocji gminy, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU,
 - 21) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Natomiast powiat, zgodnie z art. 4 SamPowiatU, realizuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- 1) edukacji publicznej,
- 2) promocji i ochrony zdrowia,
- 3) pomocy społecznej,
- 4) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 5) polityki prorodzinnej,
- 6) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 7) transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- 8) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 9) kultury fizycznej i turystyki,
- 10) geodezji, kartografii i katastru,
- 11) gospodarki nieruchomościami,
- 12) administracji architektoniczno-budowlanej,
- 13) gospodarki wodnej,
- 14) ochrony środowiska i przyrody,
- 15) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,

- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- 17) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- 18) przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- 19) ochrony praw konsumenta,
- 20) utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 21) obronności,
- 22) promocji powiatu,
- 23) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU,
- 24) telekomunikacji,
- 25) zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Ponadto powiat – na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy – przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu.

Artykuł 6 SamWojU określa zakres zadań województwa jako zadania publiczne wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz dysponowanie mieniem wojewódzkim. Zadania województwa należy rozpatrywać, mając na uwadze treść art. 163 Konstytucji RP, który stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W związku z tym w zakresie zadań województwa stosowana jest zasada domniemania zakresu odpowiedzialności.

3. Środki na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego

Działalność JST związana z realizacją zadań wymaga zaangażowania środków publicznych zgodnie z zasadami prowadzenia gospodarki finansowej określonymi w FinPubU. W art. 5 ust. 1 FinPubU zawarto zamknięty katalog środków publicznych. Zgodnie z tym przepisem należą do nich:

- 1) dochody publiczne;
- 2) środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
- 3) środki, o których mowa w art. 3b PolRozwojuU;
- 4) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt. 2;
- 5) przychody budżetu państwa i budżetów JST oraz innych JSFP pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku JST,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,

- d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
- e) z innych operacji finansowych;
- 6) przychody JSFP pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz z innych źródeł.

Rozdział środków na realizację poszczególnych zadań publicznych, zarówno tych obowiązkowych, jak i fakultatywnych, następuje na podstawie planowania budżetowego – dokonywanego w kontekście roku budżetowego oraz na podstawie wieloletniej prognozy finansowej (WPF).

Planowanie budżetowe w perspektywie roku oraz w zakresie objętym WPF dotyczy bardzo wielu aspektów – planowane są nie tylko inwestycje na rok budżetowy i wieloletnie przedsięwzięcia, lecz także dotacje dla określonych podmiotów w roku budżetowym, wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu, zarządzaniem drogami publicznymi, szkolnictwem itd.

Kluczowym problemem JST, który pojawia się przy okazji planowania budżetów i WPF, jest kwestia pozyskania kapitału na realizację działalności inwestycyjnej. Specyfika inwestycji JST przesądza o potrzebie pozyskiwania na inwestycje dużych środków finansowych, ponieważ inwestycje w infrastrukturę drogową, wodociągowo-kanalizacyjną czy budowę obiektów użyteczności publicznej są bardzo kapitałochłonne i często posiadane przez JST środki nie wystarczają na sfinansowanie ich w całości. Samorządy miewają problemy nawet ze środkami na pokrycie wydatków bieżących, które muszą być zrealizowane w pierwszej kolejności. Ponadto specyfika dużych projektów inwestycyjnych JST powoduje, że muszą być one prowadzone przez wiele lat – co skutkuje koniecznością zapewnienia ich finansowania w całym okresie realizacji inwestycji. Na przykład budowa dróg połączona z modernizacją sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w gminie może rozciągnąć się na kilkadziesiąt miesięcy. Z drugiej strony, ostatnie miesiące sprawiły, że aktywność inwestycyjna JST uległa zweryfikowaniu – mniejsze wpływy budżetów samorządowych spowodowane nie tylko skutkami COVID-19, lecz także zmianami prawa znacząco uszczupliły dochody własne samorządów pochodzące z udziału we wpływach z PIT czy z podatków i opłat lokalnych.

Potrzeba realizowania inwestycji o większej wartości lub po prostu ich większej liczby powoduje, że samorządy poszukują finansowania zewnętrznego – zarówno w ramach środków budżetu państwa, jak i instytucji finansowych.

Źródła finansowania inwestycji samorządowych można podzielić na:

- 1) bezzwrotne, takie jak: dotacje, subwencje czy fundusze pomocowe,
- 2) zwrotne, takie jak: kredyty, pożyczki czy emisja obligacji.

O drugiej kategorii źródeł finansowania m.in. potrzeb inwestycyjnych samorządów szczegółowo – w kontekście możliwości zaciągania zobowiązań finansowych przez JST – stanowi art. 89 FinPubU, który dopuszcza:

- 1) zaciąganie kredytów i pożyczek oraz emisję papierów wartościowych przez JST na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu JST,

- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE.

Jednostka samorządu terytorialnego, wykorzystując zewnętrzne finansowanie zwrotne w postaci kredytów, pożyczek czy emisji papierów wartościowych, musi uwzględniać każdorazowo, że stosowanie takiego źródła finansowania podlega ograniczeniom. Środki te nie mogą finansować zadań o charakterze bieżącym i są związane z ustawowymi limitami spłaty długu publicznego. Barię w pozyskiwaniu finansowania z kredytów i pożyczek jest konstrukcja zawarta w art. 243 FinPubU dotycząca ograniczenia możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych (art. 243a FinPubU wyłącza środki z obligacji, o których mowa w art. 26 ust. 2 ObligU, oraz świadczenia emitenta należne obligatariuszom uprawnionym z obligacji przychodowych z ustalania ograniczeń zadłużenia JST).

Zgodnie z art. 243 FinPubU możliwości spłaty zobowiązań w danym roku z określonych tytułów ocenia się w odniesieniu do limitu ustalanego jako średnia arytmetyczna określonych wartości z trzech poprzednich lat (obliczana dla lat do 2025 r.) lub z siedmiu poprzednich lat (dla lat od 2026 r.). Dla lat 2020–2025 brany jest pod uwagę zakres relacji dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy EFTA, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego wskazanego w art. 72 ust. 1 pkt 2 FinPubU na obsługę długu, wydatki bieżące poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy EFTA w porównaniu do dochodów bieżących pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące².

Z powyższych względów JST nie zawsze mogą w pełni zaspokoić swoje potrzeby finansowe ze źródeł zwrotnych. W tym miejscu warto jeszcze wspomnieć o wprowadzonej do FinPubU (i zmodyfikowanej przepisami ZmFinPubU19) możliwości zaciągania pożyczek na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 FinPubU, JST mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych oraz w państwowych i samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, o ile ustawa tworząca fundusz lub osobę prawną tak stanowi. Ustawodawca nie wiąże możliwości zaciągnięcia pożyczki na podstawie art. 90 FinPubU z istnieniem deficytu budżetu JST. Pożyczki wskazane w tym przepisie zostały przez ustawodawcę celowo wyodrębnione – podstawa zaciągnięcia zobowiązania została wyróżniona od wskazanych już we wcześniejszych przepisach FinPubU podstaw zaciągnięcia zobowiązań z przeznaczeniem na finansowanie planowanego czy przejściowego deficytu.

² P. Walczak (red.), Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi, Warszawa 2020.

Zadania związane z zarządzaniem drogami publicznymi są bardzo szeroką sferą działalności JST. Już samo utrzymanie dróg, którymi zarządzają JST, pochłania rocznie środki w wysokości znacząco wpływającej na budżety tych jednostek. Ogromnym wyzwaniem jest więc zarówno finansowanie bieżących wydatków związanych z zarządzaniem drogami, jak i pozyskiwanie środków na finansowanie inwestycji drogowych – budowę nowych dróg, przebudowę istniejących czy budowę przepraw mostowych.

Samorządy mają do dyspozycji szereg możliwości pozwalających na poprawę efektywności kosztowej realizacji zarówno zadań bieżących związanych z drogami (np. porozumienia, zlecenie zadań) oraz umożliwiających realizację potrzeb inwestycyjnych nie tylko w oparciu o finansowanie zwrotne – jak np. dotacje z budżetu państwa. Rząd, w wyniku przeprowadzonych analiz stanu dróg samorządowych, dostrzegł wielkość potrzeb inwestycyjnych w tym obszarze i dlatego już kilkanaście lat temu uruchomił pierwsze programy wsparcia samorządowej infrastruktury drogowej – Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych.

4. Porozumienia i inne formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań

Jednostki samorządu terytorialnego, poza wskazanym wyżej zakresem zadań własnych oraz zadaniami zleconymi przez administrację rządową, mogą także wykonywać zadania, które nie są zadaniami własnymi danego szczebla samorządu terytorialnego, a przynależą hierarchicznie do zadań jednostki innego szczebla. Uprawnienia takie dają ustawy ustrojowe poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego:

- 1) gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa – art. 8 ust. 2a SamGminU, art. 4 ust. 5 i art. 5 ust. 2 SamPowiatU, art. 8 ust. 2 SamWojU,
- 2) gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości innej gminy (innych gmin) – art. 74 ust. 1 SamGminU (porozumienia międzygminne),
- 3) powiat może wykonywać zadania z zakresu właściwości województwa – art. 5 ust. 2 SamPowiatU,
- 4) powiat może wykonywać zadania z zakresu właściwości innego powiatu – art. 73 ust. 1 SamPowiatU,
- 5) województwo może wykonywać zadania z zakresu właściwości innego województwa oraz powiatu położonego na obszarze województwa – art. 8 ust. 2 SamWojU.

W zakresie współdziałania przy wykonywaniu zadań publicznych poszczególne JST prócz porozumień wskazanych powyżej mogą także zawiązywać:

- 1) związki międzygminne – art. 10 ust. 2, art. 61 ust. 1 SamGminU,
- 2) stowarzyszenia JST – art. 10 ust. 2, art. 84 SamGminU,
- 3) związki powiatowo-gminne – art. 10b ust. 1, art. 72a SamPowiatU,
- 4) związki powiatów – art. 65 SamPowiatU,

- 5) stowarzyszenia powiatów bądź stowarzyszenia powiatu z innymi jednostkami poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego – art. 75 SamPowiatU,
- 6) stowarzyszenia województw bądź stowarzyszenia województwa z innymi jednostkami poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego – art. 8b SamWojU.

Istotą zawieranego porozumienia jest przekazanie właściwości do wykonywania określonego zadania, które na mocy ustawy zostało zastrzeżone do właściwości konkretnego organu JST. W związku z powierzeniem realizacji zadania publicznego na podstawie porozumienia, przyjmująca zadanie JST otrzymuje dotację celową, określoną w art. 46 DochSamTerytU.

Ważne

Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

4.1. Porozumienia w zakresie zarządzania drogami publicznymi

Dotacja przekazywana na podstawie porozumienia wiąże się ściśle z przejściem danego zadania określonego porozumieniem i jest przeznaczana na jego realizację. W przeważającej liczbie przypadków to ustawy wyznaczają szczegółowy zakres działań i kompetencji związanych z zadaniami powierzonymi na podstawie omawianych porozumień. Na podstawie porozumienia wskazanego w art. 19 ust. 4 DrPublU możliwe jest powierzenie realizacji bardzo szerokiego katalogu zadań związanych z drogami publicznymi. Katalog ten zawarty został w art. 20 DrPublU i obejmuje:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich,
- 3) pełnienie funkcji inwestora,
- 4) utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2 DrPublU,
- 5) realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu,
- 6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju,
- 7) koordynację robót w pasie drogowym,
- 8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych,
- 9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie tych ewidencji na żądanie uprawnionym organom,
- 10) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie tych informacji Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad,

- 11) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- 12) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- 13) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- 14) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników,
- 15) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg,
- 16) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia,
- 17) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego,
- 18) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów,
- 19) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości,
- 20) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt. 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa,
- 21) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7 DrPublU,
- 22) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej,
- 23) budowę, przebudowę, remont i utrzymanie: parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikającego z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego, miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów.

4.1.1. Dotacje celowe

Jednostka samorządu terytorialnego, przejmując zadanie publiczne na podstawie porozumienia, musi otrzymać środki w wysokości koniecznej do jego wykonania (art. 8 ust. 3 SamGminU, art. 5 ust. 4 SamPowiatU oraz art. 8 ust. 3 SamWojU w zw. z art. 8 ust. 3 SamGminU). Oznacza to, że samorządy nie mogą nieodpłatnie wykonywać powierzonych zadań oraz nie mogą otrzymywać dotacji na realizację zadania w kwocie nieodpowiadającej realnym kosztom wykonania zadania.

Warunkiem zawarcia porozumienia jest jednak podjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący JST w przedmiocie powierzenia realizacji zadania publicznego przez osoby uprawnione do reprezentacji danej JST. Należy podkreślić, że zawarcie przedmiotowego porozumienia przez przekazującą zadanie i udzielającą dotacji celowej JST może nastąpić dopiero po ujęciu odpowiednich kwot wydatków w jej budżecie. Z kolei po wejściu w życie zawartego porozumienia JST przejmująca realizację zadania i otrzymująca dotację celową na realizację zadania wynikającego z porozumienia będzie mogła ująć w swoim budżecie dotację celową.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl