

ZADANIA ZLECONE JEDNOSTKOM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W DRODZE USTAWY – WYBRANE ZAGADNIENIA

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Celem niniejszego opracowania jest ocena zasadności utrzymywania podziału zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Niezbędna jest zatem analiza problematyki dotyczącej zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy w odniesieniu do przepisów Konstytucji, regulacji ustawowych, dorobku doktryny i orzecznictwa. Istotne jest także uwzględnienie cech wspólnych oraz różnic pomiędzy zadaniami zleconymi a zadaniami własnymi, jak również stopnia realizacji – w świetle poruszanych zagadnień – zasady wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

ISTOTA ZADAŃ ZLECONYCH W ŚWIETLE ART. 166 UST. 2 KONSTYTUCJI

Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., zwana dalej Konstytucją.

Art. 166 ust. 2 Konstytucji stanowi, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Przepisy Konstytucji w sposób wyraźny odróżniają „inne zadania” (zlecone) od zadań własnych. Zarówno zadania zlecone, jak i własne tworzą kategorię zadań publicznych. W myśl art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Istotą zadań zleconych jest przede wszystkim to, że:

1. nie mogą służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej,
2. muszą wynikać z uzasadnionych potrzeb państwa,
3. mogą być nałożone na samorząd wyłącznie w drodze ustawy,
4. mają charakter publiczny.

Ad. 1. Zestawienie art. 166 ust. 1² z art. 166 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie wyklucza możliwość nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego w drodze zadań zleconych spraw służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, bowiem powinny być one realizowane jako zadania własne. W drodze „innych zadań publicznych” mogą być zaspokajane potrzeby, lecz nie o charakterze samorządowym.

Zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej zdaje się oznaczać możliwość wykorzystania wszelkich form prawnych, którymi może się posłużyć gmina, powiat i województwo samorządowe w celu zabezpieczenia i zaspokojenia rzeczy oraz spraw niezbędnych dla ludzi mieszkających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego³.

Mieszkańcami gminy mogą być wyłącznie osoby fizyczne. Miejsce zamieszkania określa się według art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁴. Zgodnie z art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Mieszkańcami jednostki samorządu terytorialnego są osoby stale ją zamieszkujące. „W zasadzie miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru, a więc od woli konkretnej osoby; o charakterze pobytu decydu-

² W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

³ Por. T. Moll., (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 109 i 110.

⁴ Dz.U. 2014, poz. 121 z późn. zm., zwana dalej k.c.

ją również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty⁵. Członek wspólnoty samorządowej nie może zrzec się przynależności do tej wspólnoty, nie może również zostać z niej wykluczony przez innych członków, jak również przez podmiot władzy publicznej⁶. Jakakolwiek zmiana w podziale terytorialnym państwa powoduje z mocy prawa zmianę przynależności członków wspólnoty objętej taką zmianą⁷.

Przez terytorium można rozumieć wyodrębniony obszar ziemi o określonych granicach⁸. W przypadku gminy terytorium można traktować jako kryterium pozwalające na wyodrębnienie pewnej nieokreślonej imiennie grupy osób, które są powiązane ze sobą przez zamieszkiwanie na określonym obszarze⁹.

Innymi słowy zadania zlecone to realizowane przez gminy, powiaty i województwa zadania publiczne, również i te, które zaspokajają potrzeby, z wyłączeniem jednak potrzeb wspólnoty samorządowej. Podkreślić należy, że kategoryzacji określonego zadania publicznego jako własnego albo zleconego dokonuje ustawodawca w oparciu o kryteria zawarte w art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ad. 2. Ustawy tworzące kategorię zadań zleconych powinny zawierać uzasadnienie potrzeby zlecenia ich samorządowi oraz definiować „uzasadnione potrzeby państwa” w odniesieniu do każdej indywidualnej kategorii spraw¹⁰, co będzie również podlegało ocenie Trybunału Konstytucyjnego¹¹. Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych w drodze ustawy i traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania)¹². Ustawowe nałożenie na gminę zadań z zakresu administracji rządowej nie powoduje ich asymilacji do zadań własnych, co wynika z przyjętej zarówno przez Konstytucję, jak i ustawy koncepcji dualizmu zadani-

⁵ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 5, s. 3.

⁶ T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 26.

⁷ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 25.

⁸ Por. E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 1026.

⁹ T. Moll, (w:) L. Zacharko (red.), *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013, s. 117 i 118.

¹⁰ B. Dolnicki, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 25.

¹¹ I. Lipowicz, (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 261.

¹² M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, St.Pr.-Ek. 1992, nr 46, s. 53.

wego samorządu terytorialnego¹³. Gmina, powiat i województwo, wykonując zadania publiczne, z jednej strony zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej, a z drugiej – w znaczeniu funkcjonalnym – mają charakter jednostki wykonawczej terenowej administracji rządowej¹⁴.

Ad. 3. Organy samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania zlecone tylko w oparciu o umocowanie wynikające z przepisów zawartych w ustawach szczególnych¹⁵. Zadania zlecone mogą być nakładane na samorząd wyłącznie w drodze ustawy, rozumianej jako akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym, uchwalony przez parlament, posiadający moc prawną niższą od Konstytucji oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, równą rozporządzeniu Prezydenta RP z mocą ustawy, a wyższą od ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego (por. art. 87 Konstytucji).

Rozporządzenie wydane na podstawie delegacji ustawowej nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do nałożenia na gminę „zadania zleconego”¹⁶.

Ad. 4. Zgodnie z potocznym znaczeniem słowa „publiczny”¹⁷ można stwierdzić, że sprawa ma publiczny charakter, jeżeli dotyczy interesu ogółu, realizuje interes mieszkańców gminy, powiatu, województwa lub ich części i nie ma charakteru prywatnego. Publiczny charakter zadań oznacza, że:

- podmiotem zobowiązanym lub uprawnionym do ich wykonywania jest organ administracji publicznej;
- ich przedmiot leży w sferze działania władzy wykonawczej i zorientowany jest na realizację interesu ogólnego;
- forma prawna ich realizacji jest właściwa prawu administracyjnemu (akty administracyjne i czynności materialno-techniczne).

¹³ P. Dobosz, (w:) P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 97.

¹⁴ Ibidem, s. 97 i 98.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2000 roku, sygn. akt I SA 1837/99, Legalis. W wyroku NSA z dnia 18 lutego 2000 roku, sygn. akt I SA 1844/99, Legalis, stwierdzono, że: „Organy samorządu terytorialnego (w tym również samorządowe kolegium odwoławcze) mogą wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej tylko w oparciu o umocowanie wynikające z przepisów zawartych w ustawach szczególnych (...)”.

¹⁶ P. Dobosz, (w:) P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 72 i 73.

¹⁷ „Dotyczący ogółu, przeznaczony, dostępny dla wszystkich” E. Sobol, *op. cit.*, s. 819.

ZADANIA ZLECONE W DRODZE USTAWY W ŚWIETLE REGULACJI USTAWOWYCH

W myśl art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁸ podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie, co nie wyklucza jednakże możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem.

Art. 4 ust. 1 e.k.s.l. przyjmuje również dualizm zadań, z tym że zadania własne określa jako „podstawowe kompetencje społeczności lokalnych”, a zlecone jako „uprawnienia niezbędne do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem”. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, obok zadań zleconych w drodze ustawy, wyróżnia także zadania zlecone (powierzone) na podstawie porozumienia z organami władzy centralnej lub regionalnej (por. art. 4 ust. 5 e.k.s.l.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁹ stanowi w art. 8 ust. 1, że ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów.

Ustawa o samorządzie gminnym, analogicznie do Konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, odróżnia zadania własne od zleconych, z tą jednak różnicą, że ustawa o samorządzie gminnym zdaje się wyodrębniać także trzecią kategorię zadań – „z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów”.

Zadania z zakresu przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów to także te „(...) które ze swej istoty mają charakter niesamorządowy, obcy dla samorządu terytorialnego w tym znaczeniu, iż nie stanowią kategorii tzw. zadań własnych. Trudno jest je także uznać za zadania rządowe, po pierwsze dlatego, że są wymienione obok zadań z zakresu administracji rządowej, a gdyby nimi były, to nie istniałaby potrzeba ich odrębnego wyszczególnienia, a po drugie ponieważ są to raczej kategorie zadań ogólnopaństwowych”²⁰. Dodać należy, że nie całość

¹⁸ Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607

¹⁹ Dz.U. 2013, poz. 594 z późn. zm., zwana dalej u.s.g.

²⁰ P. Dobosz, (w:) P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 98.

problematyki wyborczej staje się zlecona gminie; nie jest zlecona w tym zakresie, w którym wiąże się z wyborami samorządowymi²¹.

Potwierdzeniem przytoczonej wyżej tezy wydaje się rozwiązanie przyjęte w art. 4a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²² oraz w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³, gdzie zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum są wyraźnie wyodrębnione od innych zadań tych jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego realizują istotną część zadań publicznych. „Ich dopełnieniem są zadania realizowane przez organy administracji rządowej: ogólnej (zespolonej) i specjalnej (niezespolonej). Ustawy (...) mogą jednak dokonywać zmian w tym zakresie i powierzać jednostkom samorządu terytorialnego realizowanie zadań administracji rządowej, jak również zadań związanych z wyborami powszechnymi (tj. wyborami do Sejmu i Senatu RP, Prezydenta RP oraz wyborami do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw), a także referendum²⁴”.

Reasumując powyższe, organizacja przygotowań i przeprowadzanie wyborów powszechnych oraz referendum, podobnie jak zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, mają ogólnokrajowy i powszechny charakter.

Zasadnym wydaje się przyjęcie, że na kategorię zadań zleconych składają się zadania „(...) z zakresu:

- 1) administracji rządowej,
- 2) organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych,
- 3) organizacji przygotowań i przeprowadzenia referendum²⁵.

ZADANIA ZLECONE W DRODZE USTAWY A ZADANIA WŁASNE (CECHY WSPÓLNE, RÓŻNICE)

Podział zadań gminy obejmuje zadania własne i zlecone. Pomimo jego umowności i wszelkich trudności z precyzyjnym wskazaniem kryteriów

²¹ Ibidem, s. 98.

²² Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm., zwana dalej u.s.p.

²³ Dz.U. 2013, poz. 596 z późn. zm., zwana dalej u.s.w.

²⁴ A. Szewc A., *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, (w:) A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, LEX/el. 2006, passim (dostęp – 20.03.2012).

²⁵ Por. P. Dobosz, (w:) P. Chmielnicki (red.), *op. cit.*, s. 98.

przeprowadzonej delimitacji w tym zakresie przyjmuje się go za podstawowy²⁶.

Analizując akty normatywne, dorobek doktryny oraz orzecznictwo, można wskazać następujące cechy wspólne zadań zleconych i własnych:

- wszystkie zadania mogą być realizowane przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- zadania własne to zadania dotyczące zbiorowych potrzeb wspólnoty, które gmina, powiat lub województwo wykonuje w imieniu i w interesie korporacji samorządowej. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane są w imieniu i na rzecz zlecającego administracji rządowej²⁷. Wydaje się, że niniejsza cecha ma jedynie marginalne znaczenie, ponieważ ostatecznie zadania własne i zlecone tworzą kategorię zadań publicznych²⁸;
- zarówno zadania własne, jak i zlecone realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność²⁹;
- wszystkie zadania publiczne nakładane są na gminę, powiat i województwo na zasadzie decentralizacji. Żaden organ państwowy nie dysponuje w zakresie zadań publicznych prawem udzielania wytycznych, poleceń czy rozkazów³⁰;

²⁶ Por. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 343.

²⁷ M. Tetra, (w:) Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetra, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 57.

²⁸ J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 279–281.

²⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 12, s. 11; Z. Niewiadomski, (w:) M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 141 i 142.

³⁰ M. Tetra, (w:) Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetra, *op. cit.*, s. 57. „Przy dekoncentracji punkt ciężkości administrowania leży w organach terenowych, które wykonują przeważającą większość zadań administracji. W przypadku dekoncentracji następuje przekazanie właściwości do załatwienia spraw administracyjnych w dół, a więc organom niższemu przy zachowaniu przez organy centralne prawa udzielania wytycznych, poleceń, rozkazów. Dekoncentracja nie przesądza o niezależności czy samodzielności organów administracji zdekoncentrowanej. Organy te mogą być podporządkowane organom wyższemu, mogą być uzależnione od centrum”. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 213. Posiłkując się definicją dekoncentracji proponowaną przez E. Ochendowskiego, powstają poważne wątpliwości co do tego, iż zadania zlecone w drodze ustawy są przejawem

- wszelkie działania podejmowane przez samorząd terytorialny powinny charakteryzować się zgodnością z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, oznaczającą, że organy władzy publicznej powinny działać nie tylko na podstawie i w ramach ustaw, ale również zgodnie z zasadą praworządności, stanowiącą uzupełnienie i konkretyzację zasady demokratycznego państwa prawnego³¹;
- samorządowe kolegia odwoławcze jako organy wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, są właściwe do rozpatrywania środków prawnych przysługujących od rozstrzygnięć organów zarówno w sprawach własnych, jak i zleconych, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej;
- działalność samorządu terytorialnego (wykonywanie zadań własnych i zleconych) podlega nadzorowi wyłącznie z punktu widzenia legalności; od tej zasady nie przewidziano żadnych wyjątków³².

Do cech pozwalających na odróżnienie zadań własnych od zleconych można zaliczyć:

- nazwanie przez ustawodawcę w treści aktów normatywnych jednych zadań jako zlecone, a innych jako własne;
- specyficzne rozwiązania prawne obejmujące wyłącznie określoną kategorię zadań (zleconych)³³;
- wszystkie zadania zlecone mają charakter obligatoryjny, natomiast zadania własne można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne;
- jeżeli określone zadanie powinno być wykonywane na obszarze całego kraju według jednolitych reguł, w sposób zestandaryzowany i w sfor-

dekoncentracji administracji, ponieważ zarówno w przypadku zadań własnych, jak i zleconych w drodze ustawy nie ulegają zmianie kryteria nadzoru, jak również nie mamy do czynienia z hierarchicznym podporządkowaniem.

³¹ J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 27.

³² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 258.

³³ Art. 22 § 1 pkt 4 k.p.a. stanowi, że spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego w różnych województwach w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej rozstrzyga minister właściwy do spraw administracji publicznej. Zgodnie z art. 161 § 2 k.p.a. wojewoda może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną – wydaną przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej – jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa.

malizowanym trybie, to jest to zadanie zlecone, jeżeli zaś określone zadanie nie jest i nie musi być wykonywane na tych zasadach, jest to zadanie własne samorządu³⁴;

- o przekazaniu samorządowi zadań z zakresu administracji rządowej decyduje funkcjonalność tego rozwiązania, przejawiająca się przede wszystkim w ułatwieniu dostępu obywateli do organów administracyjnych wykonujących konkretne czynności³⁵. Dzięki takiemu rozwiązaniu nie tworzy się na stopniu podstawowym administracji publicznej odrębnych organów administracji rządowej, a wykonywanie zadań rządowych powierzone jest samorządowi terytorialnemu³⁶;
- zadania własne są finansowane z dochodów własnych samorządu lub subwencji, natomiast zadania zlecone finansowane są przez podmiot zlecający ze środków, które pochodzą z budżetu państwa i są przekazywane w formie dotacji³⁷;
- zadania zlecone z zakresu administracji rządowej podlegają kontroli wojewody pod względem legalności, gospodarności i rzetelności³⁸.

Zauważyć jednak należy, że w doktrynie prawa występują rozbieżności poglądów zarówno co do kwestii samego podziału zadań, jak i co do samodzielności gminy przy ich wykonywaniu.

Autorzy opowiadający się za racjonalnością podziału zadań gminy na własne i zlecone podnoszą, że „nie ma sensu przechodzenie z jednego monopolu władzy do drugiego. Nie jest prawdą, że wszystko należy do gminy, chyba że lepiej zrobi to państwo. W tej samej sferze część zadań należy do państwa, część do gminy. To skomplikowana sprawa podziału

³⁴ M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 5–6, s. 5 i 6; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo ...*, s. 343.

³⁵ M. Tetra, (w:) Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetra, *op. cit.*, s. 57.

³⁶ J. Boć, M. Miemiec, (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 205.

³⁷ M. Tetra, (w:) Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetra, *op. cit.*, s. 57.

³⁸ Por. art. 28 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 28 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 z późn. zm.). Zasady i tryb przeprowadzania kontroli działalności organów samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej są przedmiotem regulacji ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092).

ról”³⁹. Ustawowe rozróżnienie zadań własnych i zleconych jest odbiciem samorządnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego oraz działalności powierzonej z zakresu administracji rządowej. Przy wykonywaniu zadań własnych, jak i zleconych gmina, powiat i województwo działają w ramach i na podstawie ustaw regulujących wewnętrzną funkcję państwa i w tym rozumieniu wykonywanie obydwu rodzajów zadań jest częścią działalności państwa⁴⁰. „Własne sprawy samorządu terytorialnego są teoretyczną podstawą, na której buduje się konstrukcję gminy, powiatu i województwa jako osób publicznoprawnych, odrębnych od państwa”⁴¹. Natomiast zadania zlecone z zakresu administracji rządowej pochodzą od innego podmiotu administracji, jakim jest państwo. Samorząd wykonuje te zadania po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową. „Państwo przy spełnianiu swoich zadań schodzić musi co chwila na sam dół, do gminy. Potrzebuje do tego odrębnych organów: powiatowe jako zbyt odległe i za szczupłe, nie wystarczają mu. Mogłoby oczywiście w tym celu utworzyć jeszcze jedną sieć własnych organów rządowych na tym najniższym szczeblu, w okręgach gminnych. Byłoby to jednak zbyt kosztowne. I oto narzuca się inne rozwiązanie, daleko prostsze i tańsze: państwo wykorzystuje istnienie gotowej organizacji gminnej i organom jej porucza w drodze ustawowej spełnianie całej masy funkcji z zakresu administracji państwowej (...)”⁴². Mimo, że konsekwencje podziału zadań na własne i zlecone uległy znacznemu ujednoliceniu, a stosowane kryteria podziału nie dają jednoznacznych rezultatów, podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone powinien być jednak utrzymany, gdyż spełnia on niezwykle ważną rolę, a jego znaczenie polega przede wszystkim na zagwarantowaniu jednostkom samorządu terytorialnego nienaruszalności sfery zadań publicznych przydzielonych mu jako własne, które nie mogą być odjęte, uszczuplone czy ograniczone bez wykazania, że utraciły charakter zadań własnych⁴³. Gwarancja ta nie obejmuje sfery zadań zleconych, w tej dziedzinie ustawodawca dysponuje pełną swobodą de-

³⁹ W. Pańko, *Nie przeceniam swojej roli*, Wspólnota 1991, nr 43, s. 3.

⁴⁰ K. Podgórski, *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 11–12, s. 20–22.

⁴¹ J. Panejko, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wilno 1934, s. 82.

⁴² S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 71.

⁴³ E. Olejniczak-Szałowska, *op. cit.*, s. 11.

cydowania, czy mają być one realizowane przez organy administracji rządowej, czy przez organy samorządu terytorialnego⁴⁴.

Dzięki zleceniu gminie zadań z zakresu administracji rządowej nie ma konieczności tworzenia na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego odrębnych organów administracji rządowej⁴⁵.

Jako argumenty przemawiające za odejściem od omawianego podziału można podnieść, że podziałowi temu brak teoretycznego uzasadnienia, gdyż zadania wchodzące w zakres samorządu terytorialnego są zadaniami administracji publicznej⁴⁶. Zadania państwowe poprzez akt zlecenia stają się zadaniami samorządowymi⁴⁷. Podział zadań na własne i zlecone jest w znacznej mierze zależny od zakładanej i realizowanej przez państwo polityki w sferze administracyjnej, gospodarczej, finansowej i społecznej. Dlatego też ów podział jest nieostry teoretycznie, a normatywnie zależy od przyjętego przez ustawy punktu widzenia⁴⁸. Z podziału zadań na własne i zlecone nie wynika przeciwstawienie sobie samorządu i państwa, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego zarówno w przypadku zadań własnych, jak i zadań zleconych wykonują zadania określone ustawami. Z prawnego punktu widzenia samorząd również we własnym zakresie sprawuje administrację publiczną⁴⁹. Wyłącznym źródłem praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego są przepisy prawa, nie można więc mówić, że jednostka samorządu terytorialnego ma własne czy też różne od państwa zadania⁵⁰. Samorząd, wykonując zadania, osiąga cele, dla realizacji których został powołany. „Jest przy tym niejednokrotnie kwestią sporną, jakie zadania samorząd powinien realizować i dlaczego dane zadanie jest samorządowym, a nie państwowym lub na odwrót⁵¹. Różnica między zadaniami własnymi o charakterze obowiązkowym a zadaniami zleconymi w drodze ustawy sprowadza się do różnicy w postaci

⁴⁴ Ibidem, s. 11.

⁴⁵ Ibidem, s. 205.

⁴⁶ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 71 i 193; Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 11, s. 26.

⁴⁷ B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 24.

⁴⁸ K. Podgórski, *op. cit.*, s. 23.

⁴⁹ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 30 i 36.

⁵⁰ P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 6, s. 13.

⁵¹ A. Bordo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004, s. 77.

źródeł finansowania, gdyż zarówno w jednym, jak i w drugim rodzaju zadań organ nadzoru nie ma uprawnień do udzielania wytycznych⁵². Cała działalność organów gminy nie zmierza do urzeczywistnienia własnych, naturalnych praw gminy (wspólnoty samorządowej), lecz do spełnienia celów i zadań nałożonych na gminę przez władzę ustawodawczą. Ustawowe zadania i kompetencje organów gminy są zadaniami administracji publicznej. Organy gminy to organy administracji publicznej działające w systemie zdecentralizowanym, w odróżnieniu od – działających w systemie scentralizowanym – organów administracji rządowej⁵³. Zobowiązanie lub uprawnienie organów gminy do wykonywania zadań publicznych może nastąpić ze względów politycznych, pragmatycznych, funkcjonalnych, recypowanych do treści prawa⁵⁴, ale nie można go wyprowadzać z naturalnego prawa gminy⁵⁵. Dlatego też najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się odrzucenie celowości podziału zadań na własne i zlecone⁵⁶. W istocie to prawo państwowe, czyli wola ustawodawcy rozstrzyga o tym, co jest przedmiotem własnego lub zleconego zadania gminy⁵⁷.

ZASADA WYKONYWANIA ZADAŃ PUBLICZNYCH W IMIENIU WŁASNYM I NA WŁASNĄ ODPOWIEDZIALNOŚĆ A ZADANIA ZLECONE W DRODZE USTAWY

W myśl art. 2 ust. 1 u.s.g. gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Analogiczna reguła wyrażona została w art. 2 ust. 1 u.s.p. oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 u.s.w.

Zadania zlecone nakładane są na jednostki samorządu terytorialnego bezpośrednio przez ustawodawcę, a zatem są one wykonywane w imieniu własnym (gminy, powiatu lub województwa), bowiem z jednej strony trudno wskazać podmiot, w imieniu którego samorząd realizowałby tak zlecone zadania, jak również który mógłby je realizować w zastępstwie danej jednostki, a z drugiej strony art. 2 ust. 1 u.s.g. (2 ust. 1 u.s.p. oraz art.

⁵² E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 142.

⁵³ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy*, Warszawa 2002, s. 133.

⁵⁴ Ibidem, s. 133.

⁵⁵ E. Nowacka, *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, Samorząd Terytorialny 1992, z. 4, s. 10.

⁵⁶ A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 133.

⁵⁷ Ibidem, s. 134.

6 ust. 1 pkt 1 u.s.w.) ma zastosowanie do wszystkich zadań realizowanych przez samorząd terytorialny.

Odpowiedzialność za działania istotnie akcentuje podmiotową samodzielność gminy (powiatu i województwa), ponieważ państwo może ingerować, wkraczać w sferę tej działalności jedynie w sytuacjach ściśle określonych prawem. Jednostka samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych cieszy się na swoim terenie suwerennością, a jej uprawnienia w tym zakresie mogą być ograniczone tylko przepisami ustaw⁵⁸.

Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności za realizację zadań zleconych w drodze ustawy, należy stwierdzić, że analiza przepisów prawa pozwala wyprowadzić następujące rodzaje odpowiedzialności ponoszonej przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie realizacji owych zadań:

I. Cywilnoprawną, związaną ze szkodą rozumianą jako uszczerbek zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym w dobrach określonego podmiotu (poszkodowanego). Należy zauważyć, iż w nauce prawa cywilnego pojęcie szkody podlega rozróżnieniu na szkodę na osobie i szkodę na mieniu. Szkada na osobie odnosi się w sposób bezpośredni do osoby poszkodowanego, jest bowiem konsekwencją naruszenia jego dóbr osobistych. „W razie istnienia przesłanek odpowiedzialności z art. 417–421 k.c. zasądzenie zadośćuczynienia na podstawie art. 448 k.c. następuje wyjątkowo w oparciu o przesłankę bezprawności, bez wymagania ustalenia winy (uznawanej ogólnie za przesłankę art. 448 k.c.)”⁵⁹. Pojęcie szkody na mieniu ma natomiast zastosowanie do uszczerbku, który dotyczy bezpośrednio składników majątku poszkodowanego⁶⁰.

Odpowiedzialność cywilnoprawna związana z realizacją zadań zleconych jest w szczególności przedmiotem regulacji art. 417 § 1 k.c., który stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez działanie niezgodne z prawem lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność jednostka samorządu terytorialnego wykonująca tę władzę z mocy prawa. Zastosowanie wskazanego wyżej przepisu odnosi się jedynie do zadań własnych i zleconych w drodze ustawy, bowiem odpowiedzialność

⁵⁸ Glumińska-Pawlic J., *op. cit.*, s. 32.

⁵⁹ Karaszewski G., *Komentarz do art. 417 Kodeksu cywilnego*, (w:) Stępień-Sporek A., Jędrej K., Karaszewski G., Knabe J., Ruszkiewicz B., Nazaruk P., Sikorski G., Ciszewski J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, <http://lponline.lexpolonica.pl>, (dostęp – 24.03.2014).

⁶⁰ Czachórski W. (red.), Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 100.

cywilnoprawna za zadania zlecone na podstawie porozumienia jest przedmiotem regulacji art. 417 § 2 k.c., w świetle którego, jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono – na podstawie porozumienia – jednostce samorządu terytorialnego, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

Przesłankami odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej są: niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, szkoda i związek przyczynowy pomiędzy przyczyną sprawczą (niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem) a szkodą⁶¹.

Odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego w przypadku wyrządzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej nie zależy od winy; wystarczy wykazać, iż jest ono niezgodne z prawem⁶².

Podmiotem odpowiedzialnym jest jednostka samorządu terytorialnego rozumiana jako określona struktura organizacyjna, a nie konkretny pracownik samorządowy, który dopuścił się niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Owa odpowiedzialność obejmuje wyłącznie szkody w sferze *imperium*, z wyłączeniem działań lub zaniechań w sferze *dominium*.

Przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie należy rozumieć naruszenie nakazów lub zakazów wynikających ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz z aktów prawa miejscowego, z wyłączeniem źródeł prawa wewnętrznego, bowiem mają one charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji).

Jak słusznie podkreślono w doktrynie, niezgodność z prawem nie obejmuje działania lub zaniechania powodującego naruszenia zasad współżycia społecznego, co „nie stwarza jednak przeszkody dla dokonywania oceny z punktu widzenia tych zasad w tych wszystkich przypadkach, kiedy ustawa (przepis prawa) określająca sferę działań władzy publicznej odsyła do

⁶¹ W. Czachórski (red.), A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *op. cit.*, s. 263.

⁶² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt VI ACa 155/2012, LexPolonica nr 8085681; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt I ACa 307/2013, LexPolonica nr 7225905.

klauzul generalnych i nakazuje wyraźnie uwzględnianie przy takiej ocenie kryteriów wynikających z dobrych obyczajów czy reguł słuszności”⁶³.

II. Społeczną, którą organy gminy realizujące zadania publiczne ponoszą bezpośrednio przed członkami wspólnoty samorządowej.

Źródłem odpowiedzialności społecznej są przepisy ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁶⁴, w którym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki (również zadań zleconych).

W przypadku „niewłaściwego” realizowania zadań zleconych przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego jej mieszkańcy uprawnieni są do odwołania jej organu, mogą również wyrazić w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, o ile dotyczy ona tej wspólnoty i mieści się w zakresie zadań i kompetencji jej organów.

Sprawy mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki, ale niemające bezpośredniego związku ze wspólnotą gminy nie nadają się do rozstrzygnięcia w drodze referendum⁶⁵.

Wydaje się, że do zakresu przedmiotowego referendum nie należą sprawy rozstrzygane w drodze indywidualnych aktów administracyjnych, o czym zdaje się świadczyć użycie przez ustawodawcę sformułowania, jakoby referendum było dopuszczalne w sprawach dotyczących wspólnoty, czyli jak się wydaje – sprawy o charakterze generalnym.

Obok ustawy o referendum lokalnym podstawę odpowiedzialności społecznej stanowi art. 101 ust. 1 u.s.g., w świetle którego każdy, czyjego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 101a ust. 1 u.s.g. przepisy art. 101 u.s.g. stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

⁶³ W. Czachórski (red.), A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *op. cit.*, s. 266.

⁶⁴ Dz.U. nr 88, poz. 985 z późn. zm.; zwana dalej u.r.l.

⁶⁵ Np. określenie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania (art. 18 ust. 2 pkt 10 u.s.g.).

III. Administracyjnoprawną⁶⁶, dotyczącą możliwości kontrolowania realizacji zadań zleconych oraz stosowania przez właściwe organy środków określonych prawem, w sytuacji bezprawnego działania lub zaniechania ze strony organów jednostek samorządu terytorialnego⁶⁷.

Odpowiedzialność administracyjnoprawna związana jest z prawnymi środkami ingerencji w działalność samorządu terytorialnego. W przypadku zadań zleconych ingerencja ze strony państwa ma postać dwojakiego rodzaju: kontroli oraz nadzoru. Odnośnie natomiast do zadań własnych ingerencja państwa ogranicza się do nadzoru. Ze względu na ramy niniejszego opracowania odpowiedzialność administracyjnoprawna jednostek samorządu terytorialnego zostanie ograniczona jedynie do powyższych uwag.

REKAPITULACJA ROZWAŻAŃ

„Bez względu na to, jakiemu podmiotowi zostało powierzone wykonywanie bezpośredniego organizowania i praktycznej realizacji zadań publicznych, podmiot ten wykonuje zadania administracji państwowej, ponieważ w ostatecznym rachunku państwo odpowiada za realizację tych zadań. W tym sensie można mówić o jednolitości administracji państwowej”⁶⁸.

Zasadne zdaje się postawienie tezy, że należałoby odstąpić od podziału zadań nakładanych w drodze ustawy na samorząd terytorialny na zadania własne i zlecone. Określanie zadań jako zleconych powinno odnosić się wyłącznie do zadań przekazywanych danej jednostce samorządu terytorialnego przez organy terenowej administracji rządowej oraz przez inne jednostki samorządu terytorialnego w drodze porozumienia.

Za rezygnacją z podziału zadań gminy na własne i zlecone przemawiają przede wszystkim takie argumenty, jak: uproszczenie prawa, wprowadzenie większej przejrzystości przepisów, odejście od sztucznego podziału, którego jedynym kryterium jest w istocie wola ustawodawcy. Podział zadań wykonywanych na podstawie ustawy na zadania własne i zlecone jest

⁶⁶ Odpowiedzialność administracyjnoprawna to w istocie środki nadzorcze personalne, B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 283 i n.

⁶⁷ Na temat nadzoru zob. B. Dolnicki, *Zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym*, (w:) *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Księga pamiątkowa Prof. Z. Leońskiego, Poznań 1999, s. 96; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 138 i 139; M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 93; E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 227.

⁶⁸ J.P. Tarno, *Naczelny sąd administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996, s. 13.

w praktyce mało istotny. Analizując ustawę o samorządzie powiatowym i ustawę o samorządzie województwa, można zauważyć, że nie akcentują one w takim stopniu podziału zadań na własne i zlecone, jak ma to miejsce na gruncie ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa wyodrębniają odpowiednio zadania powiatu i województwa bez bliższego ich określenia oraz zadania, które nazywają „zadaniami z zakresu administracji rządowej”. Ustawodawca nie jest jednak w tym względzie konsekwentny, ponieważ w ustawach szczególnych pojęcie „zadania własne” jest stosowane⁶⁹.

Nakładanie na samorząd terytorialny „innych zadań publicznych” musi wynikać z uzasadnionych potrzeb państwa, jednakże istotnym elementem decydującym o możliwości ustawowego zlecenia zadania jest faktyczna zdolność do jego realizacji. Zadania wykonywane przez administrację rządową i przez samorząd terytorialny tworzą jednorodną kategorię zadań z zakresu administracji publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego nie mają żadnych własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych i obecnie już nie przeciwstawia się zadań samorządu zadaniom państwa. Ustalenie, czy jakieś zadanie należy do zakresu własnego, czy zleconego, wymaga każdorazowej analizy konkretnego przypadku na gruncie prawa materialnego⁷⁰.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

1. Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
2. Boć J., Miemiec M., (w:) Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
3. Bordo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2004.
4. Czachórski W. (red.), Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2007.
5. Dobosz P., (w:) Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.
6. Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
7. Dolnicki B., *Zagadnienia nadzoru nad samorządem terytorialnym*, (w:) *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Księga pamiątkowa Prof. Z. Leońskiego, Poznań 1999.

⁶⁹ Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 26 i 27.

⁷⁰ Olejniczak-Szałowska E., *op. cit.*, s. 3.

8. Dolnicki B., (w:) Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005.
9. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
10. Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
11. Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003.
12. Karaszewski G., *Komentarz do art. 417 Kodeksu cywilnego*, (w:) Stępień-Sporek A., Jędrej K., Karaszewski G., Knabe J., Ruszkiewicz B., Nazaruk P., Sikorski G., Ciszewski J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, <http://ponline.lexpolonica.pl>, (dostęp – 24.03.2014).
13. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
14. Lipowicz I., (w:) J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
15. Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006.
16. Martysz Cz., *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000.
17. Moll T., (w:) Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
18. Moll T., (w:) Zacharko L. (red.), *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2013.
19. Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 11.
20. Niewiadomski Z., (w:) Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
21. Nowacka E., *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*, Samorząd Terytorialny 1992, z. 4.
22. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
23. Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 5.
24. Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 12.
25. Oniszczyk J., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002.
26. Panejko J., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wilno 1934.
27. Pańko W., *Nie przeceniam swojej roli*, Wspólnota 1991, nr 43.
28. Podgórski K., *Ustawowa regulacja zadań gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 11–12.
29. Radziejewicz P., *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 6.
30. Sobol E., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005.
31. Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, St.Pr.-Ek. 1992, nr 46.

32. Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 5–6.
33. Szewc A., *Komentarz do art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, (w:) Szewc A., Jyż G., Pławewski Z., *Samorząd gminny. Komentarz*, LEX/el. 2006, (dostęp – 20.03.2012).
34. Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006.
35. Tarno J.P., *Naczelný sąd administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Łódź 1996.
36. Tetra M., (w:) Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tetra M., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
37. Wierzbowski M., Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003.
38. Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy*, Warszawa 2002.
39. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

AKTY PRAWNE

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2014, poz. 121 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym Dz.U. 2013, poz. 594 z późn. zm.
4. Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2013, poz. 596 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. nr 88, poz. 985 z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009, nr 31,
9. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, Dz.U. 2011, nr 185, poz. 1092.

ORZECZNICTWO

1. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt IACA 307/2013, LexPolonica nr 7225905.
2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2013 r., sygn. akt VI ACA 155/2012, LexPolonica nr 8085681.

STRESZCZENIE

Tomasz MOLL

ZADANIA ZLECONE JEDNOSTKOM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W DRODZE USTAWY – WYBRANE ZAGADNIENIA

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zadania zlecone, zadania własne, podział zadań, odpowiedzialność za realizację zadań

Niniejszy tekst stanowi analizę zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, określanych jako zlecone. Owa analiza obejmuje regulacje zawarte w Konstytucji, Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz w samorządowych ustawach ustrojowych. Podjęto również próbę uchwycenia istoty zadań zleconych, cech wspólnych, a także różnic między zadaniami zleconymi a własnymi oraz problematykę odpowiedzialności za realizację zadań zleconych.

Tomasz MOLL

THE TASKS ASSIGNED TO LOCAL GOVERNMENTS BY LAW – SELECTED ISSUES

Keywords: local government, commissioned tasks, own tasks, distribution of tasks, responsibility for the tasks

This paper is an analysis of public tasks performed by local government units referred to as ordered. This analysis embrace the regulations contained in the Constitution, the European Charter of Local Self-Government and local government laws. An attempt was made to capture the essence of outsourced tasks, commonalities as well as differences between the proximity of outsourced activities and problems of their own responsibility for the execution of tasks assigned.

NOTA O AUTORZE

Tomasz Moll – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji Wydziału Zarządzania Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfatego w Katowicach.