W krainie niejasności czyli o finansowaniu zadań zleconych samorządom terytorialnym

Streszczenie

Finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest wskazywane jako jedno z kluczowych zagadnień determinujących kondycję finansową polskich samorządów. W badaniu ankietowym skierowanym do pracowników samorządów terytorialnych SAM-SON, przeprowadzonym przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego jesienią 2025 roku, problem ten został uznany za bardzo ważny przez prawie 60% wyższej kadry kierowniczej urzędów gminnych i powiatowych, co stanowiło najwyższy wynik spośród wszystkich ocenianych kategorii. Sugeruje to powszechne przekonanie o istotności barier związanych z obecnym modelem pokrywania kosztów zadań przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustaw.

Raport analizuje ewolucję pojęcia zadań zleconych oraz ich rolę w budżetach, wskazując na znaczące zmiany strukturalne, jakie zaszły w ostatnich latach, m.in. w wyniku pandemii czy zmian w systemie dystrybucji świadczeń społecznych. Kluczowym elementem opracowania jest zestawienie danych o dotacjach z wynikami badań ankietowych dotyczących faktycznie ponoszonych wydatków, przy jednoczesnym zachowaniu ostrożności w bezpośrednim utożsamianiu stwierdzonych różnic z niedofinansowaniem, które może wynikać z przyjętych standardów organizacyjnych lub trudności w precyzyjnej ewidencji kosztów. Dokument przybliża również orzecznictwo sądowe w sprawach o należne świadczenia oraz próby inwentaryzacji zadań podejmowane przez administrację rządową, co pozwala na wielowymiarowe spojrzenie na problematykę adekwatności środków publicznych, które przekazywane są w ramach dotacji JST.

I. Pojęcie i klasyfikacja zadań zleconych

Konstytucja RP w art. 166 definiuje zadania zlecone jako te, które są przekazywane JST w drodze ustawy ze względu na uzasadnione potrzeby państwa.

Sytuacja prawna komplikuje się na poziomie powiatów i województw, gdzie ustawodawca nie zawsze posługuje się terminem „zlecenia", lecz wskazuje, że określone sprawy należą do zakresu zadań administracji rządowej, lecz wykonywane są przez te JST. Raport wyróżnia dwa ujęcia tego pojęcia:

- *sensu stricto*: zadania zlecone bezpośrednio na mocy ustaw;
- *sensu largo* (pojawiające się w niektórych dokumentach): obejmuje także „zadania powierzone", realizowane na podstawie dobrowolnych porozumień z organami administracji rządowej.

W analizach budżetowych identyfikacja tych środków jest możliwa dzięki odpowiednim paragrafom klasyfikacji (np. 201, 211 dla zadań ustawowych oraz 202, 212 dla porozumień).

II. Rola zadań zleconych w budżetach i ich struktura

W 2025 roku dotacje na zadania zlecone wyniosły około 33,5 miliarda złotych, z czego 20 miliardów trafiło do gmin. Suma ta stanowiła ok. 7% całości dochodów budżetowych samorządów. W latach 2020–2021 kwoty te były znacznie wyższe (ponad 60 mld zł) przede wszystkim ze względu na wydatki związane z obsługą programu „500+", ale także ze względu na wydatki będące konsekwencją pandemii COVID-19. Spadek w latach 2022–2023 był wynikiem systemowego przekazania dystrybucji świadczeń 500+ do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Struktura wydatków różni się istotnie w zależności od typu JST:

- w gminach: dominują świadczenia rodzinne (68% dotacji) oraz zadania związane z rolnictwem (zwrot podatku akcyzowego – ok. 10%);
- w miastach na prawach powiatu: świadczenia rodzinne stanowią 54% dotacji, a wsparcie straży pożarnych blisko 25%;

- w powiatach: ponad dwie trzecie środków (68%) przeznaczanych jest na Państwową Straż Pożarną. Znaczące są także nakłady na nadzór budowlany (7,5%) i orzekanie o niepełnosprawności (4,5%);
- w województwach: 90% środków pochłaniają dwa zadania – dopłaty do przewozów autobusowych (49%) oraz staże medyczne (40%).

Analiza wskazuje na specyficzne działy klasyfikacji, które są niemal w całości finansowane z dotacji, takie jak dział 751 (urzędy organów władzy państwowej i organizacja wyborów) czy 754 (bezpieczeństwo publiczne w powiatach).

III. Orzecznictwo sądowe i działania administracji rządowej

Raport przywołuje wcześniejszą publikację NIST z września 2025 roku poświęconą temu zagadnieniu. Zawiera ona analizę 41 spraw cywilnych z lat 2011–2025 dotyczących niedofinansowania zadań zleconych. Wyniki wskazują na skuteczność drogi sądowej dla JST:

- w pierwszej instancji samorządy wygrały 33 z 41 spraw;
- sądy zasądziły łącznie 39,74 mln zł na rzecz JST (przy roszczeniach rzędu 53,18 mln zł);
- najwięcej sporów dotyczyło gospodarki nieruchomościami oraz urzędów stanu cywilnego.

Zauważono jednak, że ochrona sądowa ma charakter *ex post*, wyroki zapadają często po wielu latach i nie rozwiązują problemów z bieżącą płynnością finansową.

W latach 2024–2025 Ministerstwo Finansów podjęło próbę inwentaryzacji zadań zleconych. Proces ten ujawnił braki w wiedzy niektórych resortów na temat zlecanych przez nie zadań. Tylko sześć ministerstw zdecydowało się oszacować czasochłonność i koszty realizacji procedur, ale także te szacunki budzą niekiedy wątpliwości. Z kolei dane przekazywane przez wojewodów często nie odróżniały zadań zlecanych na mocy ustaw od przekazywanych w drodze porozumienia. W sumie zebrane materiały pozwalają na diagnozę braku klarownej metodologii wyceny kosztów wykonywania zadań zleconych, która pozwoliłaby określać wysokość niezbędnych dotacji.

IV. Badanie ankietowe NIST

W celu pogłębienia wiedzy o faktycznych kosztach NIST zlecił przeprowadzenie badania na reprezentatywnej próbie 115 gmin, 16 miast na prawach powiatu, 41 powiatów i 8 województw. W każdej z kategorii jednostek samorządowych badanie objęło dwa wybrane zadania.

Respondenci często wskazywali, że system finansów publicznych jest zaprojektowany do ewidencji (paragrafów klasyfikacji budżetowej), a nie do analizy ekonomicznej kosztów, co utrudniało precyzyjne wskazanie wydatków rozproszonych w różnych działach.

Gminy i miasta na prawach powiatu

W obszarze świadczeń rodzinnych (zabezpieczenie społeczne) niedofinansowanie uznano za stosunkowo niewielkie – mediana dla gmin wyniosła ok. 1,7%. Znacznie gorsza sytuacja występuje w zadaniach administracyjnych (stan cywilny, ewidencja ludności):

- mediana niedofinansowania w gminach przekracza 10%, a średnia wynosi blisko 60%;
- w miastach na prawach powiatu średni poziom niedoszacowania w tej kategorii wynosi 29,8%;
- niemal wszyscy respondenci (96–100%) jako najbardziej niedoszacowaną kategorię wskazali koszty osobowe.

Powiaty i województwa

- W powiatach mediana różnicy między wydatkami a otrzymanymi dotacjami dla zespołów orzekania o niepełnosprawności wynosi ok. 5%, podczas gdy w gospodarce nieruchomościami Skarbu Państwa sięga ona 40%.
- W województwach wypłaty odszkodowań za szkody łowieckie wykazują medianę niedofinansowania na poziomie 8,4%, ale średnia wynosi aż 47,4%, co sugeruje występowanie w niektórych regionach przypadków ekstremalnych.
- Utrzymanie stanowisk pracy w województwach jest niedofinansowane na poziomie ok. 11,5% (mediana).

Postawy skarbników i zjawisko „ukrywania" kosztów

Raport identyfikuje zróżnicowane postawy służb finansowych wobec problemu i pokazuje różnice w zakresie świadomości faktycznie ponoszonych kosztów wykonywania zadań zleconych (tzw. „drabina niedoinformowania"):

1. „Błogosławiona nieświadomość" – brak wiedzy, czy dane zadanie jest zlecone.
2. „Automatyczne bilansowanie" – deklarowanie wydatków identycznych z dotacją bez analizy rzeczywistych kosztów („jak dostajemy 100, wydajemy 100").
3. „Oportunizm sprawozdawczy" – unikanie wykazywania różnic z obawy przed kontrolą Regionalnej Izby Obrachunkowej lub koniecznością wystąpienia na drogę sądową.
4. „Rzetelna kalkulacja" – skarbnik dysponuje precyzyjną informacją o faktycznie poniesionych kosztach.

Stwierdzono, że pełną wiedzą o kosztach dysponują zazwyczaj jednostki, które zdecydowały się na spór sądowy i musiały rzetelnie

udowodnić poniesione nakłady.

V. Wnioski końcowe i rekomendacje

Wstępny i nieprecyzyjny szacunek różnicy między faktycznie poniesionymi wydatkami a otrzymanymi dotacjami wynosi 2,132 miliarda złotych (ok. 7% przekazanych dotacji). Autorzy zaznaczają, że jest to prawdopodobnie szacunek zaniżony.

Główne wnioski i rekomendacje raportu obejmują następujące zagadnienia:

- **Koszty osobowe**. Są one systemowo niedoszacowane we wszystkich typach jednostek i we wszystkich zadaniach.
- **Koszty pośrednie**. System dotacji powinien uwzględniać koszty zaplecza (informatyka, lokal, korespondencja), które obecnie często są pomijane.
- **Zasada adekwatności**. Konieczne jest pełne pokrycie kosztów operacyjnych, a nie tylko formalne przypisanie źródła środków. System księgowania i klasyfikacji budżetowej powinien pozwalać na ujawnianie faktycznych kosztów realizacji zadań zleconych.
- **Waloryzacja**. Wprowadzenie mechanizmu regularnej aktualizacji kwot dotacji, biorąc pod uwagę wzrost kosztów pracy i inflację.
- **Transparentność**. Potrzeba wypracowania ujednoliconych standardów wyceny zadań w porozumieniu ze środowiskiem samorządowym.

Jak wynika z raportu, obecny model finansowania prowadzi do „cichego subsydiowania” państwa przez samorządy, co w dłuższej perspektywie ogranicza ich zdolności rozwojowe i stabilność finansową.