



**STANOWISKO KOMISJI DS. FINANSÓW PUBLICZNYCH
ZWIĄZKU WOJEWÓDZTW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I ZESPOŁU SKARBNIKÓW
z dnia 22 listopada 2021 r.**

w sprawie: realnej wyceny kosztów zadań zleconych

Koszty realizacji zadań z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego powinny być pokrywane dotacją celową z budżetu państwa. Z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz.1672) wynika prawo jednostki do dochodzenia w postępowaniu sądowym należnej jej dotacji celowej na zadania zlecone wraz z odsetkami, jeśli nie została ona przekazana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie tych zadań.

W zakresie wykładni art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Sąd Najwyższy w jednym ze swoich wyroków wskazał, że dotacja celowa, o której mowa, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym, jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca sformułował zasadę **adekwatności**. **Uprawnia to do wniosku, że ustawodawca przyjął w tym zakresie pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji, zleconych do wykonania samorządowi.** W art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wymagającym przekazania dotacji w sposób, który umożliwia pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, chodzi **nie tyle o przekazanie dotacji w terminie, ile o przekazanie jej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań** jednostce samorządu terytorialnego.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że ustawodawca zlecając jednostce samorządu terytorialnego zadania inne niż jego własne, zobowiązany jest do określania szczegółowo ich zakresu i zapewnienia środków finansowych w pełni pokrywających ich wykonanie¹.

Zwrot kosztów winien obejmować wartość wszystkich zużytych zasobów, a jakiegokolwiek braku w tym zakresie należy traktować na niekorzyść organizacji, skutkujące w efekcie obniżeniem możliwości wykonania zadań własnych i niższą skutecznością w realizacji celów jednostki.

Podejście to należy interpretować poprzez swoistą analogię do logiki zasady adekwatności. Zasadne jest uznanie, że skoro dochody własne jednostki samorządu

¹ Informacja o wynikach kontroli: Dotowanie zadań zleconych w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, Najwyższa Izba Kontroli, 2017r. KBF.430.002.2017 Nr ewid. 26/2017/P/16/009/KBF

terytorialnego służą realizacji przypadających im zadań własnych, a ich wysokość powinna być odpowiednia do zakresu tych zadań, to dochody własne winny być wykorzystywane do finansowania zadań własnych, a za zadania zlecone – ze swoich dochodów – płacić powinien zlecający, wpłacając kwotę odpowiednią do zakresu tych zadań².

W realizacji zadań zleconych, z uwagi na zróżnicowanie zasobowe jednostek samorządu terytorialnego, występować musi zróżnicowanie kosztów, w tym kosztów przesądzonych, wynikających z decyzji podejmowanych w poprzednich latach (np. koszt wynagrodzenia pracowników, z którymi umowy o pracę podpisano wcześniej, koszt amortyzacji budynku, w którym prowadzona jest działalność, i inne). Koszty takie nie mogą być ograniczane w krótkim okresie, a ich nieuchronność i wynikająca z niej wysokość zapotrzebowania na środki pieniężne w warunkach funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego nie pozwala na rezygnację ze zlecenia na wykonywanie zadań zleconych.

W tych warunkach należy uznać, że wartość środków pieniężnych przekazywanych do wykonawcy zadań winna odpowiadać rzeczywistemu poziomowi kosztów, nawet nie wydatków, bo te – jak powszechnie wiadomo – nie obejmują wartości zużycia wszystkich zasobów w danym roku budżetowym.

Zasadniczy wniosek w obszarze dysfunkcji finansowania zadań zleconych, wskazuje na potrzebę zidentyfikowania kategorii kosztów bezpośrednich i pośrednich realizacji zadań zleconych i wdrożenia w rachunkowości układu kalkulacyjnego kosztów. Istota tego układu powoduje zwiększenie zakresu i jakości informacji generowanych przez system rachunkowości oraz wymaga ujęcia w polityce rachunkowości większej liczby kont służących ewidencjonowaniu kosztów bezpośrednich i pośrednich. W tym ujęciu wydaje się jednocześnie niezbędne opisanie poszczególnych zadań zleconych zgodnie z wymaganiami prawno-organizacyjnymi, w szczególności w obszarze identyfikacji konkretnych działań służących tym zadaniom, określenia ich obligatoryjnego charakteru, zapewnienia standaryzacji.

Taki sposób standaryzacji zapewni, z jednej strony, zgodność z wymaganiami dysponenta środków przekazywanych w ramach dotacji, z drugiej – **pozwoli zróżnicować wartość środków przekazywanych do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, będących przecież organizacjami składającymi się z różnych zasobów, a zatem i obciążonych różnymi kosztami o charakterze.** Poznanie struktury procesów związanych z wykonywaniem zadań zleconych pozwoli jednostkom samorządu terytorialnego na odpowiednie wskazanie kosztów bezpośrednich i pośrednich. Powyższe mogłoby stać się podstawą dla określenia kluczy rozliczeniowych, zapewniających nie tylko właściwe finansowanie ale także wykonanie na poziomie satysfakcjonującym zlecającego, zadań z zakresu administracji rządowej.

W tym kontekście nie bez znaczenia pozostaje potrzeba identyfikacji czasu pracy przeznaczonego stricte na wykonywanie zadań zleconych zarówno wykonujących je pracowników, jak i menedżerów. To ostatnie spostrzeżenie wymaga również odpowiedniego

² prof. dr. hab. A. J. Koźuch: Dysfunkcje procesu zarządzania finansami w obszarze rozliczeń za realizację zadań zleconych...- perspektywa nauk o zarządzaniu kosztów.

przypisania (np. w zakresach czynności) odpowiedzialności w jednostce samorządu terytorialnego, w taki sposób, by wykazać ich niezbędność w omawianych zadaniach, a jednocześnie, by wyłączyć z czasu pracy tę jego część, którą poświęcono na zadania niezwiązane z zadaniami zleconymi.

Na koniec pragnę zauważyć, że w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie wprowadzono procedury na podstawie, których dokonywana jest ewidencja oraz realizowane dokumentowanie wydatków, w tym także kosztów pośrednich na zadania zleczone z zakresu administracji rządowej.

Województwo mazowieckie wyposażone w informacje **oparte o udokumentowane dane** dotyczące kosztów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych, dochodzi swych roszczeń na drodze sądowej.

Wnioski:

1. Z uwagi na zróżnicowanie zasobowe (dochody, majątek, zasoby ludzkie) jednostek samorządu terytorialnego, skutkujące zróżnicowaniem kosztów, zachodzi konieczność zróżnicowania wysokości dotacji przekazywanych poszczególnym samorządom.
2. Wysokość dotacji na realizację zadań powinna odpowiadać rzeczywistemu poziomowi kosztów (nie tylko wydatków) poniesionych na realizację zadań zleconych.
3. Zachodzi potrzeba zidentyfikowania kosztów bezpośrednich i pośrednich realizacji zadań.
4. Podjęcie działań mających na celu wypracowanie klucza, przy pomocy którego rozliczane będą koszty związane z realizacją zestandaryzowanych zadań zleconych, z uwzględnieniem zróżnicowania jednostek.

Elżbieta Berezowska

Przewodnicząca Komisji
ds. Finansów Publicznych ZWRP