

# SAMORZĄDOWE PRAWO DOTACYJNE

Dotacje jako wydatki  
jednostek samorządu terytorialnego

Anna Ostrowska

---

---

MONOGRAFIE

---

# SAMORZĄDOWE PRAWO DOTACYJNE

Dotacje jako wydatki  
jednostek samorządu terytorialnego

Anna Ostrowska

---

---

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

Praca finansowana ze środków dotacji statutowej  
Państwowej Wyższej Szkoły Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

*Stan prawny na 16 marca 2018 r.*

Recenzent  
*Prof. zw. dr hab. Joanna Salachna*

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Hanna Kolenkiewicz*

Opracowanie redakcyjne, łamanie  
*JustLuk*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-507-4  
ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	15
<b>Rozdział I. Teoretycznoprawne determinanty wyodrębnienia prawa dotacyjnego samorządu terytorialnego z prawa finansowego .....</b>	<b>23</b>
1.1. Historyczna i etymologiczna geneza dotacji samorządowej .....	23
1.2. Definicja samorządowego prawa dotacyjnego .....	34
1.3. Cechy i funkcje samorządowego prawa dotacyjnego .....	44
1.4. Norma dotacyjna jako kategoria normy prawnofinansowej .....	51
1.4.1. Dekodowanie normy dotacyjnej jako sposobu postępowania dotacyjnego .....	51
1.4.2. Norma dotacyjna jako norma sprzężona (podwójna) .....	53
1.4.3. Podmioty normy dotacyjnej .....	56
1.4.4. Normy parametryczne w prawie dotacyjnym .....	58
1.4.5. Tytuły dotacyjne oraz cechy definicyjne normy dotacyjnej .....	62
1.5. Wykładnia samorządowego prawa dotacyjnego .....	67
1.5.1. <i>Omnia sunt interpretanda</i> .....	67
1.5.2. Dyrektywy wykładni samorządowego prawa dotacyjnego .....	70
1.5.3. Klauzule generalne w samorządowym prawie dotacyjnym .....	77
1.5.4. Instrumenty wykładni legalnej samorządowego prawa dotacyjnego .....	82
1.5.5. Koncepcja ogólnych i indywidualnych interpretacji dotacyjnych .....	87
1.6. Samorządowe prawo dotacyjne w świetle badań empirycznych .....	93
1.7. Wnioski .....	102
<b>Rozdział II. Odpowiedzialność, umowa i stosunek prawnodotacyjny jako podstawowe desygnaty samorządowego prawa dotacyjnego .....</b>	<b>106</b>
2.1. Odpowiedzialność prawnodotacyjna .....	106
2.1.1. Pojęcie odpowiedzialności prawnodotacyjnej i jej systematyzacja ...	106
2.1.2. Odpowiedzialność karna i karna skarbowa .....	118
2.1.3. Argumenty za zachowaniem odpowiedzialności karnej skarbowej .....	122
2.1.4. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ...	125

2.1.5. Odpowiedzialność systemowo-administracyjna .....	133
2.1.6. Zasada <i>ne bis in idem</i> .....	140
2.2. Charakter prawny umowy dotacyjnej .....	145
2.2.1. Geneza wprowadzenia umowy dotacyjnej do ustawodawstwa polskiego .....	145
2.2.2. Umowa dotacyjna jako umowa administracyjna .....	149
2.2.3. Definicja i podstawy prawne zawierania umowy dotacyjnej .....	157
2.2.4. Ramowy wzór umowy dotacyjnej .....	167
2.2.5. Dokonywanie zmian w umowie dotacyjnej .....	172
2.2.6. Właściwość sądowa w sprawach dotacyjnych .....	176
2.3. Samorządowy stosunek prawnodotacyjny .....	183
2.3.1. Poszukiwanie właściwych cech stosunku prawnodotacyjnego .....	183
2.3.2. Podmioty samorządowego stosunku prawnodotacyjnego .....	190
2.3.3. Uprawnienia i obowiązki stron stosunku prawnodotacyjnego .....	198
2.4. Podstawowe elementy samorządowego prawa dotacyjnego na tle badań empirycznych .....	206
2.5. Wnioski .....	209

<b>Rozdział III. Dotacje w systemie prawnym wydatków jednostek samorządu terytorialnego w świetle wybranych zagadnień definicyjnych i praktycznych ....</b>	<b>216</b>
3.1. Pozytywna i negatywna analiza legalnej definicji dotacji .....	216
3.1.1. Definicja dotacji jako podstawa zakazu dotowania .....	216
3.1.2. Wady legalnej definicji dotacji .....	221
3.1.3. Nowa definicja dotacji (z wykorzystaniem cech stałych podatku) ....	226
3.2. Prawne i pozaprawne klasyfikacje dotacji samorządowych .....	232
3.2.1. Podział na dotacje obligacyjne i fakultatywne .....	232
3.2.2. Podział na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych. Analiza art. 221 u.f.p. ....	244
3.2.3. Podział na dotacje podmiotowe, przedmiotowe i celowe .....	254
3.3. Dotacja jako finansowy instrument współpracy i pomocy między jednostkami samorządu terytorialnego .....	267
3.3.1. Uwagi wprowadzające .....	267
3.3.2. Porozumienie międzysamorządowe jako podstawa przekazywania dotacji .....	270
3.3.3. Pomoc finansowa innej jednostce samorządu terytorialnego. Dotacja pomocowa .....	277
3.4. Udzielanie dotacji w świetle budżetowej zasady roczności .....	281
3.4.1. Uwagi definicyjne .....	281
3.4.2. Dotacja na refundację wydatków a zasada roczności .....	285
3.4.3. Wieloletnie umowy dotacyjne a zasada roczności .....	293
3.4.4. Ujmowanie wydatków na dotacje w wykazie wydatków niewygasających .....	299

3.5. Wydatki dotacyjne w samorządowej procedurze budżetowej .....	305
3.5.1. Planowanie wydatków na dotacje w budżecie i uchwale budżetowej ...	305
3.5.2. Dokonywanie zmian w planie wydatków dotacyjnych .....	311
3.6. Praktyczne problemy samorządowego dotowania w świetle badań empirycznych .....	316
3.7. Wnioski .....	320

#### **Rozdział IV. Wydatki dotacyjne jednostek samorządu terytorialnego**

<b>– dane liczbowe oraz ujęcie porównawcze .....</b>	<b>328</b>
4.1. Samorządowe wydatki na dotacje w statystykach ogólnopolskich .....	328
4.2. Wydatki na dotacje a klasyfikacja budżetowa .....	330
4.3. Dotacje udzielane podmiotom sektora finansów publicznych jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego województwa podlaskiego .....	333
4.4. Dotacje udzielane podmiotom spoza sektora finansów publicznych jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego województwa podlaskiego .....	337
4.5. Struktura dotacji celowych udzielanych z budżetów samorządów lokalnych województwa podlaskiego .....	341
4.6. Struktura rodzajowa wydatków na dotacje udzielane z budżetu samorządu województwa podlaskiego .....	344
4.7. Samorządowe wydatki na dotacje w aspekcie porównawczym – zjawisko <i>guangos</i> i płatniczy model brytyjskiej samorządowości .....	347
4.8. Wnioski .....	351

#### **Rozdział V. Dotacyjne uchwały trybowe jako akty prawa miejscowego oraz przejaw władztwa dotacyjnego samorządu terytorialnego .....**

<b>.....</b>	<b>355</b>
5.1. Geneza ustrojowa dotacyjnych uchwał trybowych i pojęcie władztwa dotacyjnego samorządu terytorialnego .....	355
5.2. Rodzaje aktów dotacyjnych podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego .....	361
5.3. Zakres upoważnienia ustawowego do wydania dotacyjnej uchwały trybowej .....	371
5.4. Dotacyjne uchwały trybowe jako wykonawcze akty prawa miejscowego .....	378
5.4.1. Istota i definiowanie aktów prawa miejscowego .....	378
5.4.2. Wykonawczy charakter dotacyjnych uchwał trybowych .....	380
5.5. Zakres samodzielności legislacyjnej samorządu w dotacyjnych uchwałach trybowych .....	385
5.6. Samorządowe władztwo dotacyjne na tle badań empirycznych .....	392
5.7. Wnioski .....	396

<b>Wnioski i postulaty <i>de lege ferenda</i> .....</b>	<b>401</b>
---	------------

<b>Literatura .....</b>	<b>417</b>
-------------------------	------------

---

Inne źródła .....	431
Wykaz aktów prawnych .....	435
Wykaz orzecznictwa .....	441
Wykaz schematów, tabel i wykresów .....	449
Załączniki .....	451

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 r. poz. 2204 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2017 r. poz. 2226 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 665 ze zm.)
- klasyfikacja budżetowa – rozporządzenie Ministra Finansów z 2.03.2010 r. w sprawie szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
- pr. wod. z 2001 r. – ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), nie obowiązuje
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566)
- p.s.w. – ustawa z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.)
- p.z.p. – ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.)
- rozporządzenie o ZTP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)



- u.b.o.p.o.w. – ustawa z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 656 ze zm.)
- u.b.r.g. – ustawa z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. poz. 1241 ze zm.)
- u.d.j.s.t. – ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1453 ze zm.)
- u.d.l. – ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 160 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222 ze zm.)
- u.d.p.p. – ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r. poz. 450)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- u.f.p.1998 – ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. poz. 148 ze zm.), nie obowiązuje
- u.f.p.2005 – ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. poz. 2104 ze zm.), nie obowiązuje
- u.f.z.o. – ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203)
- u.o.a.n. – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523)
- u.o.d. – ustawa z 4.02.2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2018 r. poz. 603 ze zm.)
- u.o.g.r. – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161)
- u.o.n.d.f. – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 620 ze zm.)
- u.o.p.d.k. – ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 862 ze zm.)
- u.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.)
- ustawa o Policji – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 200 ze zm.)
- u.p.d.o.p. – ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2343 ze zm.)
- ustawa o SG – ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2365 ze zm.)
- ustawa o SN – ustawa z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.)

ustawa o SN z 2017 r.	– ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5); wchodzi w życie 3.04.2018 r.
u.p.s.	– ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.)
u.p.z.	– ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.)
u.r.o.d.	– ustawa z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2176)
u.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.)
u.s.	– ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2017 r. poz. 1463 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)
u.w.r.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.)
u.w.t.	– ustawa z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.)
u.z.s.	– ustawa z 13.06.2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 1828)

## Publikatory i czasopisma

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
Biul.SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
FK	– Finanse Komunalne
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PPod	– Przegląd Podatkowy
PBPiS	– Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu
PiF	– Przedsiębiorstwo i Finanse

PiP	– Państwo i Prawo
ST	– Samorząd Terytorialny
ZN	– Zeszyty Naukowe
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Pozostałe

CIS	– Centrum Integracji Społecznej
GKO	– Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
GOPR	– Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
KRRIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
MEN	– Minister Edukacji Narodowej
MGPiPS	– Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
MKiDN	– Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MF	– Minister Finansów
MR	– Minister Rozwoju
MS	– Minister Skarbu
MSW	– Minister Spraw Wewnętrznych
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
MPiPS	– Minister Pracy i Polityki Społecznej
MRiF	– Minister Rozwoju i Finansów
MRPiPS	– Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
NFRZK	– Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa
NGO	– organizacja pozarządowa (ang. <i>non-government organization</i> )
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
RKO	– regionalna komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy regionalnej izbie orzekającej
RM	– Rada Ministrów
SA	– sąd apelacyjny
SG	– Straż Graniczna
SIWZ	– specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SN	– Sąd Najwyższy
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SFP	– sektor finansów publicznych
SO	– sąd okręgowy
TOPR	– Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
TS	– Trybunał Sprawiedliwości

---

UE	- Unia Europejska
WOPR	- Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
WPF	- wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny
WTZ	- Warsztaty Terapii Zajęciowej



## WSTĘP

We współczesnym systemie finansów publicznych dotacje są instrumentem wydatkowym powszechnie wykorzystywanym przez władzę publiczną w celu finansowania lub współfinansowania określonych podmiotów lub zadań. Jako takie stały się narzędziem redystrybucji nie tylko środków budżetu Unii Europejskiej, ale również środków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z pewnością dotacyjna metoda redystrybuowania środków europejskich (oparta na programach i projektach) miała istotny wpływ na jej obecne rozpowszechnienie się w procesie wydatkowania publicznych środków krajowych, chociaż znamieny jest fakt, iż dotacja budżetowa stosowana była już w poprzednich epokach (w 1986 r. dotacje stanowiły 37,5% całości wydatków budżetu państwa)<sup>1</sup>. Wprawdzie dzisiejszy charakter polskich dotacji budżetowych uległ radykalnej przemianie podmiotowej, przedmiotowej i proceduralnej, podążającej w kierunku zleceniowo-nabywczym i cywilistycznym, jednak należy mieć na uwadze fakt, iż jest to narzędzie finansowe stosowane przez organy władzy i z tego też powodu z pewnością nigdy tej władczej cechy się nie wyzbędzie.

Pomimo występowania dotacji we wcześniejszych epokach, zauważalne jest, że w ostatnich latach w ustawach materialnych, a także w ustawach regulujących gospodarkę finansową państwa, samorządów terytorialnych i innych podmiotów sektora finansów publicznych systematycznie zaczęły się pojawiać, a następnie uszczegóławiać liczne przepisy dotyczące udzielania dotacji ze środków publicznych. Przyrost tych przepisów wydaje się następować w sposób niekontrolowany, co wynika głównie z faktu nieprzyjęcia przez ustawodawcę po pierwsze – określonej koncepcji pojęciowej i strukturalnej dotacji, po drugie – określonych standardów dotowania podmiotów zewnętrznych (nienależących do SFP) i podmiotów wewnętrznych (należących do SFP), a także po trzecie – z braku wyraźnego wyodrębnienia zasad dotowania z budżetu państwa od zasad dotowania z budżetów j.s.t. Wprawdzie obecna ustawa o finansach publicznych (w stosunku do poprzedniej) wprowadziła szereg nowych, pojedynczych regulacji definicyjnych i proceduralnych dotyczących dotacji udzielanych ze środków publicznych, to jednak przyrost takich regulacji w innych ustawach oraz fakt powszechnego stosowania dotacji również wewnątrz sektora finansów pub-

---

<sup>1</sup> E. Chojna-Duch, *Struktura dotacji budżetowej. Studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988, s. 8.

licznych spowodowały, iż system publicznego prawa dotacyjnego stał się systemem przepisów niespójnych, niejednoznacznych i rozproszonych. Jest to stan niewskazany i niesprzyjający bezpieczeństwu i transparentności wydatkowania środków publicznych. Jest to także stan, który w przypadku „rozważnych” samorządów istotnie ogranicza możliwość wykorzystywania dotacji w prowadzeniu polityki rozwoju lokalnego, zaś z drugiej strony – w przypadku samorządów przywiązujących mniejszą wagę do bezwzględnego stosowania zasady legalizmu – istotnie zwiększa lokalną swobodę wydatkową.

Ponadto zdywersyfikowany system samorządowego prawa dotacyjnego, nieposiadający swych generalnych standardów w zakresie relacji między dotującym a dotowanym (standardów stosunku dotacyjnego) zmniejsza poziom zaufania obywateli do państwa i jego prawa. Podobne niewłaściwe relacje zaobserwować można między państwem a samorządem, co do których doktryna zawsze postulowała „jak największą obiektywizację kryteriów ustalania i podziału dotacji i eliminowanie różnych mechanizmów uznaniowych”<sup>2</sup>. Obecne przepisy publicznego prawa dotacyjnego państwa i samorządu terytorialnego wyraźnie uwidaczniają problem nienadążania ustawodawcy za zwiększającym się komplikowaniem stosunków społecznych i gospodarczych, co prowadzi do atrofii sfery normatywnej tych przepisów<sup>3</sup>. W obszarze samorządowego dotowania (udzielania samorządowych dotacji) przykładem szczególnym w tym zakresie jest niezwykle rozbudowany i skomplikowany proces udzielania dotacji oświatowych<sup>4</sup>.

Wyjątkowe miejsce jednostek samorządu terytorialnego w systemie organów władzy publicznej (jako organów realizujących istotną część zadań publicznych) sprawia, iż obecnie zasadniczymi zagadnieniami finansów samorządowych (niemającymi jak dotychczas tak problematycznego wymiaru) stają się relacje dotacyjne między państwem a samorządem oraz granice swobody dotacyjnej organów j.s.t., których nieobecność można uznać za pierwotną przyczynę zakłócania stosunku prawnego między j.s.t. a beneficjentami dotacji. W doktrynie podkreśla się, że „jakość stanowionego w naszym kraju prawa pogarsza się z roku na rok”<sup>5</sup>, natomiast „zły poziom legislacyjny” prawa finansowego stanowi istotną barierę prawną w dziele naprawy finansów publicznych<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 8.

<sup>3</sup> O coraz większej technicyzacji życia codziennego, komplikowaniu się stosunków społecznych i powszechnej atrofii sfery normatywnej zob. szerzej M. Dziurnikowska-Stefańska, J. Winczorek, *Miejsce nauk prawno-humanistycznych w kształceniu prawników w opinii środowiska* [w:] *Humanizacja zawodów prawniczych a nauczanie akademickie*, red. A. Turska, Warszawa 2002, s. 107–139.

<sup>4</sup> Pojęcie dotacji oświatowych w praktyce samorządowej, a także w literaturze odnoszone jest do dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. publicznym i niepublicznym jednostkom systemu oświaty (przedszkolom, szkołom, placówkom) do 1.01.2018 r. na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty (art. 80 i 90), obecnie zaś na podstawie przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (art. 15–39). W dalszej części rozprawy dotacje te będą określane jako „dotacje oświatowe”.

<sup>5</sup> J. Glumińska-Pawlic, „Złe prawo” barierą naprawy finansów samorządowych [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2007, s. 209.

<sup>6</sup> C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 94.

Wskazuje się także, iż istotnym wyzwaniem dla nauki finansów publicznych jest „stworzenie modelu stosunków prawnotracyjnych i określenie jego niezbywalnych cech. W dobie, gdy powszechne staje się finansowanie w trybie dotacyjnym różnego rodzaju zadań publicznych (w tym także ze środków unijnych), badania nad relacjami między udzielającym a przyjmującym dotacje mają priorytetowy charakter”<sup>7</sup>.

Samorządowe dotowanie (udzielanie dotacji z budżetów j.s.t.) stało się w Polsce zjawiskiem znamionym i systematycznie wzrastającym. Bezsprzecznie obok dotacji z funduszy europejskich to właśnie prawo pożytku publicznego i rozwój organizacji pozarządowych zapoczątkowały ekspansję metody dotacyjnej w systemie państwowego i samorządowego wydatkowania. Pomimo jednak stworzenia dobrego wzorca procedury udzielania dotacji na zadania zlecane podmiotom niepublicznym, ustalonego w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rozwój powyższy doprowadził do ustanowienia przez ustawodawcę różnych mechanizmów i tytułów dotowania w zależności od rodzaju zadań publicznych. O ile różnorodność kwestii materialnych, czyli tzw. materialnego instrumentarium dotacji (tj. kategorii beneficjentów dotacji, określenia dotowanych zadań i celów, mierników wysokości dotacji, rodzajów wydatków finansowanych z dotacji) oraz różnorodność niektórych kwestii proceduralnych (tj. formy prawnej udzielenia dotacji) można by uznać za dopuszczalne, to już różnorodność podstawowych gwarancji i obowiązków stron stosunku dotacyjnego i jego charakteru jest trudna do zaakceptowania i jako taka nie służy bezpieczeństwu wydatkowania środków publicznych i pewności działania zarówno dotujących, jak beneficjentów dotacji.

Utrzymywanie powyższego stanu prawnego nie jest wskazane ze względu na istotną rolę dotacji budżetowych. Po podatkach to właśnie udzielane ze środków publicznych dotacje są instrumentem budżetowym posiadającym zdolność bezpośredniego kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego oraz działań podmiotów z otoczenia organów władzy publicznej. Taką też rolę odgrywają dotacje udzielane z budżetów j.s.t., wśród których wprawdzie dominującą rolę pełnią dotacje podmiotowe udzielane publicznym i niepublicznym jednostkom systemu oświaty oraz samorządowym instytucjom kultury, ale prawie połowę stanowią dotacje celowe zlecające realizację zadań publicznych innym podmiotom (organizacjom pozarządowym, klubom sportowym, podmiotom leczniczym, warsztatom terapii zajęciowej, niepublicznym jednostkom pomocy społecznej, właścicielom zabytków). Ponadto metoda dotacyjna stała się podstawą współpracy i wzajemnej pomocy udzielanej między j.s.t. i można nawet wygłosić tezę, że bez sprawnego instrumentu tzw. dotacji międzysamorządowej powyższa współpraca w zakresie realizacji zadań lokalnych nie przybrałaby tak dynamicznego tempa.

---

<sup>7</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 49.



Należy przyznać, iż zjawisko samorządowego dotowania przyjętego w Polsce, jako zjawisko niezwykle oryginalne w sferze europejskiej samorządowości, można by uznać za łączące *imperium* i *dominium* swoiste rozwiązanie pośrednie, które – pod warunkiem prawidłowego usystematyzowania – mogłoby się stać polską metodą samorządowej współpracy z podmiotami publicznymi i niepublicznymi. Bezsprzecznie dotacje udzielane z budżetów j.s.t. podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych są wyrazem niejako kolejnego stadium decentralizacji finansów publicznych, która jest jednym z filarów każdego demokratycznego państwa. Ponadto w ośmiu obszarach „zadaniowych” samorządowe dotowanie odbywa się także na podstawie podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t. tzw. dotacyjnych uchwał trybowych (będących aktami prawa miejscowego)<sup>8</sup>, które w istocie odzwierciedlają także decentralizację władzy legislacyjnej. Decentralizacja ta doprowadziła jednak do różnorodności powyższych uchwał trybowych, co stało się nie do zaakceptowania, szczególnie w przypadku uchwał regulujących tryb udzielania dotacji oświatowych. To zróżnicowanie treści uchwał trybowych w sprawach dotacyjnych wywołuje z jednej strony przeświadczenie o zaistnieniu pozytywnego zjawiska zwiększania się samodzielności i autonomii legislacyjnej polskich samorządów, lecz z drugiej strony powoduje też konieczność zadania pytania, czy w kraju unitarnym, jakim jest Polska, podobne zróżnicowanie aktów prawa miejscowego w sprawach dotacyjnych jest dopuszczalne, w tym w szczególności w odniesieniu do obligatoryjnych zadań własnych j.s.t., takich jak oświata i wychowanie?

Pomimo nadzoru regionalnych izb obrachunkowych czuwających nad legalnością powyższych aktów oraz kontroli sądów administracyjnych w tym zakresie, zróżnicowanie miejscowego prawa dotacyjnego postępuje, a także obniża się jego jakość legislacyjna. Poniekąd wynika to z niejednokrotnie bardzo ogólnie sformułowanych upoważnień ustawowych (delegacji) do wydania tych aktów, co prowadzi do braku odpowiedniego i skutecznego wzorca nadzoru i kontroli w tym zakresie.

Formułowaniu w niniejszej rozprawie postulatów i wniosków wobec systemu samorządowego dotowania stale towarzyszył więc podjęty już przez doktrynę prawa administracyjnego i prawa finansowego dylemat granic samodzielności wydatkowej i legislacyjnej j.s.t. Analiza samorządowego prawa dotacyjnego wydaje się być najlepszym wyznacznikiem w rozstrzyganiu tego dylematu, przy czym charakter tego prawa powoduje, iż analizy tej nie można ograniczyć wyłącznie do „wewnętrznych” spraw gospodarki budżetowej j.s.t., lecz uwzględnić należy również sferę relacji między dotującym a dotowanym. Oznacza to więc przede wszystkim badania nad charakterem stosunku prawnotacyjnego, odpowiedzialności prawnotacyjnej i coraz powszechniej stosowanej umowy o dotację.

---

<sup>8</sup> Zwroty „dotacyjne uchwały trybowe” i „uchwały trybowe” stosowane są w dalszej części niniejszej monografii w odniesieniu do uchwał organów stanowiących j.s.t. (rad gmin/powiatów i sejmików wojewódzkich) podejmowanych na podstawie upoważnienia ustawowego, które regulują miejscowy (lokalny i regionalny) tryb udzielania dotacji z budżetu j.s.t.

Właśnie ze względu na wyżej wskazany wielowymiarowy charakter tego dotowania, normy i procedury dotacyjne powinny ulec standaryzacji, stać się bardziej przejrzyste i skuteczne. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że konieczność usystematyzowania stosunków dotacyjnych na szczeblu samorządowym leży w interesie nie tylko beneficjentów dotacji, ale także w interesie samych samorządów. Pomimo dość silnej pozycji samorządu terytorialnego w Polsce, występujące obecnie liczne wątpliwości dotyczące lokalnego dotowania, coraz częściej rozstrzygane przez organy wymiaru sprawiedliwości, mogą bowiem wywołać dyskusję o zdolności kompetencyjnej polskich samorządów w zakresie udzielania dotacji (w szczególności oświatowych) i tym samym – być może – konieczności profesjonalizacji (agencjonalizacji) tej sfery dokonanej odgórnie przez władzę centralną, tak jak to się stało w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX w. Będąc zwolennikiem kontynuowania polskiego modelu samorządowości, nie zaś naśladowania np. brytyjskiego modelu *quangos*, w niniejszej rozprawie podejmuję próbę oceny obecnie obserwowanego systemu lokalnego dotowania, jego usystematyzowania oraz sformułowania wobec niego wniosków *de lege ferenda*.

Wspomniana wyżej postępująca rozbudowa i komplikacja systemu dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. spowodowała pojawienie się na rynku wydawniczym szeregu publikacji książkowych omawiających poszczególne rodzaje tych dotacji. Doceniając fakt ich wydania, należy jednak wskazać, iż mają one przede wszystkim wartość szkoleniowo-instruktażową oraz zawierają niewiele wniosków o charakterze dogmatycznym, prakseologicznym i systemowym. Uwzględniając powyższe, opracowanie niniejszej publikacji było jak najbardziej wskazane i uzasadnione. Uzupełniająco należy wspomnieć, iż w doktrynie prawnofinansowej istnieje wypracowana już teoria dotacji budżetowej<sup>9</sup> i teoria wydatków publicznych na rzecz osób trzecich<sup>10</sup>. Pomimo iż analizy tych teorii odnoszą się głównie do sfery dotacji udzielanych z budżetu państwa, monografie je opisujące okazały się niezwykle przydatne w wykreowaniu teorii dotacji samorządowej przedstawionej w niniejszej rozprawie. Zaskakujący był fakt odnalezienia w tych monografiach potwierdzenia spostrzeżenia, iż dotacja wykazuje swoiste (odwrotne) podobieństwo do podatku. W świetle rozbudowy przepisów obecnej ustawy o finansach publicznych dotyczących zwrotów dotacji, a także wprowadzenia w niej nowej konstrukcji niepodatkowych należności budżetowych, do których te zwroty zostały zaliczone, poglądy autorek cytowanych monografii o pośrednim podobieństwie dotacji do podatku okazały się ponadczasowe.

**Obszar badawczy** pracy obejmuje dotacje celowe, podmiotowe i przedmiotowe udzielane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których źródłem finansowania są przede wszystkim dochody własne samorządów oraz część oświatowa subwencji ogólnej (w przypadku tzw. dotacji oświatowych). Systemowy charakter

<sup>9</sup> E. Chojna-Duch, *Struktura...*, s. 15–59.

<sup>10</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 41–97.

niniejszej publikacji powoduje, iż przeprowadzona w niej analiza prawnofinansowa w niektórych jej fragmentach odwołuje się np. do sfery stosunków dotacyjnych między państwem a samorządem terytorialnym (czyli dotacji otrzymywanych przez j.s.t. z budżetu państwa), a także do teorii poszczególnych instytucji prawnych (odpowiedzialności prawnej, stosunku prawnego, umowy). Nieuniknione było również rozpatrzenie skali dotacji udzielanych w ramach projektów i programów finansowanych z udziałem środków UE, gdyż te są istotną częścią aktywności dotacyjnej samorządu województwa.

**Podstawowy problem badawczy**, jaki należy sformułować w odniesieniu do wskazanej tematyki rozważań, można sprowadzić do następujących pytań: w jakim zakresie aktualny system ustawowych i miejscowych przepisów dotacyjnych stosowanych i stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego (ukształtowany jako tzw. samorządowe prawo dotacyjne) jest konstrukcyjnie spójny i poprawny oraz jakie działania mogą przyczynić się do poprawy stanu prawnego w tym obszarze.

U podstaw wyżej sformułowanego problemu badawczego, a także postawionej w dalszej kolejności hipotezy badawczej legły następujące **założenia (stwierdzenia)**:

Ewolucja przepisów ustawowych i miejscowych w zakresie udzielania dotacji z budżetów polskich j.s.t. wykazała wyodrębnianie się nowej gałęzi prawa finansowego – samorządowego prawa dotacyjnego, jednakże obowiązujący w tym zakresie aktualny system przepisów ustawowych ujawnia zbyt wiele luk i wątpliwości interpretacyjnych, przez co dezorganizuje system dotowania samorządowego, kreuje zbyt szeroką swobodę dotacyjną organów j.s.t., a także negatywnie wpływa na jakość miejscowego prawa dotacyjnego. Samorządowe prawo dotacyjne jest prawem rozdrobnionym, nieposiadającym generalnych zasad, przez co nie zapewnia odpowiedniej ochrony publicznym zasobom finansowym przed ich dowolnym wydatkowaniem oraz negatywnie wpływa na współpracę samorządów terytorialnych z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, a także z podmiotami należącymi tego sektora, w tym na tzw. współpracę międzysamorządową.

W celu rozwiązania powyższego problemu badawczego oraz zweryfikowania wyżej sformułowanych stwierdzeń przyjęto następującą **hipotezę**, która z definicji jest domysłem naukowym i przypuszczalną odpowiedzią na postawiony problem badawczy: wprowadzenie ustawowych zasad ogólnych udzielania dotacji z budżetów j.s.t. (ujętych w odrębnym rozdziale ustawy o finansach publicznych lub w odrębnej ustawie o charakterze ordynacji dotacyjnej) pozwoli na stworzenie spójnego systemu samorządowego prawa dotacyjnego oraz na określenie granic samorządowej samodzielności wydatkowej w tym zakresie.

Zarówno konstrukcja pracy, jak i zastosowana metodologia badań są konsekwencją wyrażonego wyżej problemu badawczego oraz przyjętej hipotezy badawczej. W celu wykreowania zasad ogólnych samorządowego prawa dotacyjnego (zapropionowania

wniosków *de lege ferenda*) należało dokonać analizy teoretycznoprawnej, praktycznej oraz empirycznej podstawowych konstrukcji i instrumentów tego prawa. Zostały one zbadane w kolejnych rozdziałach pracy w świetle dogmatyki prawa, praktyki stosowania poszczególnych regulacji z wykorzystaniem orzecznictwa oraz badań empirycznych i liczbowych.

W przeprowadzonych analizach i badaniach obok metody formalno-dogmatycznej zastosowano przede wszystkim metodę indukcyjną. W świetle wielości przepisów dotacyjnych oraz ogromnego orzecznictwa nadzorczego i sądowego w sprawach dotacyjnych zastosowanie w pracy rozumowania indukcyjnego było nieuniknione. Treści aktów normatywnych regulujących sferę samorządowego dotowania zanalizowane zostały w niniejszej pracy również w kontekście całego systemu prawnego samorządu terytorialnego, w tym jego podstaw ustrojowych (np. jego zadań własnych obligatoryjnych i fakultatywnych), a także w odniesieniu do rozwiązań zagranicznych, w tym głównie na przykładzie systemu obowiązującego w Wielkiej Brytanii. W systemie samorządu terytorialnego Zjednoczonego Królestwa dotacje (*grants*) stosowane są przede wszystkim w odniesieniu do transferów z budżetu państwa na rzecz budżetów lokalnych i nie występuje tam adekwatne do polskiego zjawisko samorządowego dotowania. Pomimo znacznego instytucjonalnego rozproszenia realizacji zadań lokalnych, określanych jako sieć *local quangos*, brytyjskie samorzady stosują w tym celu głównie cywilistyczną metodę dokonywania wydatków (*payments for services and agencies*), nie zaś dotacje. Dlatego też system wydatków samorządów terytorialnych w Wielkiej Brytanii okazał się interesującym obszarem porównawczym dla systemu dotacji udzielanych przez samorzady terytorialne w Polsce.

Nieuniknione było również rozpatrywanie samorządowego prawa dotacyjnego w kategoriach aksjologicznych, czyli odniesienia go do podstawowych wartości samorządu terytorialnego i teorii finansów publicznych. Niektóre aspekty obranej tematyki badawczej wymagały odwoływania się do relacji dotacyjnych między państwem a j.s.t., a także do kwestii opodatkowania dotacji, która posiada już swą literaturę oraz jest niejako odrębnym zagadnieniem prawa podatkowego<sup>11</sup>. Ponadto w celu uzyskania potwierdzenia lub zaprzeczenia przyjętej hipotezy badawczej analizę należało poszerzyć o badania empiryczne, które polegały na przeprowadzeniu badań sondażowych wśród skarbników jednostek samorządu terytorialnego województwa podlaskiego (jako osób uczestniczących w stosowaniu i stanowieniu samorządowego prawa dotacyjnego). Badania ankietowe osobiście przeprowadzone przez autorkę wśród skarbników j.s.t. województwa podlaskiego podczas szkolenia na temat uchwał w sprawie trybu udzielania dotacji oświatowych ukazały niezwykle cenny obraz postrzegania i oceny regulacji samorządowego prawa dotacyjnego przez skarbników podlaskich gmin, powiatów i miast na prawach powiatu. Wyniki powyższego badania

<sup>11</sup> Zob. P. Małecki, *Dotacje w prawie podatkowym. Dokumentacja i rozliczanie*, Warszawa 2011. Kwestie opodatkowania dotacji zostały poruszone w niniejszej pracy w podrozdziałach 3.1.2 i 3.2.1.

ankietowego, które zaprzeczały lub potwierdzały wnioski z przeprowadzonej analizy teoretycznoprawnej, przyczyniły się do sformułowania właściwych i pożądaných wniosków *de lege ferenda*. Przybrały one kształt propozycji nowych przepisów ustawy o finansach publicznych ujętych w jej odrębnym rozdziale.

Bezpośrednim wyrazem stosowania (praktykowania) samorządowego prawa dotacyjnego są wielkości kwotowe dotacji udzielanych z budżetów j.s.t. wszystkich stopni, stąd też w pracy uzasadnione było wykorzystanie metody statystyczno-liczbowej. Badania liczbowe i kwotowe przeprowadzone w zakresie wydatków dotacyjnych podlaskich gmin, powiatów i miast na prawach powiatu oraz samorządu województwa podlaskiego wykonanych w latach 2015–2016 pozwoliły na zbadanie realnej struktury samorządowego dotowania. Badania te mają charakter unikalny, gdyż oficjalna sprawozdawczość ogólnokrajowa z wykonania wydatków budżetów j.s.t. takiej struktury nie prezentuje. Ponadto uwzględniając fakt, iż istotną częścią samorządowego prawa dotacyjnego są akty prawa miejscowego, którymi w badanym obszarze są tzw. dotacyjne uchwały trybowe, należało także przeprowadzić analizę tych aktów w świetle teorii prawa miejscowego, orzecznictwa kolegiów regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych oraz w świetle wspomnianych wyżej badań ankietowych.

Pragmatyczne i prakseologiczne podejście do badań naukowych nakazywało nadać sformułowanym w pracy wnioskowi i postulatowi *de lege ferenda* konstrukcję propozycji w zakresie nowych przepisów ustanawiających zasady ogólne samorządowego prawa dotacyjnego, które w założeniu mają przyczynić się do rozwiązania problemu niespójności i niepoprawności obecnie obowiązujących przepisów tego prawa. Stan prawny przepisów przywoływanych w pracy datowany jest na 1.01.2018 r.

## Rozdział I

# TEORETYCZNOPRAWNE DETERMINANTY WYODRĘBNIENIA PRAWA DOTACYJNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z PRAWA FINANSOWEGO

### 1.1. Historyczna i etymologiczna geneza dotacji samorządowej

Ewolucja terminologii stosowanej do oznaczania transferów dotacyjno-subwencyjnych jest istotnym zagadnieniem w świetle współczesnej różnorodności przepisów regulujących udzielanie dotacji ze środków publicznych. Wprawdzie obszar badawczy niniejszej pracy odnosi się do dotacji stanowiących wydatki jednostek samorządów terytorialnych, to jednak w niektórych miejscach czynione będą odwołania do dotacji stanowiących ich dochody w celu pełniejszego zbadania obranego obszaru. Już na tym etapie należy zauważyć, iż w okresie Polski międzywojennej wpływy dotacyjno-subwencyjne przekazywane z budżetu państwa samorządom lokalnym stanowiły niewielką część ich dochodów (2–9%), co wynikało z ograniczonych zdolności finansowych budżetu państwa oraz z tendencji utrzymywania finansów komunalnych w zależności od państwa przez pewne niedofinansowanie. Tak niski wskaźnik udziału dotacji w dochodach ogółem przedwojennych samorządów jest dość znamieny w porównaniu z analogicznym współczesnym wskaźnikiem, który wynosi ok. 25% ogółu dochodów budżetowych j.s.t.<sup>1</sup> Oryginalny był również fakt, że w tamtym okresie, inaczej niż obecnie, „dotacje nie miały ustalonego przeznaczenia szczegółowego i nie pozostawały w bezpośrednim związku z określonymi, zamierzonymi wydatkami. Natomiast subwencje traktowano jako dochody celowe, przeznaczone na określone wydatki”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Udział wszystkich transferów subwencyjno-dotacyjnych (subwencji ogólnej i dotacji) przekazywanych z budżetu państwa do budżetów j.s.t. w dochodach budżetowych ogółem j.s.t. wynosi natomiast 50%. Zob. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 144, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl) (dostęp: 20.01.2018 r.).

<sup>2</sup> R. Ciałkowski, *Gospodarka budżetowa organów lokalnych w Polsce (1918–1990)*, Katowice 1991, s. 23–24.

Dotowanie czy subwencjonowanie budżetów samorządowych miało charakter sporadyczny i odgrywało rolę doraźnego instrumentu wpływania na gospodarkę lokalną. Niewielkie rozmiary tych wpływów w budżetach samorządów przedwojennych spowodowały, iż w statystykach budżetowych były one nawet wykazywane jako „zapomogi państwowe”<sup>3</sup>. Termin „zapomoga” (lub „zasilek”) stosowano również po stronie wydatkowej budżetów lokalnych dla oznaczenia wydatków kierowanych do podmiotów lub instytucji zewnętrznych, a także dla oznaczenia wydatków wyrównawczych kierowanych do innych samorządów wymagających dofinansowania (najczęściej gmin wiejskich).

Tak jak po stronie dochodowej dochody dotacyjne samorządów posiadały niewielkie znaczenie, tak również po stronie wydatkowej – **wydatki zapomogowo-zasiłkowe** stanowiły niewielki odsetek ogółu wydatków samorządowych. Wydatki te w budżetach samorządów lokalnych były wykazywane jako np.: zapomoga dla straży ogniowej, zasiłki dla instytucji społecznych (straż ogniowa, flota polska i in.), zasiłki dla instytucji oświatowych (prywatna szkoła zawodowa, kursy rolnicze), wpłaty na utrzymanie policji państwowej<sup>4</sup>.

Należy tu jednak wspomnieć, iż tryb dokonywania wydatków przez samorządy w dwudziestoleciu międzywojennym nie posiadał swego jednolitego uregulowania ustawowego. Ustawa z 1923 r. o finansach komunalnych<sup>5</sup>, będąca podstawowym aktem regulującym gospodarkę finansową samorządu, w istocie była ustawą o dochodach ówczesnych j.s.t., które w przeważającej części zostały oparte na zasadzie funduszowania, czyli powiązania określonych wpływów (dopłat, opłat, podatków celowych) z ustalonym kierunkiem wydatków, co stanowiło swoistą metodę ograniczania samodzielności związków komunalnych. Charakterystyczne było również, podobne do współczesnego, zjawisko nierespektowania zasady adekwatności (uregulowanej wówczas w art. 69 ustawy z 1923 r.), czyli niedostosowania wysokości dochodów samorządów do kosztów realizowanych zadań. Wydatki samorządu terytorialnego odzwierciedlały zakres jego zadań, ten zaś nie był uregulowany w sposób jednolity, lecz wywodził się z wielu przepisów szczegółowych, nakładających na związki komunalne liczne obowiązki ustawowe w rozmaitych dziedzinach działalności publicznej. Podstawową metodą finansowania zadań było budżetowanie

<sup>3</sup> Na podobieństwo dotacji do zasiłku, zapomogi lub stypendium wskazywała w 1990 r. T. Dębowska-Romanowska, stwierdzając, że „konstrukcyjnie dotacje na rzecz osób prawnych lub innych jednostek organizacyjnych nie różnią się od pomocy i zasiłków na rzecz osób fizycznych”, T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia...*, s. 46.

<sup>4</sup> Zob. szerzej J. Horoszewski, *Skarbowość samorządu terytorjalnego w Małopolsce. Uwagi prawnicze* [w:] *O skarbowości związków komunalnych. Stan obecny i program doraźnej reformy*, red. B. Markowski, tab. I i II, Warszawa 1923, s. 158–161; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorjalnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971, s. 61–73; A. Bogusławski, *Oświata i kultura w wydatkach samorządów powiatowych*, „Samorząd” 1931/42, s. 687.

<sup>5</sup> Ustawa z 11.08.1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U. z 1936 r. poz. 454).

brutto przy zastosowaniu formy odpowiadającej dzisiejszemu pojęciu jednostki budżetowej<sup>6</sup>.

W odniesieniu do wydatków dotacyjno-subwencyjnych j.s.t. w ustawie z 1923 r. umieszczono jedynie przepis art. 34 w brzmieniu: „Powiatowe związki komunalne powinny ze swych dochodów udzielać zapomóg tym gminom wiejskim, których dochody, mimo wyzyskania wszystkich źródeł dochodowych, są tak szczupłe, że nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących”. Niewątpliwie przepis ten jest odpowiednikiem dzisiejszych regulacji art. 47 u.d.j.s.t. i art. 220 u.f.p., przy czym intrygująca jest okoliczność, iż obecnie najczęściej to samorządy gmin udzielają pomocy (dotacji celowych) samorządom powiatowym, podczas gdy w II RP kierunek pomagania międzysamorządowego był odwrotny. W związku ze wspomnianą wyżej przedwojenną ustawową zasadą udzielania zapomóg przez powiaty gminom wiejskim przepisy wykonawcze dotyczące zasad ustalania budżetów<sup>7</sup> nakazywały nawet powiatowym związkom komunalnym zamieszczać w swych budżetach osobny dział „XIIa – Świadczenia na rzecz innych związków komunalnych”<sup>8</sup>. W porównaniu do współczesnych dotacji międzysamorządowych w okresie II RP stosowano więc w tym zakresie zupełnie inne konstrukcje prawne – konstrukcje zapomóg lub świadczeń, podkreślając pomocowy charakter tych wydatków.

Analiza innych przedwojennych aktów wykonawczych regulujących gospodarkę budżetową samorządów terytorialnych (zwanych wówczas związkami komunalnymi) wskazuje, iż termin „dotacja” stosowany był przede wszystkim po stronie dochodowej ich budżetów w odniesieniu do dotacji otrzymywanych z budżetu państwa. Wśród dochodów zwyczajnych budżetu administracyjnego związku komunalnego wyróżniano bowiem m.in.: „dotacje i należności przypadające od Państwa lub innych związków samorządowych na podstawie tytułów publicznoprawnych”<sup>9</sup>. Natomiast wśród wydatków budżetu związku komunalnego w ogóle nie wymieniano dotacji lub też wydatków na dotacje, stosując w tym zakresie inne określenia, takie jak np.: „wydatki na dopłaty do utrzymania szpitali”, „wydatki na dopłaty do utrzymania zakładów opieki nad dziećmi”, „wydatki na popieranie wytwórczości rolniczej”, „zasiłki (subwencje) dla organizacji rolniczych” czy też „wydatki na subwencje dla stowarzyszeń, związków i instytucyj o celach opieki społecznej nad

<sup>6</sup> R. Ciałkowski, *Gospodarka...*, s. 27.

<sup>7</sup> O strukturze budżetu komunalnego w II RP zob. szerzej A. Borodo, *Formy, źródła i granice wydatków inwestycyjnych budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe – realia i perspektywy zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu*, red. L. Etel, M. Tyniewicki, Białystok 2012, s. 49–51.

<sup>8</sup> § 13 rozporządzenia MSW z 6.12.1932 r. wydanego w porozumieniu z MS o sporządzaniu i ustalaniu budżetu związków komunalnych (Dz.U. z 1933 r. poz. 71), powoływanego dalej jako rozporządzenie MSW z 1932 r.

<sup>9</sup> § 4 lit. e rozporządzenia Prezydenta RP z 17.06.1924 r. o obowiązku i sposobie pokrywania wydatków przez związki komunalne (Dz.U. poz. 522).



**Anna Ostrowska** – doktor nauk prawnych; adiunkt w Państwowej Wyższej Szkole Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży; członek Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku; specjalizuje się w prawie finansowym samorządu terytorialnego; autorka i współautorka ponad 80 publikacji naukowych, w tym komentarza do ustawy o finansach publicznych.

Celem opracowania jest sformułowanie generalnych standardów samorządowego dotowania, które miałyby zastosowanie do wszystkich dotacji udzielanych z budżetów gmin, powiatów i województw, w tym m.in. dotacji:

- dla publicznych i niepublicznych szkół, placówek oświatowych i przedszkoli,
- dla organizacji pozarządowych,
- dla klubów sportowych,
- na prace przy zabytkach,
- na zadania z zakresu ochrony środowiska,
- dla Ochotniczych Straży Pożarnych,
- dla samorządowych instytucji kultury i zakładów budżetowych.

Publikacja uwzględnia najnowsze zmiany dotyczące udzielania dotacji oświatowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzone ustawą z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe oraz ustawą z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Książka przeznaczona jest nie tylko dla pracowników administracji rządowej i samorządowej, ale również dla adwokatów, radców prawnych, sędziów, głównych księgowych jednostek samorządu terytorialnego oraz pracowników naukowych.

„(...) W opracowaniu dokonano kompleksowej oraz systemowej analizy samorządowego prawa dotacyjnego, tj. szeregu rozproszonych regulacji prawnych dotyczących dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w formie dotacji oraz związanych z tym istotnych kwestii, takich jak np. elementy stosunku prawnodotacyjnego, odpowiedzialności prawnodotacyjnej, czy właściwości sądowej w sprawach dotacji. Książka mając wszelkie cechy dysertacji naukowej ukazuje również istotny wymiar praktyczny. Jest swoistym przewodnikiem po systemie samorządowego prawa dotacyjnego”.

*Prof. zw. dr hab. Joanna Salachna*



9788381245074 W01P01

ISSN 1897-4392  
ISBN 978-83-8124-507-4



9 788381 245074

**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL