

DOTACJE I SUBWENCJE W SYSTEMIE FINANSOWYM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

redakcja naukowa

prof. dr hab. Andrzej Borodo



wydawca

© Copyright by

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa · Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności

„DOM ORGANIZATORA”

87-100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8 / Al. 500-lecia 31

tel. (+ 48 56) 62-23-807, 62-22-898, 62-23-342

fax (+ 48 56) 62-23-123

<http://www.tnoik.torun.pl/>, e-mail tnoik@tnoik.torun.pl



Wydawnictwo
„Dom Organizatora”
jest członkiem
Polskiej Izby Książki

Recenzent

Dr hab. Krystyna Sawicka, prof. UWŕ

Wydanie książki dofinansowano ze środków
Samorządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego

ISBN 9 78-83-7285-717-0

Printed in Poland

Toruń

Wydanie I

Druk ukończono w 2013 r.

przygotowanie do druku

Projekt okładki

Piotr Kabaciński

grafika © Wrangler · fotolia.com

Opracowanie techniczne

Piotr Kabaciński

Studio KROPKA dtp

602 303 814

e-mail: biuro@swk.com.pl

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej książki nie może być powielana ani rozpowszechniana za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniego wyrażenia zgody przez wydawcę i autora

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów.....	9
Noty o autorach.....	13
Wstęp.....	17

Część I

SUBWENCJE I DOTACJE Z BUDŻETU PAŃSTWA DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Andrzej Borodo

Subwencje ogólne i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i roszczenia.....	21
---	----

Małgorzata Ofiarska, Zbigniew Ofiarski

Udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samo- rządu terytorialnego – zagadnienia administracyjnoprawne i finanso- woprawne	41
--	----

Joanna Śmiechowicz

Nieadekwatność wielkości i rodzajów transferów z budżetu państwa do wzrastającego zakresu zadań samorządowych	71
--	----

Wojciech Gonet	
Dotacje i subwencje jako pomoc finansowa dla jednostek samorządu terytorialnego dotkniętych stanem klęski żywiołowej	89
Jacek Wantoch-Rekowski	
Dotacje celowe z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie świadczeń rodzinnych.....	101
Przemysław Pest	
Parytet subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego	115

Część II

DOTACJE UDZIELANE PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Joanna M. Salachna	
Dotacje udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 220 i 221 ustawy o finansach publicznych – problemy na tle interpretacji kompetencji ustawowych	135
Marcin Tyniewicki	
Kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustanawiania i udzielania dotacji celowych.....	149
Wojciech Bożek, Ewa Kowalewska, Paweł Mańczyk	
Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekazania lub udzielenia dotacji w związku z niedochowaniem zasad lub trybu ich przekazywania względnie udzielania	165
Anna Ostrowska	
Udzielanie dotacji niepublicznym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?.....	185
Małgorzata Cilak	
Podstawy prawne dotowania spółek samorządowych	201

Krzysztof Czarnecki	
Dotacje dla samorządowych instytucji kultury i dotacje celowe z budżetu państwa na działania w dziedzinie kultury prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego	217
Małgorzata Szalewska	
Zwrot dotacji przez przedszkola niepubliczne.....	237
Paulina Pieprzyk	
Charakter prawny dotacji udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego samodzielny publicznym zakładom opieki zdrowotnej.....	257
Paweł Adamczyk	
Dotacje z budżetu województwa na finansowanie regionalnych przewozów pasażerskich – problematyka prawna	277

Część III

DOTACJE W PRAKTYCE – WYBRANE ZAGADNIENIA

Daniel Jurewicz	
Nadzór Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy nad uchwałami w sprawie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych	291
Magdalena Flisykowska-Kacprowicz	
Dotacje z budżetu samorządu dla organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego w praktyce Miasta Torunia...	301
Piotr Tomaszewski	
Dotacje celowe z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w praktyce Miasta Bydgoszczy.....	313

Joanna M. Salachna
Uniwersytet w Białymstoku

**DOTACJE UDZIELANE Z BUDŻETU
JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
NA PODSTAWIE ART. 220 I 221 USTAWY
O FINANSACH PUBLICZNYCH
– PROBLEMY NA TLE INTERPRETACJI
KOMPETENCJI USTAWOWYCH**

1. Dotacje na pomoc finansową

Możliwość przyznawania pomocy, w tym pomocy finansowej przez j.s.t. innym samorządom terytorialnym przewidziana jest w ustawach ustrojowych (art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym¹,

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594), dalej: u.s.g.

art. 7a ustawy o samorządzie powiatowym² i art. 8a ustawy o samorządzie województwa³) oraz samej ustawie o finansach publicznych⁴ (art. 220). Z kolei w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵ mowa jest o możliwości dotowania innych j.s.t. na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań (art. 47 u.d.j.s.t.), co także trzeba uznać za uprawnienie do udzielania pomocy finansowej.

W tym miejscu wypada powołać incydentalnie występujące w literaturze przedmiotu poglądy, zgodnie z którymi udzielanie pomocy dla innej j.s.t. w świetle ustaw ustrojowych należy uznać za wyjątek od reguły, według której każda j.s.t. sama realizuje powierzone jej zadania (i ponosi za to odpowiedzialność). A zatem pomoc może mieć miejsce wyłącznie wówczas, gdy j.s.t. mająca ją otrzymać nie ma obiektywnej możliwości realizacji ciężących na niej zadań⁶. Jakkolwiek słuszne jest pierwsze z powołanych twierdzeń (pomoc finansowa jest wyjątkiem od reguły samodzielnego finansowania zadań przez j.s.t.), to wniosek końcowy stanowi już nadinterpretację obowiązujących unormowań⁷. Praktyka, poparta poglądami judykatury wskazuje, iż nie może być kwestionowana pomoc finansowa udzielana nawet zagranicznym jednostkom samorządu terytorialnego⁸. I nie ma przy tym znaczenia, czy wspomagana j.s.t. „obiektywnie” ma, czy nie ma możliwości realizacji swoich zadań.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595), dalej: u.s.p.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596), dalej: u.s.w.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej: u.f.p.

⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), dalej: u.d.j.s.t.

⁶ Zob. W. Witalec, *Samopomoc jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 3.

⁷ Warunek udzielenia pomocy w postaci niemożności (obiektywnej) realizacji zadań przez dotowaną j.s.t. nie znajduje jakiegokolwiek oparcia w przepisach.

⁸ Szerzej np. uzasadnienie wyroków NSA: z dnia 1 kwietnia 2003 r., I SA/Wr 3873/02 oraz z dnia 24 listopada 2011 r., II GSK 1253/10, wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2009 r., III SA/Gl 1457/08 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

Problemem pojawiającym się w związku z pomocą finansową dla innej j.s.t. jest kwestia, czy zaplanowanie dotacji na ten cel w budżecie jest warunkowane uprzednim podjęciem uchwały o udzieleniu pomocy przez organ stanowiący j.s.t. Praktyka nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych (RIO) w tym względzie nie jest jednolita. Niemniej w skali kraju wydaje się przeważać pogląd, że zaplanowanie wydatków na pomoc finansową (np. poprzez wprowadzenie zmian w budżecie) musi być poprzedzone stosowną decyzją rady/sejmiku w tym względzie, tj. podjęciem uchwały o udzieleniu pomocy finansowej. Za taką interpretacją przemawiają argumenty natury ogólnej, a mianowicie:

- z jednej strony – niesamoistność postanowień uchwały budżetowej (zaplanowanych wydatków) w zakresie pomocy finansowej;
- z drugiej strony – konieczność istnienia podstawy prawnej do zaplanowania danej kategorii wydatku budżetowego.

Na potwierdzenie powyższego możnaby przytoczyć także art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p., zgodnie z którym wydatki budżetu j.s.t. przeznaczone są na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na pomoc rzeczową lub finansową dla innych j.s.t., określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący.

Jednak analiza ogółu przepisów odnoszących się do tworzenia i konstrukcji budżetu j.s.t. oraz zasad jego wykonywania w kontekście charakteru uchwały budżetowej może prowadzić do innych wniosków. Otóż, jeśli łącznie uwzględnimy, że:

- a) w planie wydatków budżetowych zamieszcza się dotacje, a w stosownym załączniku do uchwały budżetowej – wykaz planowanych dotacji; przy czym z charakteru planu wynika, iż przewidziane w zestawieniu dotacje nie muszą być wydatkowane ani w przewidzianej wysokości na dany cel ani dla danej kategorii podmiotów;
- b) dla udzielenia pomocy, czyli faktycznego wydatkowania niezbędna jest oprócz uchwały organu stanowiącego w sprawie

udzielenia pomocy, także uprzednio zawarta pomiędzy j.s.t. umowa (art. 220 ust. 2 u.f.p.)

— to okazuje się, że zaplanowanie wydatku budżetowego na pomoc finansową (dotację) jest wprawdzie koniecznym, ale niewystarczającym działaniem dla udzielenia dotacji.

Jeżeli oprócz powyższego uwzględnimy przede wszystkim, że budżet (uchwała budżetowa) jest wyłącznie planem, to można stwierdzić, że realnie nie ma znaczenia, czy uchwała rady/sejmiku o udzieleniu pomocy została podjęta przed, czy po zaplanowaniu wydatku budżetowego na ten cel. Przecież jeśli nawet zaplanowanoby wydatek na pomoc, a stosownej uchwały organ by nie podjął (i nie doszłoby do zawarcia umowy o udzieleniu pomocy) to i tak wydatek nie może być legalnie zrealizowany. Poza tym zaznaczyć trzeba, że przywoływane wcześniej przepisy art. 216 ust. 2 pkt 5, jak i art. 220 ust. 2 u.f.p. odnoszą się do etapu wykonywania budżetu (realizacji wydatków), a nie jego planowania.

Stąd też uznać można, że jakkolwiek wzorcowe zachowanie organów j.s.t. powinno polegać na uprzednim – w stosunku do zaplanowania wydatku dotacyjnego – podjęciu uchwały o pomocy innej j.s.t., to z punktu widzenia prawnego brak jest wystarczających podstaw do uznania, że „odwrotna” kolejność stanowi istotne naruszenie prawa. Trudno bowiem w opisywanym stanie odnaleźć przepis, z którym w sprzeczności stałoby zaplanowanie wydatku na pomoc dla innej j.s.t., skoro jest to generalnie, i pod pewnymi warunkami formalnymi, dopuszczalne. Poza tym, gdyby ściśle trzymać się postępowania wzorcowego także w przypadku udzielania innych dotacji – doszłoby do absurdu, ponieważ równie dobrze można twierdzić, że dopóty brak jest podstaw formalnych udzielenia danej dotacji, to jej nie planujemy. Takie podejście niweczyłoby całą ideę planowania finansowego.

2. Problem niestosowania art. 221 ust. 4 u.f.p. na przykładzie tzw. dotowania sportu

Praktyka nadzoru RIO nad tzw. uchwałami dotacyjnymi j.s.t. podejmowanymi m.in. na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p. – popierana skądinąd przez sądy administracyjne – prowadzi do wniosku, że powołana regulacja ma niewielkie znaczenie. A praktycznie samorządy mogą w zasadzie „zapomnieć” o jej stosowaniu. Być może jest to słusznie i zgodne z wolą ustawodawcy, który odnośnie do „niekomercyjnego” zlecenia zadań publicznych przyznał pierwszeństwo – uogólniając – organizacjom pożytku publicznego (art. 221 ust. 2 u.f.p.). Ale może jest też tak, że pewna słuszna idea wypacza rozumienie ogółu regulacji prawnych, nie tylko ustawy o finansach publicznych (por. pkt 5.).

Zacznijmy od kontrowersji pojawiających się w związku z dotowaniem tzw. sportu. Mniejsza o to jakie (i czy słuszne/niesłuszne) intencje towarzyszyły dokonywanym zmianom przepisów w tym zakresie i wprowadzeniu obecnie obowiązujących regulacji art. 27 i 28 ustawy o sporcie⁹. Ważniejsza jest kwestia, jak te przepisy są interpretowane.

Z art. 27 ustawy o sporcie wynika uprawnienie organu stanowiącego j.s.t. do ustalenia warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na „tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu”. W podejmowanej uchwale należy określić cel publiczny z zakresu sportu, który ma być osiągnięty. Ustawodawca zastrzegł przy tym, że przepisy ustawy nie naruszają uprawnień j.s.t. do wspierania kultury fizycznej na podstawie odrębnych przepisów. Z kolei art. 28 ustawy o sporcie:

⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. Nr 127, poz. 857 ze zm.).

- stanowi o możliwości otrzymywania przez klub sportowy dotacji z budżetu j.s.t. z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku (ust. 1);
- wskazuje, iż dotacja ma służyć realizacji celu publicznego i może być przeznaczona na przykładowo wymienione w ust. 2 zadania;
- zawiera warunek udzielenia dotacji w postaci jej wpływu „na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub” (ust. 2).

Rozpatrując sprawę unieważnionej przez organ nadzoru uchwały j.s.t. podjętej w oparciu o ww. przepisy ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 u.f.p., sąd administracyjny przyjął interesujący sposób rozumowania¹⁰. Poniżej pozwalam sobie na przytoczenie jego fragmentów:

- 1) „Przepisy rozdziału 6 ustawy o sporcie (...) nie wykluczają możliwości wspierania sportu (...) na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i nie stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów innych ustaw regulujących formy wsparcia, w tym ustawy o działalności pożytku publicznego”;
- 2) „W ocenie Sądu trafnie wskazuje Kolegium RIO, iż przepis art. 27 ust. 2 (delegacyjny) nie może być interpretowany wyłącznie w oparciu o dyrektywy językowe (literalnie), bez uwzględnienia regulacji zawartych czy to w samej ustawie o sporcie, czy to w innych przepisach dotyczących zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 2 ust 2 ustawy o sporcie, sport wraz z wychowaniem fizycznym i rehabilitacją ruchową składają się na kulturę fizyczną. Stosownie zaś do art. 4 ust 1 pkt 17 ustawy

¹⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 maja 2012 r., I SA/Lu 284/12, CBOSA.

o działalności pożytku publicznego¹¹ (...) sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust 1, obejmuje zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej”;

- 3) „Art. 28 ustawy o sporcie odnosi się do klubów sportowych nie działających w celu osiągnięcia zysku i niezaliczanych do sektora finansów publicznych, tj. takich o których mowa w wyżej powołanych przepisach ustawy o pożytku publicznym (...). Treść art. 28 wyraźnie kieruje do art. 221 ustawy o finansach publicznych (...)”;
- 4) „Skoro zatem przedmiotowe dofinansowanie dotyczy zakresu pożytku publicznego i zostało uregulowane w przepisach powszechnie obowiązujących, to trafnie podnosiło Kolegium RIO, iż nie można dodatkowo regulować trybu postępowania o udzielenie dotacji na realizację zadania pożytku publicznego w drodze uchwały rady gminy. Uchwała podjęta została z przekroczeniem przepisu delegacyjnego”.

W końcowej części uzasadnienia sąd odwołał się jeszcze raz do brzmienia art. 221 ust. 4 u.f.p., podkreślając, że zawarte w nim upoważnienie do regulowania zasad dotowania dotyczy wyłącznie innych zadań niż określone w ustawie o pożytku publicznym i o wolontariacie.

Moim zdaniem, przyjęta przez organy interpretacja pozostawia wiele do życzenia. Przykładowo pominięto w niej zupełnie (mimo „deklaracji” uwzględniania innych niż literalna dyrektyw) wykładnię funkcjonalną i *de facto* systemową. Poza tym zapomniano o zasadzie, że nie można interpretować przepisów w sposób, który prowadzi do uznania, że pewne regulacje są zbędne (są pozbawione treści normatywnej). A tak się stało w odniesieniu do powołanych regulacji ustawy o sporcie. Oprócz tego nie zadano sobie żadnego trudu, aby odpowiedzieć na pytanie, po co ustawodawca stworzył art. 27 i 28, skoro kwestie tam zawarte są już ponoć w całej rozciągłości uregulowane (w u.d.p.p.).

¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.), dalej: u.d.p.p.

3. Kwestia udzielania dotacji dla osób fizycznych

Kolejnym problemem pojawiającym się na tle interpretacji przepisów art. 221 (ust. 1) u.f.p. jest kwestia podejmowania przez rady/sejmiki uchwał dotacyjnych, na mocy których dotowane byłyby osoby fizyczne. Ma to istotne znaczenie m.in. z tego względu, że likwidacji uległy samorządowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z których udzielano dotacji osobom fizycznym np. w związku z realizowanymi przez nie inwestycjami proekologicznymi (zmiana systemów ogrzewania, czy kanalizacji, usuwanie azbestu itp.). Obecnie środki tych funduszy i dokonywane z nich wydatki „wchłonięte” są przez budżet j.s.t., a w przepisach szczególnych nie przewidziano trybu udzielania dotacji czy refundacji poniesionych wydatków z tych szczególnych zasobów budżetowych. Potencjalną alternatywą dla udzielania dotacji w „czystej” postaci, a także refundacji (na podstawie podjętej uchwały) jest po prostu wydatkowanie z budżetu j.s.t. Jednak w takim przypadku trudno mówić np. o realizacji jawności postępowania, czy uwzględnieniu innych zasad gospodarowania środkami publicznymi. W związku z tym, zważywszy na przyznaną j.s.t. samodzielność oraz zasadę działania organów na podstawie przepisów prawa i – co ważne – w jego granicach (uwzględnianie nakazów, zakazów) uznać trzeba, iż brak jest wystarczających argumentów, aby z góry nie uznawać prawa organów stanowiących j.s.t. do podejmowania uchwał w sprawie trybu udzielania dotacji (w tym w formie refundacji poniesionych wydatków), zasad rozliczania i kontroli realizacji zleconych zadań dotyczących w przypadku podmiotów innych niż organizacje pożytku publicznego (lub podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego), których adresatami są osoby fizyczne. Oczywiście muszą być spełnione określone przesłanki, tj. niedziałanie potencjalnego dotowanego w celu osiągnięcia zysku oraz mieszczanie się danego zadania (publicznego) w kompetencjach właściwości rzeczowej danej j.s.t.

A jak wygląda to w praktyce? Podobnie jak w poprzednio omówionych przypadkach nie ma jedności poglądów. Przy czym często kwestionowana jest możliwość podjęcia uchwały na podstawie art. 221 ust. 1 i 4 u.f.p., na podstawie której dotacje miałyby otrzymywać osoby fizyczne. Jak czytamy w jednym z orzeczeń, którym utrzymano w mocy stwierdzenie przez RIO nieważności uchwały w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na modernizację ogrzewania na ogrzewanie proekologiczne lub budowę proekologicznego ogrzewania¹²: „żaden z przepisów art. 221 u.f.p. nie wskazuje przypadków udzielania dotacji innym, niż wymienionym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie podmiotom. A skoro tak, to zgodnie z regułą konsekwencji języka prawodawcy, należałoby uznać, że gdyby ustawodawca dopuszczał do udzielania dotacji podmiotom innym, niż objęte podstawową w tej mierze ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wyraziłby to wprost, tak samo, jak uczynił to z innymi, niż objęte tą ustawą, zadaniami”.

W tym, i nie tylko tym przypadku sąd zapomniał, że zakres podmiotowy tylko częściowo jest determinowany przedmiotem dotowania. Poza tym, podstawową regulację w tym względzie zawiera art. 221 ust. 1 u.f.p. określający potencjalnych beneficjentów jako „podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku”. Pozostaje zapytać retorycznie, czy powołana dyspozycja rzeczywiście oznacza to, co ustalił sąd.

4. Praktyczne znaczenie przepisów art. 221 ust. 1 i 4 u.f.p.

Jak wynika z przytoczonych przykładów, przepisy zawarte w art. 221 ust. 1 i 4 u.f.p. bywają odczytywane w taki sposób, że w istocie pozbawia się je znaczenia normatywnego, a wszystkie drogi rozumowana prowadzą do ustalenia, że rada/sejmik podejmuje akty

¹² Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 czerwca 2010 r., I SA/Op 259/10, CBOSA.

dotacyjne o ile ze szczegółowych przepisów odrębnych ustaw wprost wynika odrębna podstawa uchwalenia zasad dotowania w jakimś zakresie (jak np. dotacji dla szkół, czy na prace konserwatorskie przy zabytkach). A to też nie zawsze – jak było widać na przykładzie przepisów ustawy o sporcie.

Wydaje się, że do interpretacji zawężającej uprawnień organów stanowiących j.s.t. do podejmowania uchwał dotacyjnych skłaniają tak organy nadzoru, jak i sądy kilka okoliczności, mianowicie:

- niespójność i „nieszczęśliwa” redakcja przepisów zawartych w art. 221 u.f.p.;
- wprost wyartykułowany w ust. 2 art. 221 u.f.p. prymat stosowania w przypadku dotacji celowych ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- bardzo szeroki katalog zadań, których realizacja powinna odbywać się zgodnie z u.d.p.p., zawarty w jej art. 4 ust. 1; Przepis ten obecnie zawiera ponad 30 rodzajów zadań określonych w sposób dosyć ogólny (np. ochrona i promocja zdrowia, działania na rzecz osób niepełnosprawnych czy też upowszechnianie kultury fizycznej i sportu).

Nie bez znaczenia może być także łatwość stosowania takiej interpretacji. Nie trzeba się bowiem w każdym przypadku zastanawiać, czy np. dotowane zadanie spełnia wymogi określone w art. 221 ust. 1 u.f.p. (cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań).

5. Zakres kompetencji regulacyjnych j.s.t. w przedmiocie dotowania

Jak wskazałam, regulacje zawarte w art. 221 u.f.p. dalekie są od doskonałości. Niemniej jednak można podjąć próbę ich systemowego odczytania.

Podstawowe zagadnienie, które pojawia się na tle powołanych przykładów sprowadza się do pytania, czy – traktując problem systemowo i z uwzględnieniem gwarantowanej j.s.t. samodzielności – rzeczywiście jest tak, że zadania wymienione w u.d.p.p. nie mogą być zlecane w trybie i na zasadach określonych przez organ stanowiący j.s.t. Kwestia ta jest wynikiem łącznego zauważenia, że:

- 1) ustawodawca nakazuje stosowanie u.d.p.p., jeśli zlecane przez j.s.t. zadanie mieści się w zakresie zadań określonych w art. 4 ust. 1 tej ustawy; Jednocześnie obowiązują inne ustawy regulujące udzielanie dotacji na zadania mieszczące się w zakresie art. 4 u.d.p.p. (np. ustawa o systemie oświaty, ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami);
- 2) zasady i tryb określone w u.d.p.p. stosuje się wyłącznie przy zlecaniu zadań i udzielaniu dotacji organizacjom pożytku publicznego;
- 3) oprócz organizacji pożytku publicznego istnieją jeszcze inne podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych, których działalność nie jest nastawiona na zysk (warunek dotowania sformułowany w art. 221 ust. 1 u.f.p.), które mogą realizować zadania publiczne z zakresu zadań danego szczebla j.s.t., w tym zadania w zakresie ustalonym art. 4 ust. 1 u.d.p.p.

Na tle wymienionych przesłanek należałoby uwzględnić ogólną zasadę finansów publicznych, zgodnie z którą prawo realizacji zadań publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej (art. 43 u.f.p.). W tym kontekście należy uznać, że u.d.p.p. ustanawia „jedynie” szczególny tryb zlecania zadań do realizacji określonym podmiotom, tj. organizacjom pożytku publicznego. Sądzę, że za daleko idące jest wywodzenie na tej podstawie, że u.d.p.p. wyłącza tym samym możliwość udzielania dotacji innym (nie wymienionym w niej) podmiotom, ponieważ:

- a) przepisy ustawowe (u.f.p.) zawierają określenie zakresu podmiotowego dotowania (wyłączając tym samym z jego zakresu podmioty nie spełniające określonych w art. 221 ust. 1 u.f.p. kryteriów);

- b) ustawy (u.d.p.p. i u.f.p.) nie zawierają przepisów wyłączających możliwość dotowania podmiotów nie będących organizacjami pożytku publicznego i jednocześnie spełniającymi kryteria określone w art. 221 ust. 1 u.f.p.;
- c) korzystanie z kompetencji określonej w art. 221 ust. 1 i 4 u.f.p. modyfikuje znaczenie art. 43 w zw. z art. 254 pkt 4 u.f.p. w odniesieniu do j.s.t.; ten ostatni przepis stanowi, iż zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i 221 u.f.p.; wynika stąd, iż:
- w procesie podejmowania decyzji wydatkowych (indywidualnych) stosować należy – w zależności od kategorii podmiotów, które mają realizować zadanie – bądź Prawo zamówień publicznych, bądź u.d.p.p.;
 - powyższy nakaz mający zastosowanie do podejmowania decyzji indywidualnych, nie powinien pozbawiać wyrażonej w art. 221 ust. 1 u.f.p. kompetencji do uregulowania zlecenia zadań podmiotom o cechach w nim określonych i ich dotowania (zob. uwagi pod lit. d); dodatkowo podnieść trzeba, że nie zawsze na terenie danej j.s.t. zadania, o których mowa w u.d.p.p. będą mogły być zrealizowane przez organizacje pożytku publicznego (bo np. w danym zakresie zadań nie ma funkcjonujących organizacji);
- d) dyspozycję art. 221 ust. 4 u.f.p. (tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w u.d.p.p.) należy odczytywać systemowo i z uwzględnieniem zasad poprawnej wykładni; Po pierwsze, uwzględniając literalnie tylko powołany przepis okazałoby się, że kompetencja prawotwórcza j.s.t. jest ograniczona wyłącznie do zadań innych niż przewidziane w u.d.p.p. Skoro tak, to powstaje pytanie o znaczenie i sens art. 221 ust. 1. Czy przepis ten ma tylko uzupełniać postanowienia ust. 4 (który jest przepisem szczegółowym w stosunku do ust. 1)? Przyjęcie takiego toku rozumowania wskazywałoby, iż faktycznie zasada ogólna

sformułowana została w ust. 4 art. 221 (kompetencja do regulowania dotowania w zakresie innym niż w u.d.p.p.), a ust. 1 dookreśla „jedynie” zakres podmiotowy regulacji w ramach ustalonego przedmiotu. Trudno przyjąć taką logikę zważywszy na to, iż z brzmienia ust. 1 wynika, że tworzy on zasadę ogólną, modyfikowaną ewentualnie przepisami szczegółowymi. Po drugie – gdyby ustawodawca chciał postanowić o kompetencji legislacyjnej j.s.t. wyłącznie w zakresie zadań nie wymienionych w u.d.p.p., powinien sformułować zasadę inaczej niż ma to miejsce obecnie. Mianowicie dyspozycja obecnego ust. 4 powinna brzmieć np. tak: „organ stanowiący j.s.t. może określić, w drodze uchwały, tryb postępowania o udzielenie dotacji w zakresie nieuregulowanym w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania (...)”. Dopiero takie sformułowanie oznaczałoby, że spod kompetencji j.s.t. wyłączono regulację dotowania zadań, o których mowa w u.d.p.p. realizowanych przez inne podmioty niż organizacje pożytku publicznego;

e) wywodzenie ze szczególnych przepisów u.d.p.p. (na zasadzie rozumowania *a contrario*) ograniczenia potencjalnego kręgu dotowanych jest:

— sprzeczne z zasadą powoływanego już art. 43 u.f.p. w zw. z art. 221 ust. 1 u.f.p. – jak wskazano, odrębne ustawy (tj. u.d.p.p.) nie ustanawiają wyłącznego prawa organizacji pożytku publicznego do realizacji zadań j.s.t., a także

— nie spełnia warunków prawidłowej interpretacji prawnej;

f) uniemożliwienie regulowania dotowania w zakresie zadań określonych w u.d.p.p. dla innych podmiotów wskazywałoby na bardzo uprzywilejowaną pozycję organizacji pożytku publicznego; Jakkolwiek może być ona uzasadniana (forma organizacji społeczeństwa obywatelskiego), to należałoby odpowiedzieć, czy nie stanowiłoby to dyskryminacji innych podmiotów i jednocześnie częściowego wyłączenia zasady z art. 221 ust. 1 u.f.p. – a zatem naruszenia zasady równości;

g) w kontekście powyżej wymienionej przesłanki znaczenie ma także cel regulacji u.d.p.p. – regulacje te stworzone zostały m.in. w celu ustalenia zasad współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a samorządem terytorialnym, w tym zasad wykonywania zadań publicznych przez te organizacje¹³; To zaś oznacza, że celem przepisów u.d.p.p. nie było i nie jest bynajmniej eliminowanie innych niż organizacje pożytku publicznego podmiotów z prawa ubiegania się o realizację zadań publicznych zleczanych przez j.s.t.

W związku z powyższym poprawne wydaje się uznanie, że j.s.t. mogą podejmować na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p. prawotwórcze uchwały dotacyjne w odniesieniu do zlecania zadań określonych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p., jeśli spełnione są łącznie następujące warunki:

- zadania mają być zlecane (również) innym podmiotom niż organizacje pożytku publicznego;
- potencjalni, nie będący jednostkami sektora finansów publicznych beneficjenci dotacji nie prowadzą działalności w celu osiągnięcia zysku;
- zadania mają charakter publiczny i związane są z realizacją zadań danej j.s.t.

Zdaję sobie sprawę, że twierdzenie to jest kontrowersyjne na gruncie obowiązującej praktyki. Art. 221 ust. 1 u.f.p. bywa odczytywany jedynie jako ogólna wytyczna, nie mająca faktycznie charakteru normatywnego, a zakres uprawnień regulacyjnych j.s.t. w omawianym zakresie akceptowany jest wyłącznie wówczas, gdy przepis ustawy szczególnej wskazuje także na kompetencję. Trudno jednak uznać, że takie podejście uwzględnią pozycję ustrojową j.s.t., w tym jej samodzielność.

¹³ Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 15 lutego 2002 r., Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 263, s. 17–27, www.orka.sejm.gov.pl (dostęp: 10 kwietnia 2013 r.).