

Małgorzata Ofiarska

Uniwersytet Szczeciński, Polska

malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5311-0201>

Pomoc udzielana przez jednostki samorządu terytorialnego jako wartość dopełniająca prawną instytucję współdziałania w samorządzie terytorialnym

Aid Provided by Local Self-government Units as Value Complementing Legal Institution of
Cooperation in Self-government

Abstract: Providing mutual financial aid and aid in kind by entities of the local self-government sector (local self-government units, their unions and associations) are conceptually related to the legal institution of cooperation in the sector. This work includes the analysis and evaluation of legal regulations, doctrine and judicial practice in scope of this least institutionalized form of cooperation. It has been determined that an entity providing such aid freely decides on its form and value, but in case of providing the aid it is obliged to follow the rules and mode defined by legislators. In the resolution the decision making body of the entity providing the aid in general defines the aid value and the task for which the aid is to be dedicated. The decisions shall be specified in the agreement signed between executive organs, the aid granting and the aid receiving entities respectively. The act reserves that the financial aid may only be in a form of a designated subsidy from the budget. The aid in kind may have more universal forms, e.g. transfer of a specific thing, performance of work or services. The provision of aid is a specific form of cooperation in the local self-government sector, and simultaneously it has a crucial impact on the protection and conservation of fundamental values giving base for the concept and functioning of self-government unions, such as: self-reliance, subsidiarity, decentralization, sense of solidarity with other self-government unions, responsibility and the formation of partner relations acting in common interest.

Keywords: local self-government, cooperation, partnership, aid in kind and financial aid, self-government budget

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, współdziałanie, partnerstwo, pomoc rzeczowa i finansowa, budżet samorządowy

Wprowadzenie

Realizowana od 1990 roku w Polsce ustrojowoprawna i organizacyjna koncepcja samorządu terytorialnego oparta jest na fundamentalnych wartościach, do których należy zaliczyć przede wszystkim decentralizację władzy publicznej, ustawowo gwarantowany zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i ich niezależności od administracji rządowej, wyodrębnienie istotnej części zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, względnie dużą samodzielność finansową. Realizacji tych wartości powinny służyć różne czynniki, określane przez ustawodawcę, w tym odpowiednia struktura organizacyjna samorządu terytorialnego (jednostopniowa lub wielostopniowa), wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w osobowość prawną oraz w dobra materialne (majątek, źródła dochodów oraz możliwość ich eksploatacji) umożliwiające nie tylko prowadzenie bieżącej działalności, ale zapewniające również rozwój cywilizacyjny wspólnot samorządowych oraz możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w wymiarze krajowym i międzynarodowym.

W prawie samorządu terytorialnego oraz w doktrynie i orzecznictwie silnie akcentowana jest kwestia samodzielności, w tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego oraz jej sądowej ochrony. Gwarancje dotyczące odpowiednich granic samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego są wywodzone m.in. z postanowień art. 167 i art. 168 Konstytucji RP, które określają standardy dotyczące udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych odpowiedniego (adekwatnego) do zakresu ich zadań, a także ramy władztwa daninowego wyznaczone przez ustawodawcę. Standardy samodzielności finansowej lokalnych wspólnot samorządowych sformułowano także w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹. Zgodnie z art. 9 ust. 1-3 EKSL społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. Wysokość tych zasobów finansowych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. Przynajmniej część zasobów finansowych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności lokalne mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą.

W określonych sytuacjach poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mogą nie posiadać zdolności finansowej, trwale lub przejściowo, niezbędnej do samodzielnego realizowania ich zadań. W konsekwencji może to prowadzić do zagrożenia takich podstawowych wartości, jak utrzymywanie ich równowagi budżetowej lub optymalne zaspokajanie elementarnych potrzeb członków wspólnoty samorzą-

1 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, sprost. Dz.U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), dalej EKSL.

dowej. W przypadku trwałego zagrożenia wyżej wymienionych wartości właściwe są zinstytucjonalizowane formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego mające postać związków tych jednostek lub porozumień, natomiast rola stowarzyszeń, z uwagi na ograniczone cele, dla których mogą one być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego², została sprowadzona przez ustawodawcę do pielęgnowania bardziej uniwersalnych wartości, jakimi są wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów stowarzyszonych jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli wspomniane wyżej niebezpieczeństwa mają charakter przejściowy, to odpowiednią formą współdziałania może być pomoc udzielana przez jednostkę samorządu terytorialnego określonej wspólnocie samorządowej. Istotą pomocy udzielanej przez jednostkę samorządu terytorialnego jest jej dobrowolność i jednostronność. W doktrynie akcentuje się, że zasada pomocniczości dopuszcza udzielanie pomocy, gdy zadania przerastają siły danej jednostki samorządu terytorialnego, ale pomoc następuje zwykle na prośbę zainteresowanych³.

Zasady i tryb udzielania pomocy uregulowano w prawie samorządu terytorialnego oraz prawie finansów publicznych. Niemniej jednak jej udzielenie związane jest również ze sferą polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, której zasadnicze cele powinny być ukierunkowane na: tworzenie warunków do integralnego rozwoju społeczeństwa⁴, nawiązywanie pozytywnych relacji między wspólnotami samorządowymi oraz racjonalne i efektywne gospodarowanie zasobami w celu efektywnego wykonywania zadań publicznych.

Udzielanie wzajemnej pomocy może przybierać zarówno charakter pomocy doraźnej (jednorazowej), jak i powtarzalnej. Ustawodawca aktualnie nie wiąże możliwości jej udzielania z żadnymi konkretnymi zdarzeniami. Z postanowień ustaw regulujących ustrój, zadania i sposób funkcjonowania poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego wynika, że pomoc może być udzielana przez daną jednostkę samorządu terytorialnego innej jednostce samorządu terytorialnego tej samej lub odmiennej kategorii (np. przez gminę innej gminie albo powiatowi), a także związkowi jednostek samorządu terytorialnego lub stowarzyszeniu takich jednostek⁵. Możliwość udzielania pomocy w różnych konfiguracjach podmiotowych (jednostki samorządu terytorialnego, związki oraz stowarzyszenia tych jednostek) stwarza korzystne warunki do utrwalania takich wartości, jak: solidarność z innymi wspólnotami samorządowymi, wspieranie się w realizacji zadań publicznych, doraźna pomoc w przewyżczeniu zagrożeń równowagi budżetowej, rozwijanie stosunków partner-

2 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 czerwca 2008 r., II SA/Rz 266/08, Legalis nr 308076; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/Rz 536/07, Legalis nr 165739.

3 I. Lipowicz, Samorząd terytorialny XXI wieku, Warszawa 2019, s. 147-148.

4 U.K. Zawadzka-Pąk, Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne, Białystok 2019, s. 95.

5 R. Cybulska, Komentarz do art. 10 ustawy o samorządzie gminnym, (w:) B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2018, s. 244.

skich i dobrych relacji sąsiedzkich między wspólnotami samorządowymi. Pomoc taka nie została ograniczona do jednostek samorządu terytorialnego bezpośrednio ze sobą sąsiadujących, tzn. mających wspólne granice administracyjne. Należy wyraźnie zaznaczyć, że już samo udzielenie pomocy może być istotną wartością charakteryzującą się takimi cechami, jak altruizm (kierowanie się w swym postępowaniu dobrem innych, bezinteresowna gotowość do poświęceń)⁶, a także ofiarność, filantropijność, dobroczynność, szlachetność, troskliwość.

Celem opracowania jest analiza i ocena rozwiązań przyjętych w ustawodawstwie ustalających zakres podmiotowo-przedmiotowy i tryb udzielania pomocy rzeczowej oraz finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego dla innych jednostek samorządu terytorialnego, a także związków oraz stowarzyszeń takich jednostek. Zbadano również praktyczny wymiar takiej pomocy w drodze analizy wybranych aktów prawa miejscowego dotyczących konkretnych przedsięwzięć pomocowych. Przyjęto i zweryfikowano następującą hipotezę: udzielana pomoc rzeczowa i finansowa nie powinna być postrzegana w sposób wyizolowany od innych zdarzeń, ale jako istotna wartość chroniąca i dopełniająca fundamentalne wartości tworzące podstawę prawnej konstrukcji samorządu terytorialnego w Polsce, w szczególności instytucję współdziałania. Wykorzystano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną do zaprezentowania wybranych orzeczeń sądów administracyjnych i regionalnych izb obrachunkowych dotyczących zakresu i sposobu udzielania pomocy rzeczowej i finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego.

1. Geneza i ewolucja normatywnej koncepcji pomocy udzielanej przez jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu terytorialnego, związkom i stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego

Z dniem 1 lipca 1997 roku dokonano nowelizacji obowiązującej w tym okresie ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁷ przez dodanie art. 21a stanowiącego, że z budżetu jednostek, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, mogła być udzielana pomoc rzeczowa lub finansowa innym jednostkom samorządu terytorialnego⁸. Z tym samym dniem zmieniono art. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ dodając ust. 2 w art. 10, który dotychczas stanowił jedynie o stosowaniu współdziałania międzykomunalnego w sytuacji, w której wykonywanie zadań publicznych przekraczało możliwości

6 M. Bańko (red.), Wielki słownik wyrazów obcych, Warszawa 2003, s. 48.

7 (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.).

8 Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy – Prawo budżetowe (Dz.U. Nr 123, poz. 775).

9 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) – dalej u.s.g.

gminy. Dodając przepis ust. 2 nie tylko dopuszczono możliwość wzajemnego udzielania pomocy, w tym finansowej, przez jednostki samorządu terytorialnego, związki międzygminne (związki komunalne), stowarzyszenia gmin oraz sejmiki samorządowe, ale jednocześnie pomoc taką wpisano w ideę współdziałania międzykomunalnego, które stanowi istotną wartość w konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego. W niektórych przypadkach sądy lub regionalne izby obrachunkowe udzielanie omawianej pomocy wprost kojarzą ze współdziałaniem lub współpracą między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁰.

W doktrynie trafnie akcentuje się związek pojęcia współdziałania m.in. z pojęciem demokratycznego państwa prawnego i zasady pomocniczości¹¹ oraz zasady decentralizacji władzy publicznej¹². Zauważa się, że możliwość współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w tym przez udzielanie wzajemnej pomocy, tworzy warunki do wykonywania misji samorządu terytorialnego, która polega na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Katalog dopuszczalnych form współdziałania obejmuje dwie główne ich kategorie, tzn. zinstytucjonalizowane (np. związki, stowarzyszenia, spółki) oraz niezinstytucjonalizowane, do której zakwalifikowano udzielaną pomoc jako formę najprostszą¹³.

Należy podkreślić, że od 1 lipca 1997 roku do 31 grudnia 2000 roku na stopniu gminnym pomoc była dopuszczalna tylko w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej, nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, katastrof lub innych zdarzeń losowych. Od 1 stycznia 2001 roku odstąpiono od tego ograniczenia przyjmując, że gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej¹⁴. Ograniczenia takiego nie stosowano natomiast w odniesieniu do pomocy udzielanej na podstawie art. 7a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵ oraz na podstawie art. 8a ustawy z dnia

10 Uchwała RIO w Opolu z dnia 28-11-2006, 19/67/2006, „Wspólnota” 2007, nr 6, s. 26.

11 I. Niżnik-Dobosz, Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 161.

12 B. Jaworska-Dębska, Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa-Łódź 2019, s. s. 202 i n.; P. Łazutka-Gawęda, *Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego – wzajemne relacje*, (w:) *ibidem*, s. 245 i n.

13 J. Kotlińska, *Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w praktyce*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9, s. 19 i 22.

14 Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 95, poz. 1041).

15 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 511) – dalej u.s.p.

5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶, ponieważ wyżej wskazane przepisy tych ustaw weszły w życie 1 stycznia 2001 roku i zostały odpowiednio zredagowane do już zmienionej treści art. 10 ust. 2 u.s.g. Zgodnie z art. 7a u.s.p. powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Według art. 8a u.s.w. województwa mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Z cytowanych wyżej przepisów ustaw regulujących ustrój polskiego samorządu terytorialnego wynika, że tylko województwa nie mogą udzielać pomocy związkom i stowarzyszeniom jednostek samorządu terytorialnego.

Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie funkcjonują w oderwaniu od innych jednostek samorządu terytorialnego. Powstają między nimi określone więzi, zarówno formalne, jak i nieformalne. W tym ostatnim przypadku są to przede wszystkim relacje nawiązywane między mieszkańcami tych jednostek lub nawet pomiędzy dużymi grupami mieszkańców. Zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowany i często wykracza poza możliwości kadrowe, infrastrukturalne lub finansowe danej jednostki. Podjęcie określonej formy współdziałania warunkowane jest zasadami racjonalnej organizacji pracy, wspólnymi celami, koniecznością zaspokajania potrzeb wykraczających poza granice administracyjne danej jednostki samorządu terytorialnego lub potrzebą efektywnego gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi¹⁷. Współdziałanie może mieć charakter trwały (wieloletni) i w zależności od potrzeb realizowane jest w formach związków jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszeń lub porozumień. W określonych sytuacjach może jednak być współdziałaniem jednokrotnym albo sporadycznym i polegać w szczególności na udzieleniu pomocy przez jednostkę samorządu terytorialnego innej jednostce samorządu terytorialnego, związkowi komunalnemu, stowarzyszeniu jednostek samorządu terytorialnego. Taka pomoc powinna być ograniczana do tych przypadków, w których beneficjent pomocy nie posiada zdolności do samodzielnej realizacji ciężących na nim zadań publicznych¹⁸.

Regulacje odnoszące się do omawianej pomocy zawarto również w obowiązującej ówczesnie ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 111 ust. 2 pkt 5 u.f.p. z 1998 r.¹⁹ wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogły być przeznaczone m.in. na realizację zadań określonych w ustawach, w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego,

16 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 512) – dalej u.s.w.

17 M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 275.

18 Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z dnia 24 listopada 2011 r., II GSK 1253/10, Legalis nr 1946844.

19 (Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) – dalej u.f.p. z 1998 r.

określoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W art. 117a tej ustawy, dodanym 1 stycznia 2001 roku²⁰ stanowiono, że z budżetu jednostek samorządu terytorialnego mogła być udzielana pomoc rzeczowa lub finansowa innym jednostkom samorządu terytorialnego. W doktrynie krytycznie oceniono tę nowelizację ustawy uznając, że była niepotrzebna z uwagi na obowiązywanie art. 111 ust. 2 pkt 5 tej ustawy. Ustawodawca przez nowelizację zamierzał jednak usunąć wątpliwości zgłaszane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które nie były pewne tego, czy mogą udzielać wzajemnie pomocy rzeczowej lub finansowej²¹.

Szczegółowiej uregulowano zasady udzielania pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego w ustawie o finansach publicznych obowiązującej od 1 stycznia 2006 roku²². Zgodnie z art. 167 ust. 2 pkt 5 u.f.p. z 2005 r. umożliwiono dokonywanie wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przeznaczonych na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, ale wprowadzono obowiązek określenia tej pomocy przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze odrębnej uchwały. W art. 175 u.f.p. z 2005 r. ustalono, że pomoc finansowa miała formę dotacji celowej. W przypadku pomocy rzeczowej nie precyzowano jej formy. W każdym jednak przypadku podstawą przekazania środków na realizację pomocy miała być umowa określająca przeznaczenie i tryb rozliczenia środków. Organy nadzoru nad działalnością finansową jednostek samorządu terytorialnego uznawały, że zakres udzielanej przez te jednostki pomocy dotyczył wyłącznie możliwości dofinansowania zadań własnych jednostki dotowanej²³.

Z analizy treści wyżej cytowanych przepisów ustawowych wynika, że zostały wyznaczone granice podmiotowe dotyczące beneficjentów pomocy udzielanej przez jednostki samorządu terytorialnego. W różnych konfiguracjach udzielanej oraz przyjmowanej pomocy mogły występować jednostki samorządu terytorialnego, związki i stowarzyszenia zrzeszające takie jednostki. Wobec użycia w treści przepisów ogólnego określenia „jednostka samorządu terytorialnego”, jako podmiotu będącego beneficjentem pomocy uznano w orzecznictwie sądów administracyjnych, że dopuszczalne było także udzielenie pomocy przez krajową jednostkę samorządu terytorialnego zagranicznej lokalnej wspólnotie samorządowej²⁴. Takie stanowisko w odniesieniu do pomocy finansowej zostało krytycznie ocenione w doktrynie. Uznano, że udzielenie takiej pomocy oznaczałoby duże utrudnienia w rozliczeniu dotacji celowej przekazanej zagranicznej wspólnotie samorządowej²⁵. Omawiany

20 Ustawa z dnia 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 95, poz. 1041).

21 C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 350.

22 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

23 Uchwała RIO w Warszawie z dnia 4 marca 2009 r., 48/K/09, Legalis nr 221315.

24 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 stycznia 2009 r., III SA/Gl 1457/08, Legalis nr 210396.

25 A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 278.

tryb udzielania pomocy nie był właściwy dla ewentualnego wsparcia związku komunalnego przez jednostkę samorządu terytorialnego będącą jego członkiem (z uwagi na to, że rozliczenia między członkami związku powinny następować w sposób uregulowany w statucie związku²⁶) ani dla wsparcia podmiotów o innym statusie prawnym (np. jednostek organizacyjnych Policji²⁷ i jednostek budżetowych²⁸).

2. Zasady udzielania pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązujące od 1 stycznia 2010 roku

Wypracowane do końca grudnia 2009 roku reguły dotyczące udzielania pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego zostały recypowane do aktualnie obowiązującego ustawodawstwa. Charakterystycznym zjawiskiem jest trwający od wielu lat stan rozproszenia regulacji prawnych odnoszących się do zasad, form oraz trybu udzielania takiej pomocy. Są one zamieszczone w ustrojowych ustawach samorządowych, a także w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹ oraz w pewnym ograniczonym zakresie w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁰.

Ustawodawca zrezygnował z wyliczenia przesłanek warunkujących dopuszczalność udzielenia omawianej pomocy i w rezultacie, obok cechy jej dobrowolności, pojawiły się również walory uniwersalności tej pomocy i elastyczności, umożliwiające dostosowanie rodzaju i formy pomocy do konkretnej sytuacji. W piśmiennictwie formułowane są niekiedy przesłanki udzielania takiej pomocy, np. nawiązujące do potrzeby minimalizowania skutków zdarzeń nadzwyczajnych (ekstremalnych) czy konieczności poprawy stanu finansów lokalnych, który uległ pogorszeniu z przyczyn obiektywnych lub subiektywnych³¹. Aktualnie ustawodawca nie formułuje warunków, od których spełnienia uzależnione byłoby prawo do udzielenia pomocy. Do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy decyzja w sprawie udzielenia pomocy, której przedmiot ograniczają w istocie jedynie przepisy ustaw normujących prawne granice działania jednostki samorządu terytorialnego otrzymującej pomoc. Tym samym nie można udzielić pomocy jednostce sa-

26 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 30 maja 2007 r., 11/460/2007, OwSS 2007, nr 3, poz. 68.

27 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 25 lipca 2007 r., 15/669/2007, OwSS 2007, nr 4, poz. 104.

28 Uchwała RIO w Opolu z dnia 18 maja 2007 r., 12/47/2007, Legalis nr 186919.

29 (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869) – dalej u.f.p. z 2009 r.

30 (Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1530 ze zm.) – dalej u.d.j.s.t.

31 W. Gonet, Zakres i formy udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego wzajemnej pomocy finansowej – zarys problematyki, (w:) I. Mirek, T. Nowak (red.), Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe, Łódź 2013, s. 225-226.

morządu terytorialnego na zadania wykraczające poza prawne granice działania tej jednostki³².

Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. z 2009 r. wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie oraz piśmiennictwie dominuje pogląd, że na podstawie art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. z 2009 r. może być udzielona pomoc tylko na realizację zadań własnych przez beneficjenta pomocy. Skoro w art. 216 ust. 2 pkt 1 u.f.p. z 2009 r. mowa jest o wydatkach na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, to pkt 5 zawarty w ust. 2 art. 216 dotyczy wydatków na pomoc (rzeczową lub finansową) nakierowaną na finansowanie zadań beneficjenta tej pomocy. Przyjęcie interpretacji, że w art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. z 2009 r. chodzi o wydatki na pomoc udzielaną na realizację zadań własnych udzielającego tej pomocy (donatora), prowadziłoby do powielenia celu, o którym mowa w art. 216 ust. 2 pkt 1 cytowanej ustawy³³.

Wyznaczenie granic podmiotowych dotyczących uprawnionych do udzielania takiej pomocy możliwe jest dopiero po uwzględnieniu postanowień art. 4 ust. 2 u.f.p. z 2009 r., który stanowi o stosowaniu przepisów tej ustawy dotyczących jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio do związków metropolitalnych oraz związków gmin i powiatów. Z budżetów takich związków może być także udzielana pomoc finansowa oraz rzeczowa dla jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie wprowadził odrębnej regulacji zasad gospodarki budżetowej wyżej wymienionych związków. Jeżeli określone przepisy ustawy o finansach publicznych są adresowane wprost do jednostek samorządu terytorialnego, np. regulujące zasady udzielania dotacji z budżetu, to należy je odpowiednio stosować do wyżej wymienionych związków (m.in. w zakresie podziału kompetencji między organem stanowiącym oraz wykonawczym związku)³⁴.

Z postanowień art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. wynika, że pomoc udzielana przez jednostkę samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny albo związek gmin i powiatów może być pomocą rzeczową lub finansową. Wyodrębnienie tych dwóch rodzajów pomocy wprost nawiązuje do pierwotnych rozwiązań przyjętych w art. 21a ustawy Prawo budżetowe z dnia 5 stycznia 1991 r. i kontynuowanych w kolejno obowiązujących ustawach o finansach publicznych. Jednak w żadnym przypadku usta-

32 A. Talik, Udzielanie pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3, s. 63.

33 R.P. Krawczyk, Pomoc finansowa dla innej jednostki samorządu terytorialnego. Omówienie do uchwały Kolegium RIO w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2016 r., 18/193/2016, „Orzecznictwo w sprawach Samorządowych” 2017, nr 1, s. 88-90.

34 Inne stanowisko zajęła RIO w Rzeszowie w uchwale z dnia 17 grudnia 2013, XXVII/6456/2013, LEX nr 1728823.

wodawca nie określił cech, jakimi powinna charakteryzować się pomoc rzeczowa. Istotne w tym zakresie mogą być ustalenia dokonane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazano, że pomocą rzeczową jest działanie lub wsparcie, zarówno materialne, jak i niematerialne, w celu ulżenia komuś w wysiłku mającym za przedmiot rzeczy ruchome lub nieruchomości. Pomoc rzeczowa powinna być rozumiana szerzej od przekazywania rzeczy w rozumieniu cywilnoprawnym. Jeśliby ustawodawca chciał zawęzić to określenie tylko do rzeczy, to posłużyłby się innym stwierdzeniem, np. „pomoc poprzez przeniesienie własności rzeczy” lub szerszym od strony przedmiotowej „pomoc w postaci przekazania rzeczy”. Pomoc może być udzielana na dowolny cel, ale uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego powinna wskazywać przeznaczenie tej pomocy oraz formę jej udzielenia. Cel udzielanej pomocy powinien dotyczyć zadań publicznych realizowanych przez beneficjenta pomocy³⁵. Konkretnie czynności składające się na „udzielenie pomocy rzeczowej” mogą obejmować zarówno zakup środków rzeczowych (np. materiałów budowlanych), jak i przeprowadzenie określonej procedury (np. wybór wykonawcy przy zastosowaniu procedury dotyczącej zamówień publicznych), uzyskanie stosownych pozwoleń na wykonanie określonych robót (np. budowlanych), wykonanie określonych robót, nadzór nad wykonaniem tych robót czy sfinansowanie wykonania tych robót przez jednostkę udzielającą „pomocy rzeczowej”. W ramach pomocy rzeczowej możliwe jest także wykonanie określonych robót budowlanych i przekazanie ich w postaci nakładów na danym środku trwałym jednostce przyjmującej pomoc. Porównując pomoc finansową (udzielaną tylko w formie dotacji celowej) z pomocą rzeczową sądy administracyjne podkreślają, że tą ostatnią jest wszelka pomoc dokonywana w postaci innej niż dotacja celowa³⁶.

Pomoc finansowa, stosownie do postanowień art. 220 u.f.p. z 2009 r., może być udzielona tylko w formie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub związku (metropolitalnego, gmin i powiatów. Z tych względów nie można traktować w kategoriach pomocy finansowej udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego pożyczek, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 8, art. 5 ust. 1 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 pkt 6 u.d.j.s.t. Stosowanie prawnej formy dotacji celowej oznacza obowiązek przestrzegania szczególnych rygorów związanych z jej udzielaniem, wykorzystywaniem oraz rozliczaniem. Podobnie jak w przypadku pomocy rzeczowej, także pomoc finansowa może być udzielona podmiotom o jednoznacznie określonym statusie prawnym, tzn. jednostkom samorządu terytorialnego oraz związkowi metropolitalnemu, związkowi lub stowarzyszeniu jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest możliwe udzielanie takiej pomocy innym jednostkom organizacyjnym, np. sa-

35 Wyroki NSA z dnia 24 listopada 2011 r.: II GSK 1237/10, Legalis nr 1946843; II GSK 1239/10, nr 1946846; II GSK 1253/10, Legalis nr 1946844.

36 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2010 r., III SA/Gl 255/10, Legalis nr 874511; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2010 r., III SA/Gl 1669/09, Legalis nr 874509.

morządowej instytucji kultury³⁷, kołu łowieckiemu³⁸ lub podmiotowi prowadzącemu działalność leczniczą³⁹.

Pomoc rzeczowa lub finansowa, udzielana przez jednostkę samorządu terytorialnego, powinna być określona odrębną uchwałą przez organ stanowiący tej jednostki. Kompetencji do wydania tej uchwały nie określono w ustrojowych ustawach samorządowych. Wynika ona z art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. z 2009 r. oraz z art. 47 u.d.j.s.t. stanowiącego, że jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań, przy czym wysokość tego dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielającej dotacji. Niezbędnym warunkiem udzielenia pomocy jest wcześniejsze podjęcie uchwały wyrażającej w sposób jednoznaczny wolę jej udzielenia⁴⁰. Uchwała w przedmiocie udzielenia pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego nie może kreować zobowiązań finansowych poza bieżący rok finansowy. Zaplanowanie w wieloletniej prognozie finansowej pomocy finansowej udzielonej w formie dotacji celowej, jako wydatku wieloletniego jest zgodne z prawem. Jednakże nie można ujmować takiej pomocy finansowej w załączniku dotyczącym przedsięwzięć wieloletnich, gdyż pomoc finansowa nie ma takiego statusu⁴¹.

W przepisach u.f.p. nie wymieniono wszystkich koniecznych postanowień takiej uchwały. W tym zakresie należy przywołać ustalenia dokonane w orzecznictwie, w szczególności regionalnych izb obrachunkowych. Organ stanowiący nie może ograniczyć się w uchwale jedynie do określenia beneficjenta pomocy oraz rodzaju zadania, które zostanie dofinansowane⁴². Zadanie, na które pomoc finansowa jest przeznaczona powinno zostać określone w sposób konkretny i jasny. Powinna zostać określona konkretna kwota dotacji celowej, a nie jedynie wskazany sposób jej obliczenia (co prowadziłoby do scedowania na organ wykonawczy wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do określenia wysokości udzielanej pomocy finansowej)⁴³. Sformułowanie o udzieleniu pomocy powinno być wyrażone kategorycznie⁴⁴.

37 Uchwała RIO w Opolu z dnia 20 lutego 2018 r., 5/7/2018, OwSS 2018, nr 4, s. 83-84.

38 Uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 27 stycznia 2016 r., II/10/2016, Legalis nr 1428757.

39 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 13 stycznia 2016 r., 1/52/2016, Legalis nr 1442912.

40 K. Sawicka, Komentarz do art. 220 ustawy o finansach publicznych, (w:) Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2019, s. 1177.

41 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 lutego 2019, I SA/Ol 759/18, LEX nr 2627226.

42 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 9 marca 2016 r., 5/400/2016, Legalis nr 1442955; uchwała RIO w Poznaniu z dnia 24 lutego 2016 r., 4/353/2016, Legalis nr 1442963.

43 Uchwała RIO w Bydgoszczy z dnia 19 września 2014 r., XXIII/41/2014, OwSS 2015, nr 1, s. 116; uchwała RIO we Wrocławiu z dnia 24 października 2012 r., 69/2012, Legalis nr 1249698.

44 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2007 r., V SA/Wa 668/07, Legalis nr 273148.

Stosownie do postanowień art. 220 ust. 2 u.f.p. z 2009 r. podstawą udzielenia pomocy rzeczowej lub finansowej jest umowa. Jest ona zawierana pomiędzy organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego w celu określenia warunków udzielenia pomocy finansowej, w tym także ustalenia terminu rozliczenia dotacji celowej⁴⁵. W tym zakresie nie może być stosowana forma porozumienia, ponieważ cechą porozumień zawieranych między jednostkami samorządu terytorialnego jest przekazanie środków finansowych innej jednostce samorządu terytorialnego, albo ich otrzymanie z jednoczesnym przekazaniem lub otrzymaniem do realizacji zadania danej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁶. Postanowienia dotyczące elementów umowy nie mogą być ujęte w treści uchwały o udzieleniu pomocy⁴⁷, ponieważ ustawodawca nie przypisał organowi stanowiącemu kompetencji do kreowania elementów umowy.

Organ wykonawczy zawiera umowę z beneficjentem w oparciu o art. 250 u.f.p. z 2009 r., mając na uwadze treść tego przepisu⁴⁸. Nakaz stosowania w tym zakresie postanowień art. 250 u.f.p. z 2009 r. oznacza, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w przypadku, gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- termin wykorzystania dotacji (nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego);
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej (nie dłuższy niż terminy zwrotu określone w u.f.p.).

Z cytowanego przepisu ustawy wynika, że ustawodawca przesądził już o treści zawieranej umowy w sprawie dotacji celowej i zakres ten nie może być ponownie regulowany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego⁴⁹.

Zgodnie z art. 220 ust. 3 u.f.p. z 2009 r. spory w zakresie zwrotu dotacji rozstrzygają sądy powszechne. Przyjęcie takiej właściwości sądu jest rezultatem zakwalifikowania umowy dotyczącej udzielenia pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego

45 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 24 lutego 2016 r., 4/365/2016, Legalis nr 1442964.

46 Uchwała RIO w Warszawie z dnia 5 marca 2013 r., 6/93/2013, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 1, s. 99.

47 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 24 lutego 2016 r., 4/365/2016, Legalis nr 1442964.

48 Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2016 r., 13/722/2016, Legalis nr 1508216.

49 Uchwała RIO w Zielonej Górze z dnia 19 września 2012 r., 418/2012, OwSS 2013, nr 1, s. 122.

jako cywilnoprawnej formy współdziałania, w ramach której wykorzystuje się instytucję budżetowej dotacji celowej będącej konstrukcją prawa publicznego⁵⁰.

Pomocy finansowej może udzielić tylko jednostka samorządu terytorialnego (związek lub stowarzyszenie takich jednostek), która prowadzi swoją gospodarkę finansową w sposób prawidłowy i niezagrożony żadnymi czynnikami. Wniosek taki jest uzasadniony w świetle postanowień art. 240a ust. 5 pkt 2 u.f.p. z 2009 r. stanowiącego, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego. Przepis ten nie wprowadza natomiast zakazu udzielania pomocy rzeczowej, a więc również takiej, która jest związana z zakupem określonych rzeczy i następnie ich przekazaniem jednostce przyjmującej pomoc.

Wnioski

Z analizy treści wybranych uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wynika, że dominującym rodzajem pomocy udzielanej przez te jednostki jest pomoc finansowa⁵¹. Względnie wąski margines stanowi pomoc rzeczowa, a jej przedmiot jest istotnie zróżnicowany. Charakterystycznym zjawiskiem jest jednoczesne udzielanie pomocy rzeczowej oraz finansowej (np. wykonanie i przekazanie dokumentacji projektowej i geodezyjnej na rozbudowę drogi wojewódzkiej, przekazanie nieruchomości stanowiących własność gminy znajdujących się w istniejącym pasie drogowym i poza pasem wymienionej drogi wojewódzkiej oraz udzielenie pomocy finansowej w formie dotacji celowej na zapłatę odszkodowań za nieruchomości będące w posiadaniu osób trzecich, położone w istniejącym pasie drogowym oraz poza pasem drogowym drogi wojewódzkiej⁵²). Wyjątkiem jest udzielanie tylko pomocy rzeczowej, np. w postaci nasadzenia i utrzymania rabat kwiatowych oraz związanych z nimi trawników i krzewów zlokalizowanych w obrębie dróg wojewódzkich przebiegających przez miasto oraz polegającej na wykonywaniu dodatkowego kosze-

50 K. Sawicka, Komentarz do art. 220, (w:) Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2019, s. 1178.

51 Wnioski wynikające z analizy postanowień wybranych uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego pozwalające na stwierdzenie, że przedmiotowy i wartościowy zakres udzielanej pomocy finansowej jest bardzo zróżnicowany zawarte są w opracowaniu: Z. Ofiarski, M. Ofiarska, Udzielanie pomocy finansowej jako szczególna forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka (red.), Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego, Warszawa 2014, s. 452-456.

52 Uchwała Nr LXIII/469/2018 Rady Miasta Pionki z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie: udzielenia pomocy rzeczowej i finansowej dla województwa mazowieckiego na rozbudowę drogi wojewódzkiej nr 787, na odcinku od km 1+400 do km 2+387 w ciągu ulicy Kozienickiej i ul. Mickiewicza w Pionkach, na terenie miasta Pionki, powiat radomski, województwo mazowieckie (Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z 2018 r. poz. 7353).

nia zieleni ulicznej dróg wojewódzkich przebiegających przez miasto⁵³, a także poprzez przekazanie określonego księgozbioru⁵⁴.

Pomoc finansowa, udzielana w formie dotacji celowej, dotyczy wszystkich kategorii zadań własnych wykonywanych przez jednostki otrzymujące taką pomoc, w tym sfinansowania przez beneficjenta: zakupu specjalistycznego sprzętu niezbędnego do wykonywania określonych świadczeń medycznych, kosztów sporządzenia dokumentacji przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym, części kosztów prac budowlanych obejmujących ścieżki pieszorowerowe lub przebudowę drogi samorządowej. Motywem udzielania pomocy finansowej są również zdarzenia losowe, np. pomoc przeznaczona na usunięcie skutków nawałnic na terenie określonej gminy.

Przeprowadzona analiza materiału normatywnego, a także orzecznictwa i dorobku doktryny prawa samorządu terytorialnego i prawa finansowego potwierdza, że konstrukcja prawna określająca zasady i tryb udzielania pomocy rzeczowej i finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego jest wartością głęboko zakorzenioną w innych fundamentalnych wartościach związanych z samorządem terytorialnym, w tym również może stanowić ważną formę niezinstytucjonalizowaną współdziałania w sektorze samorządowym. Już samo udzielenie pomocy stanowi istotną wartość, ponieważ jej świadczenie następuje dobrowolnie i najczęściej motywowane jest uniwersalnymi i szlachetnymi celami. W zasadzie pomoc ma charakter bezzwrotny i nie jest związana z określonymi świadczeniami wzajemnymi wykonywanymi przez beneficjenta wobec podmiotu udzielającego tej pomocy.

W przypadku skorzystania z możliwości udzielenia pomocy zainteresowane strony są zobowiązane do przestrzegania zasad i trybu określonych przez ustawodawcę. W tym zakresie obowiązuje podział kompetencji pomiędzy organem stanowiącym oraz organem wykonawczym podmiotu udzielającego omawianej pomocy. Organ stanowiący inicjuje działania zmierzające do udzielenia pomocy podejmując w tej sprawie odrębną uchwałę, natomiast organ wykonawczy konkretyzuje tę pomoc poprzez zawarcie umowy z organem wykonawczym beneficjenta pomocy. Zobowiązania związane z udzielaniem pomocy powinny znajdować odzwierciedlenie w wydatkach budżetu podmiotu świadczącego, natomiast w przypadku pomocy finansowej dotacja celowa jest źródłem dochodów budżetu podmiotu przyjmującego taką pomoc.

53 Uchwała Nr V/12/2014 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej dla województwa świętokrzyskiego poprzez nasadzenie i utrzymanie rabat kwiatowych oraz koszenie zieleni ulicznej w obrębie dróg wojewódzkich przebiegających przez Miasto Starachowice (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2014 r. poz. 1485).

54 Uchwała Nr XVIII/178/2012 Rady Miasta Sandomierza z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie udzielenia przez miasto Sandomierz w 2012 roku pomocy rzeczowej województwu świętokrzyskiemu w postaci Przekazania wydawnictw książkowych dla Pedagogicznej Biblioteki Wojewódzkiej w Kielcach – Filia w Sandomierzu (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2012 r. poz. 1884).

Podmiotowi, który udziela pomocy, pozostawiono swobodę wyboru jej rodzaju (rzeczowa lub finansowa albo jednocześnie pomoc rzeczowa i finansowa). Jednak wybór pomocy finansowej oznacza konieczność skorzystania z prawnej formy budżetowej dotacji celowej i obowiązek przestrzegania ustawowych reguł dotyczących udzielania i rozliczania dotacji. Ostatecznie o rodzaju udzielanej pomocy decydują możliwości podmiotu świadczącego pomoc oraz potrzeby jej beneficjenta.

Pozytywnie zweryfikowano hipotezę, że udzielana pomoc rzeczowa i finansowa stanowi ważne dopełnienie fundamentalnych wartości tworzących osnovę prawnej konstrukcji samorządu terytorialnego w Polsce. Ustawodawca umieścił omawianą pomoc w instytucji współdziałania w samorządzie terytorialnym. Pomoc, jako niezinstytucjonalizowana forma współdziałania może stanowić etap wstępny do nawiązania w przyszłości bardziej zaawansowanych i stabilnych form współdziałania, w szczególności w postaci porozumień oraz związków. W zależności od intensywności udzielanej pomocy może ona wpływać na ochronę takich wartości, jak: zachowanie równowagi budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, właściwe zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, solidarność z innymi wspólnotami samorządowymi, rozwijanie stosunków partnerskich.

BIBLIOGRAFIA

- Bańko M. (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2003.
- Cybulska R., *Komentarz do art. 10 ustawy o samorządzie gminnym*, (w:) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gonet W., *Zakres i formy udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego wzajemnej pomocy finansowej – zarys problematyki*, (w:) I. Mirek, T. Nowak (red.), *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej. Międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe*, Łódź 2013.
- Jaworska-Dębska B., *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa-Łódź 2019.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Kotlińska J., *Formy współpracy jednostek samorządu terytorialnego i ich wykorzystanie w praktyce*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 9.
- Krawczyk R.P., *Pomoc finansowa dla innej jednostki samorządu terytorialnego. Omówienie do uchwały Kolegium RIO w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2016 r.*, 18/193/2016, „Orzecznictwo w sprawach Samorządowych” 2017, nr 1.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Łazutka-Gawęda P., *Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego – wzajemne relacje*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa-Łódź 2019.

- Niżnik-Dobosz I., Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe, (w:) B. Dolnicki (red.), *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
- Ofiarski Z., Ofiarska M., *Udzielanie pomocy finansowej jako szczególna forma współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych*, (w:) W. Miemiec, K. Sawicka (red.), *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2014.
- Ostrowska A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Sawicka K., *Komentarz do art. 220 ustawy o finansach publicznych*, (w:) Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Talik A., *Udzielanie pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego innym jednostkom samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3.
- Zawadzka-Pąk U.K., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019.