Pomoc finansowa dla innej jednostki samorządu terytorialnego

Klaudia Stelmaszczyk

Dr, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu,
członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

Grzegorz Czarnocki

Członek Kolegium Regionalnej izby Obrachunkowej w Opolu
<http://dx.doi.org/10.18778/8088-114-3.23>

1. Wprowadzenie

Konstrukcja przepisów ustaw ustrojowych oraz ustawy o finansach publicznych¹ zakłada istnienie specyficznej instytucji prawnofinansowej pozwalającej na wzajemną pomoc finansową pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w wykonywaniu ich zadań. Celowość funkcjonowania w przepisach prawa finansowego instytucji pomocy finansowej wynika przede wszystkim, jak się wydaje, z ograniczeń w możliwościach uzyskania zewnętrznych środków finansowych na realizację powierzonych określonej j.s.t. zadań publicznych². Nie ulega wątpliwości, iż na otrzymanie przez j.s.t. środków pochodzących np. z pożyczek, kredytów czy też emisji papierów wartościowych wpływ ma ogólna zdolność jednostki do spłaty zaciągniętych zobowiązań finansowych, warunkowana przede wszystkim spełnieniem relacji, o której mowa w art. 243 u.f.p. indywidualizującej z kolei możliwość zadłużania się wskazanych podmiotów publicznych. Niewątpliwie duże znaczenie ma również umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego, poprzez wskazaną instytucję, okazania solidarności w sytuacji wystąpienia zdarzeń losowych.

1 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm), dalej: u.f.p.

2 Zgodnie z prezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny stanowiskiem, „wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zlecanych” uchwała TK z 27 września 1994 r. sygn., W 10/93, OTK 1994, cz. II, poz. 46.

Jakkolwiek niejednokrotnie tematyka pomocy finansowej była przedmiotem publikacji, brak jest wystarczających analiz wskazanego zjawiska, uwzględniających przede wszystkim wielkość alokacji środków publicznych we wskazany sposób, jak również cel i kierunki alokacji. Dopiero takie ujęcie pozwoli na uchwycenie znaczenia funkcjonowania przedmiotowej instytucji w finansach samorządowych.

Podstawy udzielania pomocy między j.s.t. uregulowane są w ustawach ustrojowych.³

W art. 10 ust. u.s.g. wskazano, że gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Tożsame uregulowania znajdziemy w art. 7a u.s.p. stanowiącym, że powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej oraz w art. 8a u.s.w. uprawniającym województwa do udzielania sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego pomocy, w tym pomocy finansowej.

W istocie użycie przez ustawodawcę w w/w przepisach wyrazu „pomoc”, na określenie działania j.s.t., niesie ze sobą określone znaczenie, ze spół cech przyporządkowanych desygnatom tego wyrazu (znaku)⁴. Tym samym przyporządkowanie cech do wskazanego wyrazu, z raczej ograniczonym zbiorem denotacji, wskazuje na jego jednoznaczny i szczególnie charakter. Przesłanką pozytywną udzielenia pomocy przez j.s.t. powinno być zaistnienie u innej j.s.t. sytuacji, która tej pomocy wymaga. Zwrócić jednak należy uwagę, iż przepisy nie uzależniają przekazania środków finansowych od wystąpienia, u jednostki wnoszącej o pomoc finansową, sytuacji zagrożenia w wykonywaniu nałożonych zadań⁵. Tym samym, pomoc dla innej j.s.t. można identyfikować w zasadzie jako „współfinansowanie”, „partycypację finansową” zadania nie należące do zadań własnych jednostki udzielającej pomocy.

3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), dalej: u.s.g.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.), dalej: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1392 ze zm.), dalej: u.s.w.

4 Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 137.

5 Zob. J. 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* [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red., Toruń 2013, s. 136. Zob. również: A. Bieniaszewska et al., *Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; W Witalec, *Samopomoc jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 3.

Niewątpliwie pomoc finansowa dla innej j.s.t. powinna stanowić sytuację, zdarzenie, raczej nadzwyczajne. Zasadą bowiem jest finansowanie powierzonych określonej j.s.t. zadań publicznych z własnych środków pozyskanych ze źródeł dochodów przyznanych danemu szczeblowi w drodze ustaw⁶, jak również przy udziale zewnętrznych, zwrotnych środków finansowych określonych ustawą o finansach publicznych⁷. Udzielając pomocy finansowej j.s.t. wyzbywa się natomiast bezzwrotnie środków, które co do zasady powinny być przeznaczane na zaspokajanie potrzeb własnej wspólnoty samorządowej, na realizację należących do jej sfery zadań publicznych.

Przepisy ustaw ustrojowych nie wypowiadają się co do formy udzielenia pomocy finansowej. Kreują jedynie prawną możliwość działania j.s.t. we wskazywany sposób, a zatem udzielenia pomocy:

- „sobie wzajemnie” – ta pomoc dotyczy tych samych szczebli j.s.t.,
- „innym jednostkom samorządu terytorialnego” – a zatem innym szczeblom j.s.t. niż jednostka udzielająca pomocy, jak również j.s.t. nie działającym na zasadzie wzajemności w rozumieniu wskazanych przepisów.

Konkretyzacja norm w tym zakresie znajduje natomiast rozwinięcie w art. 220 ust. 1 u.f.p. Wskazany przepis potwierdzając możliwość przekazywania innej j.s.t. środków finansowych, tj. pomocy finansowej, stanowi, iż powyższe następuje w szczególnej formie dokonywania wydatków z budżetu j.s.t. a zatem w formie dotacji celowej.

Z przytoczonych dotychczas przepisów wynika, iż po pierwsze pomoc finansowa jest instytucją ukierunkowaną na inną j.s.t. Odbiorcą, adresem pomocy nie może być zatem inny niż j.s.t. podmiot⁸. Po drugie udzielenie pomocy nie wymaga przeprowadzenia jakiegokolwiek dowodu, przez j.s.t. udzielającą pomocy, w postaci uprawdopodobnienia zagrożenia w wykonywaniu zadań własnych przez j.s.t., której zamierza udzielić pomocy finansowej. Po trzecie pomimo jednak tak swobodnych w zasadzie postanowień, ustawodawca postanowił o kwalifikowanej formie przekazania środków finansowych a zatem w formie dotacji.

Poszukując w systemie prawa finansowego przepisów mających wpływ na brzmienie normy prawnej, warunkującej udzielanie pomocy finansowej należy zwrócić uwagę na art. 47 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹. Zgodnie z tym przepisem, jednostka samorządu terytorialnego może udzielać dotacji innym

6 Art. 167 ust. 3 Konstytucji RP.

7 Art. 5 ust. 1 pkt 4 u.f.p.

8 Zob. uchwała Kolegium RIO w Opolu nr 19/67/2006 z 28 listopada 2006 r. dostępna na stronie www.rio.opole.pl (dostęp 25.07.2015); uchwała Kolegium RIO w Poznaniu nr 11/460/07 z 30 maja 2007 r. Lex Nr 307055.

9 T.j.: Dz.U. z 2015 r. nr 513 ze zm., dalej: u.d.j.s.t.

jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań. Uznać należy, że realizowanymi zadaniami w rozumieniu cyt. przepisu są jedynie zadania własne danej j.s.t. otrzymującej pomoc.

Potwierdzeniem powyższego są postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰ nakazujące ujmować dochody i wydatki z tytułu pomocy finansowej w niżej określonych podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- po stronie udzielającego pomocy:
 - 271 Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących,
 - 630 Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.
- po stronie otrzymującego pomoc:
 - 271 Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących,
 - 630 Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.

Możliwość przekazywania w ramach pomocy finansowej środków jedynie na zadania własne j.s.t. otrzymującej pomoc potwierdza również orzecznictwo organów nadzoru i sądów administracyjnych¹¹.

2. Tryb udzielenia pomocy finansowej

Organem, któremu ustawodawca przyznał kompetencje do podejmowania decyzji o wsparciu finansowym innej j.s.t. jest stosownie do art. 216 ust. 2 pkt. 5 u.f.p. organ stanowiący.

¹⁰ T.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.

¹¹ Zob.: uchwały Kolegium RIO w Bydgoszczy nr XXIV/41/08 z 15 października 2008 r. Lex Nr 512733, Kolegium RIO w Poznaniu nr 2/108/2010 z 27 stycznia 2010 r. dostępne na stronie www.bip.poznan.rio.gov.pl (dostęp 25.07.2015); wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2007 r. sygn. akt. V SA/Wa 668/07, Lex Nr 341325.

Zgodnie z cytowanym przepisem wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Również przepis art. 47 u.d.j.s.t. wypowiada się w tej materii. Przyznając możliwość udzielania z j.s.t. dotacji innym j.s.t. na dofinansowanie realizowanych przez nie zadań podkreśla, iż wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej j.s.t., która udziela dotacji.

Decyzja w sprawie pomocy finansowej powinna, stosownie do art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p., zostać określona odrębną uchwałą. Uchwałą tą nie będzie przy tym uchwała budżetowa, w której planowane są wielkości środków przyznawanych w ramach dotacji celowych (art. 212 u.f.p. w związku z art. 214 u.f.p. i 215 u.f.p.).

W wyroku z 6 marca 2007 r. sygn. akt. V SA/Wa 668/07 WSA w Warszawie podkreślił, że uchwała organu stanowiącego samorządu terytorialnego w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla innej jednostki winna w sposób konkretny i jasny określać zadanie, na realizację którego pomoc finansowa jest przeznaczona, jak również zawierać kategorię sformułowanie o udzieleniu takiej pomocy, ponieważ ten organ jednostki mocą podjętej uchwały uprawniony jest do podjęcia decyzji o udzieleniu takiej pomocy¹².

Uchwała organu stanowiącego w przedmiocie udzielenia pomocy finansowej powinna zatem zawierać:

- postanowienie o udzieleniu pomocy finansowej,
- wskazanie formy udzielanej pomocy, tj. dotacji celowej,
- określenie j.s.t. będącej beneficjentem pomocy,
- określenie zadania j.s.t. (celu dotacji), które objęte jest pomocą,
- wskazanie wysokości środków przyznawanych w ramach pomocy.

Oczywiście w tym miejscu pojawia się pytanie o stosunek uchwały w sprawie przyznania pomocy finansowej innej j.s.t. do uchwały budżetowej, sprowadzające się *de facto* do tego, czy uchwała w sprawie przyznania pomocy finansowej innej j.s.t. powinna zostać poprzedzona uchwałą w sprawie zmiany budżetu, a zatem odpowiednim zaplanowaniem tego wydatku w formie dotacji w budżecie j.s.t., czy też dopiero uchwała o pomocy finansowej jest podstawą do zaplanowania tego wydatku w budżecie j.s.t.?

Niejednorodność jest niestety w tym przedmiocie orzecznictwo organów nadzoru, tj. regionalnych izb obrachunkowych. Wydaje się jednak, że twierdzenia o następczej roli uchwały budżetowej w stosunku do uchwały o udzieleniu pomocy finansowej znajdują mocniejsze uzasadnienie niż

¹² Ibidem.

pogląd przeciwny oparty w głównej mierze na zasadach prowadzenia gospodarki finansowej j.s.t. w roku budżetowym.

Należy bowiem uznać, iż postanowienie organu stanowiącego o udzieleniu innej j.s.t. pomocy finansowej stanowi zmniejszenie puli środków publicznych, zabezpieczających realizację własnych zadań własnej wspólnoty lokalnej. Niezaprzeczalnie jest to zdarzenie nadzwyczajne uzależnione od decyzji kompetentnego w tej mierze organu. Zdarzenia tego nie powinno zatem przykładowo planować się w przygotowywanym przez zarząd j.s.t. projekcie budżetu. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest, aby uchwała organu stanowiącego o udzieleniu pomocy finansowej podjęta została na tej samej sesji organu stanowiącego, co zmiana w zakresie uchwały budżetowej, zabezpieczająca w określonej podziale klasyfikacji budżetowej wydatek w formie dotacji na ten cel.

Brak jest jednak podstaw prawnych do kwestionowania odmiennej sytuacji, a zatem takiej, w której uchwała organu stanowiącego j.s.t. o udzieleniu innej j.s.t. pomocy finansowej jest uchwałą wykonawczą do uchwalonego wcześniej przez ten organ budżetu j.s.t. wraz z załącznikami.

Stosownie do art. 220 ust. 2 u.f.p. podstawą udzielenia pomocy jest umowa. Regulacje umowne powinny zatem zostać skonstruowane z uwzględnieniem art. 250 u.f.p., który w przedmiotowym zakresie znajduje bezpośrednie zastosowanie. Zgodnie z cyt. przepisem zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w Dziale V u.f.p.

Od jednostki samorządu terytorialnego przyjmującej dotację przepisy nie wymagają potwierdzenia zgody na jej otrzymanie przez odpowiedni organ odpowiednią uchwałą czy też zarządzeniem¹³. Zgoda na otrzymanie środków z budżetu innej j.s.t., a jednocześnie przyjęcie zobowiązań wydatkowania ich zgodnie z dyspozycją dotującego, następuje na podstawie oświadczenia woli złożonego z chwilą zawarcia umowy. Jednocześnie zaznaczyć należy, że zarząd j.s.t. na podstawie art. 257 pkt. 1 u.f.p. może przyjąć pomoc finansową do budżetu, gdyż środki z tego tytułu pochodzą z dotacji.

¹³ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z 4 lutego 2009 r., sygn. akt NK.II.AŁ.0911 – 16/09, Lex Nr 527789.

Charakterystyczną cechą dotacji celowych udzielanych w ramach pomocy finansowej jest fakt poddania sporów w zakresie zwrotów dotacji jurysdykcji sądów powszechnych. Zgodnie z art. 220 ust. 3 u.f.p. spory w zakresie zwrotu dotacji rozstrzygają sądy powszechne. Wniesienie powództwa, określenie właściwości sądu, następuje zgodnie z przepisami k.p.c. (art. 30 k.p.c. i art. 17 pkt. 4 k.p.c.).

3. Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego a pomoc finansowa

Analiza uchwał w sprawie udzielania przez j.s.t. pomocy finansowej wskazuje, iż niejednokrotnie udzielenie pomocy obejmuje nie tylko rok budżetowy, ale też lata przyszłe¹⁴.

Powyższe przywraca aktualność problematyki związanej z charakterem prawnym uchwały podjętej w oparciu o art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. jak też stosunkiem tej uchwały do uchwały budżetowej oraz uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Jak zostanie w dalszej kolejności wykazane, podejmowanie takich uchwał przez j.s.t. warunkowane jest, jak się wydaje, zadaniami realizowanymi przez beneficjenta pomocy finansowej i chęcią zapewnienia w okresie realizacji zadania określonego finansowania.

Regulacje ustawy o finansach publicznych wskazują, iż stosownie do art. 211 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jest uchwalany na rok budżetowy, którym jest rok kalendarzowy. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Artykuł 211 cytowanej ustawy zawiera definicję budżetu jednostki samorządu terytorialnego, określa formę uchwalania i czasowe ramy obowiązywania uchwały budżetowej oraz podkreśla jej rolę jako podstawy gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Z tak sformułowanej definicji wynika jedna z podstawowych zasad

14 Zob. np. uchwała VI/49/15 Rady Gminy Kościelisko z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla Województwa Małopolskiego; BIP Urzędu Gminy w Kościelisku; uchwała nr LV/816/14 Rady Miasta Opola z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie udzielenia Samorządowi Województwa Opolskiego pomocy finansowej w formie dotacji celowej na opracowanie projektu przebudowy polderu „Żelazna” jako zabezpieczenia przeciwpowodziowego miasta Opola z uwzględnieniem przeprawy przez Odrę w ciągu obwodnicy północnej, www.opole.pl (dostęp 30.07.2015).

budżetowych związana z rocznością budżetu, która *de facto* przesądza o możliwości wykonywania ujętych w budżecie wydatków tylko w okresie obowiązywania uchwały budżetowej. Po tym czasie prawo dysponowania środkami przewidzianymi w budżecie, co do zasady, wygasa.

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art. 226 u.f.p. jest zgodnie z wolą projektodawców wskazanej instytucji przede wszystkim narzędziem zarządzania wieloletniego¹⁵, prognozą finansową¹⁶.¹⁷

Przy przyjęciu, iż uchwała w sprawie udzielenia pomocy jest uchwałą wykonawczą do uchwalonego budżetu (udzielenie pomocy wymaga wcześniejszego zaplanowania środków na ten cel w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej) wątpliwym wydaje się „dysponowanie” w oparciu o uchwałę z art. 216 ust. 2 pkt 5 u.f.p. wydatkami budżetów lat przyszłych, planowanych w innym niż uchwała budżetowa akcie, tj. uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Przy przyjęciu natomiast, iż uchwała w sprawie udzielenia pomocy finansowej jest uchwałą pierwotną w stosunku do uchwały budżetowej, inicjującą określone działanie w przedmiocie zmiany uchwały budżetowej, możliwym jest przyjęcie, iż postanowienia odnoszące się do udzielanej pomocy w latach innych niż rok budżetowy ma intencyjny charakter.

4. Udzielanie pomocy finansowej na przykładzie danych z województwa opolskiego

Celem zobrazowania faktycznego znaczenia omawianej instytucji prawnofinansowej, dokonano analizy wydatków i dochodów związanych z udzielaniem pomocy finansowej przez jednostki samorządu terytorial-

15 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych, druk sejmowy nr 1181 z dnia 20 października 2008 r.; www.sejm.gov.pl (dostęp 25.07.2015).

16 Za wyjątkiem normatywnych postanowień związanych z postanowieniami odnoszącymi się do kształtowania na podstawie art. 228 u.f.p. upoważnień dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań:

1) związanych z realizacją zamieszczonych w wp.f. przedsięwzięć, 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykracają poza rok budżetowy.

17 Zob. więcej na temat charakteru prawnego uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej: J.M. Salachna, *Wieloletnia prognoza finansowa jako formalna „wytuczna” konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Od projektu do sprawozdania*, red. J.M. Salachna, Gdańsk 2010, s. 15–17.

nego województwa opolskiego w latach 2012–2014. Warto podkreślić, iż zgromadzone dane dotyczą wyłącznie dochodów i wydatków objętych paragrafami 2710 i 6300. Działalność regionalnych izb obrachunkowych wskazuje¹⁸, że środki o znamionach pomocy finansowej są również nieprawidłowo ewidencjonowane w innych podziałkach klasyfikacji budżetowej. W szczególności dotyczy to stosunkowo bliskich treściowo paragrafów 2310, 2320 oraz 2330, czyli jako „Dotacje celowe przekazane gminie [odpowiednio: powiatowi, województwu – przyp. aut.] na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”, a także 6610, 6620 i 6630 a więc jako „Dotacje celowe przekazane gminie [odpowiednio: powiatowi, województwu – przyp. aut.] na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”. Nieprawidłowości o tym charakterze, w szczególności w sytuacji budżetu uchwalanego w niepełnej szczegółowości klasyfikacji, mogą zostać niezakwestionowane przez organ nadzoru.

Ze zgromadzonych danych¹⁹ wynika przede wszystkim, iż udzielanie pomocy finansowej jest zjawiskiem powszechnym. Wystąpiło ono w znacznej części budżetów j.s.t. z terenu województwa. W latach 2012, 2013 i 2014 odpowiednio 37, 27 i 38 jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego (spośród 83) zdecydowało o udzieleniu pomocy finansowej.

Również w wymiarze ekonomicznym nie jest to zjawisko marginalne. Łączne kwoty środków pomocowych wprowadzonych do budżetu j.s.t.²⁰ wynosiły w badanym okresie odpowiednio 5 707 824 zł, 3 730 428 zł oraz 5 043 913 zł. Zastanawiać może wyraźny spadek wielkości udzielanej pomocy w 2013 r. Być może wiązać go można z faktem wejścia w życie w roku 2014 nowych reguł oceny długu, które skłoniły j.s.t. do zaostrzenia polityki finansowej, w celu wypracowania w 2013 roku jak najwyższej nadwyżki operacyjnej i w konsekwencji spełnienia wymogów wynikających z art. 243 u.f.p.

Analiza rodzaju zadań finansowanych poprzez pomoc finansową na przestrzeni ostatnich trzech lat, poprzez działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej przekazywanej i otrzymywanej pomocy wskazuje, iż obejmują one szerokie spektrum zagadnień. Przykładowo w roku 2014, wydatki z tytułu pomocy były klasyfikowane, aż w 10 rozdziałach klasyfikacji

18 Por. uchwała Kolegium RIO w Rzeszowie NR XXII/4866/2012 z dnia 23 października 2012 r.

19 Dane pochodzą z Informatycznego Systemu Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego BeST@.

20 Kwoty te są wyższe, niż wielkości wykazane jako udzielona pomoc finansowa, co potwierdza hipotezę o niejednorodnym klasyfikowaniu tych środków.

budżetowej²¹, od działu 10 – „Rolnictwo i łowiectwo” aż do działu 921 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”. Spośród tych rozdziałów wyraźnie najwięcej przypadków udzielenia pomocy dotyczyło działu 600 – Transport i łączność. Przyjmując założenie, że jeden przypadek udzielenia pomocy to wystąpienie rozdziału klasyfikacji budżetowej po stronie wydatków w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego²², można stwierdzić, że aż około 40% przypadków udzielenia pomocy finansowej dotyczy tego działu²³. Kolejne miejsca przypadają działom 851 – Ochrona zdrowia i 852 – Pomoc społeczna, lecz ich udział nie przekracza wyraźnie 10% przypadków.

W jakich rozdziałach klasyfikacji budżetowej najczęściej wydatkowana jest pomoc finansowa dla innych jednostek? Analiza danych wskazuje, iż nie jest to, jakby się mogło wydawać, rozdział 60078 – „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”. Rozdział ten występuje w zestawieniach incydentalnie. W dziale 600 najczęściej mamy do czynienia z działem 60014 – „Drogi publiczne powiatowe”²⁴, rzadziej „Drogi publiczne wojewódzkie”, wyjątkowo 60016 – „Drogi publiczne gminne”. W ochronie zdrowia (851) udzielana pomoc najczęściej dotyczy rozdziałów 85111 – Szpitale ogólne i 85195 – Pozostała działalność (w ochronie zdrowia). Z kolei w ramach pomocy społecznej udzielana pomoc dotyczyła domów pomocy społecznej (rozdział 85202), oraz zasiłków i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (rozdział 85214).

O ile nie budzi zdziwienia fakt, że przedmiotem pomocy są zadania związane z pomocą społeczną, usuwaniem skutków klęsk żywiołowych czy też borykającą się nieustannie z problemami finansowymi ochroną zdrowia, o tyle zastanawiać może znaczna liczba przypadków finansowania zadań z zakresu transportu. Dominacja tych zadań ujawnia się jeszcze bardziej, gdy zamiast na liczbę wystąpienia faktu udzielenia pomocy zwrócimy uwagę na wielkość przekazanych środków. Okaze się wtedy, że udział wydatków z rozdziałów 60014 i 60013 (drogi powiatowe i wojewódzkie) w strumieniu udzielonej pomocy finansowej znacznie przekracza połowę, a w roku 2014 sięgnął 66,7%.

21 Działy w których ewidencjonowano pomoc to: 10 – Rolnictwo i łowiectwo, 600 – Transport i łączność, 750 – Administracja publiczna, 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, 851 – Ochrona zdrowia, 852 – Pomoc społeczna, 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

22 Jest to jedynie założenie, ponieważ w jednym rozdziale może być ujętych kilka przypadków udzielenia pomocy finansowej, teoretycznie do kilku różnych jednostek samorządu terytorialnego.

23 W latach 2012–2014, odpowiednio 39,3%, 42,2% i 41,2%.

24 Aż 20 na 68 przypadków udzielenia pomocy w roku 2014, 15 na 45 w roku 2013 i 16 na 61 w 2012 r.

Światło na tę kwestię może rzucić kolejna interesująca prawidłowość. Dużo więcej podmiotów udziela pomocy niż ją otrzymuje. Podkreślić należy, w odniesieniu do analizy szczebli j.s.t. udzielających pomocy, iż pomocy tej udzielają przede wszystkim gminy, część powiatów, w niewielkim zakresie województwo. Beneficjentami są przede wszystkim powiaty, województwo oraz nieliczne gminy. Przykładowo w roku 2014 pomocy udzieliło 31 gmin, otrzymało ją natomiast jedynie 9 gmin. W przypadku powiatów było to odpowiednio 6 jednostek udzielających pomocy i 9 otrzymujących. Interesujący jest przypadek województwa, które udzieliło pomocy finansowej na trzy zadania²⁵ w łącznej kwocie 537 000 zł, zaś otrzymało pomoc finansową w kwocie 1 160 406 zł, z czego 875 120 zł w rozdziale „drogi wojewódzkie”. Takich przypadków, gdy jednostka zarazem udzielała pomocy i była beneficjentem pomocy wystąpiło zresztą więcej. Można również dostrzec, nawet badając tak krótki okres jak 3 lata, że udzielana pomoc często nabiera charakteru cyklicznego, to znaczy jest powtarzana w kolejnych latach. Ta prawidłowość dotyczy zadań klasyfikowanych w różnych rozdziałach, zarówno o charakterze bieżącym jak i inwestycyjnym.

Powyższe obserwacje dają podstawy do sformułowania następujących wniosków:

1. Pomoc finansowa jest zjawiskiem, które na trwałe zakorzeniło się w systemie finansów publicznych j.s.t., a jego rola i wymiar finansowy rośnie. Potwierdzają to zarówno rosnące kwoty przekazywanych środków, jak również liczba podejmowanych uchwał w sprawach udzielenia pomocy finansowej. Liczba podjętych w wyniku wskazanych decyzji uchwał w województwie opolskim wynosi w 2012 r. – 103 uchwały, w roku 2013–102 uchwały oraz w roku 2014 – 120 uchwał. Dla porównania w roku 2006 j.s.t. województwa opolskiego podjęły uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej w 31 przypadkach a w roku 2007 w 93 przypadkach²⁶.
2. Udzielenie pomocy finansowej rzadko wiąże się z faktem wystąpienia nadzwyczajnego zdarzenia o charakterze klęski żywiołowej lub do niego zbliżonym. Jednostki otrzymujące pomoc nie znajdują się zwykle obiektywnie w trudnej sytuacji finansowej, gdyż one z kolei świadczą niejednokrotnie pomoc innym podmiotom na inne zadania.
3. Większość przekazywanych środków w ramach mechanizmu pomocy finansowej dotyczy zadań postrzeganych jako niedofinansowane – drogi publiczne, ochrona zdrowia, pomoc społeczna. Można zatem domniemywać, iż pomoc finansowa przekazywana przez

25 tj. 85395 – Pozostała działalność (w pozostałych zadaniach z zakresu polityki społecznej), 90001– Gospodarka ściekowa i ochrona wód oraz 85111 – Szpitale ogólne.

26 Dane pochodzą z rejestru uchwał Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu.

gminę powiatowi czy województwu, na którego terenie leży ta gmina, stanowi w istocie dofinansowanie zadań powiatu, czy województwa, które służyć mają mieszkańcom tej gminy. Pojawić tu się może pytanie o to jak radzić sobie z potencjalnym konfliktem interesów. Jednostka wyższego szczebla samorządu, powiat czy województwo powinna wszak alokować swoje środki tam, gdzie jest to najbardziej zasadne z punktu widzenia całego powiatu czy województwa, nie zaś tam, gdzie gmina z jej terenu dofinansowuje realizację zadań. Odmienne podejście może prowadzić do patologicznych sytuacji, w których przykładowo drogi wojewódzkie nie będą remontowane na terenach tych samorządów, które nie będą chciały samorządowi województwa udzielać pomocy a w istocie partycypować w poniesieniu wydatku na to zadanie.

4. Skala i trwały charakter dofinansowania przez gminy określonych zadań może budzić wątpliwości co do legalności takiej praktyki w świetle przepisów ustaw szczególnych. Przykładowo można wskazać na jednoznaczne przepisy ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu drogowego²⁷. Ustawa w artykuale 3 przesądza, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich, zaś samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych. Zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi winny być finansowane z budżetów gmin.
5. Analizując charakter prawny wskazanej instytucji należałoby zadać podstawowe pytanie o istotę jej faktycznego funkcjonowania w finansach samorządowych. Czy jest to, jak wynika z normatywnego pojęcia, jedynie pomoc dla innej j.s.t., która nie może zrealizować zadania własnego ze swoich środków? Czy też może jest to współfinansowanie, partycypowanie w zadaniach należących do innej j.s.t. aczkolwiek w pewnym wymiarze, w szczególności jeżeli jest to j.s.t. wyższego szczebla, zadaniach mających przysłużyć się również wspólnocie samorządowej j.s. t udzielającej wsparcia finansowego.

27 Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz.U. Nr 267 poz. 2251 z późn. zm.).

Bibliografia

- Bieniaszewska A., Stelmaszczyk K., Czarnecki G., Przybylska M., Wycisk U., *Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Salachna J.M., *Dotacje udzielane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 220 i 221 ustawy o finansach publicznych – problemy na tle interpretacji kompetencji ustawowych* [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. Borodo A., Toruń 2013.
- Salachna J.M., *Wieloletnia prognoza finansowa jako formalna „wytyczna” konstrukcji budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Od projektu do sprawozdania*, red. Salachna J.M., Gdańsk 2010.
- Witalec W., *Samopomoc jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 3.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.