

ROBERT MUSIAŁKIEWICZ

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Andrzej Borodo (red.), „Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego”

TNOiK, Toruń 2013, ISBN 978-83-7285-717-0, ss. 323.

Na rynku wydawniczym ukazała się książka pt. „Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego”. Jest to publikacja zawierająca zbiór artykułów dotyczących prawno-finansowej problematyki dotacji celowych i subwencji ogólnych, autorstwa pracowników naukowych z uznanych jednostek badawczych z zakresu prawa budżetowego, a także doświadczonych praktyków z zakresu zarządzania finansami publicznymi i nadzoru nad nimi. Redaktor naukowy publikacji, prof. Andrzej Borodo, we wstępie do książki zwraca uwagę na obecność subwencji ogólnych i dotacji celowych w dyskusji prawniczej, orzecznictwie organów nadzoru i sądów, a także w kręgu zainteresowania badań naukowych. A. Borodo wyraża przekonanie, że zawarte w książce opracowania będą przydatne w rozwoju nauki prawa o subwencjach i dotacjach oraz służyć będą samorządom w ich codziennej pracy. Przekonanie to wydaje

się uzasadnione z uwagi na zakres analizowanych zagadnień oraz ich aktualność, co ma niebanalne znaczenie dla zastosowania praktycznego.

Recenzowana książka jest efektem konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zawarto w niej 18 artykułów dotyczących problematyki subwencji i dotacji publicznych – zróżnicowanych tematycznie, dotyczących odrębnych problemów i zagadnień.

W książce wyodrębniono trzy części. W pierwszej dokonano opisu subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego, w drugiej przeanalizowano zagadnienia dotyczące dotacji udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego, zaś w trzeciej części przedstawiono zagadnienia z praktyki funkcjonowania dotacji celowych.

Pierwsza część obejmuje następujące artykuły:

- „Subwencje ogólne i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i roszczenia”, w którym Andrzej Borodo prowadzi rozważania nad charakterem prawnym przekazywania dotacji i subwencji, wskazując w konkluzjach na różne postacie konkretyzacji stosunków prawnych związanych z transferem środków publicznych.

- „Udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego” autorstwa Małgorzaty Ofiarskiej i Zbigniewa Ofiarskiego, w którym autorzy wskazują i opisują poszczególne tytuły prawne udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego oraz opisują i klasyfikują procedury ich udzielania. W przedmiotowe rozważania trafnie wpisują się wnioski końcowe traktujące o zasadności *de lege lata* przedmiotowej problematyki.

- „Nieadekwatność wielkości i rodzajów transferów z budżetu państwa do wzrastającego zakresu zadań samorządowych”, gdzie Joanna Śmiechowicz dokonała krytycznej analizy zasady podziału dochodu publicznego i jej adekwatności w świetle przepisów prawa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w obliczu zjawiska permanentnego wzrostu zadań samorządowych. Autorka na przykładzie Lublina wskazuje na niedostosowanie wielkości subwencji i dotacji z budżetu państwa do zakresu

zadań samorządowych, podkreślając również potrzebę zmian w systemie subwencjonowania samorządu.

- „Dotacje i subwencje jako pomoc finansowa dla jednostek samorządu terytorialnego dotkniętych stanem klęski żywiołowej”, w którym Wojciech Gonet analizuje obowiązujące regulacje transferu środków z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji występowania klęsk żywiołowych oraz bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

- „Dotacje celowe z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na finansowanie świadczeń rodzinnych”, w którym Jacek Wantoch-Rekowski charakteryzuje tryb przekazywania środków finansowych z budżetu państwa na rzecz gmin w celu wypłat świadczeń rodzinnych, akcentując problem odpowiedzialności wójta jako płatnika składek na ubezpieczenie społeczne w stosunku do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne.

- „Parytet subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego”, w którym Przemysław Pest prowadzi rozważania nad zagadnieniem określenia w budżetowych wydatkach państwa w roku budżetowym stałego udziału wydatków na subwencję ogólną.

W drugiej części książki – „Dotacje udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego” – kolejni autorzy charakteryzują i poddają analizie zasady prawne transferu środków finansowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji oraz ich prawne następstwa. Joanna M. Salachna oraz Marcin Tyniewicki identyfikują i interpretują zasady ogólne udzielania dotacji celowych z budżetów samorządowych. J.M. Salachna wskazuje na problemy interpretacyjne norm zawartych w art. 220 i 221 ustawy o finansach publicznych, konfrontując je z obowiązującą praktyką, która zdaniem autorki nie zawsze jest właściwa na gruncie normatywnym. Z kolei M. Tyniewicki systematyzuje kompetencje organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustanawiania i udzielania dotacji celowych z budżetów samorządowych. Następni w kolejności: Wojciech Bożek, Ewa Kowalewska i Paweł Mańczyk omawiają prawną problematykę naruszenia

dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekazania lub udzielenia dotacji na gruncie ustawy o finansach publicznych, ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz orzeczeń Głównej Komisji Orzekającej.

Pozostali autorzy artykułów w drugiej części książki podejmują problemy dotyczące udzielania dotacji określonym podmiotom lub na rzecz określonego przedmiotu działalności. Anna Ostrowska analizuje zasady udzielania dotacji niepublicznym jednostkom oświaty. Małgorzata Cilak opisuje i interpretuje podstawy prawne dotowania spółek samorządowych. Krzysztof Czarniecki charakteryzuje zasady udzielania dotacji dla samorządowych instytucji kultury, uwzględniając także zasady udzielania dotacji z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego na działania z zakresu kultury. Małgorzata Szalewska wskazuje na kontrowersje prawne w zakresie udzielania i zwrotu dotacji przez przedszkola niepubliczne. Paulina Pieprzyk prowadzi rozważania nad charakterem prawnym i znaczeniem dotacji udzielanych samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej. Paweł Adamczyk analizuje stan prawny w zakresie finansowania regionalnych przewozów pasażerskich.

Trzecia część książki dotyczy wybranych zagadnień z zakresu praktyki w funkcjonowaniu dotacji. Omówiono tu działalność nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych w sprawach dotyczących dotacji (Daniel Jurewicz), strukturę i zakres dotacji z budżetu Miasta Torunia dla organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego (Magdalena Flisykowska-Kacprowicz) oraz zastosowanie dotacji celowych z budżetu państwa na rzecz Miasta Bydgoszczy (Piotr Tomaszewski).

Podjęta w książce problematyka badawcza uwzględnia istotne zagadnienia teoretyczne mające znaczenie dla praktyki urzędniczej i sądowej. Charakter stosunku prawnego, jaki zostaje nawiązany pomiędzy podmiotem dokonującym transferu środków publicznych w postaci dotacji lub subwencji a adresatem tych środków, nie zawsze jest jednoznaczny, uwarunkowany jest sposobem powstania, właściwością podmiotów oraz treścią stosunku prawnego. Skonkretyzowane prawo do subwencji

lub dotacji, na co wskazuje A. Borodo, może mieć charakter cywilnoprawny bądź administracyjnoprawny.

Przedstawione w książce artykuły cechuje wysoki poziom merytoryczny oraz realizacja celu poznawczego. Niektóre z pozycji zawierają dane empiryczne mogące służyć celom praktycznym. W świetle zaprezentowanej różnorodności tematycznej można mieć drobną uwagę dotyczącą niewystarczającego uwzględnienia w drugiej części książki prawnej problematyki dotacji udzielanych w trybie określonym ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, mających największe zastosowanie w praktyce jednostek samorządu terytorialnego. Uwaga ta jednak nie podważa wartości poznawczej ani drugiej części, ani całej książki.

Zawarte w niektórych pozycjach postulaty *de lege ferenda* mogą i powinny stać się przyczynkiem do dyskusji nad poszczególnymi rozwiązaniami systemowymi w zakresie zasad transferu środków publicznych pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych oraz zasad przekazywania tych środków na rzecz podmiotów prywatnych. W szczególności: postulat zawarty w opracowaniu M. Ofiarskiej i Z. Ofiarskiego w sprawie zwiększenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego kosztem ograniczenia roli dotacji celowych, uwagi J. Śmiechowicz dotyczące stworzenia odrębnego funduszu odpowiedzialnego za subwencjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, pomysł zawarty w artykule J. Wantoch-Rekowskiego w sprawie zmiany płatnika składek w stosunku do osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne, postulat W. Goneta rozszerzenia form pomocy państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w sytuacji występowania klęsk żywiołowych oraz bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Sądzę, że książka spotka się z życzliwym przyjęciem odbiorców. W pracy przedstawiono bowiem zagadnienia stanowiące o postaci organizacyjnej państwa. Podniesiono w niej materialne i proceduralne problemy wydatków związków publicznoprawnych (państwa i jednostek samorządu terytorialnego), konfrontując je z zasadą efektywności wydatkowania środków publicznych i poszukując najlepszych relacji pomiędzy nimi. Ważną przyczyną, która zachęca do przestudiowania lektury, jest obszerny zakres przedmiotowy pracy, uwzględniający zarówno ogólne rozważa-

nia teoretyczne, jak i szczegółowe zasady mające zastosowanie w praktyce. Książkę „Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego” należy polecić wszystkim, których zainteresowania naukowe, zawodowe bądź hobbystyczne dotyczą problematyki gospodarowania środkami publicznymi, szczególnie pracownikom naukowym, studentom oraz pracownikom administracji samorządowej zajmującym się zagadnieniami finansów publicznych.

O zaletach opracowania traktuje także recenzja prof. Krystyny Sawickiej, która wskazuje na istotne znaczenie podnoszonej tematyki z uwagi na warstwę teoretyczno-prawną oraz praktyczną – to również stanowi dobrą rekomendację dla omawianej pozycji.