

Małgorzata Ofiarska

Uniwersytet Szczeciński
malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5311-0201



Sprawozdanie z seminarium naukowego „Wybrane problemy związane z udzielaniem i otrzymywaniem dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego”

Dotacja celowa to jedna z podstawowych form prawnych dokonywania wydatków budżetowych. Jednostka samorządu terytorialnego (j.s.t.) może w tym kontekście występować zarówno jako podmiot udzielający dotacji z własnego budżetu, jak i ją otrzymujący (beneficjent) z budżetu państwa w celu dofinansowania kosztów realizowanych zadań publicznych. W art. 167 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku gwarantuje się wszystkim j.s.t. prawo do otrzymywania dotacji celowych z budżetu państwa, które można kwalifikować jako instrument finansowo-prawny wykorzystywany do równoważenia budżetów tych jednostek. W art. 9 ust. 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego zastrzeżono, aby subwencje, o ile to możliwe, nie były przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. W Polsce takie zastrzeżenie odnoszone jest do dotacji.

Zasady udzielania dotacji j.s.t. lub przez takie jednostki uregulowano w kilkunastu ustawach, m.in. w ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, ustawie z 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawie z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawie z 9 listopada 2000 roku o repatriacji, ustawie z 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawie z 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. W procedurę udzielania dotacji przez j.s.t. zaangażowane są organy tych jednostek na etapie planowania, uchwalania i wykonywania własnych budżetów. Proces wnioskowania o dotacje celowe z budżetu państwa zdominowany jest przez organy wykonawcze tych jednostek oraz ich skarbników. Problematyka dotacji celowych jest ważna w kontekście gospodarki budżetowej j.s.t. i podmiotów odpowiedzialnych za jej prawidłową realizację.

Z inicjatywy dr hab. Małgorzaty Ofiarskiej, prof. USZ oraz prof. dra hab. Zbigniewa Ofiarskiego zorganizowano 9 czerwca 2025 roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, w formie hybrydowej, seminarium naukowe „Wybrane problemy związane z udzielaniem i otrzymywaniem dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego”.

Intencją organizatorów jednodniowego seminarium naukowego była prezentacja wybranych problemów dotyczących przekazywania dotacji celowych dla j.s.t. z budżetu państwa oraz udzielania takich dotacji z budżetu j.s.t. Poszczególne zagadnienia przedstawiono z uwzględnieniem kwestii ustrojowych samorządu terytorialnego oraz regulacji finansowo-prawnych, w tym dotyczących deliktów finansowych i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez donatorów i beneficjentów dotacji celowych. Uzasadnieniem do przyjęcia szerokiego zakresu tej problematyki było kompleksowe i wszechstronne przedstawienie materialnoprawnych i proceduralnych regulacji związanych z udzielaniem, wykorzystaniem i odpowiedzialnością za prawidłowe wydatkowanie oraz rozliczenie dotacji celowych w j.s.t. Analiza i ocena obowiązujących regulacji prawnych była niezbędna z uwagi na wejście w życie od 1 października 2024 roku nowej ustawy o dochodach j.s.t.

W seminarium naukowym w charakterze prelegentów wystąpili: dr Krzysztof Czarnecki (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku); dr Paweł Lenio (Uniwersytet Wrocławski); dr Małgorzata Cilak (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu); dr Kamil Krauschar (Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie); dr hab. Wojciech Bożek, prof. US (Uniwersytet Szczeciński, Dyrektor Centrum Analiz Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego). W dyskusji, oprócz prelegentów, uczestniczyli: prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski (Uniwersytet Szczeciński), dr hab. Ewa Kowalewska, prof. US (Uniwersytet Szczeciński), mgr Bartosz Namieciński (Uniwersytet Szczeciński), dr Dawid Czesyk (Uniwersytet Szczeciński). W seminarium uczestniczyli także studenci III, IV i V roku stacjonarnych studiów prawnych. Prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski po oficjalnym otwarciu seminarium jako moderator zaprosił do zabrania głosu dra Krzysztofa Czarneckiego, który przedstawił referat dotyczący „Zasad udzielania dotacji budżetowych na zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w świetle przepisów ustawy z 5 grudnia 2024 roku”. Prelegent wskazał, że j.s.t. odgrywa dualną rolę w świetle przepisów tej ustawy będąc jednocześnie beneficjentami dotacji przekazywanych z budżetu państwa oraz udzielającymi takich dotacji innym podmiotom. Podkreślił, że ustawa z 5 grudnia 2024 roku kompleksowo reguluje kwestie związane z obronnością, ochroną ludności i obroną cywilną, a w latach poprzednich unormowania w tym obszarze były fragmentaryczne i rozproszone w różnych aktach prawnych. Dr K. Czarnecki uwagę skupił na regulacjach materialnoprawnych i proceduralnych wprost odnoszących się do możliwości dofinansowania, w formie dotacji, zadań j.s.t. z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, wyjaśniając w pierwszej kolejności sposób rozumienia tych ustawowych wyrażen. Zaakcentował, że udzielanie dotacji wskazanych w ustawie z 5 grudnia 2024 roku powinno następować z uwzględnieniem postanowień odrębnych ustaw, w szczególności ustawy o finansach publicznych, ustawy o dochodach j.s.t., ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz ustawy o zamówieniach publicznych. Wyodrębnił w związku z tym dotacje udzielane na dofinansowanie zadań własnych j.s.t. oraz zadań im zleconych z zakresu administracji rządowej. Prelegent ocenił, że sposób zredagowania przepisów ustawy z 5 grudnia 2024 roku pozwala na stwierdzenie o obligatoryjnym, a nie fakultatywnym charakterze takich dotacji. Kwoty dotacji powinny w pełni pokrywać koszty realizacji zadania własnego lub zleconego. Dotacje przekazywane z budżetu j.s.t. dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych

mają charakter fakultatywny i są przeznaczone na dofinansowanie zadań polegających na przystosowaniu określonych obiektów budowlanych dla potrzeb ochrony ludności.

W toku dyskusji prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski zapytał prelegenta czy dotacje są przeznaczone na realizację zadań na wypadek przyszłej wojny, czy również przygotowania się do ewentualnych klęsk żywiołowych? Z kolei dr hab. Wojciech Bożek, prof. US odniósł się do problemu braku adekwatności środków otrzymywanych przez j.s.t. w formie dotacji w relacji do kosztów wykonywania zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. Dr K. Czarnecki wskazał, że istnieje możliwość dodatkowego dofinansowania pewnych zadań z celowych rezerw budżetowych. Zwrócił również uwagę na opóźnienia w przekazywaniu kolejnych transz dotacji z budżetu państwa, które negatywnie wpływają na wspomnianą adekwatność.

Kolejny prelegent dr Paweł Lenio zaprezentował referat nt. dotacji dla podmiotów leczniczych jako wydatków z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzając do tej problematyki, zaznaczył, że wydatki z budżetów j.s.t. na ochronę zdrowia są poważnym dla nich obciążeniem (w samorządzie województwa stanowią ok. 11,3% rocznie, a w powiatach ok. 6,5%). Podkreślił, że obok dotacji budżetowych ważne jest także bezpośrednie finansowanie podmiotów leczniczych przez j.s.t. na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Dr P. Lenio ocenił, że bez względu na formę organizacyjno-prawną podmiotu leczniczego możliwe jest jego dotowanie z budżetu j.s.t. Uprawnionymi do otrzymania dotacji mogą być wykonujący działalność leczniczą: przedsiębiorcy, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe, jednostki wojskowe, fundacje, stowarzyszenia, kościelne osoby prawne. W praktyce dotacje są przekazywane głównie podmiotom leczniczym, dla których j.s.t. są organami prowadzącymi. Katalog zadań, które mogą być dotowane jest obszerny i obejmuje: programy polityki zdrowotnej, zakup sprzętu medycznego, inwestycje, remonty. W każdym przypadku wydatek ponoszony z budżetu j.s.t. musi być – zdaniem prelegenta – związany co najmniej pośrednio z działalnością leczniczą beneficjenta dotacji. Dr P. Lenio omówił także problem opiniowania celowości inwestycji dotowanych w podmiotach leczniczych (w zależności od ich wartości odpowiednio przez wojewodę lub ministra właściwego ds. zdrowia). Odnosił się także do sposobu kwalifikacji przez ministra ds. zdrowia charakteru dotacji na zadania wykonywane przez podmioty lecznicze. Krytycznie ocenił ich kwalifikowanie do kategorii dotacji podmiotowych uznając, że mają one wyraźne cechy dotacji celowych.

Po zakończeniu wystąpienia prelegenta, w toku dyskusji dr Kamil Krauschar zwrócił uwagę na problem udzielania pożyczek przez j.s.t. dla podmiotów leczniczych. Z końcem roku budżetowego pożyczki są umarzane i *de facto* zostają przekształcone w dotacje. Z kolei mgr Bartosz Namieciński wskazał na próby wyznaczania przez organ stanowiący j.s.t. ogólnego kierunku działalności organu wykonawczego i wywierania w ten sposób presji w celu wspierania określonych podmiotów leczniczych lub przedmiotowo wskazanych świadczeń zdrowotnych.

Dr Małgorzata Cilak zaprezentowała problem „Dotacji udzielanych z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej”. Przywołując postanowienia Konstytucji RP, wskazała, że j.s.t. mogą być na podstawie

ustawy zlecone zadania, jeżeli potrzeba ich realizacji wynika z uzasadnionych potrzeb państwa. Samorząd terytorialny powinien być wyposażony w odpowiednie źródła dochodów wystarczające do prawidłowej realizacji tych zadań. Ustawowo określony standard ten odnoszony jest do dotacji celowej przekazywanej z budżetu państwa na wykonanie zadania zleconego. Prelegentka zaznaczyła, że konstytucyjne i ustawowe gwarancje zapewnienia j.s.t. adekwatnego udziału w dochodach publicznych, koniecznych do prawidłowego wykonywania zadań (własnych i zleconych) w praktyce są trudne do wyegzekwowania. Jej zdaniem ważne jest zachowanie transparentności procedur dotyczących ustalania i przekazywania dotacji celowych na zadania zlecone. Nie do końca sprawdza się reguła ustawowa, według której kwota dotacji celowej powinna być ustalona w takiej wysokości, jakby dane zadanie finansowano bezpośrednio z budżetu państwa. Nie każde bowiem zadanie zlecone j.s.t. jest lub było również finansowane wprost z budżetu państwa. Określonym rozwiązaniem tego problemu może być ustalanie w odrębnych ustawach procentowych lub kwotowych wielkości dotacji celowej w relacji do przewidywanych kosztów realizacji zadania zleconego. W tym zakresie prelegentka przedstawiła kilka przykładów takich rozwiązań przyjętych w ustawach o: pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, repatriacji, Karcie Dużej Rodziny. Nawet w takich przypadkach dotacja celowa może okazać się jednak niewystarczająca, a wykonywania zadania zleconego nie można zaprzestać. Pojawia się problem angażowania środków własnych j.s.t. w proces realizacji zadania zleconego i niebezpieczeństwo ograniczenia środków na zadania własne.

Wystąpienie dra Kamila Krauschara dotyczyło „Istoty ochrony środków publicznych przekazywanych w formie dotacji oraz granic odpowiedzialności za delikt finansowy osób spoza sektora finansów publicznych w kontekście adekwatności wymiaru kary”. Prelegent przedstawił genezę regulacji odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poczynwszy od fragmentarycznych unormowań w ustawach o prawie budżetowym, aż do kompleksowego jej ujęcia w odrębnej ustawie. Następnie odniósł się do problemu znacznej liczby (ponad 150) deliktów finansowych polegających na naruszeniu zasad i trybu udzielania, przekazania lub rozliczania dotacji. Przypadki takie dotyczyły m.in. dotowania zadań z zakresu: ochrony środowiska, ochrony zabytków, ochrony przeciwpożarowej oraz dofinansowania klubów sportowych. Wskazywał na takie wydatki finansowane z dotacji, które pozornie były związane z ww. zadaniami i obejmowały często zakup dóbr o charakterze konsumpcyjnym lub nawet luksusowym. Krytycznie ocenił stosowanie przez komisje orzekające zbyt niskich kar dyscyplinarnych, głównie w postaci upomnień. Sformułował postulat o konieczności zaostrzenia tych kar i wymierzania przede wszystkim kar pieniężnych, jako bardziej dolegliwych w aspekcie materialnym.

W ramach dyskusji nad problemem adekwatności kary za delikt finansowy dr hab. Wojciech Bożek, prof. US zwrócił uwagę na wieloletnie badania statystyczne, z których jednoznacznie wynika, że komisje orzekające są zbyt pobłażliwe nawet w przypadkach poważnych naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Kary nagany lub pieniężne orzekane są bardzo rzadko. Odnosząc się do tej uwagi, dr Kamil Krauschar podkreślił konieczność precyzyjnego unormowania określenia „znacznej szkodliwości czynu” dla finansów publicznych i ograniczenia w ten sposób dużej swobody orzekania przez komisje.

Referat przedstawiony przez dra hab. Wojciecha Bożka, prof. US dotyczył „Ram podmiotowych i przedmiotowych odpowiedzialności z art. 8 i 9 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych”. W swojej prezentacji prelegent przedstawił dane statystyczne będące efektem szczegółowej analizy rozstrzygnięć komisji orzekających w pierwszej i drugiej instancji. Podkreślił, że dobrem chronionym jest ład prawny systemu finansów publicznych, kluczowym kryterium oceny działania podmiotów sektora finansów publicznych jest utrzymanie tego ładu. Inne wartości podlegające ochronie to przede wszystkim bezpieczeństwo i stabilność sektora finansów publicznych. Odpowiedzialność za ochronę tych wartości ma charakter hybrydowy, ponieważ ma cechy właściwe dla odpowiedzialności administracyjnej i karnej. W odniesieniu do dotacji jako formy dystrybucji środków budżetowych, zasady tej odpowiedzialności znajdują szerokie zastosowanie w różnych obszarach wyznaczanych w związku z dofinansowaniem realizacji zadań, np. w rolnictwie, komunikacji, transporcie, opiece zdrowotnej. Prelegent zidentyfikował funkcje realizowane przez ustalone reguły odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Za wiodącą uznał funkcję prewencyjną, a dopiero w dalszej kolejności wskazał na funkcję represyjną oraz edukacyjną. Odnosił się także do problemu zwrotów niedookreślonych użytych w treści przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, np. „stopnia szkodliwości czynu”. Katalogując delikty finansowe pod względem częstotliwości ich występowania w orzecznictwie komisji wskazał, że dominują takie, które związane są z inwentaryzacją i sprawozdawczością budżetową oraz z zamówieniami publicznymi.

W toku dyskusji dotyczącej problematyki przedstawionej w referatach dra Kamila Krauschara oraz dra hab. Wojciecha Bożka, prof. US wypowiadali się zarówno sami referenci, jak i uczestniczący w seminarium pracownicy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego: prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski, dr hab. Ewa Kowalewska, prof. US, dr Dawid Czeszyk, mgr Bartosz Namieciński. Wieloaspektowe wypowiedzi dotyczyły: adekwatności kary za delikty finansowe, kryteriów miarkowania kar dyscyplinarnych, dochodzenia odszkodowań od sprawców naruszeń dyscypliny finansów publicznych, kosztów postępowań dyscyplinarnych, metod kalkulowania kwot dotacji, oprocentowania środków z tytułu dotacji przechowywanych na rachunkach bankowych. Po zakończeniu dyskusji organizatorzy seminarium naukowego podziękowali wszystkim jego uczestnikom. Szczególne słowa podziękowania skierowano do prelegentów, którzy podjęli wysiłek przygotowania bardzo interesujących referatów inspirujących do wielowątkowej dyskusji o doniosłych problemach związanych z udzielaniem i wykorzystywaniem dotacji budżetowych. Wyrażono nadzieję kontynuowania takich spotkań naukowych w kolejnych latach.

CYTOWANIE

Małgorzata Ofiarska, *Sprawozdanie z seminarium naukowego „Wybrane problemy związane z udzielaniem i otrzymywaniem dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego”*, *Studia Administracyjne* 1(23)/2026, 79–83, DOI: 10.18276/sa.2026.23-07.