



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W GDAŃSKU

RP/0441/76/27/1/2022

Gdańsk, dnia 23 czerwca 2022 r.

**Pan**  
**Jacek Gross**  
**Starosta Powiatu Nowodworskiego**

*Szanowny Panie Starosto,*

w odpowiedzi na Pana wniosek z dnia 27 maja 2022 r., doręczony do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem platformy ePUPAP w tożsamej dacie, dotyczący dopuszczalności udzielenia przez powiat dotacji na rzecz stowarzyszenia na zadanie polegające na opracowaniu dokumentacji przygotowawczej dla projektu „*Rewitalizacja infrastruktury regionalnego systemu transportowego Kolei Dojazdowej*” w kontekście przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Odnosząc się do przedstawionej w niniejszym piśmie problematyki, w ocenie tut. Izby, w pierwszej kolejności zasadnym pozostaje odwołanie się do treści przepisu art. 221 ustawy 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Przepis ten określa zasady gospodarowania środkami publicznymi w odniesieniu do dotacji celowych udzielanych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku na cele publiczne, związane z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Z ust. 2 wyżej powołanego przepisu art. 221 tej ustawy wynika, że zlecenie zadania i udzielenie dotacji na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.) następuje zgodnie z przepisami tej ustawy. W takim przypadku dotacja udzielana jest na cele wskazane w art. 4 ww. aktu prawnego, który obejmuje swoim zakresem przedmiotowym, między innymi, zadania z zakresu turystyki i krajoznawstwa (pkt 19) oraz rewitalizacji (pkt 32a).

Tym samym uznanie, że realizacja danego zadania wpisuje się ww. katalog (co z kolei wymaga analizy dokumentacji dot. ww. zadania) skutkuje koniecznością zastosowania procedury określonej w ustawie *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*.

W tym miejscu, w ocenie tut. Izby, zasadnym pozostaje odwołanie się do stanowiska Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wyrażonego w uchwale z dnia 6 kwietnia 2016 r. (Nr KI-411/122/16), w której słusznie podkreślono, że dopuszczalność udzielenia dotacji na podstawie przepisu art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych **uwarunkowana jest uprzednim zleceniem zadania publicznego** w ramach zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*.

W konsekwencji powyższego przyjąć należy, że brak zachowania określonej procedury (brak uprzedniego przeprowadzenia otwartego konkursu, czy też zachowania procedury, o której mowa art. 11a-11c lub art. 19a. ww. ustawy), winno skutkować uznaniem udzielenia dotacji za prawnie wadliwe.

Niezależnie od powyższego, ustosunkowując się do kwestii konsekwencji prawnych wynikających z figurowania przez ww. stowarzyszenie w rejestrze przedsiębiorców oraz do kwestii istnienia zapisów statutowych stowarzyszenia stwarzających możliwość prowadzenia przezeń działalności gospodarczej, niniejszym wskazuję, że w praktyce dopuszczalna jest sytuacja, w której organizacja prowadzi zarówno działalność pożytku publicznego, jak i działalność gospodarczą - z istoty rzeczy mającą charakter zarobkowy. Zarówno ustawa *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, jak i przepisy innych ustaw dopuszczają bowiem taką możliwość. Przykładowo, stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą z zastrzeżeniem, że dochód z tej działalności ma służyć realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy jego członków [art. 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1261)]. Reasumując, niedziałanie w celu osiągnięcia zysku należy rozumieć w ten sposób, że dochody, jakie organizacja pozyskała z działalności zarobkowej, nie mogą być rozdzielane pomiędzy członków tej organizacji, lecz są przeznaczane na działalność statutową (Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Kubalski 2020, wyd. 1, *Legalis*). Warunkiem dopuszczalności udzielenia dotacji, na podstawie przepisu art. 221 ustawy *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, jest zatem nie tyle brak prowadzenia działalności gospodarczej przez stowarzyszenie, lecz wyłączenie możliwości podziału dochodów z niej pochodzących na członków stowarzyszenia.

W dalszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przywołanym w niniejszym wniosku przepisem art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 z późn. zm.) *inwestycje obejmujące pozostałe linie kolejowe, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, finansowane są przez zarządcę; mogą być one dofinansowywane z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z innych źródeł*. Z powyższego przepisu wynika, że inwestycje obejmujące pozostałe linie kolejowe, czyli linie niebędące liniami o znaczeniu państwowym, mogą być dofinansowane, między innymi, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Zaznaczyć przy tym jednakże należy, że, zdaniem tut. Izby, wyżej powołany przepis nie daje wprost kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego do przekazywania dotacji na cele, o których mowa w tym przepisie. W tym miejscu wskazać należy, że tutejsza Izba podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r., w sprawie prowadzonej pod sygn. II GSK 37/16, w którym wskazano, że *aby określony wydatek można było zaklasyfikować jako dotację, z przepisu ustawowego powinno wynikać wyraźne wskazanie, że wydatek jest realizowany poprzez dotację, jaki jest charakter prawny dotacji, sposób, w jaki ustalana jest wysokość dotacji i kto jest uprawniony do otrzymania dotacji*. Co prawda, wyżej powołane orzeczenie zostawało wydane na gruncie przepisu art. 38 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 38 ust. 2 ww. ustawy, jednakże – zdaniem tut. Izby – z uwagi na brzmienie ust. 5 tego przepisu – stanowisko w nim wyrażone zachowuje swoją aktualność również w przedmiotowym

przypadku, ponieważ oba wyżej powołane przepisy nie odwołują się w swojej treści do pojęcia dotacji.

Mając powyższe na względzie oraz biorąc pod uwagę treść przepisu art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który dopuszcza możliwość udzielenia podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku dofinansowania jedynie w formie dotacji celowej, przyjąć należy, że udzielenie wsparcia finansowego ww. podmiotowi, na podstawie przepisu art. 38 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym, w formie dotacji należy uznać za niedopuszczalne.

Chcąc z kolei ustosunkować się do kwestii wystąpienia ryzyka podwójnego finansowania ww. zadania z uwagi na uprzednie uzyskanie przez ww. stowarzyszenie dofinansowania z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na opracowanie dokumentacji przygotowawczej dla tego projektu, tut. Izba wskazuje, że rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymaga między innymi analizy umowy będącej podstawą udzielenia ww. dofinansowania pod kątem istnienia ewentualnych wyłączeń, co do źródeł finansowania wkładu własnego.

Z uwagi na powyższe oraz przez wzgląd na brak kompetencji regionalnych izb obrachunkowych do wydawania opinii prawnych, tut. Izba zmuszona jest do odmowy ustosunkowania się do powyższej kwestii.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Signature Not Verified

Dokument podpisany  
przez **Luiza Budner - Iwanicka**  
Data: 2022.06.23 11:24:33  
CEST

*Z poważaniem*

**Luiza Budner - Iwanicka**

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Gdańsku

**Do wiadomości:**

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

**Publikacja:**

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.