

Rozdział I. Dotacja jako uogólniona instytucja prawnofinansowa

§ 1. Paradygmat nauki o dotacjach

Konwencja prezentacji instytucji prawnofinansowych jest utrwalonym sposobem przedstawiania funkcji oraz kwalifikacji uogólnionych rozwiązań normatywnych, której to nauka polskiego prawa finansowego pozostaje wierna¹. Kwestią przyjętych założeń pozostaje zarówno sposób doboru rozwiązań normatywnych poddawanych uogólnieniom, jak i „głębokość” dokonywanej syntezy norm, orzecznictwa oraz istniejących poglądów. Z pewnością jednak, aby można było mówić o teoretycznym „wypracowaniu” instytucji, zakres uogólnień powinien być na tyle precyzyjny, by umożliwić jednoznaczną identyfikację wyabstrahowanych rozwiązań w ramach każdego systemu prawa. W przypadku dotacji nie stworzono dotąd metodologii całościowej prezentacji jej teoretycznego modelu. Stało się tak przede wszystkim z uwagi na niedostatek polskich opracowań monograficznych, zaś w ramach istniejących, koncentrację autorów na wybranych zagadnieniach funkcjonowania dotacji i subwencji. Mimo to, w obszarze dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów samorządowych powstał bogaty dorobek naukowy, którego analiza musi stanowić punkt wyjścia w procesie wypracowywania konstrukcji doktrynalnych obejmujących europejskie prawo dotacyjne.

Można wyodrębnić dwa sposoby prowadzenia rozważań teoretycznych nad konstrukcją dotacji z uwagi na zależności między instytucjami prawnofinansowymi i instytucjami prawa finansowego. Po pierwsze, model mający na celu uporządkowanie rozwiązań normatywnych wokół wynikających

¹ Stan taki znajduje potwierdzenie w tytułach opracowań o charakterze systemowym, zob. m.in. C. Kosikowski (red.), System prawa finansowego, t.1, Teoria i nauka prawa finansowego, Warszawa 2010. Por. M. Weralski, Instrumenty prawno-finance, w: System instytucji prawno-finance, t. I, Instytucje ogólne, Wrocław 1982, s. 210.

z przepisów celów i funkcji wydatków². Częstym jego uzupełnieniem jest wzbogacenie refleksji w drodze wyodrębnienia wspólnych cech konstrukcji normatywnych występujących w warstwie materialnoprawnej lub proceduralnej. Model ten charakterystyczny jest dla ujęcia komentarzowego i podyktowany praktycznym charakterem³. Na przeciwnym biegunie znajduje się model refleksji czysto teoretycznej, w przedmiotowym zakresie zawarty tylko w nielicznych publikacjach o charakterze systemowym⁴. Najbardziej popularnym wariantem jest ilustrowanie ustaleń teoretycznych rozwiązaniami normatywnymi. Wydaje się, że jednym z możliwych sposobów stworzenia względnie kompletnej koncepcji teoretycznego modelu zagadnień związanych z bu-

² Przykładem refleksji teoretycznej o charakterze fundamentalnym dla współczesnych badań nad naturą prawną wydatków publicznych jest powszechnie akceptowany model kryteriów badawczych pozwalający na dokonywanie różnorodnych klasyfikacji doktrynalnych obejmujący m.in.: cele wydatków; przeznaczenie przedmiotowe wydatków (bieżące, inwestycyjne, na obsługę długu publicznego); przeznaczenie podmiotowe wydatków (osobowe i rzeczowe, krajowe i zagraniczne); charakter ekonomiczny (odpłatne i nieodpłatne, nabywcze i redystrybucyjne oraz odszkodowawcze); tytuł prawny (publiczny i prywatny); formę prawną (płace, zasiłki, renty, emerytury, stypendia, odszkodowania, dotacje, subwencje, zapłata za roboty, dostawy, towary i usługi); czas i wysokość oraz źródła finansowania [A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 84–87; E. Chojna-Duch, *Prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2017, s. 77–80; W. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych*, Warszawa 2018; A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019, s. 63–64; W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2017, s. 99–100; Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, s. 778 i n.; E. Ruśkowski, M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2013, s. 489–491; B. Brzeziński, A. Olesińska (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 104; A. Nowak-Far (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2017, s. 262–263; A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, *Prawo finansów publicznych*, Warszawa 2014, s. 107–108; E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2007, s. 150 i n.]. Inny przykład może stanowić klasyfikacja powodów różnicowania form prawnych wydatków publicznych, utworzona w oparciu o kryterium celów, którym wydatki mają służyć (zob. C. Kosikowski, *Finanse*, s. 152).

³ Warto ponadto zauważyć, że istnieje wiele opracowań dotyczących wybranego problemu szczególnego związanego z dotacjami udzielanymi z budżetu UE. Należą do nich np. publikacje M. Supery-Markowskiej: *Dotacje unijne a podatek od towarów i usług*, PP 2009, Nr 9; *Ujęcie unijnych dotacji inwestycyjnych na gruncie przepisów ustaw o podatkach dochodowych*, PP 2014, Nr 8; *Dotacje unijne a zwolnienie z opodatkowania środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej – w interpretacjach organów podatkowych i orzecznictwie sądów administracyjnych*, PP 2015, Nr 6.

⁴ Należy tu wskazać przede wszystkim mocno osadzone w ramach teorii państwa i prawa oraz filozofii prawa rozważania T. Dębowskiej-Romanowskiej, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010 oraz pozycję wcześniejszą, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, a także rozważania C. Kosikowskiego, A. Borodo, A. Hanusza, E. Kornberger-Sokołowskiej, W. Miemiec oraz A. i M. Ofiarskich zawarte w publikacjach powołanych niżej.

dową dotacji może być komplementarne zestawienie obu metod stosowanych przy badaniach poszczególnych elementów tej instytucji. Metoda taka pozwala na wyodrębnienie szerokiego zakresu zagadnień teoretycznych, których analiza rzuca światło na poszczególne elementy teoretycznego modelu dotacji. Do zagadnień tych należą m.in.:

- 1) rozróżnienie wydatków transferowych i nabywczych;
- 2) wyodrębnienie dotacji i subwencji na gruncie pozostałych typów wydatków transferowych, takich jak m.in. zasiłki, zapomogi, stypendia, nagrody i darowizny;
- 3) charakterystyka dotacji i subwencji z uwagi na funkcje⁵, cele⁶ oraz odbiorców wydatków transferowych;
- 4) struktura i charakter prawa dotacyjnego oraz wynikających z niego norm;
- 5) wyodrębnienie typów stosunków dotacyjno-prawnych (ustrojowe, proceduralne, materialne, ogólne oraz skonkretyzowane);
- 6) wyodrębnienie stosunków dotacyjno-prawnych na tle stosunków administracyjnoprawnych i prywatnoprawnych oraz uzasadnienie potrzeby ich wyodrębniania;
- 7) ocena skutków konkretyzacji uprawnień i obowiązków beneficjenta dotacji w drodze umowy cywilnoprawnej, porozumienia administracyjnego lub oświadczenia podmiotu dotującego w formie tzw. aktu budżetowego;
- 8) ocena charakteru prawnego umowy służącej konkretyzacji stosunków dotacyjnych;
- 9) prawnofinansowy status osób fizycznych jako beneficjentów dotacji budżetowych;
- 10) możliwość dotowania celów o niejednoznacznie publicznym charakterze;
- 11) prawnomajątkowe skutki transferów dotacyjnych.

Wskazane kategorie zagadnień składające się na teoretyczny model instytucji dotacji budżetowej są pochodną regulacji ustrojowych, materialnoprawnych oraz proceduralnych. Model ten funkcjonuje w sferze powiązań normatywnych o charakterze systemowym, *quasi*-systemowym oraz kom-

⁵ Zob. T. Dębowska-Romanowska, Problemy reformy systemu dotacyjnego budżetów terenowych, w: J. Wierzbicki (red.), *Finanse gospodarki terenowej*, Warszawa 1989, s. 212 i n.

⁶ J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002, s. 91.

pleksowym⁷. Nierozłączenie, w sensie logicznym, powiązany jest z innymi instytucjami prawnofinansowymi, takimi jak m.in.: redystrybucja środków publicznych, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego, budżet UE, budżet środków europejskich, procedura budżetowa, wydatek publiczny, stosunek prawnofinansowy, norma prawna.

Należy też wskazać na znaczenie kwestii współzależności między wyodrębnionymi grupami elementów kształtujących instytucję dotacji. Wszystkie ustalenia teoretyczne dotyczące dotacji (stosunków dotacyjno-prawnych) w ujęciu materialnoprawnym i proceduralnym badane są z perspektywy norm prawnych⁸. Stąd odrębnym zagadnieniem staje się konstrukcja normy dotacyjno-prawnej i powiązanie odpowiednio hipotezy, dyspozycji oraz sankcji tej normy z elementami materialnymi i proceduralnymi stosunków dotacyjnych.

Najsilniejsze piętno na kształcie instytucji dotacji odciskają określone normatywnie (w sposób pośredni lub bezpośredni) funkcje ustrojowe. To właśnie funkcje (cele, zadania) dotacji w szerszej perspektywie przesadzają o charakterze stosunków dotacyjnych, kształtowanych normatywnie od typowo administracyjnych po typowo cywilnoprawne, z wykorzystaniem całej palety rozwiązań pośrednich. Zagadnienie to stanowi jedną z odsłon problematyki przenikania się prawa publicznego i prywatnego oraz interesu publicznego i prywatnego. Jest cechą struktury wielu współczesnych norm prawnych oraz zbudowanych z tych norm instytucji.

Funkcjonalność ustrojowa w ramach przyjętych koncepcji ukształtowania instytucji dotacji zajmuje pozycję nadrzędną względem kształtu stosunków dotacyjnych lub subwencyjnych. Zmiana tych pierwszych będzie prowadzić do normatywnych zmian w zakresie ukształtowania drugich. Zależność ta jest na tyle trwała, że istnieje w zasadzie w każdym typie politycznej i gospodarczej organizacji związków publicznoprawnych. Przy czym im bardziej zależności między państwem a pozostałymi związkami mają charakter zdecentralizowany, tym bardziej w strukturze stosunków dotacyjnych widoczne są elementy cywilistyczne. I odwrotnie, im wyższy poziom centralizacji (nawet przy założeniu daleko posuniętej dekoncentracji władzy), tym bardziej

⁷ A. Kostecki, Związki prawa finansowego z prawem cywilnym, w: System instytucji, s. 433–435, 442 i n.

⁸ Por. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa (metoda i pojęcia zasadnicze)*, Warszawa 1934, s. 36–37. Z. Ziemiński, O metodzie analizowania „stosunku prawnego”, PiP 1967, Nr 2, s. 195–196; F. Longchamps, O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym, w: Acta Universitatis, Prawo XII 1964, Nr 19, s. 45. Zob. N. Achterberg, *Die Rechtsordnung als Rechtsverhältnisordnung*, Berlin 1982, s. 104.

stosunki dotacyjne nasycone są metodą władczą kształtowania ich elementów konstrukcyjnych. Zależność ta dotyczy również takich cech stosunków prawnych służących transferowaniu publicznych środków finansowych, jak nieodpłatność, bezzwrotność czy jednostronność. Im bardziej stosunki te przybierają formę prywatnoprawną, tym bardziej zacierają się cechy jednostronności oraz nieodpłatności. Wskazane zależności przekładają się na sferę rozwiązań ustrojowego⁹, materialnego oraz proceduralnego prawa dotacyjnego. Są ich pochodną. Można zatem zauważyć, iż podobnie jak w przypadku wielu innych instytucji prawnych, tak i w przypadku dotacji można podzielić dotacyjne normy ustrojowe na materialnoprawne oraz proceduralne. Zależności między nimi są typowe w ramach demokratycznego państwa prawa.

Obowiązujące ustalenia doktrynalne dotyczące dotacji powstawały w różnych okresach, a co za tym idzie w odmiennych warunkach ustrojowych. Rozpiętość czasowa wypracowywania poszczególnych elementów konstrukcyjnych instytucji dotacji pozwala na periodyzację tego procesu poprzez wydzielenie następujących okresów: przed I wojną światową, międzywojenny, wczesny i późny powojenny (II wojna światowa), po przełomie roku 1989, po stowarzyszeniu z UE, po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wiele z poglądów wcześniejszych, „ubranych” we współczesny paradygmat rozważań naukowych współtworzy obecny model teoretyczny dotacji. Koncepcje doktrynalne dotyczące funkcji i konstrukcji normatywnych w zakresie wydatków transferowych okazały się na tyle uniwersalne, że w zasadzie przetrwały zarówno zmiany ustrojowe zachodzące po 1945 r., jak i po 1989 r. W nieco zmienionej szacie znalazły swój normatywny wyraz zarówno w ustroju socjalistycznym, jak i kapitalistycznym. Jednocześnie można zauważyć, że względy ustrojowo-gospodarcze, a także ewolucyjność procesów badawczych pozwala powiązać wyodrębnione historycznie fazy kształtowania się poglądów dotyczących dotacji z konkretnymi zagadnieniami dotyczącymi jej konstrukcji. Wiele wcześniejszych konkluzji teoretycznych w tym obszarze nadal zachowuje pełną lub częściową aktualność, stąd najnowsze badania służą raczej wypełnianiu luk doktrynalnych oraz modyfikacji poglądów wcześniejszych niż zasadniczemu kwestionowaniu wcześniejszych tez. W nauce polskiego prawa finansowego

⁹ Funkcje ustrojowe dotacji (subwencji) mają również pewien wpływ na kształt tzw. elementów techniki konstruowania stosunków dotacyjnych. Elementy te (podmiot, przedmiot, podstawa dotacji, kwota), choć dające się wypełniać różnymi desygnatami korespondującymi z funkcją wydatku publicznego, muszą znaleźć miejsce w każdym typie stosunku dotacyjnego. Ich każdorazowe występowanie na gruncie stosunków dotacyjnych może być rozważane jako przykład powiązań o charakterze systemowym zarówno w obszarze prawa finansowego, jak i prawa w ogóle.

obecne są ustalenia dotyczące znaczącej części przedstawionego powyżej teoretycznego zakresu badań nad instytucją dotacji. Istniejące ustalenia mają jednak albo charakter fragmentarycznych ze względu na szczegółowy charakter opracowań monograficznych i komentarzowych, albo ogólny (najczęściej z uwagi na umiejscowienie ich w podręcznikach prawa finansowego)¹⁰. W kilku przypadkach występują poglądy wzajemnie sprzeczne. Pojawiają się ponadto zwerybalizowane pytania badawcze pozostawione jednak bez odpowiedzi¹¹.

Marginalizacja teoretycznych ustaleń dotyczących charakteru prawnego środków pochodzących z budżetu UE oraz państw EFTA stanowi kolejny mankament polskich badań nad dotacją budżetową. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy poszukiwać w realiach ustrojowych PRL, które zniechęcały do badań nad działalnością finansową kapitalistycznych organizacji międzynarodowych, jak też we względach praktycznych, związanych z koniecznością wskazania uzasadnień teoretycznych dla nowego, tworzonego po przełomie roku 1989 modelu redystrybucji środków publicznych, funkcjonującego już w ramach demokratycznego państwa prawnego o ustroju kapitalistycznym. Przyczyny pierwszego rodzaju sprawiły, iż w okresie PRL badano przede wszystkim elementy struktury stosunków dotacyjno-prawnych, co stanowiło przedmiot badań o względnie neutralnym zabarwieniu wobec ustroju politycznego PRL. Z kolei transformacja ustrojowa spowodowała koncentrację badań przede wszystkim na ekonomicznych, politycznych i ustrojowych funkcjach wydatków transferowych. Rozważania przeprowadzone w tym zakresie po 1990 r. m.in. przez T. Dębowską-Romanowską, C. Kosikowskiego, A. Borodo, M. Bogucką-Felczak, J. Gliniecką, A. Hanusza, M. i Z. Ofiarskich, J. Glumińską-Pawlic, E. Chojny-Duch, E. Ruśkowskiego, E. Konberger-Sokołowską, W. Miemieć oraz W. Wójtowicz uzupełniły lukę doktrynalną w zakresie ustrojowych funkcji subwencji i dotacji. Rozważania nad ustrojowymi funkcjami dotacji (w szczególności dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej) oraz koncepcją subwencji ogólnej – stanowiącej niemal synonim nowej, zdecentralizowanej publicznej działalności finansowej – pozwoliły jednocześnie na adaptację

¹⁰ Monografię autorstwa E. Chojny-Duch z 1988 r. pt.: *Struktura dotacji budżetowej*, poświęcono zasadniczo zagadnieniom materialno-prawnym, zaś praca T. Dębowskiej-Romanowskiej z 1993 r. pt.: *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, koncentruje się głównie na zagadnieniach ustrojowych. Ograniczony przedmiotowo charakter wykazuje również monografia A. Ostrowskiej z 2018 r. pt.: *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*.

¹¹ T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki*, s. 125–126.

dla nowego systemu prawnego rozwiązań prawnofinansowych stosowanych w okresie PRL. Rozbudowany system dotowania budżetów jednostek terenowych oraz przedsiębiorstw państwowych i ich zjednoczeń istniał przecież w ramach rozwiązań normatywnych poprzedniego ustroju, do pewnego stopnia sięgając korzeniami rozwiązań II Rzeczypospolitej, a nawet państw rozbiorowych. Proces adaptacji instytucji prawa finansowego PRL jest szczególnie widoczny w odniesieniu do koncepcji subwencji ogólnej, której rozwiązania opierają się, czy ktoś tego chce, czy nie, na rozwiązaniach tzw. dotacji wyrównawczych dla jednostek terenowych¹².

Jednocześnie, w ramach przedstawionych kwestii dotyczących dotacji, występują zagadnienia, które dotychczas nie doczekały się głębszej analizy teoretycznej. Należą do nich:

- 1) wyznaczenie zależności znaczeniowych między metodologią badań struktury dotacji w oparciu o tzw. elementy stałe i zmienne oraz w oparciu o wyodrębnienie elementów materialnoprawnych oraz proceduralnych stosunku dotacyjno-prawnego;
- 2) specyfika ogólnych i skonkretyzowanych elementów stosunków dotacyjnych;
- 3) konstrukcja normy dotacyjnej;
- 4) charakter prawny stosunku dotacyjnego;
- 5) problem skutków prawno-majątkowych transferów dotacyjnych;
- 6) klasyfikacja dotacji UE w ramach nauki o dotacjach wypracowanej w innych niż Polska państwach członkowskich UE.

W okresie międzywojennym szereg poglądów sprzed I wojny światowej został inkorporowany z nauki niemieckiej, austriackiej oraz francuskiej. Rozważania w tym okresie koncentrowały się z jednej strony na problemach instytucjonalnego wyodrębnienia i uogólnienia kategorii wydatków zwanych wówczas powszechnie subwencjami¹³, z drugiej zaś strony – na problematyce ustrojowych funkcji wydatków transferowych w procesie kształtowania poję-

¹² Por. E. Tegler, Dotacje budżetowe i inne wydatki redystrybucyjne, w: M. Weralski (red.), System instytucji prawno-finansowych PRL, t. III. Instytucje budżetowe, Warszawa 1985, s. 625–631.

¹³ Teoretycznego wyodrębnienia wydatków realnych i transferowych dokonał A.C. Pigou, A Study in Public finance, London 1929, za: E. Chojna-Duch, Struktura, s. 35. Por. L. Kurowski, Podział wydatków administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim, Wilno 1939, s. 146 i n.

cia podmiotowości publicznoprawnej prezentowanej w rozważaniach międzywojennych administratywistów¹⁴.

Na polityczne przyczyny oraz techniczne możliwości i skutki posługiwania się dotacjami, zarówno w obszarze uzupełniania niedoborów finansowych terytorialnych związków publicznoprawnych, jak i w sferze dotowania szeroko rozumianych przedsiębiorców, takie jak szybkość interwencji i skuteczność oddziaływania społecznego, wskazywał już w 1922 r. *H. Dalton*¹⁵. Równie szybko w dyskursie naukowym pojawiły się poglądy krytyczne co do ekonomicznego oddziaływania dotacji, wskazujące konsekwencje ich stosowania w postaci: zakłóceń wolnej konkurencji rynkowej, zamrażania wolnych środków budżetowych, jednostronności rozwoju gospodarczego lub regionalnego, osłabiania odpowiedzialności, rozrzutności w wydatkowaniu środków, braku oddziaływania bodźcowego poprzez eliminowanie kryteriów ekonomicznej opłacalności, wreszcie zniekształcania rachunku ekonomicznego w sposób sprzeczny z zasadą samofinansowania podmiotów prawnie wyposażonych w mechanizmy kalkulacji ekonomicznej¹⁶. Tym samym znacząco podważano również racjonalność dotowania jako metody redystrybucji środków publicznych.

Za najstarsze z obowiązujących obecnie poglądów dotyczących natury prawnej dotacji należy uznać, z jednej strony – te, które umożliwiły odróżnienie wydatków transferowych od wydatków nabywczych¹⁷, z drugiej zaś

¹⁴ Zob. np. *J. Panejko*, Geneza i podstawy samorządu europejskiego, Paryż 1926, s. 40 i n.; *B. Markowski*, *J. Horszowski*, *B. Konopiński*, *M. Latoszyński*, *J. Strzeszewski*, O skarbowości związków komunalnych, Warszawa 1923, s. 10 i n.; *T. Bigo*, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928, s. 127–137.

¹⁵ *H. Dalton*, Zasady skarbowości, Warszawa–Łódź 1948, s. 173 i n. oraz *G. Schmolders*, Die Wirkungen öffentlicher Ausgaben auf Struktur und Konjunktur der Volkswirtschaft, w: *Les Effets Economiques des Depenses Publiques*, Institut International de Finances Publiques, s. 37, za: *E. Chojna-Duch*, Struktura, s. 5.

¹⁶ *J. Mayer*, Observations sur les subventions economiques, *Revue d'Economie Politique*, Paris 1958, s. 638, za: *E. Chojna-Duch*, Struktura, s. 8.

¹⁷ Podstawowym kryterium wyodrębniania kategorii wydatków transferowych jest ich funkcja w procesie redystrybucji środków publicznych, polegająca na przekazywaniu środków z zasobów publicznych innym podmiotom publicznym lub prywatnym w celu ich dalszego rozdysponowania przez te podmioty na zadania publiczne (*T. Dębowska-Romanowska*, Wydatki, s. 124). Jest to funkcja komplementarna do funkcji polegającej na realizacji z zasobów publicznych wydatków nabywczych (realnych) w drodze nabywania towarów, usług oraz robót budowlanych niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa oraz bezpośredniego finansowania szeregu konkretnych zadań publicznych (por. *S. Owsiak*, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 308). Kryterium wyodrębnienia wydatków transferowych spośród pozostałych wydatków publicznych stanowi zatem specyficzna, ekonomiczna cecha, która pociąga

strony – dotyczące jej jednostronności, bezzwrotności nieodpłatności oraz przeznaczeniu na finansowanie zadań publicznych. Pozwoliło to przedwojennej nauce skarbowości na wyznaczenie granic między poszczególnymi kategoriami wydatków transferowych (przekazowych) poprzez oddzielenie dotacji od osobowych świadczeń socjalnych i postpracowniczych. Różnicowano również funkcje dotacji, co pozwoliło na wyodrębnienie dotacji celowych, podmiotowych i przedmiotowych oraz snuć rozważań nad charakterem dotacji jako wydatków majątkowych lub bieżących¹⁸. Choć doszło do wyodrębnienia dotacji jako odrębnej kategorii wydatku publicznego, wyrażano zgodę na konstatację, iż problem nazewnictwa poszczególnych publicznych wydatków transferowych jest kwestią konwencji przyjętej przez prawodawcę lub komentatora¹⁹. W niewielkim zakresie aktualność utraciły również ówczesne poglądy na ustrojowe funkcje transferowych powiązań finansowych między państwem a krajowymi związkami publicznoprawnymi. Nauka o wydatkach transferowych stanowiła refleks ogólnoeuropejskiego dyskursu nawiązującego do teorii A. Smitha, J.S. Milla, a nawet francuskiego merkantyizmu²⁰.

Problem braku dostatecznej racjonalizacji dotacji jako instrumentu dystrybucji we współczesnej literaturze polskiego prawa finansowego znajduje wyraz marginalny²¹. Nauka prawa finansowego przyjęła zatem pogląd o konieczności istnienia tej kategorii wydatków i koncentruje się na ich charakterystyce²². Nie można jednak stwierdzić, że jest konsekwencją hołdowania pozytywizmowi prawniczemu. Teza o obiektywnym ekonomicznie charakterze

za sobą konieczność stosowania rozwiązań prawnych nieznajdujących zastosowania w sferze realizacji wydatków nabywczych.

¹⁸ L. Kurowski, Podział, s. 146 i n.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Co interesujące, niektórzy teoretycy skarbowości w ogóle nie zaliczali do nauki skarbowości rozważań nad unormowaniami dotyczącymi wydatków publicznych, uważając, że jest to zagadnienie czysto polityczne (T. Grodyński, Nauka skarbowości i prawo skarbowe, Oxford 1945, s. 11). Rozważania w tym względzie znajdują swoje odzwierciedlenie również we współczesnej doktrynie polskiej (T. Dębowska-Romanowska, Prawo, s. 32–35).

²¹ „Dotacje podmiotowe były w przeszłości przedmiotem ostrej krytyki, ponieważ uniemożliwiały utrzymywanie jednostek deficytowych, które były zbędne lub nie wykazywały należytej troski o swoje finanse. Krytyka ta szczególnie mocno odnosiła się do przedsiębiorstw państwowych i spółdzielni oraz innych tzw. państwowych jednostek organizacyjnych” (C. Kosikowski, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011, s. 386).

²² Zarówno w doktrynie prawnofinansowej, jak i w nauce ekonomii wyraźnie widoczny jest pogląd o obiektywnym charakterze zjawisk ekonomicznych (por. np. J. Kornai, Dynamizm, rywalizacja i gospodarka nadmiaru. Dwa eseje o naturze kapitalizmu, Kraków 2014, s. 96–99; zob. też T. Dębowska-Romanowska, Prawo, s. 3–4).

stosunków dotacyjnych oraz konieczności ich istnienia jest raczej pochodną myślenia o kapitalistycznym, zdecentralizowanym demokratycznym państwie prawnym jako optymalnej formie ustrojowej, z punktu widzenia stworzenia zbiorowościom ludzkim godnych warunków życia. Jednocześnie trzeba podkreślić, że konieczność istnienia stosunków dotacyjnych jest cechą każdego rozbudowanego państwa lub organizacji międzynarodowej. Dotyczy to także państw niedemokratycznych o zdekoncentrowanej strukturze administracyjnej.

Z drugiej jednak strony, analiza rozwiązań normatywnych zdaje się wskazywać na narzucony normatywnie model więzów dotacyjnych (subwencyjnych)²³. Można zauważyć, że przekazywanie środków pieniężnych, w celu ich dalszego rozdysponowywania na zadania publiczne, służy przede wszystkim utrzymywaniu różnego rodzaju zależności między ośrodkiem centralnym władzy a zdecentralizowanymi bądź zdekoncentrowanymi związkami publicznoprawnymi. Bez znaczenia przy tym jest, czy przepływy finansowe są uzasadniane koniecznością uzupełnienia niedoborów środków finansowych niezbędnych do realizacji wyznaczonych ustrojowo zadań (tzw. luką finansową) czy też przejmowaniem tych zadań w drodze zlecenia lub porozumienia. W obu przypadkach powstają zależności finansowe w istocie powodujące ekonomiczną integrację związków publicznoprawnych w jeden organizm państwowy. Biorąc pod uwagę powyższe, można zauważyć, iż wyeliminowanie przepływów transferowych jest możliwe, ale będzie skutkowało: a) utratą finansowego wpływu na działania m.in. organów jednostek samorządowych, a także na rodzaj aktywności gospodarczej podejmowanej przez przedsiębiorców, b) pogłębianiem się różnic rozwojowych między związkami publicznoprawnymi funkcjonującymi na zasadach samofinansowania, c) poszukiwaniem źródeł pokrywania wydatków niezbędnych z punktu widzenia danej wspólnoty w drodze nawiązywania stosunków z innymi związkami terytorialnymi, być może także z odrębnymi państwami, d) dążeniem bogatych regionów do wyrwania się z zależności państwowych, a tym samym do wyzwolenia od konieczności dzielenia się środkami finansowymi z regionami biedniejszymi. W konsekwencji wyeliminowanie dotacji stanie się przyczyną erozji, a następnie rozpadu państw demokratycznych. W państwach niedemokratycznych oczywiście zjawiska te zachodzić będą dużo wolniej albo wcale, z uwagi

²³ Np. w zakresie rozwiązań „wymuszających nieracjonalną redystrybucję” – zwłaszcza w przypadku konieczności przekazywania nadwyżek dochodów podatkowych przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego.

na brak przestrzeni prawnej do podejmowania działań umożliwiających rozpad państwowości.

Ostra krytyka dotowania jest natomiast cechą wielu liberalnych poglądów ekonomicznych. Dotowanie przedsiębiorców może naruszać zasady wolnej gry rynkowej, w tym podważać fundamenty umożliwiające swobodny przepływ towarów i kapitału. Stąd w sferze prawa dotacyjnego istnieje wiele regulacji ograniczających swobodę dotowania w szczególności przedsiębiorców (w tym rolników) jako jednego z elementów reglamentacji tzw. pomocy publicznej²⁴.

Warto ponadto zauważyć, że system redystrybucji środków publicznych w różnych formach wydatków transferowych państwa tworzył ramy ustrojowe scentralizowanego gospodarowania finansowego. W przypadku dotacji dla przedsiębiorstw państwowych oraz organów terenowych pozwalał na snucie rozważań nad zagadnieniem dekoncentracji władztwa finansowego. Tematów tych jednak w literaturze szerzej nie podejmowano. Powstała za to doktryna charakteryzująca model „socjalistycznej” redystrybucji środków finansowych. Naukowo opracowano zagadnienie funkcji finansów publicznych, prawa finansowego oraz dotacji. Paradoksalnie wiele z poglądów doktrynalnych sformułowanych w tym zakresie przetrwało transformację ustrojową, co może świadczyć o ich instytucjonalnym, mocno uogólnionym, a przez to uniwersalnym charakterze.

Ramy ustrojowe stosowania dotacji korespondują z wyodrębnionymi w nauce prawa finansowego funkcjami finansów publicznych. W okresie PRL rozważania nad funkcjami zaowocowały wyodrębnieniem funkcji redystrybucyjnej, stymulacyjnej oraz kontrolnej. Przez funkcję redystrybucyjną rozumiano wówczas „świadome i celowe wykorzystywanie instytucji finansowych państwa do przemieszczania zasobów pieniężnych, celem wtórnego podziału dochodu narodowego (...). Mogła ona również służyć wyrównywaniu dysproporcji rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarstwa narodowego oraz różnych części państwa w układzie terytorialnym”²⁵. Wraz ze zmianami ustrojowymi i redukcją zaangażowania państwa w działalność gospodarczą zakres funkcji

²⁴ Choć problematyka pomocy publicznej ściśle wiąże się z zagadnieniami dotowania, co więcej jej analizy prawne prowadzą czasem do teoretycznego mieszanja instytucji dotacji z elementami instytucji dochodów publicznych (w szczególności z problematyką ulg i zwolnień podatkowych), to jednak kwestie te nie są przedmiotem niniejszej pracy i zasadniczo nie będą rozważane w jej treści.

²⁵ B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 16.

uległ redukcji i obecnie zamiast o funkcji redystrybucyjnej mówi się o funkcji fiskalnej, służącej „dostarczaniu za pomocą instytucji finansowych środków pieniężnych niezbędnych do wypełniania przez państwo i inne związki publiczne ich konstytucyjnych i ustawowych zadań”²⁶. Zgodnie z poglądami współczesnej nauki, dotacja jest jednym z instrumentów, który nadaje się do realizacji wskazanych funkcji. O ile w ramach analizowanej funkcji zmiana ustrojowa zmusiła prawodawcę do wyodrębnienia niektórych form dotacji i instytucji subwencji, jako względnie trwałych narzędzi wyrównywania dysproporcji finansowych między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz uzupełniania niedoborów w ich dochodach własnych, o tyle zmiana ustrojowa niewiele zmieniła w zakresie możliwości przekazywania środków publicznych na realizację przynajmniej niektórych istotnych dla społeczeństwa celów gospodarczych. Zatem w odniesieniu do dotacji nadal można rozważać jej funkcję jako instrumentu pionowej i poziomej redystrybucji publicznych środków finansowych²⁷.

Jak podkreśla się w literaturze, w kontekście dotacji należy rozważać również funkcję interwencyjną, zwaną w okresie PRL stymulacyjną. Obecnie rozumie się pod tym pojęciem stosowanie rozwiązań normatywnych mających służyć realizacji określonych celów społecznych lub gospodarczych. Funkcja ta stanowi pochodną przyjętej polityki finansowej państwa²⁸. Do typowych form realizacji tej funkcji można zaliczyć m.in. dotowanie fundacji i stowarzyszeń. Funkcję tę można także rozpatrywać w oparciu o powody udzielania dotacji celowych, podmiotowych oraz przedmiotowych. W każdym przypadku, gdy przyznanie dotacji wpłynie na rodzaj podjętej aktywności społeczno-gospodarczej, funkcja interwencyjna jest wyraźnie widoczna.

W aktualnej doktrynie prawa finansowego funkcję kontrolną finansów publicznych wiąże się z sygnalizacją przebiegu procesów gospodarczych²⁹. Sądę, że sygnalizację tę można wykorzystać także w analizie procesów społecznych i ustrojowych. Z uwagi na istotne znaczenie dotowania oraz subwencjonowania dla przebiegu różnorodnych procesów społecznych (np. podejmowania działań chroniących środowisko, podejmowania określonej aktywności zawodowej lub inwestycji o charakterze publicznym) skala przepływów w ramach dotacji może być pomocna w ocenie dynamiki przebiegu tych procesów.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Por. T. Dębowska-Romanowska, Wydatki, s. 119.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

Z analizy współczesnej literatury prawa finansowego wynika, że wyodrębnione we wcześniejszym piśmiennictwie funkcje w obecnym układzie stosunków ustrojowo-społecznych rozpatrywane są przede wszystkim w kontekście więzów ustrojowych, które powstają wraz z regulacjami kształtującymi różnokierunkowe przepływy przede wszystkim w ramach subwencji ogólnej oraz funkcji interwencyjnej realizowanej głównie w oparciu o wszystkie typy dotacji, w tym dotacje pochodzące ze środków europejskich. Koncentracja zainteresowań naukowych przede wszystkim na powiązaniach finansowych budżetu państwa z budżetami jednostek samorządu terytorialnego pozwala nawet uznać, że badania nad prawem redystrybucji publicznych środków finansowych pochodzących z różnych gałęzi gospodarki narodowej zastąpiły badania nad normami redystrybucji przede wszystkim pionowej o zabarwieniu ustrojowym. W tym kontekście widoczny jest brak szerszych rozważań nad różnicami między charakterem prawnym przepływów transferowych w ramach sektora finansów publicznych, a wydatkami transferowymi poza sektor finansów publicznych. Stan badań w tym zakresie dobrze ilustruje pogląd, zgodnie z którym: „możliwe są (...) koncepcje dotacji albo wyłącznie jak płatności na zewnątrz sektora finansów publicznych albo jako płatności także z budżetu w stosunku do tych jednostek sektora, które zostały wyposażone w odrębną osobowość prawną. Natomiast polski ustawodawca mianem dotacji określa także finansowanie jednostek organizacyjnych pozostających wewnątrz Skarbu Państwa czy gminy. Tak szerokie ujęcie dotacji pozbawia przyporządkowania z tego tytułu cech prawnomajątkowych. (...). Poddanie beneficjentów odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (...) zdaje się wskazywać, iż podmiot publiczny udzielając dotacji i przekazując ją czyni to w ramach stosunku publicznoprawnego, zachowując zarazem część praw majątkowych (prawo dysponowania) do niej, niezależnie od tego, czy zlecenie zadania nastąpiło w drodze umowy, czy z mocy ustawy”³⁰. Wyraźnie zatem brak w doktrynie prawa finansowego rozważań nad funkcją dotacji jako nośnikiem prawa własności (ewentualnie innych praw majątkowych). Analiza tej funkcji wymaga pilnego działania, bowiem z zagadnieniem skutków majątkowych przepływów finansowych wiąże się wiele problemów praktycznych, związanych przede wszystkim z absorpcją środków europejskich, które znajdują najczęściej jedynie kazuistyczne rozwiązanie na sali sądowej. Należy w tym miejscu podkreślić, że przytoczona powyżej diagnoza stanu nauki prawa finansowego, w zakresie badania majątkowych konsekwencji transferów dota-

³⁰ *Ibidem*, s. 125–126.

cyjnych, jest zagadnieniem interdyscyplinarnym. Z uwagi na potrzeby obrotu prawnego zagadnienia natury skutków majątkowych dotacji, analizowane są także w obszarze rozważań cywilistycznych, dotyczących jednak tylko charakteru prawnego tzw. płatności do gruntu rolnego w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³¹. Nie dają się one wprost przełożyć na poglądy istniejące w doktrynie prawa finansowego, ze względu na niedostatek ustaleń dotyczących natury środków europejskich transferowanych do Polski.

Prawno-majątkowe skutki przesunięć transferowych na gruncie nauki prawa finansowego poddawane są analizom przede wszystkim pod kątem charakteru prawnego stosunków dotacyjnych. Badania koncentrują się na charakterystyce prawnofinansowego statusu jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów tych stosunków. Konkluzje pozwalają jednak na opis ram, w których rozważania nad konsekwencjami oraz funkcjami przesunięć dotacyjnych mogą być prowadzone³². Zarówno funkcje ustrojowe, jak i majątkowe są zagadnieniami, które w nauce polskiego prawa finansowego będą podlegały dalszym pogłębionym analizom, przede wszystkim z uwagi na konieczność odniesienia funkcjonujących w nauce prawa finansowego funkcji finansów publicznych do opartych na dotacjach relacji finansowych między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Istniejący w literaturze opis tych funkcji opiera się przede wszystkim na porządkowaniu unormowań wspólnotowych. W marginalnym zakresie obejmuje analizy charakteru prawnego przepływów i nie uzasadnia teoretycznie, czy środki europejskie są dotacjami, czy też nie.

Suwerenność finansowa państwa stanowi kolejny wątek wpisujący się w lukę „wspólnotową”³³. *T. Dębowska-Romanowska* wiąże pojęcie suwerenności finansowej z pojęciem władztwa finansowego, wskazując m.in. na prawo do administrowania przypadającymi państwu środkami publicznymi (prowadze-

³¹ *J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska*, Przeniesienie posiadania gruntów rolnych w wyniku spadkobrania a prawo do płatności, *Przegląd Prawa Rolnego* 2008, Nr 1, s. 81–82.

³² Ryzykowne byłoby bowiem twierdzenie, że cywilnoprawna natura stosunku dotacyjno-prawnego między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego (kształtowanego unormowaniami ustrojowymi), powodująca powstawanie roszczeń cywilnoprawnych, sama przez się przesądza o przeniesieniu prawa własności środków dotacji w momencie ich przekazania na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Istnieją zatem rozważania nadające się do wykorzystania w badaniach nad majątkowymi funkcjami transferów dotacyjnych, jednak może się okazać, że spojrzenie od strony skutków prawnorzeczowych na dotacje będzie rzutować na modyfikację poglądów dotyczących charakteru stosunków dotacyjnych. Por. *A. Borodo*, Subwencje ogólne, s. 38.

³³ *T. Dębowska-Romanowska*, *Prawo finansowe*. Część, s. 29 i n.; *C. Kosikowski*, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 169 i n.

nia gospodarki finansowej) oraz prawo samodzielnego wydatkowania w trybie publicznoprawnym, w celu zaspokojenia potrzeb publicznych w imię dobra wspólnego (interesu publicznego)³⁴. Bez wątplenia rozważania nad funkcjami dotacji wpisują się także w zagadnienie możliwych relacji prawnych między Unią Europejską a państwami członkowskimi oraz w zagadnienie działalności finansowej organizacji międzynarodowych³⁵.

§ 2. Doktrynalne ujęcie dotacji

W poprzednim ustroju nauka starała się pogodzić rozstrzygnięcia teoretyczne, wypracowane przed II wojną światową, z rozwiązaniami obowiązującego ówczesnie prawa pozytywnego³⁶. W. Goronowski wskazywał na znaczenie wyodrębnienia wydatków redystrybucyjnych oraz nabywczych, wyjaśniając m.in., że wśród wydatków redystrybucyjnych, polegających na przekazaniu środków pieniężnych innym podmiotom bez wzajemnego świadczenia dóbr i usług o charakterze materialnym, należy wyodrębnić wydatki będące odpłatą za świadczenia o charakterze niematerialnym i transfery. Do pierwszego rodzaju zaliczał te wydatki, które są powiązane z wzajemnymi świadczeniami niemającymi charakteru materialnego na rzecz podmiotu publicznej działalności finansowej, jak np. wynagrodzenia za pracę, prowizje, zapłatę za usługi hotelarskie, składki ubezpieczeniowe. W ramach kategorii „transferów” usystematyzował natomiast oprócz dotacji także m.in.: pożyczki, emerytury, renty i stypendia³⁷. Również L. Adam dokonywał tylko ogólnej charakterystyki dotacji, stwierdzając, iż dotacje rozmaitego rodzaju, oprócz stypendiów, odszkodowań, zasiłków osobistych, subwencji, a także ulg i zwolnień daninowych, zwłaszcza podatkowych, należy zaliczyć do podstawowych instrumentów bezwrotnego podziału. W ujęciu tym dotacje mają charakter przede wszystkim wewnątrz-budżetowy i dysponowane są przez organy budżetowe. Dzieli się one na dotacje ogólne, przeznaczone na zrównoważenie całości budżetów te-

³⁴ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe*. Część, s. 31–32.

³⁵ Por. C. Kosikowski, *Finanse*, s. 170 i n.

³⁶ Zob. *Prawo finansowe*, L. Kurowski (red.), Warszawa 1955, *passim*; L. Adam, *Prawo finansowe*. Z. 1, Część ogólna, Warszawa 1964, *passim*.

³⁷ *System instytucji*, s. 204–206.