

ZBIGNIEW OFIARSKI

## SUBWENCJA JAKO FORMA PRAWNA WYDATKÓW DOKONYWANYCH Z BUDŻETU PAŃSTWA

### I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wydatki publiczne dokonywane z budżetu państwa charakteryzuje wielorodzajowość ekonomiczna i odmiennosc form prawnych. Wynika to z różnych tytułów prawnych ich powstawania, odmiennych celów finansowania, a także procedur obliczania wysokości kwot, uruchamiania środków oraz dochodzenia roszczeń<sup>1</sup>. Jedną z form prawnych wydatków publicznych jest subwencja. Charakterystycznym przy tym zjawiskiem jest to, że tylko dwie formy wydatków publicznych z budżetu państwa wymieniono wprost w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., tzn. subwencję oraz dotację celową. W polskim ustawodawstwie nie sformułowano legalnej definicji subwencji. Można natomiast odwołać się do definicji słownikowych oraz sformułowanych w doktrynie prawa finansowego. Subwencja (franc. *subvention*; łac. *subventio*, czyli pomoc) to bezzwrotna pomoc finansowa udzielana najczęściej przez państwo instytucjom, organizacjom społecznym lub osobom fizycznym. Stosowanym równolegle terminem dla określenia takiej pomocy jest pojęcie subsydium (łac. *subsidium*, czyli pomoc). Trudno natomiast zaakceptować bez zastrzeżeń zamienne stosowanie pojęć subwencja (subsydium) oraz dotacja<sup>2</sup>, czy wręcz ich utożsamianie i stwierdzanie wprost, że subwencja (subsydium) to dotacja<sup>3</sup>. Wynika to jednak z zastosowanej metody definiowania tych pojęć, uwzględniającej przede wszystkim efekty ekonomiczne dotowania lub subwencjonowania. Udzielający dotacji lub subwencji w ten sposób uruchamia środki pieniężne, a otrzymujący dotację lub subwencję uzyskuje dodatkowe środki, a więc przyjmuje pomoc finansową.

Wyróżnia się dwie kategorie subwencji. Są to dotacje (*subsidy*), czyli forma płatności ze strony rządu na rzecz producentów określonych towarów, w celu umożliwienia im sprzedaży towarów społeczeństwu po niskiej cenie, aby byli konkurencyjni w stosunku do zagranicznych producentów, a także aby uniknąć

---

<sup>1</sup> C. Kosikowski, *Formy prawne i zasady dokonywania wydatków publicznych*, w: idem, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 673.

<sup>2</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, t. 4, Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2007, s. 139, oraz t. 5, s. 177; *Słownik wyrazów obcych*, t. 7, oprac. L. Wiśniakowska, PWN, Warszawa 2007, s. 352; *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 4, red. L. Drabik, E. Sobol, PWN, Warszawa 2003, s. 584.

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, t. 5, red. naczelny M. Bańko, PWN, Warszawa 2007, s. 219; *Wielka encyklopedia PWN*, t. 26, red. naczelny J. Wojnowski, PWN, Warszawa 2005, s. 198.

redukcji zatrudnienia oraz wzrostu liczby bezrobotnych. Generalnie zniekształcają one konkurencję na rynku. Odmianą kategorią są subwencje (*grant-in-aid*), czyli dowolna dotacja rządowa dla władz komunalnych na świadczenie określonych usług, która jednak nie dotyczy pomocy podatkowej<sup>4</sup>. Subwencja (subsydium) to także szczególny rodzaj dotacji udzielanej przezważnie z budżetu lub funduszu pozabudżetowego jednostkom niepaństwowym, na przykład organizacjom społecznym wykonującym działalność popieraną przez państwo<sup>5</sup>.

Uwzględniając aktualny stan polskiego ustawodawstwa regulującego funkcjonowanie sektora finansów publicznych, należy podkreślić, że w aspekcie prawnym subwencja oraz dotacja to dwie odrębne instytucje prawne, wywołujące wprawdzie podobne skutki finansowe po stronie podmiotu udzielającego oraz podmiotu otrzymującego pomoc pieniężną w tych formach, ale procedury ich uruchomienia, wykorzystywania oraz rozliczania są odmienne i inne są skutki prawne – w tym odpowiedzialność – w razie naruszenia tych procedur.

Definicje uwzględniające łącznie kryteria ekonomiczne i prawne wyraźnie rozróżniają subwencje (subsytia) i dotacje. Wskazuje się, że subwencja (traktowana jako pomoc, zapomoga, zasiłek pieniężny, a nawet jednorazowa zapomoga) jest formą redystrybucji środków publicznych, świadczeniem publicznoprawnym państwa na rzecz innych podmiotów. Subwencja stanowi formę wydatku z budżetu państwa i – w odróżnieniu od dotacji – nie jest skierowana na ściśle określone cele<sup>6</sup>. Pełni ona jednocześnie dwie istotne funkcje – jest formą wydatku z budżetu państwa i źródłem dochodu budżetu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.)<sup>7</sup>. Dotacje również są formą dokonywania wydatków z budżetu (państwa lub j.s.t.) na rzecz osób trzecich, w trybie władczym, ale podlegają szczególnym zasadom rozliczania<sup>8</sup>.

W doktrynalnym ujęciu subwencji dominuje metoda polegająca na wyliczaniu cech charakteryzujących taką formę dokonywania wydatków budżetowych<sup>9</sup>. Wskazuje się, że subwencja jest pieniężnym, właściwym, bezwrotnym, nienabywczym i nieosobowym wydatkiem związku publicznoprawnego w celu zasilenia podmiotu otrzymującego środki w tej formie<sup>10</sup>. W związku z pełnieniem funkcji zasilającej subwencje są charakterystyczne dla systemu budżetowego<sup>11</sup>. Są świadczeniami publicznoprawnymi państwa na rzecz innych podmiotów publicznoprawnych (dotację może także otrzymać podmiot inny niż publicznoprawny) i stanowią odzwierciedlenie ustrojowego podziału zadań publicznych między państwem i samorządem

<sup>4</sup> *Słownik finansów i bankowości*, red. R. Malczewski, PWN, Warszawa 2008, s. 400.

<sup>5</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Subwencja*, w: *Leksykon finansowo-bankowy*, PWE, Warszawa 1991, s. 432.

<sup>6</sup> M. Wróblewska, *Subwencja*, w: *Leksykon prawa finansowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Drwiłło, D. Maśniak, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 436.

<sup>7</sup> A. Huchla, *Subwencja ogólna*, w: *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 994.

<sup>8</sup> M. Wróblewska, *Dotacja*, w: *Leksykon prawa finansowego...*, s. 91.

<sup>9</sup> Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2002, s. 26.

<sup>10</sup> J. Harasimowicz, *Rozwój terenowego prawa finansowego w Polsce*, PWE, Warszawa 1952, s. 95.

<sup>11</sup> A. Drwiłło, J. Gliniecka, L. Lamenta, J. Wójcik, *System dochodów samorządu terytorialnego*, Miscellanea, Sopot 1993, s. 109.

terytorialnym<sup>12</sup>. Subwencje mają zatem charakter powszechny i uniwersalny, a więc należne są z zasady wszystkim j.s.t. przy zachowaniu tych samych warunków subwencjonowania. Natomiast dotacje powinny mieć charakter wyjątkowy lub przejściowy, a więc ograniczony w aspekcie czasowym, tzn. należy zaniechać przekazywania dotacji w momencie poprawy sytuacji finansowej dotowanego podmiotu lub zakończenia realizowanego zadania<sup>13</sup>. Subwencje ogólne mają ponadto charakter przymusowy, gdyż w razie ich nieprzekazania powinny być wyegzekwowane. Ich uzyskanie przez dany podmiot uzależniono od spełnienia ustawowo określonych warunków, na przykład poziomu dochodów własnych<sup>14</sup>.

Istotny jest także dorobek orzecznicy sądów dotyczący prawnej instytucji subwencji. Jej cechy charakterystyczne zostały najpełniej wyrażone w jednym z wyroków Sądu Najwyższego<sup>15</sup>. Stwierdzono w nim, że subwencja ogólna stanowi bezzwrotny, nieodpłatny transfer środków z zasobów finansowych budżetu państwa do budżetów samorządowych, o której ostatecznym przeznaczeniu decydują samodzielnie organy właściwych j.s.t. Jest zatem formą redystrybucji dochodu narodowego, a więc instrumentem o charakterze publicznoprawnym.

## II. WYBRANE ASPEKTY NORMATYWNE SUBWENCJI - PRÓBA RETROSPEKCJI

Problematykę subwencji można analizować w sposób wielokierunkowy, na przykład z punktu widzenia polityki regionalnej, struktury budżetów, aktywizacji gospodarczej j.s.t. Istotne znaczenie ma płaszczyzna prawna, ponieważ subwencje można badać w sferze regulacji prawa finansowego, administracyjnego, cywilnego, karnego lub konstytucyjnego<sup>16</sup>. Przed 1990 r. w kolejno obowiązujących konstytucjach nie zamieszczano żadnych postanowień dotyczących subwencji<sup>17</sup>. W Polsce w latach 1918-1939 pojęcie subwencji łączono z zasiłkami pieniężnymi i różnymi formami jednorazowych zapomóg<sup>18</sup>. Przykładem są pierwsze – po restytucji Państwa Polskiego – regulacje źródeł

---

<sup>12</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 44.

<sup>13</sup> E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 169.

<sup>14</sup> A. Borodo, *Słownik finansów samorządowych*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2007, s. 159.

<sup>15</sup> Wyrok SN z 10 listopada 2004 r., II CK 199/04, LEX, nr 197643.

<sup>16</sup> A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne*, w: *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Natalii Gajl*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1999, s. 321.

<sup>17</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.); Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227); Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 18, poz. 71 ze zm.).

<sup>18</sup> N. Gajl, *Subwencja*, w: *Wielka encyklopedia prawa*, wyd. 2, red. B. Hołyst, E. Smoktunowicz, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 993.

dochodów gmin<sup>19</sup> oraz powiatów<sup>20</sup>. W katalogach takich źródeł dochodów wymieniano również zapomogi ze strony państwa, określone w specjalnych ustawach i rozporządzeniach. W następnych latach także stosowano prawną instytucję zapomogi, ale udzielanej z dochodów powiatowych związków komunalnych dla gmin wiejskich<sup>21</sup>. Instytucją podobną do obecnych subwencji ogólnych były dotacje ogólne, które uzupełniały dochody budżetów rad narodowych w latach 1983-1990. W ustawie – Prawo budżetowe należało ustalić zasady określania wysokości dotacji ogólnych na okresy realizacji kolejnych planów pięcioletnich<sup>22</sup>. Dotacje ogólne były przekazywane z budżetu wyższego stopnia (z budżetu centralnego lub z budżetu wojewódzkiego do budżetów terenowych) na realizację zadań planu społeczno-gospodarczego. Była to regulacja blankietowa i pomimo wyraźnego odesłania z ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego do ustawy – Prawo budżetowe nie podjęto próby sformułowania prawnej koncepcji ustalania wysokości dotacji ogólnych<sup>23</sup>. Dotacje ogólne zasilały budżety terenowe, a ich rozmiary określano w relacji do dochodów lub potrzeb rad narodowych. O ich przeznaczeniu decydowały organy terenowe, a więc ze stosowaniem dotacji ogólnych wiązała się mniejsza ingerencja w działalność samorządu terytorialnego<sup>24</sup>.

W niektórych ustawach podatkowych, ale dopiero po 1945 r., również stosowano prawną instytucję zapomogi jako kategorii dochodu wyłączanego z opodatkowania, na przykład zapomogi z funduszków publicznych i zrzeczeń zawodowych na popieranie nauki, kultury i sztuki<sup>25</sup>. Od 1972 r. posługiwano się prawną instytucją subwencji na gruncie prawa podatkowego, to znaczy jako kategorii dochodu wyłączanego z opodatkowania podatkiem dochodowym, na przykład subwencje uzyskane przez osoby prawne, których celem statutowym była określona działalność (tj. naukowa, oświatowa, kulturalna, sportowa oraz w zakresie kultu religijnego, dobroczynności i opieki społecznej), od jednostek gospodarki uspołecznionej, o ile zostały one przeznaczone na cele statutowe tych osób prawnych<sup>26</sup>. W kolejno obowiązujących ustawach o podatkach dochodowych również posługiwano się pojęciem subwencji, ale bez bliższego precyzowania jego zakresu. Wymieniono jedynie subwencje jako „inne źródła przychodów”<sup>27</sup>.

<sup>19</sup> Por. dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości gmin wiejskich (Dz. U. Nr 14, poz. 150).

<sup>20</sup> Por. dekret z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych (Dz. U. Nr 14, poz. 151).

<sup>21</sup> Por. art. 34 ustawy z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 747 ze zm.).

<sup>22</sup> Por. art. 52 ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185 ze zm.) oraz art. 23 ustawy z 3 grudnia 1984 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 56, poz. 283 ze zm.).

<sup>23</sup> A. Borodo, *Prawo finansowe rad narodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 1988, s. 100-101; T. Dębowska-Romanowska, *Problemy reformy systemu dotacyjnego budżetów terenowych*, w: J. Wierzbiński (red.), *Finanse gospodarki terenowej*, PWE, Warszawa 1989, s. 218-220.

<sup>24</sup> W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1993, s. 90.

<sup>25</sup> Por. art. 13 dekretu z 8 stycznia 1946 r. o podatku dochodowym (tekst jedn. Dz. U. 1947, Nr 25, poz. 99 ze zm.).

<sup>26</sup> Por. art. 9 ustawy z 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 53, poz. 339 ze zm.).

<sup>27</sup> Por. art. 6 ustawy z 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.:

Charakterystycznym zjawiskiem dla polskiego ustawodawstwa jest to, że dopiero w po raz pierwszy w 1990 r. terminu „subwencja” użyto w przepisach konstytucyjnych, a więc wtedy, gdy już zapadły wiążące decyzje o reaktywowaniu prawnej instytucji samorządu terytorialnego. Dokonano tego nowelizując<sup>28</sup> art. 47 Konstytucji z 1952 r.<sup>29</sup>, który stanowił, że dochody własne gminy były uzupełniane subwencjami na zasadach określonych przez ustawę<sup>30</sup>. Potwierdzono w ten sposób zasilającą funkcję subwencji i wyraźnie odróżniono ją od dochodów własnych gmin, a więc potraktowano subwencję jako źródło zewnętrzne zasilania gmin o charakterze uzupełniającym. Nie określono natomiast, z jakich środków powinny być przekazywane subwencje. Rozstrzygnięcia w tym zakresie dokonano na poziomie ustawy zwykłej, stanowiąc, że subwencje są przekazywane z budżetu państwa.

W art. 73 ustawy konstytucyjnej z 1992 r.<sup>31</sup> przyjęto, że dochodami j.s.t. są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje, a także zamieszczono postanowienie o ustawowej gwarancji źródeł dochodów j.s.t. w zakresie zadań publicznych. Podobnie jak w poprzednio obowiązującej Konstytucji, nie zamieszczono postanowień określających, z jakiego źródła są przekazywane subwencje. Problem ten rozstrzygała ustawa zwykła<sup>32</sup>. W cytowanym przepisie ustawy konstytucyjnej wymieniono trzy źródła dochodów j.s.t.: dochody własne, subwencje i dotacje. Dwa ostatnie pojęcia zostały użyte bez bliższego zdefiniowania, co powinno oznaczać, że ustawodawca odwołał się do znaczenia powszechnie im nadawanego w obowiązującym prawie. Jednak w tym okresie w żadnym z obowiązujących w Polsce aktów normatywnych nie sformułowano legalnych definicji „dotacji” oraz „subwencji”.

Było to skutkiem określonych działań ustawodawcy w okresie przed 1990 r., zarówno bowiem w ustawodawstwie, jak i w doktrynie posługiwano się pojęciem dotacji, zaś termin „subwencje” w zasadzie nie występował. Jego stosowanie z reguły wiązano z określonymi dopłatami na przykład do działalności rolniczej<sup>33</sup> lub wytwarzania określonych produktów żywnościowych<sup>34</sup>. Po dokonaniu zmian ustrojowych w 1990 r., niejako dla przeciwstawienia instytucji dotacji, wprowadzono do ustawodawstwa pojęcie subwencji mającej

---

Dz. U. 1991, Nr 49, poz. 216 ze zm.) oraz art. 20 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 51, poz. 307 ze zm.).

<sup>28</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.).

<sup>29</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (tekst jedn.: Dz. U. 1976, Nr 7, poz. 36 ze zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 89, poz. 518 ze zm.).

<sup>31</sup> Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 30, poz. 164 ze zm.).

<sup>33</sup> Z. Czarny, *Subwencjonowanie rolnictwa indywidualnego w PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Prace Instytutu Administracji” 1981, nr 3, s. 73-83; M. Torvela, *Główne cechy polityki subsydiowania rolnictwa w Finlandii*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa” 1978, nr 5, s. 37-54.

<sup>34</sup> M. Pietrewicz, *Próba określenia przyczyn i zakresu subwencjonowania gospodarki żywnościowej*, „Finanse” 1981, nr 7-8, s. 24-34.

oznaczać bardziej zobiektywizowany i mniej uznaniowy charakter tej instytucji<sup>35</sup>. Prawną instytucję subwencji zastosowano przede wszystkim w ustawodawstwie dotyczącym finansowania gmin, traktując ją jako źródło dochodów przysługujących wszystkim gminom na podstawie obiektywnie wyznaczonych kryteriów. Natomiast dotacjom przypisano charakter uznaniowy i szczegółowo zorientowany. Zarówno subwencje, jak i dotacje stały się formami finansowania gmin z budżetu państwa, przy czym subwencjom nadano charakter obligatoryjny, a dotacjom – fakultatywny. Jednak konstytucyjne rozróżnienie subwencji i dotacji nie jest na tyle ostre, aby można było sformułować nakaz posługiwania się formą subwencji lub dotacji w zależności od charakteru działalności czy zadań j.s.t., które podlegać mają finansowaniu ze środków centralnych<sup>36</sup>. Analizując formy zewnętrznego zasilania j.s.t., można stwierdzić, że zarówno subwencje, jak i dotacje stanowią formę finansowania takich jednostek z budżetu państwa, przy czym subwencjom nadaje się charakter obligatoryjny, a dotacjom – fakultatywny<sup>37</sup>, oprócz dotacji na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Unormowania dotyczące subwencji zamieszczono również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>38</sup> W art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, wymieniając trzy podstawowe kategorie dochodów j.s.t., to jest dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe. W odróżnieniu od poprzednio obowiązującej ustawy konstytucyjnej z 1992 r., wyraźnie określono źródło, z którego są przekazywane subwencje, to znaczy z budżetu państwa. Ustrojodawca nie ograniczył się jedynie do wymienienia kategoryalnych zwrotów „subwencja” oraz „dotacja”, ale każdy z nich odpowiednio dookreślił poprzez zastosowanie właściwych oznaczeń. Subwencja ma zatem charakter ogólny, natomiast dotacja – celowy, czyli związany z finansowaniem określonego zadania. Sposób takiego oznaczenia subwencji wypełnia kryteria sformułowane w art. 9 ust. 7 Europejskiej karty samorządu lokalnego<sup>39</sup>, zgodnie z którym „o ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień”. Podstawowym celem takiego sformułowania jest wzmocnienie samodzielności j.s.t.<sup>40</sup>

Terminem „subwencja” zaczęto posługiwać się dopiero w ustawie z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe<sup>41</sup>, w związku z restytucją w 1990 r. samorządu terytorialnego w Polsce oraz przyjętym systemem źródeł dochodów gmin

<sup>35</sup> C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, t. I, Białystok 1993, s. 120.

<sup>36</sup> Uzasadnienie orzeczenia TK z 13 listopada 1996 r., K 17/96, OTK 1996, z. 5, poz. 43.

<sup>37</sup> J. Oniszczyk, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zasada samodzielności finansowej gmin*, „Głosa” 1997, nr 6, s. 9.

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>39</sup> Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

<sup>40</sup> I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 75.

<sup>41</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 1993, Nr 72, poz. 344 ze zm.

będących w tym okresie jedyną kategorią j.s.t. W Prawie budżetowym ustalono ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów budżetu państwa i budżetów gmin oraz ich przeznaczenia na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin, a także ustalono formy organizacyjno-prawne jednostek realizujących zadania objęte tymi budżetami. Subwencja ogólna dla gmin stała się formą (kategorią) wydatku dokonywanego z budżetu państwa, planowanego w jego odrębnej części. Wyznaczając zakres budżetów gmin określono także, że obejmują one między innymi subwencje ogólne z budżetu państwa. W ten sposób jednoznacznie uregulowano kierunek przekazywania środków finansowych w formie subwencji ogólnej, to znaczy z budżetu państwa do budżetów gmin, a także podkreślono jej dualny charakter. Subwencja ogólna stała się formą wydatków dokonywanych z budżetu państwa oraz formą dochodów budżetów gmin.

Ponadto, dla podkreślenia znaczenia subwencji ogólnej w systemie dochodów gmin, a także wzrostu poziomu stabilizacji (pewności) w tym zakresie, w art. 13 prawa budżetowego z 1991 r. po raz pierwszy określono prawne gwarancje dotyczące przekazywania należnych kwot subwencji, stanowiąc, że zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie może być podstawą roszczeń bądź zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Jednak reguły tej nie stosowano do wydatków budżetu państwa na subwencje ogólne dla gmin. Analogicznie sformułowaną gwarancję, z tym że adresowaną do wszystkich kategorii j.s.t. (od 1 stycznia 1999 r. utworzono także samorządy powiatowy oraz województwa), zamieszczono w ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych<sup>42</sup>. Wyraźne przyznanie j.s.t. roszczenia o zrealizowanie na ich rzecz przez państwo należnych im subwencji oznacza jednocześnie dopuszczalność drogi sądowej w tych sprawach<sup>43</sup>. Podobnie sformułowaną gwarancję dochodzenia roszczeń z tytułu należnych subwencji zawierała ustawa o finansach publicznych z 2005 r.<sup>44</sup>

Już w okresie obowiązywania ustawy o finansach publicznych z 1998 r. subwencję można było wykorzystywać także do prowadzenia określonych rozliczeń państwa z j.s.t. Przykładem są postanowienia obowiązującego od 1 maja 2004 r. art. 301 niniejszej ustawy, zgodnie z którym pożyczki udzielane na prefinansowanie<sup>45</sup>, a wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegały zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami ustalonymi jak dla zaległości podatkowych w terminie 7 dni od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania pożyczki. W razie niedokonania zwrotu w terminie Minister Finansów mógł potrącić pożyczkę wraz z odsetkami między innymi z należnej j.s.t. subwencji. Podobny mechanizm zastosowano w ustawie o finansach publicznych z 2005 r. do rozliczeń pożyczek udzielanych z budżetu państwa dla j.s.t.

<sup>42</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 14, poz. 148 ze zm.

<sup>43</sup> Wyrok SN z 7 maja 2004 r., I CK 624/03, „Wspólnota” 2004, nr 11, s. 56.

<sup>44</sup> Por. art. 32 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

<sup>45</sup> Prefinansowaniem były pożyczki udzielane z rozchodów budżetu państwa, umożliwiające rozpoczęcie i zrealizowanie projektów beneficjentom, którzy nie posiadali środków w kwocie niezbędnej do przedstawienia tzw. wkładu własnego, refundowanego następnie ze środków funduszy strukturalnych.

na realizację postępowań ostrożnościowych lub naprawczych. W wypadku niedokonania spłaty pożyczki w terminie, określonym w umowie pożyczki, Minister Finansów mógł potrącić niespłaconą kwotę pożyczki wraz z odsetkami z należnej subwencji ogólnej ustalonej dla tej j.s.t. (taki sposób rozliczenia kwoty niespłaconej w terminie pożyczki z budżetu państwa unormowano również w art. 224 ufp z 2009 r.).

Po raz pierwszy w ustawie o finansach publicznych z 1998 r. wprowadzono drugą kategorię subwencji (obok subwencji ogólnej dla j.s.t.), to jest subwencję dla partii politycznych, nowelizując art. 63 tej ustawy z dniem 31 maja 2001 r.<sup>46</sup> Rozwiązanie to kontynuowano w okresie obowiązywania ustawy o finansach publicznych z 2005 r., a także przyjęto w aktualnie obowiązującej ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>47</sup>.

Obowiązujący w 2011 r. stan ustawodawstwa w zakresie ustalania i przekazywania subwencji z budżetu państwa wyznaczony jest postanowieniami art. 167 Konstytucji RP oraz kilku ustaw, w tym zwłaszcza ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>48</sup> oraz ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych<sup>49</sup>. Fragmentaryczne regulacje dotyczące subwencji zawierają ponadto inne ustawy, na przykład ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>50</sup> (kwoty dotacji z budżetu gminy dla przedszkoli, szkół podstawowych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania ustalono w relacji do kwot przewidzianych na niepełnosprawnych uczniów w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez j.s.t.) oraz ustawa z 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw<sup>51</sup> (reguluje uprawnienia gmin do części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej wyrównanie utraconych dochodów z tytułu zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości od gruntów, budowli i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej).

### III. ZASADY USTALANIA I PRZEKAZYWANIA SUBWENCJI OGÓLNEJ

W art. 112 ufp określono przeznaczenie wydatków budżetu państwa oraz podstawowe formy prawne tych wydatków<sup>52</sup>. Nie jest to katalog zamknięty,

<sup>46</sup> Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – Ordyngacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 190, poz. 1360 ze zm.).

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., (dalej: ufp.).

<sup>48</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2010, Nr 80, poz. 526 ze zm.

<sup>49</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 857 ze zm.

<sup>50</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 188, poz. 1840 ze zm.

<sup>52</sup> M. Karlikowska, *Wydatki budżetu państwa*, w: M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych – komentarz*, Presscom, Wrocław 2010, s. 300.

ponieważ wyliczenie tych wydatków poprzedzono zwrotem „w szczególności”<sup>53</sup>. W niniejszym katalogu zamieszczono zatem najważniejsze wydatki publiczne z punktu widzenia realizacji zadań publicznych finansowanych z budżetu państwa, jak i najbardziej typowe (standardowe) formy prawne dokonywania takich wydatków. Trafnie oceniono, że katalog wydatków zawarty w art. 112 ufp ma wewnątrznie zróżnicowany charakter, ponieważ wymieniono w nim kategorie wydatków według kryterium podmiotowego oraz przedmiotowego<sup>54</sup>, tworzące jednak razem określone rozwiązania o charakterze hybrydowym (mieszanym). Przykładem są wymienione w tym przepisie „subwencje ogólne dla j.s.t.” oraz „subwencje dla partii politycznych”. Wskazano nie tylko kategorię przedmiotową (formę) wydatku z budżetu państwa, tj. odpowiednio „subwencję ogólną” oraz „subwencję”, ale także beneficjenta środków publicznych przekazywanych w takich formach, tj. „jednostki samorządu terytorialnego” oraz „partie polityczne”, tworząc w ten sposób określone kategorie podmiotowe dla dokonywanych wydatków z budżetu państwa.

W procedurze ustalania i przekazywania subwencji ogólnej dla j.s.t. mogą pojawiać się określone wątpliwości na tle postanowień art. 4 ust. 1 ufp., zgodnie z którym przepisy tej ustawy stosuje się do jednostek sektora finansów publicznych oraz do innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Jednocześnie w art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy określono, że przepisy dotyczące j.s.t. stosuje się odpowiednio do związków gmin i powiatów. Nie ulega wątpliwości, że – zgodnie z art. 9 pkt 2 ufp – związki j.s.t. są jednostkami organizacyjnymi sektora finansów publicznych. Przyjęcie reguły nakazującej odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych do związków gmin oraz związków powiatów, a dotyczących j.s.t., wynika z tego, że nie unormowano odrębnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej wyżej wymienionych związków<sup>55</sup>. Przepisy tej ustawy adresowane wprost do j.s.t. powinny być odpowiednio stosowane do ich związków<sup>56</sup>. Dotychczasowa praktyka dokonywania wydatków z budżetu państwa wyraźnie natomiast wskazuje, że nie planowano ani nie udzielano subwencji ogólnych dla związków j.s.t.

Ustawa o finansach publicznych z 2005 r. nie zawierała tak wyraźnej deklaracji ustawodawcy, jak sformułowana w art. 4 ust. 2 aktualnie obowiązującej ufp z 2009 r. Nie oznacza to jednak wykreowania obowiązku planowania i udzielania subwencji ogólnych także dla związków j.s.t. Odpowiednie stosowanie przepisów ufp oznacza bowiem konieczność uwzględniania specyfiki działania takich związków, zakresu ich zadań oraz przyporządkowanych

<sup>53</sup> Odpowiednikiem art. 112 ufp z 2009 r. był art. 97 ufp z 2005 r., w którym wyczerpująco wymieniano kategorie wydatków dokonywanych z budżetu państwa, i było to rozwiązanie bardziej właściwe z punktu widzenia przejrzystości oraz stabilności wydatkowania środków publicznych.

<sup>54</sup> J. Stankiewicz, *Komentarz do art. 112 ufp*, w: E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, ODiDK, Gdańsk 2010, s. 372.

<sup>55</sup> Z. Ofiarski, *Zakres podmiotowy*, w: M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, op. cit., s. 20.

<sup>56</sup> J. Kastelik, *Gospodarka finansowa związku komunalnego*, „Administracja” 2007, nr 2, s. 126 i n.

im kompetencji organów związku<sup>57</sup>. Sygnalizowany problem należy także analizować w kontekście regulacji ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego. W rozumieniu przepisów tak zwanych ustrojowych ustaw samorządowych<sup>58</sup> związki komunalne są odrębnymi podmiotami prawa od tworzących je gmin oraz powiatów, co nie budzi wątpliwości w doktrynie<sup>59</sup> oraz w praktyce orzeczniczej<sup>60</sup>. Ponadto w ustawie o dochodach j.s.t. subwencja ogólna, jako źródło dochodów, została przyporządkowana tym jednostkom, a nie ich związkom. Ustawa o dochodach j.s.t. określa zasady ustalania uprawnień do poszczególnych części oraz kwot składających się na te części w ramach subwencji ogólnej. W każdym wypadku są to j.s.t. (gminy, powiaty oraz województwa), a nie ich związki. W tym kontekście istotne znaczenie należy przypisać postanowieniom art. 167 ust. 3 Konstytucji RP, według którego źródła dochodów j.s.t. są określone w ustawie. Jeżeli subwencje ogólne, jako źródło dochodów, ustawowo przyporządkowano tylko j.s.t., to nie można – poprzez stosowanie wykładni rozszerzającej – podejmować próby ich przyporządkowania również związkom komunalnym. Reasumując, z postanowień art. 4 ust. 2 ufp, a także art. 73a ust. 1 usg oraz art. 72 ust. 1 usp, nakazujących odpowiednie stosowanie przepisów o gospodarce finansowej gmin (powiatów) do gospodarki finansowej związku międzygminnego (związku powiatów), nie należy wyprowadzać wniosku, że zastosowany w art. 112 ust. 1 pkt 3 ufp zwrot „wydatki budżetu państwa są przeznaczone w szczególności na subwencje ogólne dla j.s.t.” miałyby obejmować także związki komunalne. Przytoczone wyżej argumenty nakazują ścisłe rozumienie pojęcia „jednostki samorządu terytorialnego”, które zostało użyte w cytowanym przepisie, to znaczy jego odnoszenie tylko do gmin, powiatów oraz województw.

Zgodnie z art. 114 ust. 2 ufp, w odrębnych częściach budżetu państwa ujmuje się subwencje ogólne dla j.s.t. (część nr 82), którą dysponuje minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych<sup>61</sup>. W ten sposób spełniono postulat przejrzystego gospodarowania środkami budżetu państwa. Wyznaczenie wyżej wymienionego ministra jako dysponenta części nr 82 budżetu państwa jest dopełnieniem postanowień art. 34 ustawy o dochodach j.s.t., zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje właściwym j.s.t. poszczególne części subwencji ogólnej w ratach miesięcznych, a więc w tej formie dokonuje wydatków z budżetu państwa.

<sup>57</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, C. H. Beck, Warszawa 2008, s. 507 i n.

<sup>58</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm. (dalej: usg); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm. (dalej: usp).

<sup>59</sup> L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 3, s. 3; Z. Leoński, *Formy współdziałania w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 4, s. 55; C. Kociński, *Zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej rady miejskiej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2004, nr 1, s. 2.

<sup>60</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z 8 stycznia 2008 r., NK.I-0911/6/08, LEX, nr 352451.

<sup>61</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (Dz. U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.).

W art. 124 ust. 1 ufp zastosowano przejrzystą systematykę form wydatków budżetu państwa, porządkując je według następujących grup ekonomicznych<sup>62</sup>:

- 1) dotacje i subwencje,
- 2) świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 3) wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- 4) wydatki majątkowe,
- 5) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,

6) wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), w tym wydatki budżetu środków europejskich,

- 7) środki własne Unii Europejskiej.

W dalszych przepisach cytowanej ustawy szczegółowo wymieniono rodzaje wydatków zaliczanych do poszczególnych grup. Nie uczyniono tego jedynie w odniesieniu do subwencji. Nie powinno to jednak stanowić istotnego problemu, bowiem strukturę subwencji ogólnej dla j.s.t. (części, kwoty składowe oraz rezerwy) szczegółowo uregulowano w odrębnej ustawie, tj. ustawie o dochodach j.s.t. Podobnie w odniesieniu do subwencji dla partii politycznych stosowne regulacje zawiera ustawa o partiach politycznych (dalej: upp).

W porównaniu z poprzednio obowiązującymi ustawami o finansach publicznych zrezygnowano z zamieszczenia w ufp z 2009 r. gwarancji w zakresie dochodzenia roszczeń przez j.s.t. w odniesieniu do kwot należnych im subwencji ogólnych. Zgodnie z art. 51 ufp, zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń ani zobowiązań państwa wobec osób trzecich, ani roszczeń tych osób wobec państwa. Cytowany przepis stosuje się odpowiednio do j.s.t. oraz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Brak w tym zakresie wyraźnego wyjątku dopuszczającego możliwość dochodzenia roszczeń przez j.s.t. z tytułu przysługujących im subwencji ogólnych planowanych po stronie wydatków w budżecie państwa. Nastąpiło zatem wyraźne osłabienie pozycji j.s.t. w analizowanym zakresie.

Uznano, że rezygnacja z dotychczasowej metody gwarantowania wypłaty j.s.t. przysługujących im kwot subwencji ogólnych może być zastąpiona przyjętym w art. 179 ust. 3 ufp zakazem blokowania wydatków budżetu państwa<sup>63</sup> z tytułu subwencji ogólnej dla j.s.t. Należy jednak podkreślić, że inny jest charakter instytucji „roszczenia” i jego dochodzenia, a inny instytucji „blokowania planowanych wydatków”. Roszczenie o należną kwotę subwencji ogólnej znajduje oparcie nie tylko w kwocie planowanej w ustawie budżetowej

<sup>62</sup> M. Karlikowska, *Grupy wydatków budżetu państwa*, w: M. Karlikowska, W. Miemieć, Z. Ofiarski, K. Sawicka, op. cit., s. 331.

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 179 ust. 1 i 2 ufp, w wypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej może nastąpić blokowanie na czas oznaczony planowanych wydatków budżetu państwa. Blokowanie oznacza wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu państwa lub okresowy albo obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków.

na dany rok budżetowy, ale przede wszystkim w przepisach ustawy o dochodach j.s.t. regulujących zasady ustalania uprawnień zarówno do poszczególnych części subwencji ogólnej, jak i wysokości należnych kwot wynikających z zastosowania kryteriów unormowanych w tej ustawie. Blokowanie wydatków jest natomiast jednym ze sposobów wykonywania budżetu państwa, unormowanym bezpośrednio w ufp, stosowanym w sytuacji nadzwyczajnej, to jest w przypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej, ale jednak tylko sposobem odnoszącym się do technicznej płaszczyzny wykonywania budżetu. Zakaz blokowania wydatków dotyczących subwencji ogólnej dla j.s.t. oznacza zatem, że nawet w razie zaistnienia wyżej wymienionej przesłanki zaplanowane z tego tytułu wydatki budżetu państwa zostaną zrealizowane w całości. Uwzględniając skutki zastosowania tego sposobu wykonywania budżetu państwa, a właściwie ich brak w odniesieniu do planowanych wydatków z tytułu subwencji ogólnej, można stwierdzić, że jest to jednak określony rodzaj quasi-gwarancji dla j.s.t.<sup>64</sup>, ale nie ich samodzielności finansowej, lecz tylko wypłaty z budżetu państwa przysługujących im kwot w ramach dochodów zasilających (zewnętrznych, transferowanych z budżetu państwa). Samodzielność finansowa j.s.t. powinna być analizowana przede wszystkim w aspekcie dochodów własnych tych jednostek. Zakres subwencjonowania z budżetu państwa j.s.t. może być ważnym kryterium prowadzenia analiz poziomu centralizacji organizacji finansów publicznych<sup>65</sup>.

Przyjmowane w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy kwoty wydatków z budżetu państwa, dokonywanych w formie subwencji ogólnej, są nie tylko efektem ustaleń wynikających z przepisów ustawy o dochodach j.s.t. Zgodnie z jej art. 19, kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla j.s.t., odpowiednio dla gmin, powiatów i województw, określa ustawa budżetowa. Ustawa o dochodach j.s.t. ustala natomiast strukturę subwencji ogólnej, tj. jej wewnętrzny podział na części, a w ich ramach – kwoty składowe. W aspekcie czasowym niektóre z tych części są bardziej trwałe (np. wyrównawcze), natomiast inne są wyrazem różnych koncepcji legislacyjnych<sup>66</sup>, w tym także przejściowych (np. subwencja drogowa). Jest to spowodowane zmianami priorytetów polityki finansowej państwa, ale jednocześnie determinuje normatywną konstrukcję subwencji ogólnej<sup>67</sup>. Jedynie w odniesieniu do części oświatowej subwencji ogólnej zastosowano mechanizm gwarantujący, że planowane w ustawie budżetowej kwoty będą ustalane z uwzględnieniem realizowanych przez j.s.t. zadań oświatowych. Łączna kwota przeznaczona na część oświatową subwencji ogólnej nie może być mniejsza niż przyjęta w ustawie

<sup>64</sup> P. Woltanowski, *Komentarz do art. 179 ufp*, w: E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, ODiDK, Gdańsk 2010, s. 561.

<sup>65</sup> C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 258.

<sup>66</sup> A. Borodo, *Subwencje wyrównawcze jednostek samorządu terytorialnego – propozycje reform*, w: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 293.

<sup>67</sup> W. Miemieć, *Ewolucja charakteru prawnego subwencji ogólnej w Polsce*, w: *Polska samorządność w integrującej się Europie. I Forum Samorządowe w Szczecinie dnia 19-20 kwietnia 2004 r.*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 357.

budżetowej w roku bazowym (tzn. w roku poprzedzającym rok budżetowy), skorygowana o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. W odniesieniu do pozostałych części subwencji ogólnej nie sformułowano gwarancji waloryzacji kwot planowanych w ustawie budżetowej na dany rok, np. części wyrównawczej w związku ze spadkiem wydajności podatkowych źródeł dochodów własnych j.s.t. Ustalony w ustawie o dochodach j.s.t. mechanizm podziału tych kwot pozostaje stabilny w kolejnych latach, ale dzielone kwoty – w związku z niewłaściwym tempem ich waloryzacji – mogą być nieadekwatne do potrzeb tych jednostek wynikających z kosztów realizacji zadań publicznych.

Określone postanowienia dotyczące subwencji ogólnych zamieszczane są w Wieloletnim planie finansowym państwa, który ma przede wszystkim charakter dokumentu ukierunkowującego politykę finansową państwa w perspektywie 4-letniej. Planowanie wieloletnie uznawane jest współcześnie za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Występuje ono także w gospodarce finansowej Unii Europejskiej, stąd też uznano za zasadne przyjęcie podobnego systemu w Polsce. Zalety planowania wieloletniego to przede wszystkim:

- bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi (wzrost efektywności wydatkowania, powiązanie wydatków ze średnio i długookresowymi priorytetami rządu, ułatwienie absorpcji funduszy UE, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansów publicznych),
- zwiększenie wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej,
- dostosowanie do planowania na poziomie UE<sup>68</sup>.

Zgodnie z art. 103 ufp z 2009 r., Wieloletni plan finansowy państwa jest planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa sporządzanym na cztery lata budżetowe, w układzie obejmującym funkcje państwa wraz z celami i miernikami stopnia wykonania danej funkcji, uwzględniającym cele średniookresowej strategii rozwoju kraju<sup>69</sup> oraz kierunki polityki społeczno-gospodarczej Rady Ministrów. Niezbędne elementy jego treści wymieniono w art. 104 ufp. Wśród nich są także ustalenia dotyczące prognozy wydatków budżetu państwa (w tym należy wyszczególnić subwencję ogólną dla j.s.t.) – w podziale na poszczególne, tj. cztery kolejne lata budżetowe.

Od 1 stycznia 2011 r. dodano między innymi nowy przepis: art. 104 ust. 4 oraz art. 112a-112d ufp z 2009 r.<sup>70</sup> Wprowadzono w ten sposób tzw. regułę wydatkową, której celem jest utrzymanie dyscypliny finansów publicznych poprzez kontrolę poziomu lub dynamiki wzrostu wydatków. Według analiz między innymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w Polsce poziom wydatków w relacji do PKB jest zbyt wysoki, przy uwzględnieniu poziomu rozwoju gospodarczego. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest brak możliwości

<sup>68</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o finansach publicznych – druk nr 1181 Sejmu RP VI kadencji.

<sup>69</sup> Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 84, poz. 712 ze zm.).

<sup>70</sup> Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726).

dalszego obniżenia poziomu opodatkowania, które sprzyjałoby poprawie międzynarodowej konkurencyjności Polski, przy utrzymaniu bezpiecznego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wprowadzona wydatkowa reguła dyscyplinująca powinna ograniczać wzrost wydatków o charakterze uznaniowym (elastycznych)<sup>71</sup> oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych (tzw. sztywnych, obowiązkowych)<sup>72</sup>. Zgodnie z art. 104 ust. 4 ufp, prognozę wydatków budżetu państwa ujętych w Wieloletnim planie finansowym państwa sporządza się na każdy rok budżetowy zgodnie z zasadami określonymi w art. 112a ust. 1 cytowanej ustawy. Powinno to zapewniać spójność Wieloletniego planu finansowego państwa z działaniami, w ramach przyjętej reguły wydatkowej, zawartymi w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy.

Ustalenia przyjęte w Wieloletnim planie finansowym państwa stanowią podstawę przygotowywania projektu ustawy budżetowej na kolejny rok budżetowy. Nie mają jednak charakteru bezwzględnie wiążącego, ponieważ – zgodnie z art. 107 ust. 2 ufp – plan jest corocznie aktualizowany w celu doprowadzenia do jego zgodności z ustawą budżetową uchwaloną na dany rok budżetowy.

Zgodnie z art. 112a ust. 1 ufp, kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może być większa niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim, powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, przyjętego w założeniach stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej, powiększonego o punkt procentowy. Wydatkowa reguła dyscyplinująca dotyczy określenia wielkości tzw. elastycznych wydatków budżetu państwa ogółem, a nie poszczególnych kategorii wydatkowych bądź wydatków poszczególnych dysponentów, które mogą być planowane zgodnie z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami do projektu budżetu państwa na dany rok budżetowy. W art. 112a ust. 2 ufp wyczerpująco wymieniono następujące wydatki budżetu państwa, do których nie ma zastosowania wydatkowa reguła dyscyplinująca:

- na obsługę długu publicznego,
- na środki własne UE oraz obowiązkowe składki wpłacane do organizacji międzynarodowych,
- na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, a także innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- na wypłaty i obsługa świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz finansowanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne,
- na składki na ubezpieczenie społeczne za osoby przebywające na urloпах wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne,

<sup>71</sup> W 2010 r. na wydatki elastyczne w ustawie budżetowej przeznaczono ok. 80 mld zł.

<sup>72</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3576 Sejmu RP VI kadencji.

- na świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy i uprawnionych członków ich rodzin oraz uposażenia sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku,
- na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na sfinansowanie wypłat świadczeń emerytalno-rentowych gwarantowanych przez państwo.

Z powyższego wyliczenia wynika, że nie zamieszczono w nim subwencji ogólnych dla j.s.t., które stanowią przecież istotny – w aspekcie kwotowym – wydatek z budżetu państwa, to jest w 2010 r. około 47 mld zł, czyli blisko 15,7% wszystkich wydatków budżetu państwa. W latach 2011-2013 planuje się przeznaczyć na subwencję ogólną łączną kwotę 151,34 mld zł<sup>73</sup>.

Nie oznacza to jednak, że kwota subwencji ogólnej dla j.s.t. będzie podlegała rygorom wynikającym z zastosowania wydatkowej reguły dyscyplinującej. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, omawianej reguły dyscyplinującej nie stosuje się do wydatków budżetu państwa wynikających z obowiązujących przepisów, które weszły w życie przed dniem wejścia w życie tej ustawy, a dotyczących między innymi subwencji ogólnej dla j.s.t. Z cytowanego przepisu wynika więc, że w wypadku wprowadzenia zmian w przepisach bezpośrednio regulujących wydatki po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej ufp i skutkujących ich zmianą, wydatki wynikające z tych ustaw zostaną objęte: wydatkową regułą dyscyplinującą, koniecznością określania limitów w projektach ustaw na okres 10 lat oraz obowiązkiem wprowadzania do projektów ustaw mechanizmów korygujących.

Jednocześnie zastrzeżono, że reguły dyscyplinującej nie stosuje się, gdy zmiany w przepisach ustawy regulującej takie wydatki (tj. z tytułu subwencji ogólnej) nie powodują zwiększenia wydatków względem wydatków wynikających z dotychczas obowiązujących przepisów o więcej niż 10 mln zł i 1% maksymalnego limitu tych wydatków w pierwszym pełnym roku wykonywania tej ustawy.

#### IV. SUBWENCJA DLA PARTII POLITYCZNYCH

Z budżetu państwa dokonywane są także wydatki w formie subwencji dla partii politycznych. Status prawny tych subwencji jest odmienny niż w przypadku subwencji ogólnej dla j.s.t., w szczególności wydatki z tego tytułu mogą podlegać:

- blokowaniu w wypadku zagrożenia realizacji ustawy budżetowej,
- rygorom wydatkowej reguły dyscyplinującej.

W tym znaczeniu subwencje dla partii politycznych nie podlegają szczególnej ochronie, jaką zastosowano wobec subwencji ogólnych dla j.s.t. Jest to uzasadnione, ponieważ odmienna jest rola i zakres zadań realizowanych przez j.s.t., w tym przede wszystkim w sferze zaspokajania elementarnych potrzeb

<sup>73</sup> Uchwała nr 119 Rady Ministrów z 3 sierpnia 2010 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2010-2013 (M.P. Nr 57, poz. 773).

społeczności lokalnych i regionalnych, w porównaniu z funkcjami i zakresem zadań realizowanych przez partie polityczne. Wprowadzenie szczególnej ochrony subwencji ogólnej dla j.s.t. na gruncie ustawodawstwa może również wynikać z tego, że tylko taka subwencja została wprost wymieniona w przepisach konstytucji, natomiast nie uczyniono tego w odniesieniu do subwencji dla partii politycznych.

Zgodnie z art. 11 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Zrzeszają one na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Finansowanie partii politycznych jest jawne, a więc zasadzie jawności nadano walor zasady konstytucyjnej<sup>74</sup>. Z cytowanego przepisu wynika zatem, że partie polityczne spełniają szczególną rolę społeczno-ustrojową<sup>75</sup>, związaną z ich dualnym statusem konstytucyjno-prawnym. Partie polityczne są zarówno formą realizacji zrzeszania się obywateli, określonej szczegółowo w art. 58 Konstytucji RP, jak i formą organizacji politycznej, która wywiera wpływ na sprawowanie władzy poprzez swoją zdolność do oddziaływania na kształtowanie polityki państwa<sup>76</sup>.

W Konstytucji RP nie rozstrzygnięto jednak o formach finansowania partii politycznych zapewniających realizację zasady jawności. Wybór właściwego modelu ich finansowania pozostawiono ustawodawcy. Model finansowania partii politycznych ze środków publicznych nie jest jednoznacznie oceniany w doktrynie. Jego zaletą jest wyrównywanie szans poszczególnych ugrupowań w systemie partyjnym, zapobieganie przekształcaniu się partii politycznych w organizacje nastawione na zysk oraz ich ochrona przed grupami nacisku, a także stabilizacja systemu partyjnego. Model subwencionowania partii politycznych z budżetu państwa może jednak doprowadzić do zagrożenia demokratycznych procedur, a w szczególności do osłabienia opozycji w systemie politycznym, umożliwienia organom państwowym nadmiernej ingerencji w wewnętrzne sprawy partii oraz wzmocnienia procesów etatyzacji partii politycznych, a także wspierania *status quo* w systemie partyjnym<sup>77</sup>.

W ustawie z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych<sup>78</sup> nie zamieszczono żadnych postanowień o ich subwencionowaniu z budżetu państwa, ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że zasady finansowania partii politycznych ze

<sup>74</sup> Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK-A 2003, z. 5, poz. 43; wyrok TK z 13 lipca 2004 r., P 20/03, OTK-A 2004, z. 7, poz. 64; postanowienie 7 sędziów SN z 1 października 2003 r., III SW 152/03, OSNP 2004, z. 10, poz. 181; S. Gebethner, *Konstytucyjna zasada jawności finansowania partii politycznych*, w: *Finansowanie partii politycznych*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, „Konferencje i Seminaria” 2000, nr 6, s. 17 i n.; M. Chmaj, *Nadzór organów państwa nad finansowaniem partii politycznych*, w: J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 19.

<sup>75</sup> Wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, z. 2, poz. 58; wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, z. 2, poz. 18.

<sup>76</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, z. 11, poz. 116; W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 11*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2007, s. 26.

<sup>77</sup> M. Chmaj, *Nowy system finansowania partii politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 12-13.

<sup>78</sup> Dz. U. Nr 54, poz. 312 ze zm.

źródeł publicznych na cele kampanii wyborczej regulowały ordynacje wyborcze. Początkowo również ustawa z 19 października 1997 r. o partiach politycznych<sup>79</sup> nie rozwiązywała problemu ich dostępu do środków publicznych, a w jej art. 25 formułowano zakazy dotyczące przekazywania partiom politycznym między innymi środków pieniężnych z budżetu państwa, z wyjątkiem dotacji celowej udzielanej na działalność statutową partii, a także dotacji podmiotowej (w związku z poniesionymi wydatkami na udział w wyborach do Sejmu i Senatu). Dopiero w wyniku dokonanej 31 maja 2001 r. nowelizacji ustawy o partiach politycznych<sup>80</sup> dopuszczono możliwość przekazywania subwencji z budżetu państwa dla partii politycznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, system limitowanych, prawnie określonych źródeł dochodów z przewagą dochodów publicznoprawnych sprzyja kontrolowanemu przez państwo systemowi partyjnemu. Przesądzające znaczenie dla funkcjonowania systemu partyjnego ma wówczas nie tyle jawność ich gospodarki, ile fakt, że po uzyskaniu sukcesu wyborczego partie mogą liczyć już na dotacje i subwencje jako stałe i pewne źródło dochodów do końca kadencji, podczas gdy dochody z praw majątkowych takiej pewności nie dają<sup>81</sup>.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 upp, majątek partii tworzony jest między innymi z określonych ustawami subwencji wypłacanych z budżetu państwa przez okres kadencji Sejmu. Subwencja przysługuje, poczynając od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym odbyły się wybory, i jest wypłacana do końca roku, w którym odbywają się kolejne wybory. Jednak w razie skrócenia kadencji Sejmu prawo do subwencji przysługujących partiom politycznym wygasa z końcem kwartału, w którym zakończyła się kadencja Sejmu.

Warunki uprawniające do otrzymywania subwencji określono w art. 28 upp i należą do nich otrzymanie w skali kraju w wyborach do Sejmu:

- co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na okręgowe listy kandydatów na posłów (partia samodzielnie tworząca komitet wyborczy), albo
- co najmniej 6% ważnie oddanych głosów na okręgowe listy kandydatów na posłów (partia wchodząca w skład koalicji wyborczej).

Instawowe progi upoważniające do finansowania partii ze środków budżetowych ustalono zatem na niższym poziomie w porównaniu z podziałem mandatów w Sejmie (odpowiednio 5% dla samodzielnie uczestniczącej w wyborach oraz 8% w razie zawiązania koalicji). Umożliwia to subwencjonowanie także partii, które nie mają swojej reprezentacji w Sejmie, ale osiągnęły istotny wynik wyborczy. Sprzyja też realizacji konstytucyjnej zasady równości partii politycznych oraz pluralizmu politycznego<sup>82</sup>.

Wysokość rocznej subwencji dla danej partii politycznej albo koalicji wyborczej ustalana jest na zasadzie stopniowej regresji proporcjonalnie do łącznej liczby głosów ważnych oddanych na listy okręgowe kandydatów na

<sup>79</sup> Tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 857 ze zm.

<sup>80</sup> Ustawa z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.).

<sup>81</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, z. 11, poz. 116.

<sup>82</sup> A. Gorgol, *Zasady finansowania partii politycznych w Polsce*, w: M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2001, s. 209 i n.

posłów tej partii albo koalicji wyborczej, w rozbiciu na liczby głosów odpowiadające poszczególnym przedziałom określonym w procentach, według wzoru ustalonego w ustawie o partiach politycznych. W każdym roku w okresie kadencji Sejmu subwencja wypłacana jest danej partii politycznej w czterech równych kwartalnych ratach. Podstawę wypłacenia subwencji stanowi złożenie przez organ partii politycznej statutowo uprawniony do jej reprezentowania na zewnątrz (w terminie do 31 marca każdego roku), wniosku o wypłacenie subwencji na dany rok. Środki finansowe pochodzące z subwencji gromadzi się na osobnym subkoncie rachunku bankowego partii politycznej. Przekazania subwencji na wskazany przez partię polityczną rachunek bankowy dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych. Wydatki związane z subwencją pokrywane są z budżetu państwa w części „Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe”<sup>83</sup>.

Partia polityczna tworzy Fundusz Ekspercki, a jeżeli otrzymuje subwencję, to przekazuje na ten fundusz od 5 do 15% subwencji. Środki tego funduszu mogą być wykorzystane na finansowanie ekspertyz prawnych, politycznych, socjologicznych i społeczno-ekonomicznych oraz finansowanie działalności wydawniczo-edukacyjnej, związanych z działalnością statutową partii politycznej. Środki Funduszu Eksperckiego gromadzi się na oddzielnym subconcie rachunku bankowego partii politycznej.

Obowiązkiem partii politycznej jest sporządzenie corocznej informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z niej wydatkach, a także złożenie tej informacji do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie do 31 marca następnego roku<sup>84</sup>. Odrzucenie informacji następuje w razie stwierdzenia wykorzystania przez partię polityczną środków z subwencji na cele niezwiązane z działalnością statutową. W art. 34c upp określono sankcję w postaci utraty prawa do subwencji w kolejnym roku kalendarzowym. Następuje to w trzech przypadkach: niezłożenia w terminie rocznej informacji finansowej, odrzucenia takiej informacji przez PKW albo oddalenia przez Sąd Najwyższy skargi wniesionej przez partię polityczną na postanowienie PKW o odrzuceniu rocznej informacji finansowej. Do zakresu obowiązków partii politycznej należy także składanie do PKW, nie później niż do 31 marca każdego roku, sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych<sup>85</sup>. Jest to termin o charakterze ustawowym i jego przekroczenie powoduje odrzucenie sprawozdania<sup>86</sup>.

W razie odrzucenia przez PKW sprawozdania lub – w razie skargi na postanowienie o odrzuceniu sprawozdania – w wypadku oddalenia skargi przez Sąd Najwyższy partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona była do jej otrzymywania.

<sup>83</sup> Szczegółowy tryb wypłacania subwencji określa rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługującej partiom politycznym (Dz. U. Nr 33, poz. 267).

<sup>84</sup> Szczegółowy tryb składania informacji określa rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lutego 2003 r. w sprawie informacji finansowej o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach (Dz. U. Nr 33, poz. 268).

<sup>85</sup> Szczegółowy tryb składania sprawozdania określa rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lutego 2003 r. w sprawie sprawozdania o źródłach pozyskania środków finansowych (Dz. U. Nr 33, poz. 269).

<sup>86</sup> Postanowienie SN z 3 października 2002 r., III SW 24/02, OSNP 2003, z. 4, poz. 92.

Porównywalne sankcje określa art. 147 oraz 148 Kodeksu wyborczego<sup>87</sup>, zgodnie z którym w przypadku niezłożenia w terminie przez komitet wyborczy partii politycznej lub koalicyjny komitet wyborczy sprawozdania finansowego (z wyborów do Sejmu i Senatu lub do Parlamentu Europejskiego, a także z wyboru Prezydenta RP), dana partia polityczna traci prawo do subwencji z budżetu państwa. W związku z tym, że nie określono terminu, w jakim następuje pozbawienie prawa do subwencji, należy przyjąć, że następuje to aż do kolejnych wyborów i terminowego złożenia z nich sprawozdania finansowego. Natomiast w razie odrzucenia przez PKW sprawozdania finansowego z wyborów nastąpi pomniejszenie przysługującej partii politycznej subwencji o równowartość trzykrotnej wysokości środków pozyskanych lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami prawa. Ostateczne jednak pomniejszenie nie może przekraczać 75% należnej subwencji.

## V. UWAGI KOŃCOWE

Odmienny jest status prawny subwencji ogólnej dla j.s.t. oraz subwencji dla partii politycznych. Wynika to przede wszystkim z trybu planowania takich wydatków w ramach budżetu państwa oraz zróżnicowanych gwarancji prawnych dokonywania wypłat z tych tytułów. Kwoty subwencji ogólnej dla j.s.t. muszą być zaplanowane w budżecie na poziomie umożliwiającym finansowanie określonych zadań publicznych, w tym zwłaszcza ze sfery oświaty, a wydatki nie mogą być wstrzymane (zablokowane) ani objęte tzw. wydatkową regułą dyscyplinującą. Subwencje dla partii politycznych nie są w taki sposób chronione i mogą być w ciągu roku budżetowego zmniejszone z powodu nierównowagi budżetowej. W związku z tym subwencje ogólne należą do kategorii tzw. obowiązkowych wydatków z budżetu państwa, a subwencje dla partii politycznych zaliczane są do kategorii elastycznych wydatków budżetowych.

W każdym jednak przypadku posługiwanie się prawną instytucją subwencji tworzy ich beneficjentom określony obszar swobody w wykorzystywaniu otrzymanych w tej formie środków pieniężnych. Jest to bez wątpienia forma z tego punktu widzenia bardziej atrakcyjna od formy dotacji, a zwłaszcza dotacji celowej związanej z rygorystycznym trybem przekazywania oraz rozliczania środków w tej formie. Subwencja (dotacja ogólna lub uzupełniająca), jako forma zasilania j.s.t. z budżetu państwa, występuje również w innych państwach, na przykład w Wielkiej Brytanii, Szwecji<sup>88</sup> lub Niemczech<sup>89</sup>. Problemem nie jest

<sup>87</sup> Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

<sup>88</sup> J. Olejniczak, *Koncepcje subwencjonowania i dotowania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń samorządu terytorialnego w Anglii i Szwecji*, w: L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław 2004, s. 209 i n.

<sup>89</sup> J. Jagoda, *Władza i finanse lokalne w Republice Federalnej Niemiec*, w: E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz-Białystok-Katowice 2007, s. 251.

zjawisko subwencjonowania j.s.t., ale zachowanie właściwych proporcji między dochodami własnymi oraz zasilającymi<sup>90</sup>, które mają decydujące znaczenie dla zakresu ich samodzielności finansowej.

*prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski*  
*Uniwersytet Szczeciński*  
*zofiarski@mec.univ.szczecin.pl*

## SUBVENTION AS A LEGAL FORM OF SPENDING FROM THE STATE BUDGET

### Summary

Subvention as a legal form of spending from the state budget occurs in two categories: that of external financial leverage offered to units of local governments and that of financing the statutory activities of political parties whose members have won seats in the Polish Sejm, or parties which won substantial support of the voters in universal elections, but did not achieve the election threshold. The amount of general subvention for the units of local government is covered by certain guarantees e.g. the planned budget expenses may not be suspended, or blocked, while the financing of political parties may be reduced during a financial year due to budget unbalance. Thus general subventions belong to the 'obligatory' category of budget expenses, whereas the latter are in the 'flexible' category of those expenses. Further, only the former have been specifically provided for in Poland's Constitution. Regarding the latter, only transparency of the financing of political parties is required, and is consequently reflected in the legal form of subvention.

---

<sup>90</sup> E. Tegler, *Podstawy prawne finansów komunalnych – ewolucja rozwiązań i kierunki rozwoju*, w: *Problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, Toruń 1997, s. 25.