

Teresa Dębowska-Romanowska

OCENA FORM PRAWNYCH
DOTOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH
W ŚWIETLE ICH ODPOWIEDZIALNOŚCI
ZA WYNIKI FINANSOWE

I. WSTĘPNA OCENA STANU PRAWNEGO W ZAKRESIE DOTOWANIA
ORAZ GŁÓWNYCH KIERUNKÓW BADAWCZYCH W TYM ZAKRESIE

System prawny dotowania, jego podstawy, zakres niezbędnej instytucjonalizacji na gruncie prawa materialnego i procedury, wreszcie klasyfikacja prawna dotacji to zagadnienia, które były dotąd badane wycinkowo, a nie w ujęciu całościowym, koncepcyjnym. A przecież występuje poważna zależność pomiędzy tymi zagadnieniami ogólnymi, które stanowią niejako fundament, a rozwiązaniami szczegółowymi w zakresie dotowania państwowych jednostek organizacyjnych poszczególnych typów, w tym w szczególności przedsiębiorstw państwowych.

System prawny w tym rozumieniu nie był nigdy całościowo ujmowany przez prawo budżetowe, którego rozwiązania w tym zakresie częściowe lub fragmentaryczne, ciążyły ku „rozbiciu” problematyki dotowania pomiędzy zagadnienia finansowania poszczególnych typów państwowych jednostek organizacyjnych oraz zagadnienia procedury budżetowej. Dotowanie unormowane jest także w wielu innych aktach prawnych, w tym w odniesieniu do przedsiębiorstw, przede wszystkim w ustawie o gospodarce finansowej, ale także i takich aktach, jak ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz jego upadłości (która stwarza nowy typ dotacji), o planowaniu społeczno-gospodarczym itd. Ocena charakteru prawnego poszczególnych rodzajów dotacji, praw i obowiązków stron stosunku dotowania przebiegać może tylko w drodze wykładni systemowej na podstawie kilku ustaw, przy czym prawo budżetowe

lowe spełnia rolę uzupełniającą ze względu na jego fragmentaryczność oraz fakt, iż reguluje ono tylko te kwestie, które w przepisach ustaw szczególnych nie zostały rozwiązane (np. w zakresie procedury przyznawania dotacji, zasad jej wykorzystania w trakcie roku, zmian i blokowania wydatków budżetowych, wygasania prawa do dotacji itp.) lub tam, gdzie ustawy szczególne *expressis verbis* do prawa budżetowego odsyłają.

Odczuwa się również brak badań ekonomiczno-statystycznych nad skutkami dotacji, jako pośrednich metod finansowania, w zakresie kształtowania się dochodów poszczególnych grup ludności oraz wpływu jaki wywierają — przykładowo — dotacje przedmiotowe na stratyfikację dochodową — co w dużej mierze utrudnia ocenę efektywności poszczególnych form dotacji w relacji do innych np. bezpośrednich metod zasilania budżetowego dochodów ludności.

Rolą prawnika nie jest wszakże ocena ekonomicznej efektywności dotacji, lecz:

1) wskazanie potrzeby i stopnia instytucjonalizacji prawnej stosunków dotowania, z uwzględnieniem wszystkich pozytywnych i negatywnych skutków, jakie się wiążą z tą instytucjonalizacją,

2) ocena systemu źródeł prawa, ich rangi, budowy norm prawnych, spójności lub sprzeczności systemowych itd.,

3) wskazanie na możliwości wykorzystania dodatnich efektów, jakie mogą się wiązać z wykorzystaniem niektórych cech konstrukcyjnych pewnych typów dotacji oraz dokonanie w związku z tym typologii teoretyczno-prawnej dotacji,

4) wskazanie kierunków rozwoju lub ograniczenia zastosowania tej instytucji, tak by zapewnić harmonizację systemu dotowania z podstawowymi założeniami zarządzania gospodarką, wynikającymi z innych obowiązujących ustaw oraz sformułowanie wniosków *de lege ferenda*.

II. PRAWNE ZWIĄZKI POMIĘDZY DOTOWANIEM A SAMOFINANSOWANIEM PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Pojęcie „samofinansowania” zostało sformułowane w naukach ekonomicznych, lecz jego zakres znaczeniowy należy nadal do spraw szeroko dyskutowanych. Odnosi się to zarówno do źródeł samofinansowania (sprawa dotacji i kredytu), jak metod dysponowania środkami przedsiębiorstwa (stopień samodzielności, który może być uznany za wystarczający, by stwierdzić, iż mamy do czynienia z samofinansowaniem). Na ogół jednakże przeważa ujęcie przedmiotowe, które traktuje samofinansowanie jako metodę finansowania jednostek organiza-

cyjnych przeciwstawianą metodzie kredytowej i dotacyjnej, a więc opartej na finansowaniu bezzwrotnym, nieekwiwalentnym i na rzecz podmiotów wyodrębnionych z prawnofinansowego punktu widzenia.

Wprowadzenie samofinansowania do systemu prawa, jako zasady prawnej nie przyczyniło się do precyzyjnego rozgraniczenia sfery finansowania dotacyjnego od sfery finansowania bieżących potrzeb oraz rozwoju z własnych przychodów.

Mimo, iż art. 2 ustawy o gospodarce finansowej zawiera definicję legalną samofinansowania, odpowiadającą w zasadzie ujęciu przedmiotowemu w naukach ekonomicznych to art. 3, który trudno traktować jako *lex specialis*, w stosunku do zasady prawnej, mówi wyraźnie o kształtowaniu wyniku finansowego za pomocą dotacji przedmiotowych i podmiotowych oraz dotacji z różnego rodzaju rachunków wyrównawczych cen. Ponadto przewidziane były już w trakcie wprowadzania ustawy różne formy dotowania inwestycji centralnych, dotacji przedmiotowych, dotacji dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz dotacji na zadania zlecone, które traktować można jako *lex specialis* w stosunku do zasady samofinansowania.

W momencie wprowadzania ustawy zakładano już zatem, iż samofinansowanie nie wyklucza dotowania.

Kolejne nowelizacje ustawy o gospodarce finansowej oraz inne ustawy, a także akty wykonawcze wydawane na podstawie zbyt szerokiej delegacji ustawowej wprowadziły cały szereg nowych form prawnych i tytułów prawnych do dotowania (jak np. dotowanie: działalności bieżącej za pomocą dotacji, której wysokość określona jest w ustawie budżetowej, inwestycji własnych na zasadach określonych przez Radę Ministrów, na sfinansowanie poprawy wyniku finansowego w ramach postępowania wewnętrznego itd.).

W sytuacji nieskuteczności prawnego pojęcia „samofinansowania” jako zasady prawnej, należy wskazać, iż z art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, który mówi o samodzielności (co łączy się z odpowiedzialnością za wyniki finansowe), wynikają dość istotne skutki dla systemu dotowania. Z artykułu tego mianowicie wynika, iż wszelkie formy dotowania przedsiębiorstw muszą być tak skonstruowane, aby nie naruszały jego samodzielności w dysponowaniu przychodami. Inne rozwiązania są traktowane jako wyjątki, które mogą być stosowane tylko na podstawie upoważnień ustawowych. Ustawa musi *expressis verbis* upoważnić organ do dotowania; jeśli ustawa nie wskazuje celu dotowania — to dotacja nie może być przez organ dotujący ukierunkowana, lecz musi mieć przeznaczenie ogólne (poszanowanie samodzielności w dysponowaniu).

Z zasady samodzielności i odpowiedzialności przedsiębiorstwa za wyniki finansowe (przez co rozumiem odpowiedzialność jego organów i załogi w granicach prawem przewidzianych dla każdej z tych kategorii podmiotów) wynika w zbiegu z innymi aktami szczegółowymi szereg zasad dotowania, które choć nie wyrażone *expressis verbis* mieszczą się w wykładni logicznej „zasady samodzielności”. Zasady te to:

1. Zasada jednolitego traktowania przedsiębiorstw państwowych w procesie dotowania, co wyraża się we wprowadzeniu przepisów materialnych jednolicie ustalających obowiązek lub prawo do dotowania przez organ dotujący, przesłanki dotowania, tzn. rzeczy lub zjawiska, z którymi można lub należy wiązać dotowanie, metody obliczania wysokości dotacji, a także wprowadzeniu przepisów proceduralnych, określających prawo przedsiębiorstwa do dotacji i jego charakter, tryb realizacji i sposób dochodzenia przez przedsiębiorstwo swych uprawnień.

2. Zasada jednolitego unormowania sposobu pierwotnego wyposażania przedsiębiorstw w majątek trwały, tak by znajdowały się one w jednolitej sytuacji w zakresie odpowiedzialności za efektywność inwestycji podejmowanych na podstawie decyzji organów władzy lub administracji.

3. Zasada uzupełniającego, wyjątkowego i nadzwyczajnego charakteru dotacji. Uzupełniający charakter oznacza, iż dotacja nie może być głównym źródłem finansowania działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej w przedsiębiorstwie. Prawo winno łączyć możliwość lub obowiązek dotowania tylko z pewnymi zjawiskami o charakterze szczególnym i na ogół ze względu na swoją szczególność przejściowymi, a nie trwałymi (wyjątkowy charakter dotacji). Dotacje winny być zastosowane tylko wówczas, gdy wszelkie inne środki prawne poprawy wyniku finansowego lub realizacji przewidzianego przez organy państwa celu zostały wyczerpane, lub są niemożliwe do zastosowania (nadzwyczajny charakter dotacji).

4. Zasada koordynacji instrumentów finansowych w toku procesu dotowania, tak by dotowanie nie pozostawało w sprzeczności z wyrażoną w aktach planistycznych, prawnie obowiązujących, polityką kredytową lub polityką podatkową.

5. Zasada wyłączenia dotacji w toku postępowania wewnętrznego lub upadłościowego.

Zasady te obowiązują na mocy art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zawsze wówczas, gdy inne przepisy rangi ustawowej, nie przewidują odrębnych, szczególnych tytułów lub form prawnych dotowania. Jeśli natomiast przepisy te mówią tylko o świadczeniach,

nie precyzując ich formy, jak to np. ma miejsce w przypadku rachunku wyrównawczego cen, to te zasady winny mieć odpowiednie zastosowanie.

Niezależnie od oceny merytorycznej samych zasad i stopnia ich zastosowania, można stwierdzić, iż wprowadzenie art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach nie może mieć charakteru deklaratywnego, lecz ma być skuteczne dla całego systemu prawa.

Tymczasem w praktyce Rada Ministrów nadmiernie wykorzystwała swe kompetencje ustawowe do określenia poszczególnych rodzajów dotacji, tak że są one skonstruowane w sposób sprzeczny z art. 1.

III. KLASYFIKACJA PRAWNA DOTACJI

A ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA ZA WYNIKI FINANSOWE

Z prawnego punktu widzenia za najważniejsze kryterium podziału klasyfikacyjnego dotacji należy uznać podział ze względu na stopień ich unormowania przez prawo materialne i formalne.

Dotacje przyznawane na podstawie norm kompetencyjnych, lub norm kompetencyjnych i proceduralnych — to dotacje uznaniowe. Dotacje, których przesłanki zastosowania oraz metody ustalania wysokości są unormowane przez przepisy — to dotacje oparte na przepisach materialnych.

O pełnym unormowaniu prawnym konstrukcji dotacji z materialnoprawnego punktu widzenia możemy mówić, gdy przepisy prawne normują:

- 1) obowiązek dotowania na rzecz określonego podmiotu,
- 2) przesłanki dotowania, czyli rzeczy lub zjawiska, z którymi norma prawna łączy obowiązek lub możliwość dotowania,
- 3) wysokość bezwzględną dotacji lub metody jej obliczenia (w formie stawki różnicowej, w formie stawki procentowej, kwotowej od określonej podstawy lub poprzez wskazanie górnej i dolnej dopuszczalnej kwoty dotacji).

O pełnym unormowaniu procesu dotowania możemy mówić, gdy przepisy prawne wskazują na:

- 1) podmiot obowiązany do dotowania,
- 2) tryb dotowania wraz z określeniem techniki i terminów przekazywania środków,
- 3) prawo podmiotu uprawnionego do dotacji oraz tryb jego dochodzenia w przypadku niewywiązania się przez podmiot zobowiązany z ciążących na nim obowiązków.

Przepisy mogą przewidywać odrębny tryb dotowania dla każdego rodzaju dotacji, dla dotacji na rzecz określonych podmiotów lub też ustalać łącznie ogólne zasady procesu dotowania. Tego rodzaju całkowite unormowanie strony materialnej i formalnej dotowania zmierzałoby jednak do nadania dotowaniu charakteru stosunku zobowiązaniowego, podobnie jak to ma miejsce z pobieraniem dochodów budżetowych w tym szczególnie podatków i opłat.

W przypadku dotowania nie mamy na ogół do czynienia z takim samym stopniem instytucjonalizacji. Dotacje stanowią jedną z form wydatków budżetowych (w tym także i wydatków funduszy celowych systemu budżetowego). Zgodnie z prawem budżetowym umieszczenie w budżecie określonych wydatków nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich, ani też roszczeń tych osób wobec państwa (art. 5). Unormowanie formy dotacji musi zatem nastąpić w odrębnych przepisach, co przesądzać może o poważnym usztywnieniu gospodarki budżetowej, bowiem rozszerza zakres tzw. stałych wydatków państwa. Sama decyzja co do tego, czy forma prawna dotacji zostanie unormowana pod względem materialnym i proceduralnym ma dalekosiężne skutki polityczne i ekonomiczne.

Możliwe jest stosowanie szeregu rozwiązań wariantowych w przepisach materialnych. Wprowadzenie lub pominięcie każdego z elementów konstrukcji prawnej dotacji, wywołuje istotne skutki dla kształtowania się uprawnień organów dotujących i dotowanych. W szczególności pominięcie przez prawo obowiązku dotowania oznacza, iż organ uprawniony może odstąpić od dotowania według swego uznania, w przypadku jednak podjęcia tego dotowania, jego przesłanki i wysokość są określone przez prawo. Stwarzając pewne ograniczenia dla organu dotującego, przepisy te nie stwarzają jednak żadnych uprawnień po stronie podmiotu dotowanego.

Natomiast ustalenie w przepisach prawnych obowiązku dotowania bez określenia przesłanek oraz metod ustalania wysokości, wskazuje, iż uprawnienia podmiotu dotowanego mają ograniczony charakter. Może się on co prawda domagać dotacji, ale nie może kształtującą wpływać na jej wysokość.

Najczęściej wszakże spotykamy się w przepisach prawnych z generalną klauzulą, iż określonej typowi jednostek organizacyjnych może być udzielona dotacja. Stosunek prawny dotowania, jaki powstaje w wyniku zastosowania tego rodzaju norm ma nie tylko jednostronny charakter, lecz nadto charakteryzuje się brakiem jakichkolwiek uprawnień po stronie podmiotu dotowanego. Jego obowiązki natomiast wynikają bądź z przepisu prawa, bądź bezpośrednio z decyzji

o dotowaniu, w której to decyzji organ dotujący może wskazać na dodatkowe obowiązki, jakie spoczywają na podmiocie uzyskującym dotacje.

Na tym tle rozważyć można rolę norm planowych w zakresie tworzenia praw i obowiązków dla podmiotu dotującego i dotowanego jeżeli wysokość, cel i forma prawna dotowania zależą wyłącznie od uznania podmiotu dotującego. Budżet państwa jako *sui generis* agregacja indywidualnych norm planowania finansowego skierowanych do wszystkich organów lub podmiotów pełniących funkcje organów w zakresie jego wykonywania — nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji o dotowaniu. Podstawę tę stanowią normy kompetencyjne i proceduralne, które nakładają określone uprawnienia i obowiązki na podmioty dotujące. Budżet państwa jako zagregowany plan finansowy stanowi konkretyzację tych obowiązków i uprawnień, w tym sensie, iż zawarte w nim sumy wydatków na określone cele, stanowią ukonkretnienie uprawnień do dokonywania wydatków, w trybie określonym przez prawo budżetowe (np. konkretna wysokość dotacji przedmiotowych stanowi górną dozwoloną granicę dokonywania tych wydatków, a jej zwiększenie wymaga zmian przeprowadzonych w trybie określonym przez prawo budżetowe). Stąd też zawarte w budżecie wielkości dotacji dla przedsiębiorstw, nie stwarzają dla nich żadnych konkretnych uprawnień ani roszczeń, nawet wówczas, gdy przepisy mówią, iż „wysokość dotacji określa ustawa budżetowa”. Mogą one być dla przedsiębiorstw jedynie ogólnym wskazaniem kierunków polityki finansowej w zakresie dotowania. Faktyczny stopień wykonania dochodów budżetowych wpływa nadto na realne możliwości dotowania do wysokości sum zaplanowanych (jeśli nie zrealizuje się dochodów nie można dokonać wydatków).

Na zakres praw i obowiązków podmiotów dotowanych — przedsiębiorstw — wpływa nie tylko sam charakter prawny budżetu, lecz także stopień szczegółowości ustawy budżetowej, uchwalanej przez Sejm. Zakres zastosowania klasyfikacji podmiotowo-przedmiotowej w ustawie oraz w układzie wykonawczym budżetu wyznacza bowiem granicę pomiędzy polityką dotowania realizowaną bezpośrednio przez Sejm, a dotowaniem realizowanym przez organa administracji. Zastosowanie układu wykonawczego budżetu ma szczególne znaczenie przy dotowaniu, opartym wyłącznie na normach kompetencyjnych i proceduralnych, lub tylko na normach kompetencyjnych. Stwarza ono bowiem dla organów administracji możliwość prowadzenia samodzielnej (w ramach przyznaných środków) polityki dotowania. Stąd też zakres zastosowania klasyfikacji podmiotowej tak by wskazywała ona ściślej przedsiębiorstwa oraz zmniejszenie zasięgu za-

stosowania układu wykonawczego, ma podstawowe znaczenie dla określenia roli Sejmu w polityce dotacyjnej.

Dotacje oparte na przepisach materialnych stanowią z punktu widzenia makroekonomicznego niebezpieczeństwo usztywnienia gospodarki wydatkami budżetowymi oraz automatyzmu dotacyjnego, jednakże z punktu widzenia przedsiębiorstw, stwarzają one większą stabilizację dla ich gospodarki, a skonstruowane w odpowiedni sposób mogą zachęcać do zwiększenia zyskowności i nie wyłączać ryzyka. Z punktu widzenia gospodarki przedsiębiorstw państwowych może być tutaj stosowana cała gama rozwiązań konstrukcyjnych, nie tylko zaś konstrukcja dotacji przedmiotowej, która z natury rzeczy ma tu znaczenia zasadnicze. Za najważniejsze należy uznać wprowadzenie do systemu prawa zarówno obowiązku dotowania, jak i metod obliczania dotacji. Inne natomiast elementy mogą być dobierane odpowiednio (np. dotacje na zadania zlecone przez organ założycielski mogą nie być związane z określonymi przesłankami dotowania, lecz obowiązek dotowania oraz prawo do zapewnienia odpowiedniej wysokości świadczeń winny być zapewnione).

Założenie, iż w systemie finansowym przedsiębiorstw winny występować wyłącznie dotacje oparte na przepisach prawa materialnego, służyć ma zapewnieniu przedsiębiorstwom równego dostępu do środków finansowych. Obok wskazanych jednak wyżej zalet (jednolite traktowanie, obiektywizacja metod ustalania wysokości, stabilizacja gospodarki) ma ono szereg wad (automatyzm dotowania, nieracjonalność gospodarki budżetowej z tendencjami do wzrostu wydatków oraz inflacji, zwiększenie presji fiskalnej w kierunku wzrostu podatków od przedsiębiorstw).

Zastosowanie dotacji uznaniowych budzi generalnie zastrzeżenia, ponieważ jest sprzeczne z zasadą samofinansowania i samodzielności. Dotacje uznaniowe na inwestycje zniekształcają zasady wyodrębnienia prawno-majątkowego przedsiębiorstw państwowych. Dotacje przyznawane w ramach postępowania wewnętrznego służą na pokrycie faktycznego deficytu i całkowicie wyłączają odpowiedzialność finansową przedsiębiorstwa za wyniki finansowe swej działalności.

Z tego samego punktu widzenia krytyce podlegają również formy centralizacji środków na rachunkach pozabudżetowych funduszy celowych, z których następnie udziela się dotacji przedsiębiorstwom państwowym. Podnoszone niekiedy zalety tego rodzaju konstrukcji (redystrybucji o charakterze celowym, przechodzenia środków na następny okres budżetowy, co umożliwia długofalową politykę) nie wydaje się przekonujące. Z prawnego punktu widzenia finansowanie z funduszu celowego, jakkolwiek nazywane, nie różni się niczym od

uznaniowej dotacji budżetowej. Przedsiębiorstwo poprzez obowiązek świadczenia na pozabudżetowy fundusz celowy nie uzyskuje żadnych uprawnień do uzyskania świadczeń od gestora funduszu. Wysokość zasilenia ma zawsze uznaniowy charakter. Zarządzanie środkami funduszy centralnych leży w gestii centralnych organów administracji. Dysponują wówczas nie tylko odpowiednimi częściami budżetu, lecz także pozabudżetowymi funduszami celowymi, nie poddanyymi wszystkim rygorom gospodarki budżetowej, co poważnie wzmacnia ich pozycję w zarządzaniu gospodarką.

Podobny charakter mają różnego rodzaju dotacje ze scentralizowanych funduszy rozwoju, do tworzenia których upoważnia art. 42 ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych.

Do najczęściej omawianych w literaturze należy podział dotacji na przedmiotowe i podmiotowe. Dotacje przedmiotowe zróżnicowane są w zależności od podmiotu, do którego są kierowane, dotacje przedmiotowe są zróżnicowane w zależności od ilości i jakości realizacji zadań, z którymi prawo łączy obowiązek lub możliwość dotowania. Jak się wydaje podział ten mieści się całkowicie w przeprowadzonym wyżej, bowiem wszystkie dotacje podmiotowe mają z natury rzeczy charakter uznaniowy. Mogą jednak być dotacje uznaniowe, które mają nie tylko podmiotowy, lecz i zarazem celowy charakter. Są one wówczas zróżnicowane zarówno ze względu na podmiot, jak i na cel. Natomiast dotacje przedmiotowe są niewątpliwie jedną z odmian dotacji opartych o przepisy materialne, można bowiem konstruować wiele różnych rodzajów dotacji, opartych na przepisach materialnych, np. z inaczej skonstruowanymi przesłankami dotowania (zamiast produkcji i usług planowo-deficytowych mogą to być jednostkowe, standaryzowane zadania inwestycyjne, zatrudnienie inwalidów itp.).

Dotacje przedmiotowe mogą być określone jako dotacje ogólne. Na ogół jednak granica pomiędzy dotacją celową i ogólną nie jest ostra i jednoznaczna, choć dotacje celowe mają odrębne cechy prawne. Skutkiem ich niewykorzystania lub wykorzystania niezgodnie z celem jest zazwyczaj obowiązek zwrotu. Najczęściej spotykaną odmianą dotacji celowych są dotacje inwestycyjne. Mogą one mieć — i najczęściej mają — charakter uznaniowy. Można jednak zmierzać do nadania im charakteru przedmiotowego i uzależnić ich wysokość od pewnych przesłanek związanych z jednolitymi kosztami inwestycji danego rodzaju w danym okresie, co jest szczególnie istotne w zakresie systemu finansowania inwestycji przedsiębiorstw i inwestycji centralnych.

Swoistą odmianą dotacji celowej jest dotacja na zadanie przekazane, zleczone, poruczone itd. Charakterystyczne jest dla tej dotacji, wy-

stępowanie tu obowiązku dotowania po stronie podmiotu zlecającego zadanie. Prawo nie normuje przesłanek dotowania, uzależniając je od swobodnego uznania organu dotującego, lub też zadań jakie na te organy nakładają narodowe plany społeczno-gospodarcze. Dotacja ta jest jednym z podstawowych instrumentów prawnofinansowych, realizacji zadań narodowego planu w warunkach gospodarki zdecentralizowanej (por. forma realizacji zamówień rządowych).

Choć przesłanki dotowania nie są unormowane przez prawo to jednak wysokość tej dotacji — choć w sposób swoisty — jest określona. Musi się ona mianowicie kształtować tak, aby zapewnić możliwość pełnej realizacji zadania. Logicznym następstwem tak ukształtowanych praw i obowiązków stron stosunku dotowania, jest zapewnienie w przepisach proceduralnych podmiotowi dotowanemu prawa do dochodzenia dotacji oraz ukształtowania jej w odpowiedniej wysokości lub do odmowy realizacji zadania. Przepisy winny wówczas zapewnić także obowiązek pokrycia szkody, jaka powstała w wyniku zlecenia zadania lecz nieprzekazania dotacji. Tego rodzaju dotacja jest wynikiem tworzenia przez prawo stosunku zbliżonego do zobowiązaniowego. Nie mamy tu jednak do czynienia z umową zlecenia ze strony organów państwa na rzecz przedsiębiorstwa państwowego. Zadanie jest bowiem przekazywane w trybie administracyjnym, jednakże z określeniem zarazem praw podmiotu dotowanego, otrzymującego zadanie.

IV. AKTUALNA KONSTRUKCJA PRAWNA DOTACJI

A ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA ZA WYNIKI FINANSOWE

W aktualnym systemie finansowym przedsiębiorstw można wyróżnić następujące formy prawne dotacji:

1. Dotacje związane z finansowaniem majątku trwałego:

a) dotacje na pokrycie w całości lub w części pierwszego wyposażenia przedsiębiorstwa w środki trwałe (dotacje na inwestycje centralne),

b) dotacje ze scentralizowanego rachunku amortyzacji służące na sfinansowanie inwestycji podejmowanych na podstawie decyzji terenowych organów administracji,

c) dotacje ze scentralizowanych funduszy rozwoju, tworzonych w myśl art. 42 ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych; ich wysokość jest określana w corocznej ustawie budżetowej (np. dotacje inwestycyjne PKP na inwestycje, nie będące centralnymi),

d) dotacje na inwestycje przedsiębiorstw, których zasady przyznawania określa Rada Ministrów,

e) dotacje ze scentralizowanego rachunku amortyzacji na wspomaganie inwestycji własnych przedsiębiorstw terenowych.

2. Dotacje na sfinansowanie bieżącej gospodarki przedsiębiorstw:

a) dotacje związane z rachunkiem wyrównawczym cen,

b) dotacje przedmiotowe:

— dotacja w formie stawki procentowej od wartości sprzedaży w cenach zbytu (zawiera również normatywną lub ustaloną dla danej jednostki przy wprowadzeniu ceny regulowanej — stawkę zysku),

— dotacja w formie kwotowej od jednostki wyrobu wraz ze stawką zysku ustaloną jak wyżej,

— dotacja w formie różnicowej, jak na przykład dotacje na przetwory rolne dla PGR w formie różnicy pomiędzy kosztami produkcji i uznaniowo określonym zyskiem a cenami zbytu,

c) dotacje przedmiotowe dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, oparte na przeciętnym, uzasadnionym koszcie świadczenia oraz zysku w wysokości 10% kosztów przerobu,

d) dotacje dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej na zadania zleczone, zapewniające całkowite pokrycie kosztów zlecenia (odmiana dotacji na zadania zleczone przez organ założycielski),

e) dotacje w wysokości określonej w ustawie budżetowej, np. na pokrycie kosztów urzędzeń socjalnych PGR, utrzymanie obiektów za-
bytkowych itd.

3. Dotacje na poprawę gospodarki przedsiębiorstwa w ramach postępowania wewnętrznego.

Jak wynika z przytoczonego wyżej wykazu, w świetle aktualnego stanu prawnego mamy do czynienia z szeroko rozbudowanym systemem dotowania. Zróżnicowany jest charakter prawny tych dotacji.

Szczegółowa analiza przepisów prawnych wskazuje, iż nazwy dotacji nie zawsze odzwierciedlają jej właściwy charakter prawny. Na przykład tzw. „dotacje przedmiotowe”, których konstrukcję określił minister finansów na podstawie szerokiej i niesprecyzowanej delegacji art. 51 ust. 3 prawa budżetowego, wykazują wiele cech dotacji uznaniowych. Wyraża się to w możliwościach podmiotowego różnicowania wysokości stawek dotacji w zależności od rentowności przedsiębiorstwa, w możliwościach zmiany wysokości dotacji w ciągu roku, jeśli stawki dotacji prowadzą do powstania nadmiernej rentowności. Nadto nadwyżka zysku ponad 50% zysku normatywnego, zaplanowanego podlega przekazaniu do budżetu. Nie zostały w sposób jednolity usta-

lone sprawy obliczania wysokości tzw. zysku normatywnego. Dotacje przedmiotowe „mogą” być udzielone i mają charakter limitowany do wysokości przewidzianej w łącznej wysokości, określonej w ustawie budżetowej, co rzutuje na zakres podejmowanej działalności planowo-deficytowej oraz na skutki prawne wynikające z przekroczenia wielkości planowanych. Skutki te ponosi przedsiębiorstwo.

Szeroki zakres uznaniowości łączy się z dotacjami w ramach rachunku wyrównawczego cen. Korzystając z nadmiernie szerokiej delegacji ustawowej Rada Ministrów określiła zasady tego rachunku tak, iż organ założycielski może nałożyć obowiązek utworzenia rachunku motywując to „interesem społecznym” oraz że możliwe jest także jego zasilanie z budżetu państwa. Upodabnia to tę konstrukcję do pozabudżetowego funduszu celowego, mimo że przesłanki wprowadzenia zostały określone przez prawo. Wreszcie określone przez Radę Ministrów zasady przyznawania dotacji na inwestycje własne takie jak „uznanie inwestycji za niezbędną dla gospodarki narodowej”, czy też brak środków własnych oraz kredytu na sfinansowanie inwestycji, niewiele mają wspólnego z jednolitymi kryteriami materialno-prawnymi. Są to raczej warunki wstępne, od rozpatrzenia których można by dopiero wszcząć postępowanie dotacyjne.

W świetle aktualnego stanu prawnego przeważają zdecydowanie formy dotowania uznaniowego, zaś dotacje, które w świetle ustaw winny być oparte na przepisach materialno-prawnych ewoluują w kierunku dotacji uznaniowych, w dużej mierze na podstawie działalności normotwórczej Rady Ministrów oraz ministra finansów.

**Katedra Prawa Finansowego
i Prawa Zarządzania Gospodarką Narodową
Uniwersytet Łódzki**

Teresa Dębowska-Romanowska

APPRAISAL OF LEGAL FORMS OF SUBSIDIZING
OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN THE LIGHT
OF THEIR RESPONSIBILITY FOR FINANCIAL RESULTS

The problem of subsidizing has not been formalated in a uniform system in the Polish legal norms, although grants, in particular for state-owned enterprises, are a permanent element of our financial system.

Those norms are partial, fragmentary and scattered in various legal acts (the budgetary law, the Act on financial economy of state-owned enterprises, the Act

on improvement and bankruptcy of state-owned enterprises, etc.). There are no overall norms regulating the rights and duties of the subsidizing and subsidized subjects, the procedure of vindication of grants, the legal classification of subsidy.

Also the introduction of the principle of self-financing into the legal system has not contributed to a precise delimitation of the subsidy financing sphere from the sphere of financing of current needs and development from own means. Already when passing the Bill on financial economy of state-owned enterprises, it was assumed that there could be exceptions to the rule of self-financing, in form of subsidy financing of certain tasks. The range of those tasks has been considerably extended as a result of successive novelizations of the Act. Thus the principle of self-financing proved to be ineffective as a dam against the expansion of the range of subsidizing of enterprises.

Also the legal form of subsidy is important, from the point of view of autonomy of the subsidized enterprise. From this point of view, two basic groups of subsidies can be theoretically distinguished. Grants can have an voluntary character, if they are based only on procedural and competence norms, determining the rights of the subsidizing subject and the procedure of transfer of grants. However, grants can also be based on substantial regulations, which determine the subjects entitled to be subsidized and the subjects obliged to subsidize, the reasons for subsidizing (objects or phenomena with which the law combines the duty of subsidizing), the methods of determining the size of grant. The regulations can also regulate the procedure of vindication of grant by the subject entitled to subsidy. Such a definite solution has somehow an extreme character, because the subsidy resembles a performance of obligation character. In practice it does not appear in Poland. However, various alternative solutions are possible, based on partial substantial-legal regulations of grant. From the point of view of stability and autonomy of financial economy of the subsidized enterprises, the most important seems the introducing into the legal system of a duty of subsidizing and a method of determining the size of grant, in particular in the case of tasks imposed or commissioned by the founding organ. Subsidies based on substantial regulations, however, can lead to an automatic subsidizing, dangerous from the point of view of financial balance of the state. On the other hand, grants of arbitrary character are inconsistent with the principles of voluntary and self-financing of enterprises.

An analysis of detailed legal regulations leads to a conclusion that in the recent system of subsidizing of state-owned enterprises, grants of voluntary character predominate.