

# Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

## Wstęp

Ponad dwadzieścia lat pozyskiwania środków finansowych z budżetu UE odcisnęło piętno na sposobie myślenia o wydatkach publicznych w Polsce. Proces ten znajduje wyraz w implementacji wspólnotowych regulacji prawnofinansowych oraz w poszukiwaniu krajowych form normowania rozwiązań z nich wynikających. Z absorpcją środków wspólnotowych zostały bezpośrednio powiązane tzw. zasady rozwoju regionalnego oraz szereg rozwiązań z zakresu publicznej działalności finansowej, w tym konstrukcja budżetu państwa. Implementacja przepisów wspólnotowych dotyczących pozyskiwania środków z budżetu UE przyjęła postać przede wszystkim regulacji kształtujących krajowe procedury gromadzenia, podziału, wydatkowania oraz kontroli wykorzystania tych środków. Stanowi to konsekwencję unormowań UE, w których przyjęto m.in. koncepcję tzw. zarządzania dzielonego w zakresie wypracowywania rozwiązań dotyczących wykorzystania środków wspólnotowych w poszczególnych państwach członkowskich. Największą innowacyjnością polski prawodawca wykazał się w obszarze rozwiązań dotyczących „umiejscowienia” zasobu środków z budżetu UE w polskim systemie finansów publicznych, testując metodą prób i błędów, czy środki te powinny pozostawać poza budżetem państwa czy też należy je włączyć do budżetu w sposób bezpośredni lub pośredni (BŚE).

Wypełnianie obowiązków państwa członkowskiego w ramach zarządzania dzielonego skutkowało koniecznością podjęcia rozstrzygnięć dotyczących natury stosowanych procedur, w szczególności w obszarze oceny charakteru prawnego: tzw. konkursu dotacyjnego i umowy o dofinansowanie oraz ustalenia zakresu kognicji sądów powszechnych, jak też administracyjnych. W konsekwencji na gruncie orzecznictwym wypracowano reguły wykładni służące najczęściej pragmatyce stosowania unormowań przeniesionych wprost z regulacji wspólnotowych, często bez głębszej refleksji w zakresie skutków literalnej recepcji dokonanej z perspektywy poglądów naukowych.

W obszarze rozwiązań prawa finansowego UE kryją się regulacje przesądzające o politycznej i ekonomicznej atrakcyjności wizji Unii Europejskiej oraz kierunkach ewolucji tej organizacji. W sferze prawnofinansowej nurtować może przede wszystkim jurydyczny model wydatków realizowanych z budżetu UE, który wielokrotnie w literaturze zarówno prawniczej, jak i ekonomicznej był analizowany z uwagi na kształt celów i funkcji interwencji finansowej oraz schemat rozwiązań proceduralnych, zaś bardzo rzadko z uwagi na charakter prawny wydatkowania środków publicznych. W publikacjach ekonomicznych najczęściej pomija się kwestię formy prawnej poszczególnych wydatków z dwóch względów. Po pierwsze, problematyka ta bywa traktowana w kategoriach „marginalnej pochodnej” przyjętej koncepcji ekonomiczno-politycz-

nych. Po drugie, prawodawca wspólnotowy nie ułatwia ustalenia formy prawnej znaczącej części tych wydatków, w niektórych obszarach celowo unikając normatywnego określenia ich charakteru prawnego i uniemożliwiając tym sposobem kwalifikację jurystycznej natury w oparciu o normy prawa UE. Stąd sprawę różnorodności form prawnych wydatków z budżetu Unii Europejskiej najczęściej rozstrzyga się w kategoriach najbardziej typowych podziałów teoretycznych, wyodrębniając np. wydatki: transferowe, nabywcze, osobowe lub majątkowe. Tymczasem normatywny kształt stosunków prawnofinansowych wskazuje na istnienie form prawnych realizacji wydatków, które wymykają się takiej uproszczonej kategoryzacji. Organy samej Unii Europejskiej również nie są zainteresowane osadzeniem rozwiązań normatywnych stosowanych w zakresie wydatkowania środków publicznych w trwalszych ramach teoretycznych, choć kilka dekad obowiązywania rozporządzeń finansowych pozwala na wypracowanie pewnych uogólnień wynikających choćby z powtarzalności stosowanych zasad finansowych oraz powielanych od dziesięcioleci podziałów i klasyfikacji normatywnych. Z punktu widzenia metodologii badań nad prawnymi formami wydatków z budżetu UE problem może stanowić także pozostawienie przez prawodawcę wspólnotowego znacznej swobody państwom członkowskim w zakresie normowania strony technicznej gromadzenia środków z budżetu UE w ramach krajowych systemów finansów publicznych oraz swobody tworzenia w wewnętrznym prawie finansowym państw członkowskich form wydatkowania wskazanej kategorii środków publicznych. W krajach członkowskich UE ich transferowanie może odbywać się niejako równoległe do systemu transferów dotacyjnych. Zwłaszcza to ostatnie zjawisko, z teoretycznego punktu widzenia, prowokuje do dokonania uściśleń teoretycznych. Wbrew przeświadczeniu krajowego prawodawcy, „zonglującego” normatywnymi formami wydatkowania środków europejskich, ustalenia teoretyczne w tym zakresie mają bowiem również istotne znaczenie praktyczne.

W oficjalnych publikacjach urzędowych, zamieszczanych zarówno na stronach różnych organów Unii Europejskiej, jak i naczelnych organów państw członkowskich, bez głębszej refleksji używa się niemal wymiennie sformułowań: dotacja, subsydlum, subwencja, pomoc, płatność, premia, wsparcie, dofinansowanie, a nawet darowizna, choć w sensie prawnym terminy te odnoszą się do odmiennych konstrukcyjnie i funkcjonalnie grup desygnatów. Nikomu zdaje się nie przeszkadzać, iż w podstawowych dla perspektyw finansowych 2014–2020 oraz 2021–2027 rozporządzeniach UE pojęcie dotacji definiuje się jako „środki przekazywane na zasadzie darowizny”<sup>1</sup>. Nikt nie wnika,

---

<sup>1</sup> Zob. art. 2 pkt 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2018/1046 z 18.7.2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) Nr 1296/2013, (UE) Nr 1301/2013, (UE) Nr 1303/2013, (UE) Nr 1304/2013, (UE) Nr 1309/2013, (UE) Nr 1316/2013, (UE) Nr 223/2014 i (UE) Nr 283/2014 oraz decyzję Nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) Nr 966/2012 (Dz.Urz. UE L Nr 193, s. 1) – zwanego dalej także: „Rozporządzeniem Finansowym” oraz art. 121 uchylonego w 2018 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii

czy należy uznać, że jest to jedynie lapsus językowy, błąd tłumacza, czy też może daleko odbiegająca od polskich poglądów w zakresie struktury dotacji budżetowej cecha rodząca zasadnicze skutki prawnomajątkowe. W normatywnym kontekście darowizny postrzega się także środki przekazywane przez państwa EFTA na podstawie memorandum finansowych. Darowizna została także wpleciona w strukturę tzw. „oficjalnej pomocy rozwojowej OECD”<sup>2</sup>. Brak dostrzegania niuansów teoretycznoprawnych w tym zakresie powoduje wadliwość normatywnej definicji dotacji na gruncie prawa UE – co zresztą nie budzi większych emocji legislatorów precyzujących rozwiązania wspólnotowe w formie ustawodawstwa krajowego. Są to jednak uchybienia istotne, także z punktu widzenia polskiej racji stanu. *Expressis verbis* określają bowiem skutki prawnomajątkowe przesunięć finansowych w sposób niezgodny z występującymi w tym samym akcie przepisami szczegółowymi. Jeżeli dodać do tego brak jednoznacznych poglądów doktrynalnych, co do charakteru prawnego konsekwencji realizacji wydatków transferowych, to łatwo określić komplikacje mogące powstać w ramach stosunków między państwem członkowskim a Komisją UE, np. w przypadku różnicy poglądów co do zasadności nakazu zwrotu przez państwo członkowskie nieprawidłowo wykorzystanych środków<sup>3</sup>.

W literaturze oraz orzecznictwie sądów krajowych, a także TSUE, nacisk jest kładziony przede wszystkim na analizę rozwiązań proceduralnych, dotyczących interpretowania niejednoznacznych pojęć implementowanych w oparciu o prawo wspólnotowe, w tym przede wszystkim kwestii publicznoprawnego lub prywatnoprawnego charakteru roszczeń mogących powstawać w trakcie konkursowej procedury wyboru beneficjentów oraz w wyniku zawarcia tzw. umowy o dofinansowanie projektu. Uzasadnienia orzeczeń służących rozstrzygnięciu sporów mają charakter operatywny i często pozostawiają uczucie niedosytu z powodu wąskich ram przedstawionej argumentacji.

---

oraz uchylające rozporządzenie Rady Nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE L Nr 298, s. 1) – zwanego dalej także: uchylonym Rozporządzeniem Finansowym.

<sup>2</sup> Zagadnieniem odrębnym, aczkolwiek ściśle związanym z merytoryczną stroną rozważań podjętych w niniejszej pracy, jest wyraźnie dający się zauważyć brak współpracy tłumacza ze specjalistą, którego wiedza pozwala nie tylko na zastosowanie konkretnych przepisów w praktyce, ale także na ujęcie tłumaczonych treści w sposób zgodny z teoretycznymi przesłankami porządkowania konkretnych regulacji oraz semantyką języka polskiego. Niektóre z tłumaczonych regulacji mogą budzić rozbawienie (być może bawią także tłumacza, który wie, że jego przekład nie będzie weryfikowany przez teoretyków prawa finansowego), czego konsekwencją są potworki językowe typu „kwalifikujący się hektar” czy też „fundusz funduszy” – które to pojęcia pozwalają jednak na identyfikację desygnatów. Występują niestety także tłumaczenia mogące powodować konieczność dokonywania wykładni *contra legem*. Przykład w tym zakresie może stanowić definiowanie pojęcia dotacji jako „wkładu dokonywanego na zasadzie darowizny”, co z punktu widzenia teorii polskiego prawa cywilnego i finansowego jest rozwiązaniem merytorycznie wadliwym.

<sup>3</sup> Badane przez TSUE w tym zakresie spory były o tyle proste, że nie wymagały bezpośredniego lub odpowiedniego stosowania przepisów prawa cywilnego o odwołaniu darowizny, ograniczając się do jednoznacznych regulacji publicznoprawnych (zob. np. wyrok z 3.3.2011 r. *Republika Portugalska przeciwko Komisji Europejskiej*, T-387/07, <http://curia.europa.eu>, dostęp: 12.6.2020 r.).

Podejście czysto pragmatyczne, ekonomizujące, cechuje zresztą również rozwiązania normatywne. Z jednej strony akcent jest kładziony na procedury przyznawania środków finansowych, tzw. rodzaje płatności oraz warunki ich prawidłowego wydatkowania lub sankcyjnego zwrotu. Z drugiej jednak strony, zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i cywilnych, pojawiają się dywagacje dotyczące w szczególności licznych aspektów cywilnoprawnych wydatkowania środków publicznych (np. kwestie: nadużycia prawa podmiotowego, słuszności kontraktowej, istnienia roszczeń prywatnoprawnych), co pozostaje bez szerszych refleksji na gruncie nauki prawa finansowego.

Szerszej refleksji teoretycznej z punktu widzenia koncepcji stosunku prawnofinansowego nie poddano również złożonych relacji istniejących w obszarze wydatków transferowych istniejących między UE a państwami członkowskimi oraz beneficjentami. Zamierzona ogólność prawnofinansowych rozwiązań wspólnotowych przekłada się często na nienajlepszą wyrazistość konkretyzacji normatywnej w ramach prawodawstw państw członkowskich. W ramach zarządzania dzielonego prawodawca wspólnotowy pozostawił państwu członkowskiemu znaczącą swobodę co do określania procedur wyboru beneficjentów oraz wydatkowania środków europejskich. Nasuwa się jednak pytanie, czy swoboda ta dotyczy również kształtowania charakteru prawnego przekazywanych z budżetu UE bezzwrotnych środków transferowych, które w myśl przepisów prawa UE powinny być przekazywane beneficjentom w formie prawnej dotacji. Tymczasem widoczne jest zdystansowanie prawodawcy wobec normatywnego określania tych środków w prawie krajowym mianem dotacji. Wynika ono z próby jurydycznego odróżnienia dotacji realizowanych w ramach tzw. współfinansowania krajowego od „płatności” dokonywanych w oparciu o środki finansowe Unii Europejskiej. W sposób czysto pragmatyczny wydatki realizowane w oparciu o środki europejskie określa się mianem płatności – utrzymując tym sposobem *status quo* w zakresie przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących dotacji, jednak z pominięciem okoliczności, że środki UE przepływające przez polski budżet w przeważającej części mają status dotacji zagwarantowany nadrzędnymi, względem ustawy o finansach publicznych, przepisami rozporządzeń UE.

W obszarze kształtowania form prawnych gromadzenia i wydatkowania środków europejskich trwa w Polsce normatywny eksperyment. W szczególności zastąpienie na mocy ustawy o finansach publicznych z 2009 r. dotacji rozwojowych wydatkami zwanymi normatywnie płatnościami spowodowało powstanie stanu niepewności co do charakteru prawnego płatności, implikując konieczność postrzegania ich w nowym kontekście prawnym, nieokreślonym precyzyjnie ani w doktrynie, ani w orzecznictwie. Inną konsekwencją przyjętej przez prawodawcę konwencji jest dwuznaczność terminu płatności na gruncie ustawy o finansach publicznych oraz powiązanych aktów normatywnych. W obecnym stanie prawnym pojawia się zatem wątpliwość, czy płatności realizowane w ramach budżetu środków europejskich stanowią odrębną kategorię wydatków publicznych o specyficznym charakterze prawnym czy też należy o nich mówić wyłącznie jako o przelewach pieniężnych, a zatem instrumentem technicznym i neutral-

nym z uwagi na formę prawną transferów finansowych z budżetu środków europejskich.

Chociaż w publikacjach podsumowujących dorobek polskiej doktryny prawa finansowego powstających w latach 80. i 90. ubiegłego wieku udało się względnie jednoznacznie określić metodologię badań nad jurydyczną tkanką wydatków redystrybucyjnych, jednak wobec polskiej akcesji szybko okazało się, że struktura wydatków transferowych (w szczególności dotacji) ma charakter plastyczny, pozostający w początkowej fazie rozwoju jako instytucja prawnofinansowa. Nauka prawa finansowego skoncetrowała się przede wszystkim na opisie i systematyce rozwiązań proceduralnych oraz ustrojowych, związanych z umiejscowieniem zasobu środków wspólnotowych w budżecie. W literaturze brakuje natomiast szerszych analiz dotyczących materialnoprawnego charakteru instytucji wprowadzonych do polskiego prawa finansowego oraz rozważań pokazujących, jakim modyfikacjom uległy niektóre instytucje w procesie absorpcji środków wspólnotowych. Modyfikacje te dotknęły m.in. dotacji, sprawiając, że teoretyczny model tej instytucji w niektórych wymiarach przestał odpowiadać uogólnieniom wypracowywanym i utrwalonym w nauce polskiej przed rokiem 1989. Wobec umownej formy konkretyzacji tych stosunków wątpliwości budzi w szczególności kwalifikacja prawna charakteru umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich. Nie wiadomo, czy jest to zmodyfikowana wersja umowy dotacyjnej, a jeśli tak, to czy ma ona charakter cywilnoprawny.

W badaniach nad prawną istotą europejskich strumieni pieniężnych na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych w latach 2007–2009 instytucji dotacji rozwojowej jako instrumentu służącego wyodrębnieniu wydatków dokonywanych z zasobu środków europejskich pozostających w gestii państwa polskiego. Co interesujące, wraz z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 r. i zastąpieniem w jej konstrukcji dotacji rozwojowej pojęciem płatności dotacja jako instrument transferowania środków europejskich zniknęła z aktów prawnych rangi ustawowej<sup>4</sup>, choć nadal występuje w aktach prawa wspólnotowego oraz w licznych dokumentach tzw. systemu wdrożeniowego (np. w treści niektórych programów operacyjnych i kontraktów terytorialnych). Wobec pragmatycznych uzasadnień zarówno wprowadzenia instytucji dotacji rozwojowej, jak i jej eliminacji można zauważyć, że: po pierwsze, nie istnieje utrwalona grupa poglądów naukowych co do charakteru prawnego bezzwrotnych środków europejskich, zmuszająca prawodawcę do trwania przy konstrukcji dotacji rozwojowej; po drugie, brak uzgodnionych doktrynalnie poglądów dotyczy charakteru prawnego zarówno wydatków z budżetu Unii Europejskiej, jak i z BŚE; po trzecie, z punktu widzenia pewnej elastyczności wydatkowania środków europejskich wygodniejszym rozwiązaniem zarówno dla prawodawcy, jak i organów wykonawczych jest brak jednoznacznej normatywno-teoretycznej kategoryzacji tej grupy wydatków; po czwarte, jeśli chodzi o wydatkowanie bezzwrotnych

---

<sup>4</sup> Pewne wątpliwości w tym kontekście może budzić niejednoznaczny na tle wykładni systemowej art. 186 pkt 2 FinPubU.

środków europejskich, istnieje doktrynalna niepewność co do cech dotacji budżetowej w ogóle.

Posługiwanie się w FinPubU terminem „płatność” na oznaczenie strumieni pieniężnych transferowanych z budżetu środków europejskich do beneficjentów nie tylko zaciera charakter prawny tych wydatków, ale także wprowadza niejednoznaczności pojęciowe. „Płatność” jest bowiem terminem technicznym, wielokrotnie używanym w prawodawstwie polskim jako ekwiwalent słów: „zapłata”, „przelew”, „dokonanie przelewu”, „dokonanie wydatku”, „uruchomienie środków”, „pokrycie wydatku” w odniesieniu do wielu kategorii wydatków publicznych i innych przepływów finansowych. W takim kontekście „płatność” występuje również w przepisach wspólnotowych. Zacieranie charakteru prawnego następuje w wyniku posługiwania się terminem „płatność” w odniesieniu zarówno do wydatków bezzwrotnych, jak i zwrotnych, realizowanych m.in. w postaci tzw. instrumentów finansowych. Z ostrożnością zatem należy podchodzić do dającej się wyprowadzić na gruncie obowiązującego stanu normatywnego tezy, zgodnie z którą płatności z budżetu środków europejskich stanowią odrębną kategorię wydatków publicznych.

Analizując regulacje krajowe, można odnieść wrażenie, że rozwiązania przyjęte m.in. w FinPubU, PolRozwojuU oraz PolitykaSpójU skorelowane są jedynie w warstwie tożsamości stosowanych w nich pojęć. Ich regulacje nie dają jasnego obrazu systemu form prawnych wydatków, w tym milczą na temat formy dotacji jako instrumentu wykorzystania środków europejskich. Koncentrują się na płatnościach, które w sensie materialnoprawnym są jedynie zaliczkowymi bądź refundacyjnymi metodami rozliczania wydatków, stosowanymi w ramach ich poszczególnych form prawnych. Analiza wyłączenie polskich regulacji daje wycinkowy obraz systemu przepływów finansowych, co nie pozwala na przeprowadzenie pełnej systematyzacji materialnoprawnej oraz proceduralnej wykorzystywanych instrumentów finansowych. Stąd podstawowym problemem metodologicznym w badaniu charakteru prawnego instrumentów stosowanych w zakresie wydatkowania bezzwrotnych środków europejskich jest konieczność interpretowania polskich rozwiązań w kontekście możliwości wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego, m.in. z umów między państwami EFTA oraz EOG (Europejski Obszar Gospodarczy – *European Economic Area*, EEA) a Unią Europejską.

Pomimo ewolucji poglądów na kształt podstaw prawnych oraz funkcji ustrojowych stosunków dotacyjnych, a także charakteru wynikających z nich roszczeń<sup>5</sup>, obecnie nie istnieją w nauce polskiej powszechnie uzgodnione poglądy pozwalające na zakwestionowanie jednostronności, nieodpłatności oraz możliwości finansowania w ramach dotacji wyłącznie celów publicznych. Nauka polskiego prawa finansowego nie dąży do zbadania zasadności podnoszonych w innych państwach UE cech stosunku

---

<sup>5</sup> Zob. np. A. Borodo, Subwencje ogólne i dotacje celowe dla samorządów – zasady ogólne, procedury prawne i roszczenia, w: A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 38.

dotacyjno-prawnego, takich jak *sui generis* odpłatność, dwustronność oraz częsty nierozwalny spłot realizacji interesu publicznego z interesem prywatnym. Taki stan nie pozwala na uporządkowanie statusu prawnego wydatków transferowych, w których konstrukcji można się doszukać wskazanych cech nieprzystających do utrwalonego w nauce modelu dotacji budżetowej, który znalazł częściowe odzwierciedlenie w treści polskich regulacji normatywnych. Perspektywa unijna z jednej strony zmusza do zmierzenia się z teoriami na temat właściwości elementów konstrukcyjnych dotacji wskazanych w literaturze państw Europy zachodniej już w latach 60.–90. ubiegłego wieku (w znaczącej części odrzucanych przez polską doktrynę prawa finansowego przed rokiem 1990), z drugiej zaś – prowokuje spojrzenie z szerszej, wspólnotowej oraz międzynarodowej perspektywy na model dotacji istniejący w ogóle w nauce poszczególnych państw Unii Europejskiej. Spojrzenie takie może przyczynić się do rozwiązania niektórych dylematów konstrukcyjnych wydatków transferowych, takich jak skutki majątkowe przesunięć finansowych między Skarbem Państwa a innymi państwowymi osobami prawnymi, jak też skutki majątkowe dokonywania dotacji poza sektor finansów publicznych oraz poza sektor publiczny w ogóle. Od strony praktycznej problematyką tą przez pewien czas zajmowali się cywiliści, jednak ich rozważania były warunkowane przede wszystkim koniecznością udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o istotę „środków publicznych” jako praw majątkowych w kontekście możliwości m.in. dziedziczenia uprawnień z tytułu tzw. płatności bezpośrednich dla rolników. Stąd badania ograniczające się do ustaleń dotyczących „administracyjno-prawnej” natury aktu przyznawania płatności bezpośrednich w drodze decyzji administracyjnej oraz mieszanej, administracyjno-cywilnoprawnej natury wydatków trudno nazwać kompleksowymi, zwłaszcza z perspektywy analizy struktury wydatków transferowych. Ustalenia te jednak dotyczą ważnego zagadnienia z zakresu materialnoprawnych cech dotacji, jakim jest problem prawnomajątkowych skutków przyznania, otrzymania i wykorzystania dotacji. Problem ten w zasadzie jest tylko zaznaczony w doktrynie prawa finansowego<sup>6</sup>, pomimo że obecny jest w orzecznictwie sądów polskich jako jedno z praktycznych zagadnień dotyczących zakresu swobody wykorzystywania środków otrzymanych przez beneficjenta m.in. z budżetu środków europejskich<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> T. Dębowska-Romanowska, Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych, w: C. Kosikowski (red.), System prawa finansowego. t. II, Prawo finansowe sektora finansów publicznych, Warszawa 2010, s. 125–126; A. Borodo, Subwencje, s. 25 i 38; J. Salachna, Zakres odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych a legalne pojęcie środków publicznych – wybrane aspekty, FK 2005, Nr 6, s. 35.

<sup>7</sup> Skalę teoretycznych problemów związanych z redystrybucją środków z budżetu UE poszerza ponadto problem technicznego pośredniczenia państw członkowskich w systemie transferowania środków finansowych z budżetu UE do beneficjentów i wiążący się z tym kształt stosunków instrumentalnych – w tym prawo do lokowania środków z budżetu UE na oprocentowanych rachunkach bankowych ministra finansów przed ich przekazaniem (często z opóźnieniem) na rachunek dochodów budżetu środków europejskich – wobec wynikającej z przepisów UE zasady dofinansowania konkretnych celów realizowanych przez beneficjentów. Stąd powstaje wątpliwość,



Konsekwencją marginalizacji badań nad naturą stosunków prawnofinansowych związanych z przepływami środków wspólnotowych jest wypełnienie tej luki przez administratywistów często niezważających na ustalenia doktryny prawa finansowego, dotyczące konstrukcji oraz charakteru prawnego dotacji budżetowej. Ich publikacje poddują, że nie tylko w sferze nauki, ale i orzecznictwa problematyka zwłaszcza procedur wyboru beneficjentów dotacji UE oraz charakteru prawnego zawieranych z nimi umów, analizowana jest głównie w kontekście doktryny prawa administracyjnego, z naciskiem na rozważania dotyczące natury: kontraktu terytorialnego, umowy partnerstwa, wytycznych oraz pozostałych elementów tzw. systemu realizacji projektu. Rozpatrywane są one przede wszystkim w kontekście systemu źródeł prawa i wiążącym się z tym zakresem normatywnego związania organów administracji publicznej oraz beneficjentów, zwłaszcza w przypadku gdy należą do nich podmioty spoza kręgu administracji publicznej<sup>8</sup>. Innym zagadnieniem podejmowanym w ramach nauki prawa administracyjnego jest próba oceny charakteru prawnego konkursu oraz umowy służącej konkretyzacji relacji finansowych między organem publicznym a beneficjentem. Zasadniczo w dywagacjach administratywistycznych nie pojawia się pojęcie stosunków prawnofinansowych (choć często wskazuje się, że właśnie kształtowanie więzi finansowych stanowi podstawową funkcję Umowy Partnerstwa oraz kontraktu terytorialnego<sup>9</sup>).

Dlatego też jednym z celów niniejszej monografii jest wyraźne sprzeciwienie się procesom zatowizowanego i oderwanego od poglądów doktryny prawa finansowego badania instytucji prawnych, u podłoża których leżą stosunki prawnofinansowe<sup>10</sup>, po-

---

czy w oparciu o cechy przypisywane wydatkom dokonywanym z budżetu państwa można badać wydatki dokonywane z budżetu organizacji międzynarodowej, której ustrój ewoluuje, wykazując z jednej strony wiele cech charakterystycznych dla państwa federalnego (przekazywanie środków na realizację choćby wspólnej polityki rolnej), z drugiej zaś – jest znacząco odmienny od państwowych porządków prawnofinansowych, bowiem nie ma w nim potrzeby realizacji wszystkich zadań społecznych, organizacyjnych i gospodarczych, które z reguły obciążają państwa i powodują najczęściej konieczność ich zadłużania się (por. A. Komar, *Gospodarka budżetowa Europejskich Wspólnot*, Warszawa–Poznań 1981, s. 63–68; A. Komar, *Finanse a Wspólnoty Europejskie*, Warszawa 1983, s. 27 i n.).

<sup>8</sup> A także w kontekście naruszenia zasady decentralizacji ustrojowej; zob. np. M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Rozwój regionalny. Instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015, *passim*.

<sup>9</sup> Zob. np. J. Lemańska, *Zakres i stopień samodzielności samorządu województwa w procesie programowania i realizacji rozwoju regionalnego*, w: M. Stec, K. Bandarzewski (red.), *Rozwój regionalny. Instrumenty realizacji i rola samorządu województwa*, Warszawa 2015, s. 37.

<sup>10</sup> Dopiero bowiem w ramach stosunków prawnofinansowych wszystkie wskazane wyżej czynności związane z programowaniem szczegółowych celów wydatków (np. tworzenia programów operacyjnych oraz kontraktów terytorialnych), bez względu na swój charakter prawny oceniany z punktu widzenia statusu ustrojowego państwa i jego związków publicznoprawnych, pozwalają na skonstruowanie logicznie uporządkowanej normy dotacyjno-prawnej; por. orzeczenia TK: z 12.12.2011 r., P 1/11, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 115 oraz z 10.2.2015 r., SK 50/13,

przez krystalizację poglądów dotyczących dotacji UE nie tylko w odniesieniu do rozwiązań materialnoprawnych, ale także ustrojowych i proceduralnych oraz zderzenie wizji administratywistycznych z wypracowanymi w oparciu o utrwalone poglądy nauki prawa finansowego. Warto w tym miejscu przypomnieć, że wskazane wyżej tendencje są tym bardziej niefortunne dla nauki prawa finansowego, iż dotacja, jako instytucja prawna, stanowi jeden z fundamentów wyodrębnienia prawa finansowego od prawa administracyjnego<sup>11</sup>. Dotacja w całości ukształtowana jest bowiem przez regulacje prawa finansowego, zaś teoria prawa administracyjnego nigdy głębiej nie zajmowała się jej strukturą prawną.

Zasadniczym celem badawczym niniejszej monografii jest wyjaśnienie statusu prawnego dotacji na gruncie prawa UE, a także zbadanie relacji zachodzących w obszarze prawa UE oraz prawa niektórych państw członkowskich między pojęciem dotacji a pojęciem płatności. Zgodnie z przyjętymi w niniejszej monografii metodami badawczymi – dogmatycznoprawną, prawnoporównawczą, a także w pewnym zakresie teoretycznoprawną – obliwującymi nie tylko do analizy przepisów oraz poglądów doktrynalnych i orzeczniczych<sup>12</sup>, ale uzasadniającymi także prowadzenie m.in. wnioskowań indukcyjnych oraz dedukcyjnych, w pierwszej kolejności analizie poddano zagadnienia szczegółowe, ponieważ rozstrzygnięcia dotyczące ich charakteru prawnego tkwią u podstaw uogólnień teoretycznych<sup>13</sup>. Wyjaśnienie statusu prawnego dotacji budżetowej UE oparto na analizie materialnoprawnej struktury dotacji wydatkowanych z budżetu UE w sposób bezpośredni i pośredni oraz na badaniu kształtu stosunków prawnych powstających w tym zakresie (ze szczególnym uwzględnieniem konkursu dotacyjnego). Analiza materialnoprawnej struktury dotacji wiąże się z kolei z wyodrębnieniem w normatywnej budowie stosunku dotacyjno-prawnego sfery praw i obowiązków podmiotu dotującego oraz beneficjenta, związanych bezpośrednio z wydatkowaniem przyznanych kwot dotacji. Identyfikacja elementów materialnoprawnych i proceduralnych stosunku dotacyjno-prawnego stanowiła do pewnego stopnia samodzielny cel dociekań. O ile bowiem nauka prawa finansowego rozwinęła zagadnienie stosunku prawnego w odniesieniu do prawa daninowego<sup>14</sup>, o tyle w zakresie dotacji ograniczyła się

---

OTK-A 2015, Nr 2, poz. 12, a także wyr. NSA z 14.6.2010 r., II GSK 539/10, *Legalis*, dotyczące obowiązywania wewnętrznych aktów wykonawczych zarządu województwa w zakresie ustalenia m.in. kryteriów konkursowych oceny wniosków beneficjentów.

<sup>11</sup> Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki*, s. 124.

<sup>12</sup> W monografii powołano 3 wyroki TSUE, 3 wyroki TK, 11 orzeczeń SN, 11 wyroków niemieckich i czeskich sądów administracyjnych oraz ponad 70 orzeczeń krajowych sądów powszechnych i administracyjnych.

<sup>13</sup> Por. S. Owsiak, *Praktyczny wymiar badań nad finansami publicznymi*, w: S. Owsiak (red.), *Finanse publiczne a nowe zarządzanie gospodarcze w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 25 i n.

<sup>14</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2018, s. 215, 220 i n.; B. Brzeziński, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, Toruń 2008, s. 163–172; A. Nita, *Stosunek prawnopodatkowy. Zobowiązanie podatkowe*, Kraków 1999, *passim*. Warto podkreślić, iż w doktrynie prawnofinansowej podatek bywa określany jako „dotacja obywatelska na rzecz państwa”, zaś dotacja – jako „ujemny

do wyeksponowania cech oraz rodzajów wydatków publicznych. Ponadto, w obszarze identyfikacji cech materialnoprawnych stosunku dotacyjno-prawnego, zaistniała konieczność uzgodnienia dawniejszej techniki badań nad strukturą dotacji budżetowej, w której wyodrębniono za doktryną niemiecką cechy stałe i zmienne dotacji, z desygnatami cech materialnych i formalnych (proceduralnych) stosunku prawnego.

Przeprowadzona w niniejszej monografii analiza materialnoprawnego modelu dotacji budżetowej UE pozwoliła na wypracowanie poglądów dotyczących: charakteru prawnego czynności kwalifikacyjnych poprzedzających zawarcie umowy dotacyjnej, natury umowy dotacyjnej i umowy o dofinansowanie projektu ze środków europejskich oraz kwestii możliwości dotowania realizacji celów, z formalnego punktu widzenia, prywatnych<sup>15</sup>. Przeprowadzone rozważania pozwoliły ponadto na kwalifikację pozycji państwa członkowskiego w ramach stosunków dotacyjno-prawnych, jako związku publiczno-prawnego posiadającego określone prawa i obowiązki nie tylko w zakresie technicznego przekazywania środków finansowych beneficjentom, ale także w obszarze pewnej swobody dysponowania tymi środkami we własnym imieniu i na własny rachunek.

W monografii uwzględniono stan prawny na dzień 24.6.2021 r.

---

podatek” płacony przez państwo na realizację określonego zadania publicznego (por. *E. Chojna-Duch*, *Struktura dotacji budżetowej*, Warszawa 1988, s. 57–58), co może wskazywać na związki między konstrukcją podatku oraz dotacji.

<sup>15</sup> Zob. *C. Kosikowski*, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 169.

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)