

Łukasz Sowul

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: lsowul123@wp.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-3617-0859

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.01.16

**PODZIAŁ TRANSFERÓW NA DOTACJE I SUBWENCJE
W POLSKIM PRAWIE W UJĘCIU HISTORYCZNOPRAWNYM****Abstrakt**

Polska należy do nielicznych państw, które odróżniają dotacje i subwencje w znaczeniu normatywnym. Zgodnie z definicją legalną dotacji są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Subwencja nie została zaś zdefiniowana przez polskiego prawodawcę. Przyjmuje się, że różni się ona od dotacji przede wszystkim swobodą dysponowania środkami przez podmiot subwencjonowany (ogólność) oraz obiektywnymi kryteriami określania jej wysokości (obiektywność).

Podział ten funkcjonuje w polskim prawie już od ponad stu lat, wywodząc się jeszcze z okresu dwudziestolecia międzywojennego. W związku z tym można spotkać się ze stanowiskiem, że w aktualnym stanie prawnym równoległe funkcjonowanie dotacji i subwencji pozbawione jest racji bytu. Problemem badawczym niniejszej pracy jest zasadność podziału wydatków redystrybucyjnych na dotacje i subwencje w polskim prawie w ujęciu historycznym.

Cel pracy stanowi próba odpowiedzi na pytanie, czy polski podział na dotacje i subwencje był uzasadniony w dwudziestoleciu międzywojennym oraz w okresie tak zwanej Polski Ludowej, mianowicie w latach 1918–1939 oraz 1944–1989. Z uwagi

na tematykę pracy badania naukowe zostały przeprowadzone na podstawie metody historycznej i badań niereaktywnych, czyli analizy aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą w polskim prawie w latach 1918–1939 oraz 1944–1989 zarówno dotacja, jak i subwencja nie posiadały zasadniczo definicji legalnej, funkcjonując równolegle obok siebie bez jednoznacznego rozgraniczenia obu instytucji, czasem nawet jako swoje zamienniki.

Słowa kluczowe: dotacja, subwencja, transfery, finanse publiczne

DIVISION OF TRANSFERS INTO GRANTS AND SUBSIDIES IN THE POLISH LAW IN A HISTORICAL AND LEGAL APPROACH

Abstract

Poland is one of the few countries that distinguish between grants and subsidies in a normative sense. According to the legal definition of grants, these are funds from the state budget, the budget of the local government units and from the state earmarked funds, subject to special settlement rules, allocated on the basis of laws or international agreements to finance or co-finance the implementation of public tasks. The subsidy has not been defined by the Polish legislator.

It is assumed that the subsidy differs from a grant primarily in the freedom of disposal of funds by the subsidised entity (generality) and by the objective criteria for determining its amount (objectivity). This division has existed in the Polish law for over a hundred years, dating back to the interwar period. Therefore, there may be an opinion that in the current legal situation, the parallel functioning of grants and subsidies has no reason to exist. The research problem of this work is the validity of the division of redistributive expenses into grants and subsidies in the Polish law from a historical perspective.

The aim of the work is an attempt to answer the question whether the Polish division into grants and subsidies was justified in the interwar period and in the period of the so-called People's Poland, i.e. in the years 1918–1939 and 1944–1989. Due to the subject of the work, scientific research was carried out based on the historical method, as well as on the basis of non-reactive research, i.e. analysis of legal acts, subject literature and case law. According to the adopted research hypothesis, in the Polish law in the years 1918–1939 and 1944–1989, both grants and subsidies did not have a legal definition, functioning side by side without a clear distinction between the two institutions, sometimes even as synonyms.

Key words: grant, subsidy, transfers, public finances

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹ dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych (u.f.p.), odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei subwencja nie posiada własnej definicji legalnej, w związku z czym poszczególne akty prawne wyłącznie posługują się tym zwrotem. Obie instytucje nie są czymś nowym w polskim systemie prawnym. Funkcjonują bowiem w nim niemal nieprzerwanie od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku, a więc od ponad 100 lat.

Polska należy do nielicznych państw, które odróżniają dotacje i subwencje w znaczeniu normatywnym². W związku z tym niektórzy wskazują, że utrzymywanie w polskim porządku prawnym subwencji jest pewnym reliktem przeszłości, który współcześnie nie ma racji bytu i zasadne jest jej zastąpienie dotacją podmiotową³. Można się spotkać także ze stanowiskiem przeciwnym, a mianowicie że nie jest zasadne formułowanie postulatu przeprowadzenia określonej reformy terminologicznej (polegającej przykładowo na wyeliminowaniu zwrotu „subwencja”), gdyż w polskiej świadomości prawnej i społecznej ukształtował się już kierunek rozróżniania tych dwóch pojęć: identyfikowanie dotacji z celowością (zadaniem), zaś subwencji z ogólnością jej przeznaczenia⁴.

Warto zatem przyrzeć się bliżej podziałowi wydatków transferowych na dotacje i subwencje w ujęciu historycznym. W szczególności analiza jego zasadności w okresie dwudziestolecia międzywojennego (lata 1918–1939) oraz tak zwanej Polski Ludowej (lata 1944–1989, dalej: PRL) może okazać się pomocna w odpowiedzi na pytanie o aktualność omawianego podziału w bieżącym stanie prawnym.

¹ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1530, z późn. zm. [dalej: u.f.p.].

² C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 153.

³ C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011, s. 120.

⁴ A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 32.

Problemem badawczym niniejszej pracy jest zasadność podziału wydatków redystrybucyjnych na dotacje i subwencje w polskim prawie w ujęciu historycznym. Cel pracy stanowi próba odpowiedzi na pytanie, czy polski podział na dotacje i subwencje był uzasadniony w dwudziestoleciu międzywojennym oraz w okresie PRL, czyli w latach 1918–1939 oraz 1944–1989. Z uwagi na tematykę pracy badania naukowe zostały przeprowadzone na podstawie metody historycznej i badań niereaktywnych, czyli analizy aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą w polskim prawie w latach 1918–1939 oraz 1944–1989 zarówno dotacja, jak i subwencja nie posiadały zasadniczo definicji legalnej, funkcjonując równolegle obok siebie bez jednoznacznego rozgraniczenia obu instytucji, czasem nawet jako swoje zamienniki.

2. Definicja dotacji i subwencji

Zgodnie z treścią wspomnianego we wprowadzeniu art. 126 u.f.p. dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu JST oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie u.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z powyższego wprost wynika, że aby dany środek mógł zostać zaklasyfikowany jako dotacja, powinien on posiadać następujące cechy:

1. szczególne zasady rozliczania środków (wynikające zarówno z u.f.p., jak i ustaw szczególnych),
2. źródło pochodzenia środków (budżet państwa, budżet JST, państwowy fundusz celowy),
3. podstawa prawna (u.f.p., ustawy szczególne, umowa międzynarodowa),
4. przeznaczenie środków (finansowanie bądź dofinansowanie realizacji zadań publicznych)⁵.

Wyróżnia się trzy rodzaje dotacji: celowe (na określone zadania), przedmiotowe (na określoną działalność) i podmiotowe (na rzecz określonych podmiotów). W art. 127 u.f.p. wymieniono wydatki, które mogą być finansowane lub współfinansowane

⁵ K. Czarnecki, *Komentarz do art. 126 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski Warszawa 2019, s. 776–778.

z dotacji celowej. Przepis ten nie zawiera jednak jej definicji, lecz wskazuje przykłady dotacji celowych udzielanych na podstawie przepisów szczególnych⁶. Należy przychylić się do stanowiska Anny Ostrowskiej, że nie powinien być on więc traktowany jako definicja uniwersalna dotacji celowej⁷.

Drugim rodzajem dotacji są dotacje przedmiotowe. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 130 ust. 1 u.f.p. są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Przepis ten można traktować jako definicję legalną dotacji przedmiotowej w ogólności⁸.

Definicja dotacji podmiotowej znajduje się w art. 131 u.f.p. Zgodnie z jego treścią są to środki przeznaczone dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Elementami definicji dotacji podmiotowej są więc: podstawa prawna (odrębna ustawa lub umowa międzynarodowa), podmiot (wskazany w ustawie lub umowie międzynarodowej), przeznaczenie środków (działalność bieżąca). Z definicji ustawowej wynika, że dotacja ta służy wsparciu finansowemu danego podmiotu, a nie konkretnego zadania. Wsparcie jest ustalane w zróżnicowanej wysokości, w zależności od jednostki dotowanej i jej potrzeb⁹.

Odnosząc się zaś do subwencji, to nie posiada ona definicji legalnej, co powoduje jej niejednolite rozumienie w polskim prawie¹⁰. Akty prawne posługują się wyłącznie tym pojęciem. W aktualnym stanie prawnym subwencje są udzielane wyłącznie JST, partiom politycznym i jednostkom nauki i szkolnictwa wyższego. Definicje subwencji formułowane przez przedstawicieli doktryny sprowadzają się między innymi

⁶ W. Lachiewicz, *Komentarz do art. 127 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Warszawa 2017, s. 382.

⁷ A. Ostrowska, *Komentarz do art. 127 u.f.p.*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Gdańsk 2014, s. 585–586.

⁸ Wyrok WSA z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 346/13, LEX nr 1316596.

⁹ T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „*Studia Ekonomiczno-Prawne*” 1989, t. XLIII, s. 34.

¹⁰ J. Wierzbicki, *Komentarz do art. 124 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis 2023.

do wyliczania jej najbardziej charakterystycznych cech¹¹ oraz do omówienia subwencji i dotacji ze wskazaniem podobieństw i różnic pomiędzy obiema instytucjami¹².

Wskazuje się, iż subwencja posiada dwie podstawowe cechy: zobiektywizowane ustawowe kryteria przyznawania oraz swoboda w zakresie wydatkowania¹³. Zdaniem Elżbiety Chojny-Duch subwencja jest świadczeniem: ogólnym, bezzwrotnym, nieodpłatnym, bezwarunkowym, obiektywnie określonym, uzupełniającym¹⁴. Z kolei Andrzej Borodo stwierdza, że jest to świadczenie ogólne, bezzwrotne, nieodpłatne i przymusowe, przyznawane według zobiektywizowanych kryteriów, którego uzyskanie jest zależne od spełnienia określonych ustawowo warunków¹⁵. Jest ona dochodem zewnętrznym, pewnym, obligatoryjnym, którego transfery dokonywane są w kwotach zdeterminowanych ustawowym algorytmem¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny zdefiniował subwencję jako „nieodpłatną, bezwarunkową i bezzwrotną pomocą udzielaną z budżetu państwa określonym podmiotom (z reguły – podmiotom prawa publicznego) w celu wspierania ich działalności. Jest więc ona publicznoprawnym świadczeniem państwa na rzecz innego podmiotu, stanowiącym finansowe odzwierciedlenie ustrojowego podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a ten podmiot. O jej rozdysponowaniu podmiot subwencjonowany decyduje samodzielnie, a niewykorzystane środki nie podlegają zwrotowi”¹⁷.

3. Historia dotacji w polskim prawie

W okresie dwudziestolecia międzywojennego (w latach 1918–1939) nie obowiązywał w Polsce żaden akt prawny, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestie

¹¹ Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 26.

¹² J. Małecki, *Dochody gmin*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Warszawa 1997, s. 238–242.

¹³ *Prawo finansowe*, red. H. Dzwonkowski, J. Gliniecka, Warszawa 2013, s. 85.

¹⁴ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 439–440.

¹⁵ A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 96–97.

¹⁶ A. Gorgol, *Fiskalne ograniczenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania podmiotów gospodarki komunalnej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 266.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10, LEX nr 1344387.

finansów publicznych. Podstawą prawną do uchwalania ustaw budżetowych były wówczas wyłącznie regulacje konstytucyjne, zaś szczegółowe zagadnienia związane z finansami publicznymi znajdowały się w ustawach szczególnych¹⁸. We wspomnianych aktach prawnych funkcjonowało między innymi pojęcie dotacji.

Najstarszą ustawą dostępną w systemie LEX, w której występuje instytucja dotacji, jest ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 roku w przedmiocie utworzenia Państwowego Funduszu Mieszkaniowego¹⁹. Zgodnie z jej art. 12 celem utworzenia Państwowego Funduszu Mieszkaniowego wstawiało się corocznie do budżetu Państwa odpowiednią kwotę dotacji. Ustawa z dnia 24 lutego 1937 roku o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej²⁰ przewidywała także ten rodzaj wydatku jako formę wsparcia Funduszu Obrony Narodowej. Z kolei na rzecz JST przyznawano z budżetu państwa lub budżetu JST wyższego rzędu dotacje ogólne²¹. O ich przeznaczeniu decydowały organy terenowe JST, co wiązało się z mniejszą ingerencją w działalność samorządu²².

Zgodnie z informacjami zawartymi w bazie LEX w omawianym okresie uchwalono łącznie 29 ustaw, w których występuje słowo „dotacja”. Należy zauważyć, iż przytoczone przykłady dotyczyły przekazania środków na rzecz danego podmiotu, a nie na konkretny cel. Może to więc świadczyć o tym, że w przypadku dotacji brakowało w omawianym okresie powiązania strony dochodowej ze stroną wydatkową. Posiadałaby więc ona wówczas cechę ogólności, charakterystyczną dla subwencji występującej w aktualnym stanie prawnym.

Po II wojnie światowej rozpoczął się proces kodyfikacji prawa finansowego. Pierwszym aktem regulującym w sposób kompleksowy budżet państwa był dekret z dnia 17 grudnia 1952 roku o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa²³. W art. 1 ust. 2 wspomina on o dotacjach w kontekście wsparcia finansowego dla JST. Dekret ten został uchylony na mocy ustawy z dnia 1 lipca 1958 roku o prawie budżetowym²⁴,

¹⁸ P. Grata, *Źródła prawa budżetowego w Polsce w latach 1918–1939*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2014, t. 5, s. 7–36.

¹⁹ Dz.U. 1919 nr 72, poz. 424.

²⁰ Dz.U. 1937 nr 15, poz. 97.

²¹ I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1931, s. 325.

²² W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 90.

²³ Dz.U. 1952 nr 50, poz. 334, z późn. zm.

²⁴ Dz.U. 1958 nr 45, poz. 221, z późn. zm.

która wskazywała między innymi dotacje wyrównawcze oraz dotacje celowe jako jedne ze źródeł dochodów budżetów terenowych (art. 9 ust. 3–4). Niemniej jednak, wspomniana ustawa przewidywała wsparcie w ramach omawianej instytucji również na rzecz przedsiębiorstw, organizacji spółdzielczych oraz organizacji społecznych (art. 12 oraz art. 14).

Kolejnym aktem prawnym regulującym kwestie budżetowe była ustawa z dnia 25 listopada 1970 roku Prawo budżetowe²⁵. Pewnymi nowościami w kontekście poprzedniej ustawy było między innymi rozszerzenie katalogu beneficjentów dotacji o zakłady budżetowe (art. 11 ust. 3) oraz fundusze celowe (art. 11 ust. 3). W art. 8 ust. 3 wskazano również, że dotacjami z budżetu dla przedsiębiorstw są: dotacje na cele rozwojowe, dopłaty do produkcji niektórych artykułów lub świadczonych usług, dotacje z tytułu różnic cen oraz inne dotacje. Widoczna jest więc rozbudowa systemu o nowych beneficjentów oraz nowe kategorie dotacji.

Następnie w ustawie z dnia 3 grudnia 1984 roku Prawo budżetowe²⁶ dotacje wyrównawcze zastąpiono dotacjami ogólnymi (art. 19 ust. 1 pkt 3). Rada Ministrów miała zaś określać zobiektywizowane kryteria ustalania jej wysokości dla budżetów terenowych (art. 28 ust. 3). Wskazana dotacja posiadała więc główne cechy subwencji ogólnej w aktualnym rozumieniu tej instytucji, czyli ogólność oraz obiektywność. Jest to ostatnia ustawa regulująca w sposób kompleksowy prawo budżetowe w analizowanym okresie.

Z powyższego wynika więc, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego dotacja pod względem swojej konstrukcji bardzo przypominała dzisiejszą subwencję. Była ona bowiem przeznaczana na wsparcie danej jednostki w ogólności, bez wskazywania przeznaczenia środków. Brak było powiązania strony dochodowej ze stroną wydatkową, w związku z czym podmiot dotowany miał swobodę dysponowania otrzymanymi środkami.

Z kolei po II wojnie światowej doszło do przemodelowania systemu wydatków transferowych. Dotacja zaczęła być bowiem przekazywana na określone w danym akcie prawnym cele, jak również na wsparcie danych podmiotów w ogólności. Zawierała

²⁵ Dz.U. 1970 nr 29, poz. 244, z późn. zm.

²⁶ Dz.U. 1984 nr 56, poz. 283, z późn. zm.

więc w sobie zarówno dotację, jak i subwencję w ich dzisiejszym rozumieniu, stanowiąc w pewnym sensie uniwersalną nazwę wydatków transferowych. Podział na dotacje wyrównawcze (następnie ogólne) oraz celowe na rzecz budżetów terenowych nasuwa zaś pewne podobieństwa do aktualnego podziału dochodów JST na subwencje ogólne i dotacje celowe. Otóż zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku²⁷ dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Z kolei dotacje do produkcji lub z tytułu różnic w cenie wydają się zbliżone do aktualnie funkcjonujących dotacji przedmiotowych.

Należy także podkreślić, że historia dotacji jest nierozdzielnie związana z historią subwencji. Obie te instytucje funkcjonowały równolegle w polskim systemie prawnym, niejako walcząc o prymat dotyczący nazewnictwa wydatków transferowych. Dotyczy to w szczególności pewnej „rywalizacji” pomiędzy obiema instytucjami i stopniowego wypierania subwencji przez dotację w okresie PRL, co zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy.

4. Historia subwencji w polskim prawie

W latach 1918–1939 pojęcie subwencji łączono z zasiłkami pieniężnymi i różnymi formami jednorazowych zapomóg²⁸. Traktowano ją wówczas jako środki celowe, przeznaczone na pokrycie części kosztów pewnych potrzeb publicznych, w przeciwieństwie do dotacji, która miała charakter ogólny²⁹. W literaturze przedmiotu z tamtego okresu słowem „subwencja” określano bezzwrotne lub warunkowo zwrotne środki z budżetu publicznoprawnego wypłacane podmiotom trzecim na określony cel, na przykład na rzecz prywatnych kolei³⁰.

Zgodnie z informacjami zawartymi w bazie internetowej LEX pierwszą polską ustawą regulującą kwestię subwencji była ustawa z dnia 27 maja 1919 roku Ustalenie

²⁷ Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²⁸ N. Gajl, *Subwencja*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, E. Smoktunowicz, Warszawa 2005, s. 993.

²⁹ A. Pragier, *Zarys skarbowości komunalnej. Część II*, Warszawa 1926, s. 142.

³⁰ H. Radziszewski, *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1919, s. 104.

i wynagradzanie nauczycieli publicznych szkół powszechnych³¹. Na podstawie jej art. 10 gminy lub fundusze szkolne mogły się ubiegać o przyznanie subwencji ze Skarbu Państwa na pokrycie świadczeń przewidzianych w rzeczowej ustawie na rzecz kierowników szkół oraz nauczycieli, jeżeli same nie mogły w stanie ponieść ciężarów tych świadczeń. Subwencje w okresie dwudziestolecia międzywojennego były również przekazywane między innymi osobom uprawnionym do utrzymywania i hodowania gołębi pocztowych w celu poparcia gołębiarstwa pocztowego (art. 22 ustawy z dnia 2 kwietnia 1925 roku Gołębie pocztowe³²), jak również towarzystwom wyścigowym, organizacjom lub instytucjom, mającym na celu hodowlę koni (art. 5 ustawy z dnia 22 czerwca 1925 roku o wyścigach konnych³³).

Powyższe przykłady świadczą o tym, że w okresie międzywojennym subwencja była rozumiana przede wszystkim jako wsparcie finansowe związane ze ściśle określonymi celami lub konkretną działalnością. Niemniej jednak, również i wówczas pojawiały się wątpliwości dotyczące rozróżnienia subwencji od dotacji. W związku z tym w latach trzydziestych XX wieku planowano ujednolicenie stosowanej terminologii. Termin „dotacja” miał być zarezerwowany dla świadczeń pieniężnych z budżetu państwa na rzecz podmiotów trzecich opartych na przepisie ustawy, zaś termin „subwencja” miał dotyczyć środków przekazywanych bez ustawowych podstaw³⁴. Kryterium podziału miała być zatem podstawa prawna transferu. Ostatecznie jednak do wskazanego rozróżnienia nigdy nie doszło.

W okresie PRL subwencja nie występowała zbyt często w aktach prawnych rangi ustawowej. Z ustaw finansowych można wspomnieć: Ustawę Skarbową z dnia 30 grudnia 1947 roku na okres od 1 stycznia 1948 roku do 31 grudnia 1948 roku³⁵ oraz ustawę z dnia 26 lutego 1982 roku o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych³⁶. Pierwsza z nich w art. 7 stanowiła, że dotacje i subwencje mogą być wypłacane wyłącznie z budżetu administracji, a przedsiębiorstwa i zakłady państwowe, monopole oraz fundusze mogą wypłacać dotacje i subwencje jedynie w granicach przewidzianych w ich planach finansowych. Z kolei druga z ustaw stanowiła w art. 28

³¹ Pol. z 1919 r. nr 44, poz. 311, z późn. zm.

³² Dz.U. 1925 nr 45, poz. 311, z późn. zm.

³³ Dz.U. 1925 nr 74, poz. 512, z późn. zm.

³⁴ K. Czarnecki, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Toruń 2018, s. 47–48.

³⁵ Dz.U. 1948 nr 1, poz. 1, z późn. zm.

³⁶ T.j. Dz.U. 1986 nr 8, poz. 44, z późn. zm.

ust. 5, że uzupełniającym źródłem wydatków przedsiębiorstw na postęp techniczno-ekonomiczny mogą być środki funduszu rozwoju lub subwencje przekazane przedsiębiorstwu z centralnych funduszy przeznaczonych na badania w wyniku porozumień z organizacją udzielającą subwencji.

W 1948 roku na mocy uchwały Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 roku w sprawie zasad udzielania subwencji ze Skarbu Państwa³⁷ po raz pierwszy do polskiego systemu prawnego wprowadzono definicję legalną subwencji. Zgodnie z § 1 tego aktu prawnego była to pomoc pieniężna z budżetu państwowego dla instytucji społecznych na wykonanie zadań statutowych (stowarzyszenia, związki, komitety i inne), działających za zezwoleniem władz administracyjnych. Ponadto subwencja powinna być wydatkowana na określone zadania, a nie na ogół działalności podmiotu (§ 6), który to podmiot powinien znajdować się poza sektorem publicznym (§ 8). Udzielano jej wyłącznie na wniosek zainteresowanego (§ 14 ust. 1), na ściśle określonych warunkach (§ 16).

Ponadto w postanowieniach ogólnych omawianej uchwały wskazano między innymi, że:

1. instytucje ubiegające się o subwencje winny przede wszystkim posiadać dostateczne fundusze własne w postaci stałych dochodów albo ze składek członkowskich, ściągalnych co najmniej w 75 procentach, albo też z innych źródeł dochodowych,
2. subwencja winna służyć tylko takiej działalności, która ma ważne znaczenie z ogólnopaństwowego punktu widzenia oraz która wiąże się z zadaniami, jakie postawione są w planie rządu na dany okres czasu (rok budżetowy),
3. subwencja powinna być kontrolowana pod względem prawidłowości i celowości jej wydatkowania, zaś instytucja społeczna może być subwencionowana tylko z jednego źródła.

Z powyższego wynika, że subwencja na tle wspomnianej uchwały stanowiła w dużej mierze przeciwieństwo aktualnego rozumienia tej instytucji. Było to bowiem świadczenie przeznaczone na określone zadania, na ściśle określonych warunkach oraz podlegające kontroli pod względem prawidłowości i celowości wydatkowania.

³⁷ M.P. 1948 nr 73, poz. 632.

Ponadto specyficzny był również zakres podmiotowy wsparcia, które mogło być udzielane wyłącznie na rzecz podmiotów znajdujących się poza sektorem publicznym. Pojęcie „subwencji” miało zaś obejmować możliwie najszerszy zakres pomocy finansowej ze strony państwa o charakterze społecznym, bez względu na jej nazwę³⁸. Z kolei dotacja różniła się od subwencji tym, że były to środki nie tylko na rzecz instytucji prawa prywatnego, lecz także publicznego, na pokrycie ściśle określonych zadań zleconych im ustawowo do wykonania³⁹.

Wskazana powyżej uchwała Rady Ministrów została uchylona po pięciu latach od jej podjęcia, na mocy uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1953 roku w sprawie zasad i trybu udzielania z budżetu Państwa dotacji dla instytucji, organizacji oraz stowarzyszeń społecznych i kulturalno-oświatowych⁴⁰. Już z samego tytułu wynika, że subwencja została zastąpiona dotacją. Przepisy uchwały z 1953 roku niewiele różniły się od uchwały z 1948 roku, a główną modyfikacją była zmiana nazwy przekazywanych środków. Akt ten może być w pewnym sensie uznany za początek procesu zastępowania subwencji dotacją.

W latach osiemdziesiątych XX wieku w literaturze przedmiotu wskazywano, że różnice pomiędzy dotacjami i subwencjami nie mają istotnego znaczenia, gdyż oba świadczenia stanowią transfer dokonywany w formie bezzwrotnej⁴¹. Ponadto termin „subwencja” został wówczas niemal wyparty przez pojęcie „dotacji”. Zmiana ta mogła mieć podłoże ideologiczne. Otóż „subwencja” była powszechnie używana w krajach kapitalistycznych, w tym także w Polsce w okresie międzywojennym, w związku z czym po II wojnie światowej w krajach bloku wschodniego zaczęto zastępować ją słowem „dotacja”⁴².

Przed rokiem 1990 zarówno w ustawodawstwie, jak i w doktrynie posługiwano się głównie pojęciem „dotacji”, zaś termin „subwencji” w zasadzie nie występował⁴³.

³⁸ H. Mienicki, *Zasady subwencjonowania*, [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, red. L. Kurowski, Toruń 1949, s. 345.

³⁹ Ibidem, s. 346.

⁴⁰ M.P. 1953 nr 29, poz. 356.

⁴¹ E. Tegler, *Dotacje budżetowe i inne wydatki redystrybucyjne*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III: *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław 1985, s. 632.

⁴² N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 173.

⁴³ Z. Ofiarski, *Subwencja jako forma prawna wydatków dokonywanych z budżetu państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, R. LXXIII, z. 3, s. 97.

Dotacja, sklasyfikowana jako wydatek redystrybucyjny o charakterze jednostronnym (transferowym), była definiowana jako bezzwrotne świadczenie budżetu na rzecz innych ogniw socjalistycznego systemu finansowego, przedsiębiorstw uspołecznionych oraz organizacji społecznych⁴⁴. Podnoszono, że wszystkie wydatki transferowe, bez względu na ich nazwę, charakteryzowały się tymi samymi cechami, w związku z czym powinno się w stosunku do nich używać jednak określenia „dotacja”⁴⁵. Niemniej jednak, w okresie PRL proponowano także wprowadzenie następujących kryteriów podziału pomiędzy obiema instytucjami:

1. dotacja jest przeznaczana na zlecone ustawowo zadania, zaś subwencja na zadania społeczne realizowane oddolnie przez samodzielne jednostki⁴⁶,
2. dotacja jest finansowana z budżetu państwa, zaś subwencja – z zasobów pozabudżetowych⁴⁷,
3. dotacja służy realizacji zadań inwestycyjnych, natomiast subwencja – zadań bieżących⁴⁸.

Pomimo stopniowej marginalizacji subwencja nie została jednak całkowicie wyeliminowana z systemu prawnego PRL. Przykładowo, wsparcie dla rolnictwa w formie subwencji było udzielane na podstawie uchwały nr 114 Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 1981 roku w sprawie systemu ekonomiczno-finansowego państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, państwowych gospodarstw rolnych oraz niektórych zjednoczeń resortu rolnictwa⁴⁹. W § 9 rzeczonego aktu przewidziano subwencje budżetowe na pokrycie kosztów hodowli roślin, hodowli koni zarodowych, prac doświadczalnych, wdrożeniowych, upowszechnieniowych i szkoleniowych oraz utrzymania państwowych stad ogierów i zachowawczych stad prymitywnych ras zwierząt hodowlanych.

⁴⁴ M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973, s. 180–188.

⁴⁵ L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe*, Warszawa 1973, s. 97–98.

⁴⁶ H. Mienicki, op. cit., s. 346.

⁴⁷ N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe...*, s. 173–174.

⁴⁸ E. Czerwińska, *Dotowanie przedsiębiorstw państwowych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1989, nr 40, s. 139–140.

⁴⁹ M.P. 1981 nr 16, poz. 126.

5. Wnioski

Dotacja i subwencja funkcjonują w polskim prawie już od ponad 100 lat. W aktualnym stanie prawnym definicja legalna dotacji zawarta jest wprost w przepisach u.f.p. Z kolei subwencja do dnia dzisiejszego nie została zdefiniowana przez polskiego prawodawcę, co stwarza pewne problemy praktyczne. Jak zostało to wskazane we wprowadzeniu, w doktrynie pojawiają się głosy, że aktualny podział jest przestarzały. Analiza podziału transferów na dotacje i subwencje w ujęciu historycznym (1918–1939 oraz 1944–1989) pozwala na stwierdzenie, że w omawianym okresie, a zatem przez około 70 lat, brak było, co do zasady, definicji wskazanych instytucji ani ich jednoznacznego rozgraniczenia. W okresie dwudziestolecia międzywojennego to subwencje charakteryzowały się celowością, zaś dotacje ogólnością, a zatem zgoła odmiennie od aktualnego stanu prawnego. Wówczas pojawił się również pomysł ujednolicenia stosowanej terminologii. Termin „dotacja” miał być zarezerwowany dla świadczeń pieniężnych z budżetu państwa na rzecz podmiotów trzecich opartych na przepisie ustawy, zaś nazwa „subwencja” miała dotyczyć środków przekazywanych bez ustawowych podstaw. Niemniej jednak, plan ten nie został ostatecznie zrealizowany.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej i powstaniu PRL początkowo dominowało posługiwanie się nazwą „subwencja” na określenie wydatków transferowych. Już w 1948 roku wprowadzono do polskiego systemu prawnego pierwszą definicję legalną subwencji, zgodnie z którą była to pomoc pieniężna z budżetu państwowego dla instytucji społecznych na wykonanie zadań statutowych (stowarzyszenia, związki, komitety i inne), działających za zezwoleniem władz administracyjnych. Pod względem cech, w szczególności przeznaczenia oraz kontroli wydatkowania, przypominała ona jednak współczesną dotację.

Już 5 lat później, mianowicie w 1953 roku, doszło do przemianowania subwencji na dotację, choć sama konstrukcja w zasadzie się nie zmieniła. Od tego momentu można obserwować proces wypierania subwencji z polskiego systemu prawnego. Występowała ona jedynie w kilka przypadkach, na przykład w kontekście dopłat dla rolnictwa. Z kolei system dotacji zaczął się rozrastać o jej nowe kategorie i nowych beneficjentów, stanowiąc w pewnym sensie synonim wydatków transferowych w ogólności. Niemniej, również w okresie PRL postulowano ujednolicenie terminologii dotyczącej dotacji i subwencji, proponując następujące rozwiązania:

1. dotacja jest przeznaczana na zlecone ustawowo zadania, zaś subwencja na zadania społeczne realizowane oddolnie przez samodzielne jednostki,
2. dotacja jest finansowana z budżetu państwa, zaś subwencja – z zasobów pozabudżetowych,
3. dotacja służy realizacji zadań inwestycyjnych, natomiast subwencja – zadań bieżących.

Aktualne problemy definicyjne związane z dotacjami i subwencjami stanowią więc echo przeszłości. Są one odzwierciedleniem ponad 100 lat równoległego istnienia obu tych instytucji, które nie zostały nigdy w sposób należyty określone oraz wyodrębnione. Choć problem ten był sygnalizowany zarówno w dwudziestoleciu międzywojennym, w PRL, jak i w czasach współczesnych, to nigdy nie został jednak rozwiązany. W związku z tym postulowane jest dokonanie należytego rozdzielenia obu instytucji, w szczególności poprzez ujednolicenie stosowanej terminologii, w tym wprowadzenie definicji legalnej subwencji. Przeprowadzona analiza historyczna może być w tym zakresie pomocna w kontekście wykorzystania jednej ze zgłaszanych przed laty propozycji rozwiązania problemu, oczywiście z uwzględnieniem aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 maja 1919 r. Ustalanie i wynagradzanie nauczycieli publicznych szkół powszechnych (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 44, poz. 311, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Funduszu Mieszkaniowego (Dz.U. 1919 nr 72, poz. 424).
- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1925 r. Gołębie pocztowe (Dz.U. 1925 nr 45, poz. 311, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 1925 r. o wyścigach konnych (Dz.U. 1925 nr 74, poz. 512, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1937 r. o dotacjach na rzecz Funduszu Obrony Narodowej (Dz.U. 1937 nr 15, poz. 97).
- Ustawa Skarbowa z dnia 30 grudnia 1947 r. na okres od 1 stycznia 1948 r. do 31 grudnia 1948 r. (Dz.U. 1948 nr 1, poz. 1, z późn. zm.).

- Dekret z dnia 17 grudnia 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa (Dz.U. 1952 nr 50, poz. 334, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz.U. 1958 nr 45, poz. 221, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 listopada 1970 r. Prawo budżetowe (Dz.U. 1970 nr 29, poz. 244, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (t.j. Dz.U. 1986 r. nr 8, poz. 44, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. Prawo budżetowe (Dz.U. 1984 nr 56, poz. 283, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1530, z późn. zm.).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 września 1948 r. w sprawie zasad udzielania subwencji ze Skarbu Państwa (M.P. 1948 nr 73, poz. 632).
- Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1953 r. w sprawie zasad i trybu udzielania z budżetu Państwa dotacji dla instytucji, organizacji oraz stowarzyszeń społecznych i kulturalno-oświatowych (M.P. 1953 nr 29, poz. 356).
- Uchwała nr 114 Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 1981 r. w sprawie systemu ekonomiczno-finansowego państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, państwowych gospodarstw rolnych oraz niektórych zjednoczeń resortu rolnictwa (M.P. 1981 nr 16, poz. 126.)

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10, LEX nr 1344387.
- Wyrok WSA z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 346/13, LEX nr 1316596.

Literatura

- Borodo Andrzej, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008.
- Chojna-Duch Elżbieta, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012.
- Czarnecki Krzysztof, *Komentarz do art. 126 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Zbigniew Ofiarski, Warszawa 2019, s. 785–782.
- Czarnecki Krzysztof, *Dotacje budżetowe. Konstrukcja prawna i procedury*, Toruń 2018.
- Czerwińska Elżbieta, *Dotowanie przedsiębiorstw państwowych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 1989, nr 40, s. 139–156.
- Dębowska-Romanowska Teresa, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia Ekonomiczno-Prawne” 1989, t. 43, s. 21–48.
- Gajl Natalia, *Subwencja*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. Brunon Hołyst, Eugeniusz Smoktunowicz, Warszawa 2005, s. 993–994.
- Gajl Natalia, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980.

- Gorgol Andrzej, *Fiskalne ograniczenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania podmiotów gospodarki komunalnej*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. Wojciech Jakimowicz, Mariusz Krawczyk, Iwona Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 263–282.
- Grata Paweł, *Źródła prawa budżetowego w Polsce w latach 1918–1939*, „*Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania*” 2014, t. 5, s. 17–36
- Kosikowski Cezary, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013.
- Kosikowski Cezary, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Białystok 2011.
- Kurowski Lech, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, [w:] Lech Kurowski, Marian Weralski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1973.
- Lachiewicz Wojciech, *Komentarz do art. 127 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. Piotr Walczak, Warszawa 2017, s. 381–384.
- Małecki Jerzy, *Dochody gmin*, [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. Wiesława Miemieć, Bogdan Cybulski, Warszawa 1997, s. 231–242.
- Mienicki Harald, *Zasady subwencjonowania*, [w:] *Wybrane źródła i literatura do obowiązującego prawa finansowego*, red. Lech Kurowski, Toruń 1949, s. 344–352.
- Nykiel Włodzimierz, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993.
- Ofiarski Zbigniew, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002.
- Ofiarski Zbigniew, *Subwencja jako forma prawna wydatków dokonywanych z budżetu państwa*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2011, R. 75, z. 3, s. 93–112.
- Ostrowska Anna, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Ostrowska Anna, *Komentarz do art. 127 u.f.p.*, [w:] *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, red. Eugeniusz Ruśkowski, Joanna Małgorzata Salachna, Gdańsk 2014, s. 583–597.
- Pragier Adam, *Zarys skarbowości komunalnej. Część II*, Warszawa 1926.
- Prawo finansowe*, red. Henryk Dzwonkowski, Joanna Gliniecka, Warszawa 2013.
- Radziszewski Henryk, *Nauka skarbowości. Wykład skarbowości państwowej i gminnej*, Warszawa 1919.
- Tegler Eugeniusz, *Dotacje budżetowe i inne wydatki redystrybucyjne*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 3: *Instytucje budżetowe*, red. Marian Weralski, Wrocław 1985, s. 625–650.
- Weinfeld Ignacy, *Skarbowość polska*, Warszawa 1931.
- Weralski Marian, *Socjalistyczne instytucje finansowe*, Warszawa 1973.
- Wierzbicki Janusz, *Komentarz do art. 124 u.f.p.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Agnieszka Mikos-Sitek, Legis 2023.

► STRESZCZENIE

Podział transferów na dotacje i subwencje w polskim prawie w ujęciu historycznoprawnym

W aktualnym stanie prawnym funkcjonuje definicja legalna dotacji, zaś w przypadku subwencji polski prawodawca posługuje się wyłącznie tym zwrotem. Z uwagi na brak jednolitego odróżnienia obu instytucji pojawiają się głosy krytyczne, podważające nawet sens istnienia obecnego podziału. W związku z tym, w ocenie autora, zasadne było prześledzenie ewolucji obu instytucji. W niniejszym artykule dokonano więc analizy podziału transferów na dotacje i subwencje w polskim prawie w ujęciu historycznoprawnym.

W pierwszej kolejności zostały zdefiniowane dotacja i subwencja na podstawie aktualnego stanu prawnego. W dalszej części przedstawiono zaś ewolucję obu instytucji w okresie dwudziestolecia międzywojennego (1918–1939) oraz tak zwanej Polski Ludowej (1944–1989). Z przeprowadzonych badań wynika, że w latach 1918–1939 oraz 1944–1989 zarówno dotacja, jak i subwencja nie posiadały zasadniczo definicji legalnej, funkcjonując równolegle obok siebie bez jednoznacznego rozgraniczenia obu instytucji, czasem nawet jako zastępujące się sposoby działania. Choć problem ten był w omawianym okresie zauważany, to jednak nigdy nie podjęto odpowiednich środków w celu jego rozwiązania. W szczególności nigdy nie dokonano w przepisach prawa jasnego rozgraniczenia pomiędzy dotacją a subwencją, w tym poprzez wprowadzenie ich definicji legalnych. Niemniej jednak zgłaszane wówczas propozycje mogą się okazać pomocne w celu wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych w omawianym zakresie w aktualnym stanie prawnym.

► SUMMARY

Division of Transfers Into Grants and Subsidies in the Polish Law in a Historical and Legal Approach

In the current legal situation, there is a legal definition of a grant, and in the case of subsidy, the Polish legislator exclusively uses this phrase. Due to the lack of a uniform distinction between both institutions, there are critical voices that even question the sense of the current division. Therefore, in the author's opinion, it was justified to trace the evolution of both institutions. Therefore, this article analyses the division of transfers into grants and subsidies in the Polish law from a historical and legal perspective.

Firstly, grants and subsidies were defined based on the current legal status. The next part presents the evolution of both institutions in the interwar period (1918–1939) and the

so-called People's Republic of Poland (1944–1989). The conducted research shows that in the years 1918–1939 and 1944–1989, both grants and subsidies had essentially no legal definition, functioning side by side without a clear distinction between the two institutions, sometimes even as synonyms. Although this problem was noticed during the period in question, appropriate measures were never taken to solve it. In particular, the law has never made a clear distinction between a grant and a subsidy, including by introducing their legal definitions. Nevertheless, the proposals submitted at that time may prove helpful in introducing appropriate legislative changes in the discussed scope in the current legal status.