

Received: 13.01.2021
Accepted: 18.02.2021
Published: 30.03.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 1: s. 45-59
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.2493
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Mateusz Zdziebło*
Nr ORCID: 0000-0002-0849-9710

CHARAKTER PRAWNY ROSZCZEŃ PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH SZKOŁY I PLACÓWKI NIEPUBLICZNE W ZAKRESIE DOTACJI OŚWIATOWYCH

LEGAL NATURE OF CLAIMS OF ENTITIES RUNNING SCHOOLS AND NON-PUBLIC INSTITUTIONS IN TERMS OF EDUCATIONAL SUBSIDIES

Streszczenie: Dotacje oświatowe pełnią ważną rolę w realizacji zadań związanych z procesem kształcenia i wypłacane są podmiotom prywatnym, które prowadzą niepubliczne szkoły i placówki. Doświadczenia ostatnich lat pokazują częste przypadki nieprawidłowości w obliczaniu kwot dotacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego, co prowadziło do wstępowania na drogę sądową przez podmioty prowadzące szkoły i placówki niepubliczne. W niniejszym opracowaniu poddano analizie podstawy prawne roszczeń podmiotów prywatnych dotyczących dotacji, związanych z nienależytym określeniem ich wysokości przez samorządy. Roszczenie dotyczące dotacji może być oparte na różnych podstawach prawnych i przybierać postać roszczenia o wykonanie zobowiązania, roszczenia o odszkodowanie na podstawie odpowiedzialności deliktowej i kontraktowej. Wybór określonej podstawy prawnej niesie ze sobą dalsze konsekwencje dla podmiotów prowadzących szkoły i placówki niepubliczne. Dochodzenie roszczenia dotyczącego dotacji jako roszczenia o wykonanie zobowiązania rodzi problem związany z ewentualnym rozliczeniem należności uzyskanych tytułem dotacji, a wypłaconych po upływie okresu rozliczeniowego. Z kolei dochodzenie roszczenia o odszkodowanie wiąże się z trudnościami w zakresie sposobu ustalenia szkody.

Słowa kluczowe: dotacja oświatowa, roszczenie o odszkodowanie, zobowiązanie, wydatki bieżące, szkoda

Summary: Educational subsidies play an important role in the implementation of tasks related to the education process and are paid to private entities that run non-public schools and institutions. The experience of recent years shows frequent cases of irregularities in the calculation of grant amounts by local government units, which led to legal action by entities running schools and non-public institutions. This study analyses the legal grounds for claims by private entities regarding subsidies re-

* mgr; Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: mateusz.zdziebło@o2.pl

lated to improper determination of their amount by local governments. A grant claim may be based on various legal bases and may take the form of a performance claim, a claim for damages based on tort and contractual liability. The choice of a specific legal basis carries further consequences for entities running schools and non-public institutions. Pursuing a claim regarding a subsidy as a claim for performance of an obligation raises a problem related to the possible settlement of receivables obtained as subsidies and paid after the settlement period. On the other hand, pursuing a claim for damages is associated with difficulties in the manner of determining the damage.

Keywords: educational subsidy, claim for compensation, obligation, current expenditure, damages

WSTĘP

Zmiany polityczne i gospodarcze zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. oznaczały radykalne ograniczenie barier prawnych hamujących lub uniemożliwiających powstawanie szkół niepaństwowych. Ustawa z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania¹, nakładająca na podmioty zainteresowane tworzeniem szkolnictwa prywatnego szereg szczegółowych wymagań, nie przewidywała jakichkolwiek form dotowania przez państwo, co skutkowało znikomą liczbą szkół prowadzonych przez organizacje i instytucje społeczne i wyznaniowe. Z kolei ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym² wskazywała, że jej przepisy stosuje się do wyższych szkół niepaństwowych, o ile ich statuty, w związku z odrębnym charakterem tych szkół, nie stanowią inaczej, nie precyzowała jednak zasad tworzenia i działania szkół niepaństwowych. Jediną uczelnią niepaństwową działającą w okresie PRL był Katolicki Uniwersytet Lubelski (założony w 1918 r.), finansowany przez wiernych Kościoła katolickiego³.

Daleko idące zmiany w zakresie edukacji nastąpiły na początku lat 90. XX wieku, a wynikały z przyjęcia przez władze odradzającej się Rzeczypospolitej Polskiej nowych systemowych regulacji, przede wszystkim ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴. Nie tylko dopuszczono istnienie niepaństwowych szkół i placówek, ale uznano je za równoprawny element polskiego systemu szkolnictwa, zliberalizowano warunki ich tworzenia, uzyskiwania przez nie uprawnień szkół publicznych, a przede wszystkim przewidziano dotowanie ich przez państwo.

Pozycję szkolnictwa niepublicznego, jako stałego elementu systemu edukacji, potwierdziły przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. W art. 70 ust. 3 Konstytucji przyznano prawo podmiotowe obywatelom i instytucjom do zakładania i prowadzenia

¹ Dz.U. z 1961 r. nr 32, poz. 16.

² Tak art. 1 pkt 33 w zw. z art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 1985 r. nr 42, poz. 201).

³ Jedną z pierwszych niepaństwowych szkół podstawowych założoną przez osoby fizyczne, w której kształcenie było płatne, powstała w 1989 r. po uchyleniu przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie decyzji Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20.07.1988 r. nr DO-0540/0550-155/88 AB, odmawiającej wydania zezwolenia na prowadzenie działalności ze względu na zamiar pobierania czesnego za naukę (powołano za uzasadnieniem wyroku NSA w Warszawie z 24.02.1989 r., I SA 1104/88, ONSA 1990, nr 1, poz. 5). NSA stwierdził, że obowiązek zapewnienia bezpłatnej nauki przez państwo nie oznacza zakazu otwierania szkół płatnych w ramach obowiązujących przepisów. Zdaniem NSA zakazu takiego nie zawierał ani art. 72 Konstytucji PRL, ani też art. 39 ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty.

⁴ Dz.U. z 1991 r. nr 95, poz. 425.

szkół oraz placówek oświatowych; nadto, poprzez stworzenie możliwości dotowania przez władze publiczne podmiotów prywatnych, prowadzących niepubliczne szkoły i placówki, urzeczywistniono ich dostęp do świadczenia usług użyteczności publicznej w obszarze oświaty i wychowania⁵.

Dotacje oświatowe, jako świadczenia wypłacane prywatnym podmiotom (organom prowadzącym szkoły i placówki niepubliczne o uprawnieniach publicznych), od początku funkcjonowania w Polsce oświaty niepublicznej stanowiły istotne źródło ich finansowania i umożliwiły im utrzymanie się na rynku usług edukacyjnych, a nawet konkurowanie z niektórymi placówkami publicznymi. Korzystne regulacje prawne spowodowały dynamiczny wzrost liczby zakładanych szkół i placówek niepublicznych wszystkich szczebli, od przedszkoli poczynając, a na wyższych uczelniach kończąc.

DOTACJE OŚWIATOWE NALEŻNE ZA OKRES PRZED DNIEM 1 STYCZNIA 2017 R. – WŁAŚCIWOŚĆ DROGI SĄDOWEJ

Zasady przyznawania dotacji niepublicznym jednostkom oświatowym oraz kryteria ustalania jej wysokości regulował art. 90 ustawy o systemie oświaty⁶, w odniesieniu do poszczególnych rodzajów podmiotów niepublicznych (m.in. dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół podstawowych, innych niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych⁷). Artykuł 90 ust. 4 ustawy wskazywał, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Przepis art. 90 ustawy opierał się na dwóch ogólnych zasadach: pierwszą była obligatoryjność dofinansowania niepublicznych szkół i placówek przez jednostki samorządu terytorialnego, drugą natomiast podział tego obowiązku pomiędzy szczeble samorządu gminnego i powiatowego⁸. Z pierwszej z powołanych zasad wynikał charakter dotacji. W doktrynie podnosi się, że dotacja oświatowa dla podmiotów niepublicznych była i jest jednostronnym świadczeniem opartym na przepisach prawa publicznego, spełnianym przez dysponenta publicznych środków finansowych na rzecz podmiotów posiadających przynajmniej względną niezależność organizacyjno-finansową⁹. Nadto ma ona charakter bezzwrotny i nieekwiwalentny, związany z finansowaniem zadań lub działalności leżącej w interesie publicznym. W literaturze podnosi się również, że stosunek prawny pomiędzy dotującym a dotowanym charakteryzuje się nierówną pozycją podmiotów i powierze-

⁵ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

⁶ Art. 90 ustawy o systemie oświaty uchylono w dniu 1.01.2018 r. na podstawie art 89 pkt 16 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203). Obok art. 90 ustawy dotacje przewidywał również art. 80 ustawy w odniesieniu do przedszkoli, szkół i placówek publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż ministrowie i jednostki samorządu terytorialnego.

⁷ Zob. art. 90 ust. 1a-1c i 2-3b ustawy o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r., poz. 1943).

⁸ A. Piszko, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 90.

⁹ M. Pilich, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2015, art. 90.

niem dotującym kompetencji do władczego kształtowania treści tego stosunku. Niemniej jednostka samorządu terytorialnego danego szczebla (gmina, powiat) nie może odmówić szkole lub placówce niepublicznej udzielenia dotacji, jeżeli tylko zostały spełnione warunki szczegółowo określone w przepisach powołanej ustawy¹⁰.

Należy podnieść, że poszczególne przepisy art. 90 ustawy nie precyzowały jasno wysokości dotacji należnych niepublicznym szkołom i placówkom. Uzależniały natomiast wysokość dotacji od określonego procenta wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego na jednego ucznia w odpowiedniej szkole lub placówce publicznej¹¹, w pozostałym zakresie, jak zaznaczono powyżej, art. 90 ust. 4 ustawy wprowadził delegację dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji. W konsekwencji powstał problem prawidłowego wyliczenia takiej dotacji. Nierzadko bowiem jednostki samorządu obliczały wysokość dotacji dowolnie, uwzględniając lub nie określone wydatki bieżące. Rodziło to szereg konfliktów pomiędzy podmiotami prowadzącymi szkoły i placówki niepubliczne a samorządem, co w konsekwencji rodziło pytanie o właściwe postępowanie mające na celu uzyskanie dotacji prawidłowej wysokości, tym bardziej że poprzez niejednokrotne zaniżanie stawek dotacji podmioty prywatne były zmuszone do pozyskiwania alternatywnych środków dofinansowania prowadzonych szkół i placówek, a niekiedy wręcz do zamykania ich działalności.

Należy też podnieść, że przepis art. 90 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu do dnia 31 grudnia 2016 r. pozostawiał również szerokie pole do interpretacji, czy właściwym postępowaniem, w ramach którego podmiot prowadzący niepubliczną szkołę lub placówkę mógł uzyskać dotację w prawidłowej wysokości, jest postępowanie przed sądem powszechnym, czy też przed sądem administracyjnym. Główną przyczynę kontrowersji w wyżej wskazanym zakresie stanowił fakt, że przepisy ustawy o systemie oświaty nie określały jednoznacznie formy prawnej udzielenia dotacji oświatowej przypadającej na ucznia (umowa, decyzja, czy też akt organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego), jej wysokości i sposobu przekazywania¹².

Remedium na zaistniałą sytuację było wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2017 r. ustępu 11 do art. 90 ustawy o systemie oświaty, który przewidywał, że przyznanie dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³. Ustawodawca

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Dla przykładu: zgodnie z art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty dotacje dla niepublicznych przedszkoli (...) przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia; z kolei zgodnie z art. 90 ust 3 ustawy dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują (...) w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Zob. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r., poz. 1943).

¹² Zob. A. Ostrowska, *Spór o właściwość sądową w sprawach ustalania wysokości dotacji oświatowych*, FK 2015, nr 3, s. 5-16.

¹³ Powyższy przepis został wprowadzony na podstawie art. 1 pkt 78 lit. x ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010) zmieniającej ustawę o systemie oświaty, a utracił moc z dniem 1 stycznia 2018 r. Wówczas normy prawne wyrażone w treści art. 90 ustawy o systemie oświaty zostały przeniesione do ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203, obecnie: Dz.U. z 2020 r., poz. 2029), tj. do jej art. 15 i nast. Norma prawna, która uprzednio była zawarta w art. 90 ust. 11 ustawy, a wskazująca, że czynności związane z ustaleniem i przyznawaniem dotacji są czynnościami z zakresu administracji publicznej, wynika obecnie z art. 47 ustawy o finansowaniu zadań publicznych.

nie wskazał zatem konkretnej formy czynności przyznania dotacji, przesądził jednak, że obliczenie stawki dotacji oraz jej przekazanie stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, a tym samym podlega kontroli sądów administracyjnych. Powstało jednakże pytanie, jak traktować żądania zainicjowane przed tą datą lub żądania wniesione do sądu powszechnego po tej dacie, a dotyczące dotacji powstałych przed 1 stycznia 2017 r., tym bardziej że jednostki samorządu terytorialnego nierzadko powoływały się na art. 90 ust. 11 ustawy¹⁴, podnosząc zarzut niewłaściwości drogi sądowej po wejściu tych przepisów w życie¹⁵.

Wydaje się, że podstawowym kryterium dla rozstrzygnięcia sporu o właściwość drogi sądowej w tego typu przypadkach winna być fundamentalna zasada prawa cywilnego, tj. zasada niedziałania prawa wstecz, wynikająca z art. 3 k.c.¹⁶. Zgodnie z powołanym przepisem ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że wynika to z jej brzmienia lub celu. W konsekwencji do zdarzeń prawnych powinno stosować się te przepisy prawa, które obowiązywały w chwili ich wystąpienia, natomiast nowelizacje przepisów, które miały miejsce już po zaistnieniu określonych zdarzeń, nie powinny oddziaływać na ich ocenę prawną. Nadto wyjątki od zasady *lex retro non agit* są dopuszczalne wyłącznie w tych przypadkach, gdy nowelizacja wprost tak przewiduje lub gdy powyższe jednoznacznie wynika z jej celu. Jednocześnie nowe prawo nie może prowadzić do formułowania odmiennych ocen prawnych tych zdarzeń niż wynikające z treści przepisów prawa obowiązujących w czasie ich zajścia¹⁷. Jest to niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania podmiotów prawa do państwa, a zatem nie jest dopuszczalne, aby ustalone już prawa i obowiązki tych podmiotów ulegały zmianom, zwłaszcza zmianom niekorzystnym.

Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie również w orzecznictwie, które co prawda w większości nie powoływało się wprost na powyższą zasadę, ale wynika ona z treści uzasadnień orzeczeń. I tak, w wyroku z 14 listopada 2018 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że z uwagi na brak wyraźnej normy intertemporalnej wykluczającej drogę sądową w sprawach dotyczących dotacji za lata wcześniejsze – jeszcze nie wszczętych lub wszczętych, lecz prawomocnie niezakończonych, należy przyjąć, że dla dotacji za okres do roku 2016 nie nastąpiła zmiana stanu prawnego skutkująca wyłączeniem dopuszczalności drogi sądowej z dniem 1 stycznia 2017 r.¹⁸. Z kolei Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 3 lipca 2019 r. wskazał wyraźnie: „Współcześnie cezurę w rozpoznawaniu spraw o dotację na drodze sądowej, albo administracyjnej wyznacza zatem okres, za jaki żądana jest dotacja: do 2016 r. włącznie – albo począwszy od 2017 r. W odniesieniu do pierwszego z tych okresów aktualne pozostaje wypracowane w orzecznictwie stanowisko, że dotacje dochodzone są na drodze sądowej, w sprawach cywilnych. Z kolei sprawy o dotacje za 2017 r. (...) podlegają rozpoznaniu na drodze administracyjnej”¹⁹.

¹⁴ Dz.U. z 2016 r., poz. 1943, z późn. zm.

¹⁵ Przykładowo: wyrok SO w Olsztynie z 31.01.2019 r., I C 47/18, LEX nr 2667666; postanowienie SO w Suwałkach z 19.11.2018 r.; I C 901/18, LEX nr 2587818, wyrok SO w Olsztynie z 2.03.2020 r.; I C 642/19, LEX nr 2974627; postanowienie SA w Warszawie z 10.10.2018 r., I ACz 796/18, LEX nr 2563120.

¹⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 1740.

¹⁷ Wyrok SA w Białymstoku z 2.09.2019 r., I ACa 276/19, LEX nr 2726789.

¹⁸ Wyrok SA w Warszawie z 14.11.2018 r., I ACa 1160/17, LEX nr 2595460.

¹⁹ Postanowienie SN z 3.07.2019 r., II CSK 425/18, LEX nr 2690996.

Należy przy tym zaznaczyć, że droga sądów powszechnych dla dotacji należnych za okres przed 1 stycznia 2017 r. została utrzymana w orzecznictwie nawet po uchyleniu art. 90 ustawy o systemie oświaty z dniem 1 stycznia 2018 r.²⁰ Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji za rok 2017 lub lata wcześniejsze, stosuje się przepisy dotychczasowe. Na gruncie tego przepisu Sąd Najwyższy w uchwale z 8 listopada 2019 r.²¹ wskazał, że art. 91 ust. 2 ustawy nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym podmiotom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W związku z tym że orzecznictwo dopuściło możliwość dochodzenia roszczeń o dotację oświatową przed sądami powszechnymi, obecnie w skali całego kraju prowadzone są sprawy sądowe z powództwa osób prowadzących szkoły i placówki niepubliczne przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego. Powyższe rodzi pytanie o podstawy prawne żądań dotyczących dotacji za okres przed 1 stycznia 2017 r. Z tego też względu w dalszej części opracowania zostaną przedstawione koncepcje w zakresie prawnych podstaw roszczeń dotyczących dochodzenia dotacji oświatowej za okres sprzed 1 stycznia 2017 r.

ROSZCZENIE O WYKONANIE ZOBOWIĄZANIA I SPEŁNIENIE ŚWIADCZENIA

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażano pogląd, że poprzez czynność przyznania dotacji powstaje *ex lege* pomiędzy beneficjentem dotacji a podmiotem jej udzielającym stosunek prawny o cechach zbliżonych do zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. W treści tego stosunku zawiera się obowiązek organu dotującego do wypłaty dotacji w określonej przez ustawę wysokości. Sąd Najwyższy podniósł, że art. 90 powołanej ustawy określa w sposób jasny i bezwarunkowy, kto jest dłużnikiem, a kto wierzycielem, w jakiej wysokości świadczenie się należy oraz od spełnienia jakich przesłanek wypłacenie dotacji jest uzależnione²². Podkreślił nadto, że otrzymanie świadczenia w postaci dotacji nie zostało uzależnione od wydania jakiegokolwiek aktu administracyjnego, a jedynie od złożenia właściwemu organowi oświadczenia wiedzy, obejmującego informację o planowanej liczbie uczniów w roku, za który dotacja jest należna²³. W konsekwencji Sąd dopuścił możliwość dochodzenia dotacji za lata poprzednie, przyjmując w istocie, że roszczenie dotyczące dotacji ma charakter roszczenia o wykonanie zobowiązania poprzez spełnienie świadczenia (art. 353 § 1 k.c.), przysługującego wierzycielowi obok roszczenia o naprawienie w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 k.c.)²⁴.

W odniesieniu do powyższej koncepcji w orzecznictwie wyrażono pogląd odmienny, wskazując, że w przypadku traktowania żądania dotyczącego dotacji jako roszczenia

²⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 2203.

²¹ Uchwała SN z 8.11.2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56.

²² Postanowienie SN z 23.10.2007 r., III CZP 88/07, LEX nr 345569.

²³ Wyrok SN z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299.

²⁴ Wyrok SA w Warszawie z 9.04.2019 r., VI ACa 129/19, LEX nr 2707273.

o spełnienie świadczenia można podnieść kontrargument w postaci nadużycia prawa procesowego z powodu niemożności skontrolowania sposobu wydatkowania dotacji ze względu na upływ czasu. Podniesiono bowiem, że dotacje przyznawane są na dany rok szkolny i po jego zakończeniu nie ma już możliwości rozliczenia ich zgodnie z zasadami zawartymi w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Powyższe stanowisko zaprezentował przede wszystkim Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 czerwca 2018 r.²⁵, który wskazał, że stosunek prawny, jaki kreuje roszczenie o wypłatę dotacji, nie jest klasycznym stosunkiem zobowiązaniowym z uwagi na nierówność stron. Wynika ona z uprawnień organu dotującego do kontrolowania beneficjenta dotacji w zakresie prawidłowego wykorzystania świadczenia. Sąd powołał się również na zmianę przepisów ustawy o systemie oświaty, wskazując, że od 1 stycznia 2017 r. przyznanie dotacji stanowi czynność administracyjną. Sąd podniósł, że przepis art. 90 jasno wskazywał na charakter relacji stron, natomiast zasady przyznawania dotacji, ich wykorzystanie oraz kontrola organu dotującego nad beneficjentem nie zmieniły się, w konsekwencji czego, w przypadku stosunku prawnego dotyczącego dotacji, nie można mówić o klasycznym stosunku zobowiązaniowym. Zgodnie zatem z argumentacją powołaną w ww. wyroku, osobie prowadzącej niepubliczną placówkę przysługiwałoby wyłącznie prawo do dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych²⁶. Tym samym, w opozycji do opisanego wcześniej stanowiska Sądu Najwyższego²⁷, Sąd Apelacyjny uznał, że przepis art. 90 ustawy o systemie oświaty nie stanowi samoistnego źródła zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego wobec beneficjenta dotacji, zaś roszczenie o zapłatę w tego typu przypadkach wygasa w momencie zakończenia danego roku szkolnego. Sąd stwierdził, iż spełnienie świadczenia po upływie roku szkolnego, w którym świadczenie się należało, powoduje uzyskanie przez placówkę należności, które „nie mogą być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, minął już bowiem czas, którego one dotyczyły, bieżące wydatki tego okresu zostały poniesione, a bezpośredni beneficjenci - ówczesni podopieczni placówek często już dawno je opuścili”²⁸.

Wydaje się, że nie można zgodzić się z powyższym stanowiskiem, zgodnie z którym art. 90 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 353 § 1 k.c. nie stanowi samodzielnej podstawy umożliwiającej pełną rekonstrukcję zdarzenia prawnego rodzącego skutek prawny w postaci powstania zobowiązania. Należy podnieść, że co do zasady przepisy ustawy, jako normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, nie są samodzielnym źródłem powstania zobowiązania. Normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym nie wskazują precyzyjnie ani konkretnych stron, ani świadczenia. Tymczasem zobowiązanie jako stosunek prawny obustronnie podmiotowo zindywidualizowany może powstać tylko pomiędzy ściśle określonymi stronami będącymi wierzycielem i dłużnikiem. Przedmiot zobowiązania – świadczenie również musi być precyzyjnie określony, aby mogło ono powstać. Wyjątkowo przepisy mogą być źródłem zobowiązania, gdy wyraźnie to przewidują, co ma miejsce przykładowo w przypadku przepisów ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego

²⁵ Wyrok SA we Wrocławiu z 6.06.2018 r., I ACa 288/18, LEX nr 2675023.

²⁶ Wyrok SA we Wrocławiu z 6.06.2018 r., I ACa 288/18, LEX nr 2675023.

²⁷ Zob. wyrok SN z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299; postanowienie SN z 23.10.2007 r., III CZP 88/07, LEX nr 345569; wyrok SN z 4.09.2008 r., IV CSK 204/08, LEX nr 465959; wyrok SN z 26.03.2015 r., V CSK 376/14, LEX nr 1683419.

²⁸ Wyrok SA we Wrocławiu z 6.06.2018 r., I ACa 288/18, LEX nr 2675023.

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej²⁹, która w art. 1 ust. 3 precyzuje, że uprawnienia przewidziane ustawą przysługiwały również ostatniemu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie – Ryszardowi Kaczorowskiemu.

Przepisy prawa mogą jednak stanowić podstawę prawną do wskazania zdarzenia prawnego, które rodzić będzie skutki w postaci powstania zobowiązania. Należy wskazać, że art. 90 ustawy o systemie oświaty sam w sobie wskazuje w sposób ogólny, że bliżej nieokreślonemu podmiotowi prowadzącemu szkołę lub placówkę niepubliczną przysługuje dotacja, jeżeli spełni on warunki przewidziane ustawą (tj. złoży wniosek o planowanej liczbie uczniów przed upływem określonego terminu). Nie wynika z niego żadne zobowiązanie, dopóki nie spełnią się wskazane w nim przesłanki. Spełnienie tych przesłanek stanowi jednak zdarzenie prawne rodzące zobowiązanie, z którego wynika roszczenie o jego wykonanie. Roszczenie to może być dochodzone na drodze cywilnej. Zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty zobowiązanie powstanie w przypadku, gdy konkretny podmiot prowadzący daną niepubliczną szkołę lub placówkę spełni wymogi ustawowe, będące podstawą żądania wypłaty dotacji. W takim przypadku mamy do czynienia ze zobowiązaniem po stronie podmiotu dotującego do wypłaty należnej dotacji osobie prowadzącej szkołę, która spełniła wszystkie przesłanki jej uzyskania. Z chwilą bowiem spełnienia przez podmiot prowadzący szkołę ustawowych warunków przewidzianych w art. 90 ustawy o systemie oświaty powstawało zobowiązanie.

W doktrynie prawa cywilnego podkreśla się, że źródłem zobowiązania bywają różnorakie zdarzenia prawne. Najbardziej typowym źródłem zobowiązania są umowy, ale obok nich wyróżnia się jednostronne czynności prawne (np. przyrzeczenie publiczne), orzeczenia sądowe i akty administracyjne o charakterze konstytutywnym, ale również zdarzenia prawne w postaci wyrządzenia szkody czynem niedozwolonym (delikt) czy nieuzasadnionego przesunięcia majątkowego (bezpodstawne wzbogacenie), które to zdarzenia – w sytuacjach przewidzianych ustawowo – są uznawane za źródło zobowiązania odszkodowawczego lub zobowiązania do zwrotu wzbogacenia³⁰. Jednocześnie brak jest podstaw do twierdzenia, że na gruncie prawa cywilnego istnieje zamknięty katalog źródeł zdarzeń prawnych, które mogą rodzić skutki w postaci powstania zobowiązania. Wprost przeciwnie – w doktrynie podnosi się, że zakres zdarzeń prawnych (rozumianych jako fakty, z którymi hipotezy norm prawnych wiążą określone w dyspozycjach norm konsekwencje cywilnoprawne), nie jest stały, ulega nieustannym transformacjom, stosownie do zmian systemu prawnego³¹.

W tym miejscu należy również wskazać, że w przypadku dochodzenia ww. kwot jako roszczeń o wypłatę dotacji pojawia się kwestia ewentualnego ich rozliczenia, w sytuacji, w której minął już rok budżetowy, w odniesieniu do którego dotacja przysługiwała. W tym miejscu podnieść należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że brak jest przepisu prawa regulującego kwestię rozliczenia otrzymanych kwot według reguł jak dla dotacji³². Obowiązek rozliczenia tychże kwot wyrównawczych przez

²⁹ Dz.U. z 2018 r., poz. 1972.

³⁰ K. Osajda, E. Łętowska, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 5: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. K. Osajda, Warszawa 2020, s. 21.

³¹ Z. Banaszczuk, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 983.

³² Tak wyrok NSA z dnia 30.07.2019 r., sygn. akt I GSK 1238/18, podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16.04.2014 r., I SA/Bk 110/14, LEX nr 1512005 oraz z dnia 11.12.2015

ich beneficjenta, nie ma oparcia w przepisach prawa, a nierzadko byłoby niemożliwe do spełnienia, co miałyby miejsce zwłaszcza wtedy, gdy placówka już nie istniała. W takim przypadku przyjmuje się niekiedy, że jedynie wypłata środków publicznych jest dokonywana na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty i przepisów o finansach publicznych, natomiast wypłata środków należności z tytułu dotacji po upływie roku budżetowego, na podstawie orzeczenia sądu cywilnego, nie jest tzw. dotacją w klasycznym jej ujęciu, stanowi natomiast wypłatę należności z tytułu niewypłaconej w terminie dotacji, która zbliża się swoim charakterem *de facto* do refundacji³³. Wedle powyższego poglądu cechą dotacji jest jej ustawowe ograniczenie czasowe, do okresu roku budżetowego, za czym przemawiają także ustawowe sformułowania w postaci „dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego”³⁴, które również podkreślają funkcjonującą w systemie finansów publicznych zasadę tzw. „roczności” budżetu. Wydaje się, że pogląd ten jest zasadny, albowiem byłoby niesłuszne nakładanie na podmiot, który prowadził niepubliczną szkołę lub placówkę i pokrywał jej koszty własnymi środkami, dodatkowego obowiązku rozliczenia należności z tytułu dotacji uzyskanych po zakończeniu danego roku budżetowego.

ROSZCZENIE O ODSZKODOWANIE. ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONTRAKTOWA ZA ZANIŻENIE DOTACJI OŚWIATOWEJ

Dokonując analizy roszczenia dotyczącego dotacji w oparciu o przepisy odpowiedzialności odszkodowawczej *ex contractu*, należy poczynić uwagę natury ogólnej, sprowadzającej się do konstatacji, że reżim odpowiedzialności kontraktowej ma miejsce w tych przypadkach, w których zobowiązanie pomiędzy stronami już istnieje, a doszło do jego niewykonania lub nienależytego wykonania.

Zagwarantowane w ustawie o systemie oświaty publicznej uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu określonych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje określone zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w deklarowanej wysokości; podmiot taki może zatem w sposób uprawniony spodziewać się, że jego oczekiwania zostaną zrealizowane³⁵. Nawiązując zatem do wywodów wskazanych powyżej, w przypadku przyjęcia, że pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem prowadzącym odpowiednią niepubliczną szkołę lub placówkę ma miejsce (w przypadku spełnienia przez nią warunków ustawowych niezbędnych w celu uzyskania dotacji) stosunek prawny o cechach zobowiązania, uzasadnione jest twierdzenie, że w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez organ dotujący, podmiotowi prowadzącemu niepubliczną szkołę lub placówkę przysługuje roszczenie o odszkodowanie w ramach odpowiedzialności kontraktowej. W konsekwencji, w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania poszkodowanemu

r., sygn. akt I SA/Bk 588/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6.11.2019 r., I SA/Bd 510/19, LEX nr 2750664; odmiennie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 20.07.2016 r., sygn. akt III SA/Wr 1078/15 i sygn. akt III SA/Wr 1084/15 oraz w wyroku NSA z dnia 28.02.2019 r., sygn. akt I GSK 1174/18.

³³ Tak wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6.11.2019 r., I SA/Bd 510/19, LEX nr 2750664.

³⁴ Zob. art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869).

³⁵ Podobnie w uchwale z 8.11.2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56.

przysługują dwa roszczenia: omówione powyżej roszczenie o spełnienie świadczenia zgodnie z treścią zobowiązania lub roszczenie o odszkodowanie³⁶. Jednocześnie dochodzenie roszczenia w zakresie dotacji jako roszczenia o odszkodowanie na podstawie art. 471 k.c. powoduje, że nie powstaje w ogóle problem związany z rozliczeniem uzyskanych przez poszkodowanego kwot, w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty czy też ustawy o finansach publicznych. Powstaje natomiast problem związany z kwestią ustalenia szkody, co będzie przedmiotem rozważań w dalszej części opracowania.

ROSZCZENIE O ODSZKODOWANIE W RAMACH ODPOWIEDZIALNOŚCI DELIKTOWEJ

Mając na uwadze, że nierzadko sądy powszechne rozpoznające spory o dotacje powołują się na okoliczność, że stosunek prawny pomiędzy beneficjentem a jednostką samorządu terytorialnego nie miał charakteru zobowiązaniowego, powstaje pytanie, czy roszczenie o zapłatę dotacji znajduje oparcie w przepisach o odpowiedzialności deliktowej. Przyjmując bowiem, że omawiany w niniejszym opracowaniu stosunek prawny pozbawiony jest równorzędności stron, a jednostka samorządu terytorialnego posiada uprawnienia nadane ustawą do kontrolowania beneficjenta dotacji w zakresie prawidłowego wykorzystania świadczenia, a w konsekwencji stosowania przymusu (w przypadku braku zwrotu dotacji niewykorzystanej lub pobranej w nadmiernej wysokości), uzasadnione staje się twierdzenie, że czynności z zakresu udzielania dotacji i jej rozliczania stanowią przejaw wykonywania władzy publicznej.

Zgodnie z art. 417 § 1 k.c., za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jednocześnie, wobec faktu, że przyznanie dotacji nie następowało na podstawie decyzji administracyjnej, dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nie jest konieczne uzyskiwanie prejudykatu w postaci stwierdzenia niezgodności z prawem działania władzy publicznej³⁷. W przypadku zatem dochodzenia roszczenia dotyczącego dotacji w oparciu o przepis art. 417 k.c., konieczne jest wykazanie przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej, tj.: niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, szkody, oraz związku przyczynowego pomiędzy szkodą a ww. zachowaniem jednostki samorządu terytorialnego. Odnośnie do pierwszej z przesłanek odpowiedzialności jednostek samorządu należy wskazać, że ustawa o systemie oświaty (przed nowelizacją na podstawie przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych) nakładała na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek obliczenia i wypłaty dotacji szkołom i placówkom niepublicznym zgodnie z wytycznymi ustawowymi co do sposobu obliczenia kwoty dotacji, które to wytyczne nakazywały wyliczenie dotacji w oparciu o procent wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego na ucznia danej szkoły lub placówki publicznej. Szczegółowe zasady wyliczenia dotacji znajdowały oparcie w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸, która w art. 124 ust. 3 definiuje szczegó-

³⁶ Wyrok SA w Warszawie z 9.04.2019 r., VI ACa 129/19, LEX nr 2707273.

³⁷ L. Gniady, *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, ST 2018, nr 3, s. 44.

³⁸ Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240.

łowo wydatki bieżące jednostki samorządu terytorialnego, w art. 236 określa szczegółowość planu wydatków budżetu jednostki, zaś w art. 212 określa elementy uchwały budżetowej³⁹. W ustawie o systemie oświaty nie przewidziano przy tym możliwości innego ustalenia kwoty dotacji dla szkoły niepublicznej niż w uchwale budżetowej, a zatem przyjęcie innej metody ustalenia kwoty dotacji niż w ustawie budżetowej, jest niedopuszczalne. W konsekwencji, strona dochodząca roszczenia o dotację w oparciu o przepisy deliktowe, powinna wykazać naruszenie przez organ władzy publicznej wskazanych powyżej przepisów prawa.

Stanowisko dopuszczające możliwość dochodzenia roszczeń dotyczących dotacji znalazło swoje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, m.in. w wyroku z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18⁴⁰, w postanowieniu z 8 maja 2019 r. V CSK 130/18⁴¹, czy też w postanowieniu z dnia 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18⁴², przy czym należy podkreślić, że ww. judykatach Sąd odwoływał się do pojęcia deliktu, bez wyraźnego wskazania na treść art. 417 k.c.

Z kolei odmienne stanowisko zostało wyrażone w wyroku z dnia 9 lipca 2020 r.⁴³, w którym Sąd Najwyższy wskazał, że odpowiedzialność deliktowa co do zasady wchodzi w rachubę w przypadku ziszczenia się przesłanki bezprawności rozumianej jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym, tymczasem obowiązek określony w art. 90 ust. 1, 2b i 3c ustawy o systemie oświaty powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą, która złożyła wniosek o wypłatę dotacji. W konsekwencji, w ocenie Sądu właściwsze wydaje się odwołanie do art. 471 k.c. i dochodzenie odszkodowania w oparciu o odpowiedzialność kontraktową, choć Sąd nie wykluczył stosowania *per analogiam* zasad odpowiedzialności deliktowej ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania. Odnosząc się do powyższego, wydaje się, że Sąd Najwyższy przyjął tezę o bezprawności względnej na gruncie omawianego przepisu, co stanowiło podstawę do przyjęcia, że możliwe byłoby stosowanie zasad odpowiedzialności deliktowej jedynie *per analogiam*. Koncepcja bezprawności względnej budzi tymczasem wątpliwości, zaś w judykaturze można znaleźć orzeczenia, które jednoznacznie ją akceptują⁴⁴ jak i odrzucają⁴⁵. Wydaje się jednak, że należy podzielić pogląd, że brak jest podstaw prawnych do przyjmowania koncepcji bezprawności względnej i wątpliwe wydaje się wyróżnianie obok zachowań zgodnych z prawem i bezprawnych trzeciej kategorii w postaci zgodnych z prawem wobec jednego podmiotu, a bezprawnych wobec innego⁴⁶.

³⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm. Zgodnie z art. 124 ust. 3 u.f.p wydatki bieżące jednostki samorządu terytorialnego obejmują: wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań oraz koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Zob. M. Cilak, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019, art. 124.

⁴⁰ Wyrok SN z 27.03.2019 r., V CSK 101/18, LEX nr 2652272.

⁴¹ Postanowienie SN z 8.05.2019 r., V CSK 130/18, LEX nr 2692123.

⁴² Postanowienie SN z 5.07.2019 r., IV CSK 629/18, LEX nr 2692106.

⁴³ Wyrok SN z 9.07.2020 r., V CSK 502/18, LEX nr 3063082.

⁴⁴ Zob. wyrok SN z 24.09.2008 r., II CSK 177/08, OSNC 2009, Nr 10, poz. 142; wyrok SN z 13.02.2009 r., II CNP 67/08; postanowienie SN z 19.05.2016 r., III CZP 20/16, OSNC-ZD 2018, nr B, poz. 18.

⁴⁵ Zob. wyrok SN z 22.06.2012 r., V CSK 282/11, OSP 2013, nr 5, poz. 48; wyrok SN z 9.08.2016 r., II CSK 719/15, OSNC 2017, nr 5, poz. 60; podobnie wyrok SN z 11.12.2008 r., IV CSK 349/08; wyrok SN z 22.06.2012 r., V CSK 338/11.

⁴⁶ Tak też wyrok SN z dnia 23.05.2019 r., II CSK 360/18, LEX nr 2673068.

PROBLEMATYKA DOTYCZĄCA POJĘCIA SZKODY W RAMACH ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ

Problematycznym zagadnieniem w przypadku dochodzenia roszczeń przeciwko jednostkom samorządu na podstawie przepisów o odpowiedzialności kontraktowej lub deliktowej jest kwestia ustalenia wysokości szkody oraz jej udowodnienia w toku postępowania sądowego. Powstaje bowiem pytanie, czy szkodę stanowi kwota nieuzyskanej dotacji, czy też szkodą jest uszczerbek majątkowy związany z poniesieniem wydatków, jakie prowadzący niepubliczną szkołę lub przedszkole musi poczynić z własnych środków, w związku z uzyskaniem dotacji w niższej wysokości.

W doktrynie podnosi się, że jeżeli jednostka samorządu terytorialnego dokonała tej czynności w sposób sprzeczny z regulacjami zawartymi w ustawie, a konsekwencją takiego działania jest pozbawienie dotowanej jednostki należnej jej kwoty dotacji, to jednostka ta ponosi szkodę⁴⁷. Dotacja, o której mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty, jest przeznaczona bowiem na dofinansowanie bieżącej działalności dotowanej placówki. Pozbawienie tej placówki części należnej dotacji oznacza, że w określonym zakresie koszty jej bieżącej działalności musiał ponieść jej organ prowadzący bądź to ze środków własnych, bądź ze źródeł zewnętrznych (czesne). Zaniżenie dotacji powoduje zatem uszczerbek majątkowy po stronie podmiotu dotowanego, ponieważ niemożność wykorzystania dotacji w prawidłowej, należnej podmiotowi kwocie, odbija się bezpośrednio na jego sytuacji majątkowej, czy to poprzez zmniejszenie aktywów, czy zwiększenie pasywów⁴⁸.

Z kolei w orzecznictwie sądów powszechnych pojawiają się poglądy odmienne. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z 24 czerwca 2019 r., sygn. I ACa 363/19⁴⁹ stwierdził, że powód musi wykazać, które konkretnie zadania pokrywane dotacjami zostały sfinansowane ze środków pochodzących z majątku osoby prowadzącej placówkę niepubliczną oraz w jakiej wysokości. Nadto, w ocenie Sądu, powód powinien wskazać związek przyczynowy pomiędzy nienależytym wykonaniem zobowiązania a powstałym uszczerbkiem majątkowym; innymi słowy, konieczne jest udowodnienie przez beneficjenta dotacji, że gdyby otrzymał dotację w prawidłowej kwocie, to szkoda by nie powstała. Zdaniem Sądu samo naruszenie przez dłużnika obowiązków wynikających ze zobowiązania nie świadczy automatycznie o poniesieniu przez wierzyciela szkody, z kolei ciężar dowodu dla wykazania szkody, zarówno straty, jak i utraconych korzyści oraz związku przyczynowego pomiędzy nimi spoczywa na stronie powodowej. Jeżeli zatem beneficjent dotacji z własnego majątku poniósłby wydatki, które winny być pokryte dotacją, wówczas obowiązany jest do precyzyjnego określenia straty, którą poniósł⁵⁰.

Odnosząc się do powyższego stanowiska, należy poczynić kilka uwag natury ogólnej. Po pierwsze, jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot dotujący zobowiązana jest do

⁴⁷ Tak też L. Gniady, *Roszczenia o wypłatę...*, s. 39-47.

⁴⁸ R. Gałęski, *Niepubliczna placówka ma prawo do roszczeń za zaniżenie dotacji oświatowej*, <https://www.prawo.pl/oswiata/dotacje-dla-niepublicznych-placowek-a-odszkodowanie,504657.html> [dostęp: 7.12.2020].

⁴⁹ Powołano za: A. Radwan, T. Żółciak, B. Ławnicka, *Niepubliczne przedszkola walczą w sądach o zaniżone dotacje sprzed lat*, <https://www.prawo.pl/oswiata/dotacje-dla-niepublicznych-placowek-a-odszkodowanie,504657.html> [dostęp: 14.12.2020]. Tak też - jak należy sądzić - uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19. Podobnie wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 4 sierpnia 2016 r., sygn. akt I ACa 229/16.

⁵⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2019 r., I ACa 363/19.

ustalenia stawki dotacji w prawidłowej wysokości bez zbędnej zwłoki, tylko bowiem w ten sposób może uniknąć wypłacenia z budżetu gminy w ciągu roku kalendarzowego kwot obliczonych w oparciu o nieaktualną stawkę (zaniżoną bądź zawyżoną w stosunku do stawki prawidłowej). Poza tym to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sporządza projekt uchwały budżetowej⁵¹, a zatem to na nim ciąży obowiązek ustalenia stawki dotacji w prawidłowej kwocie i zawiadomienia o tym podmiotu uprawnionego do otrzymania dotacji. Wymaga przy tym podkreślenia, że ustalona przez jednostkę samorządu stawka dotacji nie podlega negocjacom ze strony beneficjenta dotacji. Po drugie, przy ustaleniu stawki dotacji oświatowej organy samorządowe winny realizować zasadę ochrony zaufania obywatela wyrażoną w art. 8 k.p.a., zgodnie z którym obowiązane są one prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, co odnosi się m.in. do stosowania prawa. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2018 r.⁵², z art. 2 Konstytucji wynika zasada ochrony zaufania obywatela do różnorodnych aktów „firmowanych” przez administrację publiczną. Nie sposób zatem wymagać od podmiotu uprawnionego do otrzymania dotacji, aby z góry zakładał nieprawidłowości w działaniu jednostki samorządu terytorialnego i szczegółowo dokumentował wysokość poniesionych przez siebie kosztów związanych z prowadzeniem placówki, a które to koszty mogłyby być pokrywane z bliżej nieokreślonych, nieznanych mu jeszcze kwot dotacji.

W podobnym duchu orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 lipca 2020 r., w którym zaznaczył, że wymóg konkretnego sprecyzowania szkody poprzez określenie poniesionych strat lub niez uzyskanych korzyści nie uwzględnia tego, że szkodą może być już samo niedotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należytym wysokości, tak jak oceniane jest to w relacjach prywatnoprawnych. Jak bowiem podniósł Sąd Najwyższy, ww. stanowisko nie uwzględnia sytuacji, w której „osoba prowadząca przedszkole nie poniosła wyższych wydatków tylko dlatego, iż nie dysponowała odpowiednimi środkami i nie mogła w tym celu zaciągnąć pożyczki (kredytu) albo nie zdecydowała się na związane z tym ryzyko, tym wyższe, im bardziej wysokość dotacji jest między stronami sporna”. Ponadto Sąd zwrócił uwagę na to, że podmiot prowadzący niepubliczną szkołę lub placówkę mógł – w granicach wyznaczonych w art. 90 ustawy – wydatkować kwoty z dotacji w różnorodny sposób, co każdorazowo wpływało na jego sytuację majątkową. Przykładowo podmiot ten mógł decydować o wysokości wynagrodzeń personelu, wysokości opłat pobieranych od rodziców, różnorodności i atrakcyjności proponowanych zajęć, zakupach rzeczowych bezpośrednio związanych z działalnością przedszkola w zakresie jego kształcenia, wychowania i opieki⁵³.

Nie ulega wątpliwości, że podmiot, który prowadził niepubliczną szkołę lub placówkę, musiał ponosić z własnych wydatków koszty związane z prowadzeniem szkoły lub placówki w okresie, za który przypadła dotacja wypłacona w nieprawidłowej wysokości. Z punktu widzenia tego podmiotu mógł on zasadnie oczekiwać, że po spełnieniu warunków przewidzianych ustawą otrzyma on dotację wypłaconą w prawidłowej wysokości. Z tego też względu uzyskanie prawidłowo obliczonej dotacji było wysoce prawdopodobne, grani-

⁵¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 lutego 2017 r., I SA/LU 778/16.

⁵² Wyrok NSA z 28.03.2018 r., I OSK 2283/17, LEX nr 2467800. Zob. również K. Celińska-Grzegorzczuk, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 61.

⁵³ Wyrok SN z dnia 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, LEX nr 3063082.

czące z pewnością. Z punktu widzenia roszczenia odszkodowawczego, nieuzyskanie dotacji w prawidłowo określonej wysokości należy uznać za szkodę w postaci *lucrum cessans*, o której mowa w art. 361 § 2 k.c.⁵⁴ Gdyby zdarzenie wyrządzające szkodę nie nastąpiło, podmiot prowadzący szkołę otrzymałby kwotę dotacji w prawidłowo określonej wysokości. Jednocześnie bez znaczenia dla roszczenia odszkodowawczego pozostają argumenty dotyczącego tego, jaki byłby cel przeznaczenia dotacji w prawidłowo określonej wysokości, albowiem z punktu widzenia roszczenia odszkodowawczego sposób przeznaczenia uzyskanych przez poszkodowanego kwot nie ma – w przeciwieństwie do roszczenia o spełnienie świadczenia – żadnego znaczenia.

PODSUMOWANIE

Dotacje oświatowe stanowią ważne źródło finansowania działalności szkół i placówek niepublicznych. Liczne nieprawidłowości w określaniu stawek dotacji spowodowały konieczność występowania przez podmioty prowadzące niepubliczne szkoły i placówki z roszczeniami, które mają na celu uzyskanie kwot dotacji w prawidłowo określonej wysokości. Charakter dotacji oświatowych oraz przenikanie się regulacji prawa administracyjnego z prawem cywilnym powoduje szereg wątpliwości co do podstawy prawnej roszczeń przysługujących takim podmiotom. Znajduje to wyraz w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sadu Najwyższego, prezentujących odmienne, niejednolite koncepcje w tym zakresie.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono charakterystykę roszczeń, wskazując na problemy prawne wynikające z przyjęcia określonej koncepcji w zakresie ich podstawy prawnej. Dochodzenie roszczenia dotyczącego dotacji jako roszczenia o wykonanie zobowiązania rodzi problem związany z ewentualnym rozliczeniem należności uzyskanych tytułem dotacji, a wypłaconych po upływie okresu rozliczeniowego. Z kolei dochodzenie roszczenia o odszkodowanie wiąże się z trudnościami w zakresie sposobu ustalenia szkody. Niezależnie od pojawiających się problemów natury teoretycznej i praktycznej, zauważyć należy tendencję do takiej wykładni przepisów prawa, która umożliwia podmiotom prowadzącym niepubliczne szkoły lub placówki skuteczną realizację ich roszczeń.

Bibliografia

Literatura

Banaszczyk Z., [w:] *System prawa prywatnego*, t. 1: *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 983.

Celińska-Grzegorzczuk K., *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.

⁵⁴ O wystąpieniu szkody w postaci *lucrum cessans* decyduje wysoki, graniczący z pewnością stopień prawdopodobieństwa uzyskania określonych korzyści, gdyby nie wystąpiło zdarzenie uznane za przyczynę szkody. Zob. wyrok SN z 21.06.2011 r., I CSK 598/10, LEX nr 863906.

- Cilak M., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2019, art. 124.
- Gniady L., *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, ST 2018, nr 3.
- Osajda K., Łętowska E., [w:] *System prawa prywatnego, t. 5: Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. K. Osajda, Warszawa 2020.
- Ostrowska A., *Spór o właściwość sądową w sprawach ustalania wysokości dotacji oświatowych*, FK 2015.
- Pilich M., [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2015, art. 90.
- Piszko A., [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2018.

Źródła internetowe

- Gałęski R., *Niepubliczna placówka ma prawo do roszczeń za zaniżenie dotacji oświatowej*, <https://www.prawo.pl/oswiata/dotacje-dla-niepublicznych-placowek-a-odszkodowanie,504657.html> [dostęp: 7.12.2020].
- Radwan A., Żóciak T., Ławnicka B., *Niepubliczne przedszkola walczą w sądach o zaniżone dotacje sprzed lat*, <https://www.prawo.pl/oswiata/dotacje-dla-niepublicznych-placowek-a-odszkodowanie,504657.html> [dostęp: 7.12.2020].