

Paulina Wolszczak

Możliwość „zasądzenia dotacji oświatowej” bezpośrednio na podstawie ustawy – analiza problemu

*Possibility of “adjudication of educational subsidy”
directly under the law – analysis of the problem*

Abstract

Significant doubts have been raised in the case law as to the proper legal basis of the beneficiary’s claim against the subsidising entity for compensation of the underpaid educational subsidy. For many years, the prevailing view was that this claim had arisen directly from a provision of the statute as a demand for performance of an obligation in kind. The starting point was the assumption of the civil law nature of this relationship. Even if this assumption is considered correct, due to the special regime of public finance, a claim for the performance of the obligation in kind could only appertain to the subsidised entity during the financial year for which the educational subsidy in question was or should have been granted. After that date, payment or supplementation of the subsidy would become impossible to fulfil for legal reasons beyond the control of the subsidising entity. Thus, the obligation would expire by law without any obligation for compensation.

Keywords: educational subsidies, liability of subsidising entity, claim for performance of obligation in kind, public finance regime

Streszczenie

Istotne wątpliwości w orzecznictwie budzi właściwa podstawa prawna roszczenia beneficjenta względem podmiotu dotującego o wyrównanie zaniżonej dotacji oświatowej. Przez wiele lat dominował pogląd o wynikaniu tego roszczenia bezpośrednio z przepisu ustawy jako żądania wykonania zobowiązania in natura. Punktem wyjścia było założenie o cywilnoprawnym charakterze tego stosunku. Nawet jeśli uznać za prawidłowe to założenie, to z uwagi na szczególny reżim finansów publicznych roszczenie o wykonanie zobowiązania in natura mogłoby przysługiwać podmiotowi

Mgr Paulina Wolszczak, doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, Polska, ORCID: 0000-0002-8643-9799, e-mail: p.wolszczak2@uw.edu.pl
Data zgłoszenia tekstu przez autora: 27.06.2024 r.; data zaakceptowania do publikacji: 24.07.2024 r.

dotowanemu jedynie w trakcie tego roku budżetowego, na który dana dotacja oświatowa została lub powinna zostać udzielona. Po upływie tego terminu wypłata lub uzupełnienie świadczenia stawałyby się niemożliwe do spełnienia z przyczyn prawnych, niezależnych od podmiotu dotującego. Tym samym zobowiązanie to wygasłoby z mocy prawa bez powstania obowiązku odszkodowawczego.

Słowa kluczowe: dotacje oświatowe, odpowiedzialność podmiotu dotującego, roszczenie o wykonanie zobowiązania in natura, reżim finansów publicznych

1. Wprowadzenie

Podstawa prawna odpowiedzialności podmiotu dotującego (gminy, powiatu lub Skarbu Państwa) względem podmiotu dotowanego (osoby kierującej szkołą lub placówką oświatową) za brak udzielenia i wypłaty dotacji oświatowej (na wykonywanie zadań oświatowych) lub za jej udzielenie i wypłatę w wysokości niższej niż wynikająca z algorytmu ustawowego wywołuje w orzecznictwie istotne wątpliwości i rozbieżności¹. Sporne świadczenia od 1992 r. były regulowane przez przepisy ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty², kiedy to powstały zasadnicze wątpliwości co do sposobu ustalania wysokości tych świadczeń, zaś od 2018 r. – przez przepisy ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych³.

W pierwszym okresie obowiązywania u.s.o. sądy powszechne odrzucały pozwy beneficjentów o wypłatę lub uzupełnienie dotacji oświatowej należnej na podstawie art. 80 i 90 u.s.o. ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. W związku z publicznoprawnym charakterem stosunku dotacyjnego i dochodzonego świadczenia odmawiano bowiem uznania tych przepisów za samodzielną podstawę wysuwanych roszczeń⁴. Kilkanaście lat temu negatywny spór kompetencyjny ustał i przez wiele lat dominowała linia orzecznicza, zgodnie z którą roszczenie beneficjenta o wyrównanie świadczenia wynika bezpośrednio z odpowiedniego przepisu u.s.o. (u.f.z.o.) jako roszczenie o wykonanie zobowiązania *in natura*. Punktem wyjścia dla tego poglądu było uznanie, że z art. 80 i 90 u.s.o. wynika norma kreująca – między podmiotami

¹ Przedmiot artykułu stanowi analiza koncepcji roszczenia beneficjenta dominującej w orzecznictwie przez wiele lat. Obecnie została już w zasadzie utrwalona linia orzecznicza o jego odszkodowawczym charakterze, jednak wciąż budzi wątpliwości konkretna podstawa prawna, tzn. czy jest to art. 471 Kodeksu cywilnego (ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny [tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.] – dalej k.c.) stosowany *per analogiam* (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego [dalej SN] z 9.07.2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022/2, poz. 17), czy art. 417 § 1 k.c. (zob. np. wyrok SN z 15.06.2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023/2, poz. 19). Wyrażony został także pogląd o możliwości stosowania art. 471 k.c. wprost (zob. np. uchwała SN z 8.11.2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020/7–8, poz. 56). Zob. analizę tych zagadnień: P. Wolszczak, *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności kontraktowej za udzielenie dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości*, „Forum Prawnicze” 2024/2(82), s. 61–74; P. Wolszczak, *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności deliktowej za udzielenie dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości*, „Forum Prawnicze” 2024/3(83), s. 83–98. Postanowieniem z 10.04.2024 r., III CZP 58/23, LEX nr 3715339, SN odmówił podjęcia uchwały w przedmiocie: 1) przysługiwania beneficjentowi roszczenia o zapłatę brakującej części dotacji oświatowej jako spełnienia świadczenia czy roszczenia odszkodowawczego, 2) sposobu ustalenia wysokości należnego odszkodowania. Zagadnienie prawne zostało przedstawione Sądowi Apelacyjnego (dalej SA) w Szczecinie z 25.10.2023 r., I ACa 285/22, niepubl. Kwestia podstawy prawnej roszczenia odszkodowawczego beneficjenta i sposobu ustalenia wysokości odszkodowania stanowi obecnie przedmiot zagadnień prawnych zarejestrowanych pod sygn. III CZP 46/23 (przedstawione postanowieniem SA w Białymstoku z 16.06.2023 r., I ACa 635/22, niepubl.), III CZP 15/24 (przedstawione postanowieniem SA w Gdańsku z 21.12.2023 r., I ACa 141/22, niepubl.; postanowieniem SN z 8.10.2024 r., III CZP 15/24, LEX nr 3777593; zagadnienie prawne zostało przekazane do rozstrzygnięcia powiększonej składce).

² Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 750 ze zm.) – dalej u.s.o.

³ Ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.) – dalej u.f.z.o. Ustawa ta weszła w życie 1.01.2018 r. Co do przyczyn i rodzaju wątpliwości zob. P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku dotacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2024/4, s. 64–65.

⁴ Zob. np. postanowienia SN: z 7.05.1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999/11, poz. 200; z 22.08.2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001/1, poz. 20; z 18.10.2002 r., V CK 281/02, LEX nr 57233.

dotującym a dotowanym – stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c.⁵ Pozwalał on na, po pierwsze, uwzględnianie powództw beneficjentów o zapłatę co do zasady, po drugie, zasądzenie na ich rzecz różnicy między kwotą dotacji należnej a wypłaconej. Zrozumiałe są motywy przyjęcia tego stanowiska przez Sąd Najwyższy jako mające na celu ochronę interesów jednostek. W ostatnich latach zostało ono jednak zakwestionowane w orzecznictwie z uwagi na szczególne zasady gospodarowania środkami z tytułu dotacji oświatowych, wynikające z ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych⁶.

Analiza cech stosunku dotacji oświatowej wskazuje, że ma on charakter administracyjnoprawny, nie zaś cywilnoprawny, bowiem jego strony nie są autonomiczne i równorzędne względem siebie, a środki pieniężne przekazane z tego tytułu są publiczne⁷. Już sama ta specyfika powinna skutkować odrzuceniem pozwu zawierającego żądanie wykonania zobowiązania *in natura* bezpośrednio na podstawie odpowiedniego przepisu u.s.o. lub u.f.z.o. Pogląd o publicznoprawnym charakterze stosunku dotacyjnego nie musi jednak zostać podzielony. Ponadto przedstawione w orzecznictwie argumenty odnoszące się do przyczyn i skutków stosowania regulacji reżimu finansów publicznych są niewyczerpujące i nie obejmują konsekwencji na gruncie przepisów o odpowiedzialności kontraktowej⁸. To zagadnienie ma także istotne znaczenie dla koncepcji uznania nieotrzymanej części dotacji za utracone korzyści podmiotu dotowanego⁹. Tym samym wciąż wymaga ono przeprowadzenia pogłębionej analizy.

2. Geneza poglądu oraz jego uzasadnienie w orzecznictwie

Kwalifikując żądanie pozwu jako roszczenie o wykonanie zobowiązania, sądy przyjmowały, że przepis u.s.o. (u.f.z.o.) stanowi bezpośrednią i wystarczającą podstawę prawną uwzględnienia roszczenia¹⁰. Wyroki zasądzające zapadały często niejako

⁵ Linię orzecniczą zapoczątkował wyrok SN z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299. Szerzej: P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku...*, s. 66–68.

⁶ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) – dalej u.f.p.
⁷ Szerzej: P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku...*, s. 74–77; P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotu dotującego za udzielenie i wypłatę dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości. Glosa do wyroku SN z dnia 9 lipca 2020 r.*, V CSK 502/18, „Samorząd Terytorialny” 2022/1–2, s. 183–184.

⁸ Zob. także P. Wolszczak, *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności kontraktowej...*, s. 66–67.

⁹ Zob. P. Wolszczak, *Podstawa prawna odpowiedzialności i ustalenie rozmiaru szkody w sprawach dotyczących wypłaty dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 czerwca 2022 r.*, II CSKP 380/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024/6, s. 56; postanowienie SA w Białymstoku z 16.06.2023 r., I ACa 635/22, niepubl.

¹⁰ Zob. np. wyrok SN z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299; wyrok Sądu Okręgowego (dalej SO) w Siedlcach z 8.04.2016 r., I C 95/15, LEX nr 2045007; wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 477/17, LEX nr 2486821; wyrok SA we Wrocławiu z 24.06.2019 r., I ACa 363/19, niepubl.; wyrok SA w Łodzi z 15.09.2020 r., I ACa 732/19, LEX nr 3108149. Niekiedy taki wniosek był skutkiem analogii do stosowania przez sądy art. 49 ust. 6 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 356), dotyczącego dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego niewypłaconej przez państwo lub zaniżonej dotacji celowej na zadania zlecone. Zdaniem autorki ze względu na odmienną naturę tego przepisu czerpanie z orzecznictwa powstałego na jego gruncie było jednak niezasadne. Analiza tego zagadnienia wykracza poza zakres artykułu.

automatycznie, bez uprzedniej refleksji nad charakterem prawnym dotacji oświatowych. Sądy sprowadzały wówczas spór i jego rozstrzygnięcie jedynie do kwestii matematycznych wyliczeń¹¹. Niekiedy w orzecznictwie wskazywało się także, że niesformułowanie roszczenia wywodzonego z ustawy jako odszkodowawczego skutkuje koniecznością rozpatrywania go jako cywilnoprawnego roszczenia o wykonanie zobowiązania¹². Ponadto niektóre sądy wydawały wyroki zasądzające świadczenie bezpośrednio na podstawie przepisu ustawy, mimo nadania roszczeniu w pozwie charakteru odszkodowawczego. Uznanie tego roszczenia za odszkodowawcze uważały bowiem za bezpodstawne¹³.

Stanowisko dopuszczające „zasądzenie dotacji”, szeroko przyjmowane w orzecznictwie, było najkorzystniejsze dla beneficjentów, którzy nie poszukują alternatywnych, cywilnoprawnych podstaw prawnych swoich żądań. Mimo dostrzegania argumentów świadczących o publicznoprawnym charakterze stosunku dotacyjnego oraz niedoskonałości „procywilistycznej” linii orzeczniczej jeszcze kilka lat temu w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego często podtrzymywano tę linię w stosunku do roszczeń powstałych w okresie obowiązywania u.s.o. Akcentowano wówczas, że działanie to ma na celu ochronę jednostek działających w zaufaniu do prawa rozumianego jako powszechnie przyjęta praktyka¹⁴.

W ostatnich latach sądy zaczęły poszukiwać jednak także innych rozwiązań, a koncepcja dopuszczalności wystąpienia przez beneficjenta z żądaniem wykonania zobowiązania na podstawie u.s.o. czy u.f.z.o. podlega krytyce. Sąd Najwyższy w uchwale z 8.11.2019 r.¹⁵ oraz wyroku z 9.07.2020 r.¹⁶ dokonał wykładni systemowej regulacji konstruujących dotacje oświatowe. Podzielając pogląd o publicznoprawnym charakterze świadczenia z tego tytułu, SN zwrócił uwagę na konieczność uwzględnienia także swoistego i rygorystycznego reżimu finansów publicznych. Tym samym Sąd Najwyższy dokonał analizy nie tylko przepisów zawartych w u.s.o. (u.f.z.o.), lecz także w u.f.p. Ostatnia z ustaw zawiera szczególne zasady udzielania ze środków publicznych dotacji każdego rodzaju, a zwłaszcza zasady ich przyznawania, wykorzystania i rozliczania. Niezwykle istotne znaczenie mają bowiem zasady zwrotu dotacji niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem¹⁷. Ta

¹¹ Zob. np. wyrok SA w Krakowie z 31.05.2016 r., I ACa 176/16, LEX nr 2061962; wyrok SA w Szczecinie z 23.06.2016 r., I ACa 110/16, LEX nr 2137070; wyrok SO w Olsztynie z 15.10.2020 r., I C 619/19, LEX nr 3101934; wyrok SA w Łodzi z 4.12.2020 r., I ACa 1006/20, LEX nr 3108155.

¹² Wyrok SA w Szczecinie z 18.10.2019 r., I ACa 305/19, LEX nr 2848118; wyrok SA w Katowicach z 25.03.2020 r., I ACa 645/19, LEX nr 3040839; wyrok SA w Szczecinie z 29.05.2020 r., I ACa 402/18, niepubl.

¹³ Wyrok SA w Białymstoku z 31.07.2012 r., I ACa 305/12, niepubl.; wyrok SO w Siedlcach z 12.06.2014 r., I C 1520/13, LEX nr 1846624.

¹⁴ Wyrok SN z 23.10.2019 r., I CSK 421/18, LEX nr 3060571; postanowienie SN z 26.04.2019 r., V CSK 87/18, LEX nr 2653052.

¹⁵ Uchwała SN z 8.11.2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020/7-8, poz. 56. Tak też wyrok SA w Białymstoku z 15.01.2021 r., I ACa 335/20, LEX nr 3116338.

¹⁶ Wyrok SN z 9.07.2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022/2, poz. 17.

¹⁷ W obu ww. wyrokach SN uznał roszczenie beneficjenta dotacji za uzasadnione ze względu na jego odszkodowawczy charakter. Zwracając uwagę rozstrzygnięcia SA we Wrocławiu, w których sąd oddalił apelacje od wyroków oddalających powództwa beneficjentów ze względu na niemożność „zasądzenia dotacji” bezpośrednio na podstawie przepisów u.s.o. po zakończeniu roku budżetowego, nie przyjmując

problematyka była dotychczas szeroko rozważana jedynie w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz regionalnych izb obrachunkowych.

3. Relewantne regulacje prawa cywilnego i prawa finansów publicznych

3.1. Roszczenie o wykonanie zobowiązania *in natura* oraz następcza niemożliwość świadczenia

Na podstawie art. 353 § 1 k.c. dłużnik jest obowiązany do wykonania zobowiązania, czyli spełnienia wszystkich obowiązków ciążących na nim na jego mocy, w tym także niezwiązanych funkcjonalnie z długiem. Równocześnie powinno nastąpić zaspokojenie słusznego interesu wierzyciela oraz jego roszczeń skorelowanych z tymi obowiązkami¹⁸.

Podstawowy sposób wykonania zobowiązania stanowi całkowite spełnienie świadczenia zgodnie z treścią nawiązanego stosunku, czyli podjęcie zachowania odpowiadającego kryteriom określonym w art. 354 § 1 k.c. Do wymagań tych należą: treść danej czynności prawnej, społeczno-gospodarczy cel zobowiązania, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje¹⁹. Naruszenie przez dłużnika któregokolwiek z jego obowiązków skutkuje powstaniem stanu niewykonania, częściowego niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, z którymi to kategoriami powiązane jest wystąpienie odpowiedzialności kontraktowej. Kryteria rozgraniczenia tych stanów nie są jednak jasne²⁰.

Dopóki strony łączy jeszcze stosunek obligacyjny, a świadczenie może zostać spełnione, wierzycielowi przysługuje roszczenie o wykonanie zobowiązania *in natura*. Choć uprawnienie to nie zostało wprost wskazane w ustawie, jego przysługiwanie jest wywodzone z ogólnej koncepcji zobowiązaniowego stosunku prawnego, całokształtu unormowań dotyczących skutków naruszenia tego stosunku oraz treści przepisów egzekucyjnych. Omawiane uprawnienie wierzyciela odnosi się do niemal każdej wierzytelności i tym samym posiada charakter podstawowy w sytuacji naruszenia wiążącego strony stosunku prawnego²¹.

jednak alternatywnego rozwiązania umożliwiającego zasądzenie żądanych kwot w toczącym się postępowaniu. Zob. wyrok SA we Wrocławiu z 6.06.2018 r., I ACa 288/18, LEX nr 2675023, który został uchylony przez SN, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania wyrokiem z 9.07.2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022/2, poz. 17. Zob. też wyrok SA we Wrocławiu z 19.10.2018 r., I ACa 651/18, niepubl., który także został uchylony przez SN, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania wyrokiem z 29.01.2021 r., V CSKP 2/21, LEX nr 3119792.

¹⁸ T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 64–69. Witold Borysiak wskazał na różnicę między wykonaniem zobowiązania a spełnieniem świadczenia; zob. W. Borysiak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Legalis/el. 2023, art. 354, nb 3–6.

¹⁹ F. Zoll, *Wykonanie i skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Legalis/el. 2018, s. 1060, 1066.

²⁰ M. Gutowski, [w:] *Kodeks cywilny, t. 2, Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis/el. 2022, art. 471, nb 35–38.

²¹ T. Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 37–38.

Roszczenie o wykonanie zobowiązania w naturze stanowi zaskarżalne uprawnienie wierzyciela do żądania wypełnienia przez dłużnika konkretnego ciążącego na nim obowiązku. Powinność ta jest przy tym związana funkcjonalnie z długiem (lub nie) i odpowiada jej roszczeniu²². Kwestia subiektywnej niemożności spełnienia świadczenia z przyczyn niezależnych od dłużnika pozostaje bez znaczenia dla przysługiwania tego uprawnienia²³. W przypadku gdy przedmiot świadczenia jednorazowego ma charakter podzielny, dłużnik może spełniać świadczenie częściowo. Wówczas dochodzi do wygaśnięcia stosunku jedynie w takim zakresie, w jakim interes wierzyciela zostanie zaspokojony. Co do nieotrzymanej od dłużnika części świadczenia wierzycielowi przysługuje roszczenie o wykonanie zobowiązania²⁴.

Roszczenie o naprawienie szkody ma natomiast charakter wtórny i uzupełniający, gdy spełnienie świadczenia nie zrealizuje już swojej funkcji²⁵. Dyrektywa taka wynika z obowiązującej w polskim prawie zasady realnego wykonywania zobowiązań, mającej swoje źródło w ustroju gospodarki planowanej²⁶. Uprawnienie do żądania odszkodowania powstaje w szczególności w sytuacji braku pełnego zaspokojenia interesu wierzyciela ze względu na spełnienie świadczenia przez dłużnika po terminie lub wystąpienie stanu niemożliwości świadczenia już po powstaniu zobowiązania (niemożliwość następcza)²⁷. Na równi z ostatnią z wymienionych okoliczności traktuje się niekiedy takie naruszenie wiążącego strony stosunku prawnego, wskutek którego świadczenie całkowicie traci znaczenie dla wierzyciela²⁸. Zakwalifikowanie danego stanu jako następczej niemożliwości świadczenia wymaga kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek: trwałości, zupełności i obiektywizmu²⁹.

Cecha trwałości oznacza wystąpienie takiej sytuacji, w której, rozumując w sposób logiczny i oparty na doświadczeniu życiowym, nie da się uznać, że w przyszłości świadczenie będzie można jeszcze spełnić. Stało się ono trwale niewykonalne. Przesłanka zupełności wyraża całkowity brak perspektywy zaspokojenia wierzyciela³⁰. Obiektywizm należy natomiast rozumieć jako stan dotyczący wszystkich, każdej osoby. Stan niemożliwości dotyczy braku możliwości spełnienia świadczenia czy jego skutecznej realizacji. Co do zasady nie obejmuje on tzw. niemożności,

²² I. Karasek-Wojciechowicz, *Roszczenie o wykonanie zobowiązania z umowy zgodnie z jego treścią*, Warszawa 2014, s. 31.

²³ Zob. I. Karasek-Wojciechowicz, *Roszczenie...*, s. 148–151.

²⁴ F. Zoll, *Wykonanie...*, [w:] *System...*, t. 6, *Prawo...*, s. 1070.

²⁵ W. Borysiak, [w:] *Kodeks...*, art. 471, nb 101.

²⁶ W. Warkała, *Wykonywanie zobowiązań i skutki ich niewykonania według Kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1965/8–9, s. 206–209.

²⁷ W. Popiołek, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2, *Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Legalis/el. 2021, art. 471, nb 10.

²⁸ F. Zoll, *Wykonanie...*, [w:] *System...*, t. 6, *Prawo...*, s. 1185–1187.

²⁹ T. Szanciło, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Legalis/el. 2023, art. 475, nb 1.

³⁰ T. Szanciło, [w:] *Kodeks...*, art. 475, nb 1. Jeśli świadczenie spełnione w późniejszym terminie nie zaspokaja interesu wierzyciela, niemożliwość przejściową uznaje się za trwałą; zob. T. Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 93.

czyli sytuacji subiektywnej i zrelatywizowanej konkretnie do osoby obowiązanej i jej indywidualnych zdolności. W ramach tej kategorii niemożliwość świadczenia obejmuje jednak przypadek braku perspektywy spełnienia świadczenia o charakterze osobistym, mogącego być świadczonym jedynie przez dłużnika. Niemożliwość ma bowiem wówczas charakter obiektywny³¹.

Skutki stanu niemożliwości świadczenia są zależne od przyczyny jego wystąpienia. Jeśli nastąpiło to w związku z okolicznością, za którą dłużnik ponosi odpowiedzialność, jest on obowiązany do zapłaty odszkodowania na podstawie art. 471 k.c. Powstaje bowiem wówczas stan niewykonania zobowiązania oraz dochodzi do przekształcenia treści tego stosunku poprzez zmianę należnego świadczenia na odszkodowawcze³². Jeśli jednak okoliczność ta nie zależy od dłużnika, zobowiązanie wygasa wraz ze wszystkimi uprawnieniami i obowiązkami stron, zgodnie z art. 475 k.c. Skutek ten występuje od momentu zaistnienia tej przyczyny (*ex nunc*) i nie obejmuje powstania odpowiedzialności odszkodowawczej³³. Ponadto, jeśli niemożliwość świadczenia wystąpi co do części świadczenia, zobowiązanie wygasa jedynie w tym zakresie³⁴.

Katalog okoliczności niezależnych od dłużnika, skutkujących wygaśnięciem wiążącego strony stosunku prawnego, obejmuje fizyczne, faktyczne i prawne wyłączenie możliwości spełnienia świadczenia. Pierwsza kategoria dotyczy sytuacji, gdy byłoby to niewykonalne ze względu na stan wiedzy i techniki lub prawa przyrody, a także gdy minął jedyny termin, w którym mogło to nastąpić. Przyczyna faktyczna zachodzi wówczas, gdy teoretycznie istniałaby jeszcze możliwość spełnienia świadczenia, jednak jest to tak utrudnione w danych okolicznościach, że faktycznie niewykonalne³⁵. Niemożliwość prawna występuje natomiast w sytuacji, gdy mimo istnienia fizycznych warunków obowiązujące normy prawne wykluczają możliwość wykonania zobowiązania³⁶. Zasadność wyróżniania tej ostatniej kategorii podano w wątpliwość, wskazując, że nie dotyczy ona niemożliwości świadczenia, lecz nieważności czynności prawnej o treści sprzecznej z obowiązującym porządkiem prawnym. Należy jednak zgodzić się z poglądem, że termin „niemożliwość prawna” jest szerszy pojęciowo³⁷. Ponadto norma wyłączająca możliwość spełnienia świadczenia może należeć do gałęzi prawa innej niż prawo cywilne i przewidywać wystąpienie innych negatywnych konsekwencji niż bezwzględna nieważność czynności³⁸.

³¹ W. Popiołek, [w:] *Kodeks..., t. 2, Komentarz..., art. 475, nb 2*; M. Gutowski, [w:] *Kodeks..., t. 2, Komentarz..., art. 475, nb 20*.

³² M. Gutowski, [w:] *Kodeks..., t. 2, Komentarz..., art. 475, nb 10-11*.

³³ J.M. Kondek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Legalis/el. 2023, art. 475, nb 10.

³⁴ K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis/el. 2021, art. 475, nb 9. Jeśli świadczenie częściowe nie zaspokaja interesu wierzyciela, niemożliwość częściową uznaje się za niemożliwość całkowitą; zob. T. Pajor, *Odpowiedzialność..., s. 93*.

³⁵ T. Pajor, *Odpowiedzialność..., s. 97*.

³⁶ M. Gutowski, [w:] *Kodeks..., t. 2, Komentarz..., art. 475, nb 24*.

³⁷ T. Pajor, *Odpowiedzialność..., s. 98*.

³⁸ Wyrok SA w Szczecinie z 18.02.2015 r., I ACa 962/14, LEX nr 1746360; J.M. Kondek, [w:] *Kodeks..., art. 475, nb 2*.

3.2. Szczególne zasady gospodarowania środkami publicznymi

Gospodarowanie środkami publicznymi, obejmujące gromadzenie kapitału i dysponowanie nim, ma szczególne znaczenie z perspektywy rozwoju gospodarczego państwa, realizacji polityki społecznej i kształtowania struktury zatrudnienia³⁹. Uzasadnia to konieczność istnienia w systemie prawnym szeregu specyficznych zasad i gwarancji, zapewniających celowe, efektywne i oszczędne zarządzanie tym kapitałem⁴⁰. Dyscyplina finansów publicznych oznacza postępowanie zgodne z normami prawnymi określającymi reguły ustalania, poboru i egzekucji środków publicznych oraz gospodarowania nimi zarówno w ramach sektora finansów publicznych, jak i przez jednostki pozostające poza jego zakresem, korzystające z tych środków na podstawie ustaw w związku z wykonywaniem zadań publicznych. Naruszenie tych regulacji skutkuje poniesieniem przez sprawcę odpowiedzialności karnej lub skarbowej z tytułu popełnienia deliktu dyscypliny finansów publicznych⁴¹.

Podstawę gospodarki finansowej państwa i jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio ustawa budżetowa lub uchwała budżetowa. Zasada roczności wyznacza zakres czasowy obowiązywania zarówno tych aktów, jak i planowanych w nich dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów⁴². W konsekwencji wraz z upływem roku budżetowego niezrealizowane upoważnienia do wykonania określonych wydatków co do zasady wygasają. Skorzystanie z tych upoważnień po upływie tego terminu stanowi działanie bez podstawy prawnej⁴³.

Jedną z najważniejszych zasad prawa finansów publicznych to zasada jawności wydatkowania, wynikająca z art. 33 u.f.p. Jest to postulat gospodarowania środkami publicznymi w sposób jawny, w szczególności w celu umożliwienia sprawowania kontroli nad ich wykorzystaniem. Zasada przejrzystości wydatkowania ma charakter uzupełniający. Wskazuje na potrzebę zapewnienia transparentności działań organów władzy w tym zakresie⁴⁴. W odniesieniu do dotacji oświatowych zasady te znajdują

³⁹ J. Gliniecka, *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012/27, s. 93.

⁴⁰ Co do wszystkich zasad, w tym także niewymienionych w artykule, zob.: B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 44–55; E. Ruśkowski, *Zasady gospodarowania środkami publicznymi w Polsce – wybrane uwagi*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Kraków 2012, s. 359–369.

⁴¹ A. Sekuła, R. Fandrejewski, *Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2016/10, s. 66–67; W. Bożek, E. Kowalewska, P. Mańczyk, *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekazania lub udzielenia dotacji w związku z niedochowaniem zasad lub trybu ich przekazywania względnie udzielania*, [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013, s. 165–183; ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r. poz. 104) – dalej u.o.n.d.f.

⁴² Artykuł 109 ust. 3 i art. 211 ust. 2 u.f.p.

⁴³ Artykuły 181 i 211 u.f.p. Od tej zasady istnieją wyjątki dotyczące tzw. wydatków niewygasających; zob.: T. Nowak, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis/el. 2023, art. 181, nb 1–21; A. Mikos-Sitek, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Legalis/el. 2019, art. 263, nb 1–4.

⁴⁴ R. Kowalczyk, *Aktualność zasad budżetowych w ustawie o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2012/10, s. 34.

realizację w prawie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania środków publicznych przekazanych z tego tytułu. Tryb i zakres tej kontroli został wyznaczony przez przepisy u.s.o. (u.f.z.o.) oraz uchwałą właściwej jednostki samorządu terytorialnego⁴⁵ lub rozporządzenie ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁴⁶. Niezbędne jest bowiem zapewnienie adekwatnej procedury weryfikacji wydatkowania środków publicznych przez podmioty spoza sektora⁴⁷.

Dla wykonywania publicznej gospodarki finansowej podstawowe znaczenie ma również zasada racjonalnego wydatkowania, uregulowana w art. 44 u.f.p. Zgodnie z jej treścią wszelkie wydatki powinny być ponoszone w sposób celowy i oszczędny, przy równoczesnej współmierności środków i celów oraz uzyskiwaniu jak najlepszych efektów z dokonanych nakładów⁴⁸. Wydatki mają przy tym charakter planowy, umożliwiającą kontrolę zgodności celów i wysokości, w jakich zostały wykorzystane, z planem finansowym odpowiedniego podmiotu, w szczególności z ustawą budżetową lub uchwałą jednostki samorządu terytorialnego (zasada planowego ponoszenia wydatków). Ze względu na ich nieprzekraczalny charakter dopuszczalne jest dysponowanie jedynie takimi środkami, które zostały przyznane w planie finansowym⁴⁹. Z art. 44 u.f.p. wynika także zasada legalności, nakazująca dokonywanie wydatków jedynie na podstawie przepisów prawa określających w precyzyjny sposób zakres oraz sposób realizacji danego zadania⁵⁰.

Szczególną kategorię wydatków publicznych stanowią transfery, będące strumieniami zasileniowymi kierowanymi do podmiotów nieobjętych planem finansowym danej jednostki⁵¹. Zgodnie z definicją legalną dotacji, zawartą w art. 126 u.f.p., są to środki pieniężne 1) pochodzące z budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub państwowego funduszu celowego; 2) przeznaczone na podstawie ustawy lub umowy międzynarodowej; 3) na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych; i 4) podlegające szczególnym zasadom rozliczenia⁵². Dotacje cechuje także bezzwrotność oraz nieodpłatność⁵³.

⁴⁵ Artykuł 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.s.o. w wersji obowiązującej do 31.12.2017 r. oraz art. 38 u.f.z.o.

⁴⁶ Artykuł 80 ust. 7 i art. 90 ust. 4g u.s.o. w wersji obowiązującej do 31.12.2017 r. oraz art. 42 ust. 3 u.f.z.o., rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 20.12.2018 r. w sprawie dotacji dla publicznych szkół artystycznych zakładanych i prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i przez osoby fizyczne oraz dla niepublicznych szkół artystycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2481).

⁴⁷ A. Pawlikowska, [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, red. W. Lachiewicz, A. Pawlikowska, Legis/el. 2016, art. 90, nb 23.

⁴⁸ E. Kowalczyk, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legis/el. 2023, art. 44, nb 12–19. Szerzej M. Gazda, *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/1, s. 169–179, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.1.14> (dostęp: 12.11.2024 r.).

⁴⁹ E. Kowalczyk, [w:] *Ustawa...*, art. 44, nb 4–7.

⁵⁰ K. Kleszczewski, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, LEX/el. 2014, art. 44.

⁵¹ J. Wierzbicki, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legis/el. 2023, art. 126, nb 1.

⁵² Obowiązki stron związane z rozliczeniem dotacji zostały uregulowane w art. 8 i 9 u.o.n.d.f.

⁵³ Bezzwrotność oznacza brak konieczności zwrotu otrzymanych kwot, jeśli zostaną spełnione trzy warunki: 1) przyznanie i wypłacenie środków w odpowiedniej procedurze, 2) wykorzystanie ich zgodnie z przeznaczeniem, 3) prawidłowe ich rozliczenie. Nieodpłatność oznacza natomiast brak świadczenia wzajemnego ze strony beneficjenta dotacji. Szerzej co do definicji dotacji zob. K. Czarnecki, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 778.

Zasady rozliczenia dotacji każdego rodzaju zostały uregulowane w art. 168 i 169 u.f.p., gdy dotacje zostały udzielone z budżetu państwa, oraz odpowiednio w art. 251 i 252 u.f.p., gdy nastąpiło to z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z perspektywy określenia przesłanek zwrotu otrzymanych środków pieniężnych istotne znaczenie ma pojęcie „wykorzystania”. Zgodnie z ustawą wykorzystanie dotacji następuje przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które został przekazany kapitał, a także – jeśli przepisy szczególne tak stanowią – przez realizację ustalonych celów⁵⁴. Dotacje oświatowe mogą być wydatkowane na działalność związaną z kształceniem, wychowaniem i opieką. Zwrotowi podlega ta część środków, która do końca roku budżetowego (lub w innym okresie, na który została udzielona) nie została wykorzystana lub została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem⁵⁵. Dotację niewykorzystaną stanowi kapitał pozostający w dyspozycji beneficjenta po upływie roku budżetowego⁵⁶. Zobowiązanie do zwrotu powstaje z mocy samego prawa, zaś decyzja, skutkująca powstaniem obowiązku zwrotu, ma jedynie deklaratoryjny charakter⁵⁷. Organ dotujący nie posiada kompetencji do odmiennego uregulowania tej materii⁵⁸ czy do rezygnacji z dochodzenia należności⁵⁹.

4. Analiza zasadności występowania przez beneficjenta dotacji z roszczeniem o wykonanie zobowiązania

Punktem wyjścia dla rozważań prowadzonych w artykule jest szeroko przyjęte przez wiele lat w orzecznictwie sądów powszechnych stanowisko, zgodnie z którym stosunek dotacyjny ma charakter cywilnoprawny, a jego źródło stanowi ustawa. W przypadku całkowitego zaniechania przez podmiot dotujący wypłaty dotacji oświatowych mogłoby dojść do niewykonania zobowiązania w całości, jeśli zaś środki z tego tytułu zostałyby przekazane w wysokości niższej niż należna – do niewykonania zobowiązania w odpowiedniej części. Skoro bowiem świadczenie z tytułu dotacji jest jednorazowe, pieniężne i podzielne⁶⁰, istniałaby możliwość jego spełniania w częściach. W konsekwencji podmiotowi dotowanemu mogłoby przysługiwać roszczenie o wykonanie zobowiązania *in natura*, mające systemowo pierwszeństwo

⁵⁴ W art. 251 ust. 4 u.f.p. ustawodawca posłużył się dodatkowo słowami „w szczególności”, co stanowi źródło rozbieżności interpretacyjnych. Analiza tego zagadnienia wykracza poza zakres artykułu.

⁵⁵ Regulacje te dotyczą także dotacji pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, pozostających poza zakresem artykułu.

⁵⁶ P. Walczak, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Legalis/el. 2021, art. 251, nb 2.

⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Gorzowie Wielkopolskim z 8.07.2020 r., II SA/Go 75/20, LEX nr 3035302; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z 30.01.2020 r., I GSK 278/18, LEX nr 2782547; wyrok WSA w Gdańsku z 22.05.2018 r., I SA/Gd 249/18, LEX nr 2500040.

⁵⁸ Wyrok NSA z 7.03.2019 r., I GSK 886/18, LEX nr 2650895; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (dalej KRIO) w Gdańsku z 27.02.2014 r., 057/G120/D/14, LEX nr 1434561; uchwała KRIO w Zielonej Górze z 27.07.2011 r., 371/2011, LEX nr 963853.

⁵⁹ A. Pawlikowska, [w:] *Ustawa...*, art. 90, nb 24.

⁶⁰ P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku...*, s. 70–74.

przed żądaniem zapłaty odszkodowania z tytułu szkody kontraktowej. Ze względu na powstanie roszczenia o zapłatę z mocy samego prawa beneficjent nie byłby obowiązany do udowadniania w postępowaniu sądowym zaistnienia szczególnych przesłanek. Ciężyłaby na nim jedynie powinność wykazania przesłanek powstania tego roszczenia *ex lege*, nieprawidłowości podstawy obliczenia dotacji, a także wysokości kwoty otrzymanej oraz rzeczywiście należnej.

Roszczenie o wykonanie zobowiązania przysługiwałoby beneficjentowi z pewnością w trakcie roku budżetowego, na który dana dotacja oświatowa została udzielona. Przydawanie dotacji w orzecznictwie cywilnoprawnego charakteru nie wyłącza jednak konieczności uwzględnienia całokształtu regulacji tworzących tę konstrukcję prawną. Ustawa o systemie oświaty i u.f.z.o. zawierają bowiem jedynie podstawowe przepisy dotyczące przysługiwania, algorytmu obliczenia wysokości i przyznawania środków pieniężnych z tego tytułu. Instrument ten, jako transfer środków pieniężnych z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do majątku osoby prywatnej wykonującej zadania publiczne z zakresu oświaty, stanowi element prawa finansów publicznych. W konsekwencji do dotacji oświatowych należy stosować przepisy u.f.p.

Ze względu na zawarte w u.f.p. szczególne gwarancje prawidłowości wykorzystania kwot przyznanych z tytułu dotacji, regulujące sposób ich wydatkowania i rozliczenia, po zakończeniu roku budżetowego, na który zostały lub powinny zostać przyznane, wykonanie przez podmiot dotujący zobowiązania *in natura* stawałoby się prawnie niemożliwe do spełnienia z przyczyn prawnych, niezależnych od dłużnika. Zobowiązanie do wypłaty należnej kwoty lub jej uzupełnienia wygasałoby bowiem wówczas z mocy prawa, na podstawie przepisów u.f.p. i odpowiedniego przepisu u.s.o. (u.f.z.o.) lub, nawet jeśli nie podziela się tego poglądu, stosunek ten wygasałby na podstawie art. 475 k.c. w związku z treścią tych regulacji⁶¹, bez aktualizacji obowiązku odszkodowawczego podmiotu dotującego⁶². Wydanie wyroku „zasądającego dotację” skutkowałoby uzyskaniem przez podmiot dotowany swoistego odszkodowania bez konieczności wykazania przesłanek odpowiedzialności kontraktowej.

Po pierwsze, transfer środków pieniężnych zasądzonych wyrokiem sądu powszechnego nie stanowi już w rzeczywistości „czystej” dotacji, bowiem kapitał ten traci swój dotychczasowy charakter⁶³. Dotacja stanowi świadczenie szczególnego rodzaju, które może zostać wypłacone przez gminę jedynie w trybie i na zasadach określonych w u.s.o. (u.f.z.o.) oraz u.f.p., wskutek wystąpienia określonej sekwencji zdarzeń. W konsekwencji niezbędnym warunkiem wykorzystania dotacji w rozumieniu ustawy jest jej uprzednie udzielenie, a następnie wydatkowanie na cele związane

⁶¹ P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 185.

⁶² P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 185.

⁶³ Wyrok WSA w Białymstoku z 16.04.2014 r., I SA/Bk 110/14, ZNSA 2017/1, poz. 137-138; wyrok SA w Poznaniu z 6.12.2018 r., I ACa 209/18, LEX nr 2596581; L. Gniady, *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2018/3, s. 46. Odmienne – wyrok WSA we Wrocławiu z 20.07.2016 r., III SA/Wr 1084/15, LEX nr 2103202, według którego „kwota stanowiąca wyrównanie kwoty dotacji nie przestaje być dotacją, zważywszy na fakt, w związku z jakimi zdarzeniami następuje jej wyliczenie i przekazanie dotowanemu podmiotowi”.

z realizacją zadania publicznego. Ze względu na niedochowanie tej procedury oraz obowiązywanie zasady roczności budżetu zasądzone środki posiadają odmienny charakter i nie podlegają zasadom rozliczenia określonym w u.f.p.⁶⁴ Skoro bowiem nie przyznano dotacji na dany rok, nie było możliwości jej wykorzystania⁶⁵.

Po drugie, szczególne znaczenie ma zasada roczności, zgodnie z którą gospodarka środkami publicznymi jest planowana na okres roku budżetowego (kalendarzowego), co dotyczy zarówno uchwalenia budżetu, jak i dokonywanych transferów pieniężnych. Oznacza to, że dotacje oświatowe powinny zostać wykorzystane i rozliczone do końca roku, na który zostały przyznane⁶⁶, a czas trwania stosunku dotacyjnego jest ustawowo ograniczony⁶⁷. Niezrealizowane wydatki wygasają natomiast wraz z upływem roku budżetowego na podstawie art. 181 ust. 1 i art. 263 ust. 1 u.f.p. Wskutek tego wygasa więc zarówno zobowiązanie do wypłaty dotacji, jak i odpowiadające mu roszczenie⁶⁸. Tym samym po zakończeniu roku budżetowego wykonanie tego obowiązku staje się prawnie niemożliwe, a zobowiązanie – definitywnie niewykonalne⁶⁹.

Po trzecie, choć zobowiązanie do zapłaty dotacji powstaje z mocy prawa, to przyznanie środków z tego tytułu jest uwarunkowane złożeniem przez beneficjenta w wyznaczonym terminie wniosku wraz z informacją o planowanej liczbie uczniów lub wychowanków⁷⁰. Na podstawie tych danych organ państwa lub jednostki samorządu terytorialnego uwzględni w budżecie wydatek na ten cel oraz dokonuje zbilansowania całego planu finansowego⁷¹. Kolejne etapy procedury stanowią przyznanie i wypłata dotacji w 12 częściach, a następnie jej wykorzystanie przez podmiot dotowany na wydatki bieżące poniesione w związku z realizowanym zadaniem publicznym. Kwoty zasądzone przez sąd nie mogą więc zostać uprzednio przewidziane w budżecie jednostki na dany rok, a zatem nie istnieje możliwość ich wypłaty bez naruszenia zasady legalizmu. Należy także wskazać, że wydatek, który mógłby zostać wówczas dokonany, nie mieści się w żadnej z kategorii klasyfikacji budżetowej.

⁶⁴ Wyrok NSA z 30.07.2019 r., I GSK 1238/18, LEX nr 2725773.

⁶⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 2.04.2014 r., I SA/Bk 634/13, ONSAiWSA 2015/4, poz. 65. Zob. także postanowienie SN z 17.10.2019 r., I CSK 211/19, LEX nr 2736298.

⁶⁶ Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.09.2017 r., I SA/Bd 697/17, LEX nr 2364372; wyrok NSA z 6.06.2017 r., II GSK 2775/15, LEX nr 2347676.

⁶⁷ Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 2.04.2014 r., I SA/Bk 634/13, ONSAiWSA 2015/4, poz. 65; wyrok WSA w Białymstoku z 16.04.2014 r., I SA/Bk 110/14, ZNSA 2017/1, poz. 137–138.

⁶⁸ Wyrok NSA z 30.07.2019 r., I GSK 1238/18, LEX nr 2725773; wyrok NSA z 12.12.2019 r., I GSK 1629/18, LEX nr 2774144. Wprost w odniesieniu do tzw. „wyrównania dotacji” zob. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1189.

⁶⁹ Wyrok SN z 9.07.2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022/2, poz. 17; wyrok SA w Poznaniu z 6.12.2018 r., I ACa 209/18, LEX nr 2596581; wyrok SN z 13.02.2015 r., II CSK 232/14, LEX nr 1653743. Trzeci z wyroków zapadł na gruncie sprawy o uzupełnieniu dotacji celowej przyznanej jednostce samorządu terytorialnego z budżetu państwa, co jednak nie wpływa na zastosowaną kwalifikację prawną. Zob. także P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 184–185.

⁷⁰ Konieczne jest spełnienie także innych przesłanek. Zob. P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku...*, s. 72.

⁷¹ Od wysokości dotacji oświatowych należnych placówkom oświatowym zależy także wysokość subwencji wypłacanej jednostkom samorządu terytorialnego przez Skarb Państwa. Ze względu na brak precyzji przepisów u.s.o., a w konsekwencji nieprawidłowości w przyznawaniu dotacji, jednostki samorządu terytorialnego występują z pozwami odszkodowawczymi; zob. np. postanowienia SN: z 11.08.1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000/1, poz. 20; z 11.08.1999 r., I CKN 428/99, Legalis nr 503365.

Po czwarte, wysokość dotacji oświatowej udzielonej danej placówce jest uzależniona od liczby uczniów lub wychowanków, którzy w danym miesiącu czy roku do niej uczęszczali⁷². Tym samym otrzymane środki publiczne mogą zostać wykorzystane i rozliczone jedynie w stosunku do tego okresu. W kolejnym okresie natomiast może nastąpić zmiana ilości podopiecznych lub dana placówka może zaprzestać funkcjonowania. Beneficjentem dotacji jest bowiem w zasadzie szkoła lub placówka oświatowa, nie zaś podmiot nią kierujący, a przyznane środki są przeznaczone dla konkretnych uczniów lub wychowanków⁷³.

Po piąte, dotacje oświatowe są przekazywane w celu dofinansowania wykonania zadania publicznego. Mogą one zostać wykorzystane jedynie na wydatki bieżące związane z kształceniem, wychowaniem i opieką, poniesione w konkretnym roku budżetowym⁷⁴. Cel, na który są przeznaczone, jest możliwy do osiągnięcia wyłącznie w tym ustalonym okresie. Jeśli jednak nie udało się tego dokonać i nie jest to już możliwe w czasie właściwym dla rozliczenia dotacji, brak jest podstaw do żądania zasądzenia środków z tytułu ich wypłaty lub uzupełnienia⁷⁵. Zgodnie z zasadą kasowego ujmowania operacji budżetowych dotacja musi zostać wykorzystana i rozliczona do końca roku budżetowego, na który została przyznana⁷⁶. Na gruncie art. 251 ust. 4 u.f.p. należy bowiem rozróżnić pojęcia „wykorzystanie dotacji” i „zrealizowane zadania”. Ze względu na to, że słowa „w szczególności” oznaczają jedynie możliwość skorzystania z różnych form płatności, istotne znaczenie ma moment dokonania zapłaty. Tym samym dotację niewykorzystaną stanowią środki pieniężne, którymi nie pokryto określonych wydatków w trakcie roku budżetowego, na który zostały przyznane⁷⁷.

W orzecznictwie dopuszcza się także bardziej liberalne wykładnie art. 251 ust. 4 u.f.p., które jednak zdają się naruszać zasadę roczności budżetu. Należy podkreślić, że te stanowiska powstały na gruncie spraw o wydatkowanie ostatniej, 12. części dotacji oświatowej, wypłacanej do 31 grudnia, co uniemożliwiało jej wykorzystanie w terminie⁷⁸. Wydatki ponoszone były wówczas w styczniu, nie zaś po upływie kilku lat, jak w przypadku roszczeń o wypłatę lub uzupełnienie należnych dotacji oświatowych. Zgodnie z art. 251 ust. 4 u.f.p. odrębne akty mogą stanowić, że realizacja zadania publicznego następuje także przez realizację określonych celów. Takie

⁷² K. Tusiński, [w:] *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, red. M. Pilich, Warszawa 2020, s. 174–176.

⁷³ Wyroki SA we Wrocławiu: z 28.08.2019 r., I ACa 593/19, LEX nr 3224785; z 19.10.2018 r., I ACa 651/18, niepubl.

⁷⁴ Wyrok SA we Wrocławiu z 24.06.2019 r., I ACa 363/19, niepubl.; wyrok WSA we Wrocławiu z 30.01.2015 r., III SA/Wr 717/14, LEX nr 1654608.

⁷⁵ Uchwała SN z 8.11.2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020/7–8, poz. 56. Zob. także wyrok SA we Wrocławiu z 28.08.2019 r., I ACa 593/19, LEX nr 3224785.

⁷⁶ A. Ostrowska, *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 282.

⁷⁷ Wyrok NSA z 23.10.2017 r., II GSK 40/16, LEX nr 2412670; wyrok WSA w Poznaniu z 10.07.2014 r., I SA/Po 1252/13, LEX nr 1503610.

⁷⁸ Dotacje oświatowe były przekazywane beneficjentom do ostatniego dnia każdego miesiąca. Na mocy ustawy z 6.12.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 7 ze zm.) od 18.01.2014 r. część dotacji należna za grudzień była przekazywana do 15 grudnia.

przepisy szczególne to art. 80 i 90 u.s.o. oraz przepisy zawarte w rozdziale 3 u.f.z.o. W konsekwencji dopuszcza się wydatkowanie dotacji oświatowej po zakończeniu roku budżetowego, na który została udzielona, jeśli dany wydatek służy pokryciu zobowiązań zaciągniętych przez beneficjenta w związku z realizacją tego zadania w tym roku⁷⁹. Według odmiennego poglądu sformułowanie „w szczególności” można rozumieć także jako istnienie innych możliwych sposobów wykorzystania dotacji niż zapłata za zrealizowane zadanie publiczne. Za taki sposób można uznać posiadanie na dzień upływu terminu, na który zostało udzielone świadczenie, wystawionych i nieopłaconych faktur⁸⁰.

Po szóste, w przypadku zasądzenia i wypłaty kwot tytułem niewypłaconej lub zaniżonej dotacji oświatowej po upływie roku budżetowego istnieją wyraźne podstawy do przypuszczenia, że są to środki niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem w rozumieniu u.f.p. Skutkuje to powstaniem po stronie podmiotu dotującego obowiązku przeprowadzenia kontroli oraz, w razie stwierdzenia nieprawidłowości, wydania deklaratoryjnej decyzji o zwrocie dotacji w odpowiedniej części, a następnie dochodzenia należności. Sytuacje takie występują relatywnie często w praktyce⁸¹. Zaniechania w tym zakresie stanowią delikt dyscypliny finansów publicznych. Wydaje się jednak, że taki skutek narusza zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa.

Podmiot kontrolujący powinien żądać okazania przez beneficjenta dokumentacji potwierdzającej wykorzystanie dotacji na wydatki bieżące mieszczące się w ramach zadań statutowych oraz poniesionych w danym roku budżetowym⁸². Prawidłowe rozliczenie przyznanych środków następuje wówczas, gdy beneficjent spełnił wszystkie obowiązki dokumentacyjne i materialnoprawne⁸³. Ciężar udowodnienia tego faktu spoczywa właśnie na nim⁸⁴. W konsekwencji podmiot dotowany musiałby wykazać, że określone wydatki, rozpoznawane przez u.s.o. (u.f.z.o.), zostały przez niego rzeczywiście poniesione i pokryte ze środków własnych⁸⁵. Oznaczałoby to, że powinien on przechowywać wszystkie faktury przez wiele lat⁸⁶, aby móc je w tym celu przedstawić.

⁷⁹ Wyroki NSA: z 23.05.2017 r., II GSK 2647/15, LEX nr 2345819; z 27.11.2018 r., I GSK 2082/18, LEX nr 2639148.

⁸⁰ R. Trykozko, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 462.

⁸¹ Wyrok NSA z 30.07.2019 r., I GSK 1238/18, LEX nr 2725773; wyrok NSA z 30.07.2019 r., I GSK 1239/18, LEX nr 2723927; wyrok WSA we Wrocławiu z 20.07.2016 r., III SA/Wr 1077/15, LEX nr 2228929; wyrok WSA w Białymstoku z 2.04.2014 r., I SA/Bk 634/13, ONSAiWSA 2015/4, poz. 65; wyrok WSA w Białymstoku z 16.04.2014 r., I SA/Bk 110/14, ZNSA 2017/1, poz. 137–138.

⁸² Wyrok NSA z 16.05.2018 r., I GSK 883/18, LEX nr 2517571.

⁸³ Obowiązki te wynikają z u.f.p. oraz ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

⁸⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 12.04.2018 r., I SA/Sz 125/18, LEX nr 2494444.

⁸⁵ Wyrok NSA z 28.02.2019 r., I GSK 1174/18, LEX nr 2656964.

⁸⁶ Od zakończenia roku budżetowego, na który dotacja oświatowa została udzielona, do momentu wstąpienia przez beneficjenta na drogę sądową mija z reguły kilka lat. Skutkuje to praktyczną niemożnością poszukiwania ochrony w postępowaniu sądownoadministracyjnym, bowiem skargę należy złożyć w ciągu 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia lub uzyskania przez skarżącego wiedzy o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności.

5. Podsumowanie

Stosunek dotacji oświatowej ma charakter administracyjnoprawny. Nawet jednak jeśli uznać, że jest on cywilnoprawny, to roszczenie o wykonanie zobowiązania *in natura* mogłoby przysługiwać beneficjentowi jedynie w trakcie roku budżetowego, na który dana dotacja oświatowa została lub powinna zostać udzielona. Po tym terminie wypłata lub uzupełnienie świadczenia byłyby niemożliwe z przyczyn prawnych. Po pierwsze, zobowiązanie wygasaloby na podstawie przepisów u.f.p. w związku z odpowiednim przepisem u.s.o. (u.f.z.o.). Wraz z upływem tego terminu wygasają bowiem wydatki budżetowe dotyczące wypłaty środków publicznych z tego tytułu oraz odpowiednie zobowiązanie organu władzy publicznej. Po drugie, ewentualnie, w przypadku niepodzielenia tego poglądu, podstawę wygaśnięcia roszczenia beneficjenta stanowiłby art. 475 k.c. Wykonanie zobowiązania do zapłaty dotacji byłoby bowiem niemożliwe do spełnienia z przyczyn niezależnych od dłużnika. W konsekwencji nie ponosiłby on także odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 471 k.c.

Za takim stanowiskiem przemawiają następujące argumenty: po pierwsze, zasądzone kwoty tracą charakter dotacji, bowiem nie została zachowana procedura ich udzielenia; po drugie, zgodnie z zasadą roczności wydatki budżetowe oraz powiązane z nimi zobowiązania wygasają wraz z upływem roku budżetowego; po trzecie, zgodnie z zasadami legalizmu oraz planowego charakteru wydatków organ państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie może przyznać środków publicznych, które nie zostały uprzednio przewidziane w budżecie; po czwarte, dotacja oświatowa jest przyznawana nie tylko na konkretny cel, lecz także dla konkretnych podopiecznych; po piąte, cel, na jaki zostały przyznane środki, może zostać osiągnięty tylko w trakcie roku budżetowego, na który zostały przyznane; po szóste, beneficjent może nie posiadać już odpowiedniej dokumentacji.

W konsekwencji wbrew pierwotnej intencji Sądu Najwyższego zasądzenie żądanych kwot każdorazowo skutkowałoby automatyzmem zwrotu tych środków do budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jako niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, niezależnie od winy podmiotu dotowanego. Tym samym uznanie poprawności występowania z żądaniem wykonania zobowiązania *in natura* po zakończeniu roku budżetowego prowadziłoby do skutków niezgodnych z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności z zasadami ochrony zaufania do państwa i prawa. W celu uniknięcia tego skutku sądy administracyjne oddalają skargi organów, kwalifikując kwoty zasądzone w postępowaniu cywilnym jako odszkodowanie lub refundację podlegającą szczególnemu reżimowi u.f.p. Skutkuje to jednak przekazaniem beneficjentowi środków do swobodnej dyspozycji bez konieczności wykazania przesłanek określonych w ustawie.

Bibliografia

1. Borysiak W., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Legalis/el. 2023.

2. Bożek W., Kowalewska E., Mańczyk P., *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie przekazania lub udzielenia dotacji w związku z niedochowaniem zasad lub trybu ich przekazywania względnie udzielania*, [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. A. Borodo, Toruń 2013.
3. Czarnecki K., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
4. Gazda M., *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2016, nr 1, <https://doi.org/10.14746/rpe-is.2016.78.1.14>.
5. Gliniecka J., *Zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2012, nr 27.
6. Gniady L., *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, *Samorząd Terytorialny* 2018, nr 3.
7. Gutowski M., [w:] *Kodeks cywilny, t. 2, Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis/el. 2022.
8. Karasek-Wojciechowicz I., *Roszczenie o wykonanie zobowiązania z umowy zgodnie z jego treścią*, Warszawa 2014.
9. Kleszczewski K., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, LEX/el. 2014.
10. Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.
11. Kondek J.M., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. serii K. Osajda, red. tomu W. Borysiak, Legalis/el. 2023.
12. Kowalczyk E., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis/el. 2023.
13. Kowalczyk R., *Aktualność zasad budżetowych w ustawie o finansach publicznych*, *Finanse Komunalne* 2012, nr 10.
14. Mikos-Sitek A., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Legalis/el. 2019.
15. Nowak T., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis/el. 2023.
16. Ostrowska A., *Samorządowe prawo dotacyjne. Dotacje jako wydatki jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
17. Pajor T., *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982.
18. Pawlikowska A., [w:] *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, red. W. Lachiewicz, A. Pawlikowska, Legalis/el. 2016.
19. Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty, Komentarz*, Warszawa 2015.
20. Popiołek W., [w:] *Kodeks cywilny, t. 2, Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Legalis/el. 2021.
21. Ruśkowski E., *Zasady gospodarowania środkami publicznymi w Polsce – wybrane uwagi*, [w:] *Nauka prawa finansowego po I dekadzie XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Apoloniuszowi Kosteckiemu*, red. I. Czaja-Hliniak, Kraków 2012.

22. Sekuła A., Fandrejewski R., *Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, *Finanse Komunalne* 2016, nr 10.
23. Szanciło T., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Legalis/el. 2023.
24. Trykozko R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
25. Tusiński K., [w:] *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, red. M. Pilich, Warszawa 2020.
26. Walczak P., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Legalis/el. 2021.
27. Warkała W., *Wykonywanie zobowiązań i skutki ich niewykonania według Kodeksu cywilnego*, *Państwo i Prawo* 1965, z. 8–9.
28. Wierzbiński J., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, Legalis/el. 2023.
29. Wolszczak P., *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności deliktowej za udzielenie dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości*, *Forum Prawnicze* 2024, nr 3(83).
30. Wolszczak P., *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności kontraktowej za udzielenie dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości*, *Forum Prawnicze* 2024, nr 2(82).
31. Wolszczak P., *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotu dotującego za udzielenie i wypłatę dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości. Glosa do wyroku SN z dnia 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, Samorząd Terytorialny* 2022, nr 1–2.
32. Wolszczak P., *Charakter prawny stosunku dotacji oświatowej*, *Samorząd Terytorialny* 2024, nr 4.
33. Wolszczak P., *Podstawa prawna odpowiedzialności i ustalenie rozmiaru szkody w sprawach dotyczących wypłaty dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, Orzecznictwo Sądów Polskich* 2024, nr 6.
34. Zagrobelny K., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis/el. 2021.
35. Zoll F., *Wykonanie i skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Legalis/el. 2018.