

(Nie)dopuszczalność przelewu wierzytelności z tytułu dotacji oświatowej. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7.10.2020 r., I ACa 134/20 (glosa częściowo aprobująca)

(In) admissibility of Transfer Ring Receivables Due to the Educational Subsidy. Gloss to the Judgment of the Court of Appeal in Białystok of October 7, 2020, I ACa 134/20 (Partially Approving)

The author analyses the ruling of the Court of Appeal on subsidized claims to compensate for the difference between the subsidy due and the subsidy transferred. Legal scholars assume a different nature of these claims: from public law in the case of a subsidy claim to a civil law one when the subject is a claim for damages. The accepted nature of the claim affects the admissibility of its assignment. Assuming a civil law nature, in principle, the assignment is admissible. However, in the commented case, the Court of Appeal rightly concluded that the assignment was inadmissible. However, this limitation results from the nature of the relationship, i.e. one of the limitations indicated in Art. 509 Civil Code.

Jakub Jan Zięty

*doktor habilitowany nauk prawnych
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie*

ORCID – 0000-0002-1243-3394

e-mail: jakub.ziety@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe:
cesja wierzytelności, dotacja oświatowa,
wierzytelność publicznoprawna

Key words:
assignment of receivables, educational
subsidy, public law debt

<https://doi.org/10.36128/priw.vi42.514>

Przedmiotem sporu w analizowanej sprawie była kwestia już wielokrotnie rozpatrywana przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, a mianowicie: roszczeń związanych z zaniżaniem przez jednostki samorządu terytorialnego¹ (podmioty dotujące) tzw. dotacji przedszkolnej dla placówek wychowania przedszkolnego (podmiotów dotowanych)². SN przyjął

1 Dalej cytowane jako j.s.t.

2 Sposób obliczania dotacji regulowały przepisy ustawy z dnia z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1915 ze zm., dalej cytowana jako u.s.o.) - według stanu prawnego na koniec 2016 r. Przyczyną sporów sądowych był brak precyzji ukształtowa-

dopuszczalność drogi sądowej w dochodzeniu tego typu roszczeń a także wskazał zasady obliczania dotacji, w tym ujmowania poszczególnych wydatków ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli przez jednostki samorządu terytorialnego do podstawy jej obliczenia. Natomiast na tle oceny charakteru prawnego stosunku dotacyjnego oraz charakteru prawnego roszczenia o wyrównania zaniżonej, nieotrzymanej części należnej dotacji dochodziło i dochodzi do rozbieżnych ocen³. W judykaturze prezentowanych było kilka stanowisk. Pierwsze zapatrywanie, uznające stosunek dotacyjny za stosunek publicznoprawny, oraz drugi pogląd, uznający stosunek dotacyjny za stosunek odpowiadający art. 353¹ k.c., czy w końcu podejście, które uznawały przepisy u.s.o. za samodzielną podstawę roszczenia beneficjenta⁴. W odniesieniu do charakteru roszczenia również prezentowane są poglądy w części będące konsekwencją przyjętego stanowiska dotyczącego charakteru prawnego stosunku dotacyjnego. Pierwsza grupa orzeczeń wskazuje, że wyrównanie dotacji jest roszczeniem o jej wypłatę, ma zatem charakter publicznoprawny, do której należy stosować przepisy ustawy z dnia 27.8.2009 r. o finansach publicznych⁵, a w konsekwencji ewentualne zasądzenie roszczenia mogłoby następować wyłączenie w roku, w którym była udzielona dotacja pierwotna a dochodzenie roszczenia po upływie roku budżetowego nie byłoby dopuszczalne.

nich przez ustawodawcę przepisów u.s.o. do 2018 r. Mimo wielu lat ich obowiązywania i wprowadzanych nowelizacji do dnia dzisiejszego w sporach na tym tle występuje szereg wątpliwości. Zob. np.: Anna Ostrowska, „Udzielanie dotacji niepublicznym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?”, [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. Andrzej Borodo (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa 2013), 193-194; Artur Olszewski, „Dotowanie szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół i placówek publicznych po 1.01.2017 r.” *Finanse Komunalne*, nr 4 (2017): 18-27. Kwestie dotacji od 1.1.2018 r. regulują przepisy ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz. U. z 2021 r., poz. 1930 ze zm. (dalej jako u.f.z.o.).

- 3 O aktualności analizowanego zagadnienia świadczy chociażby niezmniejszające się zainteresowanie nim doktryny. Zob. z nowszych publikacji: Paulina Wolszczak, „Charakter prawny odpowiedzialności podmiotu dotującego za udzielenie i wypłatę dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości Glosa częściowo krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r. (V CSK 502/18)” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2022): 182-188 wraz z przywołanym tam orzecnictwem i literaturą.
- 4 Zob. np. wyroki SN: z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, Lex nr 277299; z 11.05.2018 r., II CSK 477/17, Lex nr 2486821; wyrok SA w Krakowie z 31.05.2016 r., I ACa 176/16, Lex nr 2061962.
- 5 T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm. dalej cytowana jako u.f.p.

Kolejna grupa judyktów wskazuje, że roszczenie o wyrównanie zaniżonej dotacji oświatowej nie stanowi roszczenia o wypłatę dotacji, ale specyficzne odszkodowanie w wysokości różnicy między dotacją należną a dotacją wypłaconą, i w tym ujęciu roszczenie to ma charakter odszkodowawczy. W obrębie trzeciej grupy orzeczeń można wyróżnić dwa poglądy różniące się oceną podstawy prawnej roszczenia odszkodowawczego. Pierwsze za źródło roszczenia przyjmuje niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (art. 471 k.c.)⁶, przy czym przepis ten sądy stosują bezpośrednio lub *per analogiam*⁷. Drugie stanowisko upatruje podstawy prawnej powstania wierzytelności odszkodowawczej w delikcie (art. 415 i n.; 417 lub 417¹ k.c.)⁸.

W głosowanym orzeczeniu pojawiają się wszystkie zasygnalizowane wyżej problemy, ale na tle dość istotnej kwestii dotyczącej dopuszczalności obrotu roszczeniami obejmującymi „niedopłacone” kwoty dotacji. Po przeprowadzeniu oceny charakteru prawnego stosunku łączącego podmiot dotowany z podmiotem dotującym, oraz charakteru prawnego roszczenia o wypłatę różnicy pomiędzy dotacją należną a dotacją wypłaconą, Sąd Apelacyjny w Białymstoku dochodzi do wniosku, że tego typu roszczenia nie mogą stanowić przedmiotu nieograniczonego obrotu cywilnoprawnego. Taki wniosek może wynikać z przyjęcia publicznoprawnego charakteru roszczenia, związanego z niedoszacowaniem dotacji. Wniosek ten może też być konsekwencją uznania, że nawet jeżeli roszczenie ma charakter cywilnoprawny, to z uwagi na jego naturę nie może być przedmiotem przelewu na podstawie art. 509 § 1 k.c.⁹. W swoim orzeczeniu sąd niestety szczegółowo nie uzasadnił wyrażonego stanowiska. Z samej sentencji można byłoby uznać, że zakaz przelewu wierzytelności z tytułu dotacji wywodzi z charakteru samej dotacji celowej. Jednak takie uzasadnienie sugeruje, że zakładając publicznoprawny charakter stosunku dotacyjnego, przyjmuje, iż roszczenie dotyczy uzupełnienia należnej dotacji. W takim wypadku, jeżeli przedmiotem roszczenia jest dotacja, to bezsprzecznie nie może być ona przedmiotem cywilnoprawnej cesji. Jeżeli natomiast – jak wydaje się z analizy treści samego uzasadnienia – sąd dopuścił możliwość dochodzenia roszczenia o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy pomiędzy dotacją należną a dotacją wypłaconą, to roszczenia te należy rozpatrywać jako odrębny od stosunku podstawowego dalszy stosunek prawny.

6 Zob.: uchwała SN z 8.11.2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020/7–8, poz. 56; wyrok SN z 29.01.2021 r., V CSKP 2/21, Lex nr 3119792.

7 Zob.: wyrok SN z 9.7.2020 r., V CSK 502/18, Lex nr 3063082.

8 Zob. wyroki SN: z 27.03.2019 r., V CSK 101/18, Lex nr 2652272; z 8.05.2019 r., V CSK 130/18, Lex nr 2692123.

9 Warto natomiast zauważyć, że z treści uzasadnienia głosowanego orzeczenia można domyślać się, że sąd uznaje, że sposób rozstrzygnięcia sporu jest uzależniony od podstawy dochodzonego roszczenia przez powoda. Rodzaj roszczenia będzie wpływał na dopuszczalność jego cesji.

W takim przypadku uzasadnienia odmowy dopuszczalności przelewu należałoby poszukiwać przede wszystkim w charakterze prawnym roszczenia o naprawienie szkody i ewentualnego wpływu na ograniczenia cesji stosunku podstawowego. Jednak takich rozważań pozbawione jest uzasadnienie glosowanego orzeczenia, co pozwoliłoby na szersze odniesienie się do argumentów sądu drugiej instancji. Te kwestie zostaną jednak poruszone w dalszej części glosy.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7.10.2020 r., I ACa 134/20¹⁰

„Możliwość przelewu wierzytelności z tytułu dotacji, które są dotacjami celowymi, jest ograniczona, bowiem sprzeciwia się temu charakter zobowiązania (art. 509 § 1 k.c.). Zobowiązanie kreujące roszczenie o zapłatę dotacji celowej może bowiem zostać wykonane jedynie między podmiotami, które łączy stosunek prawny, w tym przypadku jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem prowadzącym niepubliczne przedszkole”.

1. Stan faktyczny

Stan faktyczny sprawy, która była przedmiotem orzekania przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku, jest typowy dla sporów dotyczących roszczeń o „wyrównanie” dotacji należnej. Jedyna różniąca, na którą zwrócił uwagę skład orzekający, dotyczyła ważności dokonanej cesji pomiędzy podmiotem uprawnionym do uzyskania dotacji w wysokości zgodnej z przepisami a podmiotem trzecim (cesjonariusz), który dochodzi na podstawie cesji roszczenia względem jednostki samorządu terytorialnego. Z uwagi na powtarzalność stanów faktycznych jedynie, krótko zostanie on przedstawiony. Osoba fizyczna (P.K.) prowadziła na podstawie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych – przedszkole. Co roku do 30 września w latach 2009-2013 składała wymagane przepisami wnioski dotacyjne. W ocenie podmiotu prowadzącego przedszkole gmina obliczała należną mu dotację w sposób nieprawidłowy, co skutkowało jej zaniżeniem w latach 2009-2013. Roszczenie o zapłatę wyrównania dotacji stało się przedmiotem cesji pomiędzy P.K. (cedent) a Spółką X (cesjonariusz). Ten ostatni podmiot złożył do sądu powszechnego pozew o zapłatę wyrównania przeciwko gminie. Pozew zostały objęte lata 2009-2013. Gmina wniosła o odrzucenie pozwu, wskazując na niedopuszczalność drogi sądowej, ewentualnie o oddalenie powództwa wskazując, że dotacja była obliczona i wypłacona zgodnie z obowiązującymi przepisami. Sąd okręgowy pierwotnie odrzucił pozew. Jednak w wyniku zażalenia Sąd Apelacyjny w Białymstoku uchylił powyższe postanowienie, uznając dopuszczalność drogi sądowej w przedmiotowej sprawie. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji częściowo zasądził kwotę roszczenia uznając, że gmina prawidłowo wyliczała dotację za lata 2009-2010, zaś za lata 2011-2013

10 Lex nr 3153278.

zaniżyła jej wysokość. Od powyższego orzeczenia apelację złożyły obie strony, zaś sąd apelacyjny zmienił orzeczenie i oddalił powództwo Spółki (cesjonariusza).

2. Stanowisko Sądu Apelacyjnego

Sąd Apelacyjny rozpatrując przedmiotową sprawę nie podzielił argumentacji sądu pierwszej instancji. W jego ocenie sąd okręgowy nie rozpoznał jaki charakter prawny ma przedmiotowe roszczenie i czy z uwagi na jego charakter dopuszczalne jest dokonanie cesji roszczenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego niezbędne jest bowiem odpowiedź na następujące pytania: 1) czy powód domaga się spełnienia świadczenia w oparciu o przepis art. 353 § 1 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2018 r.), tj. zapłaty różnicy pomiędzy dotacjami należnymi a faktycznie wypłaconymi za wskazane w pozwie okresy, 2) czy powód domagał się spełnienia świadczenia o charakterze odszkodowawczym; 3) czy podstawą roszczenia powoda były przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. W ocenie Sądu Apelacyjnego dopiero ustalenie charakteru prawnego roszczenia może stanowić podstawę do oceny dopuszczalności i ważności dokonanej cesji a konsekwencji dopuszczalności zasądzenia roszczenia na rzecz cesjonariusza.

Sąd Apelacyjny, analizując wskazane wcześniej kwestie, doszedł do odmiennego niż sąd pierwszej instancji stanowiska. Przyjął, że możliwość przelewu wierzytelności z tytułu dotacji, które są dotacjami celowymi jest ograniczona, bowiem sprzeciwia się temu charakter zobowiązania (art. 509 § 1 k.c.)¹¹. Zobowiązanie kreujące roszczenie o zapłatę dotacji celowej może bowiem zostać wykonane jedynie między podmiotami, które łączy stosunek prawny, w tym przypadku jednostką samorządu terytorialnego a podmiotem prowadzącym niepubliczne przedszkole. Oceniając kwestie charakteru prawnego roszczenia Sąd Apelacyjny uznał, że wierzytelność odszkodowawcza o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy pomiędzy dotacją należną a dotacją otrzymaną może być wynikiem niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 k.c.) lub deliktu (art. 415 i nast.k.c.). Jednak jej dochodzenie wiąże się z koniecznością wykazania szkody, którą odszkodowanie ma wyrównać. Sąd apelacyjny przyjął, że samo nieotrzymanie dotacji w prawidłowej wysokości nie może być utożsamiane ze szkodą, która zgodnie z przepisem art. 361 § 2 k.c. może przybrać postać straty lub utraconych korzyści. W ujęciu cywilistycznym przez stratę rozumie się zmniejszenie aktywów lub wzrost pasywów w majątku poszkodowanego, czyli rzeczywisty uszczerbek w majątku, za który odpowiedzialność ponosi oznaczony

11 Odnośnie kwestii kwalifikowania dotacji oświatowych na gruncie orzecznictwa, zob.: Dominik Kucharski, *Charakter prawny dotacji oświatowej, przeznaczonych na finansowanie bieżących wydatków szkoły lub placówki* (Lex/el., 2022).

podmiot, w tym przypadku Gmina. Z kolei utracone korzyści obejmują tę część majątku poszkodowanego, o którą jego aktywa się nie powiększyły lub pasywa nie zmniejszyły, co nastąpiłoby, gdyby nie nienależyte wykonanie zobowiązania. Przy ocenie tej kwestii nie można tracić z pola widzenia charakteru świadczenia, do którego spełnienia zobowiązana była pozwana Gmina i tego, że prowadzący przedszkole mógł przeznaczyć dotacje tylko na pokrycie bieżących wydatków w konkretnym czasie (w roku za który dotacja przysługiwała). Przy tak ujętym zakresie szkody, sąd musiał więc wyjaśnić, na czym polegała szkoda prowadzącego przedszkole, który przelał na powódkę wiarygodność odszkodowawczą. Z tego też powodu Sąd Apelacyjny uchylił wyrok a sprawę skierował do ponownego rozpoznania.

3. Ocena stanowiska Sądu Apelacyjnego

3.1. Charakter prawny stosunku dotacji

Ocenę stanowiska Sądu Apelacyjnego należy rozpocząć od wskazania charakteru dochodzonych roszczeń przez powoda. Nie ma wątpliwości, że dotującego i dotowanego łączy stosunek prawny określany mianem stosunku dotacyjnego¹². Jednak jego charakter do dnia dzisiejszego pozostaje przedmiotem sporów, co znajduje swoje odzwierciedlenie w analizowanej sprawie. W głosowanym orzeczeniu Sąd przyjmuje, że stosunek pomiędzy dotującym a dotowanym ma charakter publicznoprawny¹³. Za takim stanowiskiem

12 Por. Teresa Dębowska-Romanowska, „Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji” *Studia PrawnoEkonomiczne*, nr 43 (1989): 26.

13 Do podobnego wniosku co do charakteru prawnego dotacji doszedł SN w wyroku z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, Lex nr 3063082. Przy czym roszczeni o zapłatę różnicy pomiędzy dotacją należną a wypłacaną SN w powyższym wyroku zakwalifikował jako roszczenie odszkodowawcze. Niezależnie od przyjętego charakteru dotacji, SN przyjmuje dopuszczalność drogi sądowej i rozpoznawaniu tego typu roszczeń przez sądy powszechne. Na tle u.s.o. taki pogląd został wyrażony w orzeczeniach SN z: 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; 2 maja 2014 r., IV CSK 531/13; 26 marca 2015 r., V CSK 376/14. Po zmianie z dniem 1.1.2017 r. przepisów regulujących rozliczanie dotacji i wskazanie w art. 90 ust. 11 u.s.o. że spory sądowe dotyczące wysokości dotacji są rozpoznawane przez sądy administracyjne, pogląd o dopuszczalności drogi sądowej i rozpoznawaniu sporów dotyczących dotacji przez sądy powszechne w odniesieniu do roszczeń sprzed 1.1.2017 r. został podtrzymany przez SN, zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z: 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, czy też 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18. Z dniem

wskazuje się kilka argumentów. Stosunek ten powstaje z mocy prawa, z chwilą gdy osoba chcąc uzyskać dotację dokona wymaganej prawem czynności (np. złożenie wniosku o wypłatę, złożenie deklaracji). Treść powstałego stosunku w zakresie: warunków uzyskania dotacji, ustalenia jej wysokości, sposobu wypłaty, kontroli określają przepisy bezwzględnie wiążące¹⁴. Dotujący i dotowany mają zatem ograniczoną możliwość ukształtowania treści łączącego je stosunku prawnego, dodatkowo wskazuje się, że strony zostały pozbawione swobody co do decyzji o jego nawiązaniu¹⁵. W zakresie wysokości dotacji w doktrynie wskazuje się, że jej określenie następuje w drodze władczej decyzji organu, stanowiących przejaw publicznoprawnego władztwa finansowego. W tym ujęciu organ określając wysokość dotacji nie dokonuje wyłącznie czynności rachunkowych czy materialno-technicznych¹⁶. Choć wydaje się, że w tym kontekście właściwsze wydaje się jednak stanowisko

1 stycznia 2018 r. wchodzi w życie przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2203 z późn. zm. – dalej cytowana jako - u.f.z.o. Art. 91 ust. 2 tej ustawy wskazał, iż do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. art. 90 u.s.o. Powstające na tle tych przepisów wątpliwości zostały przesądzone przez SN w uchwale z dnia 8.11.2019 r., III CZP 29/19. SN jednoznacznie stwierdził, iż art. 91 ust. 2 u.f.z.o. nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy o systemie oświaty. Tym samym niezależnie od przyjętego charakteru prawnego dotacji, sądy powszechne oraz SN są właściwe do rozpatrywania sporów o niedopłacone dotacje przez 1.1.2017 r. Co więcej, sama kwalifikacja charakteru prawnego umowy dotacji nie stanowi o takiej samej kwalifikacji roszczenia o jej wyrównanie.

- 14 W odniesieniu do dotacji dla przedszkoli, w analizowanym w orzeczeniu okresie, powyższe zasady regulowały przepisy u.s.o. w szczególności jej art. 80 i 90.
- 15 Zob. Anna Ostrowska, „Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji – wnioski de lege ferenda” *Samorząd Terytorialny*, nr 11 (2020): 49–50.
- 16 Zob.: Wolszczak, „Charakter prawny”, 184; Sebastian Gajewski, „Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty” *Finanse Komunalne*, nr 4 (2015): 55-56; Robert Suwaj, „Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego

dotyczące uznanie wyliczenia dotacji za czynność materialno-techniczną¹⁷. W końcu o publicznoprawnym charakterze stosunku dotacji przesądza cel na jaki jest ona udzielana z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a mianowicie dofinansowanie zadania publicznego – w analizowanym przypadku – działalności oświatowej. Środki te powinny być wydatkowane na cel na jaki zostały przekazane oraz powinny porywać określone ustawowo wydatki podmiotu dotowanego. W przypadku niewydatkowania ich lub wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem powstaje z mocy prawa obowiązek ich zwrotu¹⁸. We wcześniejszym orzecznictwie przyjmowano, że stosunek dotacyjny ma charakter stosunku odpowiadającego cechom zobowiązania w rozumieniu przepisów k.c. (art. 353 § 1 k.c.)¹⁹. Bezsporne jest, że stosunek prawny między dotującym a dotowanym powstaje z mocy prawa i na warunkach wskazanych w przepisach. Jednak nie jest to cecha wyłącznie stosunków o charakterze publicznoprawnym. Również trudno jest uznać, za przekonujący argument za przyjęciem publicznego charakteru stosunku dotacji, że strony nie mają swobody w jego nawiązaniu. W tym zakresie to jedynie podmiot dotujący i to w przypadku, kiedy dotacja jest obowiązkowa, nie może wybierać podmiotu, któremu jej udzieli. Niezależnie od powyższych uwag można przyjąć przeważające stanowisko, że stosunek dotacyjny ma charakter publicznoprawny²⁰.

Nawet jeżeli przyjmiemy publicznoprawny charakter stosunku dotacji, to nie musi on przesądzać o kwalifikacji roszczenia związanego z wyrównaniem dotacji²¹. Roszczenie o naprawienie szkody *ex contractu* istnieje

z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 5 (2012): 144.

17 Szerzej por.: Jakub Jan Zięty, „Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Głosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (głosa krytyczna)” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2021): 61-67.

18 Wolszczak, „Charakter prawny”, 184.

19 Zob. np. wyrok SN z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, Lex nr 277299

20 W nowszym orzecznictwie SN dochodzi do wniosku, że stosunek między dotowanym a dotującym obejmujący przekazanie dotacji na cele prowadzenia placówki publicznej ma charakter publicznoprawny nie zaś cywilnoprawny. Zob.: wyrok SN z dnia 9.7.2020 r. w sprawie V CSK 502/18. W ocenie SN za takim charakterem przemawia określenie świadczenia mianem „dotacji” (a zatem pojęciem zdefiniowanym w art. 126 ustawy o finansach publicznych), źródło finansowania oraz jej przeznaczenie.

21 Sądy dopuszczały możliwość zasądzenia dotacji uzupełniającej i jej wypłaty na rzecz dotowanego w bieżącym okresie bezpośrednio na

w ramach osobnego stosunku prawnego niż pierwotny stosunek zobowiązaniowy²². Tym samym rozpoznając sprawę cesji zobowiązania Sąd powinien zwrócić na to uwagę.

3.2. Charakter prawny roszczenia o „wyrównanie dotacji”

Przyjęcie, że roszczenie o wyrównanie może stanowić odrębny od stosunku podstawowego (stosunku dotacyjnego) stosunek prawny, powoduje, że znaczenia nabiera charakter roszczenia o „wypłatę” dotacji i jego podstawa. Jeżeli przyjąć, że roszczenie dotyczy *stricte* wypłaty dotacji to zastosowanie znajdują przepisy u.f.p. W konsekwencji przyjęcie takiego stanowiska powoduje, że w przypadku niewłaściwego obliczenia dotacji sąd nie może przyznać jej uzupełnienia, jeżeli następowałoby to poza okresem roku, w którym powinna być pierwotnie wypłacona. Sądy powszechne w niektórych przypadkach zasądzały uzupełnienie dotacji przyjmując jako podstawę bezpośrednio przepisy u.s.o. W tych sytuacjach jednak organy z uwagi na roczność budżetu, uznając że chodzi o dotację za okresy budżetowe, które upłynęły, stwierdzały niewykorzystanie dotacji (251 ust. 1 u.f.p.) lub jej wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem (art. 252 ust. 1 u.f.p.), a następnie wydawały decyzje o zwrocie środków w części wydatkowanej nieprawidłowo²³. W konsekwencji wykorzystanie dotacji uzupełnionej *in natura* byłoby możliwe do końca roku budżetowego, za który została udzielona dotacja podstawowa. Pewną modyfikacją tego stanowiska, było przyjmowanie przez sądy, że zobowiązanie do

podstawie przepisu ustawy o systemie oświaty. Jednak mogło to skutkować stwierdzaniem przez organy niewykorzystania dotacji (art. 251 ust. 1 u.f.p.) lub jej wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem (art. 252 ust. 1 u.f.p.), a następnie wydawaniem przez nie decyzji o zwrocie środków w części wydatkowanej nieprawidłowo. Zob. np. wyrok NSA z 30.07.2019 r., I GSK 1239/18; wyrok WSA w Białymstoku z 16.04.2014 r., I SA/Bk 110/14, Lex nr 1512005. Sądy administracyjne, kontrolując decyzje organów o zwrocie dotacji, zasądzonych wyrokami sądów powszechnych, co do zasady odmawiały tym środkom charakteru publicznego, gdyż traktowały je jako swego rodzaju odszkodowanie lub refundację

- 22 Na tle stosowania przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody zob. uchwałę SN z dnia 22.11.2013 r. sygn. akt III CZP 72/13, Lex nr 1391775.
- 23 Zob. np. wyrok NSA z 30.07.2019 r., I GSK 1239/18; wyrok WSA w Białymstoku z 16.04.2014 r., I SA/Bk 110/14, Lex nr 1512005. Sądy administracyjne, kontrolując decyzje organów o zwrocie dotacji, zasądzonych wyrokami sądów powszechnych, co do zasady odmawiały tym środkom charakteru publicznego, gdyż traktowały je jako swego rodzaju odszkodowanie lub refundację

uzupełnienia dotacji bez względu na przyjęty jej charakter, wygasło na podstawie art. 475 k.c. w związku z następczą niemożliwością spełnienia świadczenia przez dotującego, co koreluje z przepisami u.f.p. w związku u.s.o. (tj. brak możliwości uzupełnienia dotacji w okresie jej pierwotnej wypłaty). W tym kontekście, z uwagi na charakter stosunku podstawowego, roszczenie o uzupełnienie dotacji należy uznać za roszczenie publicznoprawne i ze swojej natury niepodlegające przelewowi. W przypadku gdyby Sąd przyjął taką interpretację nie byłoby wątpliwości. Jednak w uzasadnieniu Sąd Apelacyjny odnosząc się do kwestii charakteru roszczenia dopuszcza możliwość stosowania do niego *per analogiam* art. 471 k.c., jeżeli powód dochodzi roszczenia o charakterze odszkodowawczym. Jak wyżej wskazano judykatura i doktryna dopuszczają możliwość dochodzenia kwoty odpowiadającej różnicy pomiędzy dotacją należną a otrzymującą jako swoistego odszkodowania za niewykonanie obowiązku przez dotującego. W tym zakresie przyjmują pogląd o cywilnoprawnym charakterze tego roszczenia, a jako jego podstawy wskazują art. 471 k.c. lub 415 czy art. 417 i art. 417¹ k.c.²⁴. W piśmiennictwie wskazuje się, że wskazane przepisy mogą znaleźć zastosowanie nie tylko do stosunków cywilnoprawnych, ale także o innym charakterze, bez względu na sposób ich powstania m.in. z mocy prawa – a za takie należy uznać stosunek dotacyjny. Z tego też powodu możemy rozpatrywać stanowisko Sądu Apelacyjnego przez pryzmat roszczenia o charakterze cywilnoprawnym, przy uwzględnieniu specyfiki zastosowanej podstawy jego dochodzenia.

Przyjmując za podstawę roszczenia art. 471 k.c. orzeczenia reprezentujące to stanowisko uznają, że zaniżenie dotacji stanowi naruszenie obowiązku dotującego wynikającego ze stosunku dotacyjnego. Można przy tym wyróżnić dwa poglądy co do sposobu stosowania art. 471 k.c., tj. stosowania tego przepisu odpowiednio lub *per analogiam*²⁵. Przy czym należy uznać, że chodzi tutaj o metodę wnioskowania prawniczego – *analogiam legis* nie zaś

24 Za odpowiedzialnością deliktową podmiotu dotującego opowiadają się m.in. Lech Gniady i Artur Olszewski – zob. Lech Gniady, „Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych” *Samorząd Terytorialny*, nr 3 (2018): 43–44; Artur Olszewski, „Ustalenie wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Glosa do wyroku SN z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12” *Finanse Komunalne*, nr 12 (2014): 67–68. W doktrynie dopuszcza się możliwość powstania zbiegu roszczeń na podstawie deliktu i odpowiedzialności *ex contractu*. Przy czym pierwszeństwo przyznaje się tej drugiej odpowiedzialności. Nawet jeżeli więc przyjmiemy, że podstawą dochodzenia mogą być obie odpowiedzialności to i tak pierwszeństwo należy przyznać stosowany odpowiednio art. 471 k.c.

25 Taki pogląd wyraził SN w Uchwale z 8.11.2019 r., III CZP 29/19.

typowe *analogiam iuris*²⁶. Ten pogląd spotkał się jednak z krytyką doktryny²⁷. Według niektórych poglądów stosowanie przepisów prawa cywilnego do stosunków publicznoprawnych jest możliwe zarówno wprost, jak i *per analogiam*²⁸. Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że niewykonanie przez podmiot dotujący swojego obowiązku, podmiot dotowany nabywa na podstawie art. 471 k.c. roszczenie o charakterze cywilnoprawnym. Wskazany przepis normuje bowiem roszczenia związane z niewykonaniem zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł. Z uwagi na to, że powstają one w sferze majątkowej podmiotu dotowanego przyznaje się im charakter prywatny. Dlatego też w ocenie SN dotowany jest uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją. Przyjmując takie stanowisko pojawia się kwestia sposobu rozumienia szkody. Problem sposobu wykazania szkody pojawia się zaś w przypadku, gdy przyjmiemy za podstawę roszczenia „dotacyjnego” przepisy o delikcie (np. 417 k.c.). Autorzy uznający odpowiedzialność deliktową jako podstawę roszczenia upatrują jej powstania w naruszeniu przez organ dotujący obowiązku o charakterze powszechnym, którym jest przekazanie dotacji w należnej wysokości (wynikającej z treści przepisów prawa – w analizowanej sprawie u.s.o.)²⁹. O ile naruszenia obowiązku możemy upatrywać w nie-

- 26 Sąd Najwyższy rozważał bowiem możliwość wnioskowania o obowiązku konkretną normę prawną z danego przepisu prawnego, nie zaś z założenia o konsekwencji ocen ustawodawcy polskiego. Zob. Marcin Hotel, Aleksandra Rychlewska, „Analogia jako metoda prawnicza” *Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia*, nr 2 (2015): 32.
- 27 Zastosowanie *analogi legis* polega na ustalaniu skutków prawnych na podstawie normy prawnej obejmującej podobny stan faktyczny. Por. Józef Nowacki, „Analogia legis” (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1966), 9; Aneta Kaźmierczyk, „Warunki stosowania analogii legis” *Zeszyty Naukowe. Problemy Społeczne, Ekonomiczne i Prawne*, nr 11 (2013): 23-30.
- 28 Rafał Szczepaniak, „Węzłowe problemy stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2016): 107-116; Rafał Szczepaniak, Marcin Krzymuski, „Metodologia stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym (podsumowanie Części III)”, [w:] Rafał Szczepaniak, Katarzyna Kokocińska i Marcin Krzymuski, *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2020), 548-556.
- 29 Gniady, „Roszczenia o wypłatę”, 43. Zob. też wyrok SN z 10.08.2007 r., II CSK 191/07, Lex nr 485982, który zapadł na gruncie sprawy

przekazaniu dotacji w wysokości zgodnej z przepisami, to już kwestia szkody może być sporna. W dalszej części ten problem zostanie przeanalizowany na gruncie wskazanego przepisu, jednak należy ją już teraz odnieść również do poniesienia szkody w przypadku deliktu. W orzecznictwie wskazuje się na różne poglądy dotyczące wykazania szkody przez podmiot dotowany. W pierwszej kolejności można uznać, że doszło do nieuzyskania przez ten podmiot określonej korzyści w postaci różnicy pomiędzy dotacją otrzymaną a dotacją należną. W takim przypadku można byłoby przyjąć, że doszło do powstania szkody w postaci utraconych korzyści (*lucrumcessans*). Przeciwno takiemu stanowisku w orzecznictwie wskazuje się, że ostatecznym beneficjentem są wychowywane przedszkolnie dzieci nie zaś organ prowadzący. Jednak już w tym miejscu warto wskazać, że nie wszystkie wydatki pokrywane z dotacji stanowią wydatki bezpośrednio są związane z kosztami ponoszonymi bezpośrednio na podopiecznego. Wydatki związane chociażby z remontami bieżącymi pomieszczeń i budynków, w których realizowane jest zadanie czy nabycie pomocy edukacyjnych, nie może być ujmowane tak samo jak wydatek na wyżywienie. Brak chociażby przeprowadzenia remontów wpływa nie tylko na możliwość prowadzenia placówki, ale i na jakościowy wymiar realizacji zadania. Dlatego też nie można odmówić prawdziwości twierdzenia, że w przypadku braku możliwości dokonywania remontów podmiot dotowany ponosi szkodę w postaci utraconych korzyści poprzez utrzymanie obiektów placówki czy braku zwiększenia ich wartości. Jeżeli określona kwota wynikająca z zaniżonej dotacji nie weszła do majątku podmiotu dotowanego (np. w postaci niedokonanych nakładów), to tak pojmowana szkoda odpowiada cywilnej konstrukcji szkody *lucrumcessans*. Z tą sytuacją będziemy mieli do czynienia zarówno w przypadku, gdy w wyniku braku środków nie dokonano tych nakładów, ale także w przypadku, gdy nakłady te zostały dokonane z majątku podmiotu dotowanego. W tej ostatniej sytuacji podmiot dotowany, gdyby otrzymał te środki, mógłby przeznaczyć swoje własne środki na inne cele. Tylko na marginesie można wskazać, że jeżeli w wyniku braku przekazania dotacji w pełnej wysokości podmiot dotowany musiał pokrywać ze swoich środków wydatki, które mogły być objęte dotacją i w wyniku tego nie mógł realizować innych zamierzeń lub powstała u niego strata, to mógłby on wykazać, nie tylko stratę w wykazanym wyżej rozumieniu, ale zatem również szkodę w postaci *damnumemergens* a nie tylko *lucrumcessans*³⁰.

o wyrównanie dotacji z zaniżonej dotacji celowej na zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego.

- 30 W doktrynie i orzecznictwie można znaleźć poglądy, zgodnie z którymi zasądzenie odszkodowania powinno być uzależnione od wykazania przez beneficjenta: poniesienia przez niego w roku budżetowym wydatków na realizację zadania wyższych niż kwota udzielonej dotacji; zawierania się tych kosztów w kwocie dotacji należnej; pokrycia przez niego

W orzecznictwie dopuszcza się rozumienie szkody z art. 471 k.c. jako kwoty równej nieotrzymanej dotacji. Oczywiście bowiem jest, że możliwości pokrycia z dotacji bieżących wydatków przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, „zwalnia” inne środki pozostające w dyspozycji podmiotu dotowanego i pozwala na ich wykorzystanie w inny sposób, także z korzyścią dla tego podmiotu. Powyższe oznacza, że podmiot dochodzący roszczeń z tego tytułu nie musi wykazywać żadnego uszczerbku w swoim majątku, ale wystarczy, że udowodni, iż kwota przyznanej dotacji została zaniżona. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że samo ustalenie wysokości ewentualnej różnicy pomiędzy dotacją należną a dotacją wypłaconą jest wystarczające do wydania wyroku choćby częściowo uwzględniającego powództwo. Jak się wydaje to właśnie pogląd sądu okręgowego wydaje się prawidłowy. Przyjęcie innego stanowisko czyniłoby trudnym dochodzenie przez dotowanych wyrównania nieotrzymanej kwoty, jeżeli nie wydatkowali prywatnych środków na koszty, które powinny być finansowane z dotacji. Takie stanowisko promowałoby podmiot naruszający swoje obowiązki, nie zaś prawidłowe i zgodne z przepisami działanie jednostek samorządu terytorialnego.

4. Cesja roszczenia o przekazanie kwoty dotacji

Ocena dopuszczalności cesji roszczenia o „uzupełnienie” dotacji – jak już zasygnalizowano – uzależniona jest przyjętego charakteru samego roszczenia. O ile w pełni należy podzielić pogląd, że udzielonej dotacji – co do zasady – nie można poddać cesji na rzecz innego podmiotu (choć tutaj pewne wyjątki można byłoby przewidzieć lub dopuścić na tle funkcjonowania podmiotów dotowanych, poprzez odpowiednie stosowanie przepisów o cesji). Z pewną szczególną sytuacją moglibyśmy mieć doczynienia w przypadku, gdy dochodzi do zmiany organu prowadzącego placówkę wychowania przedszkolnego. Jeżeli przyjmiemy, że roszczenie o uzupełnienie dotacji ma charakter publicznoprawny, to analogicznie jak w przypadku samej dotacji dokonanie jej cesji byłoby niedopuszczalne z uwagi na charakter roszczenia.

Jednak w większości powodowie dochodzą roszczenia odszkodowawczego o charakterze cywilnoprawnym. Co do zasady, roszczenia te mogą być przedmiotem cesji na podstawie art. 509 § 1 k.c. Przepis ten zawiera jednak ograniczenia, których należałoby poszukiwać we właściwości stosunku prawnego, w tym przypadku samego roszczeniem a pośrednio także stosunku podstawowego. Sąd apelacyjny – jak się wydaje – posłużył się pewnym skrótem myślowym, przechodząc od dotacji do ograniczeń w stosowaniu art. 509 k.c. Dotacja jako stosunek podstawowy nie może stanowić bezpośredniej podstawy do ograniczenia cesji roszczenia odszkodowawczego. Jednak

tych wydatków ze środków własnych. Olszewski, „Ustalenie wysokości”, 68. Szerej do tej kwestii zob. w dalszej części.

mimo tego wynika tok wnioskowania przez sąd apelacyjny należy uznać za prawidłowy. Cesja roszczenia odszkodowawczego, dotyczącego kwoty niewypłaconej dotacji, nawet jeżeli przyjmujemy jego cywilnoprawny charakter, z uwagi na specyfikę jego powstania, mogłaby stanowić przesłankę niedopuszczalności cesji na podstawie właściwości stosunku dotacyjnego stanowiącego podstawę roszczenia. Za takim rozwiązaniem przemawiałoby powstanie specyficznego stosunku odszkodowawczego pomiędzy podmiotem dotującym a podmiotem dotowanym.

Analizując kwestie dopuszczalności cesji roszczenia o kwotę odpowiadającą wysokości „zaniżonej” dotacji należy wskazać strony tej czynności. Zgodnie z art. 509 k.c. przelew to umowa, na mocy której wierzyciel (cedent) – podmiot dotowany – przenosi na osobę trzecią (cesjonariusza) wierzytelność przysługującą mu wobec dłużnika – podmiotu dotującego. Przepisy nie wymagają zgody dłużnika na dokonanie przelewu, chyba że taki wymóg wynika z przepisu, umowy lub właściwości zobowiązania (natury). W odniesieniu do roszczenia o dotację, nie istnieje przepis ani zastrzeżenie umowne, zatem ewentualnego ograniczenia musielibyśmy szukać w naturze zobowiązania. W tym wypadku należy zastanowić się, czy ograniczenie to należy stosować do roszczenia o wypłatę kwoty odpowiadającej wysokości niewypłaconej dotacji, czy też do charakteru prawnego samego stosunku dotacyjnego. W tym drugim wypadku przyjęty charakter publicznoprawny stosunku dotacji przemawiałby za brakiem możliwości zawarcia umowy cesji „dotacji” czy „uzupełnienia dotacji”, bowiem, jak Sąd Apelacyjny słusznie wskazał, nie jest dopuszczalna cesja zobowiązań publicznoprawnych. Jeżeli natomiast właściwość stosunku w odniesieniu do samego roszczenia, wynikającego z naruszenia art. 471 k.c., to ograniczenie dopuszczalności cesji tego roszczenia nie jest już takie oczywiste. Tutaj ewentualnego braku możliwości zawarcia umowy cesji musielibyśmy poszukiwać w: 1) osobistym charakterze tego świadczenia, podobnie jak w odniesieniu np. do wierzytelności alimentacyjnych lub rentowych³¹; 2) spowodowaniu przez umowę cesji zmiany tożsamości zobowiązania³².

To w tych elementach należałoby odnaleźć ograniczenia w dokonywaniu cesji roszczenia cywilnoprawnego, które już powstało. Z uwagi na specyfikę stosunku istniejącego między podmiotem dotującym a podmiotem dotowanym roszczenie to może przybierać charakter osobisty w stosunku do podmiotu dotującego. Jednocześnie jej cesja prowadziłaby do zmiany tożsamości tego zobowiązania.

31 Por. Uchwała SN z 24.02.2011 r., III CZP 134/10, OSNC 2011/11, poz. 118; Ewa Łętowska w: *System prawa cywilnego*, t. III, cz. I, red. Zbigniew Radwański (Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1981), 906.

32 Maksymilian Pazdan, „Przelew wierzytelności na zabezpieczenie” *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 1 (2002): 130.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona wyżej analiza skłania do uznania, że zarówno stosunek dotacyjny, jak i sama dotacja ma charakter publicznoprawny, służy bowiem realizacji zadań publicznych³³. Jednak przyjęcie powyższego stanowiska nie musi przesądzać o charakterze roszczeń czy trybie ich dochodzenia. O charakterze konkretnego roszczenia będzie decydowała jego podstawa. Dlatego też przyjęta przez Sąd Apelacyjny koncepcja odpowiedniego stosowania art. 471 k.c. do spraw tego typu rozpatrywanych przez sądy powszechne jest właściwa. Pozwala to na udzieleniu ochrony prawnej przez sądy cywilne wierzycielom z roszczeń odszkodowawczych, przy czym za szkodę powinno się uznać różnicę pomiędzy kwotą dotacji należnej a dotacji wypłaconej. W odniesieniu natomiast do cesji roszczenia, to mimo jego cywilnoprawnego charakteru należałoby przyjąć – jak Sąd Apelacyjny – że jest ona niedopuszczalna. Jednak nie wynikałoby to z charakteru stosunku podstawowego (stosunku dotacyjnego), ale z natury samego roszczenia odszkodowawczego. Należy bowiem uznać, że jego specyfika ogranicza podmioty, pomiędzy którymi może toczyć się spór o jej wyrównanie.

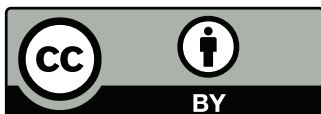
Bibliografia

- DębowskaRomanowska Teresa, „Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji” *Studia PrawnoEkonomiczne*, nr 43 (1989): 21-48.
- Gajewski Sebastian, „Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty” *Finanse Komunalne*, nr 4 (2015): 52-59.
- Gniady Lech, „Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych” *Samorząd Terytorialny*, nr 3 (2018): 39-47.
- Hotel Marcin, Aleksandra Rychlewska, „Analogia jako metoda prawnicza” *Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia*, nr 2 (2015): 31-45.

33 Odnośnie pojęcia stosunku dotacyjnego zob.: Ostrowska, „Samodzielność samorządu”, 43-54. W doktrynie prawa finansowego stosunek między dotującym a dotowanym określany jest również „stosunkiem prawnym dotowania”. Zob.: DębowskaRomanowska, „Wybrane zagadnienia”, 26. Zob. szerzej: Dariusz Ryszard Kijowski, „W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji” *Państwo i Prawo*, z. 6 (1987): 83; Anna Ostrowska, „Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji” *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, nr 3 (2018): 9-26.

- Kaźmierczyk Aneta, „Warunki stosowania analogia legis” *Zeszyty Naukowe. Problemy Społeczne, Ekonomiczne i Prawne*, nr 11 (2013): 21-32.
- Kijowski Dariusz Ryszard, „W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji” *Państwo i Prawo*, z. 6 (1987): 77-87.
- Kucharski Dominik, *Charakter prawny dotacji oświatowej, przeznaczonej na finansowanie bieżących wydatków szkoły lub placówki* (Lex/el., 2022).
- Nowacki Józef, *Analogia legis*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe. 1966.
- Olszewski Artur, „Dotowanie szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół i placówek publicznych po 1.01.2017 r.” *Finanse Komunalne*, nr 4 (2017): 5-17.
- Olszewski Artur, „Ustalenie wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Głos do wyroku SN z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12” *Finanse Komunalne*, nr 12 (2014): 65-70.
- Ostrowska Anna, „Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji” *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, nr 3 (2018): 9-27. doi: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2018.014>.
- Ostrowska Anna, „Udzielanie dotacji niepublicznym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?”, [w:] *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, red. Andrzej Borodo. 184-200. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2013.
- Pazdan Maksymilian, „Przelew wierzytelności na zabezpieczenie” *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 1 (2002): 115-140.
- Suwaj Robert, „Głos do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, nr 5 (2012): 139-144.
- Szczepaniak Rafał, „Węzłowe problemy stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4 (2016): 107-121. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.9>.
- Szczepaniak Rafał, Marcin Krzymuski, „Metodologia stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym (podsumowanie Części III)”, [w:] Rafał Szczepaniak, Katarzyna Kokocińska i Marcin Krzymuski, *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*. 503-563. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2020.
- Wolszczak Paulina, „Charakter prawny odpowiedzialności podmiotu dotującego za udzielenie i wypłatę dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości Głos częściowo krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r. (V CSK 502/18)” *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2 (2022): 182-189.

Zięty Jakub Jan, „Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Głosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (głosa krytyczna)” *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 7 (2021): 61-67. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.7.8>.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>

