

Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności kontraktowej za udzielenie dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości



Paulina Wolszczak

Doktorantka w Szkole Doktorskiej
Nauk Społecznych Uniwersytetu War-
szawskiego.

✉ p.wolszczak2@uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-8643-9799>

Analysis of the Legitimacy of the Contractual Liability of the Subsidizing Entity for Granting the Education Subsidy at an Underestimated Amount

For many years, the legal basis for the liability of the subsidizing entity for failure to provide and pay an education subsidy, or for providing and paying it at an underestimated amount, has been highly questionable. Originally, the courts improperly considered the provision of the statute as an independent source of claims for performance of an obligation in kind. In recent years, jurisprudential arguments concerning contractual liability of the subsidizing entity has been developed and established in the jurisprudence of the Supreme Court. It allowed the standard of protection of beneficiaries to be maintained and the risk of an obligation to repay the benefit to be eliminated. However, Article 471 of the Civil Code does not apply here. First, it cannot be applied directly, since the subsidy relationship is an administrative-law one. Even if it were deemed to be of a civil-law nature, due to the public finance law regime, the obligation would expire at the end of a financial year with no chance for any claim for damages. Second, it cannot be applied by analogy since there is no gap in the law.

Słowa kluczowe: dotacje oświatowe, odpowiedzialność podmiotu dotującego, odpowiedzialność kontraktowa, *analogia legis*

Key words: education subsidies, liability of the subsidizing entity, contractual liability, *analogia legis*

[https://doi.org/10.32082/fp.2\(82\).2024.1245](https://doi.org/10.32082/fp.2(82).2024.1245)

1. Wprowadzenie

Udzielanie i wypłata przez podmioty dotujące dotacji oświatowych¹ w wysokości niższej niż wynikająca z algorytmu ustawowego lub brak ich udzielenia i wypłaty mimo spełnienia przez beneficjenta wszystkich przesłanek uzyskania tego świadczenia stanowią istotny problem społeczny i prawny. Jego istnienie jest skutkiem przede wszystkim niewystarczającej precyzji przepisów art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty². Z uwagi na skalę tego zjawiska istotne znaczenie ma wskazanie właściwej podstawy prawnej roszczenia beneficjenta oraz sposobu ustalenia wysokości poniesionego przez niego uszczerbku. Te kwestie niemal od początku obowiązywania u.s.o. stanowią w orzecznictwie przedmiot wątpliwości i rozbieżności oraz zmieniających się linii orzeczniczych³.

Przez wiele lat Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne dopuszczały rozpoznawanie w postępowaniu cywilnym spraw o zaniechanie udzielenia dotacji oświatowej lub jej nieprawidłowe obliczenie i wypłatę w zaniżonej wysokości jako roszczenia o wykonanie zobowiązania *in natura*. Wyrok Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06⁴, zapoczątkował bowiem nową linię orzeczniczą, która odseparowała się od początkowego poglądu o publicznoprawnym charakterze stosunku dotacyjnego, przenosząc ten stosunek na płaszczyznę prawa i postępowania cywilnego. W ciągu ostatnich kilku lat w orzecznictwie ponownie zaczęto jednak zwracać uwagę na administracyjnoprawne

elementy relacji między podmiotami dotującym a dotowanym. Obecnie ta linia orzecznicza jest utrwalona⁵. Z uwagi na szczególne zasady rozliczania dotacji oświatowych, wynikające z ustawy o finansach publicznych⁶, została zakwestionowana prawidłowość praktyki zasądzenia żądanych kwot bezpośrednio na podstawie przepisu u.s.o. (u.f.z.o.) Istotny problem stanowiło bowiem wydawanie przez podmioty dotujące decyzji o zwrocie dotacji w części zasądzonej wyrokiem sądu powszechnego z uwagi na jej niewykorzystanie lub wykorzystanie niezgodnie z przeznaczeniem⁷. Początkowo sądy kwalifikowały roszczenie beneficjenta jako odszkodowawcze, często nie określając reżimu, któremu ma ono podlegać⁸.

Z czasem w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, zgodnie z którym podstawę prawną roszczenia beneficjenta stanowią przepisy o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niewykonanie lub

1 Dotacje oświatowe to transfery finansowe z budżetu podmiotu dotującego (gminy, powiatu lub państwa) na rzecz podmiotu dotowanego (osoby prowadzącej publiczną niesamorządową lub niepubliczną szkołę bądź placówkę oświatową) w celu dofinansowania wykonywania zadań oświatowych.

2 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.), dalej u.s.o. Obecnie tę materię regulują przepisy Ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1400 ze zm.), dalej u.f.z.o. Ustawa ta weszła w życie w dniu 1 stycznia 2018 r. Co do przyczyn i rodzaju wątpliwości zob. P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku dotacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 4, s. 64, przyp. 4.

3 Zob. też, *Charakter prawny stosunku...*, s. 65–68.

4 Wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299.

5 Zob. np. wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022, nr 2, poz. 17; wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023, nr 2, poz. 19. Początkowo między sądami powszechnymi i sądami administracyjnymi występował negatywny spór kompetencyjny.

6 Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), dalej u.f.p.

7 Zob. np. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., I GSK 1238/18, LEX nr 2725773; wyrok WSA we Wrocławiu z 20 lipca 2016 r., III SA/WR 1077/15, LEX nr 2228929; wyrok WSA w Białymstoku z 16 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 110/14, LEX nr 1512005. Co do znaczenia regulacji u.f.p. dla kwalifikacji żądania beneficjenta jako roszczenia o wykonanie zobowiązania *in natura* zob. P. Wolszczak, *Analiza zasadności poglądu o możliwości tzw. „zasądzenia dotacji oświatowej” bezpośrednio na podstawie ustawy*, „Prawo w Działaniu” [w druku].

8 Zob. np. postanowienie SN z 17 października 2019 r., I CSK 211/19, LEX nr 2736298; wyrok SA w Poznaniu z 6 grudnia 2018 r., I ACa 209/18, LEX nr 2596581; wyrok SA we Wrocławiu z 6 czerwca 2018 r., I ACa 288/18, LEX nr 2675023; wyrok SA we Wrocławiu z 19 października 2018 r., I ACa 651/18, niepubl. Uprzednio stanowisko co do odszkodowawczego charakteru roszczenia z tego tytułu zajmowały sądy administracyjne oraz organy podatkowe. Zob. np. wyrok WSA w Białymstoku z 16 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 110/14, cyt. wyżej; interpretacja indywidualna Izby Skarbowej w Warszawie z 27 lutego 2015 r., IPPB4/415-999/14-4/JJK2, LEX.

nienależyte wykonanie zobowiązania (art. 471 k.c.⁹). Motywem było prawdopodobnie utrzymanie dotychczasowego standardu ochrony podmiotów dotowanych, udzielanego przez kwalifikację ich żądań jako roszczeń o wykonanie zobowiązania *in natura*, przy jednoczesnym wykluczeniu obowiązku zwrotu z uwagi na szczególny reżim prawa finansów publicznych. Pogląd ten pozwala bowiem na uwzględnianie powództw zarówno co do zasady, jak i co do wysokości, czyli różnicy między kwotą dotacji należnej a wypłaconej.

Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego z tytułu zaniżenia dotacji oświatowej w reżimie odpowiedzialności kontraktowej. W obu została jednak przyjęta inna metoda, gdyż pierwszy z nich zezwala na stosowanie art. 471 k.c. wprost, natomiast drugi – jedynie *per analogiam*.

Po pierwsze, w uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19¹¹, Sąd Najwyższy wyraził stanowisko, zgodnie z którym stosunek dotacyjny ma charakter publicznoprawny. Niezrealizowanie celu dotacji we właściwym czasie, czyli w ciągu roku budżetowego, na który środki

Podstawa prawna i zakres odpowiedzialności podmiotu dotującego za udzielenie i wypłatę dotacji oświatowych w zaniżonej wysokości lub brak ich udzielenia i wypłaty wbrew ustawie od wielu lat wywołują wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie.

Linia orzecznicza Sądu Najwyższego co do stosowania art. 471 k.c. *per analogiam* do stosunku dotacyjnego została w zasadzie utrwalona, choć ukształtowała się także linia przeciwna o odpowiedzialności deliktowej podmiotu dotującego¹⁰. Z uwagi na znaczenie tego poglądu dla rozstrzygnięcia tzw. spraw dotacyjnych oraz dla teorii prawa cywilnego, tj. możliwości stosowania przepisów kodeksu cywilnego do stosunków administracyjnych, uzasadnione jest przeprowadzenie jego szczegółowej analizy.

2. Geneza poglądu oraz jego uzasadnienie w orzecznictwie

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zaprezentowano dwa stanowiska sytuujące odpowiedzialność

z tego tytułu zostały przyznane, wyłącza możliwość ich wypłaty. Jednakże wykonanie przez beneficjenta zadania oświatowego w taki sposób, jak z wykorzystaniem dotacji, lecz skutek zaangażowania kapitału własnego, uzasadnia ochronę słusznych oczekiwań podmiotu dotowanego. Zdaniem Sądu Najwyższego konsekwencje niewykonania publicznoprawnego obowiązku wypłaty dotacji określa art. 471 k.c. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie do zobowiązań pochodzących z różnych źródeł, pod warunkiem, że skutki naruszenia danego stosunku powstają w sferze majątkowej poszkodowanego, z natury normowanej prawem prywatnym. Pogląd ten został zaakceptowany w orzecznictwie sądów powszechnych¹².

Omówione stanowisko zdaje się nawiązywać do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r.,

9 Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.), dalej k.c.

10 Zob. np. wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, cyt. wyżej; wyrok SN z 26 kwietnia 2023 r., II CSKP 931/22, LEX nr 3571738.

11 Uchwała SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7–8, poz. 56.

12 Wyrok SA w Białymstoku z 15 stycznia 2021 r., I ACa 335/20, LEX 3116338.

SK 12/99¹³. W stanie faktycznym tej sprawy student domagał się od uczelni zapłaty odsetek z tytułu nieterminowej wypłaty świadczeń pieniężnych określonych w decyzji administracyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przypadku niewykonania lub nie należytego wykonania zobowiązania, niezależnie od jego źródła, skutki zachowania sprawcy należy oceniać na podstawie przepisów prawa cywilnego. Artykuły 471 i n. k.c. dotyczą bowiem zobowiązań wynikających z różnych źródeł, nie ograniczając swojego zakresu jedynie do umów. Tym samym przepisy te znajdują zastosowanie także do niewykonania zobowiązania wywodzącego się z jednostronnej czynności prawnej, aktu administracyjnego lub czynu niedozwolonego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wskutek naruszenia stosunku publicznoprawnego między uczelnią a studentem powstał wówczas drugi stosunek, mający charakter cywilnoprawny.

Niekiedy w orzecznictwie wskazywano także, że dochodzenie roszczenia mającego swoje źródło w ustawie, niesformułowanego w pozwie jako odszkodowawcze, musi być kwalifikowane jako żądanie usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązania. Takie żądanie zawsze ma natomiast charakter cywilnoprawny, a jego podstawę, oprócz odpowiedniego przepisu u.s.o. (u.f.z.o.), może stanowić art. 471 k.c.¹⁴ Niektóre sądy, akceptując pogląd o dopuszczalności wywodzenia roszczenia beneficjenta bezpośrednio z ustawy, na marginesie swoich rozważań wskazywały *in abstracto* na spełnienie przesłanek odpowiedzialności kontraktowej. Ich zdaniem to na podmiocie dotującym ciążył obowiązek wykazania okoliczności wyłączających jego odpowiedzialność¹⁵. Według innego stanowiska ciężar dowodu zasadności powództwa spoczywa jednak na beneficjencie dotacji, żądającym zasądzenia na swoją rzecz odszkodowania¹⁶.

13 Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

14 Wyrok SA w Katowicach z 25 marca 2020 r., I ACa 645/19, LEX nr 3040839.

15 Wyrok SA w Szczecinie z 18 października 2019 r., I ACa 305/19, LEX nr 2848118; wyrok SA w Szczecinie z 29 maja 2020 r., I ACa 402/18, niepubl.

16 Wyrok SA we Wrocławiu z 28 sierpnia 2019 r., I ACa 593/19, LEX nr 3224785.

Po drugie, w wyroku z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18¹⁷, Sąd Najwyższy również podzielił poglądy o publicznoprawnym charakterze stosunku dotacyjnego, prawnej niemożliwości realizacji obowiązku wypłaty dotacji po upływie roku budżetowego oraz konieczności ochrony uzasadnionych oczekiwań beneficjenta. Stwierdził, że niezapewnienie w przepisach prawa publicznego, w tym w szczególności w u.s.o. (u.f.z.o.), instrumentów naprawy powstałego uszczerbku majątkowego skutkuje powinnością stosowania w tym zakresie instytucji prawa cywilnego. Jednakże, ze względu na publicznoprawny charakter stosunku dotacyjnego, art. 471 k.c. może znaleźć zastosowanie jedynie *per analogiam*. Możliwość uchylenia się przez podmiot dotujący od odpowiedzialności, ze wskazaniem, że niewykonanie jego obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie odpowiada, miałyby być przy tym pozbawiona praktycznego znaczenia. Stanowisko to zostało w zasadzie utrwalone w orzecznictwie¹⁸.

W ostatnim czasie ten pogląd został jednak zakwestionowany. W wyroku z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22¹⁹, Sąd Najwyższy wskazał, że podstawy prawnej odpowiedzialności podmiotu dotującego już *prima facie* nie może stanowić art. 471 k.c., skoro stosunek dotacyjny ma charakter administracyjnoprawny, nie zaś cywilnoprawny. Stosowanie tego przepisu *per analogiam* jest natomiast zbędne, gdyż przyznanie i wypłata dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości to przypadek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Stanowisko to znalazło poparcie w orzecznictwie²⁰.

17 Wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, cyt. wyżej.

18 Postanowienie SN z 29 października 2020 r., V CSK 569/18, LEX nr 3080316; postanowienie SN z 21 kwietnia 2021 r., IV CSK 81/21, LEX nr 3229492; postanowienie SN z 4 listopada 2021 r., V CSKP 100/21, LEX nr 3314699; postanowienie SN z 26 listopada 2021 r., I CSKP 148/21, LEX nr 3262585.

19 Wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, cyt. wyżej. Zgodnie z linią orzecniczą zapoczątkowaną tym wyrokiem podstawę prawną odpowiedzialności podmiotu dotującego stanowi art. 417 § 1 k.c.

20 Zob. np. wyrok SN z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22, LEX nr 3525709; wyrok SN z 26 kwietnia 2023 r., II CSKP 931/22, cyt. wyżej.

3. Charakter prawny odpowiedzialności kontraktowej

Odpowiedzialność kontraktowa dłużnika (*ex contractu*) może powstać jedynie w takich granicach, w jakich może zaistnieć stosunek obligacyjny. Obszar ten wyznaczają trzy elementy – podmioty, czas i treść. Po pierwsze, odpowiedzialność z tego tytułu może powstać jedynie między stronami określonego stosunku obligacyjnego. Po drugie, więź ta musi zostać uprzednio nawiązana, a następnie istnieć w chwili jej naruszenia przez dłużnika. Po trzecie, źródłem szkody podlegającej kompensacji jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie tego zobowiązania.

rodzaju naruszenia więzi obligacyjnej²³ oraz wszystkich negatywnych skutków, które mogą być powiązane z tym zachowaniem²⁴.

Zakres zastosowania reżimu odpowiedzialności kontraktowej obejmuje nie tylko umowy, lecz także zobowiązania wynikające z innych źródeł – z bezpodstawnego wzbogacenia, aktu administracyjnego, ustawy, orzeczenia sądu, jednostronnej czynności prawnej lub innego zdarzenia, z którym ustawa łączy skutek w postaci powstania zobowiązania²⁵. Odpowiedzialność kontraktowa dotyczy także stosunków obligacyjnych uregulowanych poza księgą trzecią kodeksu cywilnego oraz – według niektó-



Linia orzecnicza o możliwości żądania wykonania zobowiązania *in natura* została w ostatnich latach zastąpiona przez koncepcję odpowiedzialności kontraktowej, dopuszczającą stosowanie do administracyjnoprawnego stosunku dotacyjnego art. 471 k.c. wprost lub *per analogiam*.

Roszczenie odszkodowawcze przysługuje przy tym jedynie wierzycielowi tego stosunku i dotyczy tylko jego własnego uszczerbku majątkowego²¹. Jeśli szkoda zaistniała przed powstaniem tej więzi lub po jej ustaniu i nie pozostaje z nią w adekwatnym związku przyczynowym, obowiązek kompensacji nie powstaje²². Normatywną podstawę odpowiedzialności kontraktowej stanowi art. 471 k.c. Przepis ten dotyczy każdego

rych poglądów – stosunków niebędących zobowiązaniami, jednak posiadających określone cechy. Do przypadków należących do drugiej z wymienionych grup art. 471 i n. k.c. znajdują zastosowanie jedynie odpowiednio²⁶.

Roszczenie odszkodowawcze posiada charakter wtórny lub uzupełniający wobec głównego świadczenia

21 T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 46–51. Autor wskazuje jednak, że zastępca pośredni mógłby dochodzić odszkodowania także za szkodę poniesioną przez osobę zastępowaną, będącą wyłącznie poszkodowaną (tamże, s. 137–140).

22 W. Borysiak, *Art. 471 [Odpowiedzialność odszkodowawcza dłużnika]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024, nb. 5.

23 T. Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 34.

24 W. Borysiak, *Art. 471...*, nb. 2.

25 T. Szanciło, *Art. 471*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 998–999, nb. 4.

26 T. Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 43–44. W odniesieniu do pierwszej grupy przypadków tytułem przykładu autor wskazuje m.in. zobowiązania z zachowku lub z zakresu prawa autorskiego, natomiast do drugiej – roszczenie windykacyjne oraz posesoryjne.

dłużnika w stosunku obligacyjnym. W sytuacji niewykonania lub nienależytego zobowiązania systemowo pierwszeństwo przysługuje roszczeniu o wykonanie zobowiązania *in natura*. Wierzyciel może dochodzić odszkodowania jedynie wówczas, gdy dłużnik ponosi odpowiedzialność za naruszenie stosunku, spełnienie świadczenia przy zastosowaniu przymusu nie jest już możliwe i nie wystąpiła określona prawem okoliczność skutkująca wygaśnięciem zobowiązania²⁷. Następuje wtedy przekształcenie należnego świadczenia w odszkodowawcze. W przypadku nienależytego wykonania zobowiązania roszczenia o spełnienie świadczenia pierwotnego oraz o naprawienie szkody występują równocześnie²⁸.

Przesłankami odpowiedzialności kontraktowej są: 1) niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania; 2) wystąpienie szkody; 3) istnienie adekwatnego związku przyczynowego między naruszeniem zobowiązania a szkodą; 4) wystąpienie okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność; 5) istnienie związku przyczynowego między taką okolicznością a niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania²⁹. Pierwsze trzy elementy mają przy tym charakter podstawowy, a ciężar ich wykazania spoczywa na poszkodowanym. Ze względu na domniemanie, że naruszenie zobowiązania jest skutkiem okoliczności, za którą dłużnik odpowiada, to dłużnik powinien udowodnić niewystąpienie ostatnich dwóch przesłanek³⁰. Jego odpowiedzialność aktualizuje się bowiem jedynie wówczas, gdy nie wykazał on, że nie jest odpowiedzialny za naruszenie stosunku zobowiązaniowego.

27 T. Szancilo, *Art. 471*, s. 998, nb. 2.

28 M. Gutowski, *Art. 471 [Odpowiedzialność odszkodowawcza dłużnika]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 1233–1234, nb. 6–7.

29 T. Pajor, *Odpowiedzialność...*, s. 34–35.

30 Tamże, s. 34–35; co do okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność zob. W. Popiołek, *Art. 471 [Odpowiedzialność odszkodowawcza dłużnika]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 47–48, nb. 2–3.

4. Analiza zasadności stosowania do stosunku dotacyjnego art. 471 k.c. wprost lub per analogiam

4.1. Uwagi ogólne

Zdaniem Sądu Najwyższego i sądów powszechnych podmiot dotujący może ponosić wobec beneficjenta odpowiedzialność na podstawie art. 471 k.c. z tytułu nieudzielenia dotacji oświatowej lub dokonania nieprawidłowych obliczeń i wypłacenia jej w zaniżonej wysokości. Odpowiadałby on wówczas za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania ze stosunku dotacyjnego, mającego swoje źródło w przepisie ustawy. W orzecznictwie proponuje się przyjęcie różnych metod stosowania przepisów prawa cywilnego – wprost lub *per analogiam*. Każdorazowo słusznie uznaje się jednak, że ten stosunek ma charakter administracyjnoprawny. Jego strony nie są bowiem autonomiczne i równorzędne względem siebie, zwłaszcza że podmiot dotujący w sposób władczy i jednostronny ustala wysokość należnej beneficjentowi dotacji³¹. Rozstrzygnięcia wskazujące jako właściwą podstawę prawną roszczenia przepisy o odpowiedzialności kontraktowej, bez względu na zastosowaną metodę, są niezasadne.

4.2. Analiza zasadności stosowania do stosunku dotacyjnego art. 471 k.c. wprost

Po pierwsze, brak jest podstaw do stosowania art. 471 k.c. bezpośrednio, gdyż między podmiotem dotującym

31 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, nr 1–2, s. 183–184; taż, *Charakter prawny stosunku...*, s. 74–77. Kwalifikacja czynności podejmowanych przez podmiot dotujący jako czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), została wyraźnie przesądzona przez ustawodawcę w art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11 Ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010) – w odniesieniu do przyznania dotacji – oraz w art. 47 u.f.z.o. – w odniesieniu do czynności podejmowanych w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji.*

a beneficjentem nie występuje pierwotny stosunek cywilnoprawny. Jego istnienie, zgodnie z art. 1 k.c., warunkuje natomiast dopuszczalność stosowania przepisów kodeksu cywilnego do danej więzi prawnej³². Z kolei, jeśli nie podzielić poglądu o publicznoprawnym charakterze stosunku dotacyjnego, to z uwagi na szczególny reżim prawa finansów publicznych wraz z upływem roku budżetowego, na który konkretna dotacja oświatowa została lub powinna zostać udzielona, zobowiązanie Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego wygasa. Oznacza to, że na podmiocie tym nie ciąży już wówczas obowiązek przekazania uprawnionemu określonej kwoty z tego tytułu³³.

Podstawę prawną wygaśnięcia tego zobowiązania stanowią zarówno przepisy u.f.p. w związku z odpowiednim przepisem u.s.o. lub u.f.z.o., jak również art. 475 k.c. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do powstania następczej niemożliwości świadczenia podmiotu dotującego z przyczyn prawnych. Niewątpliwie ani państwo, ani jednostka samorządu terytorialnego nie ponoszą odpowiedzialności za wystąpienie okoliczności skutkujących wygaśnięciem obowiązku zapłaty lub uzupełnienia należnej dotacji oświatowej³⁴.

32 B. Janiszewska, *Art. 1 [Zakres regulacji]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, cz. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 30, nt. 6.

33 P. Wolszczak, *Analiza...*, dz. cyt.

34 Pewne wątpliwości dotyczą możliwości przypisania temu podmiotowi winy w niewłaściwym obliczeniu wysokości należnej dotacji oświatowej. Przyczynę takiego stanu rzeczy co do zasady stanowi bowiem nie zła wola podmiotu dotującego, lecz obowiązywanie przez wiele lat nieprecyzyjnych przepisów u.s.o. Ze względu na fakt, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają odrębną od państwa osobowość prawną, nie można im przypisać odpowiedzialności za działalność władzy ustawodawczej. Odmienne sytuacja kształtuje się w odniesieniu do odpowiedzialności za niewłaściwe obliczenie wysokości dotacji oświatowej udzielonej z budżetu państwa. Tym samym nie sposób zgodzić się z ogólnym poglądem wyrażonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że z uwagi na publicznoprawny charakter niewykonanego obowiązku i roli, w jakiej występuje dłużnik, nieistotna w wymiarze praktycznym jest możliwość uchylenia się przez jednostkę samorządu terytorialnego od odpowiedzialności ze wskazaniem, że nieudzielenie dotacji

W konsekwencji, w przypadku zaniżenia dotacji oświatowej, po stronie właściwego podmiotu nie aktualizuje się obowiązek zapłaty odszkodowania na podstawie art. 471 k.c.³⁵ Jednakże ze względu na domniemanie, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania nastąpiło wskutek okoliczności, za którą dłużnik odpowiada³⁶, w toku postępowania sądowego to na podmiocie dotującym spoczywałby ciężar wykazania wystąpienia okoliczności przeciwnej.

Stanowisko o możliwości stosowania art. 471 k.c. wprost do cywilnoprawnego stosunku dotacyjnego w zasadzie nie jest prezentowane w orzecznictwie³⁷. Wynika to ze sposobu ujmowania roszczenia procesowego przez beneficjentów. Zdecydowana większość z nich dochodzi bowiem zasądzenia środków pieniężnych na swoją rzecz na podstawie przepisu ustawy. W konsekwencji sądy uznawały wnoszone powództwa za zawierające roszczenie o wykonanie zobowiązania *in natura*, nie zaś żądanie zasądzenia odszkodowania. Takie rozstrzygnięcia były bowiem najkorzystniejsze dla beneficjentów.

Po drugie, nie można zgodzić się z poglądem dopuszczającym ustalanie skutków naruszenia stosunku dotacyjnego, uważanego za administracyjnoprawny, wprost na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu zobowiązania. Przepisy prawa cywilnego mogą być bowiem stosowane jedynie do stosunków

oświatowej lub jej udzielenie w zaniżonej wysokości jest następstwem okoliczności, za które nie odpowiada. Zob. wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, cyt. wyżej; wyrok SN z 31 stycznia 2023 r., II CSKP 774/22, LEX nr 3521497.

35 Co do skutków następczej niemożliwości świadczenia zob. J.M. Kondek, *Art. 475 [Niemożliwość świadczenia następcza]*, w: *Kodeks...*, Legalis/el. 2024, nb. 10; T. Szancilo, *Art. 475, w: Kodeks...*, Warszawa 2023, s. 1014, nb. 6; P. Wolszczak, *Analiza...* Zob. także wyrok SN z 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14, LEX nr 1653743, w którym Sąd Najwyższy uznał, że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje przeciwko Skarbowi Państwa roszczenie o wypłatę dotacji tylko w tym roku budżetowym, na który została ona przyznana na podstawie umowy, a po jego upływie – roszczenie o naprawienie szkody na podstawie art. 471 k.c.

36 W. Borysiak, *Art. 471...*, nb. 79–88.

37 Zob. jednak wyrok SA we Wrocławiu z 28 sierpnia 2019 r., I ACa 593/19, cyt. wyżej.

cywilnoprawnych. W przypadku stwierdzenia odmiennego charakteru danej więzi prawnej wykluczone jest dokonywanie jej oceny z wykorzystaniem instytucji kodeksu cywilnego³⁸.

powstanie nowy stosunek prawny, charakteryzujący się równorzędnością i autonomią jego stron, do którego stosowanie przepisów prawa cywilnego będzie uzasadnione⁴⁰. Taka sytuacja występuje w szczegól-



Brak jest podstaw do stosowania tu kodeksu cywilnego wprost. Po pierwsze, stosunek dotacji oświatowej ma charakter administracyjnoprawny, nie zaś cywilnoprawny. Po drugie, nawet jeśli uznać go za cywilnoprawny, to wraz z upływem roku budżetowego obowiązek zapłaty podmiotu dotującego wygasa bez powstania obowiązku odszkodowawczego.

W przeciwnym wypadku wyodrębnianie cech szczególnych konkretnych kategorii stosunków byłoby pozbawione jakiegokolwiek praktycznego znaczenia. Dotyczy to w szczególności rozróżnienia stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych. Podział ten ma bowiem charakter zasadniczy, zarówno generalnie dla nauki prawa i praktyki, jak również konkretnie dla określenia skutków naruszenia przez podmiot dotujący obowiązku udzielenia dotacji. Strony stosunku cywilnoprawnego są równorzędne i autonomiczne względem siebie. W stosunku administracyjnoprawnym natomiast jeden z podmiotów posiada kompetencję do władczego kształtowania sytuacji prawnej drugiego z nich oraz może działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. Relevantne cechy tych stosunków są więc skrajnie rozbieżne. Z tych powodów należy odrzucić możliwość stosowania przepisów prawa cywilnego do stosunków publicznoprawnych wprost³⁹.

W ramach stosunku administracyjnoprawnego może jednak zaistnieć takie zdarzenie, wskutek którego

ności w przypadku odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej⁴¹ lub powstania cywilnoprawnego roszczenia o odsetki⁴². Należy podkreślić, że w wyroku z 10 lipca 2000 r., SK 12/99⁴³, Trybunał Konstytucyjny nie dopuścił stosowania przepisów prawa cywilnego do więzi regulowanych przez przepisy innej gałęzi prawa⁴⁴.

4.3. Analiza zasadności stosowania do stosunku dotacyjnego art. 471 k.c. 'per analogiam'

Niezasadny jest pogląd dopuszczający stosowanie do administracyjnoprawnego stosunku dotacyjnego cywilnoprawnych przepisów o niewykonaniu lub nie należytych wykonaniu zobowiązania *per analogiam*⁴⁵. W doktrynie wyróżnia się analogię *legis* oraz analogię *iuris*. Pierwsza z tych metod polega na stosowaniu konkretnej normy prawnej do przypadku podobnego

40 P. Sobolewski, *Art. 1...*, nb. 12.

41 R. Szczepaniak, *Art. 1 [Zakres regulacji]*, w: *Kodeks...*, t. 1, Warszawa 2021, s. 33–35, nb. 39.

42 Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99, cyt. wyżej.

43 Tamże.

44 Tak także P. Sobolewski, *Art. 1...*, nb. 13.

45 Tak samo P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 185–186.

38 P. Sobolewski, *Art. 1 [Zakres regulacji]*, w: *Kodeks...*, Legalis/el. 2024, nb. 41; A. Doliwa, *Art. 1*, w: *Kodeks...*, Warszawa 2023, s. 4, nb. 3; B. Janiszewska, *Art. 1...*, s. 30, nt. 6.

39 Zob. B. Janiszewska, *Art. 1...*, s. 33, nt. 13.

do objętego zakresem zastosowania danego przepisu, jednak nieunormowanego przez prawo⁴⁶. Druga z nich natomiast odwołuje się do grupy przepisów lub ogólnych zasad prawa, a przez to do założenia o spójności aksjologicznej systemu prawnego⁴⁷. Obie postacie wnioskowania opierają się na domniemaniu konsekwencji ustawodawcy i posługiwania się przez niego taką samą zasadą rozstrzygnięcia do przypadku podobnego⁴⁸. Na stosowanie analogii składa się ciąg kolejno dokonywanych ocen, które determinują jego przebieg i konkluzję. Proces ten jest więc subiektywny⁴⁹.

legis. Stosowanie tej metody jest jednak uzależnione od spełnienia szeregu kryteriów⁵⁰.

Po pierwsze, musi istnieć tzw. luka w prawie, czyli sytuacja, w której dla danego przypadku relewantnego prawnie, a więc pozostającego w sferze zainteresowania prawodawcy, nie istnieje ani wyraźna norma prawna, ani norma mogąca zostać wyprowadzona z innej w drodze wykładni⁵¹. Niekiedy wskazuje się wręcz, że *analogia legis* może znaleźć zastosowanie jedynie wówczas, gdy dla danego przypadku nie istnieje żadna regulacja⁵². Jednocześnie luka w prawie

Brak jest podstaw do ustalania skutków naruszenia administracyjnoprawnego stosunku dotacji oświatowej wprost na podstawie kodeksu cywilnego, gdyż przepisy kodeksu cywilnego mogą być stosowane jedynie do stosunków cywilnoprawnych.

W swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy zajął stanowisko o dopuszczalności stosowania do stosunku dotacyjnego art. 471 k.c., czyli konkretnego przepisu, regulującego skutki niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Tym samym przyjął możliwość wnioskowania *per analogiam* w formie *analogia*

musi mieć charakter techniczny, nie zaś aksjologiczny. Oznacza to, że wnioskowanie *per analogiam* jest uzależnione od stwierdzenia, że dany stan faktyczny jest objęty zakresem zastosowania prawa, lecz nie ma konkretnej normy prawnej pozwalającej na ustalenie konsekwencji jego zaistnienia. Brak takiej regulacji nie może jednak stanowić świadomej decyzji ustawodawcy⁵³. Nie jest wystarczające uznanie, że w syste-

46 J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 9; co do innych poglądów zob. tamże, s. 45–62. Szerzej zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 203–211.

47 M. Hotel, A. Rychlewska, *Analogia jako metoda prawnicza*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 2, s. 32; zob. szerzej L. Morawski, *Zasady...*, s. 211–214.

48 S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 310. Norma prawna może zostać zastosowana wprost albo odpowiednio, czyli z modyfikacjami koniecznymi z uwagi na stopień podobieństwa między faktami. Zob. tamże, s. 312.

49 E. Skorczyńska, *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 176–179.

50 Zob. A. Kaźmierczyk, *Warunki stosowania 'analogia legis'*, „Zeszyty Naukowe. Problemy Społeczne, Ekonomiczne i Prawne” 2013, nr 911, s. 23–28; wyrok SN z 23 marca 1999 r., II CKN 24/98, OSNC 1999, nr 11, poz. 187.

51 Uchwała SN (7) z 11 października 1991 r., III CZP 37/91, OSNC 1992, nr 4, poz. 50; uchwała SN z 22 września 1995 r., III CZP 119/95, OSNC 1995, nr 12, poz. 180.

52 Wyrok SN z 25 listopada 1997 r., III CKN 264/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 83; M. Koszowski, *Fenomen analogii*, „Przełęcz Prawno-Ekonomiczny” 2010, nr 1, s. 35.

53 A. Kaźmierczyk, *Warunki...*, s. 23–24; S. Prutis, *Instytucje...*, s. 311; uchwała SN z 18 listopada 1994 r., III CZP 146/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 48.

mie prawa powinna istnieć określona norma prawna regulująca dany przypadek prawnie indyferentny⁵⁴.

Po drugie, między stanem faktycznym objętym zakresem zastosowania normy prawnej a stanem faktycznym nieunormowanym musi istnieć podobieństwo. Spełnienie tej przesłanki można ustalić na różne sposoby – zgodnie z intuicją, ze względu na możliwość objęcia danych przypadków tą samą nadrzędną zasadą prawną lub moralną, ze względu na występowanie identycznych relacji w ramach tych sytuacji lub przedmiotów lub wskutek posiadania przez te przypadki tego samego *ratio legis*⁵⁵.

Po trzecie, nie mogą występować okoliczności wyłączające możliwość stosowania analogii *legis*. W ramach tej przesłanki można wyróżnić dwie kolejne. Pierwsza z nich dotyczy stosowania konkretnej regulacji. Jeśli treść przepisu ustalona z wykorzystaniem dyrektyw językowych i systemowych jednoznacznie wskazuje, że dyspozycja wyprowadzonej z niego normy może znaleźć zastosowanie tylko do przypadków wyraźnie w nim unormowanych, możliwość stosowania analogii jest wykluczona⁵⁶. Druga z przesłanek odnosi się natomiast do dopuszczalności wnioskowania *per analogiam* na gruncie konkretnych gałęzi prawa⁵⁷. W doktrynie prawa cywilnego uznaje się to za oczywiste z uwagi na otwartość i niepełność regulacji, będące konsekwencją zasady autonomii woli podmiotów w zakresie kształtowania stosunków. Zasada równorzędności stron zabezpiecza je przed niepewnością

wynikającą z wnioskowania. Metoda ta jest powszechnie stosowana⁵⁸. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się natomiast, że stosowanie danego przepisu w drodze analogii jest możliwe wówczas, gdy brak normy prawnej stanowi ewidentne przeoczenie prawodawcy⁵⁹. Jednocześnie metoda ta nie może być stosowana na niekorzyść obywatela⁶⁰.

W sprawach dotacyjnych brak jest podstaw do stosowania art. 471 k.c. *per analogiam*, bowiem nie została spełniona większość z opisanych przesłanek. W szczególności brak jest luki w prawie. Przeciwnie stanowisko prowadzi do niedopuszczalnego kreowania podstawy prawnej roszczeń z wykorzystaniem przepisów normujących innego rodzaju roszczenia odszkodowawcze. Tymczasem naprawieniu podlega nie każdy doznany uszczerbek, lecz jedynie taki, z którego powstaniem ustawa łączy taki skutek oraz jedynie po spełnieniu i wykazaniu wymaganych przesłanek⁶¹. Tym samym brak jest potrzeby analizy, czy art. 471 k.c. miałby być stosowany wprost, czy jedynie odpowiednio i wówczas z jakimi modyfikacjami.

Po pierwsze, w sprawach dotacyjnych sąd rozstrzyga o konsekwencjach prawnych naruszenia administracyjnoprawnego stosunku dotacyjnego przez nieudzielenie dotacji oświatowej jego lub jej niewłaściwe obliczenie i wypłatę w zaniżonej wysokości. W ostatnich latach doktryna niemiecka dopatruje się w niektórych stosunkach między władzą publiczną a obywatelem *quasi*-kontraktowych stosunków zobowiązaniowych, podobnych do cywilnoprawnych stosunków obligacyjnych. Przeniesienie odpowiedzialności podmiotów publicznych na grunt reżimu kontraktowego ma na celu zapewnienie jednostkom prywatnym należytej ochrony, niezapewnianej w prawie niemieckim przez instytucję odpowiedzialności deliktowej⁶².

Przyjęcie takiej konkluzji na gruncie prawa polskiego jest jednak niezasadne. Zakres odpowiedzialności za

54 Z. Radwański, M. Zieliński, *Stosowanie i wykładnia prawa cywilnego*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 491.

55 M. Koszowski, *Fenomen...*, s. 37; uchwała SN (7) z 11 października 1991 r., III CZP 37/91, cyt. wyżej; uchwała SN z 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 142. Według innego poglądu przesłanka podobieństwa dotyczy relacji między przepisem prawa a przypadkiem nieuregulowanym. Zob. A. Kaźmierczyk, *Warunki...*, s. 24–25. Co do różnych kwalifikacji luk w prawie zob. E. Skorczyńska, *Luka...*, s. 179–191; co do różnych teorii zob. tamże, s. 81–173. W klasyfikacji E. Skorczyńskiej w sprawach dotacyjnych można rozważać istnienie luki obiektywno-subiektywnej.

56 A. Kaźmierczyk, *Warunki...*, s. 25–28; uchwała SN z 15 września 2004 r., III CZP 46/04, OSNC 2005, nr 9, poz. 152.

57 A. Kaźmierczyk, *Warunki...*, s. 25–28; szerzej co do zasad stosowania analogii zob. L. Morawski, *Zasady...*, s. 197–202.

58 S. Prutis, *Instytucje...*, s. 313–317; Z. Radwański, M. Zieliński, *Stosowanie...*, s. 493–496.

59 E. Skorczyńska, *Luka...*, s. 282–287.

60 A. Kaźmierczyk, *Warunki...*, s. 28; zob. także S. Prutis, *Instytucje...*, s. 317–318.

61 Wyrok SN z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22, OSNC 2023, nr 7–8, poz. 71.

62 R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018, s. 24, przyp. 8.

szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest w prawie cywilnym szeroko zakreślony. W przypadku naruszenia więzi o charakterze publicznoprawnym oraz ziszczenia się wszystkich przesłanek ustawowych, naruszcyciel może ponieść odpowiedzialność deliktową⁶³. Tym samym nie występuje luka techniczna, która mogłaby uzasadniać określanie skutków zaniżenia dotacji oświatowej na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o niewykonaniu lub nienależyтым wykonaniu zobowiązania. Abstrakcyjna analiza dowodzi zresztą, że przesłanki odpowiedzialności deliktowej podmiotu dotującego są spełnione⁶⁴.

Stosowanie art. 471 k.c. *per analogiam* jest niewątpliwie korzystne dla osoby prowadzącej szkołę lub placówkę oświatową. Pozwala to bowiem na uwzględnienie jej roszczenia zarówno co do zasady, czyli mimo niewykazania przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotu dotującego i z wyeliminowaniem negatywnych konsekwencji wynikających z regulacji prawa finansów publicznych, jak i co do wysokości, czyli różnicy między kwotą dotacji należnej a wypłaconej. Istotny problem stanowi bowiem sposób kształtowania roszczeń procesowych przez beneficjentów, dochodzących „zasądzenia dotacji oświatowej” bezpośrednio na podstawie u.s.o. Wydaje się jednak, że odmowa stosowania art. 471 k.c. w sprawach dotacyjnych nie prowadziłyby do niesprawiedliwych rezultatów, skoro w polskim systemie prawnym istnieje właściwa podstawa prawna wysuwanych żądań. Ze względu na liczbę spraw rozpatrywanych przez sądy spory o zaniżenie dotacji należy uznać za typowe⁶⁵. Tym samym wydaje się, że nie występuje także luka

aksjologiczna, a co najmniej – by uzasadnione było odstępianie od zasady niestosowania w takim przypadku analogii⁶⁶.

Po drugie, treść przepisu art. 1 k.c. świadczy jednoznacznie, że dyspozycja wyprzedzona z niego normy prawnej może znaleźć zastosowanie jedynie do przypadków wyraźnie w nim unormowanych, czyli stosunków cywilnoprawnych występujących między podmiotami prawa cywilnego. Zastosowanie znajdującej zasady stosowania analogii w prawie cywilnym, nie zaś w prawie administracyjnym.

Po trzecie, można zauważyć pewne podobieństwo między stanem faktycznym polegającym na naruszeniu stosunku dotacyjnego a stanem faktycznym polegającym na naruszeniu cywilnoprawnego stosunku obligacyjnego. Z uwagi na niespełnienie pozostałych przesłanek stosowania analogii *legis*, fakt ten pozostaje jednak bez znaczenia.

W doktrynie prawa istnieją zresztą rozbieżności co do generalnej dopuszczalności stosowania przepisów prawa prywatnego w sektorze publicznym, zarówno wprost, jak i w drodze analogii międzygałęziowej. Większość autorów stoi na stanowisku, że art. 1 k.c. wyznacza zakres zastosowania kodeksu cywilnego. Tym samym nie istnieje możliwość stosowania przepisów tej gałęzi prawa do stosunków administracyjnych. Według poglądów przeciwnych, wyrażanych już w okresie międzywojennym⁶⁷, za dopuszczalnością szerokiego stosowania przepisów

63 R. Szczepaniak, *Art. 1...*, s. 33–35, nb. 39.

64 Zob. P. Wolszczak, *Podstawa prawna odpowiedzialności i ustalenie rozmiaru szkody w sprawach dotyczących wypłaty dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2022 r.*, II CSKP 380/22, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 6, s. 53–55. W orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności dotyczą zwłaszcza spełnienia przesłanki bezprawności rozumianej jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym. Zob. np. wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, cyt. wyżej; wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, cyt. wyżej.

65 Zdaniem M. Koszowskiego, *Fenomen...*, s. 35 stosowanie *analogiae legis* jest uzasadnione zwłaszcza wówczas, gdy dana sprawa ma charakter unikalny.

66 Niekiedy przyjmuje się, że w uzasadnionych przypadkach można odstąpić od zakazu stosowania analogii do luk aksjologicznych. Zob. L. Morawski, *Zasady...*, s. 208–209; uchwała SN z 26 września 1969 r., III CZP 8/69, OSNC 1970, nr 6, poz. 97. Np. zdaniem M. Kalińskiego brak regulacji mechanizmu wspólnej odpowiedzialności w przypadku przyczynowości alternatywnej nie uzasadnia wniosku o występowaniu luki w prawie, a jego wyprowadzenie opiera się na błędnym założeniu o powinności kompensacji każdej szkody. Zakres indemnizacji wyznacza natomiast wykładnia norm, nie zaś argumentacja pozaprawna bazująca na współczuciu dla poszkodowanego lub rozumowaniach intuicyjnych. Zob. M. Kaliński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 153.

67 W szczególności przez T. Hilarowicza. Zob. E. Skoczyńska, *Luka...*, s. 294–311.

prawa cywilnego do stosunków administracyjnoprawnych przemawia fakt, że zasady, instytucje i pojęcia prawa cywilnego stanowią ogólne zasady polskiego porządku prawnego⁶⁸. Tym samym absolutyzowanie podziału na prawo prywatne i publiczne jest pozbawione podstaw. Skutkuje ono bowiem wewnętrzną dezintegracją porządku prawnego oraz realizacją standardów demokratycznego państwa prawnego w mniejszym stopniu⁶⁹. Zdaniem autorów popierają-

cych tę tezę przepisy prawa cywilnego mogą znaleźć zastosowanie do stosunków z zakresu prawa publicznego zarówno *per analogiam*, jak i wprost⁷⁰.

5. Podsumowanie

Zrozumiałe są motywy, którymi kierował się Sąd Najwyższy, dopuszczając ponoszenie przez podmiot dotujący wobec beneficjenta odpowiedzialności kontraktowej za nieudzielenie i brak wypłaty dotacji oświa-



Nie ma podstaw do ustalania skutków naruszenia administracyjnoprawnego stosunku dotacji oświatowej na podstawie art. 471 k.c. stosowanego *per analogiam*, gdyż z uwagi na rozbudowaną formułę odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej brak jest luki w prawie.

68 Zob. R. Szczepaniak, M. Krzymuski, *Metodologia stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym (podsumowanie Części III)*, w: *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium prawnoporównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. R. Szczepaniak, Poznań 2020, s. 536–548; R. Szczepaniak, *Między technicznym a aksjologicznym wymiarem prawa cywilnego*, w: *Konstytucyjne bariery...*, s. 579–593.

69 R. Szczepaniak, *Węzłowe problemy stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 110–113. Zob. także K. Kokościńska, *Sens i znaczenie rozgraniczenia prawa publicznego i prawa prywatnego w świetle nauk publicznoprawnych*, w: *Konstytucyjne bariery...*, s. 139–148; też, *O przenikaniu i wzajemnym oddziaływaniu prawa*, w: *Konstytucyjne bariery...*, s. 149–156. Kwestią sporną w doktrynie jest nawet sama zasadność wyodrębniania prawa publicznego i prawa prywatnego oraz kryteria tego podziału i jego granice. Wskazuje się, że kwestie te mają charakter pozaprawny, ideologiczny i konwencjonalny. Prawo prywatne ma cechować autonomia jednostki i wolność od władzy państwowej, służeńie interesowi jednostek, a prawo publiczne – ingerowanie

towej lub jej udzielenie i wypłatę w zaniżonej wysokości. Przepisy o odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania nie mogą jednak stanowić podstawy żądania podmiotu dotowanego. Na aprobatę zasługuje natomiast przesądzenie w ramach tej linii orzeczniczej odszkodowawczego charakteru roszczenia.

Po pierwsze, brak jest podstaw do stosowania art. 471 k.c. wprost, bowiem stosunek dotacyjny nie ma charakteru cywilnoprawnego. Nawet jeśli nie zostałyby podzielony pogląd o jego administracyjnoprawnym charakterze, to wraz z upływem roku budżetowego, na który dana dotacja oświatowa została udzielona,

władzy publicznej w sferę jednostki i służeńie interesowi ogółu. Zob. S. Prutis, *Instytucje...*, s. 47–52, szerzej s. 25–84, 421–436; zob. także np. J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992; I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prywatne*, Warszawa 2016.

70 Zob. R. Szczepaniak, M. Krzymuski, *Metodologia...*, s. 548–556.

zobowiązanie z tego tytułu wygasaloby z przyczyn niezależnych od podmiotu dotującego. Tym samym nie powstawałby jego obowiązek odszkodowawczy. Po drugie, należy odrzucić pogląd dopuszczający ustalanie skutków naruszenia administracyjnoprawnego stosunku dotacyjnego wprost na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Przepisy tej ustawy mogą być bowiem stosowane jedynie do więzi cywilnoprawnych. Po trzecie, niezasadny jest także pogląd o możliwości stosowania do stosunku administracyjnoprawnego art. 471 k.c. *per analogiam*. Ze względu na występowanie na gruncie prawa polskiego rozbudowanej formuły odpowiedzialności deliktowej, w tym zwłaszcza za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, nie istnieje bowiem luka w prawie, która wymagałaby wypełnienia. Ponadto w doktrynie występują rozbieżności co do dopuszczalności stosowania przepisów prawa cywilnego w sektorze publicznym.

Bibliografia

- Borysiak W., Art. 471 [Odpowiedzialność odszkodowawcza dłużnika], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024.
- Doliwa A., Art. 1, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 3–5.
- Gutowski M., Art. 471 [Odpowiedzialność odszkodowawcza dłużnika], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 1230–1262.
- Hotel M., Rychlewska A., *Analogia jako metoda prawnicza*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 2, s. 31–45.
- Janiszewska B., Art. 1 [Zakres regulacji], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. Część ogólna, cz. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 27–49.
- Kaliński M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 1–226.
- Kaźmierczyk A., *Warunki stosowania ‘analogia legis’*, „Zeszyty Naukowe. Problemy Społeczne, Ekonomiczne i Prawne” 2013, nr 911, s. 21–32.
- Kokocińska K., *O przenikaniu i wzajemnym oddziaływaniu prawa*, w: *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. R. Szczepaniak, Poznań 2020, s. 149–156.
- Kokocińska K., *Sens i znaczenie rozgraniczenia prawa publicznego i prawa prywatnego w świetle nauk publicznoprawnych*, w: *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. R. Szczepaniak, Poznań 2020, s. 139–148.
- Kondek J.M., Art. 475 [Niemożliwość świadczenia następcza], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024.
- Koszowski M., *Fenomen analogii*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2010, nr 1, s. 34–40.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Nowacki J., *‘Analogia legis’*, Warszawa 1966.
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.
- Pajor T., *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982.
- Popiołek W., Art. 471 [Odpowiedzialność odszkodowawcza dłużnika], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2021, s. 46–58.
- Prutis S., *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018.
- Radwański Z., Zieliński M., *Stosowanie i wykładnia prawa cywilnego*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 1. *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 445–543.
- Skorczyńska E., *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Sobolewski P., Art. 1 [Zakres regulacji], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024.
- Szancilo T., Art. 471, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 997–1005.
- Szancilo T., Art. 475, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 1013–1015.
- Szczepaniak R., Art. 1 [Zakres regulacji], w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 7–50.
- Szczepaniak R., Krzymuski M., *Metodologia stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym (podsumowanie Części III)*, w: *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. R. Szczepaniak, Poznań 2020, s. 503–561.
- Szczepaniak R., *Między technicznym a aksjologicznym wymiarem prawa cywilnego*, w: *Konstytucyjne bariery stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym. Studium porównawcze ze szczególnym uwzględnieniem prawa polskiego i niemieckiego*, red. R. Szczepaniak, Poznań 2020, s. 579–593.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018.

- Szczepaniak R., *Węzłowe problemy stosowania prawa prywatnego w sektorze publicznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 4, s. 107–121.
- Wolszczak P., *Analiza zasadności poglądu o możliwości tzw. „zasądzenia dotacji oświatowej” bezpośrednio na podstawie ustawy*, „Prawo w Działaniu” [w druku].
- 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, s. 182–189.
- Wolszczak P., *Charakter prawny stosunku dotacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 4, s. 64–79.
- Wolszczak P., *Podstawa prawna odpowiedzialności i ustalenie rozmiaru szkody w sprawach dotyczących wypłaty dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2024, nr 6, s. 51–58.
- Zachariasz I., *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychoomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prywatne*, Warszawa 2016.