

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



Paulina Wolszczak

Doktorantka w Szkole Doktorskiej
Nauk Społecznych Uniwersytetu
Warszawskiego przy Katedrze Prawa
Cywilnego na Wydziale Prawa i Admi-
nistracji UW.

✉ p.wolszczak2@uw.edu.pl

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

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

Doubts have been raised in case law as to the proper basis for beneficiaries' claims resulting from subsidizing entities failing to grant and pay educational subsidies, or providing and paying them in an amount lower than legally due. For many years, subsidized entities were granted a claim for performance in kind, but in recent years it was determined that this claim has a compensatory nature. In principle, this has led to establishment of a line of case law on the application of the provisions on contractual liability by analogy. Recently, however, in the Supreme Court's case law, a view has been expressed on the application of Article 417(1) of the Civil Code. This view is correct. First, the prerequisites for tort liability of the subsidizing entity are fulfilled. Second, the prerequisites of liability for damage caused in the exercise of public authority are fulfilled. Third, the prerequisites for liability for legislative or judicial unlawfulness are not fulfilled.

Słowa kluczowe: dotacje oświatowe, odpowiedzialność podmiotu dotującego, odpowiedzialność deliktowa, władza publiczna

Key words: education subsidies, liability of the subsidizing entity, tort liability, public authority

<https://doi.org/10.32082/fp.3.2024.1264>

1. Wprowadzenie

Sprawy o tzw. wyrównanie zaniżonych dotacji oświatowych¹ stanowią przedmiot postępowań przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym już od ponad 20 lat. W tym okresie powstało wiele istotnych wątpliwości dotyczących charakteru prawnego stosunku dotacyjnego, podstawy prawnej odpowiedzialności podmiotu dotującego i roszczenia podmiotu dotowanego oraz sposobu ustalenia rozmiaru uszczerbku majątkowego poniesionego przez beneficjenta. Niektóre z tych wątpliwości zostały już rozstrzygnięte. Utrwalono poglądy o: po pierwsze, administracyjnoprawnym, nie zaś cywilnoprawnym charakterze stosunku dotacyjnego²; po drugie, odszkodowawczym charakterze roszczenia z tytułu bezpodstawnego braku udzielenia i wypłaty dotacji oświatowej lub jej udzielenia i wypłaty w wysokości niższej niż zgodna z algorytmem ustawowym³.

- 1 Dotacje oświatowe to transfery środków pieniężnych z budżetu podmiotu dotującego (gminy, powiatu lub państwa) do majątku podmiotu dotowanego (osoby prowadzącej publiczną niesamorządową lub niepubliczną szkołę lub placówkę oświatową) w celu dofinansowania wykonywania zadań oświatowych. Podstawę prawną udzielenia i wypłaty dotacji oświatowych w latach 1991–2017 stanowiły przepisy art. 80 i art. 90 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2230 ze zm.), dalej u.s.o., a od roku 2018 – przepisy rozdz. 3 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. Rozpatrywane sprawy dotyczą w szczególności zaniżenia dotacji oświatowych udzielonych na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o. osobom kierującym niepublicznymi przedszkolami.
- 2 Na temat rozbieżności i zasadności poglądu o administracyjnoprawnym charakterze stosunku dotacyjnego zob. P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku dotacji oświatowej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 4, s. 66–77.
- 3 Przez wiele lat beneficjentom przyznawano roszczenie o zapłatę bezpośrednio na podstawie przepisu u.s.o. jako roszczenie o wykonanie zobowiązania *in natura*. Co do niezasadności tego poglądu z uwagi na szczególne zasady rozliczeń w ramach reżimu prawa finansów publicznych zob. P. Wolszczak, *Analiza zasadności poglądu o możliwości tzw. „zasądzenia dotacji oświatowej” bezpośrednio na podstawie ustawy, „Prawo w Działaniu”* [w druku]. Przed przesądzeniem odszkodowawczego charakteru roszczenia

Kolejne zmiany linii orzeczniczych Sądu Najwyższego determinowały dopuszczalność lub niedopuszczalność drogi sądowej dla wnoszonych powództw oraz wydawane rozstrzygnięcia – odrzucenia, oddalenia lub uwzględnienia pozwów co do zasady i co do wysokości⁴.

Wciąż nie ustalono jednak właściwej podstawy prawnej odpowiedzialności podmiotu dotującego, tj. czy jest to art. 471 k.c.⁵ stosowany *per analogiam*, czy art. 417 § 1 k.c. Pierwszy z poglądów jest w zasadzie utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁶, jednak w ostatnim czasie wyraźnie wyrażono także

w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego taki pogląd był wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych i organów podatkowych. Zob. np. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., I GSK 1239/18, LEX nr 2723927; interpretacja indywidualna Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 15 listopada 2016 r., ITPB1/4511 723/16 2/DP, LEX.

- 4 W początkowym okresie w sprawach o zaniechanie udzielenia dotacji oświatowej lub jej nieprawidłowe obliczenie i wypłatę w zaniżonej wysokości sądy powszechne odrzucały pozwy beneficjentów o zapłatę z uwagi na publicznoprawny charakter stosunku dotacyjnego (zob. np. postanowienie SN z 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, LEX nr 44015), natomiast sądy administracyjne oddalały skargi z uwagi na brak aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej (zob. np. postanowienie NSA z 3 czerwca 2004 r., OW 53/04, LEX nr 174021). Następnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych została utrwalona linia orzecznicza o dopuszczalności drogi sądowej w ramach postępowania o zasądzenie świadczenia (zob. np. wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299). W konsekwencji przez wiele lat roszczenia beneficjentów były rozpoznawane w postępowaniu cywilnym jako roszczenia o wykonanie zobowiązania *in natura* oraz uwzględniane w wysokości różnicy między kwotą dotacji należnej a wypłaconej (zob. np. postanowienie SN z 23 października 2007 r., III CZP 88/07, LEX nr 345569).
- 5 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).
- 6 Zob. np. wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022, nr 2, poz. 17; wyrok SN z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21, LEX nr 3220193. Co do niezasadności poglądu o możliwości stosowania do stosunku dotacyjnego art. 471 k.c. wprost lub *per analogiam* zob. P. Wolszczak, *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności kontraktowej za udzielenie dotacji*

drugi z nich i zyskuje on na znaczeniu. Wątpliwości dotyczą również sposobu ustalenia rozmiaru szkody beneficjenta, tj. czy jest to różnica między kwotą dotacji należnej a wypłaconej, czy równowartość poniesionych wydatków⁷. Obie kwestie determinują zakres obowiązków dowodowych podmiotu dotowanego.

2. Geneza poglądu oraz jego uzasadnienie w orzecznictwie

Kształtowanie się linii orzeczniczej o przysługiwaniu beneficjentom roszczeń odszkodowawczych było skutkiem przesądzenia w orzecznictwie Sądu Najwyższego administracyjnoprawnego charakteru



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

W konsekwencji uzasadnione jest rozważenie zasadności uznania odpowiedzialności podmiotu dotującego za mającą charakter deliktowy. W przypadku uzyskania odpowiedzi twierdzącej należy określić właściwą podstawę prawną roszczenia podmiotu dotowanego. Po pierwsze, czy są to przepisy o odpowiedzialności deliktowej na zasadach ogólnych, czy szczególnych, tj. za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej. Po drugie, w przypadku przesądzenia poprawności drugiej z podstaw, czy jest to przepis ogólny (art. 417 § 1 k.c.), czy szczególny, tj. art. 417¹ § 1 k.c., dotyczący bezprawia normatywnego, czy art. 417¹ § 2 k.c., dotyczący bezprawia judykacyjnego. W artykule poczynione zostały także uwagi co do rozmiaru szkody beneficjenta.

stosunku dotacyjnego i uwzględnienia regulacji reżimu prawa finansów publicznych, a przez ustawodawcę – administracyjnego charakteru czynności przyznania dotacji i właściwości sądów administracyjnych dla rozstrzygnięcia sporów co do wysokości należnych świadczeń⁸. Pogląd ten miał na celu wyłącznie uzasadnienie dopuszczalności drogi sądowej w sprawach dotacyjnych.

W początkowym okresie w większości orzeczeń ani Sąd Najwyższy⁹, ani sądy powszechnie¹⁰ nie wska-

oświatowej w zaniżonej wysokości, „Forum Prawnicze” 2024, nr 2, s. 61–74.

7 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, OSNC 2023, nr 2, poz. 19; 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. 186–187.

8 Na podstawie Ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010) do u.s.o. dodano art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11. Zgodnie z tymi przepisami przyznanie dotacji oświatowej stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), dalej p.p.s.a. Analogiczna regulacja została zawarta w art. 47 u.f.z.o.

9 Zob. np. postanowienie SN z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18, LEX nr 2692106; wyrok SN z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18, LEX nr 2652272; wyrok SN z 8 maja 2019 r., V CSK 130/18, LEX nr 2692123.

10 Zob. np. wyrok SO w Warszawie z 22 lipca 2020 r., XXIV C 2/18, LEX nr 3053319; wyrok SO w Olsztynie z 3 września

zywały konkretnego przepisu mogącego stanowić podstawę prawną odpowiedzialności deliktowej podmiotu dotującego. W niektórych judykatach dopuszczono dochodzenie odszkodowania z deliktu ewentualnie, zamiast wywodzonego z ustawy roszczenia o wykonanie zobowiązania *in natura*. Za warunek uznawano jednak odpowiednie sformułowanie żądania pozwu przez powoda. W przeciwnym wypadku źródło roszczenia miał stanowić przepis prawa¹¹.

Stanowisko o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności deliktowej za zaniżenie dotacji oświatowej Sąd Najwyższy wyraził w dwóch podobnych treściowo orzeczeniach – z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18¹², oraz z 8 maja 2019 r., V CSK 130/18¹³. Jego zdaniem roszczenie beneficjenta ma swoje źródło w delikcie, który stanowi obliczenie i wypłacenie należnych środków publicznych w sposób niezgodny z bezwzględnie obowiązującymi przepisami u.s.o. W konsekwencji powód zwraca się do sądu nie z prostym żądaniem wydania wyroku zasądzającego świadczenie z tytułu zaniechania wypłaty lub zaniżenia dotacji oświatowej, lecz z roszczeniem odszkodowawczym, powstałym z powodu niezgodnego z prawem naruszenia jego sfery majątkowej. Wykazanie poniesienia szkody z tego tytułu oraz jej pozostawiania w adekwatnym związku przyczynowym ze zdarzeniem szkodzącym¹⁴ uprawnia beneficjenta do dochodzenia odszkodowania na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych.

Przeciwnie stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyroku z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18¹⁵. Wskazał

2020 r., I C 84/20, LEX nr 3061301. Taką kwalifikację prawną dopuszczono także w wyroku SA w Gdańsku z 10 grudnia 2019 r., I ACa 662/19, LEX nr 3081251.

- 11 Zob. np. wyrok SA we Wrocławiu z 24 czerwca 2019 r., I ACa 363/19, niepubl.; wyrok SA w Katowicach z 25 marca 2020 r., I ACa 645/19, LEX nr 3040839; wyrok SA w Szczecinie z 29 maja 2020 r., I ACa 402/18, niepubl.; wyrok SA w Gdańsku z 10 grudnia 2019 r., I ACa 662/19, cyt. wyżej.
- 12 Wyrok SN z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18, cyt. wyżej.
- 13 Wyrok SN z 8 maja 2019 r., V CSK 130/18, cyt. wyżej.
- 14 Adekwatny związek przyczynowy powinien występować między zdarzeniem szkodzącym a naruszeniem prawnie chronionych dóbr lub interesów poszkodowanego, powodującym powstanie szkody.
- 15 Wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, cyt. wyżej.

bowiem, że obowiązek wynikający z odpowiedniego przepisu u.s.o. powstaje jedynie między konkretnymi podmiotami, tj. podmiotem dotującym oraz osobą prowadzącą placówkę oświatową, która uprzednio spełniła określone warunki. W konsekwencji w takich sprawach nie zostaje spełniona przesłanka bezprawności rozumiana jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym. W uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19¹⁶, Sąd Najwyższy wprost odrzucił uznanie art. 417 k.c. i art. 417¹ k.c. za podstawę prawną roszczenia beneficjenta. Stanowisko to zostało w zasadzie utrwalone, a za źródło odpowiedzialności podmiotu dotującego uznano art. 471 k.c. stosowany *per analogiam*¹⁷.

W wyroku z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22¹⁸, Sąd Najwyższy przełamał dotychczasową linię orzeczniczą, wskazując, że stosowanie art. 471 k.c. w drodze analogii międzygałęziowej jest zbędne, skoro przyznanie i wypłacenie dotacji oświatowej w wysokości niższej niż należna zgodnie z prawem może zostać zakwalifikowane jako niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.). Bez znaczenia jest bowiem fakt, że obowiązki wynikające z poszczególnych przepisów u.s.o. powstają jedynie między właściwym podmiotem dotującym a beneficjentem. Liczba adresatów normy wywodzonej z przepisu prawa powszechnie obowiązującego nie wyklucza tego, że jej naruszenie ma charakter obiektywnie, a nie tylko względnie, bezprawny. Co więcej, adresatami tych norm są wszystkie podmioty dotujące, które są obowiązane do zgodnego z prawem przyznawania i wypłacania dotacji oświatowych. Stanowisko to znalazło poparcie w orzecznictwie¹⁹.

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

17 Zob. np. wyrok SN z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21, cyt. wyżej; wyrok SN z 9 czerwca 2021 r., V CSKP 74/21, LEX nr 3302457.

18 Wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, cyt. wyżej.

19 Zob. np. wyrok SN z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22, OSNC 2023, nr 7–8, poz. 71; wyrok SN z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22, LEX nr 3440193.

2. Charakter prawny odpowiedzialności deliktowej oraz jej przesłanki

2.1. Charakter prawny odpowiedzialności deliktowej oraz jej podstawowe przesłanki

Odpowiedzialność z tytułu czynów niedozwolonych powstaje z mocy prawa w przypadku zajścia zdarzenia naruszającego prawnie chronione dobra innego podmiotu, jeżeli ze zdarzeniem tym ustawa wiąże skutek w postaci aktualizacji obowiązku odszkodowawczego. Poszczególne elementy powstałego wówczas zobowiązania, w tym jego strony, treść i rodzaj należnego świadczenia, wynikają zatem bezpośrednio z przepisu prawa. Głównym świadczeniem dłużnika od początku jest obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej wierzycielowi²⁰.

Czyn niedozwolony jest samoistnym źródłem zobowiązania. Poniesienie przez sprawcę odpowiedzialności deliktowej nie jest zatem uzależnione od uprzedniego istnienia między danymi podmiotami stosunku obligacyjnego. Wiąż taka może występować, natomiast jej naruszenie nie stanowi wówczas źródła szkody deliktowej. W określonym stanie faktycznym może jednak dojść do kumulatywnego zbiegu odpowiedzialności, który prowadzi do zbiegu roszczeń odszkodowawczych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania oraz z tytułu czynu niedozwolonego. Warunkiem jest, by dłużnik naruszył zarówno stosunek obligacyjny, jak i obowiązek powszechny²¹.

Powstanie obowiązku odszkodowawczego jest warunkowane kumulatywnym spełnieniem trzech podstawowych przesłanek: po pierwsze, zajściem zdarzenia, zwanego czynem niedozwolonym, z którym ustawa łączy taką odpowiedzialność; po drugie, wyrządzeniem wskutek tego szkody w majątku innego podmiotu; po trzecie, istnieniem adekwatnego związku

przyczynowego między dwoma poprzednimi przesłankami. Ciężar dowodu co do wystąpienia tych przesłanek spoczywa w procesie na poszkodowanym²².

Szkoda stanowi uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, polegający na różnicy między ich stanem powstałym wskutek zajścia zdarzenia szkodzącego a stanem hipotetycznym, który by istniał, gdyby to zdarzenie nie wystąpiło. Uszczerbek ten przyjmuje przy tym postać powstania bądź powiększenia pasywów albo utraty, pomniejszenia lub niepowiększenia aktywów²³. W prawie polskim co do zasady obowiązuje zasada pełnej kompensacji, wyrażająca się w wyrównywaniu nie tylko poniesionej straty (*damnum emergens*), lecz także utraconych korzyści (*lucrum cessans*)²⁴.

Przesłanka występowania adekwatnego związku przyczynowego między zaniechaniem a szkodą jest ustalana w drodze dwustopniowego testu weryfikacyjnego. W pierwszej kolejności należy zbadać, czy podjęcie nakazanego zachowania zmniejszyłoby ryzyko naruszenia sfery majątkowej (test *conditio sine qua non*)²⁵. W tym celu konieczne jest ustalenie, czy po stronie sprawcy istniał obowiązek podjęcia określonego działania, czy było ono fizycznie i prawnie możliwe oraz czy jego wykonanie mogłoby zapobiec wystąpieniu szkody w normalnym toku spraw²⁶. Drugi etap tego testu polega natomiast na przeprowadzeniu analizy, czy związek przyczynowy ma charakter adekwatny²⁷, a więc czy dana przyczyna każdorazowo zwiększa prawdopodobieństwo powstania określonego skutku²⁸.

20 P. Machnikowski, A. Śmieja, *Czyny niedozwolone*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 396–398. Odpowiedzialność deliktową odróżnia się od odpowiedzialności kontraktowej i gwarancyjno-repartycyjnej (zob. tamże, s. 375–377).

21 B. Lackoroński, M. Raczkowski, *Art. 415 [Wina]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024, nb. 3; wyrok SN z 14 lutego 2013 r., II CNP 50/12, LEX nr 1314379.

22 W. Dubis, *Art. 415 [Wina]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 11, Warszawa 2023, s. 944–945, nb. 5.

23 M. Kaliński, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021, s. 172.

24 Tamże, s. 197–204.

25 P. Sobolewski, *Art. 361 [Adekwatny związek przyczynowy]*, w: *Kodeks...*, Legalis/el. 2024, nb. 29–31; K. Krupa-Lipińska, *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, Warszawa 2020, s. 412–420.

26 Zob. K. Krupa-Lipińska, *Związek...*, s. 141–149.

27 Zob. tamże, s. 111–116; wyrok SN z 8 grudnia 2005 r., III CK 298/05, LEX nr 172174.

28 Zob. szerzej P. Sobolewski, *Art. 361...*, nb. 6–20.

Niezbędną przesłankę powstania odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych na zasadach ogólnych (art. 416 k.c.) stanowi także bezprawność zdarzenia szkodzącego rozumiana jako naruszenie obowiązującego porządku prawnego. System ten obejmuje nakazy i zakazy wywodzone zarówno z przepisów prawa, jak i z zasad współżycia społecznego²⁹. W ramach odpowiedzialności deliktowej istotne znaczenie ma pojęcie obowiązków powszechnych, których powinność przestrzegania, jako nieskonkretyzowanych podmiotowo, ciąży na wszystkich podmiotach lub na ich oznaczonej grupie i która nie jest ograniczona czasowo. Treść tych obowiązków jest określona jedynie ogólnie, a ich konkretyzacja następuje na gruncie sprecyzowanego stanu faktycznego, gdy dojdzie już do naruszenia jednego z nich. Dopiero wówczas podmiot poszkodowany zyskuje status wierzyciela, a między nim a sprawcą powstaje stosunek prawny³⁰.

2.2. Możliwe podstawy prawne odpowiedzialności podmiotu dotującego

Z perspektywy możliwości poniesienia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego odpowiedzialności deliktowej za zaniżenie dotacji oświatowej szczególne znaczenie mają przepisy stanowiące ogólną podstawę odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych oraz art. 417 § 1, 417¹ § 1 i 417¹ § 2 k.c., regulujące skutki wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy publicznej. Państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego mają złożoną podmiotowość prawną. Posiadają one bowiem zarówno podmiotowość cywilnoprawną, jak i administracyjnoprawną³¹. W konsekwencji za działania i zaniechania niewładcze, należące do sfery

dominium, odpowiadają one w szczególności na podstawie art. 416, 427, 429, 430 k.c.³², a więc na zasadzie winy lub ryzyka, natomiast za zachowania władcze, wchodzące w zakres sfery *imperium* – na podstawie art. 417 § 1, 417¹ § 1 lub 417¹ § 2 k.c.³³ Artykuł 417 § 1 k.c. stanowi przy tym *lex generalis* względem dwóch pozostałych³⁴. W doktrynie prezentowany jest jednak także postulat objęcia zakresem zastosowania art. 417 k.c. wszystkich działań państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które służą realizacji ich zadań ustawowych³⁵.

32 Z. Banaszczyk, *Art. 417 [Odpowiedzialność Skarbu Państwa]*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1. *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2020, s. 1465–1466, nb. 14; J. Gudowski, G. Bieniek, *Art. 417 [Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 657–658, nt. 34; M. Wałachowska, *Art. 417*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Frasz, M. Habdaz, Warszawa 2018, s. 431, nt. 26. Niektórzy autorzy pomijają jednak art. 429 i art. 430 k.c. Zob. np. Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 12; A. Olejniczak, *Art. 417*, w: *Kodeks...*, t. 3, Warszawa 2014, s. 429, nt. 3.

33 Z. Banaszczyk, *Art. 417...*, s. 1475–1476, nb. 46; zob. także J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 417 [Odpowiedzialność Skarbu Państwa]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 11, Warszawa 2023, s. 956–958, nb. 5.

34 Z. Banaszczyk, *Art. 417...*, s. 1469, nb. 29; zob. szerzej tenże, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 186–190.

35 Zob. R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018, s. 135–159. Autor opowiada się za szerokim ujęciem zaostrożonej odpowiedzialności władzy publicznej, rozszerzając jej zakres zastosowania także na przypadki naruszenia zasad współżycia społecznego (tamże, s. 162–172). Co do innych koncepcji wyznaczających zakres pojęcia wykonywania władzy publicznej zob. A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 130–154.

29 M. Zelek, *Art. 415 [Wina]*, w: *Kodeks cywilny*, t. 2. *Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 579, nb. 15; zob. szerzej A. Olejniczak, *Art. 415*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 418–419, nt. 12–13.

30 T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 47–49.

31 Zob. L. Rajca, *Implikacje związane z podwójnym statusem gminy: nosiciela ‘imperium’ i właściciela mienia*, „Casus” 2001, nr 2, s. 9–17.

2.3. Podstawy prawne odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej oraz ich przesłanki

Artykuł 417 § 1 k.c. stanowi ogólną formułę deliktu władzy publicznej³⁶. Odpowiedzialność organu jest uwarunkowana wystąpieniem szkody, jej wyrządzeniem wskutek niezgodnego z prawem zachowania, podjętego przy wykonywaniu władzy publicznej, oraz istnieniem adekwatnego związku przyczynowego między dwoma pierwszymi elementami³⁷. Zakres podmiotowy władzy publicznej obejmuje państwowe i samorządowe organy, instytucje i inne podmioty, które posiadają kompetencje władcze lub uczestniczą w ich wykonywaniu³⁸. Kompetencje te stanowią uprawnienia do władczego kształtowania sytuacji prawnej jednostek prywatnych, a także wykonywania działalności organizacyjnej, porządkowej, kontrolnej lub nadzorczej³⁹. Na podstawie tego przepisu naprawienia szkody może żądać zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną⁴⁰.

Odpowiedzialność organu władzy publicznej za czyn niedozwolony ma charakter zaostrożony, bowiem opiera się na zasadzie niezgodności z prawem⁴¹. Podstawę obowiązku naprawienia szkody stanowi zatem działanie lub zaniechanie niezgodne z przepisem prawa, w tym także niezawinione⁴². Modyfikacja reguł odpowiedzialności podmiotów publicznych jest

uzasadniona ze względu na konieczność zapewnienia należytej ochrony jednostkom prywatnym⁴³.

Artykuły 417¹ § 1 i 417¹ § 2 k.c. to szczególne podstawy prawne odpowiedzialności deliktowej organów władzy publicznej. Przepisy te dotyczą odmiennych zdarzeń szkodzących, polegających na wydaniu niezgodnego z prawem aktu normatywnego – w pierwszym przypadku, prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji – w drugim. Przesłance niezgodności z prawem ustawodawca nadał charakter kwalifikowany, stawiając dodatkowe wymaganie uzyskania prejudykatu we właściwym postępowaniu⁴⁴. Wyłączenie badania tej okoliczności z kognicji sądu rozpoznającego roszczenie odszkodowawcze ma na celu realizację zasady pewności prawa⁴⁵ oraz utrzymanie rygorystycznej odpowiedzialności organów władzy publicznej w rozsądnych granicach⁴⁶.

Bezprawie legislacyjne oznacza wydanie aktu zawierającego normy niezgodne z normami wyższego rzędu. Taki akt musi mieć charakter ogólny, generalny, abstrakcyjny oraz powszechnie obowiązujący⁴⁷. W przypadku dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego źródło odpowiedzialności z tego tytułu może stanowić akt prawa miejscowego, natomiast w odniesieniu do dotacji udzielanych z budżetu państwa – rozporządzenie wydane przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Organ administracji publicznej ponosi odpowiedzialność za bezprawie judykacyjne w postaci wydania niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji. Akt ten stanowi władcze, jednostronne i oparte na normach prawa administracyjnego oświadczenie woli organu co do istoty sprawy, kształtujące sferę prawną określonego adresata w oznaczonej, indywidualnej

36 Na temat relacji między art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 k.c. zob. A. Cebera, *Odpowiedzialność...*, s. 123–128.

37 P. Sobolewski, *Art. 417 [Odpowiedzialność Skarbu Państwa]*, w: *Kodeks...*, Legalis/el. 2024, nb. 18.

38 Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 165–166.

39 P. Sobolewski, *Art. 417...*, nb. 42.

40 A. Cebera, *Odpowiedzialność...*, s. 277–279.

41 W doktrynie istnieje spór co do tego, czy organy władzy publicznej odpowiadają na zasadzie ryzyka, czy na zasadzie bezprawności. Zob. J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 417...*, s. 962–967, nb. 9.

42 Omówienie różnych poglądów w doktrynie co do rozumienia pojęcia niezgodności z prawem zob. tamże, s. 959–962, nb. 7; A. Adamczyk, *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa*, Warszawa 2019, s. 52–57.

43 R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, s. 161–162.

44 Na temat pojęcia właściwego postępowania zob. P. Sobolewski, *Art. 417¹ [Szkoda wynikająca z aktu normatywnego]*, w: *Kodeks...*, Legalis/el. 2024, nb. 16–25.

45 Tamże, nb. 6.

46 Wyrok SN z 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 406/11, OSNC-ZD 2012, nr 3, poz. 68.

47 Z. Banaszczyk, *Art. 417¹ [Szkoda wynikająca z aktu normatywnego]*, w: *Kodeks...*, t. 1, Warszawa 2020, s. 1487–1488, nb. 3–4.

sytuacji⁴⁸. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a.⁴⁹ decyzja jest ostateczna, gdy nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy⁵⁰.

Wskutek braku w kodeksie cywilnym definicji legalnej decyzji, na gruncie art. 417¹ § 2 k.c. występują rozbieżności interpretacyjne. Należy podzielić poglądy, zgodnie z którym ustawodawca celowo zróżnicował stopień uogólnienia rodzajów aktów mogących skutkować poniesieniem odpowiedzialności odszkodowawczej przez sąd lub organ administracji. Tym samym zakres zastosowania tego przepisu nie obejmuje wszelkich indywidualnych rozstrzygnięć organów przybierających formy inne niż decyzja. Szkoda wyrządzona wskutek wydania innego aktu podlega kompensacji na zasadach ogólnych, czyli na podstawie art. 417 k.c.⁵¹

3. Analiza zasadności poglądu o występowaniu odpowiedzialności deliktowej podmiotu dotującego

3.1. Uwagi ogólne

Linia orzecznicza kwalifikująca odpowiedzialność podmiotu dotującego jako deliktową jest stosunkowo nowa. Zyskuje ona jednak na znaczeniu i wpisuje się w ogólny nurt uznający nieudzielenie dotacji

oświatowej lub jej wypłatę w zaniżonej wysokości za źródło szkody. W artykule abstrakcyjna sytuacja naruszenia stosunku dotacyjnego została poddana analizie z perspektywy spełnienia poszczególnych przesłanek odpowiedzialności deliktowej⁵².

3.2. Analiza spełnienia podstawowych przesłanek odpowiedzialności deliktowej

Między podmiotami dotującym a dotowanym nie występuje cywilnoprawny stosunek zobowiązaniowy, którego naruszenie mogłoby skutkować aktualizacją obowiązku odszkodowawczego na podstawie art. 471 k.c. Istniejąca więź ma bowiem administracyjnoprawny charakter, skoro jej strony nie są względem siebie autonomiczne i równorzędne⁵³. Tym samym w przypadku ziszczenia się pozostałych przesłanek odpowiedzialności równoległe może powstać stosunek prawny z tytułu popełnienia czynu niedozwolonego⁵⁴.

Zdarzenie szkodzące może przybrać postać zaniechania. Po pierwsze, podmiot dotujący może bezpodstawnie odmówić wypłaty środków pieniężnych z tytułu dotacji oświatowej wskutek nieprawidłowego ustalenia, że potencjalny beneficjent nie spełnia wymagań ustawowych. Oznacza to, że zdaniem właściwego organu dany podmiot nie posiada statusu placówki oświatowej w rozumieniu ustawy lub nie złożył w terminie odpowiednich dokumentów – wniosku o udzielenie dotacji lub, w przypadkach określonych w przepisach, informacji o planowanej liczbie uczniów⁵⁵. Po

48 M. Dyl, *Art. 104 [Forma załatwienia sprawy]*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023, s. 963–965, nb. 2–8.

49 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), dalej k.p.a. Zob. S. 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” 2015, nr 4, s. 55–56.

50 Zob. szerzej K. Glibowski, *Art. 16 [Zasada trwałości decyzji]*, w: *Kodeks postępowania...*, Warszawa 2023, s. 198–200, nb. 3–4.

51 A. Adamczyk, *Niezgodność...*, s. 51–52, 140–141, co do pozostałych koncepcji zob. tamże, s. 137–140; przeciwnie A. Zieliński, *Ochrona przed szkodami wyrządzonymi przez organy władzy publicznej wadliwą wykładnią prawa cywilnego*, w: *Rozprawy prawnicze. Księga Pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1553, przyp. 14.

52 W literaturze za koncepcją odpowiedzialności odszkodowawczej na gruncie takich spraw opowiadają się w szczególności A.T. Olszewski, *Ustalenie wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Glosa do wyroku SN z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12, s. 67–68; L. Gniady, *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 43–45.

53 P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 183–184; też, *Charakter prawny stosunku...*, s. 74–77.

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

55 Termin wskazany w przepisach art. 80 i art. 90 u.s.o. oraz w rozdziale 3 u.f.z.o. ma charakter ustawowy i materialnoprawny. W chwili złożenia wniosku lub informacji beneficjent musi posiadać status odpowiedniej placówki oświatowej. Zob. wyrok SN z 6 lipca 2018 r., II CSK 515/17, LEX nr 2518905.

drugie, organ może dopuścić się zaniechania, gdy co prawda uzna daną jednostkę za uprawnioną do otrzymania środków publicznych, jednak dokona nieprawidłowych obliczeń i w konsekwencji wypłaci dotację w wysokości niższej niż należna według algorytmu ustawowego. Ustawa wskazuje bowiem jedynie kryteria, zaś kompetencja do ostatecznej konkretyzacji wysokości przyznawanych kwot należy do właściwego organu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁵⁶.

pisy u.s.o. (u.f.z.o.) nakładają na właściwy podmiot zarówno obowiązek udzielenia dotacji oświatowej podmiotowi, który wypełnił wszystkie przepisane prawem warunki, jak również obowiązek wypłaty środków z tego tytułu w wysokości zgodnej z algorytmem ustawowym⁵⁹. Istota problemu w sprawach dotacyjnych nie dotyczy naruszenia przez podmiot dotujący zindywidualizowanego stosunku administracyjnoprawnego, lecz bezwzględnie obowiązującej

Nie znajdują zastosowania przepisy o odpowiedzialności deliktowej na zasadach ogólnych oraz przepisy o odpowiedzialności władzy publicznej na zasadach szczególnych.

Analizowane zachowanie podmiotu dotującego nosi także znamiona niezgodności z prawem⁵⁷. Niewątpliwie bowiem całkowity brak wypłaty dotacji lub jej wypłata w zaniżonej wysokości stanowi naruszenie dyspozycji odpowiedniej, powszechnie obowiązującej normy o charakterze bezwzględnie wiążącym, mającej swoje źródło w ustawie⁵⁸. Prze-

normy prawnej, wynikającej z odpowiedniego przepisu art. 80 lub art. 90 u.s.o., regulującego zasady ustalania i wysokość należnej beneficjentowi dotacji⁶⁰.

Odpowiedzialność właściwego podmiotu dotującego jest uzasadniona także w przypadku podzielenia poglądu o obowiązywaniu na gruncie prawa deliktów koncepcji bezprawności względnej (akwiliańskiej). Niewątpliwie nieudzielenie dotacji oświatowej uprawnionemu podmiotowi lub jej wypłata w zaniżonej wysokości stanowią naruszenie przepisu u.s.o. (u.f.z.o.). Przepis ten nie posiada bowiem charakteru ogólnospołecznego, lecz ma na celu ochronę placówek oświatowych, do której to zbiorowości należy poszkodowany. Powstała szkoda majątkowa jest natomiast skutkiem ziszczenia się niebezpieczeństwa, przed

56 Szerzej o treści stosunku prawnego łączącego podmioty dotujący i dotowany zob. P. Wolszczak, *Charakter prawny stosunku...*, s. 71–73.

57 Wydaje się, że zaniechanie w tym zakresie można uznać za naruszające także zasady współzycia społecznego. Dotacja oświatowa jest bowiem przyznawana w celu dofinansowania realizacji zadania publicznego polegającego na kształceniu, wychowaniu i opiece. Oczekiwanie beneficjentów co do uzyskania pełnej należnej im kwoty, pozwalającej na prowadzenie placówki oświatowej na odpowiednim poziomie, z pewnością zasługuje na ochronę.

58 Sam fakt nieprzekazania dotacji wbrew obowiązkowi ustawowemu został uznany za bezprawny np. w wyroku SN z 10 sierpnia 2007 r., II CSK 191/07, LEX nr 485982. Wyrok dotyczy dotacji udzielanej jednostce samorządu terytorialnego z budżetu państwa na wykonanie zadania zleconego. Pogląd znalazł poparcie w orzecznictwie sądów powszechnych. Zob. wyrok SA w Białymstoku z 8 marca 2012 r., I ACa

770/11, LEX nr 1381333; wyrok SA w Poznaniu z 4 grudnia 2013 r., I ACa 929/13, LEX nr 1430728; wyrok SA w Poznaniu z 13 sierpnia 2021 r., I ACa 650/20, LEX nr 3291733.

59 P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 186; *taż*, *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. 53–54.

60 Wyrok SN z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22, LEX nr 3525709.

którym naruszony przepis powinien chronić poszkodowanego⁶¹.

W majątku podmiotu, któremu nie udzielono dotacji oświatowej lub wypłacono ją w zaniżonej wysokości, powstaje szkoda. Nieuzyskanie prawnie należnych środków publicznych oddziałuje bowiem na sposób zarządzania daną placówką oraz na rodzaje i wysokość ponoszonych wydatków. Organ prowadzący może, po pierwsze, ponieść te koszty z własnego majątku, po drugie, zrezygnować z dokonania niektórych z nich, po trzecie, ograniczyć ich wysokość, po czwarte, pokryć je ze źródeł zewnętrznych, np. z podwyższonych opłat za chesne płacone przez rodziców. W pierwszym przypadku, jako dotyczącym szkody rzeczywistej, konieczność kompensacji jest oczywista. Przypadki drugi i trzeci, jako obejmujące utracone korzyści, są jednak dyskusyjne.

Środki pieniężne przyznawane z tytułu dotacji mają charakter publiczny. Tym samym podlegają one szczególnym zasadom wydatkowania i rozliczania, określonym w u.f.p.⁶² Z perspektywy powinności ochrony interesu publicznego wypłata kwot nieponiesionych w celu wykonania zadania publicznego, skutkująca faktycznym wzbogaceniem organu prowadzącego placówkę, jak w drugim i trzecim przypadku, wydaje się niezasadna. Z tych samych względów wątpliwości budzi zasądzenie odszkodowania w czwartym z wymienionych przypadków⁶³. W konsekwencji beneficjent, w celu uzyskania wyroku zasądzającego na swoją rzecz, powinien wykazać fakt poniesienia

w danym roku budżetowym kosztów bieżących wykonywania zadania publicznego wyższych niż kwota przekazanej dotacji, zawieranie się tych wydatków w kwocie dotacji należnej oraz ich pokrycie ze środków własnych⁶⁴.

Na gruncie linii orzeczniczej kwalifikującej odpowiedzialność deliktową sądy ograniczają wysokość zasądanego odszkodowania do poniesionej straty⁶⁵. W przypadku uznania za właściwą podstawę prawną odpowiedzialności odszkodowawczej art. 471 k.c. za szkodę uznaje się jednak różnicę między dotacją należną a wypłaconą⁶⁶. Analogiczny skutek był osiągnięty w wyniku przeważającej w orzecznictwie przez wiele lat praktyki zasądzania żądanych kwot na podstawie odpowiedniego przepisu u.s.o.⁶⁷ Drugie ze stanowisk sądów jest konsekwencją dążenia do umożliwienia placówkom oświatowym uzyskania kwot z tytułu niewypłaconej lub zaniżonej dotacji oświatowej w sytuacji, gdy nie wykazały one spełnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej lub sprowadziły spór jedynie do kwestii matematycznych obliczeń.

61 Zob. K. Krupa-Lipińska, *Związek...*, s. 528–542.

62 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), dalej u.f.p. Zasady rozliczania otrzymanych dotacji są określone w art. 168 i art. 169 u.f.p. (z budżetu państwa) oraz art. 251 i art. 252 u.f.p. (z budżetu gminy lub powiatu). Zgodnie z tymi przepisami beneficjent jest obowiązany do zwrotu m.in. dotacji niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Zob. szerzej (w tym na temat konsekwencji tych regulacji dla dochodzenia roszczeń z tytułu braku udzielenia lub zaniżenia dotacji) P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 184–185; też, *Analiza zasadności poglądu o możliwości...*

63 Sąd Najwyższy wprost odrzucił możliwość kompensacji takiego uszczerbku majątkowego w wyroku z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21, LEX nr 3119792.

64 A.T. Olszewski, *Ustalenie...*, s. 68; zob. szerzej P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 186–187; też, *Podstawa...*, s. 56.

65 Zob. np. wyrok SO w Olsztynie z 2 marca 2020 r., I C 46/19, LEX nr 3008059; wyrok SO w Olsztynie z 2 marca 2020 r., I C 661/19, LEX nr 3008064; wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, cyt. wyżej; wyrok SN z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22, cyt. wyżej. Początkowo ten pogląd był przyjmowany w orzecznictwie sądów powszechnych.

66 Zob. np. wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, cyt. wyżej; wyrok SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, cyt. wyżej; wyrok SA we Wrocławiu z 24 czerwca 2019 r., I ACa 363/19, cyt. wyżej; wyrok SA w Warszawie z 28 kwietnia 2020 r., I ACa 110/20, LEX nr 3102929; wyrok SA w Szczecinie z 29 maja 2020 r., I ACa 402/18, cyt. wyżej. Przeciwnie zob. wyrok SA we Wrocławiu z 28 sierpnia 2019 r., I ACa 593/19, LEX nr 3224785.

67 Zob. np. wyrok SA w Krakowie z 31 maja 2016 r., I ACa 176/16, LEX nr 2061962; wyrok SA w Szczecinie z 23 czerwca 2016 r., I ACa 110/16, LEX nr 2137070; wyrok SO w Olsztynie z 15 października 2020 r., I C 619/19, LEX nr 3101934; wyrok SA w Łodzi z 4 grudnia 2020 r., I ACa 1006/20, LEX nr 3108155.

Między zaniechaniem podmiotu dotującego a szkodą powstałą w majątku beneficjenta zachodzi także adekwatny związek przyczynowy. Po pierwsze, po stronie organu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego istnieje ustawowy obowiązek udzielenia dotacji oświatowej, zarówno co do samego faktu, jak i co do określonej wysokości, a wykonanie tego obowiązku jest prawnie i faktycznie możliwe. Po drugie, w przypadku podjęcia nakazanego zachowania beneficjent dysponowałby pełną należną mu kwotą, a tym samym nie poniósłby uszczerbku majątkowego. Oznacza to w szczególności, że nie pokrywałby on wówczas wydatków bieżących, związanych z wykonywaniem zadania publicznego, ze środków własnych, dokonywałby dodatkowych wydatków lub w wyższej wysokości.

W konsekwencji zaniżenie dotacji oświatowej spełnia przesłanki odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Podmiotem odpowiedzialnym za uszczerbek powstały w majątku osoby prowadzącej szkołę lub placówkę oświatową jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Jak zostało już wskazane, szkoda zostaje wówczas wyrządzona przez niezgodne z prawem zaniechanie. Okoliczności te uzasadniają rozważenie ponoszenia przez podmiot dotujący odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej.

3.3. Analiza spełnienia przesłanek odpowiedzialności deliktowej władzy publicznej dla każdej z podstaw prawnych

Udzielenie dotacji oświatowej niewątpliwie stanowi element wykonywania przez podmiot dotujący przysługującego mu *imperium*. Jest to bowiem przejaw władztwa finansowego państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁶⁸. Przyznanie środków z tytułu dotacji należy do sfery ustawowych obowiązków organu, nie pozostawiając mu przestrzeni na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze dyskrecyjnym, zarówno co do zasady, jak i co do kwoty. Z u.s.o. oraz u.f.z.o. wynika istnienie samej powinności organu oraz algorytm niezbędny do dokonania

konkretyzacji wysokości należnego świadczenia. Między stronami stosunku dotacyjnego występuje stosunek podległości i podporządkowania, bowiem czynność przyznania dotacji oświatowej ma charakter administracyjny. Działanie podmiotu dotującego polega wówczas na wydaniu innego aktu z zakresu administracji publicznej, a więc aktu o charakterze władczym i jednostronnym, na którego treść beneficjent nie ma wpływu. Ponadto środki pieniężne z tego tytułu są przyznawane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego na ściśle określone cele związane z realizacją zadania publicznego, nie zaś na cele prywatne. Po upływie roku budżetowego kwoty te podlegają natomiast szczególnym zasadom rozliczenia. W konsekwencji udzielenie dotacji oświatowej stanowi przejaw wykonywania władzy publicznej, a zaniżenie dotacji oświatowej skutkuje poniesieniem przez organ odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej⁶⁹.

W dalszej kolejności należy więc rozważyć, który z przepisów dotyczących tego rodzaju odpowiedzialności odszkodowawczej jest właściwą podstawą prawną żądania beneficjenta. Powyższe uwagi wskazują, że niewątpliwie może ją stanowić art. 417 § 1 k.c., mający charakter *lex generalis*. Konieczne jest jednak przeprowadzenie analizy, czy w takim przypadku nie zostają spełnione przesłanki odpowiedzialności podmiotu dotującego z tytułu bezprawia normatywnego lub bezprawia judykacyjnego.

Po pierwsze, w przypadku dotacji oświatowych udzielanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego źródła odpowiedzialności deliktowej organu co do zasady nie stanowi uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (tzw. uchwała trybowa)⁷⁰. Ze względu na jej ogólną regulację oraz nieograniczony krąg adresatów, prowadzących

69 Tak także P. Wolszczak, *Podstawa...*, s. 54–55; zob. szerzej też, *Charakter prawny stosunku...*, s. 66–77.

70 Art. 80 ust. 4 u.s.o. i art. 90 ust. 4 u.s.o. oraz art. 38 u.f.z.o.; L. Gniady, *Roszczenia...*, s. 44; co do pojęcia trybu udzielania i rozliczania dotacji oświatowej zob. J.M. Śalachna, A. Ostrowska, *Standardy legislacji samorządowej na przykładzie uchwał w sprawie trybu udzielania dotacji oświatowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 12, s. 53–57.

68 R. Suwaj, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 5, s. 144.

działalność oświatową na obszarze właściwości danego organu, jest to akt prawa miejscowego, który podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁷¹. Niemożliwość stanowiąca w drodze uchwały norm indywidualno-konkretnych jest skutkiem wskazania kręgu podmiotów uprawnionych z tytułu dotacji na poziomie ustawy⁷². Wysokość należnego świadczenia jest

aktu zawierającego normy generalne i abstrakcyjne, oraz czynności następujących, będących skutkiem jej wykonania⁷⁵. W konsekwencji wskutek zaskarżenia takiej uchwały nie można uzyskać rozstrzygnięcia wskazującego prawidłową wysokość należnej dotacji oświatowej⁷⁶. Analogiczne argumenty dotyczą również rozporządzenia ustalającego procedurę udzielania,



Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej nie stanowią przepisy o bezprawiu legislacyjnym lub bezprawiu judykacyjnym, gdyż źródła szkody beneficjenta nie stanowią ani uchwała trybowa, ani rozporządzenie, ani decyzja administracyjna.

natomiast ustalana odrębnie dla każdej placówki na podstawie kryteriów określonych przepisami u.s.o. lub u.f.z.o. Przedmiotem tej uchwały jest jedynie określenie odpowiedniego trybu⁷³, nie zaś konkretyzacja należnej kwoty dotacji czy konstruowanie rozszczeń.

Uchwała trybowa ma jedynie techniczny charakter. Przede wszystkim wskazuje ona wymagania formalne, jakie powinny zostać spełnione przez podmioty ubiegające się o świadczenie. Nie może ona zatem statuować dodatkowych warunków czy modyfikować zasad obliczania wysokości dotacji⁷⁴. W orzecznictwie wskazuje się na konieczność rozróżnienia uchwały, jako

rozliczania i kontroli dotacji przyznawanych z budżetu państwa dla publicznych niesamorządowych i niepublicznych szkół artystycznych, wydawanego przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego⁷⁷. Tym samym żądanie zasądzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawiem legislacyjnym (z wyłączeniem sytuacji przekroczenia upoważnienia ustawowego) na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. byłoby bezskuteczne.

71 Art. 3 § 2 ust. 5 p.p.s.a.

72 A. Bieniaszewska, *Dotacje dla jednostek oświatowych, w: Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Poradnik z wzorami uchwał i dokumentów*, A. Bieniaszewska i in., Warszawa 2011, s. 87.

73 Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 19 lutego 2009 r., I SA/Kr 1106/08, LEX nr 509690.

74 Wyrok NSA z 14 marca 2019 r., I GSK 761/18, LEX nr 2655420; M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty*, Warszawa 2015, art. 90, s. 1317–1318; wyrok WSA w Białymstoku z 1 lipca 2020 r., I SA/Bk 150/20, LEX nr 3028560; M. Pilich, K. Tusiński, *Art. 38 [Tryb udzielania i rozliczania dotacji – delegacja]*, w: *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, red.

M. Pilich, Warszawa 2020, s. 219–220, nt. 3–4 wraz z powołanym tam orzecznictwem.

75 Wyrok NSA z 16 maja 2018 r., I GSK 762/18, LEX nr 2517570; zob. także wyrok NSA z 1 grudnia 2017 r., II GSK 754/16, LEX nr 2425442, w którym NSA stwierdził, że upoważnienie ustawowe do wydania uchwały trybowej nie obejmuje określenia stawki dotacji na jednego ucznia lub wychowanka, bowiem jest to czynność następcza, stanowiąca wykonanie tej uchwały.

76 Wyrok NSA z 16 maja 2018 r., I GSK 762/18, cyt. wyżej.

77 Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie dotacji dla publicznych szkół artystycznych zakładanych i prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i przez osoby fizyczne oraz dla niepublicznych szkół artystycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2481).

Po drugie, czynność podmiotu dotującego, polegająca na przyznaniu dotacji oświatowej, nie przyjmuje również formy decyzji administracyjnej. Taka konkluzja jest oczywista na gruncie stanu prawnego obowiązującego od dnia 1 stycznia 2017 r. Wówczas, na podstawie ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r.⁷⁸, dodającej do u.s.o. art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11, ustawodawca przesądził, że jest to inna czynność z zakresu administracji publicznej. Analogiczna regulacja, dotycząca zachowań polegających na ustaleniu wysokości i przekazaniu dotacji, została zawarta w art. 47 u.f.z.o.

Teza co do niemożności ponoszenia przez podmiot dotujący odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne jest uzasadniona także na gruncie poprzedniego stanu prawnego. W doktrynie przyjmuje się, że akt administracyjny co do zasady ma formę decyzji. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy przepis prawa wprost wyklucza taką możliwość. W sprawach dotacyjnych organy jednostek samorządu terytorialnego wydają natomiast uchwały trybowe (a właściwy minister – rozporządzenie), określające tryb udzielania i rozliczania dotacji oświatowych. Oznacza to, że w tym zakresie zostało wyłączone zastosowanie k.p.a.⁷⁹ Tym samym Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie ponoszą odpowiedzialności za zaniżenie dotacji na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.

Podsumowując, źródła odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wskutek nieudzielenia dotacji oświatowej lub jej wypłaty w zaniżonej wysokości nie stanowią rozporządzenie, uchwała lub decyzja administracyjna. Jak zostało wskazane, zakres zastosowania art. 417 k.c. obejmuje obowiązek kompensacji uszczerbku majątkowego będącego skutkiem wydania przez organ indywidualnego rozstrzygnięcia w formie innej niż decyzja. Tym samym przepis ten dotyczy również innych aktów administracyjnych. Pozwala to na wskazanie art. 417 § 1 k.c. jako właściwej podstawy prawnej żądania placówki oświatowej⁸⁰.

W konsekwencji beneficjent nie jest zobowiązany do uzyskania prejudykatu przed wystąpieniem

z pozwem o odszkodowanie przeciwko podmiotowi dotującemu⁸¹. Jednakże może zaistnieć sytuacja, w której przed wniesieniem powództwa cywilnego o naprawienie szkody albo na skargę w postępowaniu sądowoadministracyjnym lub dokona obu tych czynności równocześnie, a sąd administracyjny wyda rozstrzygnięcie jako pierwszy⁸². Powstaje wówczas pytanie o zakres związania sądu cywilnego zapadłym orzeczeniem⁸³.

Zgodnie z art. 7 (zasada legalizmu) i art. 10 ust. 1 (zasada podziału władz) Konstytucji⁸⁴ w zw. z art. 170 p.p.s.a. sąd powszechny i Sąd Najwyższy byłyby związane takim wyrokiem po uzyskaniu przez niego prawomocności⁸⁵. Związanie dotyczy jednak jedynie zawartej w sentencji indywidualnej, konkretnej i trwałej normy prawnej, wywiedzionej przez sąd z norm generalnych i abstrakcyjnych, nie zaś, co do zasady, poglądów prawnych i motywów zawartych w uzasadnieniu⁸⁶. Ponadto, zgodnie z art. 11 k.p.c.⁸⁷ *a contrario*, nie obejmuje ono dokonanych ustaleń faktycznych. W konsekwencji sąd cywilny byłby związany jedynie rozstrzygnięciem sądu administracyjnego co do legalności zachowania organu państwa, w tym faktu bezprawnego niewypłacenia dotacji oświatowej lub jej wypłacenia w wysokości niższej niż należna, z wyłączeniem ustaleń co do kwoty należnej dotacji. Wystąpienie na drogę sądowoadministracyjną nie przerywa biegu przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych.

81 Zob. tamże, s. 44–45.

82 Poza zakresem artykułu pozostaje analiza ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia.

83 Zob. także L. Gniady, *Roszczenia...*, s. 45–46.

84 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

85 Wyrok SN z 30 września 2020 r., IV CSK 664/18, LEX nr 3061045. Regulacja ta ma na celu zapewnienie jednolitości orzecznictwa oraz jego wewnętrznej spójności i logiki. Zob. wyrok SN z 18 października 2018 r., IV CSK 305/17, OSNC-ZD 2019, nr 4, poz. 57.

86 Wyrok SN z 21 października 2015 r., III CK 139/05, LEX nr 187050; wyrok SN z 18 października 2018 r., IV CSK 305/17, cyt. wyżej.

87 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.).

78 Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010).

79 S. Gajewski, *Sądowoadministracyjna...*, s. 56.

80 Tak także L. Gniady, *Roszczenia...*, s. 43–44.

Przyjęcie koncepcji odpowiedzialności odszkodowawczej skutkuje podwyższeniem wymagań stawianych beneficjentowi w toku postępowania sądowego. Wykazanie przez niego, jak w przypadku roszczenia o wykonanie zobowiązania *in natura*, 1) posiadania statusu podmiotu uprawnionego do uzyskania dotacji, 2) wysokości należnej mu kwoty z tego tytułu, 3) nieuzyskania świadczenia w ogóle lub w odpowiedniej wysokości nie jest bowiem wystarczające. Zgodnie z ogólnymi zasadami reżimu odszkodowawczego podmiot dotowany musi bowiem dodatkowo określić i udowodnić: 4) zaistnienie zdarzenia szkodzącego,

wykazanie spełnienia szczególnych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, zależnych od konkretnej podstawy prawnej.

Kwota zasądzona tytułem odszkodowania, jako mająca na celu naprawienie uszczerbku powstałego w majątku beneficjenta, pozostaje jednak w jego swobodnej dyspozycji. Ze względu na utratę przez nią charakteru środków publicznych oraz jej zasądzenie na podstawie cywilnoprawnej nie podlega ona już szczególnym regułom wydatkowania, kontroli i rozliczeń określonych w u.f.p.⁸⁹ Wyłączona zostaje możliwość wydania przez organ decyzji o zwrocie



Wybór koncepcji odpowiedzialności podmiotu dotującego wpływa na zakres obowiązków dowodowych beneficjenta oraz swobodę dysponowania przez niego zasądzoną kwotą.

5) wystąpienie szkody, a więc pokrycie wydatków bieżących w ramach wykonywanego zadania publicznego z innych źródeł finansowania oraz 6) pozostawanie przez te okoliczności w adekwatnym związku przyczynowym. Przyjęcie koncepcji odpowiedzialności deliktowej w zasadzie wyklucza także praktykę sądów ugruntowaną w sprawach, w których za podstawę prawną odpowiedzialności podmiotu dotującego uznano przepisy o odpowiedzialności kontraktowej. Praktyka ta polega na uznawaniu naruszenia stosunku dotacyjnego za bezpośrednie źródło roszczenia odszkodowawczego beneficjenta oraz samodzielnym identyfikowaniu przez sąd zaistnienia w sprawie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym przyjmowaniu za szkodę różnicy między kwotą dotacji należnej a wypłaconej⁸⁸. Konieczne jest bowiem

dotacji jako niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. W konsekwencji zasądzone kwoty mogą być wydatkowane na cele inne niż związane z realizacją zadania oświatowego. Ma to szczególne znaczenie wówczas, gdy w momencie przyznania odszkodowania dany podmiot nie prowadzi już działalności⁹⁰ lub nastąpiła zmiana liczby jego uczniów lub wychowanków.

4. Podsumowanie

Podstawę prawną odpowiedzialności podmiotu dotującego względem beneficjenta dotacji za zaniżenie dotacji oświatowej stanowi art. 417 § 1 k.c., będący ogólną formułą deliktu władzy publicznej w prawie polskim. Nie znajdują bowiem zastosowania przepisy o odpowiedzialności deliktowej na zasadach ogólnych oraz przepisy o odpowiedzialności władzy publicznej na zasadach szczególnych.

88 Zob. P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności...*, s. 185–186; taż, *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu...*, s. 83. Zob. np. wyrok SA w Szczecinie z 29 maja 2020 r., I ACa 402/18, niepubl.; wyrok SA w Szczecinie z 18 października 2019 r., I ACa 305/19, LEX nr 2848118.

89 Zob. L. Gniady, *Roszczenia...*, s. 46.

90 Postanowienie SN z 17 października 2019 r., I CSK 211/19, LEX nr 2736298.

Po pierwsze, w takim przypadku są spełnione podstawowe przesłanki odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Zaniechanie podmiotu dotującego, polegające na nieudzieleniu dotacji oświatowej lub jej niewłaściwym obliczeniu i wypłaceniu w zaniżonej wysokości wbrew przepisom u.s.o. (u.f.z.o.), nosi znamiona niezgodności z prawem jako naruszające obowiązek powszechny. W przypadku poniesienia w danym roku budżetowym kosztów bieżących wyższych niż kwota przyznanej dotacji, lecz zawierających się w kwocie dotacji należnej, oraz pokrycia tych wydatków ze środków własnych, w budżecie beneficjenta powstaje szkoda. Między zdarzeniem szkodzącym a uszczerbkiem występuje adekwatny związek przyczynowy. Po drugie, są spełnione przesłanki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, bowiem udzielenie dotacji oświatowej stanowi przejaw wykonywania przez podmiot dotujący przysługującego mu *imperium*. Po trzecie, podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej nie stanowią przepisy o bezprawiu legislacyjnym lub bezprawiu judykacyjnym, gdyż źródła szkody beneficjenta nie stanowią ani uchwała trybowa, ani rozporządzenie, ani decyzja administracyjna.

Bibliografia

- Adamczyk A., *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa*, Warszawa 2019.
- Banaszczyk Z., *Art. 417 [Odpowiedzialność Skarbu Państwa]*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1. *Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2020, s. 1459–1484.
- Banaszczyk Z., *Art. 417¹ [Szkoda wynikająca z aktu normatywnego]*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1. *Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 10, Warszawa 2020, s. 1484–1513.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015.
- Bieniaszewska A., *Dotacje dla jednostek oświatowych*, w: *Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Poradnik z wzorami uchwał i dokumentów*, A. Bieniaszewska i in., Warszawa 2011, s. 79–90.
- Cebera A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Dubis W., *Art. 415 [Wina]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 11, Warszawa 2023, s. 942–952.
- Dyl M., *Art. 104 [Forma załatwienia sprawy]*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023, s. 962–971.
- Gajewski S., *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” 2015, nr 4, s. 52–59.
- Glibowski K., *Art. 16 [Zasada trwałości decyzji]*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 8, Warszawa 2023, s. 197–207.
- Gniady L., *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 39–47.
- Gudowski J., Bieniek G., *Art. 417 [Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez władzę publiczną]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 631–717.
- Kaliński M., *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2021.
- Krupa-Lipińska K., *Związek przyczynowy jako przesłanka odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych*, Warszawa 2020.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Art. 417 [Odpowiedzialność Skarbu Państwa]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, wyd. 11, Warszawa 2023, s. 953–975.
- Lackoroński B., Raczkowski M., *Art. 415 [Wina]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024.
- Machnikowski P., Śmieja A., *Czyny niedozwolone*, w: *System Prawa Prywatnego*, t. 6. *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 4, Warszawa 2023, s. 379–842.
- Olejniczak A., *Art. 415*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 415–425.
- Olejniczak A., *Art. 417*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 428–436.
- Olszewski A.T., *Ustalenie wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Glosa do wyroku SN z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 12, s. 65–70.
- Pajor T., *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty*, Warszawa 2015.
- Pilich M., Tusiński K., *Art. 38 [Tryb udzielania i rozliczania dotacji – delegacja]*, w: *Finansowanie zadań oświatowych. Komentarz*, red. M. Pilich, Warszawa 2020, s. 218–222.

- Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 2, s. 7–24.
- Rajca L., *Implikacje związane z podwójnym statusem gminy: nosiciela ‘imperium’ i właściciela mienia*, „Casus” 2001, nr 2, s. 9–17.
- Salachna J.M., Ostrowska A., *Standardy legislacji samorządowej na przykładzie uchwał w sprawie trybu udzielania dotacji oświatowych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 12, s. 51–61.
- Sobolewski P., *Art. 361 [Adekwatny związek przyczynowy]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024.
- Sobolewski P., *Art. 417 [Odpowiedzialność Skarbu Państwa]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024.
- Sobolewski P., *Art. 417¹ [Szkoda wynikająca z aktu normatywnego]*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. W. Borysiak, wyd. 32, Legalis/el. 2024.
- Suwaj R., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 5, s. 139–144.
- Szczepaniak R., *Art. 1 [Zakres regulacji]*, w: *Kodeks cywilny*, t. 1. *Komentarz do art. 1–352*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2021, s. 7–50.
- Szczepaniak R., *Odpowiedzialność odszkodowawcza gminy*, Warszawa 2018.
- Wałachowska M., *Art. 417*, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 423–434.
- Wolszczak P., *Analiza zasadności poglądu o możliwości tzw. „zasądzenia dotacji oświatowej” bezpośrednio na podstawie ustawy „Prawo do Działania”* [w druku].
- Wolszczak P., *Analiza zasadności poglądu o ponoszeniu przez podmiot dotujący odpowiedzialności kontraktowej za udzielenie dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości*, „Forum Prawnicze” 2024, nr 2, s. 61–74.
- 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.
- Zelek M., *Art. 415 [Wina]*, w: *Kodeks cywilny*, t. 2. *Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, wyd. 3, Warszawa 2022, s. 573–592.
- Zieliński A., *Ochrona przed szkodami wyrządzonymi przez organy władzy publicznej wadliwą wykładnią prawa cywilnego*, w: *Rozprawy prawnicze. Księga Pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1545–1556.