

Lech Gniady

## Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych

**Słowa kluczowe:** finansowanie zadań oświatowych, dotacje, przedszkola niepubliczne, budżet gminy, roszczenia cywilnoprawne

Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty już w pierwotnym brzmieniu przewidywała, że przedszkole niepubliczne otrzymuje dotacje z budżetu gminy (art. 90 ust. 1). W przepisach uregulowano również sposób wyliczenia wysokości dotacji, wskazując, że dotacje „przysługują w wysokości do 50% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach lub szkołach publicznych tego samego typu w przeliczeniu na jednego ucznia”. Począwszy od 1991 r. ustawa o systemie oświaty była nowelizowana ponad stukrotnie, co pokazuje olbrzymią dynamikę zmian w zakresie prawa oświatowego w Polsce. Pomimo licznych nowelizacji, które nie ominęły również przepisów dotyczących dotacji dla przedszkoli niepublicznych, w aktualnym stanie prawnym konstrukcja dotacji jest analogiczna jak w pierwotnej wersji ustawy. Powyższej konstatacji nie zmienia również uchwalenie ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, która wprawdzie usuwa materię dotacyjną z ustawy o systemie oświaty, niemniej jednak nie wprowadza mechanizmu finansowania przedszkoli niepublicznych, opartego na innym modelu niż dotychczas. Ponieważ roszczenia związane z zaniżonymi dotacjami są w praktyce dochodzone za 10 lat wstecz, w niniejszej publikacji odniosę się do stanu prawnego zarówno poprzedzającego wejście w życie wymienionej wyżej ustawy, jak i obowiązującego po jej wejściu w życie.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty<sup>1</sup>, w brzmieniu obowiązującym do 1.01.2018 r.: „Niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy”. Dotacje, zarówno dla wprowadzonych w ostatnich latach tzw. niepublicznych przedszkoli kontraktowych<sup>2</sup>,

jak i dla pozostałych przedszkoli niepublicznych, obliczane były przez gminę w odniesieniu do wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę<sup>3</sup>. Wprowadzona ustawą z 23.06.2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup> definicja zwrotu „podstawowa kwota dotacji” również opierała się na kategorii wydatków bieżących gminy. Po wejściu w życie ww. noweli z czerwca 2016 r. dotacja ta nadal

<sup>1</sup> Ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.), dalej u.s.o.

<sup>2</sup> Tj. przedszkoli spełniających wymogi określone w art. 90 ust. 1b u.s.o., a obecnie w art. 17 u.s.o.

<sup>3</sup> Zob. art. 90 ust. 1b oraz art. 90 ust. 2b u.s.o. w brzmieniu przed 1.01.2018 r.

<sup>4</sup> Ustawa z 23.06.2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1010).

więc była indywidualizowana w obrębie danej gminy w oparciu o planowane wydatki bieżące gminy zaplanowane na prowadzenie przez gminę przedszkoli oraz statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach.

Począwszy od 1.01.2018 r. na mocy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych<sup>5</sup> uchylono dotychczasowe przepisy art. 90 u.s.o., wprowadzając w odrębnym akcie prawnym kazuistyczne przepisy dotyczące obliczania podstawowej kwoty dotacji. Niewątpliwie nowe regulacje powinny korzystnie wpływać na prawidłowość obliczenia kwoty dotacji przez daną gminę poprzez doprecyzowanie wielu pojęć budzących dotychczas wątpliwości (np. pojęcia wydatków bieżących<sup>6</sup> czy najbliższej gminy<sup>7</sup>). Pozostano przy tym przy konstrukcji „podstawowej kwoty dotacji” wprowadzonej już ustawą z czerwca 2016 r., o której była mowa powyżej. Pomimo więc całkowicie nowego aktu prawnego – mechanizm dotacji pozostaje w swej istocie niezmieniony. Dotacja bowiem nadal wyliczana jest w oparciu o wydatki bieżące w gminie (lub sąsiedniej gminie) ponoszone na wychowanie przedszkolne. Podstawowa kwota dotacji jest wyliczana poprzez podzielenie wydatków bieżących ponoszonych na przedszkola publiczne (pomniejszych o szczegółowe pozycje wymienione w ustawie) przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach (pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych)<sup>8</sup>.

### 1. Charakter prawny czynności wyliczenia wysokości dotacji (podstawowej kwoty dotacji) dla przedszkoli niepublicznych

Charakter prawny czynności wyliczenia wysokości dotacji budził w dotychczasowym stanie prawnym liczne wątpliwości. Przy tym odnosząc się do czynności wyliczenia wysokości dotacji, mam na myśli nie tyle obliczenie kwoty dotacji dla konkretnego podmiotu,

co obliczenie wysokości dotacji przyznawanej na jednego ucznia w obrębie danej gminy – aktualnie określanej mianem podstawowej kwoty dotacji. Zgodnie z art. 90 ust. 4 u.s.o. w brzmieniu do 1.01.2018 r. „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a–1c i 2–3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji”. Ustawa przewidywała więc kompetencje dla rady gminy w zakresie wydania aktu prawa miejscowego regulującego tryb udzielania i kontroli dotacji. Niemniej jednak milczała w kwestii trybu wyliczenia faktycznej wysokości dotacji w obrębie danej gminy, a także w zakresie podmiotu zobowiązanego do dokonania takich obliczeń. W tym aspekcie należało więc odnieść się do przepisów regulujących kompetencje danych organów w obrębie gminy. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>9</sup> „wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”. Ponieważ ustawa o systemie oświaty oraz aktualna ustawa o finansowaniu zadań oświatowych nie zawierają wskazania, jaki organ gminy ma za zadanie wyliczyć dokładną wysokość dotacji, należy uznać, że obowiązek taki obarcza wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Znacznie bardziej problematyczne było jednak dotychczas ustalenie formy czynności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) polegającej na obliczeniu wysokości dotacji należnych przedszkolom niepublicznym w przeliczeniu na jednego ucznia. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP<sup>10</sup> „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten oznacza,

<sup>5</sup> Ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203), dalej u.f.z.o.

<sup>6</sup> Art. 9 u.f.z.o.

<sup>7</sup> Art. 10 u.f.z.o.

<sup>8</sup> Art. 12 u.f.z.o..

<sup>9</sup> Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.), dalej u.s.g.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja.

że organy władzy publicznej (w tym władzy samorządowej) mogą podejmować wyłącznie takie czynności, które są przewidziane przepisami prawa. Innymi słowy, „normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności”<sup>11</sup>. W sytuacji gdy ustawa o systemie oświaty nie przewidywała żadnej konkretnej formy dla czynności wyliczenia wysokości dotacji, należało poszukiwać odpowiedzi na pytania co do formy w innych przepisach prawa, w tym przepisach proceduralnych lub ustrojowych. Główną ustawą regulującą sposób procedowania organów administracji publicznej jest Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. Ustawa ta przewiduje takie główne formy działania organów administracji (w tym i organów gminy), jak decyzja i postanowienie. Niemniej jednak zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. ma ona zastosowanie do postępowania przed organami administracji publicznej, w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco<sup>13</sup>. W tym zakresie z pewnością nie można uznać, aby wójt (burmistrz, prezydent miasta) był uprawniony do wydawania decyzji lub postanowień w zakresie ustalania wysokości dotacji. W pierwszej kolejności z uwagi na fakt, że sprawa wyliczenia wysokości dotacji nie jest sprawą indywidualną (dotyczy wszystkich placówek funkcjonujących w obrębie danej gminy), po drugie dlatego, że ustawa o systemie oświaty nie przewiduje w tym zakresie wydania decyzji administracyjnej (ani tym bardziej załatwienia takiej sprawy milcząco).

Odnosząc się natomiast do przepisów ustrojowych, statuujących ramy działania organów gminy, należy wskazać, że ustawa o samorządzie gminnym (zresztą w ślad za Konstytucją),

przewiduje, iż gmina ma prawo stanowienia aktów prawa miejscowego (art. 40 u.s.g.). Niemniej jednak zgodnie z przepisem art. 40 u.s.g. akty prawa miejscowego mogą być wydawane przez gminę wyłącznie w oparciu o upoważnienie ustawowe. Ustawa o systemie oświaty nie zawierała natomiast upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie wyliczenia wysokości dotacji.

Ponieważ wysokość dotacji ma znaczenie dla podmiotów administrowanych (placówek uprawnionych do otrzymania dotacji), to tej czynności wyliczenia dotacji nie można również rozpoznawać w kategoriach czynności wewnętrznych administracji (takich jak zarządzenia, okólniki itp.).

Z uwagi na niewątpliwą lukę prawną w tej materii, która istniała do 1.01.2018 r., sądy administracyjne wielokrotnie stawały przed koniecznością dokonania oceny w tym zakresie, w szczególności że od ustalenia formy, w jakiej następuje wyliczenie dotacji, zależy, czy takie działanie w ogóle podlega kontroli instancyjnej, czy też sądownoadministracyjnej. W tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych było dotychczas rozbieżne. Część sądów administracyjnych, ale i składów Naczelnego Sądu Administracyjnego, stała na stanowisku, że obliczenie wysokości dotacji jest wyłącznie techniczną czynnością o charakterze księgowo-rachunkowym, która nie kwalifikuje się jako czynność podlegająca kontroli sądownoadministracyjnej<sup>14</sup>. Pogląd ten opierał się przede wszystkim na podkreśleniu, że ustawa o systemie oświaty nie przewidywała żadnej konkretnej formy dla czynności wyliczenia dotacji, co z kolei prowadziło do wniosku, że czynność ta jest wyłącznie dokonaniem działania matematycznego o charakterze księgowym. W takim ujęciu czynność ta nie mogła być uznawana za czynność z zakresu administracji publicznej, która dotyczy uprawnień wynikających z przepisów prawa

<sup>11</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, uwagi do art. 7.

<sup>12</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.), dalej k.p.a.

<sup>13</sup> W brzmieniu od 1.06.2017 r., wcześniej art. 1 ust. 1 k.p.a. odnosił się wyłącznie do spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji.

<sup>14</sup> Zob. postanowienie NSA z 3.04.2012 r., II GSK 522/12, CBOŚA; postanowienie NSA z 11.04.2012 r., II GSK 562/12, CBOŚA; postanowienie WSA w Gliwicach z 21.10.2015 r., I SA/GI 409/15, CBOŚA; postanowienie NSA z 17.10.2014 r., II GSK 1700/14, CBOŚA.

– tj. za czynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 4) ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>.

Wyrażone zostało jednak również stanowisko, że czynność przyznawania i obliczania dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 3 u.s.o., jako akt stosowania prawa wymaga kontroli sądu administracyjnego pod względem zgodności z prawem<sup>16</sup>. W mojej ocenie również według stanu prawnego przed 1.01.2018 r. należy zgodzić się ze stwierdzeniem przyznającym prawo kontroli w trybie administracyjnym owej czynności obliczenia wysokości dotacji. Za szczególnie trafny należy uznać pogląd wyrażony w tym zakresie przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 12.02.2014 r.<sup>17</sup>, gdzie stwierdzono, że „rozstrzygnięcie o ustaleniu wysokości dotacji oświatowej przysługującej niepublicznym placówkom bez względu czy przyjmuje formę czynności organu monokratycznego czy uchwały organu kolegialnego ma charakter władczy i jednostronny oraz skierowane jest do ściśle określonego adresata lub grupy adresatów i ma swoją podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Stanowi zatem klasyczny przykład rozstrzygnięcia administracyjnoprawnego. Okoliczność zaś, w jakim stopniu skomplikowania jest arytmetyczna czynność wyliczenia dotacji nie może przesądzać o istocie i charakterze tego aktu administracyjnego”.

Przed 1.01.2018 r. w doktrynie wyrażano również pogląd o możliwości nadania czysto cywilnoprawnego charakteru dotacji poprzez określenie w uchwale rady gminy wydanej w oparciu o art. 90 ust. 4 u.s.o., że określenie wysokości dotacji następuje w drodze umowy<sup>18</sup>.

Z poglądem takim nie można się jednak zgodzić. Należy pamiętać, że zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w Konstytucji, organy publiczne działają wyłącznie w oparciu o przepisy prawa. W tym kontekście należy wskazać, że przepisy prawa przewidują zawarcie umowy o charakterze cywilnoprawnym wyłącznie w przypadku dotacji celowej udzielanej w oparciu o ustawę o finansach publicznych<sup>19</sup>. Z tego względu gmina nie ma prawa do zawierania umów w zakresie dotacji wynikającej z art. 90 ust. 2b u.s.o., gdyż nie przewiduje tego ani ww. ustawa ani żaden inny akt prawny rangi ustawowej. Przy tym nie można również uznać, że delegacja ustawowa do wydawania aktów prawa miejscowego, zawarta w art. 90 ust. 4 u.s.o., pozwala gminie na określenie charakteru dotacji. Taka interpretacja stanowiłaby rozszerzającą wykładnię delegacji ustawowej w tym zakresie, która jest niedopuszczalna.

Ustawodawca, dostrzegając powyższy problem, przesądził w przepisach, które weszły w życie od 1.01.2017 r., że czynność przyznania dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>20</sup> Natomiast na mocy ustawy o finansowaniu zadań oświaty ustawodawca przesądził również, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości dotacji także stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.<sup>21</sup> Wprawdzie ustawodawca nie zdecydował się na wskazanie żadnej konkretnej formy czynności, jednak przesądził, iż wyliczenie wysokości dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej. Tak więc należy uznać, że sama czynność obliczenia podstawowej kwoty dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, podlegającą kontroli sądownoadministracyjnej.

*dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty, „Finanse Komunalne” 2015/4.*

<sup>19</sup> Zob. art. 151 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.),

<sup>20</sup> Zob. art. 90 ust. 11 u.s.o.

<sup>21</sup> Art. 47 u.f.z.o

<sup>15</sup> Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej p.p.s.a.

<sup>16</sup> Zob. m.in. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 października 2013 r., II GSK 1433/13, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2014 r., II GSK 66/13, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2016 r., II GSK 2536/14 oraz Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 9 czerwca 2015 r., I SA/Ke 252/15.

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z 12.02.2014 r., II GSK 66/13, CBOSA.

<sup>18</sup> Por. S. Gajewski, *Sądowoadministracyjna kontrola udzielania*

## 2. Dochodzenie roszczeń przed sądami powszechnymi

Możliwość sądowoadministracyjnej kontroli czynności wyliczenia dotacji nie stoi na przeszkodzie możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu zaniżonych dotacji przed sądami powszechnymi. W tym zakresie kilkakrotnie wypowiedział się Sąd Najwyższy<sup>22</sup>. Orzecznictwo w tym zakresie w istotnej części utraciło jednak aktualność na skutek nowelizacji ustawy o systemie oświaty z czerwca 2016 r., a następnie w związku z uchwaleniem ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Również w uprzednim stanie prawnym można było mieć wątpliwości co do trafności argumentów leżących u podstaw przyjętej linii orzeczniczej – choć w moim przekonaniu zarówno w uprzednim, jak i w aktualnym stanie prawnym konkluzja Sądu Najwyższego o dopuszczalności drogi cywilnej jest prawidłowa.

W tym kontekście kluczowe jest ustalenie, jaki charakter mają roszczenia związane z zaniżaniem dotacji i na jakiej podstawie prawnej mogą być dochodzone.

W powołanym już wyroku z 3.01.2007 r. Sąd Najwyższy argumentował, że „z art. 90 u.s.o. wynika norma, kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkołę lub placówkę niepubliczną, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Skoro zaś w przepisach ustawy nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym”. Sąd Najwyższy upatrywał więc w przepisach ustawy o systemie oświaty źródła cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego. Przy tym w wyroku z 20.06.2013 r.

Sąd Najwyższy uważał, że pogląd ten poparty jest również faktem, że czynność obliczenia dotacji jest czynnością księgowo-rachunkową i nie należy do żadnej formy działania administracji publicznej, choć – o czym była już mowa powyżej – pogląd ten należy uznać za błędny (również we wcześniejszym stanie prawnym).

Jak wskazano na wstępie, ustawa o systemie oświaty, a obecnie ustawa o finansowaniu zadań oświatowych nakładają na gminę obowiązek obliczenia i wypłaty dotacji przedszkolom niepublicznym. Oczywiście obowiązek ten powinien być realizowany przez gminę zgodnie z wytycznymi ustawowymi co do sposobu obliczania dotacji. W przypadku, w którym organ gminy dokonuje tej czynności w sposób sprzeczny z wytycznymi zawartymi w ustawie, niewątpliwie można wskazać, że gmina wykonuje tę część powierzonych jej władzy publicznej w sposób niezgodny z ustawą. Jeżeli w konsekwencji takiego naruszenia ustawy jednostka dotowana dostaje mniejszą dotację niż powinna, to jednostka ta ponosi szkodę. Jak słusznie wskazuje A. Olszewski,<sup>23</sup> „dotacja, o której mowa w art. 90 u.s.o., jest przeznaczona na dofinansowanie bieżącej działalności dotowanej placówki. Pozbawienie tejże placówki części należnej dotacji oznacza, że w określonym zakresie koszty jej bieżącej działalności musiał ponieść jej organ prowadzący bądź to ze środków własnych, bądź ze źródeł zewnętrznych (opłaty od rodziców)”. Skoro zaś podmiot prowadzący placówkę musiał ponieść jej koszty ze środków innych niż dotacja, to w tym zakresie niewątpliwie można mówić o powstaniu po stronie tego podmiotu szkody, przejawiającej się w pomniejszeniu aktywów tego podmiotu.

Tak więc można dojść do wniosku, że nieprawidłowa realizacja zadania gminy, jakim jest obliczenie i wypłata dotacji w odpowiedniej wysokości, rodzi po stronie podmiotów uprawnionych roszczenie odszkodowawcze. Odpowiedzialności gminy w tym zakresie należałoby więc raczej upatrywać w przepisach

<sup>22</sup> Zob. wyrok SN z 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299; wyrok SN z 20.06.2013 r., IV CSK 696/12, LEX nr 1365732.

<sup>23</sup> A. Olszewski, *Glosa do wyroku SN z 20.06.2013 r., IV CSK 696/12, „Finanse Komunalne” 2014/12, s. 65.*

dotyczących odpowiedzialności deliktowej niż w przepisach odnoszących się do niewłaściwej realizacji zobowiązania. Mając na uwadze powyższe, należy dojść do wniosku, że roszczenia kierowane w związku z faktem zaniżania dotacji dla przedszkoli niepublicznych mają charakter roszczeń odszkodowawczych związanych z nieprawidłową realizacją zadań publicznych przez gminę. Ponieważ jednak realizacja tych zadań nie następuje ani w formie decyzji, ani w formie aktu prawa miejscowego, podstawą odpowiedzialności gminy jest art. 417 § 1<sup>24</sup> Kodeksu cywilnego<sup>25</sup>, a nie art. 417<sup>1</sup> § 1 lub § 2 k.c. czy – tym bardziej – przepisy dotyczące odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (art. 471 k.c.). Należy zwrócić uwagę, że – odmiennie niż art. 417<sup>1</sup> § 1 lub § 2 – przepis art. 417 § 1 nie wymaga stwierdzenia we właściwym postępowaniu naruszenia prawa przez organ władzy publicznej przed skierowaniem roszczeń odszkodowawczych. Co więcej, zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ustawa zasadnicza nie wprowadza więc ograniczeń odpowiedzialności do przypadków naruszenia prawa, stwierdzonych we właściwych procedurach. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że ustawodawca zwyczajny musi tak ukształtować przepisy ustaw, aby w pełnym zakresie odzwierciedlały normę rangi konstytucyjnej. Na gruncie przepisów dotyczących odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej należy zwrócić szczególną uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4.12.2001 r.<sup>26</sup>, w którym TK w uzasadnieniu wskazywał,

że „regulacja zawarta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej – przede wszystkim zawartej w kodeksie cywilnym. Niezbędne jest zatem określenie przesłanek konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, stanowiących wzorzec oceny obowiązujących w tej dziedzinie regulacji ustawowych. (...) Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest «niezgodne z prawem»<sup>27</sup>».

Skoro więc przepisy rangi ustawowej nie wprowadzają w tym zakresie dalszych ograniczeń, m.in. nie wymagają konieczności stwierdzenia owej bezprawności w odrębnym postępowaniu, to wymogu takiego nie można – w świetle Konstytucji – nakładać. W tym zakresie art. 417 § 1 k.c. w jego aktualnym brzmieniu (nadany właśnie po wymienionym wyżej wyroku TK) jest zbieżny z art. 77 ust. 1 Konstytucji, ponieważ jedynie konkretyzuje podmiotowo konstytucyjną zasadę odpowiedzialności za działania niezgodne z prawem, a nie wprowadza w tym zakresie dodatkowych przesłanek odpowiedzialności. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu „do uzasadnienia odpowiedzialności odszkodowawczej regulowanej w art. 417 i n. k.c. wystarczające jest więc wykazanie przez poszkodowanego, że doznana przezeń szkoda wynika z niegodnego z prawem wykonywania funkcji władczych, oraz oznaczenie podmiotu, który tę funkcję władczą wykonywał z mocy prawa (art. 417 § 1 k.c.) lub na podstawie porozumienia (art. 417 § 2 k.c.)<sup>28</sup>».

Należy w tym miejscu wskazać, że w związku z wejściem w życie najpierw nowelizacji z czerwca 2016 r., a następnie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych część sądów

<sup>24</sup> Przepis ten stanowi, że „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.

<sup>25</sup> Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.), dalej k.c.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001/8, poz. 256.

<sup>27</sup> A. Olszewski, *Glosa...*, s. 65.

<sup>28</sup> Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2015, s. 167.

powszechnych odrzuca pozwy dotyczące odszkodowania za zaniżone dotacje przedszkolne, powołując się na brak drogi cywilnej<sup>29</sup>. W ocenie tych składów sądów cywilnych administracyjnoprawny charakter czynności wyliczenia i przyznania dotacji wyklucza drogę cywilną w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu zaniżenia tych dotacji. Ponieważ – jak było wskazywane powyżej – roszczenia takie mają charakter roszczeń odszkodowawczych, to tę zarysowującą się obecnie linię orzeczniczą należy uznać za błędną. Fakt, że czynność ustalenia wysokości dotacji jest czynnością z zakresu administracji publicznej, w żaden sposób nie rzutuje bowiem na charakter roszczeń odszkodowawczych związanych z niewłaściwym wykonaniem takiego zadania publicznego. Podobnie przecież nie rzutuje na dopuszczalność drogi cywilnej dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z wadliwej decyzji administracyjnej (będącej modelową czynnością z zakresu administracji publicznej). Nie ma zresztą innej drogi dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, jak tylko droga cywilnoprawna.

Podsumowując, również w stanie prawnym po 1.01.2018 r. dochodzenie na drodze cywilnej roszczeń odszkodowawczych z tytułu zaniżonych dotacji przedszkolnych jest dopuszczalne. Ponadto dochodzenie tych roszczeń nie jest uzależnione od wcześniejszego stwierdzenia w drodze administracyjnoprawnej niezgodności z prawem działania organów gminy. W konsekwencji powyższego sąd powszechny ma w tym zakresie kompetencje do stwierdzenia naruszenia prawa, co jest immamentnym elementem odpowiedzialności odszkodowawczej.

### 3. Wpływ orzeczenia sądu administracyjnego na postępowanie cywilne

Powyższy wniosek, że pozwu cywilnego nie trzeba poprzedzać sądoadministracyjną kontrolą czynności wyliczenia dotacji, rodzi jednak dalsze wątpliwości. Po pierwsze, powstaje

pytanie, czy w sytuacji gdy strona skorzysta jednak z prawa do kontroli działania gminy przez sąd administracyjny, sąd cywilny będzie związany orzeczeniem sądu administracyjnego w zakresie zaniżenia wysokości dotacji. Po drugie, przy takim ukształtowaniu kompetencji sądów powszechnych istnieje ryzyko rozbieżnej interpretacji danego stanu faktycznego przez sąd administracyjny i sąd cywilny. Na marginesie należy także wskazać, że również i Regionalne Izby Obrachunkowe mogą kontrolować prawidłowość obliczenia wysokości dotacji z punktu widzenia dyscypliny finansów publicznych<sup>30</sup>, co kreuje dalszą płaszczyznę potencjalnych rozbieżności. Jest to kwestia pozostająca jednak poza problematyką roszczeń cywilnych, a wobec tego jedynie marginalnie poruszona w niniejszym artykule.

Odpowiadając na pierwsze z zarysowanych powyżej pytań, należy odnieść się ponownie do przepisów rangi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji „sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”. Co do zasady więc, sąd powszechny samodzielnie ustala stan faktyczny danej sprawy, a następnie samodzielnie dokonuje jego oceny. Od powyższej zasady wyjątki może przewidywać wyłącznie akt rangi ustawowej. W tym zakresie należy zwrócić uwagę m.in. na przepis art. 11 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>31</sup>, który ogranicza sądy cywilne w zakresie oceny stanów faktycznych, będących już uprzednio przedmiotem rozpoznania przez sądy karne. Ograniczenie to ma jednak zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy sąd karne wydał w danej sprawie wyrok skazujący. Sąd cywilny będzie również związany oceną innego organu (Trybunału Konstytucyjnego, innego sądu powszechnego, sądu administracyjnego) w zakresie

<sup>29</sup> Tak np. Sąd Okręgowy w Świdnicy, II Ca 281/17, CBOSA; Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, I Acz 2545/17, CBOSA.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561).

<sup>31</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.), dalej k.p.c. Art. 11 k.p.c. stanowi, że „ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym”.

stwierdzenia niezgodności z prawem aktów normatywnych, decyzji administracyjnych czy orzeczeń na gruncie odpowiedzialności odszkodowawczej dochodzonej w oparciu o art. 417<sup>1</sup> k.c. Niewątpliwie analogicznej regulacji brak w odniesieniu do odpowiedzialności władzy publicznej wywodzonej z przepisu art. 417 k.c., a więc u podłoża której leżą inne czynności niż akty normatywne, decyzje czy też orzeczenia. Należy więc wnioskować, że sąd powszechny nie jest związany orzeczeniem sądu administracyjnego w zakresie stwierdzenia nieprawidłowości w odniesieniu do takich czynności – wobec czego również w zakresie czynności obliczenia dotacji przedszkolnej. Wydaje się, że takie ukształtowanie wzajemnych kompetencji obu rodzajów sądów jest niewłaściwe i może niekorzystnie wpływać na obraz wymiaru sprawiedliwości, z uwagi na ryzyko odmiennej interpretacji tego samego stanu faktycznego. Z tego względu należy sformułować postulat *de lege lata* w zakresie respektowania przez sądy cywilne orzeczeń sądów administracyjnych, które powołane są do kontroli działalności administracji publicznej. Ponadto nasuwa się także postulat *de lege ferenda* w zakresie uregulowania w ustawie trybu dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych, związanych z tzw. innymi czynnościami z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

#### 4. Obowiązek rozliczenia dotacji a odszkodowanie

Na końcu należy również odnieść się do skutków, z jakimi wiąże się odszkodowawczy charakter roszczeń związanych z faktem zaniżania dotacji przedszkolnych. Niejednokrotnie organy publiczne czy nawet sądy administracyjne stoją na stanowisku, że zasądzone na rzecz przedszkoli niepublicznych świadczenia z tytułu zaniżonych dotacji są w istocie dotacją (czy też „wyrównaniem dotacji”), co wiąże się z obowiązkiem jej rozliczenia po upływie roku budżetowego<sup>32</sup>. Nie można jednak się z tym

poglądem zgodzić. Dotacją jest jedynie świadczenie wypłacone przez gminę w trybie i terminach określonych w ustawie o systemie oświaty (a obecnie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). W przypadku gdy gmina w sposób nienależyty zrealizowała zadania w tym zakresie – ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą. Wypłacone z tego tytułu środki stanowią zaś odszkodowanie, które nie może podlegać zasadom rozliczania analogicznym do dotacji – ponieważ jest ona świadczeniem opartym na innych przepisach prawa i zasądzonym wyrokiem sądowym. Powyższe znajduje również potwierdzenie w literaturze przedmiotu. „W przypadku roszczenia o wypłatę odszkodowania z tytułu nienależytego ustalenia, a co za tym idzie – niewypłacenia części należnej organowi prowadzącemu szkołę lub placówkę dotacji, podstawę dla takiego roszczenia stanowią przepisy kodeksu cywilnego regulujące konsekwencje czynów niedozwolonych. Zasądzona w ten sposób kwota nie będzie więc dotacją, lecz świadczeniem odszkodowawczym, a więc niepodlegającym rozliczeniu w trybie przewidzianym przepisami ustawy o systemie oświaty”<sup>33</sup>. Z powyższych względów za nieprawidłową należy uznać praktykę niektórych gmin w zakresie żądania rozliczenia w danym roku budżetowym świadczenia zasądzonego przez sąd powszechny z tytułu zaniżania dotacji w latach ubiegłych.

#### 5. Wnioski

Pomimo wskazania wprost w art. 47 u.f.z.o., że czynności wyliczenia dotacji stanowią tzw. inne czynności z zakresu administracji publicznej, roszczenia związane z zaniżonymi dotacjami dla przedszkoli niepublicznych mogą być dochodzone przed sądami powszechnymi w postępowaniu cywilnym. Roszczenia te mają bowiem charakter odszkodowania, wynikającego z niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej przez gminę. Z pewnością dochodzenie takich roszczeń byłoby łatwiejsze w przypadku uprzedniego uzyskania orzeczenia

<sup>32</sup> Zob. np. Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.07.2016 r., III SA/Wr 1077/15, CBOSA.

<sup>33</sup> A. Olszewski, *Glosa...*, s. 65.



sądu administracyjnego potwierdzającego tę niezgodność z prawem czynności wyliczenia dotacji, niemniej jednak aktualne przepisy kodeksu cywilnego takiego wymogu nie wprowadzają, a co za tym idzie brak jest przesłanek

do odrzucenia pozwu w tym zakresie przez sąd cywilny. Natomiast kwoty zasądzone z tego tytułu należy traktować jako odszkodowanie, które nie podlega rozliczeniu w trybie ustawy o finansach publicznych.

## Summary


### **Lech Gniady, *Claims for the payment of understated grants to non-public kindergartens***

*In its original wording, the Act on the Education System of 7 September 1991 provided that a non-State kindergarten receives grants from the municipality's budget (Article 90, para. 1). The provisions also regulated the method of calculating the amount of the grant, indicating that grants are "payable at an amount of up to 50% of the current expenditure incurred by the kindergartens or State schools of the same type per pupil." The Act on the Education System was amended over a hundred times since 1991, which demonstrates a huge rate of change in the educational law in Poland. Despite the numerous amendments, which also did not bypass the provisions on grants to non-State kindergartens, in the current legal situation, the structure of the grant is the same as in the original version of the Act. These observations are also not changed by the adoption of the Act on the financing of educational tasks of 27 October 2017, which actually addresses the matter of grants from the Act on the Education System, although it does not introduce a mechanism of financing non-State kindergartens based a model that differs to the model to date. Since, in practice, claims related to understated grants are asserted for the previous ten years, in this paper, the author addresses the legal situation both before the entry into force of the above Act and the situation in force after it became effective.*

*Keywords: financing educational tasks, grants, non-State kindergartens, municipality's budget, civil law claims*

**Lech Gniady**

jest radcą prawnym.

 lg@pnplaw.pl