

**Jakub Jan Zięty**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-1243-3394

jakub.ziety@uwm.edu.pl

## **Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 17 sierpnia 2022 r., sygn. akt II CSKP 58/2 (głosa częściowo aprobująca). Warunki dopuszczalności cesji roszczeń powstałych z wykonywania zobowiązań o charakterze publicznoprawnym**

Przedmiotem sporu w analizowanej sprawie była kwestia już wielokrotnie rozpatrywana przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy (dalej jako SN), mianowicie roszczeń związanych z zaniżaniem przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>1</sup> (podmioty dotujące) tzw. dotacji przedszkolnej lub szkolnej dla organów prowadzących placówki wychowania przedszkolnego lub szkoły (podmiotów dotowanych)<sup>2</sup>. W orzecznictwie, jak i w glosowanym orzeczeniu SN przyjął dopuszczalność drogi sądowej przed sądami powszechnymi w dochodzeniu roszczeń związanych z nieprawidłowościami przy wyliczaniu wysokości dotacji. Taka konstatacja była poprzedzona oceną charakteru prawnego stosunku dotacyjnego<sup>3</sup> (jako stosunku podstawowego) oraz charak-

<sup>1</sup> Dalej jako j.s.t.

<sup>2</sup> Sposób obliczania dotacji regulowały przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1915 ze zm.), dalej jako u.s.o., według stanu prawnego na koniec 2016 r. Przyczyną sporów sądowych był brak precyzji ukształtowanych przez ustawodawcę przepisów u.s.o. do 2018 r. Mimo wielu lat ich obowiązywania i wprowadzanych nowelizacji do dzisiaj w sporach na tym tle występuje szereg wątpliwości. Zob. np.: A. Ostrowska, *Udzielanie dotacji niepublicznym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?*, [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 193–194; A. Olszewski, *Dotowanie szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół i placówek publicznych po 1.01.2017 r.*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 4, s. 18–27. Kwestie dotacji od 1 stycznia 2018 r. regulują przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1930 ze zm.), dalej jako u.f.z.o.

<sup>3</sup> Odnośnie do pojęcia stosunku dotacyjnego zob. A. Ostrowska, *Samodzielność samorządu...*, s. 43–54. W doktrynie prawa finansowego stosunek między dotującym a dotowanym określany jest również „stosunkiem prawnym dotowania”. Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia PrawnoEkonomiczne” 1989, nr 43, s. 26. Szerzej: D.R. Kijowski, *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 6, s. 83; A. Ostrowska, *Koncepcja umowy administra-*

teru prawnego sformułowanego na jego podstawie roszczenia (stosunek dodatkowy)<sup>4</sup>.

W odniesieniu do charakteru prawnego prezentowane są trzy podstawowe stanowiska. Pierwsze uznaje stosunek dotacyjny za stosunek publicznoprawny. Drugi kwalifikuje go jako stosunek odpowiadający art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (dalej jako k.c.). Trzecie stanowisko uznaje przepisy u.s.o. za samodzielną podstawę roszczenia beneficjenta (podmiotu dotowanego)<sup>5</sup>. W głosowanym orzeczeniu, rozpoznając pierwszy z ujawnionych problemów, sąd uznał, że to powód, kształtując treść roszczenia w praktyce, określa jego charakter. Jeżeli bowiem dochodzi roszczenia o wyrównanie dotacji, to domaga się roszczenia o charakterze publicznoprawnym, do którego należy stosować przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. Konsekwencją takiego stanowiska jest uznanie, że ewentualne zasądzenie roszczenia mogłoby następować wyłączenie w roku, w którym była udzielona dotacja pierwotna, a dochodzenie roszczenia po upływie roku budżetowego nie byłoby dopuszczalne. W tym zakresie również niedopuszczalne jest dokonanie cesji tego roszczenia przez podmiot dotowany na osobę trzecią. Stanowisko takie jest oparte nie tylko na braku podstaw takiej czynności w przepisach ustawy o finansach publicznych, ale również na samym charakterze tego roszczenia, które jest takie same jak podstawowego stosunku prawnego – stosunku dotacyjnego. W tym wypadku nie jest dopuszczalne nawet odpowiednie stosowanie przepisów k.c. o przelewie (art. 509 k.c.).

Jeżeli natomiast sformułowanie treści roszczenia dotyczy dochodzenia kwoty odpowiadającej różnicy między wypłaconą a należną dotacją, to jego podstawy należy poszukiwać w przepisach k.c., uznając, że ma ono charakter roszczenia odszkodowawczego. Sądy i przedstawiciele doktryny upatrują tego charakteru w niewykonaniu lub nienależytym wykonaniu zobowiązania (art. 471 k.c.)<sup>7</sup>

---

*cyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 3, s. 9–26.

<sup>4</sup> O aktualności analizowanego zagadnienia świadczy chociażby niezminiejszające się zainteresowanie nim doktryny. Zob. z nowszych publikacji: P. Wolszczak, *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotu dotującego za udzielenie i wypłatę dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości. Głosa częściowo krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r. (V CSK 502/18)*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1–2, s. 182–188; J.J. Zięty, *(Nie)dopuszczalność przelewu wierzytelności z tytułu dotacji oświatowej. Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7.10.2020 r., I ACa 134/20 (głosa częściowo aprobująca)*, „Prawo i Więź” 2022, nr 42(4), s. 761–777 wraz z przywołanym tam orzecnictwem i literaturą.

<sup>5</sup> Zob. np. wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, Lex nr 277299; wyrok SN z 11 maja 2018 r., sygn. akt II CSK 477/17, Lex nr 2486821; wyrok SA w Krakowie z 31 maja 2016 r., sygn. akt I ACa 176/16, Lex nr 2061962.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm., dalej jako u.f.p.

<sup>7</sup> Zob. uchwała SN z 8 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 29/19, OSNC 2020, Nr 7–8, poz. 56; wyrok SN z 29 stycznia 2021 r., sygn. akt V CSKP 2/21, Lex nr 3119792. Przepis art. 471 k.c. stosowany jest do roszczenia o wyrównanie dotacji w zależności od judykatu albo bezpośrednio, albo *per analogiam*. Zob. wyrok SN z 9 lipca 2020 r., sygn. akt V CSK 502/18, Lex nr 3063082.

albo w delikcie (art. 415 i nast.; 417 lub 417<sup>1</sup> k.c.)<sup>8</sup>. Wtedy jednoznaczne stanowisko o niedopuszczalności cesji nie jest już takie jednoznaczne. Odmowy jej dokonania należałoby poszukiwać w naturze stosunku prawnego roszczenia odszkodowawczego a także w stosunku podstawowym (stosunku dotacyjnym).

W glosowanym orzeczeniu rozważania dotyczące charakteru prawnego stosunku dotacyjnego i roszczeń powoda stanowią jedynie przyczynek do wywiedzenia przez SN zasadniczego wniosku dotyczącego stosowania do tych roszczeń art. 509 k.c. Jeżeli roszczenie odszkodowawcze jest odrębnym od stosunku podstawowego (stosunku dotacji) stosunkiem prawnym, to nie można wykluczyć dopuszczalności cesji roszczenia na podstawie art. 509 § 1 k.c. Odmowy dopuszczalności przelewu należałoby poszukiwać w naturze stosunku podstawowego. Jednak już te kwestie Sąd Najwyższy pozostawił do rozważenia sądowi apelacyjnemu po ponownej analizie sprawy, a szkoda, bo celem poznania szczegółowego poglądu sądu szersze wyjaśnienie ewentualnej odmowy dopuszczalności cesji byłoby niezwykle istotne.

### Wyrok SN z 17 sierpnia 2022 r., sygn. akt II CSKP 58/22<sup>9</sup>

W sprawach o odszkodowanie w związku z niewykonaniem zobowiązań, w tym takich, których natura jest publicznoprawna, droga postępowania przed sądem powszechnym była i jest dopuszczalna, gdyż do właściwości sądów administracyjnych spory tego rodzaju nie należą i niczego w tym zakresie nie zmieniły art. 90 ust. 11 u.s.o. i art. 47 u.f.z.o. W świetle tych przepisów niewątpliwie stało się jedynie, że czynności organu dotującego zmierzające do ustalenia prawa do dotacji i jej wypłacenia stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Legalność podjęcia tego rodzaju czynności podlega zatem kontroli sądów administracyjnych, ale to nie wyłącza właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących konsekwencji niewykonania obowiązku obliczenia i wypłacenia dotacji w wysokości określonej ustawą, pod warunkiem, że osiągnięty został cel jej przyznania. Sąd Najwyższy zaznaczył, że nie chodzi w tym przypadku o czyn niedozwolony, kwalifikowany na podstawie art. 417 lub 417<sup>1</sup> k.c., lecz o niewykonanie zobowiązania, którego źródłem był przepis ustawy. Także więc po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2016 r. podmioty, które nie domagają się zasądzenia dotacji należnej na konkretny rok budżetowy, lecz skompensowania im własnych wydatków, które poczyniły na realizację zadań publicznych w warunkach, gdy mogły słusznie oczekiwać ustalenia i wpłacenia im na ten cel dotacji, mogą dochodzić przysługujących im roszczeń przed sądami powszechnymi za okres przed dniem 1 stycznia 2018 r.

Skład orzekający: Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodnicząca), Sędzia SN Roman Trzaskowski, Sędzia SN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

<sup>8</sup> Zob. wyroki SN: z 27 marca 2019 r., sygn. akt V CSK 101/18, Lex nr 2652272 i z 8 maja 2019 r., sygn. akt V CSK 130/18, Lex nr 2692123.

<sup>9</sup> Lex nr 3513037.

## Stan faktyczny

Stan faktyczny głosowanej sprawy nie odbiega od wielu innych sporów sądowych, z tym jednym wyjątkiem – że powodem był podmiot, który nabył roszczenie umową przelewu wierzytelności. Powódka A. S.A. wniosła o orzeczenie nakazem zapłaty w postępowaniu nakazowym, że pozwana Gmina Miasta Kłodzka (dalej jako gmina) ma zapłacić na jej rzecz kwotę 349 608,09 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty z tytułu odszkodowania za niewypłacenie części dotacji należnej T.S., która swoją wierzytelność z tego tytułu scedowała na powódkę umową z 13 kwietnia 2017 r. (dalej jako umowa przelewu).

T.S. był organem prowadzącym Niepubliczne Przedszkole w K. i w latach 2009–2011 otrzymywała z tego tytułu comiesięczną dotację podmiotową. W 2012 r. w wyniku przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w W. w protokole pokontrolnym ustalono, że gmina w sposób niewłaściwy obliczała wysokość należnej dotacji. W ocenie kontrolujących prawidłowo wyliczona dotacja powinna być znacznie wyższa niż kwota, która faktycznie została wypłacona T.S. w latach 2009–2011. Różnica była wynikiem naliczania stawki 75% od kwot planowanych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych na przedszkola publiczne, pomniejszonej o: 1) zaplanowane dotacje dla przedszkoli niepublicznych, 2) wydatki na żywienia, 3) wydatki na zajęcia przekraczające realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego – pokrywane przez rodziców, 4) o subwencję otrzymywaną na dzieci niepełnosprawne. Dokonywane odliczenia od podstawy naliczenia dotacji były przez gminę nieuprawnione i w konsekwencji w ocenie izby obrachunkowej gmina zaniżyła należną T.S. dotację o kwotę 349 608,09 zł. Jednakże T.S. nie zdecydował się na samodzielne wniesienie powództwa o zapłatę wskazanej wyżej różnicy, ale dokonał cesji tej wierzytelności na rzecz A S.A.

W wyniku wniesienia przez A S.A. powództwa Sąd Okręgowy we Wrocławiu wydał nakaz zapłaty zgodny z żądaniem pozwu, tj. nakazał gminie zapłatę kwoty 349 608,09 zł wraz z odsetkami ustawowymi.

## Stanowiska sądów powszechnych rozpoznających głosowaną sprawę

W pierwszej instancji sprawę rozpoznawał Sąd Okręgowy we Wrocławiu, w ocenie którego podstawowy problem polegał na wykładni art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>10</sup>. Natomiast kwestią do-

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827).

datkową była dopuszczalność dokonania cesji roszczenia o wypłatę różnicy między dotacją otrzymaną przez T.S. (jako podmiotu prowadzącego przedszkole) a dotacją należną. Taka konstatacja sądu wynikała z przyjęcia cywilnoprawnego charakteru roszczenia o wyrównanie nieotrzymanej części należnej dotacji, któremu sąd okręgowy przypisał charakter odszkodowawczy, z tytułu nieuzasadnionego pomniejszenia dotacji<sup>11</sup>. W konsekwencji dopuścił możliwość cesji tego roszczenia na podstawie art. 509 i nast. k.c. W odniesieniu zaś do kwestii właściwości drogi sądowej Sąd Okręgowy we Wrocławiu uznał, że dopiero od stycznia 2018 r., t.j. wejścia w życie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>12</sup>, spory na tle wysokości dotacji oraz jej sposobu wyliczenia zostały poddane wyłącznej kognicji sądów administracyjnych. Natomiast w sporach dotyczących wcześniejszych stanów faktycznych dopuszczalna jest droga cywilnoprawna<sup>13</sup>. Uznając dopuszczalność cesji roszczenia odszkodowawczego oraz przyjmując, że wysokość kwoty dotacji była przez gminę zaniżana, sąd okręgowy utrzymał wydany na rzecz powódki (A. S.A.) nakaz zapłaty obejmujący całą żadaną w pozwie kwotę roszczenia.

Od orzeczenia sądu okręgowego apelację wywiodła pozwana gmina. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, rozpoznając apelację, doszedł do odmiennych wniosków niż sąd pierwszej instancji. Wyrokiem z 11 marca 2019 r. zmienił wyrok w ten sposób, że uchylił nakaz zapłaty z 7 sierpnia 2017 r. i oddalił powództwo. Uzasadniając swoje orzeczenie, sąd drugiej instancji dokonał własnej oceny umowy przelewu, wskazując, że nie miała ona charakteru cesji powierniczej, lecz stanowiła cesję przewidzianą w art. 509 k.c. Sąd przyjął, że rzeczywistym przedmiotem umowy cesji była równowartość różnicy między wypłaconymi dotychczas dotacjami a dotacjami należnymi, obliczonymi zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wraz ze wszystkimi związanymi z nią prawami. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uznał, że roszczenie powoda stanowiło roszczenie o wypłatę dotacji. W tym ujęciu charakter zobowiązania wskazanego w art. 90 u.s.o. uniemożliwiał dokonanie cesji spornej wierzytelności – była to bowiem dotacja podmiotowa. Ze swojej natury jest ona przeznaczona wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonych zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki i mogła być wykorzystana wyłącznie na ten cel (art. 90 ust. 3d u.s.o.). Sąd zwrócił też uwagę, że jakkolwiek między jednostką samorządu terytorialnego, właściwą

<sup>11</sup> Podobne stanowisko prezentował SN w wyrokach z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06 i z 20 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 696/12, na które to sąd pierwszej instancji powołał się w uzasadnieniu.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 i 1370.

<sup>13</sup> Swoje stanowisko SO we Wrocławiu podparł orzeczeniem TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, w którym za niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uznało rozumienie art. 1 Kodeksu postępowania cywilnego w ten sposób, że w zakresie pojęcia „sprawy cywilne” nie mogą mieścić się roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna.

do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do ich otrzymania, istnieje stosunek odpowiadający cechom zobowiązania, to równowaga stron nie jest pełna. Podmiot prowadzący placówkę niepubliczną jest ograniczony w sposobie wykorzystania świadczenia i podlega w tym zakresie kontroli dotującego (art. 90 ust. 3e i 3f u.s.o.). Cesja tego rodzaju wierzytelności doprowadziłaby do przekazania środków publicznych podmiotowi, który nie jest uprawniony do ich otrzymania, nie ma obowiązku wykorzystania ich na określony cel i nie podlega kontroli co do sposobu wykorzystania otrzymanych środków. W konsekwencji sąd apelacyjny, przyjmując publicznoprawny charakter stosunku dotacyjnego oraz roszczenia powoda o wyrównanie, uznał, że nie jest dopuszczalna cesja takich należności. W konsekwencji nie umowa cesji była nieważna i nie mogła doprowadzić do skutecznego przeniesienia roszczenia o wyrównanie. Powódka nie mogła więc uzyskać materialnej legitymacji do dochodzenia roszczenia o dopłatę dotacji. Od orzeczenia Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu skargę kasacyjną wywiodła tym razem powódka, zarzucając orzeczeniu szereg naruszeń przepisów materialnych i procesowych.

## Stanowisko SN

Rozpoznając skargę kasacyjną, SN słusznie wskazał, że podstawowym zagadnieniem rzutującym na całość sposobu rozpoznania sprawy jest ocena charakteru prawnego wierzytelności, która miała być przedmiotem cesji. Charakter tej wierzytelności może wpływać na dopuszczalność zawarcia umowy cesji. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że w analizowanej sprawie to na podstawie umowy cesji roszczenia powódka wywodziła swoją legitymację czynną w procesie.

W pierwszej kolejności SN odniósł się do charakteru stosunku dotacyjnego zawieranego między dotującym a dotowanym. Stosunek ten ma charakter stosunku publicznoprawnego. Do niego należy stosować przepisy prawa publicznego. Nawet jeśli przyjąć, że odpowiednio należy do jego regulacji stosować przepisy cywilne, to odpowiednie ich stosowanie nie przesądza o charakterze relacji między dotowanym i dotującym. Odpowiednie stosowanie przepisów ma na celu rozwiązanie, konkretnego stanu faktycznego stron stosunku. Jednak odpowiednie stosowanie nie dotyczy wszystkich wyłącznie relacji wynikających bezpośrednio z tego stosunku jako stosunku podstawowego. Stosunek podstawowy może choć nie musi wpływać na ewentualny charakter stosunków dla których stanowi on źródło powstania. W niniejszej sprawie SN właściwie przyjął, że to powód określa treść roszczenia, natomiast sąd ma zbadać jego charakter, a podejmując rozstrzygnięcie odrzucić je lub oddalić. Co do samego charakteru roszczeń związanych z brakiem wypłaty dotacji we właściwej

wysokości to był on przedmiotem oceny wielu orzeczeń. Jak do tej pory najszerzej różnice w ocenie charakteru tego roszczenia jako wierzytelności o dopłatę dotacji lub roszczenia odszkodowawczego były przedmiotem szerokich rozważań SN w uchwale z 8 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 29/19<sup>14</sup>. W tym orzeczeniu SN wskazał, że stosunek dotacyjny jest stosunkiem publicznoprawnym, a wszystkie czynności zmierzające do otrzymania dotacji, ustalenia jej wysokości, a także czynności organu są podejmowane w wykonaniu tego stosunku. Kwoty przekazywane w ramach tego stosunku stanowią natomiast zobowiązanie publicznoprawne, nie zaś cywilnoprawne. Sposób wydatkowania tych kwot określone zostało w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869). Charakteru tego nie zmienia możliwość zawierania umowy dotacyjnej, na podstawie przepisów chociażby u.f.p. Umowy te z reguły doprecyzowują elementy stosunku dotacyjnego w zakresie wskazanym przez ustawodawcę. W okresie dotowania oraz rozliczenia dotacji środki przekazywane podmiotowi dotowanemu zachowują charakter publicznoprawnej dotacji i mogą służyć jedynie do pokrycia wydatków w bieżącym roku finansowania. W tym okresie spór rozstrzygany powinien być przez sądy administracyjne jako dotyczący obliczenia wysokości dotacji przysługującej placówce niepublicznej. Jednak ten tryb byłby możliwy do zastosowania jedynie w okresie trwania stosunku dotacyjnego. Z tych powodów w orzecznictwie SN przyjęto dopuszczalność drogi sądowej przed sądami powszechnymi w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia odszkodowawczego odpowiadającego kwocie nieotrzymanej dotacji<sup>15</sup>. W tym zakresie roszczenie o wypłatę kwoty odpowiadającej może przybierać charakter cywilnoprawny, zaś jego podstawą mogłoby być niewykonanie obowiązku przekazania dotacji w pełnej wysokości. Podstawy tego roszczenia można byłoby poszukiwać w art. 471 k.c. Przepis ten obejmuje niewykonanie zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł, zarówno prawa prywatnego, jak i zadań publicznych oraz uprawnionego do dotacji. Warunkiem skutecznego dochodzenia takiego roszczenia jest jednak stwierdzenie, że zadanie publiczne zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której realizujący zadanie mógł zasadnie oczekiwać. SN zaznaczył, że nie chodzi w tym przypadku o czyn niedozwolony, kwalifikowany na podstawie art. 417 lub 417<sup>1</sup> k.c., lecz o niewykonanie zobowiązania,

<sup>14</sup> OSNC z 2020 r., z. 7–8, poz. 56. SN słusznie wskazał, że stanowisko wyrażone w uchwale z 8 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 29/19 znalazło odzwierciedlenie w kolejnych orzeczeniach SN: wyrok SN z 9 lipca 2020 r., sygn. akt V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022, z. B, poz. 17; wyrok SN z 29 stycznia 2021 r., sygn. akt V CSKP 2/21.

<sup>15</sup> SN w glosowanym orzeczeniu wskazuje na następujące judykaty: wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, niepubl.; wyrok SN z 4 września 2008 r., sygn. akt IV CSK 204/08, niepubl.; wyrok SN z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt IV CSK 696/12, niepubl.; wyrok SN z 20 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 696/12, niepubl.; postanowienie SN z 23 października 2007 r., sygn. akt III CZP 88/07, niepubl.

którego źródłem był przepis ustawy. SN uznał, że publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania przemawia za stosowaniem wskazanego przepisu w drodze analogii, a nie wprost.

Mimo takiego stanowiska co do charakteru prawnego SN, odnosząc je do kwestii dopuszczalności przelewu wierzytelności, przyjął odmienny niż sąd apelacyjny pogląd – uznał bowiem, że jeżeli mamy do czynienia z roszczeniem odszkodowawczym, to nie można odrzucić dopuszczalności dokonania jego przelewu zgodnie z art. 509 k.c., jeżeli to ono jest przedmiotem cesji. Jedyne, co nakazał rozpatrzyć przez sąd apelacyjny, to ocena, czy przelew tej wierzytelności byłby sprzeczny z właściwością zobowiązania.

## Ocena stanowiska Sądu Najwyższego

### Charakter prawny dotacji i stosunku między dotowanym a dotującym

Ocenę stanowiska SN należy rozpocząć od odniesienia się do kwestii charakteru prawnego środków wypłacanych podmiotowi prowadzącemu na podstawie przepisów u.s.o. W tym zakresie należy zgodzić się z SN, że dotującego i dotowanego łączy stosunek prawny, określane mianem stosunku dotacyjnego<sup>16</sup>. Jego charakter prawny, na co zwrócił uwagę sąd, stanowi przedmiot wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze. Nie ulega wątpliwości, że przekazywane bezpośrednio na rzecz podmiotu dotowanego środki finansowe co najmniej w okresie dotacyjnym (dla dotacji przedszkolnej lub szkolnej okres kolejnych 12 miesięcy) oraz w okresie jej rozliczenia (w przypadku zwrotu niewydatkowanych środków bez względu na moment kiedy to następuje lub ewentualnego wyrównania w okresie rozliczenia) mają charakter należności publicznoprawnych o charakterze niepodatkowym<sup>17</sup>. Z tym też charakterem

<sup>16</sup> Por. T. DębowskaRomanowska, op. cit., s. 26.

<sup>17</sup> Podobny charakter prawny dotacji przyjmuje SN w wyroku z 9 lipca 2020 r., sygn. akt V CSK 502/18, Lex nr 3063082, przy czym roszczeni o zapłatę różnicy między dotacją należną a wypłaconą SN w powyższym wyroku zakwalifikował jako roszczenie odszkodowawcze. Niezależnie od przyjętego charakteru dotacji, SN przyjmuje dopuszczalność drogi sądowej i rozpoznawaniu tego typu roszczeń przez sądy powszechne. Na tle u.s.o. taki pogląd został wyrażony w orzeczeniach SN z: 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06; 4 września 2008 r., sygn. akt IV CSK 204/08; 20 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 696/12; 2 maja 2014 r., sygn. akt IV CSK 531/13; 26 marca 2015 r., sygn. akt V CSK 376/14. Po zmianie z dniem 1 stycznia 2017 r. przepisów regulujących rozliczanie dotacji i wskazanie w art. 90 ust. 11 u.s.o., że spory sądowe dotyczące wysokości dotacji są rozpoznawane przez sądy administracyjne, pogląd o dopuszczalności drogi sądowej i rozpoznawaniu sporów dotyczących dotacji przez sądy powszechne w odniesieniu do roszczeń sprzed 1 stycznia 2017 r. został podtrzymany przez SN. Zob. np. wyroki SN z: 9 lipca 2020 r., sygn. akt V CSK 502/18; 24 lutego 2017 r., sygn. akt IV CSK 212/16; 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16; 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18. Z dniem 1 stycznia 2018 r. wchodzi w życie przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r.,



wiąże się konieczność stosowania do stosunku między dotującym a dotowanym przepisów prawa publicznego. Za powyższą kwalifikacją środków dotacyjnych i samego stosunku przemawiają: 1) stosunek ten powstaje z mocy prawa, z chwilą gdy osoba chcąca uzyskać dotację dokona wymaganej prawem czynności (np. złożenie wniosku o wypłatę, złożenie deklaracji); 2) treść powstałego stosunku określają przepisy bezwzględnie obowiązujące (warunki uzyskania dotacji, ustalenie jej wysokości, sposób wypłaty, sposób kontroli)<sup>18</sup>; 3) strony tego stosunku mają ograniczone możliwości kształtowania jego treści (w tym zakresie są pozbawione możliwości swobody charakterystycznej dla prawa cywilnego – art. 353<sup>1</sup> k.c.; brak też możliwości wyboru podmiotu, z którym będzie on nawiązany<sup>19</sup>); 4) cel, na jaki jest ona udzielana z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a mianowicie dofinansowanie zadania publicznego – w analizowanym przypadku – działalności oświatowej. Przy takim charakterze dotacji czynność obliczenia jej wysokości można uznać za czynność materialno-techniczną<sup>20</sup>. Środki te powinny być wydatkowane na cel, na jaki zostały przekazane, oraz powinny porywać określone ustawowo wydatki podmiotu dotowanego. W przypadku niewydatkowania ich lub wydatkowania ich niezgodnie z przeznaczeniem powstaje z mocy prawa obowiązek ich zwrotu<sup>21</sup>.

W głosowanym orzeczeniu, a także we wcześniejszym orzecznictwie wyrażano pogląd, uznając, że stosunek dotacyjny ma charakter stosunku odpowiadającego cechom zobowiązania w rozumieniu przepisów k.c. (art. 353<sup>1</sup>

---

poz. 2203 ze zm.). Art. 91 ust. 2 tej ustawy wskazał, że do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. art. 90 u.s.o. Powstające na tle tych przepisów wątpliwości zostały przesądzone przez SN w uchwale z 8 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 29/19. SN jednoznacznie stwierdził, że art. 91 ust. 2 u.f.z.o. nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy o systemie oświaty. Tym samym, niezależnie od przyjętego charakteru prawnego dotacji, sądy powszechne oraz SN są właściwe do rozpatrywania sporów o niedopłacone dotacje przed 1 stycznia 2017 r. Co więcej, sama kwalifikacja charakteru prawnego umowy dotacji nie stanowi o takiej samej kwalifikacji roszczenia o jej wyrównanie.

<sup>18</sup> W odniesieniu do dotacji dla przedszkoli, w analizowanym w orzeczeniu okresie, powyższe zasady regulowały przepisy u.s.o., w szczególności art. 80 i 90.

<sup>19</sup> Zob. A. Ostrowska, *Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 11, s. 49–50.

<sup>20</sup> Szerzej: J.J. Zięty, *Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Glosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (glosa krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021 nr 7, s. 61–67. Zob. też: P. Wolszczak, op. cit., s. 184; 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; R. Suwaj, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II GSK 521/12)*, „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2012, nr 5, s. 144.

<sup>21</sup> P. Wolszczak, op. cit., s. 184.

§ 1 k.c.)<sup>22</sup>. Niezależnie od powyższych uwag można przyjąć przeważające stanowisko, że stosunek dotacyjny ma charakter

### Charakter prawny roszczenia „o wyrównanie dotacji”

Jeżeli przyjmiemy, że roszczenie dotowanego może stanowić odrębny stosunek prawny od stosunku podstawowego, tj. stosunku dotacji, to można dopuścić samodzielną ocenę tego roszczenia. SN w głosowanym orzeczeniu nie wskazał co prawda na szersze uzasadnienie przyjętego rozwiązania co do cywilnoprawnego charakteru roszczenia o wypłatę odszkodowania, jednak na taką kwalifikację wskazuje możliwość analizy dopuszczalności cesji tego roszczenia. W judykaturze powszechne jest przywoływanie w tym zakresie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99<sup>23</sup>. Zgodnie z nim z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, co nie oznacza, że są to stosunki cywilnoprawne, które uzasadniają wprost odwołanie się do cywilnej siatki pojęciowej i konstrukcji określających np. dopuszczalność potrącenia czy przelewu wierzytelności, wymagalność świadczeń, przedawnienie roszczeń o ich spełnienie oraz konsekwencje przedawnienia polegające na przekształceniu zobowiązania w naturalne. Co istotne, w judykaturze i doktrynie przyjmuje się, że przedmiotem cesji mogą być wyłącznie wierzytelności cywilnoprawne<sup>24</sup>, tym samym jedynie przy ukształtowaniu przez powoda treści jego roszczenia jako roszczenia odszkodowawczego o wypłatę kwoty odpowiadającej różnicy między dotacją należną a otrzymaną przez dotowanego jako roszczenia o charakterze cywilnoprawnym.

Z powyższego założenia wyszedł również SN w głosowanym orzeczeniu. Jak się jednak wydaje, założenie to nie do końca zostało przemyślane. Z jednej bowiem strony SN wskazuje na konieczność rozważenia dopuszczalności zawarcia umowy cesji w odniesieniu do roszczenia ukształtowanego przez powoda (roszczenia odszkodowawczego), z drugiej zaś uznaje że art. 471 k.c. stosuje się *per analogiam*. Warto wskazać, że roszczenie może mieć inny charakter niż stosunek podstawowy. Można sądzić, że z tych argumentów nie skorzystał SN. Poprzez odniesienie się do sposobu stosowania przepisów dał raczej argumenty dla przypisania temu roszczeniu charakteru publicznoprawnemu, nie zaś cywilnoprawnego.

<sup>22</sup> Zob. np. wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, Lex nr 277299

<sup>23</sup> OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 143.

<sup>24</sup> Zob. uchwała SN z 26 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 84/03, OSNC 2005, Nr 1, poz. 5; uchwała SN z 6 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZP 24/12, OSNC 2013, Nr 1, poz. 5; wyrok SN z 23 stycznia 2013 r., sygn. akt I CSK 296/12, Legalis; P. Sobolewski, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Legalis, art. 509.

Jak wcześniej wskazano, judykatura i doktryna dopuszczają możliwość dochodzenia kwoty odpowiadającej różnicy między dotacją należną a otrzymaną, jako swoistego odszkodowania za niewykonanie obowiązku przez dotującego. W tym zakresie sądy przyjmują pogląd o cywilnoprawnym charakterze tego roszczenia, a jako jego podstawy wskazują art. 471 k.c. lub 415 czy art. 417 i art. 417<sup>1</sup> k.c.<sup>25</sup> Podstawę takiej możliwości stanowią poglądy wyrażane w literaturze o możliwości zastosowania wymienionych przepisów k.c. nie tylko do stosunków cywilnoprawnych, ale także do stosunków o innym charakterze. Przepisy te mogą być zastosowane także do stosunków powstałych z mocy prawa. Obecnie można zauważyć tendencje do przypisywania jako podstawy dochodzenia roszczeń właśnie art. 471 k.c. W wielu orzeczeniach odstąpiono od deliktowej podstawy dochodzenia roszczeń o świadczenie odpowiadające wysokości niewypłaconej dotacji oświatowej. Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu czynów niedozwolonych co do zasady zachodzi jedynie wtedy, gdy uprzednio między stronami nie istniał jakikolwiek stosunek prawny. W przypadku dotacji oświatowej taki stosunek istniał – stosunek dotacyjny. W związku z tym zaistnienie zdarzenia prawnego, z którym ustawa wiąże obowiązek naprawienia szkody, stanowi podstawę powstania nowego zobowiązania, czyli dopiero kreuje między stronami stosunek prawny, który wcześniej jeszcze nie istniał. Przedmiotem tego rodzaju zobowiązania jest obowiązek naprawienia szkody. Oznacza to, że świadczenie pieniężne o charakterze odszkodowawczym stanowi główne świadczenie w takim zobowiązaniu. Natomiast w przypadku dotacji oświatowej istniał stosunek prawny powstający *ex lege*, którego przedmiotem było wypłacenie należnej dotacji, a nie naprawienie szkody wynikającej z jej niewypłacenia. Z tego też powodu stanowisko o deliktowym charakterze podstaw roszczenia nie zasługuje na poparcie.

Zatem podstawy dochodzenia roszczenia o wypłatę świadczenia odpowiadającej kwocie nieuzyskanej dotacji należy upatrywać w art. 471 k.c. Stosowania tego przepisu *per analogiam* oznacza także, że mogą one być stosowane jedynie do wypełnienia luk, a nie świadomych pominięć ustawodawcy. To stanowisko pozwala na przyjęcie, że nawet uznanie dopuszczalności dochodzenia roszczenia przed sądami powszechnymi na warunkach roszczenia odszkodowawczego nie zmienia jego charakteru. Dalej mamy do czynienia z roszczeniem odszkodowawczym, do którego stosujemy przesłanki wskazane w art. 471 k.c.,

---

<sup>25</sup> Za odpowiedzialnością deliktową podmiotu dotującego opowiadają się m.in. Lech Gniady i Artur Olszewski – zob. L. Gniady, *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 43–44; A. 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. W doktrynie dopuszcza się możliwość powstania zbiegu roszczeń na podstawie deliktu i odpowiedzialności *ex contractu*, przy czym pierwszeństwo przyznaje się tej drugiej odpowiedzialności. Nawet jeżeli więc przyjmiemy, że podstawą dochodzenia mogą być obie odpowiedzialności, to i tak pierwszeństwo należy przyznać stosowany odpowiednio art. 471 k.c.

ale sama kwota ma charakter publicznoprawny. W konsekwencji pominięcie możliwości jego cesji nie stanowi luki, a świadome działanie ustawodawcy i nie można nawet *per analogiam* stosować art. 509 do tego roszczenia, bowiem nie mamy do czynienia z luką prawną.

Można także uznać, że SN przyjął w glosowanym orzeczeniu, iż powodowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze o charakterze cywilnoprawnym. Jednak w tym wypadku przepisy k.c. nie powinny być stosowane *per analogiam*, ale wprost. Tym samym jeżeli organ dotujący nie wykonał swojego obowiązku prawidłowego określenia i wypłaty dotacji, podmiot dotowany nabywa na podstawie art. 471 k.c. bezpośrednio odrębne od stosunku podstawowego roszczenie o charakterze cywilnoprawnym. Co do zasady roszczenia cywilnoprawne mogą być przedmiotem cesji na podstawie art. 509 § 1 k.c. Ograniczenia mogłyby wynikać z właściwości stosunku prawnego, na tle którego powstało roszczenie, w tym przypadku samego roszczenia, a pośrednio także stosunku podstawowego. W tym ostatnim przypadku można byłoby wywodzić brak możliwości dokonania cesji z uwagi na publicznoprawny charakter stosunku dotacji jako stosunku podstawowego względem roszczenia. Braku dopuszczalności cesji można również poszukiwać we właściwości samego roszczenia odszkodowawczego. Brak dopuszczenia cesji tego roszczenia musiałaby ewentualnie wynikać z: a) osobistego charakteru tego świadczenia, podobnie jak w odniesieniu np. do wierzytelności alimentacyjnych lub rentowych<sup>26</sup>; b) zmianie tożsamości zobowiązania, w przypadku dokonania jego cesji<sup>27</sup>. W judykaturze właściwość zobowiązania w rozumieniu art. 509 k.c. oznacza, że posiada takie elementy zobowiązania, z których wynika, iż zobowiązanie może być wykonane tylko pomiędzy podmiotami, które pierwotnie nawiązały stosunek obligacyjny<sup>28</sup>. Roszczenie odszkodowawcze, którego stosunkiem podstawowym jest stosunek dotacyjny, z uwagi na specyfikę stosunku istniejącego między podmiotem dotującym a podmiotem dotowanym, może przybierać charakter osobisty. Relacja między wykonaniem zadania publicznego, dla którego skierowane są środki finansowe i to on poniósł nadmierne koszty jego realizacji, powinna odbywać się między tymi, a nie innymi podmiotami. W tym bowiem wypadku chodzić może o wyrównanie szkody w pełnej wysokości. W tym przypadku zawarcie umowy cesji może prowadzić do zmiany tożsamości tego zobowiązania. W odniesieniu natomiast do cesji roszczenia, nawet jeśli przyjmie się jego cywilnoprawny charakter, to z uwagi na wskazane argumenty należałoby uznać, że jest ona niedopuszczalna. Jednak nie wynikałoby to z charakteru

<sup>26</sup> Por. uchwała SN z 24 lutego 2011 r., sygn. akt III CZP 134/10, OSNC 2011, Nr 11, poz. 118; E. Łętowska, [w:] Z. Radwański (red.), *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. I, Wrocław 1981, s. 906.

<sup>27</sup> M. Pazdan, *Przelew wierzytelności na zabezpieczenie*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, z. 1, s. 130.

<sup>28</sup> Tak: M. Grzybowski, M. Safjan, *Glosa do wyroku SN z 5.11.1996 r., II CKN 4/96*, „Glosa” 1997, nr 10, s. 11.

stosunku podstawowego (stosunku dotacyjnego), ale z natury samego roszczenia odszkodowawczego. Należy bowiem uznać, że jego specyfika ogranicza podmioty, między którymi może toczyć się spór o wyrównanie dotacji. W głosowanym orzeczeniu SN nie pochylił się jednak szerzej nad tym zagadnieniem, niejako przyjmując że to strona kształtuje treść roszczenia. Taki pogląd jest jak najbardziej słuszny, jednak na sędzie ciąży obowiązek ustalenia charakteru prawnego roszczenia oraz wynikających z niego skutków prawnych dla rozstrzyganego sporu. W analizowanej sprawie SN jedynie pośrednio próbuje rozstrzygać o charakterze prawnym roszczenia, nie argumentując jednak przyjętego stanowiska.

## Podsumowanie

Należy zgodzić się z SN, że dopuszczalne jest dochodzenie przed sądem powszechnym roszczeń o charakterze odszkodowawczym, związanym z brakiem wypłaty dotacji w pełnej wysokości. Jednak takie stanowisko może przełożyć się nie tylko na spory na podstawie wcześniejszych przepisów u.s.o., ale również rodzi pokusę w obecnie obowiązującym stanie prawnym. W przypadku gdy uznamy, że wypłata wyrównania po okresie dotowanym jest niemożliwa, to podmiot dotowany będzie pozbawiony możliwości uzyskania należnych mu kwot. Tym samym w przypadku gdy licząc na dotację w pełnej wysokości, poniósł on koszty wyższe niż wypłacona mu kwota dotacji, to będzie musiał poszukiwać ochrony w przepisach prawa cywilnego. W konsekwencji utarta na tle poprzedniego stanu prawnego dopuszczalność dochodzenia roszczenia odszkodowawczego będzie brana pod uwagę. Rozpoznając sprawę ponownie, sąd apelacyjny będzie musiał ocenić dwie kwestie, m.in. charakter prawnego roszczenia odszkodowawczego o kwotę odpowiadającą wysokości niewypłaconej dotacji. W przypadku gdy przedmiotem cesji byłoby roszczenie nie odszkodowawcze, ale o dotację, to nie ma podstaw do dokonywania cesji. W przypadku roszczenia odszkodowawczego jednoznaczny zakaz jego dokonywania nie jest już tak oczywisty.

## Wykaz literatury

- Borysiak W. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2024, Legalis.  
Dębowska-Romanowska T., *Wybrane zagadnienia klasyfikacji ekonomiczno-prawnej dotacji*, „Studia PrawnoEkonomiczne” 1989, nr 43.  
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.

- Gniady L., *Roszczenia o wypłatę zaniżonych dotacji dla przedszkoli niepublicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3.
- Grzybowski M., Safjan M., *Glosa do wyroku SN z 5.11.1996 r., II CKN 4/96*, „Glosa” 1997, nr 10.
- Kijowski D.R., *W sprawie charakteru prawnego umów zawieranych przez organy administracji*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 6.
- Nowacki J., *Analogia legis*, PWN, Warszawa 1966.
- Olszewski A., *Dotowanie szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół i placówek publicznych po 1.01.2017 r.*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 4.
- Olszewski A., *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.
- Ostrowska A., *Koncepcja umowy administracyjnej na przykładzie umowy o dotację w świetle polskich i zagranicznych regulacji*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2018, nr 3.
- Ostrowska A., *Samodzielność samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji – wnioski de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 11.
- Ostrowska A., *Udzielanie dotacji niepublicznym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?*, [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2013.
- Pazdan M., *Przelew wierzytelności na zabezpieczenie*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, z. 1.
- Radwański Z. (red.), *System prawa cywilnego*, t. 3, cz. I, Ossolineum, Wrocław 1981.
- 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.
- Wolszczak P., *Charakter prawny odpowiedzialności podmiotu dotującego za udzielenie i wypłatę dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r. (V CSK 502/18)*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 1–2.
- Zięty J.J., *(Nie)dopuszczalność przelewu wierzytelności z tytułu dotacji oświatowej. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7.10.2020 r., I ACa 134/20 (glosa częściowo aprobująca)*, „Prawo i Więź” 2022, nr 42(4).
- Zięty J.J., *Określenie terminu wymagalności opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Glosa do wyroku NSA z 23.09.2020 r., sygn. akt I OSK 985/20 (glosa krytyczna)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021 nr 7.

## Summary

### **Commentary on the judgment of the Supreme Court of 17 August 2022, ref. act No. II CSKP 58/2 (partially approving vote). Conditions for the admissibility of assignment of claims arising from the performance of obligations of a public law nature**

**Keywords:** economic law, commercial law, civil law, subsidies, assignment of receivables, educational subsidy, public law debt.

The subject of the gloss is an analysis of the judgment of the Supreme Court issued in the case of an action for compensation of the difference between the subsidy due and the amount that was paid to the subsidized entity. The purpose of this gloss is to present the positions of the judicature regarding the legal nature of the subsidy and its impact on the legal nature of the claim for compensation or compensation. Based on the established legal nature of the claim, it was possible to formulate a conclusion on the admissibility or non-admissibility of the assignment of the claim by way of a civil law contract or to indicate the possible conditions under which this may take place. In the ruling, the Supreme Court analysed the legal nature of the claim, finding that it depended on the content of the claim formulated by the claimant. Doctrine and case law indicate that there is a difference between the nature of a claim for payment of the unreceived part of the subsidy and the claim for payment of the amount corresponding to the unreceived part of the subsidy. The former is a public-law claim, while the latter is a civil-law (damages) claim. Each of these two positions entails different consequences in terms of the admissibility of the assignment of the claim. Assuming that, in principle, the assignment is of a civil law nature, it is admissible. The Supreme Court, seeing the above principle, also notices its limitations indicated in Article 509 of the Civil Code. In particular, the nature of the basic relationship may have an impact on the admissibility of an assignment under that provision.

