



Łukasz Sowul
mgr
Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: lsowul123@wp.pl
ORCID: 0000-0002-3617-0859



Dochodzenie wypłaty subwencji i dotacji w polskim prawie

Streszczenie

Dotacja i subwencja w języku potocznym są uważane za synonimy. Niemniej jednak, z prawnego punktu widzenia, stanowią one dwie różne instytucje. Zgodnie z definicją legalną dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei subwencja jest opisywana poprzez wskazanie jej charakterystycznych cech, jak również poprzez wskazanie podobieństw i różnic w stosunku do dotacji. W szczególności podnosi się, iż subwencja posiada dwie podstawowe cechy: zobiektywizowane kryteria przyznawania oraz swobodę w zakresie wydatkowania. Skutkuje to tym, iż w założeniu subwencja ma charakter roszczeniowy, zaś dotacja uznaniowy. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony prawnej beneficjenta wsparcia, gdyż charakter prawny danej instytucji będzie determinować właściwy tryb dochodzenia wypłaty środków. Problemem poruszonym w niniejszym opracowaniu jest dochodzenie wypłaty subwencji i dotacji w polskim prawie. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy subwencji oraz dotacji należy dochodzić przed sądami powszechnymi na drodze postępowania cywilnego, czy jednak właściwa będzie droga postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego. Badania naukowe zostały przeprowadzone w oparciu o metodę badań niereaktywnych, tj. analizę aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Zgodnie z przyjętą

hipotezą badawczą zarówno subwencja, jak i dotacja powinny być dochodzone w pierwszej kolejności zgodnie z procedurą opisaną w przepisach szczególnych. W ich braku możliwe jest dochodzenie obu kategorii środków na drodze postępowania cywilnego, jeżeli istnieje możliwość ustalenia wysokości wsparcia, zaś z przepisu prawa wynika obowiązek jego przekazania na rzecz danego podmiotu.

Słowa kluczowe: dotacja, subwencja, roszczenie, ochrona prawna

Wprowadzenie

Dotacja i subwencja w języku potocznym są uważane za synonimy. Przykładowo, dotacja jest definiowana jako bezzwrotna pomoc finansowa udzielana instytucji, organizacji, przedsiębiorstwu (rządziej osobie) w celu popierania określonej działalności; wyposażenie, subwencja, subsydium¹. Zgodnie z inną definicją stanowi ona bezzwrotną pomoc finansową przyznaną najczęściej instytucji, organizacji bądź przedsiębiorstwu w celu złagodzenia lub zrekompensowania pewnego obciążenia, a także zachęcenia do podjęcia określonego działania, zaś jej synonimem jest subwencja².

Z prawnego punktu widzenia dotacja i subwencja to jednak dwie różne instytucje. Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie u.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z powyższego wprost wynika, że aby dany środek mógł zostać zaklasyfikowany jako dotacja, powinien posiadać następujące cechy:

- 1) szczególne zasady rozliczania środków (wynikające zarówno z u.f.p., jak i z ustaw szczególnych),
- 2) źródło pochodzenia środków (budżet państwa, budżet jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.), państwowy fundusz celowy),
- 3) podstawa prawna (u.f.p., ustawy szczególne, umowa międzynarodowa),
- 4) przeznaczenie środków (finansowanie bądź dofinansowanie realizacji zadań publicznych).

¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, A-K, Warszawa 1978, s. 440.

² H. Zgólkowa (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 9, Poznań 1996, s. 195.

³ T.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 426, dalej: u.f.p.

Z kolei subwencja nie posiada definicji legalnej, w związku z czym akty prawne wyłącznie posługują się tym zwrotem. Aktualnie w polskim prawie funkcjonują równoległe trzy rodzaje subwencji:

- 1) ogólna dla j.s.t., uregulowana w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴,
- 2) dla partii politycznych, udzielana na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁵,
- 3) dla jednostek nauki i szkolnictwa wyższego, udzielana na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁶.

Rozproszenie regulacji oraz brak definicji legalnej subwencji powodują jej niejedno-
lite rozumienie w prawie polskim⁷. W nauce prawa subwencja jest opisywana poprzez
wskazanie jej charakterystycznych cech⁸, jak również poprzez wskazanie podobieństw
i różnic w stosunku do dotacji⁹. Wskazuje się, iż subwencja posiada dwie podstawowe
cechy: zobiektywizowane ustawowe kryteria przyznawania oraz swobodę w zakresie
wydatkowania¹⁰. Jest to świadczenie ogólne, bezzwrotne, nieodpłatne i przymusowe,
przyznawane według zobiektywizowanych kryteriów, którego uzyskanie jest zależne
od spełnienia określonych ustawowo warunków¹¹. Stanowi dochód zewnętrzny, pewny,
obligatoryjny, którego transfery dokonywane są w kwotach zdeterminowanych ustawo-
wym algorytmem¹². Z uwagi na ogólny, obiektywny, obligatoryjny oraz bezwarunkowy
charakter subwencji przyjmuje się, że w przeciwieństwie do dotacji ma ona charakter
roszczeniowy.

Problemem poruszonym w niniejszym opracowaniu jest dochodzenie wypłaty
subwencji i dotacji w polskim prawie. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie z punktu
widzenia ochrony prawnej beneficjenta wsparcia, gdyż charakter prawny danej
instytucji będzie determinować właściwy tryb dochodzenia wypłaty środków.

4 Dz.U. poz. 1572 ze zm., dalej: u.d.j.s.t.

5 T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1215, dalej: u.p.p.

6 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm., dalej: u.p.s.w.n.

7 J. Wierzbicki, w: A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis/el. 2023, art. 124.

8 Z. Ofiarski, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002, s. 26.

9 J. Małecki, *Dochody gmin*, w: W. Miemieć, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, Warszawa 1997, s. 238–242.

10 H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 85.

11 A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 96–97.

12 A. Gorgol, *Fiskalne ograniczenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania podmiotów gospodarki komunalnej*, w: W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 266.

Przez zwrot „ochrona prawna” autor artykułu rozumie możliwość zainicjowania przez podmiot zainteresowany postępowania mającego na celu dochodzenie jego praw przed właściwym sądem lub organem, w szczególności przez wszczęcie postępowania lub wniesienie środka zaskarżenia. W takim kontekście zwrot ten funkcjonuje m.in. w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹³, gdzie jej dział IX został zatytułowany „Środki ochrony prawnej”.

Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy subwencja oraz dotacja należy dochodzić przed sądami powszechnymi na drodze postępowania cywilnego, czy jednak właściwa będzie droga postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Badania naukowe zostały przeprowadzone w oparciu o metodę badań niereaktywnych, tj. analizę aktów prawnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Zgodnie z przyjętą hipotezą badawczą zarówno subwencja, jak i dotacja powinny być dochodzone w pierwszej kolejności zgodnie z procedurą opisaną w przepisach szczególnych. W ich braku możliwe jest dochodzenie obu kategorii środków na drodze postępowania cywilnego, jeżeli istnieje możliwość ustalenia wysokości wsparcia, z przepisu prawa wynika obowiązek jego przekazania na rzecz danego podmiotu.

1. Roszczenie o subwencję

Przyjmuje się, że inny jest zakres gwarancji ustawowych dla j.s.t. chroniących ich uprawnienia do subwencji, a inny w przypadku dotacji¹⁴. Podmioty otrzymujące wsparcie w formie subwencji mają możliwość dochodzenia swojego roszczenia na drodze odrębnego niż procedura budżetowa postępowania¹⁵. O ile nie ma wątpliwości co do tego, że powinna istnieć możliwość jej dochodzenia od Skarbu Państwa, o tyle problematyczna wydaje się kwestia ustalenia odpowiedniego trybu. Subwencja jest bowiem świadczeniem publicznoprawnym, w związku z czym pojawia się pytanie, czy właściwa jest droga postępowania cywilnego, czy też administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego.

W poprzednich ustawach regulujących kwestię finansów publicznych wprost znajdowały się przepisy, zgodnie z którymi zapisanie określonych kwot subwencji ogólnej dla j.s.t. w budżecie państwa stanowiło podstawę roszczenia w stosunku

¹³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.

¹⁴ Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, t. II, *Zagadnienia finansowo-prawne*, Zielona Góra 1999, s. 105.

¹⁵ T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 65.

do Skarbu Państwa (np. art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁶). W aktualnej u.f.p. brak jest takiej regulacji, co jednak nie skutkuje tym, że nie można już dochodzić wypłaty wsparcia. Otóż przepisy dotyczące roszczenia o subwencję miały charakter wyłącznie deklaratoryjny, gdyż odpowiednie roszczenia wynikają z przepisów prawa materialnego¹⁷. Były więc one swoistym uzupełnieniem lub wzmocnieniem podstawy głównej – przepisów o subwencjach¹⁸.

Na gruncie poprzedniego stanu prawnego Sąd Najwyższy stwierdził, że w sprawie z powództwa j.s.t. przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę subwencji ogólnej droga sądowa jest dopuszczalna, z powołaniem się na wspomniane przepisy ówczesnej ustawy o finansach publicznych dotyczące roszczenia wynikającego z zapisania określonych kwot subwencji w budżecie państwa¹⁹. Z kolei w innym orzeczeniu stwierdził on, że „w zakresie, w jakim gmina jest uprawniona do otrzymania kwoty obliczonej według stosownego algorytmu, Skarb Państwa zaś jest zobowiązany do wypłacenia gminie tej kwoty, pomiędzy stronami nie zachodzi stosunek władczego podporządkowania charakterystyczny dla sfery prawa administracyjnego. Spór o wysokość należnej gminie subwencji kreuje sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., wyrażne zaś przyznanie gminie odpowiedniego roszczenia (art. 27 ust. 2 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) potwierdza powyższą ocenę”²⁰. W drugim z przytoczonych judykatów przepisy ówczesnej ustawy o finansach publicznych nie stanowiły więc już wyłącznej podstawy roszczenia o wypłatę subwencji (gdyż były nią przepisy prawa materialnego), a jedynie dodatkowe potwierdzenie słuszności stanowiska o roszczeniowym charakterze omawianej instytucji.

W doktrynie i orzecznictwie można było również odnaleźć stanowisko przeciwne. W uchwale z dnia 2 lipca 2001 r.²¹ NSA w Warszawie stwierdził m.in., że subwencja jest świadczeniem publicznoprawnym związanym z wykonywaniem funkcji publicznych, nie zaś dochodem prywatnoprawnym uzyskiwanym jako podmiot prawa cywilnego. Wskazano także, iż w związku z powyższym nie jest to sprawa cywilna podlegająca rozpoznaniu przez sądy powszechne. Z tym stanowiskiem zgodził się m.in. M. Szubiakowski, zaznaczając, że subwencja nie jest prywatnoprawną należnością wchodzącą w skład mienia danej jednostki, lecz instrumentem

16 Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

17 A. Borodo, *Roszczenia gmin o subwencje ogólne i dotacje celowe (Wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 6, s. 65–66.

18 A. Borodo, w: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 51, s. 374.

19 Postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, Lex nr 38019.

20 Wyrok SN z dnia 7 maja 2004 r., I CK 624/03, Lex nr 197446.

21 Uchwała NSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01, Lex nr 48927.

realizacji dystrybucji środków budżetowych. Kontrola zgodności z prawem dystrybucji środków budżetowych jest zaś elementem kontroli legalności działania administracji, a więc mieści się w zakresie działania sądów administracyjnych²². Pogląd ten podzieliła również T. Dębowska-Romanowska, podkreślając, że organem właściwym w przedmiocie sporów dotyczących subwencji jest NSA, który bada legalność rozstrzygnięć Ministra Finansów²³.

Uchylona już ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁴ wprost regulowała drogę dochodzenia wypłaty subwencji ogólnej dla j.s.t. w art. 36 ust. 11–12. Zgodnie z treścią rzeczonych przepisów w przypadku, gdy j.s.t. w roku budżetowym, z przyczyn od niej niezależnych, otrzymała część wyrównawczą, równoważącą, regionalną lub rozwojową subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej – jednostce tej przysługuje prawo do wyrównania różnicy pomiędzy zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną z tych tytułów. Przyznanie wyrównania następuje w drodze decyzji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Wniosek o wyrównanie różnicy między zaniżoną kwotą odpowiedniej części subwencji ogólnej a kwotą należną można złożyć do końca roku następującego po roku budżetowym, w którym otrzymano zaniżoną kwotę części subwencji ogólnej.

Powyższy, administracyjny tryb dochodzenia subwencji, został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2020 r. na mocy ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁵. Jak wynika z uzasadnienia projektu, wspomniana zmiana miała na celu dostosowanie przepisów do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r.²⁶ oraz zawartych w nim zaleceń²⁷. Otóż we wskazanym orzeczeniu słusznie zauważono, że art. 36 ust. 10 przywołanej wyżej ustawy o dochodach j.s.t z 2003 r. normował wcześniej wyłącznie zagadnienia materialnoprawne z zakresu prawa finansów publicznych. Skutkowało to wątpliwościami dotyczącymi właściwej drogi dochodzenia roszczeń w tym zakresie, które powinny zostać usunięte. Polski ustawodawca ustanowił

22 M. Szubiakowski, *W sprawie powództwa jednostki samorządu terytorialnego o zapłatę subwencji ogólnej droga sądowa jest dopuszczalna. Glosa do postanowienia SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9, s. 108.

23 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 209.

24 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 356 ze zm.

25 Dz.U. poz. 1951.

26 Wyrok TK z dnia 6 marca 2019 r., K 18/17, Lex nr 2627588.

27 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Sejm VIII kadencji, druk nr 3697).

więc drogę postępowania administracyjnego do dochodzenia wypłaty subwencji, która podlegała kontroli sądów administracyjnych. W aktualnie obowiązującej u.d.j.s.t. zdecydowano się jednak, wbrew zaleceniom Trybunału Konstytucyjnego, nie regulować tej kwestii. Ustawa ta nie określa więc obecnie trybu dochodzenia subwencji i nie czyni to żaden inny akt prawny.

Z kolei w przypadku subwencji dla partii politycznych oraz jednostek nauki i szkolnictwa wyższego brak jest zasadniczo przepisów regulujących kwestię dochodzenia wypłaty środków. Otóż przepisy u.p.p. oraz Kodeksu wyborczego²⁸ dają partiom politycznym wyłącznie prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) w sprawie odrzucenia składanych przez nie określonych dokumentów (sprawozdanie finansowe komitetu wyborczego po wyborach – art. 145 § 1 u.k.w.; informacja o otrzymanej subwencji oraz o poniesionych z subwencji wydatkach – art. 34b ust. 1 u.p.p.; sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym – art. 38b u.p.p.). Zgodnie bowiem z konstytucyjnym prawem do sądu, które przysługuje każdemu, ustawa wyposaża partie polityczne w prawo wniesienia do Sądu Najwyższego skargi na postanowienia PKW w tym przedmiocie²⁹. Poza prawem zaskarżenia rozstrzygnięć PKW dotyczących dokumentacji finansowej do Sądu Najwyższego ustawodawca nie ustanowił żadnych przepisów regulujących procedurę dochodzenia przez partie polityczne wypłaty subwencji.

Odnosnie do subwencji dla jednostek nauki i szkolnictwa wyższego zasadą jest, że wysokość wsparcia ustalana jest na podstawie określonych algorytmów. Dzięki temu cechuje się ona obiektywnością, a beneficjent wsparcia posiada dokładną informację, na jakie konkretnie wsparcie może liczyć. Z kolei dane niezbędne do określenia subwencji ustala się na podstawie Systemu POL-on. Ich aktualność i rzetelność bezpośrednio rzutuje więc zarówno na poziom finansowania jednostek szkolnictwa wyższego i nauki, jak i na kwestię prawidłowości wydatkowania środków publicznych³⁰. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, wysokość środków finansowych ustalana będzie, w głównej mierze, w oparciu o dane liczbowe pobierane właśnie z rzeczonego systemu, na podstawie algorytmów określonych w rozporządzeniu, co uniemożliwia inne rozstrzygnięcie niż wynikające z przekazanych

28 Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365 ze zm.), dalej: u.k.w.

29 J. Sobczak, w: M. Granat (red.), *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, art. 34b, s. 145.

30 M. Gubała, *Administracyjne kary pieniężne w systemie szkolnictwa wyższego i nauki*, „Ius Novum” 2022, nr 3, s. 173.

przez podmioty danych³¹. W związku z tym do ustalania wysokości subwencji, co do zasady, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³², o czym stanowi art. 368 ust. 11 u.p.s.w.n. Jedynie w przypadku zwiększenia subwencji, o którym mowa w art. 368 ust. 8 u.p.s.w.n. (zwiększenie subwencji przez właściwego ministra w uzasadnionych przypadkach, z uwzględnieniem potrzeb związanych z kształceniem lub działalnością naukową), wydawana jest decyzja administracyjna na wniosek zainteresowanego podmiotu, którą można zaskarżyć w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Jeżeli ustawa w żaden sposób nie określa procedury dochodzenia wypłaty środków, wówczas powinno znaleźć zastosowanie wynikające z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP³³ domniemanie drogi sądowej³⁴. Wszelkie spory prawne podlegają rozpatrzeniu przez sądy, o ile określony przepis ustawowy nie wprowadza wyraźnie wyjątków w tym zakresie³⁵. Z kolei art. 177 Konstytucji RP ustanawia domniemanie właściwości sądów powszechnych. W związku z tym nie można wykluczyć prawa partii politycznych oraz jednostek nauki i szkolnictwa wyższego do dochodzenia wypłaty subwencji. W pełni zachowują tutaj aktualność przedstawione powyżej rozważania Sądu Najwyższego dotyczące subwencji ogólnej dla j.s.t. zapadłe w poprzednim stanie prawnym.

Subwencja, jako świadczenie o charakterze obiektywnym, może być więc dochodzona na drodze postępowania cywilnego. Znana jest bowiem wysokość wsparcia, jak również jego beneficjent. Niemniej, nie można wykluczyć sytuacji, w której polski ustawodawca zdecyduje się na określenie innego trybu dochodzenia wypłaty środków, np. na drodze postępowania administracyjnego, czego przykładem jest subwencja ogólna dla j.s.t.

2. Roszczenie o dotację

Choć dotacja posiada definicję legalną, to jednak nie wynika z niej forma prawna udzielenia wsparcia. Brak jest również stosownych unormowań w samej u.f.p., w związku z czym kwestie te są uregulowane w poszczególnych ustawach szczególnych.

31 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Sejm VIII kadencji, druk nr 2446).

32 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: k.p.a.

33 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

34 L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, art. 77, s. 873.

35 Wyrok TK z dnia 13 marca 2013 r., K 25/10, Lex nr 1294138.

Wskazuje się, że może to być umowa, czynność administracyjna, decyzja administracyjna w rozumieniu k.p.a., a także zobowiązanie z mocy ustawy (*ex lege*)³⁶. Zagadnienie formy prawnej udzielenia dotacji jest zaś istotne z uwagi na fakt, iż ma ono niebagatelny wpływ na sposób dochodzenia wypłaty środków.

W przypadku dotacji przyjmuje się, że nie istnieje roszczenie o jej wypłatę, co zostało już wskazane w pierwszej części opracowania. Wynika to z uznaniowego charakteru omawianej instytucji. Odnośnie do udzielania dotacji w trybie k.p.a. wydaje się, że w takim przypadku ochrony prawnej należałoby poszukiwać na drodze postępowania administracyjnego, a następnie sądownoadministracyjnego. Wówczas nie przysługiwałoby więc żadne roszczenie, które mogłoby być dochodzone przed sądem powszechnym. Niemniej, jak zostało to wskazane powyżej, decyzja administracyjna nie jest jedyną formą udzielenia dotacji.

W art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. wprost przewidziano możliwość dochodzenia przez j.s.t. od Skarbu Państwa dotacji na zadania zlecone na drodze postępowania cywilnego. Zgodnie z jego treścią w przypadku, gdy nie przekazano środków w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań, j.s.t. przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym. Przepis ten stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia z pozwem o zapłatę, dlatego w tym przypadku nie ma potrzeby odwoływania się przez j.s.t. do innych podstaw materialnych uregulowanych w Kodeksie cywilnym³⁷, w szczególności do art. 417 k.c.³⁸ Prawo to nie ma jednak charakteru tak oczywistego w zakresie wysokości i terminu wypłaty, jak w przypadku subwencji, gdyż nie zależy od określonych wzorów, ale od wysokości kosztów niezbędnych do realizacji zadania³⁹. Trybunał Konstytucyjny podnosił, że stworzona powinna zostać samorządom procedura dochodzenia należnych dotacji⁴⁰.

Możliwość dochodzenia środków na drodze postępowania sądowego w procesie cywilnym może również dotyczyć innych dotacji w przypadku, gdy wysokość wsparcia może zostać w sposób obiektywny ustalona, a na wskazanym podmiocie ciąży obowiązek jego wypłaty. Przykładowo, w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r.⁴¹ Sąd Najwyższy stwierdził, że „w związku z trudnościami z określeniem drogi sądowej,

36 A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014, s. 121.

37 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.), dalej: k.c.

38 Wyrok SN z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18, Lex nr 2690880.

39 K. Żmuda-Matan, *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9, s. 27.

40 Wyrok TK z dnia 13 listopada 1996 r., K 17/96, Lex nr 28503.

41 Uchwała SN z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, Lex nr 2738665.

na której osoby kwestionujące stanowisko organów dotujących co do tego, czy mogą żądać dotacji i w jakiej wysokości mogłyby efektywnie dochodzić uprawnienia przyznanego im ustawą o systemie oświaty, gdy twierdzą, że spełniły określone w niej przesłanki jego nabycia, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, iż osoby takie mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia”. Z kolei w innym judykacie Sąd Najwyższy wskazał, że nie można wykluczyć dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia przyznanej dotacji, lecz niewypłaconej lub wypłaconej częściowo, gdy ustawodawca nie przewidział możliwości jej dochodzenia na drodze administracyjnej⁴².

Jak zostało to już wskazane, w polskim prawie istnieje domniemanie drogi sądowej w ramach postępowania cywilnego, wynikające wprost z przepisów Konstytucji RP. Należy podkreślić, że dotyczy ono nie tylko subwencji, ale w wyjątkowych przypadkach także dotacji. Kompetencja sądu powszechnego do rozpoznania sprawy cywilnej nie musi wynikać z wyraźnej dyspozycji ustawowej, gdyż wystarczające jest ustalenie, że ustawa nie przekazuje określonej kategorii spraw do rozpoznania innym sądom lub organom⁴³.

Zarówno subwencja, jak i dotacja są świadczeniami o władczym i publicznoprawnym charakterze⁴⁴. Zgodnie z art. 1 k.p.c.⁴⁵ akt ten normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy k.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Sprawy cywilne w znaczeniu materialnoprawnym dotyczą stosunków prawnych charakteryzujących się równorzędnością, zaś sprawy cywilne w znaczeniu formalnym nie zaliczają się do prawa cywilnego materialnego, jednakże ich rozpoznanie odbywa się według zasad określonych w k.p.c., np. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz niektóre sprawy administracyjne⁴⁶. Nadrzędność jednego z podmiotów stosunku prawnego wynikająca z wykonywania władzy publicznej, a nie na podstawie prawa prywatnego, wyklucza możliwość uznania sprawy za cywilną, chyba że w znaczeniu formalnym⁴⁷.

42 Postanowienie SN z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, Lex nr 345569.

43 Postanowienie SN z dnia 8 lipca 2015 r., I PK 250/14, Lex nr 2094264.

44 T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 44.

45 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 468 ze zm.), dalej: k.p.c.

46 O.M. Piaskowska, w: O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2024, art. 1, s. 43–44.

47 M. Manowska, w: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Art. 1–477(16), Warszawa 2021, art. 1, s. 39.

Jak zostało to wskazane, dotacja może być udzielana nie tylko na mocy przepisów prawa, ale także na podstawie umowy. W takim przypadku jest jednak ona konkretyzacją przepisów ustawowych, stanowiących podstawę prawną jej zawarcia. W doktrynie i orzecznictwie istnieje spór co do tego, czy podstawą prawną roszczenia jest wówczas przepis art. 417 k.c., czy też przepis art. 471 k.c., a zatem czy jest to zobowiązanie *ex delicto*, czy też *ex contractu*⁴⁸. Nie ulega jednak wątpliwości, że takie roszczenie będzie dochodzone na drodze procesu cywilnego.

Dotacja ma więc, co do zasady, charakter uznaniowy, w związku z czym w jej przypadku brak jest możliwości skierowania sprawy na drogę postępowania cywilnego. W sytuacji udzielenia jej w formie decyzji strona powinna poszukiwać ochrony w ramach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Jeżeli jednak dotacja przysługuje z mocy prawa i istnieje możliwość określenia jej wysokości, a ustawodawca nie przewidział żadnego trybu dochodzenia wypłaty środków, to wówczas nie można wykluczyć zastosowania konstytucyjnego domniemania drogi sądowej w ramach postępowania cywilnego. Sprawa ta będzie wówczas sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, a nie materialnym, z uwagi na publicznoprawny charakter stosunku prawnego łączącego strony. Oczywiście możliwe jest również określenie trybu dochodzenia wypłaty środków wprost w przepisach ustawowych.

Podsumowanie

Zgodnie z utrwalonym poglądem dotacje mają charakter uznaniowy, w przeciwieństwie do subwencji, odnośnie do których beneficjentowi przysługuje względem Skarbu Państwa roszczenie o wypłatę środków. Jak zostało to jednak wykazane w niniejszym opracowaniu, podział ten nie jest wcale taki oczywisty. Otóż zarówno dotacje, jak i subwencje mogą być dochodzone zarówno w trybie administracyjnym (a następnie sądownoadministracyjnym), jak i w trybie postępowania cywilnego.

W każdym przypadku należy w pierwszej kolejności zwracać uwagę na przepisy ustawowe, które mogą regulować tryb dochodzenia wypłaty środków. Przykładowo, polski ustawodawca wprost wskazuje na procedurę cywilną w przypadku dotacji celowych dla j.s.t. na zadania zlecone z jednej strony. Z drugiej zaś strony ustanowił on procedurę administracyjną odnośnie do subwencji ogólnej dla j.s.t. Tym sposobem niejako kompletnie odwrócono doktrynalne założenia dotyczące obu tych instytucji. Należy jednak zastrzec, że przepisy dotyczące administracyjnego

⁴⁸ M. Krystman, *Podstawa prawna dochodzenia roszczeń w związku z niewypłaceniem dotacji oświatowej w należytą wysokość. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 3, s. 10–20.

trybu dochodzenia subwencji już nie obowiązują w polskim systemie prawnym, w związku z wejściem w życie w 2024 r. nowej u.d.j.s.t., która nie reguluje tej kwestii.

Dopiero w braku regulacji szczególnej pojawia się konieczność zbadania charakteru prawnego stosunku prawnego, który będzie determinować wybór właściwych środków ochrony prawnej. Należy jednak dojść do generalnej konkluzji, że zasadą jest konstytucyjne domniemanie drogi sądowej – postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. Taka sprawa będzie sprawą cywilną, ale wyłącznie w znaczeniu formalnym, a nie materialnym. Możliwość dochodzenia wypłaty środków będzie bowiem wynikać z przepisów prawa publicznego, a nie prywatnego. Z kolei gdy wsparcia udzielono na podstawie umowy zawartej w oparciu o przepisy ustawy, w przypadku braku wypłaty środków beneficjentowi wsparcia będzie przysługiwać roszczenie odszkodowawcze, przy czym istnieje spór co do tego, czy podstawą prawną będzie art. 417 k.c., czy też art. 471 k.c.

Domniemanie drogi sądowej w ramach postępowania cywilnego nie znajdzie zastosowania w przypadku, gdy wsparcie zostało przyznane np. w formie decyzji administracyjnej, gdyż wówczas właściwy powinien być tryb administracyjny, z możliwością zaskarżenia decyzji ostatecznej w drodze skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zaś od rozstrzygnięcia tego sądu przysługiwać będzie skarga kasacyjna do NSA. Należy każdorazowo badać, czy dane działanie administracji mieści się w katalogu spraw podlegających właściwości sądów administracyjnych wymienionych w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁹.

Z uwagi na niejednorodność dotacji i subwencji, jak również brak norm prawnych regulujących te instytucje w sposób kompleksowy, każdy przypadek należy badać *in casu*. To zaś skutkuje znaczną kazuistyką, która wpływa negatywnie m.in. na poziom ochrony prawnej beneficjentów wsparcia. W związku z tym należy postulować wprowadzenie do polskiego systemu prawnego jasnych i przejrzystych zasad dochodzenia wypłaty subwencji i dotacji wprost w przepisach prawa, np. w treści u.f.p. jako aktu regulującego w sposób kompleksowy (w założeniu) kwestie finansów publicznych.

Bibliografia

- Borodo A., w: Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.
Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2014.
Borodo A., *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008.

⁴⁹ T.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.

- Borodo A., *Roszczenia gmin o subwencje ogólne i dotacje celowe (Wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 6.
- Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995.
- Dębowska-Romanowska T., *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993.
- Dzwonkowski H., Gliniecka J. (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013.
- Garlicki L., Wojtyczek K., w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Gorgol A., *Fiskalne ograniczenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania podmiotów gospodarki komunalnej*, w: W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Gubała M., *Administracyjne kary pieniężne w systemie szkolnictwa wyższego i nauki*, „Ius Novum” 2022, nr 3.
- Krystman M., *Podstawa prawna dochodzenia roszczeń w związku z niewypłaceniem dotacji oświatowej w należnej wysokości. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 3.
- Małecki J., *Dochody gmin*, w: W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, Warszawa 1997.
- Manowska M., w: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Art. 1–477(16), Warszawa 2021.
- Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002.
- Ofiarski Z., Mokrzyc M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, t. II, *Zagadnienia finansowo-prawne*, Zielona Góra 1999.
- Piaskowska O.M., w: O.M. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2024.
- Sobczak J., w: M. Granat (red.), *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Szubiakowski M., *W sprawie powództwa jednostki samorządu terytorialnego o zapłatę subwencji ogólnej droga sądowa jest dopuszczalna. Glosa do postanowienia SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 9.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. I, A-K, Warszawa 1978.
- Wierzbicki J., w: A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Legalis/el. 2023.
- Zgólkowa H. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, t. 9, Poznań 1996.
- Żmuda-Matan K., *Formalne gwarancje dotacji celowej z budżetu państwa na zadania zlecone*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 9.

Pursuing the payment of subsidies and grants in Polish law

Abstract

Grants and subsidies are considered synonyms in everyday language. Nevertheless, from a legal point of view, these are two different institutions. According to the legal definition, grants are funds from the state budget, the budget of local government units and from state earmarked funds subject to special settlement rules, intended, under acts or international agreements, to finance or co-finance the implementation of public tasks. In turn, subsidies are described by indicating their characteristic features, as well as by indicating similarities to and differences from grants. It is argued in particular that a subsidy has two basic features: objective awarding criteria and discretion in spending. This means that the subsidy is assumed to be of a claim nature, while the grant is of a discretionary nature. This issue is of key importance from the point of view of protection of the support's beneficiary, because the legal nature of a given institution will determine the appropriate procedure for seeking payment of funds. The problem addressed in this study focuses on pursuing the payment of subsidies and grants under Polish law. The aim is to try to answer the question whether subsidies and grants should be pursued before common courts through civil proceedings, or whether administrative proceedings or judicial review proceedings will be the appropriate way. The research has been carried out using the non-reactive research method, i.e. analysis of legal acts, relevant literature and the established line of judicial decisions. According to the adopted research hypothesis, both subsidies and grants should be pursued primarily employing the procedure described in specific regulations. In their absence, it is permissible to pursue both categories of funds through civil proceedings, provided the amount of support may be determined and the law stipulates the obligation to transfer said assistance to a given entity.

Keywords: grant, subsidy, claim, legal protection

CYTOWANIE

Sowul Ł., *Dochodzenie wypłaty subwencji i dotacji w polskim prawie*, „Acta Iuris Stetinensis” 2026, nr 2 (58), 141–154, DOI: 10.18276/ais.2026.58-08.