



Sygn. akt V CSK 502/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Marian Kocon

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa T. S.

przeciwko Gminie J.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 lipca 2020 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka T. S. domagała się zasądzenia na jej rzecz od pozwanej Gminy J. („Gmina”) kwoty 200.790 zł jako różnicy między wypłaconą jej w roku 2013 r. dotacją dla niepublicznego przedszkola „(...)”, a dotacją należną za ten rok zgodnie

z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej – „u.s.o.”).

Wyrokiem z dnia 16 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w J. zasądził na rzecz powódki kwotę 109.249 zł, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił. Ustalił m.in., że w 2013 r. powódka prowadziła niepubliczne przedszkole „(...)” w J., dla którego otrzymała w tym roku dotację od pozwanej. Oceniał, że Gmina wyliczała tę dotację w sposób wadliwy, tj. biorąc za podstawę faktycznie poniesione wydatki na funkcjonowanie przedszkoli publicznych, a nie wydatki ustalone i zaplanowane na ten cel w budżecie w roku 2013. W rezultacie dotacja została zaniżona o kwotę 109.249 zł. Oddalenie części powództwa uzasadnił tym, że do przedszkola „(...)” nie uczęszczały dzieci niepełnosprawne, w związku z czym wyłączył z podstawy wyliczeń wydatki zaplanowane na przedszkole integracyjne.

Z rozstrzygnięciem tym nie zgodziły się obie strony, wnosząc apelacje. Wyrokiem z dnia 6 czerwca 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok z w ten sposób, że oddalił powództwo w całości i orzekł o kosztach postępowania.

Odrzucił pogląd, że w sprawie droga sądowa jest niedopuszczalna, podkreślając, iż do stycznia 2017 r. organy pozasądowe (organy administracji) uchylały się od rozstrzygania sporów związanych z ustalaniem wysokości dotacji oświatowej, w związku z czym uprawniony mógł poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym. Zwrócił uwagę, że jako podstawę żądania powódka wskazywała w pozwie jedynie art. 90 ust. 2b u.s.o. oraz wyjaśnił, iż przepis ten przewiduje zobowiązanie gminy do wypłaty dotacji oświatowej, czyli darmowej pomocy finansowej z budżetu, która nie może być wydatkowana dowolnie, lecz ma charakter celowy, jest przeznaczona na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, i może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola poniesionych w okresie, za który przysługuje, co podlega kontroli właściwych organów i rozliczeniu (art. 90 ust. 3e-3f u.s.o.). Środki te są przyznawane na konkretny czas, przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, co pozwala uznać, że ich beneficjentem nie jest organ

prowadzący, lecz przedszkole, a w pewnym sensie konkretni podopieczni. W związku z tym Sąd stwierdził, że zasądzenie od Gminy uzupełniającej dotacji po upływie 5 lat od czasu, w którym ono przysługiwało i powinno być wykorzystane, powodowałoby, iż powódka uzyskałaby należności, które nie mogłyby być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem - skoro minął już 2013 r., a bieżące wydatki za ten rok zostały poniesione – i kontrola ich wykorzystania pod tym kątem traciłaby rację bytu. Charakter świadczenia, do którego zobowiązania jest Gmina, uniemożliwia zatem jego realizację w kilka lat po czasie, w którym miało to nastąpić, a jego wypłata obecnie byłaby sprzeczna z celem społeczno-gospodarczym świadczenia. W przeciwnym razie powódka uzyskałaby swoiste odszkodowanie, ale bez wykazania niezbędnych przesłanek takiego świadczenia. W ocenie Sądu odwoławczego nie ma jakichkolwiek normatywnych podstaw do takiego wzbogacania majątku organu prowadzącego przedszkole niepubliczne, zwłaszcza że przedszkole to, nawet jeżeli jeszcze istnieje, może z zaistniałej sytuacji nie odnieść jakiegokolwiek korzyści. Taką interpretację wspiera wprowadzony od dnia 1 stycznia 2017 r. art. 90 ust. 3fc u.s.o., przewidujący, że dotacja przekazana placówce po jej wstrzymaniu na skutek utrudniania kontroli, może być wykorzystana wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań placówki poniesionych w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana.

Zarazem Sąd Apelacyjny nie wykluczył możliwości dochodzenia przez powódkę odszkodowania z tytułu zaniżenia dotacji przez Gminę, podkreślając jednak, że wymaga to wykazania, że poniosła szkodę w majątku własnym. Zaniżenie nie jest samo przez się równoznaczne z uszczerbkiem majątkowym, gdyż oznaczało jedynie, że w 2013 r. powódka mogła przeznaczyć na pokrycie kosztów prowadzonej placówki mniej środków publicznych, niż mogłaby to uczynić, gdyby wysokość dotacji została obliczona prawidłowo. W niniejszej sprawie zaś nie wykazano okoliczności, które pozwalałyby rozpoznać jej żądanie w oparciu o przepisy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej czy też bezpodstawnego wzbogacenia. Z ustaleń wynika, że powódka uzyskała dotacje za 2013 r., prowadziła przedszkole i nie sygnalizowała jakichkolwiek braków.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła powódka, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b u.s.o., art. 405 k.c. i art. 5 k.c., jak również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. oraz zasady równości stron i kontradiktoryjności i pozbawienie strony prawa do bycia wysłuchanym i możliwości obrony swoich praw oraz przedstawienia nowych twierdzeń służących wyjaśnieniu wątpliwości Sądu odnośnie podstawy prawnej roszczenia. Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania za wszystkie instancje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naruszenia art. 90 ust. 2b u.s.o. skarżąca dopatrzyła się w przyjęciu, że nie może on stanowić wystarczającej i samodzielnej podstawy roszczenia o zapłatę, gdyż z chwilą zamknięcia roku budżetowego zobowiązanie do wypłaty dotacji wygasa. Tymczasem przepis ten – jej zdaniem – kreuje między jednostką samorządu terytorialnego właściwą do wypłaty dotacji a osobami prowadzącymi niepubliczne przedszkola (beneficjentami dotacji) cywilnoprawny stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania, będący źródłem zaskarżalnego roszczenia. Nie może tu jednak chodzić o roszczenie o zapłatę dotacji w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, gdyż – ze względu na zasadę roczności (por. art. 126 i art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej – „u.f.p.”) – po zakończeniu roku budżetowego dla dysponenta środków budżetowych wypłata dotacji przyznanej na konkretny rok staje się prawnie niemożliwa. Poddanie dotacji przewidzianej w art. 90 ust. 2b u.s.o. reżimowi finansów publicznych oznaczałoby, że nawet gdyby gmina sama zorientowała się, iż błędnie wyliczyła i wypłaciła dotację i chciała błąd ten naprawić, nie mogłaby tego uczynić po upływie roku budżetowego. Oznaczałoby też, że roszczenie o jej wypłatę przestawałoby istnieć z chwilą zakończenia roku budżetowego, a więc zanim stałoby się wymagalne. Zgodnie bowiem z orzecznictwem chodzi tu o świadczenie jednorazowe wypłacane zaliczkowo w dwunastu częściach, gmina ma cały rok budżetowy na jego wypłatę (także wyrównanie), a w rezultacie roszczenie o tę wypłatę staje się wymagalne

dopiero po zakończeniu roku budżetowego i dopiero wówczas należą się odsetki za opóźnienie. Założenie co do wygaśnięcia zobowiązania byłoby równoznaczne z sankcjonowaniem bezprawnego działania gminy i stanowiło zachętę do niewypłacania dotacji w należytej wysokości. Powódka zauważyła też, że do dnia 1 stycznia 2014 r. art. 90 ust. 3c u.s.o. stanowił, iż przedmiotowa dotacja (m.in.), jest przekazywana w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki, co oznaczało, że dotacja za grudzień mogła być przekazana do dnia 31 grudnia, a w tej sytuacji zobowiązanie organu prowadzącego przedszkole do wydatkowania tej kwoty do końca grudnia byłoby nielogiczne. Skłania to do wniosku, że dotacja mogła być wykorzystana na pokrycie wydatków dotyczących danego roku, niekoniecznie poniesionych w tym roku. Dotacja ta miała charakter podmiotowy i stanowiła świadczenie służące wsparciu określonego podmiotu, „zryczałtowaną zapłatą” na wykonanie zadania publicznego.

W ocenie skarżącej wszystko to przemawia za uznaniem, że art. 90 ust. 2b u.s.o. stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę roszczenia o zapłatę kwoty różnicy między dotacją należną a faktycznie wypłaconą w latach poprzednich i nie jest konieczne odwoływanie się do innych, alternatywnych podstaw prawnych żądania (art. 471 k.c., art. 415 k.c., art. 405 k.c.). Dochodzona w ten sposób wierzytelność nie ma charakteru wierzytelności publicznej, a zasądzone środki nie stanowią dotacji. W konsekwencji podlegają opodatkowaniu, inaczej niż oświatowe dotacje podmiotowo – celowe.

Niezależnie od tego powódka zauważyła, że kontrola wydatkowania dotacji podlega kognicji sądów administracyjnych, gdyż organ gminy może wydać decyzję o zwrocie środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, jak również że wykorzystanie przedmiotowej dotacji nie musi polegać na zapłacie za zrealizowanie zadania, zgodnie bowiem z art. 251 ust. 4 u.f.p. w razie, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji – a takim przepisem jest m.in. art. 90 st. 3d u.s.o. - wykorzystanie dotacji następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Skarżąca nie zgodziła się również ze stanowiskiem – istotnym w kontekście rozważanej przez Sąd Apelacyjny odpowiedzialności odszkodowawczej - że szkoda

po stronie organu prowadzącego przedszkole powstać może jedynie w wyniku pokrycia przez ten organ z własnych środków wydatków, które winny być pokryte dotacją. Dopiero bowiem po zakończeniu roku budżetowego beneficjent dotacji jest w stanie ustalić kwotę należnej mu dotacji za dany rok (iloczyn stałej stawki na dziecko i zmiennej liczby dzieci w jego przedszkolu), a więc ustalić, czy w ogóle jest jakaś niedopłata. Ponadto, skoro nie ma obowiązku pokrywania jakichkolwiek wydatków dotacją, a organ prowadzący może je pokryć dobrowolnie z własnych środków, taki dobrowolny wydatek w ogóle nie byłby szkoda (nie nastąpił wbrew woli poszkodowanego).

Ustosunkowując się do przedstawionej argumentacji, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że choć przepisy ustawy o systemie oświaty regulujące udzielanie dotacji oświatowych (w tym art. 90 u.s.o.) utraciły moc z dniem 1 stycznia 2018 r., zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2203) 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.

Stosowanie tych przepisów, w tym art. 90 u.s.o., było od początku źródłem zasadniczych wątpliwości. Po pewnych wahaniach (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999, nr 11, poz. 200, z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001, Nr 1, poz. 20 i z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02, niepubl.), w orzecznictwie Sądu Najwyższego przewagę zyskał i obecnie jednolicie jest przyjmowany pogląd – aktualny w odniesieniu do okresu, którego dotyczy dochodzone przez powódkę roszczenie - że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie środków należnych na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot zaniechał wypłacenia dotacji, czy też niewłaściwie ustalił jej wysokość i wypłacił ją w zaniżonej wysokości (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ.; z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015, nr 4, poz. 49, z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ.;

postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, niepubl.). Stanowisko to zostało podtrzymane - w odniesieniu do dotacji należnych za okres przed dniem 1 stycznia 2017 r. - także po nowelizacji ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dokonanej ustawą z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010), mocą której z dniem 1 stycznia 2017 r. dodano art. 90 ust. 11, przesądzający, że przyznanie dotacji oświatowej, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369), a zatem podlega kontroli sądów administracyjnych (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, niepubl., z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, niepubl., z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 477/17, niepubl., z dnia 6 lipca 2018 r., II CSK 515/17, nie publ. i z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18, nie publ., postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2018 r., IV CSK 61/18, niepubl., z dnia 30 sierpnia 2018 r., V CSK 135/18, niepubl., z dnia 5 października 2018 r., V CSK 173/18, niepubl., z dnia 11 grudnia 2018 r., V CSK 277/18, niepubl., z dnia 7 lutego 2019 r., V CSK 335/18, niepubl., z dnia 27 lutego 2019 r., I CSK 453/18, niepubl., z dnia 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18, niepubl., z dnia 9 maja 2019 r., IV CSK 490/18, nie publ., z dnia 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18, niepubl., z dnia 11 lutego 2020 r., V CSK 387/19, niepubl., uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, Biul.SN 2019, nr 11, poz. 10-11).

W judykaturze nie doszło natomiast do pełnego ujednolicenia stanowisk co do charakteru prawnego świadczenia przewidzianego w art. 90 ust. 1 i n. u.s.o. oraz podstawy prawnej żądania w razie bezprawnej odmowy wypłaty dotacji w całości albo w części.

W kwestii charakteru stosunku prawnego będącego źródłem tego roszczenia Sąd Najwyższy od początku wypowiadał się w sposób ostrożny. W wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r. (IV CSK 312/06), stwierdzając z jednej strony brak jakiejkolwiek podległości pomiędzy dotującymi a beneficjentami dotacji, a z drugiej – że także z przepisów prawa publicznego mogą wynikać stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, doszedł do wniosku, iż z art. 90 u.s.o. wynika norma, kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu

terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, „stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c.” (por. też por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14). Zarazem wyjaśnił, że skoro 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, a uchylanie się od jej udzielenia, mimo oczywistego faktu naruszenia prawa, nosiłoby znamiona odmowy wymiaru sprawiedliwości (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 477/17). W orzecznictwie sformułowano także stwierdzenie, że dotacje przewidziane w art. 90 u.s.o. nie mają charakteru świadczeń okresowych w rozumieniu art. 118 k.c. (są to świadczenia jednorazowe), motywowane także tym, iż na ich rozmiar nie ma wpływu czynnik czasu - podlegają ustaleniu na dany rok - czego nie zmienia okoliczność, że zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o. dotacje są przekazywane na rachunek szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego (por. co do art. 90 ust. 2a u.s.o. – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, co do art. 90 ust. 2d - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14; por. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2019 r., I CSK 453/18). Niekiedy wskazywano przy tym, że miarodajna dla wyliczenia dotacji liczba uczniów zarówno w przedszkolach publicznych jak i dotowanych placówkach niepublicznych uwzględniać musi ich rzeczywistą liczbę w rozbiciu na miesiące i w skali całego roku, za który dotacja jest wypłacana, i że uzyskanie tych danych jest możliwe dopiero po zakończeniu roku, w związku z czym decydujący jest stan wyliczony (w skali roku) na dzień 1 stycznia roku następnego, przy czym strony mogą porozumieć się co do terminu wypłaty dotacji (wyrównania), a skutki niedotrzymania tego uzgodnienia podlegają kodeksowi cywilnemu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14).

Natomiast w nowszym orzecznictwie ponownie (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00 i z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02) zaznacza się

tendencja do sytuowania dotacji przewidzianej w art. 90 ust. 2b u.s.o. w reżimie regulacji publicznoprawnych dotyczących finansów publicznych, z czym wiąże się m.in. akcentowanie reguły, że dotacja jest świadczeniem przyznawanym na dany rok (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2018 r., II CSK 515/17). Wyjaśniając tę kwestię w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19) Sąd Najwyższy stwierdził, że dotacje ze środków budżetowych, w tym przewidziane ustawą o systemie oświaty nie są świadczeniami ze stosunków cywilnych, lecz należnościami o charakterze publicznoprawnym, które zgodnie z art. 251 ust. 1 u.f.p. powinny być wykorzystane do końca roku budżetowego, a w przeciwnym razie podlegają zwrotowi. Podmiot dotujący ma obowiązek kontrolowania sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji i żądania ich zwrotu w razie stwierdzenia, że zostały przekazane w nadmiernej wysokości lub niewłaściwie wykorzystane. Zgodnie zaś z art. 263 u.f.p., niezrealizowane kwoty wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają. Cel, na który przekazywane są dotacje (realizacja zadań publicznych), ma być osiągnięty w określonym czasie, a jeśli osiągnięty nie został i nie ma na to widoków w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, nie ma też podstaw do żądania jej wypłacenia.

Częściowo w następstwie tych różnic, różnorodnie jest też ujmowana podstawa prawna żądania. W wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r. (IV CSK 312/06) Sąd Najwyższy, opowiadając się po raz pierwszy za dopuszczalnością drogi sądowej, wyraził pogląd, że art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o. stanowi dostateczną podstawę prawną roszczenia, określa bowiem, kto jest dłużnikiem, kto wierzycielem (osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną), a także w jakiej wysokości świadczenie się należy i od spełnienia jakich przesłanek wypłacenie dotacji jest uzależnione (złożenie właściwemu organowi przez osobę prowadzącą szkołę oświadczenia wiedzy, obejmującego informację o planowanej liczbie uczniów w roku, za który dotacja jest należna). Stanowisko to było reprezentowane również w późniejszym orzecznictwie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, niepubl., wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08), przy czym uznaje się je przeważnie za równoznaczne ze stwierdzeniem, że organ prowadzący może dochodzić przed sądem powszechnym należnej „dotacji” (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia

4 września 2008 r., IV CSK 204/08 i z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 477/17 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2019 r., IV CSK 490/18 i z dnia 11 lutego 2020 r., V CSK 387/19). W elastyczniejszym ujęciu wskazywano na przynależność do drogi sądowej roszczeń podmiotów niepublicznych o zapłatę „z tytułu wadliwego obliczenia i w konsekwencji nieuzasadnionego obniżenia” dotacji (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12 i z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16).

W nowszym orzecznictwie tezę o dopuszczalności dochodzenia przed sądem powszechnym świadczenia odpowiadającego co do wysokości należnej a niewypłaconej dotacji wiąże się coraz częściej ze stwierdzeniem, że przedmiotem żądania nie jest wypłata „dotacji”, lecz wypłata odszkodowania. Stosownie do jednego ujęcia, chodzi tu o odpowiedzialność deliktową za niezgodne z prawem wyliczenie dotacji i nieprzekazanie jej uprawnionemu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18). Natomiast w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że podstawą żądania może być art. 471 k.c. Wyjaśnił, że zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza, iż podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości, może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zaspokojone. Z niewykonaniem takiego publicznego zobowiązania można wiązać określone w prawie cywilnym konsekwencje przewidziane w art. 471 k.c. na okoliczność niewykonania zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł, gdyż powstają one w sferze majątkowej, a zatem normowanej prawem prywatnym realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji. Ze względu na konieczność zabezpieczenia ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotu uprawnionego do dotacji, mających oparcie w normie ustawowej, określającej rodzaj i wysokość świadczenia, o które taki podmiot może skutecznie zabiegać realizując zadania

publiczne, jest on uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją. 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. Żądanie, o którym mowa, tylko w pewnym uproszczeniu powszechnie stosowanym w orzecznictwie może być nazywane żądaniem zasądzenia dotacji. Do jego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, gdyż zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 k.c.). Tym samym odrzucona została koncepcja wyrażona w postanowieniu Sądu Najwyższego 18 października 2002 r., V CK 281/02, że żądanie odszkodowania w następstwie nieprzyznania dotacji jest tożsame z żądaniem zapłaty dotacji.

Z kolei w postanowieniu z dnia 17 października 2019 r. (I CSK 211/19, nie publ.) Sąd Najwyższy wyraził ogólne zapatrywanie, że w rozpatrywanych sprawach przedmiotem żądania nie jest zapłata dotacji - skoro minął czas, w jakim mogła zostać wykorzystana - lecz „refundacja prywatnych środków podmiotu prowadzącego szkołę, które musiał wykorzystać na działalność szkoły wobec nieuzyskania dotacji we właściwej wysokości”.

Warto też zwrócić uwagę, że problem dotyczący dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o wypłatę środków przypadających z tytułu dotacji ma ogólniejszy charakter, podobnie jak kwestia charakteru i podstawy prawnej dochodzonego roszczenia.

Obrazuje to m.in. orzecznictwo dotyczące żądania wypłaty dotacji celowych, o których mowa w art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 23 ze zm.; dalej – „u.d.j.s.t.”), przysługujących jednostce samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Artykuł 49 ust. 6 u.d.j.s.t. wprost przesądza dopuszczalność dochodzenia należnego świadczenia (wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych) w postępowaniu sądowym, a w orzecznictwie przyjmuje się jednolicie,

że przepis ten stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia z takim żądaniem – określa bowiem pod względem podmiotowym i przedmiotowym stosunek prawny powstający między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego – i nie ma potrzeby odwoływania się przez jednostkę samorządu terytorialnego do innych podstaw materialnych uregulowanych w kodeksie cywilnym, w szczególności do art. 417 k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, nie publ., z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, OSNC-ZD 2016, z. C, poz. 40, z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15, nie publ., z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17, nie publ., z dnia 28 marca 2019 r., I CSK 94/18, nie publ. i z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 310/18, nie publ.). Niekiedy wskazuje się przy tym wprost, że roszczenie określone w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. ma charakter cywilnoprawny (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 i z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17) - zwraca się bowiem uwagę, iż obowiązek zapłaty „należnego świadczenia” przynależy do stosunku prawnego, który powstaje „dopiero w razie nieprzekazania dotacji w sposób unormowany w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.” i cechuje się równorzędnością podmiotów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2019 r., I CSK 94/18) – i ma doń zastosowanie art. 481 § 1 i art. 118 k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 i z dnia 28 marca 2019 r., I CSK 94/18).

Stwierdzeniu, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę roszczenia o wypłatę należnej dotacji celowej (jej części), towarzyszy zazwyczaj teza, iż powód nie musi wykazywać szkody (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 i z dnia 28 marca 2019 r., I CSK 94/18), gdyż jego żądanie nie ma charakteru odszkodowawczego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15). Tym niemniej częstokroć wskazuje się - co w praktyce zbliża przedmiotowe roszczenie do odszkodowawczego - że dochodząc go jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek wykazania różnicy między otrzymaną dotacją a uzasadnionymi wydatkami, które zostały poniesione dla pełnego wykonania zleconego zadania (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2016 r., III CSK

272/16, nie publ.; por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15, gdzie zwrócono uwagę na bezsporną okoliczność, że powód wykonał zlecone zadania z zakresu administracji rządowej i poniósł związane z tym koszty; odmiennie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2019 r., I CSK 94/18).

Tym niemniej, mimo pewnych podobieństw między sprawami o zapłatę z tytułu niewypłacenia należnej dotacji na zadania zlecone oraz sprawami o zapłatę z tytułu niewypłacenia należnej dotacji oświatowej, należy zastrzec, że ze względów systemowych dorobek orzecniczy dotyczący art. 49 u.d.j.s.t. nie może być w prosty sposób odnoszony do dotacji oświatowych, o których mowa w art. 90 u.s.o. Jest tak już z tego względu, że w art. 49 u.d.j.s.t. chodzi o dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, czyli zadania obligatoryjne, a przepis, hołdujący zasadzie pełnej adekwatności dotacji, ma szczególne znaczenie dla zagwarantowania konstytucyjnych praw jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 165-167 Konstytucji i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14), czego wyrazem jest właśnie art. 49 ust. 1, 5 i 6. Wprowadzie również dotacje przewidziane w art. 90 u.s.o. mają charakter obligatoryjny, jednakże chodzi tu jedynie o „dofinansowanie” realizacji zadań przedszkoli niepublicznych (por. art. 90 ust. 3d u.s.o.), a więc wspieranie jednostek, które poniekąd odciążają jednostkę samorządu terytorialnego w zakresie realizacji spoczywającego na niej obowiązkowego zdania własnego, polegającego na zakładaniu i prowadzeniu przedszkoli publicznych (por. art. 5 ust. 5 u.s.o.), zapewniających – w interesie publicznym - bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w oparciu o zasadę powszechnej dostępności (por. art. 6 ust. 1 u.s.o.). Odciążenie to (zakładanie i prowadzenie przedszkoli niepublicznych) ma przy tym - co szczególnie istotne - charakter w pełni dobrowolny, bez obowiązku zapewnienia powszechnej dostępności oraz bezpłatności i, jakkolwiek nie jest działalnością gospodarczą (por. art. 83a ust. 1 u.s.o.), może być ukierunkowane na zaspokajanie interesu prywatnego i stanowić źródło korzyści osoby prowadzącej pochodzących choćby z czesnego.

Dopuszczalność drogi sądowej w sprawie o wypłatę z tytułu dotacji została przyjęta również w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2018 r., I CSK

652/17 (nie publ.) w odniesieniu do dochodzenia wypłaty kolejnej części dotacji celowej udzielonej gminie ze środków budżetu państwa na realizację zadania własnego gminy na podstawie art. 31 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1645) i umowy o udzielenie dotacji uregulowanej w ustawie o finansach publicznych (art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. nie miał tu zastosowania). Wprawdzie Sąd Najwyższy dostrzegł, że udzielenie i wykorzystanie dotacji celowej podlega regulacjom publicznoprawnym zawartym w ustawie o finansach publicznych (m.in. regule, że środki pochodzące z dotacji mają charakter publiczny i można je wykorzystać jedynie w sposób ściśle określony przez dotującego oraz podlegają zwrotowi, m.in., gdy zostały pobrane w nadmiernej wysokości), a istota, przedmiot i cel łączącej strony umowy o dotację nie wynika ze stosunku cywilnoprawnego, lecz administracyjnoprawnego, jednakże mimo to przyjął, iż za takim rozwiązaniem przemawia brak drogi administracyjnej do dochodzenia roszczenia i związana z tym myśl, że zanegowanie drogi sądowej prowadziłoby to tego, iż beneficjent dotacji celowej byłby pozbawiony możliwości ochrony realizacji praw materialnoprawnych wynikających z prawa publicznego. Wyraził też pogląd, że w kwestiach wprost nieuregulowanych i niewynikających z ustawy o finansach publicznych, a w szczególności z istoty dotacji celowej, umowa, której tego rodzaju dotacja jest przedmiotem, może zawierać postanowienia, do których oceny będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego. Z tej przyczyny dopuścił stosowanie do tych postanowień art. 65 § 1 i 2 k.c., natomiast zanegował możliwość zastosowania do oceny dochodzonego roszczenia przepisów prawa cywilnego regulujące następczą niemożliwość świadczenia (art. 475 k.c. i 493 k.c.). Z drugiej jednak strony nie zakwestionował doniosłości wykazania wydatków poniesionych w celu realizacji umowy dla oceny zasadności żądania.

Biorąc pod uwagę różnorodną paletę reprezentowanych dotychczas zapatrywań, Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną, przychylił się do stanowiska, że świadczenie przewidziane w art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. miało charakter publicznoprawny, a jego wypłata i wykorzystanie podlegały regułom określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w art. 90 ust. 3d i n. u.s.o. Za stanowiskiem tym przemawia określenie świadczenia

mianem „dotacji”, źródło (budżet gminy) i przeznaczenie (realizacja zadań publicznych) finansowania zgodne z definicją dotacji określoną w art. 126 u.f.p. oraz wskazane wprost w ustawie reguły dotyczące wykorzystania dotacji, w tym kontroli jego prawidłowości przez właściwe organy oraz konieczność rozliczenia (art. 90 ust. 3d-g u.s.o.), w znacznej mierze zbieżne z ogólnymi regułami dotyczącymi dotacji (por. art. 250 u.f.p.). Przemawia za nim również jednolite stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej kwestii, w tym akceptujące powszechną praktykę organów administracji, wydających na podstawie art. 252 u.f.p. deklaratoryjne decyzje o zwrocie dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem albo pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. W orzecznictwie tym zdecydowanie przeważa przy tym pogląd, że w art. 90 ust. 3d u.s.o. chodzi o dotacje podmiotowo-celowe, gdyż udziela się je jednostkom spoza sektora finansów publicznych na dofinansowanie ich bieżącej działalności statutowej (por. art. 131 u.f.p. w związku z art. 90 ust. 3d u.s.o.), ale również na konkretny cel (por. art. 127 u.f.p. w związku z art. 90 ust. 3d u.s.o.) - realizację dofinansowania konkretnych zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 1858/12, nie publ., z dnia 26 sierpnia 2014 r., II GSK 1002/13, nie publ., z dnia 3 września 2014 r., II GSK 916/13, nie publ., z dnia 9 września 2015 r., II GSK 1616/14, nie publ., z dnia 25 września 2015 r., II GSK 1769/14, nie publ., z dnia 18 lutego 2016 r., II GSK 2293/14, nie publ., z dnia 1 marca 2016 r., II GSK 2447/14, nie publ., z dnia 17 listopada 2016 r., II GSK 911/15, II GSK 1194/15 i II GSK 1023/15, nie publ., z dnia 10 maja 2017 r., II GSK 2522/15, nie publ., z dnia 23 maja 2017 r., II GSK 2647/15, nie publ., z dnia 27 listopada 2017 r., II GSK 2218/17, nie publ., z dnia 5 września 2018 r., I GSK 2583/18, nie publ., z dnia 15 stycznia 2019 r., I GSK 2506/18, nie publ., z dnia 14 marca 2019 r., I GSK 869/18, nie publ., z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1185/18, nie publ., z dnia 15 maja 2019 r., I GSK 1002/18, nie publ. i z dnia 30 stycznia 2020 r., I GSK 278/18, nie publ.), choć można również spotkać zapatrywanie wskazujące na podmiotowy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2014 r., II GSK 1147/13, nie publ., z dnia 19 stycznia 2017 r., II GSK 1355/15, nie publ. i z dnia 26 lipca 2017 r., II GSK 3590/15, nie publ.)

albo celowy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2019 r., I GSK 427/18, nie publ.) charakter dotacji.

W każdym razie art. 90 ust. 3d i n. u.s.o. nie pozostawiają wątpliwości, że osoba prowadząca przedszkole niepubliczne nie może dysponować dotacją w sposób w pełni swobodny (może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki), jej wykorzystanie podlega rozliczeniu i kontroli (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2019 r., I GSK 1002/18), a skutkiem wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrania nienależnie lub w nadmiernej wysokości jest obowiązek jej zwrotu (art. 252 u.f.p.). Za niezgodne z przeznaczeniem uznaje się przy tym - ze względu na roczny system rozliczania dotacji (art. 251 ust. 1 i art. 211 u.f.p.), określany mianem „zasady roczności” – np. pokrywanie z dotacji oświatowych na dany rok wydatków z innych lat (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2017 r., II GSK 40/16, nie publ., z dnia 16 maja 2018 r., I GSK 883/18, nie publ., z dnia 27 listopada 2018 r., I GSK 2082/18, nie publ., z dnia 13 września 2018 r., I GSK 2219/18, nie publ., z dnia 14 stycznia 2019 r., I GSK 2656/18, z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1185/18, z dnia 25 kwietnia 2019 r., I GSK 1771/18, z dnia 30 lipca 2019 r., I GSK 1238/18 i I GSK 1239/18, nie publ. i z dnia 12 grudnia 2019 r., I GSK 1601/18, I GSK 1604/18, I GSK 1606/18 i I GSK 1629/18, nie publ.). Nie jest to jednak reguła bezwzględna, gdyż z odwołaniem do art. 251 ust. 4 u.f.p. - z którego wynika, że w razie gdy odrębne przepisy (za takie uznaje się art. 90 ust. 3d u.s.o.) stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji wykorzystanie dotacji może nastąpić, poza zapłatą za zrealizowane zadania, „przez realizację celów wskazanych w tych przepisach” - dopuszcza się wydatkowanie dotacji oświatowej po upływie roku, na który była przyznana, jeżeli wydatek służy pokryciu należności (zaciągniętych zobowiązań) związanych z realizacją w tym roku dotowanego zadania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., II GSK 353/15, nie publ., z dnia 23 maja 2017 r., II GSK 2647/15, z dnia 6 czerwca 2017 r., II GSK 2819/15, nie publ. oraz z dnia 27 listopada 2018 r., I GSK 2082/18 i tam przywoływane wcześniejsze orzecznictwo). Wskazuje się też, że art. 251 ust. 4 u.f.p. dotyczy m.in. wydatkowania 12-stej części dotacji oświatowej, która jest wypłacana do dnia

31 grudnia roku, na który dotacja została przyznana, co czyni niemożliwym jej wydatkowanie w tym roku. W rezultacie za dopuszczalne uznaje się wykorzystanie dotacji przyznanej na dany rok na wydatek poniesiony w styczniu następnego roku, związany z faktyczną realizacją zadań przedszkola w roku poprzednim (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2016 r., II GSK 2197/14, nie publ., z dnia 28 czerwca 2016 r., II GSK 353/15, z dnia 6 czerwca 2017 r., II GSK 2819/15 i z dnia 27 listopada 2018 r., I GSK 2082/18). Z drugiej strony ze względu na zasadę roczności za niedozwoloną i „niecelową” uznaje się wypłatę dotacji po upływie roku budżetowego – niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., I GSK 1238/18 i I GSK 1239/18) - a tym samym także żądanie wypłaty wyższej kwoty dotacji oświatowej za poszczególne miesiące danego roku po zakończeniu tego roku ze wskazaniem na większą liczbę uczniów niż podana w informacji miesięcznej o rzeczywistej liczbie uczniów (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2019 r., I GSK 1601/18, I GSK 1604/18, I GSK 1606/18 i I GSK 1629/18). Za sprzeczne z zasadą roczności i art. 90 ust. 3c u.s.o. uznaje się też przepisy aktów prawa miejscowego wydawanego na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o., przewidujące rozliczenie dotacji przez wyrównanie zaniżonych dotacji i przekazywanie wyrównanej kwoty dotacji w roku następnym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2017 r., II GSK 40/16, z dnia 16 maja 2018 r., I GSK 883/18 i z dnia 12 grudnia 2019 r., I GSK 1601/18, I GSK 1604/18, I GSK 1606/18 i I GSK 1629/18).

W konsekwencji niekiedy wskazuje się, że jeżeli zadania, na pokrycie których miałyby być wypłacona dotacja zostały zrealizowane z innych środków, to wówczas wypłacona (po zakończeniu roku budżetowego) kwota miałyby raczej charakter rekompensaty (odszkodowania) za poniesione wydatki w związku z wykonaniem zadań publicznych, a nie stricte - dotacji. W świetle przepisów podatkowych kwoty wypłacone beneficjentowi z tytułu zaniżonej dotacji są traktowane jak odszkodowania. Natomiast, w przypadku gdy zadanie publiczne nie zostało wykonane (z uwagi na brak środków) - to brak byłoby w ogóle podstaw do wypłaty jakiegokolwiek kwoty, ponieważ odpadłaby podstawa materialnoprawna

przyznania dotacji w określonej wysokości. Oba wymienione przypadki nie mieszczą się w pojęciu "dotacji". Do kwot przekazanych po upływie roku budżetowego art. 251 i art. 252 u.f.p. nie mają zastosowania (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2019 r., I GSK 1238/18 i I GSK 1239/18; odmiennie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2019 r., I GSK 1174/18, nie publ., gdzie przyjęto, że wykorzystanie dotacji wyrównawczej przyznanej - wyrokiem sądu powszechnego lub przez organ w trybie autokontroli - za lata poprzednie może być wykazane wydatkami poniesionymi w roku jej przyznania, a pokrytymi z innych środków, nie pochodzącymi z dotacji, albo wydatkami poniesionych w roku wypłacenia dotacji wyrównawczej, w związku z czym możliwa jest też weryfikacja zgodnie z art. 251 ust. 4 u.f.p. dokonania zapłaty za zrealizowane zadania, na które dotacja oświatowa jest przeznaczona, przez co eliminuje się zagrożenie bezpodstawnego przysporzenia majątkowego organu prowadzącego, który de facto wydatków tych nigdy nie poniósł; o niewykorzystaniu wypłaconej z opóźnieniem dotacji można mówić, jeżeli po jej wypłacie nie wykazano spełnienia warunku określonego w art. 251 ust. 4 u.f.p.).

Omówione reguły dotyczące wypłaty dotacji, a w szczególności reguła roczności, nie pozwalają przyjąć – przynajmniej co do zasady - że osoba prowadząca przedszkole, której wypłacono zaniżoną dotację, może domagać się jej wypłaty po upływie roku budżetowego. Wprawdzie art. 90 u.s.u. był źródłem powstającego z mocy prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2016 r., II GSK 1023/15) publicznoprawnego zobowiązania, w którym odpowiednikiem obowiązku wypłaty dotacji było prawo podmiotowe do dotacji (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2019 r., I GSK 761/18, nie publ.), jednakże z upływem roku budżetowego wykonanie tego publicznoprawnego obowiązku staje się w zasadzie prawnie niemożliwe, w związku z czym zobowiązanie należy uznać za definitywne niewykonane.

Nie powinno budzić wątpliwości, że niewykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania określonego w art. 90 ust. 2b u.s.o. może wpływać negatywnie na interesy majątkowe organu prowadzącego przedszkole. O tym, że takie naruszenie jest możliwe decyduje to, iż dotowana działalność może

być prowadzona w interesie prywatnym osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne, choćby w celu osiągnięcia zysku, i to ona jest beneficjentem dotacji. Zważywszy ponadto, że po spełnieniu przesłanki określonej w art. 90 ust. 2b u.s.o. udzielenie dotacji było obligatoryjne, osoba prowadząca przedszkole mogła działać w zaufaniu do jej otrzymania i zaufanie to co do zasady zasługuje na ochronę. Mimo to ustawa o systemie oświaty ani żadna ogólna regulacja dotycząca stosunków publicznoprawnych nie określała praw tej osoby w razie niewykonania zobowiązania, choćby na wzór art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. Milczenie to nie może być rozumiane jako odmowa ochrony, równoznaczna z zachętą do niezgodnych z prawem działań lub zaniechań. Skłaniać natomiast powinno do poszukiwania instrumentów ochronnych w prawie cywilnym, przy czym – poza odrzuconą w tym miejscu koncepcją dopuszczającą proste żądanie wypłaty należnej „dotacji” – w dotychczasowym orzecznictwie rozważa się odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 k.c. albo na podstawie art. 471 k.c. Biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność deliktowa wchodzi co do zasady w rachubę tylko w razie ziszczenia się przesłanki bezprawności rozumianej jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym, a obowiązek określony w art. 90 ust. 1, 2b i 3c u.s.o. powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne, która złożyła stosowny wniosek, właściwsze wydaje się odwołanie do art. 471 k.c. Ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania może tu jednak chodzić jedynie o stosowanie *per analogiam*, co nie jest całkowitą osobiwością, jeżeli uwzględnić dotychczasowy dorobek orzecznicy dotyczący wykorzystania rozwiązań cywilnoprawnych, ilekroć regulacje publicznoprawne nie zapewniają uprawnionym wystarczającej ochrony (por. np. co do skutków niewykonania zobowiązania wynikającego z umowy o przyznanie dotacji wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14, nie publ., co do ochrony wierzyciela publicznoprawnego na podstawie stosowanego w drodze analogii art. 527 k.c. por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2017 r., V CSK 664/16, nie publ. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2018 r., IV CSK 441/17, nie publ. i tam przywoływane orzecznictwo, co do żądania zwrotu

nienależnie pobranych świadczeń o charakterze publicznoprawnym na podstawie przepisów dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2001 r., II CKN 33/99, nie publ. i z dnia 10 marca 2016 r., III CSK 199/15, OSNC-ZD 2017, z. C, poz. 55 oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 72, z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10, OSNC 2011, nr 1, poz. 2, z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 69 i z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12, OSNC 2013, nr 1, poz. 5). W każdym razie w tym ujęciu pełną doniosłość zachowuje orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące dopuszczalności drogi sądowej w tego rodzaju sprawach oraz przedawnienia roszczeń.

Dochodzone na podstawie art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy. Tym niemniej ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego obowiązku i roli, w której występuje dłużnik, nieistotna wydaje się – przynajmniej w aspekcie praktycznym – możliwość uchylenia się przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego od odpowiedzialności ze wskazaniem, że niewykonanie obowiązku wypłaty dotacji (w całości albo w części) jest następstwem okoliczności, za które nie odpowiada (por. art. 471 k.c.). Bardziej problematyczne jest uzależnienie zasadności roszczenia od ustalenia szkody. Orzecznictwo dotyczące art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19 może sugerować, że żądanie to jest skuteczne tylko w takim zakresie, w jakim osoba prowadząca przedszkole wykaże, iż pokryła z własnych środków wydatki, które mogły być pokryte z niewypłaconej dotacji. W tym ujęciu – ku któremu zdawał się skłaniać także Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie - szkodą byłaby jedynie strata odpowiadająca tego rodzaju wydatkom. Jego wadą jest jednak to, że nie uwzględnia sytuacji, w której osoba prowadząca przedszkole nie poniosła wyższych wydatków tylko dlatego, iż nie dysponowała odpowiednimi środkami i nie mogła w tym celu zaciągnąć pożyczki (kredytu) albo nie zdecydowała się na związane z tym ryzyko, tym wyższe, im bardziej wysokość dotacji jest między stronami sporna. Sytuacja jest tu inna niż w przypadku dotacji na ustawowe zadania zlecone,

o których mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., które jednostka samorządu terytorialnego musi zrealizować – także w razie naruszenia przez wojewodów obowiązku określonego w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. - w ustawowo określonym zakresie. Ujęcie to pomija też, że można bronić poglądu, iż szkodą jest już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należytą wysokość, tak jak ocenia się to w relacjach prywatnoprawnych (jest jasne, że co do zasady nieotrzymanie świadczenia pieniężnego stanowi szkodę, niezależnie od tego, co wierzyciel uczyniłby z tym świadczeniem). Tezy tej nie przekreśla argument, że dotacja mogłaby zostać zużyta wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (co do tych pojęć por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 1858/12, z dnia 19 stycznia 2017 r., II GSK 1355/15, z dnia 5 września 2018 r., I GSK 2583/18 i z dnia 25 kwietnia 2019 r., I GSK 1771/18). Co prawda w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niekiedy wskazywano, że środki z dotacji przekazane na konto beneficjenta „nie uzyskują przymiotu wartości prywatnej” (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1185/18 i z dnia 15 maja 2019 r., I GSK 1002/18), jednakże jest to obrazowe stwierdzenie, które oznacza, iż nie podlegały one swobodnej dyspozycji. Brak pełnej swobody był poza dyskusją, a za niedozwolone uznawano – przynajmniej do dnia 1 stycznia 2014 r. - m.in. finansowanie z dotacji wydatków bieżących przedszkola tylko pośrednio związanych z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2015 r., II GSK 1616/14, z dnia 25 września 2015 r., II GSK 1769/14, z dnia 1 marca 2016 r., II GSK 2447/14, z dnia 17 listopada 2016 r., II GSK 911/15 i II GSK 1194/15, z dnia 3 marca 2017 r., II GSK 1782/15, nie publ., z dnia 10 maja 2017 r., II GSK 2522/15, z dnia 6 czerwca 2017 r., II GSK 2819/15, z dnia 5 września 2018 r., I GSK 2583/18, nie publ., z dnia 13 września 2018 r., I GSK 2219/18, nie publ., z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1185/18 i I GSK 12/19, nie publ., z dnia 25 kwietnia 2019 r., I GSK 1771/18, nie publ., z dnia 6 grudnia 2019 r., I GSK 1454/18, I GSK 1480/18, I GSK 1504/18, I GSK 1505/18 i I GSK 1646/18, nie publ., z dnia 30 stycznia 2020 r., I GSK 278/18). Tym niemniej nie można stwierdzić, że swoboda dysponowania środkami z dotacji

była (także w 2013 r.) całkowicie wyłączona, gdyż środki te, jakkolwiek „znaczone” (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2018 r., III CZP 63/17, OSNC-ZD 2019, z. A, poz. 3 i tam przywoływane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego), pozostawały w dyspozycji beneficjenta dotacji (osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne), który w granicach zakreślonych w art. 90 ust. 3d u.s.o. mógł je wydatkować w różnorodny sposób, co każdorazowo wpływało na jego sytuację majątkową. Mogło decydować – i nie była to możliwość czysto teoretyczna - o wysokości wynagrodzeń personelu, wysokości opłat pobieranych od rodziców, różnorodności i atrakcyjności proponowanych zajęć, zakupach rzeczowych bezpośrednio związanych z działalnością przedszkola w zakresie jego kształcenia, wychowania i opieki (co do wydatków rzeczowych por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., II GSK 463/14, z dnia 26 lutego 2016 r., II GSK 2465/14, nie publ. i z dnia 6 grudnia 2016 r., II GSK 1380/15, nie publ.), a przez to wszystko także o liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola, powodzeniu ekonomicznym prowadzonej działalności i czerpanych z niej korzyściach. Stwierdzenie, że dotacja nie może przynosić zysku osobie prowadzącej przedszkole (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., I GSK 2506/18) jest ściśle tylko o tyle, o ile odnosi się do zależności o charakterze bezpośrednim lub oznacza, że nie ma możliwości przeznaczenia dotacji na finansowanie kosztów (np. kosztów wyżywienia), które już zostały pokryte z opłat uiszczanych przez rodziców (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., II GSK 463/14, nie publ., z dnia 1 marca 2016 r., II GSK 2447/14, z dnia 13 września 2018 r., I GSK 2219/18, nie publ. i z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1106/18, nie publ.). Jest bowiem jasne, że możliwości pokrycia z dotacji bieżących wydatków przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, „zwalnia” inne środki pozostające w dyspozycji osoby prowadzącej przedszkole i pozwala na ich wykorzystanie w inny sposób, także z korzyścią dla tej osoby. Zważywszy zatem bezpośredni wpływ dotacji na stosunki majątkowe osoby prowadzącej w swym interesie (interesie prywatnym) przedszkole niepubliczne, zakwalifikowanie niewypłaconej kwoty dotacji jako samoistnej szkody należy uznać – wbrew założeniu Sądu Apelacyjnego - za uzasadnione. Szczególna natura dotacji ma

jedynie to znaczenie, że stwarza możliwość wykazania przez jednostkę samorządu terytorialnego, iż kwota dotacji nie zostałaby wydatkowana należycie i podlegałaby zwrotowi (swoista przyczyna rezerwowa). Ciężar dowiedzenia tej okoliczności spoczywa jednak – zgodnie z regułą określoną w art. 6 k.c. – na tej jednostce. Przemawia za tym także to, że zobowiązanie do zwrotu nie należy do istoty stosunku dotacji, który polega na bezzwrotnym, co do zasady, transferze środków publicznych z budżetu do beneficjenta (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2018 r., I GSK 2583/18, z dnia 19 marca 2019 r., I GSK 3229/18, nie publ., z dnia 5 grudnia 2019 r., I GSK 193/18, I GSK 194/18, I GSK 195/18, I GSK 398/18 i I GSK 449/18 nie publ.).

Sąd Apelacyjny dostrzegł możliwość dochodzenia przez powódkę swych żądań w reżimie odpowiedzialności odszkodowawczej, jednakże jego stanowisko w tej mierze jest częściowo niespójne, a przez to niejasne. Z jednej strony bowiem zwrócił uwagę, że w niniejszej sprawie „nie zostały wykazane okoliczności”, które pozwalałyby rozpoznać zgłoszone roszczenie w oparciu o przepisy dotyczące naprawienia szkody, że powódka po otrzymaniu dotacji (według niej – zaniżonej) prowadziła placówkę i „nie sygnalizowała jakichkolwiek braków” i że samo przeznaczenie na pokrycie kosztów prowadzenia przedszkola mniejszej ilości środków publicznych „nie powoduje automatycznie po stronie powódki uszczerbku majątkowego”, co sugeruje rozpoznanie żądania powódki także pod kątem odpowiedzialności odszkodowawczej, a z drugiej – że w sytuacji rzeczywistego uszczerbku majątkowego powódka może dochodzić odszkodowania, jeżeli wykaże niezbędne przesłanki, w tym poniesienie szkody w majątku własnym. Wątpliwość tę potęguje okoliczność, że stanowisko powódki co do podstawy prawnej dochodzonego roszczenia prezentowane przed Sądami *meriti* – inaczej niż w postępowaniu kasacyjnym - nie było w pełni jednoznaczne. Podstawę tę Sądy wywiodły przede wszystkim z fragmentu pozwu, w którym wskazywała na dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o wypłatę dotacji na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o. (por. k. 11). Pominęły zaś, że pozew wskazywał też na poniesioną przez powódkę szkodę, utożsamianą z różnicą między dotacją należną a wypłaconą (por. k. 9). Należy też zwrócić uwagę, że w swych pismach powódka nie kwestionowała zasady „roczności” dotacji (por. pismo z dnia 26 października

2017 r. - k. 119), zaprzeczała, że dochodzi wierzytelności publicznej czyli dotacji w ścisłym tego słowa znaczeniu, która podlega rygorom jej wykorzystania w roku budżetowym, i twierdziła, iż charakter jej żądania „zbliża się w istocie do odszkodowania” (por. odpowiedź na apelację pozwanej - k. 188). W odpowiedzi zaś na podniesiony w apelacji pozwanej zarzut braku szkody (por. k. 166v i 169, uprzednio także odpowiedź na pozew, s. 4) wywodziła, że rozliczenie wskazujące zbilansowanie wydatków na przedszkole ze środkami z wypłaconej dotacji dotyczyło jedynie „zakresu wykorzystania dotacji”).

W związku ze wskazaną niejasnością trzeba stwierdzić, że z rozpatrywanego punktu widzenia wyrok Sądu Apelacyjnego nie poddaje się kontroli kasacyjnej i nie pozwala odeprzeć sformułowanych w skardze kasacyjnej zarzutów bezpodstawnego obciążenia powódki obowiązkiem określenia w pozwie podstawy prawnej żądania, uchybienia zasadzie *iura novit curia* oraz pozbawienia strony prawa do bycia wysłuchanym i przedstawienia nowych twierdzeń służących wyjaśnieniu wątpliwości Sądu co do podstawy prawnej roszczenia. Odchodząc od dominującej linii orzecznictwa, upatrującej w art. 90 ust. 2b u.s.o. samoistnej podstawy roszczenia o zapłatę kwoty odpowiadającej niewypłaconej dotacji, Sąd Apelacyjny powinien, stosownie do zasady *da mihi factum dabo tibi ius*, ze szczególną wnikliwością rozpatrzyć możliwość zakwalifikowania żądania powódki (z uwzględnieniem przytoczonych przez nią okoliczności) pod kątem alternatywnej podstawy prawnej, umożliwiając stronom – w razie wątpliwości – wypowiedzenie się w tej kwestii (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2011 r., III CSK 136/11, nie publ., z dnia 19 marca 2015 r., IV CSK 368/14, OSP 2016, z. 5, poz. 45, z dnia 25 czerwca 2015 r., V CSK 528/14, OSNC-ZD 2016, z. D, poz. 73, z dnia 6 kwietnia 2016 r., IV CSK 403/15, nie publ., z dnia 27 kwietnia 2016 r., II CSK 556/15, OSNC 2017, Nr 3, poz. 34, z dnia 17 czerwca 2016 r., IV CSK 658/15, niepubl., z dnia 30 listopada 2016 r., III CSK 351/15, OSNC-ZD 2018, z. C, poz. 36, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2018 r., II CSK 542/17, niepubl.). Wbrew jednak wywodom skarżącej nie można uznać, że podstawą jej żądania mogła być regulacja dotycząca bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 i n. k.c.). Przyjęcie, że w razie niewypłacenia należnej dotacji oświatowej w całości albo w części podstawą żądania stosownej kwoty może być stosowany *per analogiam*

art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 2b u.s.o., oznacza, iż w tym zakresie stosowanie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu jest wyłączone. Zgodnie bowiem z przeważającym i trafnym poglądem co do zasady wyłączony jest zbieg roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1997 r., II CKN 289/97, nie publ., z dnia 12 marca 1998 r., I CKN 522/97, OSNC 1998, nr 11, poz. 176, z dnia 7 maja 2009 r., IV CSK 523/08, OSNC-ZD 2010, z. A, poz. 12, z dnia 8 kwietnia 2011 r., II CSK 434/10, nie publ., z dnia 18 kwietnia 2013 r., III CSK 229/12, III CSK 303/12, nie publ., z dnia 25 lutego 2015 r., IV CSK 343/14, nie publ., z dnia 18 maja 2016 r., V CSK 555/15, nie publ., z dnia 17 października 2019 r., IV CSK 304/18, nie publ. i z dnia 23 października 2019 r., III CSK 279/17, nie publ.). Nie można też stwierdzić, że Sąd Apelacyjny naruszył art. 5 k.c. przez przyjęcie, iż uwzględnienie roszczenia powódki o zapłatę różnicy między należną jej kwotą dotacji za rok 2013 a kwotą faktycznie wypłaconą stanowiłoby nadużycie prawa. Sąd odwoławczy poglądu takiego nie wyraził, a ocena co do niezgodności wypłaty dotacji po kilku latach z jej celem społeczno-gospodarczym stanowiła w istocie część wyводу dotyczącego publicznoprawnych ograniczeń związanych z jej wypłatą i rozliczeniem.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

aj