



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

5 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Krzysztof Wesołowski (przewodniczący)
SSN Marcin Łochowski
SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 5 kwietnia 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej Gminy Miasta Biłgoraj
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z 29 września 2020 r., I ACa 48/19,
w sprawie z powództwa G. K.
przeciwko Gminie Miasta Biłgoraj
o zapłatę,

**uchyla zaskarżony wyrok w punktach I.a, I.c oraz III.
i przekazuje sprawę w tej części do ponownego rozpoznania
Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie, pozostawiając temu Sądowi
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

G. K. wniosła o zasądzenie od Gminy Miasta Biłgoraj na jej rzecz łącznie 244 999,99 zł z tytułu zaniżenia przez pozwaną gminę podstawy obliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2011

r. oraz niewypłacenia powódce części dotacji oświatowej w związku ze zmianą statusu prowadzonego przez powódkę przedszkola z placówki niepublicznej w przedszkole publiczne wraz z odsetkami. Wyrokiem z 27 lutego 2018 r. Sąd Okręgowy w Zamościu oddalił powództwo i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Z kolei wyrokiem z 29 września 2020 r., Sąd Apelacyjny w Lublinie, po rozpoznaniu apelacji powódki, zmienił wyrok Sąd Okręgowy w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki 26 691,88 zł oraz 178 038,01 zł z bliżej określonymi odsetkami, oddalił powództwo w pozostałej części i rozstrzygnął o kosztach procesu w obu instancjach.

Sąd Apelacyjny wskazał, że uzasadniony okazał się zarzut błędnego ustalenia faktów przez Sąd Okręgowy, aczkolwiek część tych ustaleń jest trafna. Niekwestionowaną okolicznością jest to, że powódka od 18 września 2006 r. prowadziła Prywatne Przedszkole w B.. Przedszkole to miało status przedszkola niepublicznego. W dniu 31 lipca 2009 r. do Burmistrza Miasta B. wpłynął wniosek powódki o udzielenie zezwolenia na założenie przedszkola publicznego. Niesporne jest też, że w akcie założycielskim przesłanym do Kuratorium Oświaty w L. powódka wyraźnie wskazała, że „zakłada z dniem 18 kwietnia 2011 r. publiczne przedszkole”. Statut Przedszkola według § 28 wszedł w życie 18 kwietnia 2011 r. Powódka wydała 4 maja 2011 r. zarządzenie, że w związku ze zmianą statusu prawnego przedszkola z dniem 18 kwietnia 2011 r. uczniowie uczęszczający do niepublicznego przedszkola Prywatnego Przedszkola stali się uczniami Publicznego Przedszkola bez konieczności wypełniania wniosku o przyjęcie do przedszkola publicznego.

W dniu 20 września 2011 r. zostało wydane przez Burmistrza Miasta B. zaświadczenie o wpisie przedszkola powódki do rejestru wydanych zezwoleń na założenie szkoły lub placówki publicznej. Powódka otrzymała je 28 września 2011 r. W piśmie z 30 września 2011 r. powódka powiadomiła o tym Kuratorium Oświaty w L., przesyłając jednocześnie statut i akt założycielski. Sąd Apelacyjny stwierdził, że okoliczność, iż dopiero 20 września 2011 r. zostało wydane przez Burmistrza Miasta B. zaświadczenie o wpisie przedszkola powódki do rejestru wydanych zezwoleń na założenie szkoły lub placówki publicznej nie ma prawnej doniosłości.

W dniu 4 października 2011 r. powódka złożyła wniosek o wypłatę różnicy dotacji oświatowej w związku ze zmianą statusu przedszkola z placówki niepublicznej na publiczną. Jednocześnie 6 października 2011 r. powódka złożyła informację o faktycznej liczbie uczniów przedszkola publicznego uczęszczających do niego w okresie kwiecień – wrzesień 2011 r.

Sąd Apelacyjny uznał roszczenie powódki za uzasadnione w znaczącej części. Sąd Apelacyjny nie podzielił oceny dokonanej przez Sąd pierwszej instancji, który przywiązał nadmierną wagę do swoistego rodzaju formalizmów, jak zakończenie działalności przedszkola niepublicznego i otwarcie na nowo przedszkola publicznego. Sąd drugiej instancji uznał, że w szczególności przesadna jest koncentracja uwagi na statucie, z pominięciem faktycznej działalności realizowanej przez powódkę nieprzerwanie przez wiele lat. Sąd Apelacyjny stwierdził, że zarówno przed 18 kwietnia 2011, jak i po tej dacie formy aktywności „A.” nie uległy żadnym zmianom.

Sąd drugiej instancji przyjął, że od 18 kwietnia 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. powódka winna otrzymywać dotację ustaloną zgodnie z dyspozycją art. 80 ust. 2c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: „u.s.o.”).

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiodła pozwana, zaskarżając go w części w jakiej Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego oraz w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła naruszenie:

1. art. 382 k.p.c. przez pominięcie przez Sąd istotnej i znaczącej części materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie i dopuszczonego przez Sąd, co miało wpływ na treść wydanego orzeczenia;
2. art. 382 k.p.c. polegające na braku rzetelnego rozpoznania sprawy w granicach apelacji, w tym również niedokonanie rozważenia wszystkich twierdzeń i zarzutów podniesionych w odpowiedzi na apelację oraz pismach procesowych pozwanej złożonych do Sądu;
3. art. 217 § 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed wejścia w życie art. 1 pkt 79 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1469) zmieniającej k.p.c. z dniem 7 listopada 2019 r. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez naruszenie przez Sąd prawa

- pozwanej do wysłuchania, co miało istotne znaczenie w kontekście błędnego zastosowania przez Sąd przepisów prawa materialnego w zakresie wskazanym w zarzutach od 5) do 15) opisanych w *petitum* skargi kasacyjnej;
4. art. 327¹ § 1 pkt 1 i 2, art. 387 § 2¹ pkt 1 i 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w brzmieniu obecnym, ewentualnie art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w brzmieniu sprzed wejścia w życie art. 1 pkt 108, 109 i 136 ustawy z 4 lipca 2019 r. przez wadliwe sformułowanie treści uzasadnienia wyroku;
 5. art. 90 ust. 2b u.s.o. przez błędne zastosowanie oraz art. 126 w zw. z art. 211 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 251 ust. 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) przez brak ich zastosowania, i w konsekwencji tych uchybień zasądzenie „wyrównania” dotacji dla przedszkola niepublicznego zgodnie z takim żądaniem sformułowanym w pozwie, w sytuacji gdy dotacja przeznaczona na zrealizowanie konkretnych zadań publicznych, o których mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o. w 2011 r., zachowywała ten charakter jedynie w tymże roku budżetowym;
 6. art. 90 ust. 2b u.s.o. przez błędne zastosowanie, oraz art. 471 k.c., bądź art. 417 k.c. przez brak ich zastosowania do oceny roszczenia powódki pod kątem, czy poniosła ona szkodę a realizowane przez przedszkole niepubliczne zadanie publiczne w 2011 r. zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której powódka jej zdaniem mogła oczekiwać;
 7. art. 80 ust. 2c u.s.o. w zw. z art. 126 w zw. z art. 211 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 251 ust. 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych przez błędną wykładnię i błędne zastosowanie art. 80 ust. 2c u.s.o., a ponadto brak zastosowania art. 126 w zw. z art. 211 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 251 ust. 1, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych;
 8. art. 471 k.c., ewentualnie art. 417 k.c., przez brak ich zastosowania do oceny roszczenia powódki pod kątem, czy poniosła ona szkodę a realizowane przez przedszkole publiczne zadanie publiczne w 2011 r. zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której powódka jej zdaniem mogła oczekiwać;

9. art. 58 ust. 1, 6 i 7 w zw. z art. 84 ust. 3 i 4 w zw. z art. 63 u.s.o. przez brak ich zastosowania i bezpodstawne uznanie, że z pominięciem tych przepisów powódka mogła skutecznie dokonać „przekształcenia” przedszkola niepublicznego w przedszkole publiczne z pominięciem procedury likwidacyjnej przedszkola niepublicznego, a następnie założenia przedszkola publicznego na podstawie zgody właściwego organu;
10. art. 90 ust. 2b w zw. z art. 2 pkt 1 i pkt 2 w zw. z art. 61 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 4 u.s.o., § 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. Nr 161, poz. 1080 ze zm.), § 5 ust. 1 Ramowego statutu przedszkola publicznego stanowiącego załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.) oraz art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) przez błędną wykładnię, że w podstawie do ustalenia dotacji dla przedszkola niepublicznego nie należy uwzględniać ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych we wszystkich przedszkolach publicznych, obejmujących także oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych;
11. art. 90 ust. 2b w zw. z art. 71b ust. 3 u.s.o. oraz w zw. z pkt 2 załącznika do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz.U. Nr 249, poz. 1659) przez błędną wykładnię, że udzielając dotacji na uczniów niepełnosprawnych przedszkola niepublicznego należy przyjmować inną kwotę niż ta przewidziana w tzw. metryczce subwencji oświatowej dla Gminy Miasto B. na 2011 rok;
12. art. 90 ust. 2b u.s.o. przez błędną wykładnię, że w podstawie do ustalenia dotacji dla przedszkola niepublicznego należy uwzględniać również inne wydatki niż tylko ustalone i ponoszone we wszystkich gminnych

przedszkolach publicznych, tj. także te, które zgodnie z art. 5 ust. 7 pkt 3 i ust. 9 u.s.o. należą do organu prowadzącego te gminne przedszkola i które nie są zaplanowane w planach finansowych gminnych przedszkoli publicznych;

13. art. 90 ust. 2b u.s.o. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że dotacja może być wyliczona w sposób inny niż ściśle określony przepisami prawa oraz błędne zastosowanie i zasądzenie dotacji, która winna być wyliczona w sposób ściśle określony przepisami prawa;
14. art. 90 ust. 2b u.s.o. przez błędną wykładnię, że ustawowe pojęcie wskazujące na fakt, że dotacja przysługuje na „każdego ucznia”, jest tożsame z niespersonalizowanymi abstrakcyjnymi liczbami, które mają stanowić wystarczającą podstawę do zasądzenia kwot dotacji;
15. art. 80 ust. 2 w zw. z art. 71b ust. 3 u.s.o. przez brak jego zastosowania w sytuacji gdy właśnie ten przepis stanowił w 2011 r. materialną podstawę wyliczania dotacji na uczniów przedszkola publicznego, zarówno pełnosprawnych, jak i niepełnosprawnych;
16. § 15 ust. 3 pkt 1, 3 i 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800 ze zm.) przez błędne zastosowanie i ustalenie wysokości kosztów procesowych z tytułu zastępstwa strony powodowej ponad stawkę wynikającą z § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia pomimo braku ku temu przesłanek.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie problem charakteru stosunku prawnego dotacji oświatowej był wielokrotnie podejmowany, zwłaszcza w związku z koniecznością rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawach dotyczących tego świadczenia. W początkowym okresie rozpoznawania tej kategorii spraw w orzecznictwie dominowało stanowisko, że sprawy „o dotację oświatową” (w tym dochodzenie „dopłaty” dotacji), są sprawami ze stosunków cywilnoprawnych, co pozwalało uznać, że spór o dotację jest sprawą cywilną, dla której właściwa jest droga procesu cywilnego.

Stanowisko to zostało następnie zweryfikowane na rzecz poglądu o administracyjnoprawnym charakterze stosunku, którego przedmiotem jest dotacja oświatowa, skutkując odrzuceniem zapatrywania o cywilnoprawnej naturze roszczenia mającego wynikać z art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o. (zob. wyroki SN: z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, i przywołane tam orzecznictwo). W efekcie doszło także do zakwestionowania tezy o dopuszczalności żądania „dopłaty” dotacji na drodze sądowej (zob. wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22).

Problem ten usunął ustawodawca, wprowadzając od 1 stycznia 2017 r. ustawą z 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1010 ze zm.) art. 90 ust. 11 u.s.o. Przepis ten stanowił, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Taką samą zasadę przyjęto następnie w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.). Za rozwiązaniem takim przemawiają ważne argumenty merytoryczne (zob. zwłaszcza wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22).

W wyniku powyższych zmian oraz towarzyszących im rozwiązań intertemporalnych, świadczenia należne od 1 stycznia 2017 r. w sprawie o dotację oświatową (tzn. o dopłatę dotacji) nie mogą już być dochodzone przed sądami powszechnymi. Jednak w odniesieniu do spraw dotyczących dotacji za rok 2016 i lata wcześniejsze, w celu uniknięcia rozbieżności w orzecznictwie, utrzymano dopuszczalność dochodzenia roszczeń wynikających z niewypłacenia dotacji w pełnej wysokości przed sądami powszechnymi (zob. postanowienie SN z 3 lipca 2019 r., II CSK 425/18). W praktyce, w podstawach faktycznych zgłaszanych roszczeń mieściły się zarówno sprawy o zapłatę („dopłatę”) dotacji, jak i sprawy o zapłatę odszkodowania należnego z powodu braku wypłaty dotacji w należnej kwocie.

W obecnym stanie prawnym w postępowaniu cywilnym mogą być dochodzone jedynie roszczenia odszkodowawcze o naprawienie szkody wynikłej z niedokonania przez podmiot publicznoprawny zapłaty dotacji w należnej beneficjentowi wysokości.

Ze względu na fakt, że do natury stosunku prawnego obejmującego wypłatę dotacji oświatowej należy powiązanie tego świadczenia z konkretnym rokiem budżetowym (tzw. „roczność” dotacji), po jego upływie podmiot uprawniony nie ma możliwości dochodzenia wypłaty samej dotacji lecz przysługuje mu jedynie roszczenie odszkodowawcze za szkodę wywołaną niewypłaceniem w danym roku dotacji w należnej wysokości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22). Stanowisko to nie budzi kontrowersji w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego.

O ile pogląd o przysługiwaniu beneficjentowi dotacji roszczenia odszkodowawczego jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony, o tyle istnieją rozbieżności co do podstawy prawnej takiego roszczenia.

W części orzeczeń Sąd Najwyższy przyjmuje, że roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej na podstawie art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o., a kwotą dotacji wypłaconej, może być dochodzone na podstawie art. 471 k.c. stosowanego *per analogiam* w sposób istotnie obiektywizujący tę odpowiedzialność (tak wyrok z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022, nr 2, poz. 17; tak też m.in. wyroki: z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21; z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21; z 10 maja 2021 r., V CSKP 45/21; z 9 czerwca 2021 r., V CSKP 74/21, zob. też uchwała z 8 listopada 2020 r., III CZP 29/19, OSNC 2020 nr 7-8, poz. 56).

Według drugiego stanowiska prezentowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jednostka samorządu terytorialnego, która beneficjentowi dotacji oświatowej nie wypłaciła jej w należnej wysokości, po upływie roku, na który dotacja została przyznana, ponosi względem beneficjenta dotacji odpowiedzialność odszkodowawczą, której źródłem jest art. 417 § 1 k.c. (tak wyrok z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023 nr 2, poz. 19; tak też m.in. wyroki: z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22; z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną również przychylił się do drugiego stanowiska. Przyznanie i wypłacenie dotacji w zaniżonej wysokości, ustalonej niezgodnie z zasadami określonymi w art. 90 u.s.o., winno być kwalifikowane jako przypadek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Sprowadza się bowiem do naruszenia przez organ

samorządu terytorialnego przepisów prawa powszechnie obowiązującego określających wysokość dotacji. Nie ma w tym kontekście znaczenia okoliczność, że obowiązek określony w art. 90 ust. 1, 2b i 3c u.s.o., w związku ze złożeniem konkretnego wniosku przez podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne, ulega konkretyzacji. Nie prowadzi ona do powstania obligacyjnego stosunku prawnego, choćby z tej przyczyny, że organ samorządu terytorialnego wykonuje określone prawem zadania publiczne, których nie sposób traktować w kategoriach realizacji autonomii woli podmiotu stosunku cywilnoprawnego. Artykuł 90 u.s.o. zobowiązuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego do zgodnego z prawem przydzielania i wypłacania dotacji oświatowej (zob. wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22). Zatem wypłata dotacji w niewłaściwej wysokości stanowi obiektywne naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie zaś naruszenie obligacyjnego stosunku prawnego istniejącego jedynie między stronami.

Nie ma zatem konieczności sięgania do stosowania art. 471 k.c. *per analogiam*, nie istnieje bowiem w tym zakresie luka w ustawie. Naruszenie przez organ władzy publicznej obowiązku ustawowego w sytuacji, w której jedna ze stron pozostaje w relacji podległości i podporządkowania temu organowi, jest przecież regulowane przepisami o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 417 i n. k.c.). W razie niewypłacenia dotacji w wysokości przewidzianej u.s.o. istota problemu nie polega bowiem na naruszeniu przez podmiot wykonujący władzę publiczną zindywidualizowanego stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym, ale dotyczy naruszenia bezwzględnie obowiązującego art. 90 u.s.o. regulującego zasady ustalania i wysokość należnej beneficjentowi dotacji. Samo nieprzekazanie środków pieniężnych, wbrew obowiązującym przepisom, jest bezprawne (zob. wyrok SN z 10 sierpnia 2007 r., II CSK 191/07). Podobnie jak w wypadku wyrządzenia szkody przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, a więc szczególnej postaci wykonywania władzy publicznej, nie chodzi o naruszenie przez organ administracji konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, ale naruszenie normy prawnej, przesądzające o niezgodności z prawem tej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.) (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22).

Mimo że niewypłacenie przez podmiot publicznoprawny kwoty dotacji w odpowiedniej wysokości może stanowić źródło szkody (zdarzenie szkodzące), nie jest ono jednak samo z siebie szkodą. Zgodnie z obowiązującą na gruncie przepisów odszkodowawczych dyferencyjną metodą ustalania wysokości szkody, konieczne jest dla jej wykazania porównanie stanu majątku poszkodowanego istniejącego w wyniku zdarzenia szkodzącego, z hipotetycznym stanem tego majątku w sytuacji, w której zdarzenie takie nie miałoby miejsca (zob. np. wyroki SN: z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 9/18; z 18 listopada 2021 r., V CSKP 85/21, OSNC 2022 nr 11, poz. 112; z 17 marca 2022 r., II CSKP 482/22, Biul. SN 2022, nr 9; z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22).

Wynik takiego porównania może kształtować się różnie w zależności od tego, czy podmiot prowadzący placówkę, wobec nieotrzymania dotacji we wnioskowanej kwocie, realizował zadania oświatowe w zamierzonym zakresie, pokrywając wiążące się z tym koszty z innych środków, czy – przeciwnie – zrewidował pierwotne plany, rezygnując z niektórych zadań i wiążących się z nimi kosztów. Oznacza to, że poszkodowany dochodząc roszczenia indemnizacyjnego na podstawie przepisów o odpowiedzialności deliktowej powinien przytoczyć fakty wskazujące na poniesienie szkody w określonej wysokości (wyroki SN: z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22; z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21).

Jak słusznie zaznaczył Sąd Najwyższy w wyroku z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, w zwykłym (zgodnym z prawem) toku czynności, środki z dotacji oświatowej, które nie zostały zużyte na wykonanie zadań publicznych, nie stają się źródłem zysku podmiotu uprawnionego. Nie byłoby zatem uzasadnione wypłacanie równowartości tych środków, jako odszkodowania podmiotowi, który nie zrealizował części celów oświatowych normalnie pokrywanych z dotacji, a w konsekwencji nie poniósł wydatków potrzebnych na ich sfinansowanie.

Powódka twierdzi, że gmina w nieprawidłowy sposób obliczała wysokość należnej jej dotacji oświatowej, z czego wynikać miało zaniżenie wypłaconych jej kwot. Zaniżenie to miało mieć według powódki dwojakie źródło. Po pierwsze, chodzi o nieprawidłowości w sposobie obliczania dotacji dla przedszkola niepublicznego przypadającej na uczniów pełnosprawnych w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 17

kwietnia 2011 r. Po drugie, chodzi o nieprawidłowości wynikające ze sposobu obliczania dotacji między 18 kwietnia a 31 grudnia 2011 r., kiedy to według powódki prowadzone przez nią przedszkole miało charakter przedszkola publicznego i z tego względu winna mu przysługiwać wyższa kwota dotacji.

W odniesieniu do zarzucanych nieprawidłowości w sposobie wyliczenia dotacji stosowanym przez Gminę B., powódka uznała, że kwota dotacji na jednego ucznia w przedszkolu została zaniżona przez ustalanie jej w drodze podzielenia zbyt niskiej kwoty na zbyt wielu uczniów.

Dotacja dla niepublicznych przedszkoli obliczana jest odrębnie w odniesieniu do każdego ucznia pełnosprawnego i odrębnie dla ucznia niepełnosprawnego. Dla ucznia pełnosprawnego przysługuje ona w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Tym samym, określona kwota przeznaczona w budżecie gminy na wydatki ponoszone w przedszkolach musi być podzielona na liczbę dzieci uczących się w przedszkolach prowadzonych przez gminę. Powódka twierdziła, że kwota przeznaczona w budżecie gminy na wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach powinna być wyższa od tej, którą przyjmowała gmina i obejmować również sumy przeznaczone w budżecie gminy na realizację zadań gminy określonych w art. 5 ust. 7 pkt 3 i ewentualnie ust. 9 u.s.o. Dodatkowo, powódka twierdziła, że suma ta, celem określenia wysokości dotacji, powinna być dzielona jedynie na liczbę dzieci uczących się w przedszkolach z pominięciem dzieci uczących się w oddziałach przedszkolnych funkcjonujących w szkołach podstawowych.

Twierdzenia powódki były w tym zakresie bezpodstawne, co właściwie ocenił sąd pierwszej instancji i co szczegółowo zostało wyłożone w skardze kasacyjnej pozwanej (k. 19-26 skargi). Powódka nie dostrzegła bowiem, że kwota przewidziana w budżecie na wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach prowadzonych przez gminę, która w stanie prawnym obowiązującym w roku 2011 była podstawą określania wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, nie jest pojęciem tożsamym z kwotą przeznaczoną w budżecie gminy na prowadzenie przedszkoli, jak

to jest w stanie prawnym obowiązującym od 2017 r. W 2011 r. podstawę obliczania dotacji stanowiły bowiem jedynie te pozycje budżetu gminy, które wydatkowane były przez same przedszkola w oparciu o ich plany finansowe. Do kwoty tej nie zaliczały się środki wydatkowane z budżetu gminy na działalność przedszkolną, które nie były ujęte w planach finansowych przedszkoli publicznych.

Powódka nie miała też racji twierdząc, że przy wyliczeniu kwoty dotacji nie należy uwzględniać dzieci uczęszczających do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. W sposób wyraźny ustawa o systemie oświaty nakazała traktować oddział przedszkolny jako funkcjonalny odpowiednik przedszkola dopiero nowelą z 19 sierpnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 205, poz. 1206), w której dodała ustęp 4 do art. 6 u.s.o., nakazujący odnosić atrybuty przedszkola publicznego wymienione w ust. 1 tegoż artykułu do oddziałów przedszkolnych prowadzonych w szkołach podstawowych. Nie ulega jednak wątpliwości, że oddział przedszkolny jest podstawową jednostką organizacyjną przedszkola i w świetle art. 61 ust. 1 u.s.o. nie wchodzi do struktury organizacyjnej szkoły podstawowej. Tym samym, nie ma powodu by uczniowie uczęszczający do oddziałów przedszkolnych działających przy szkołach podstawowych byli traktowani inaczej niż uczniowie uczęszczający do oddziałów przedszkolnych działających w przedszkolach i by nie uwzględniano ich przy wyliczeniach kwoty dotacji przypadającej na jednego ucznia przedszkoli niepublicznych, zgodnie z art. 90 ust. 2b w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2017 r., kiedy to mechanizm naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych określany był już nie w oparciu o kwotę ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę, ale w oparciu o „podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli” zdefiniowaną w art. 78b ust. 1 wprowadzonym nowelizacją u.s.o. z 23 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010).

Zasadne są wobec tego zarzuty naruszenia art. 90 ust. 2b u.s.o. oraz art. 417 k.c. w kontekście zaniechania ustalenia tego, czy powódka rzeczywiście szkodę poniosła, a jeśli tak, to w jakiej wysokości. Co więcej, Sąd Apelacyjny zastosował niewłaściwy przepis dla ustalenia wysokości należnej powódce dotacji oświatowej (art. 80 zamiast art. 90 u.s.o.).

Reasumując, to czy i w jakiej wysokości roszczenie powódki jest uzasadnione uzależnione jest od tego, czy w pozwie i w toku postępowania zostały przytoczone fakty pozwalające na ustalenie powstania i rozmiaru szkody oraz prawidłową kwalifikację prawną dochodzonego roszczenia w granicach zakreślonych w art. 321 § 1 k.p.c. W zaskarżonym wyroku nie ma jednak w tym zakresie dostatecznych ustaleń faktycznych, jak i ustaleń prawnych.

Przyjęta w sprawie ocena prawna roszczenia dochodzonego przez powódkę eliminuje konieczność bardziej szczegółowego odnoszenia się przez Sąd Najwyższy do tych zarzutów skargi kasacyjnej, które dotyczyły sposobu ustalania wysokości dotacji oświatowej należnej powódce.

Z uwagi na powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił wyrok w zaskarżonej części i przekazał sprawę w tej części do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.