



Sygn. akt II CSKP 58/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 sierpnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Roman Trzaskowski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. S.A. z siedzibą w W.
przeciwko Gminie Miasto Kłodzko
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 17 sierpnia 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu
z dnia 11 marca 2019 r., sygn. akt I ACa 845/18,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka – A. S.A. w W. wniosła o orzeczenie nakazem zapłaty w postępowaniu nakazowym, że pozwana Gmina Miasta Kłodzka (dalej „Gmina”) ma zapłacić na jej rzecz kwotę 349 608,09 zł z ustawowymi odsetkami od dnia

wniesienia pozwu do dnia zapłaty z tytułu odszkodowania za niewypłacenie części dotacji należnej T. S., która swoją wierzytelność z tego tytułu scedowała na powódkę umową z 13 kwietnia 2017 r. („Umowa przelewu”).

7 sierpnia 2017 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu wydał nakaz zapłaty zgodny z żądaniem pozwu. W zarzutach Gmina powołała się na nieważność Umowy przelewu ze względu na charakter wierzytelności, ewentualnie bezskuteczność tej Umowy z powodu jej zawarcia przez osobę nieuprawnioną.

Wyrokiem z 23 lutego 2018 r., po ustaleniu, że T. S. prowadziła Niepubliczne Przedszkole w K. i w latach 2009-2011 otrzymywała z tego tytułu comiesięczną dotację podmiotową przekazywaną przez pozwaną, Sąd Okręgowy utrzymał w całości w mocy swój nakaz zapłaty.

W marcu 2012 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w W. (RIO) przeprowadziła kontrolę prawidłowości naliczania przez pozwaną i przekazywania dotacji dla niepublicznych przedszkoli w latach 2009-2011. Przyjęła, że prawidłowo wyliczona dotacja dla takich placówek powinna wynosić na jedno dziecko przedszkolne w 2009 r. – 510,39 zł, w 2010 r. – 520,86 zł, a w 2011 r. – 512,43 zł. Tymczasem świadczenia wypłacone w tym okresie T. S. wyniosły miesięcznie na każde dziecko w 2009 r. – 370,74 zł, w 2010 r. – 424 zł, a w 2011 r. – 399 zł. Różnica była skutkiem obliczenia przez pozwaną dotacji w ten sposób, że stawkę 75% naliczono od kwoty planowanych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych na przedszkola publiczne, pomniejszonej o zaplanowane dotacje dla przedszkoli niepublicznych, wydatki na wyżywienie (w 2009 r.) i na zajęcia przekraczające realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego –pokrywane przez rodziców oraz o subwencję otrzymywaną na dzieci niepełnosprawne. Zdaniem organu kontrolującego przepisy nie uprawniały do odejmowania od podstawy naliczania dotacji jakichkolwiek wydatków i dochodów.

Łączna niedopłata dotacji dla T. S. w tym okresie – wyliczona w oparciu o protokół pokontrolny – zamknęła się kwotą dochodzoną pozwem.

Pozwana Gmina odmówiła podpisania protokołu kontroli, Burmistrz Gminy zaś pismem z 6 czerwca 2012 r. wniósł do Kolegium RIO zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Wyjaśnił, że jego zdaniem

podstawa wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, którą zastosowano przy ustalaniu wysokości dotacji, uwzględniała przepisy ustawy o systemie oświaty, uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku z 24 września 2009 r. oraz art. 32 Konstytucji RP. Włączenie do niej wszystkich wydatków przedszkola publicznego doprowadziłoby do sytuacji, w której Gmina przeznaczałaby na dziecko uczęszczające do przedszkola niepublicznego więcej pieniędzy niż na dzieci w przedszkolu publicznym.

4 lipca 2012 r. Kolegium RIO podjęło uchwałę uwzględniającą zgłoszone zastrzeżenia.

Powódka – po nabyciu 13 kwietnia 2017 r. wierzytelności od T. S. – bezskutecznie wezwała Gminę do zapłaty 349 608,09 zł z ustawowymi odsetkami.

Przechodząc do rozważań prawnych, Sąd Okręgowy stwierdził, że spór skupiał się na wykładni art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw - Dz.U. z 2013 r., poz. 827, dalej – „u.s.o.”). T. S., prowadząca przedszkole niepubliczne w K., była uprawniona do otrzymania dotacji przewidzianej w tym przepisie. W ocenie Sądu roszczenie obejmujące równowartość niewypłaconej a należnej dotacji miało charakter odszkodowawczy, było cywilnoprawnym, zobowiązaniowym roszczeniem o naprawienie szkody spowodowanej przez nieuzasadnione pomniejszenie dotacji. W związku z tym T. S., której przysługiwało, jako prowadzącej przedszkole, mogła je przenieść na powódkę na podstawie art. 509 i n. k.c.

Sąd Okręgowy stwierdził, że spór dotyczył sposobu obliczenia dotacji, której wysokość nie została ustalona w ostatecznej decyzji administracyjnej, a różne organy administracji przyjmowały odmienne poglądy co do właściwego sposobu obliczenia podstawy tej dotacji. Sam wyłożył art. 90 ust. 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w okresie, w którym wypłacono sporne dotacje, jako nie dający jej uprawnienia do ustalenia kwoty bazowej do procentowego wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego po pomniejszeniu wydatków przedszkoli publicznych o kwotę stanowiącą równowartość wpłat rodziców dzieci za korzystanie

z przedszkola i wyżywienie. Dopiero bowiem 1 września 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Do tego czasu obowiązywał art. 90 ust. 2b w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., Nr 80, poz. 542), zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Odwołując się do poglądu przyjętego w wyrokach Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 r. (IV CSK 312/06) i z 20 czerwca 2013 r. (IV CSK 696/12) dochodzone roszczenie Sąd Okręgowy uznał za odszkodowawcze, z tytułu nieuzasadnionego pomniejszenia dotacji. Cytując szereg dalszych orzeczeń Sądu Najwyższego, a także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjął, że roszczenia tego rodzaju rozpatrywane są na drodze sądowej i dotyczą prawidłowości techniczno-księgowej czynności obliczenia dotacji, niebędącej żadną z form działania administracji publicznej, która podlegałaby kontroli sądów administracyjnych. Sąd Okręgowy uznał, że orzeczenia te zachowały aktualność, gdyż zmiana kwalifikacji prawnej czynności związanych w wypłatą dotacji oświatowych nastąpiła dopiero ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010), która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. i dodała w art. 90 ust. 11, stanowiący, że przyznanie dotacji przewidzianych w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o. stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270; dalej – „p.p.s.a.”), jednak nadal nie określono trybu dochodzenia dotacji przyznanej, ale niewypłaconej w całości lub w części. Dopiero od stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 i 1370; dalej – „u.f.z.o.”), precyzująca drogę administracyjnoprawną, jako właściwą

do rozpoznawania sporów, z tym że zmiany dokonane w obydwu powołanych aktach prawnych nie odnosiły się do wszczętych i niezakończonych postępowań odnoszących się do dotacji za lata wcześniejsze.

Dopuszczalność uznania sprawy o wyrównanie niedopłaconej dotacji za sprawę cywilną Sąd Okręgowy wywiódł też z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r. (SK 12/99), w którym za niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji uznano rozumienie art. 1 k.p.c. w ten sposób, że w zakresie pojęcia „sprawy cywilne” nie mogą mieścić się roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna.

W rezultacie Sąd Okręgowy przyjął, że wierzytelność objęta sporem należy do drogi sądowej, ma charakter roszczenia cywilnoprawnego, odpowiada typowemu stosunkowi zobowiązaniowemu i może zostać przeniesiona na inną osobę na podstawie art. 509 k.c. Stroną stosunku cywilnoprawnego, z którego wynika roszczenie, nie mogło być przedszkole, gdyż nie ma osobowości prawnej, dlatego jego stroną jest podmiot, który przedszkole to prowadzi, wobec czego T. S. była upoważniona do dokonania przelewu.

Co do zasadności samego roszczenia Sąd Okręgowy zgodził się ze stanowiskiem powódki, że podstawą obliczenia dotacji w latach 2009-2011 były wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę, które zostały ujęte w planie finansowym. W świetle art. 90 ust. 2b u.s.o. źródło ich finansowania nie było istotne. Sposób obliczenia dotacji dla przedszkoli stosowany przez pozwaną w latach 2009-2011, oparty na założeniu, że dotacje należy obliczyć wyłącznie od wydatków na finansowanie przedszkoli publicznych ponoszonych przez pozwaną Gminę ze środków własnych, naruszał więc art. 90 ust. 2b u.s.o., nie było bowiem podstaw do pomniejszania wydatków w przedszkolach publicznych o równowartość wpłat rodziców dzieci za korzystanie z przedszkola i wyżywienie. Takie odliczenia wprowadzono dopiero od 1 września 2013 r. ustawą o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827), do tego czasu wydatki pokrywane

wpłatami rodziców, m.in. koszty wyżywienia, mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji.

Pozwana wniosła apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 11 marca 2019 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił nakaz zapłaty z 7 sierpnia 2017 r. i oddalił powództwo, orzekając o kosztach stosownie do treści wydanego orzeczenia. W postępowaniu apelacyjnym ustalił dodatkowo, że T. S. otrzymywała dotacje terminowo, zgodnie ze składanymi przez nią wnioskami, za taką liczbę dzieci, jaką podawała. O fakcie zaniżenia dotacji dowiedziała się od innego podmiotu prowadzącego niepubliczne przedszkole na terenie K.. Nie wystąpiła jednak do Gminy o wypłatę wyrównania, lecz 13 kwietnia 2017 r. zawarła umowę cesji z powódką. W umowie jej przedmiot został określony jako wierzytelność odszkodowawcza wobec Gminy, odpowiadająca różnicy między dotacjami należnymi a dotychczas wypłaconymi wraz ze wszystkim związanymi z nią prawami w całości. Powódka nabyła przelaną wierzytelność i zobowiązał się zapłacić cedentce cenę sprzedaży, wskazaną w załączniku nr 1 do umowy. Cedentka z kolei zobowiązała się przekazać cesjonariuszce wszelkie dokumenty konieczne do skutecznego dochodzenia wierzytelności od dłużnika, a w przypadku zapłacenia wierzytelności jej lub wskazanemu przez nią podmiotowi, bądź potrącenia dokonanego przez dłużnika, miała niezwłocznie zawiadomić o tym zdarzeniu i przelać na rachunek bankowy cesjonariuszki zapłaconą wierzytelność lub jej równowartość.

T. S. poinformowała pozwaną Gminę o dokonaniu cesji wierzytelności, którą określiła jako odszkodowanie za nienależyte wykonanie obowiązku wypłaty dotacji podmiotowo-celowych dla przedszkoli niepublicznych, stanowiącą równowartość różnicy między wypłaconymi jej dotacjami, a dotacjami należnymi, obliczonymi zgodnie z ustawą z 7 września 1991 r. o systemie oświaty wraz ze wszystkimi związanymi z nią prawami.

Po uzupełnieniu ustaleń Sąd Apelacyjny dokonał oceny umowy przelewu i stwierdził, że nie miała ona charakteru cesji powierniczej, lecz stanowiła cesję przewidzianą w art. 509 k.c. Uznał, że rzeczywistym przedmiotem umowy była

równowartość różnicy między wypłaconymi dotychczas dotacjami a dotacjami należnymi, obliczonymi zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wraz ze wszystkimi związanymi z nią prawami. Określenie przedmiotu mianem wierzytelności odszkodowawczej – zdaniem Sądu Apelacyjnego – nie zmieniło charakteru świadczenia, które nadal pozostało dotacją, tyle że brakującą. Sąd podkreślił, że powódka nie wykazywała poniesienia przez T. S. jakiegokolwiek innej szkody w majątku własnym i nie twierdziła, że z tego rodzaju szkody wywodzi przeniesioną na powódkę wierzytelność.

Sąd Apelacyjny przyjął, że charakter zobowiązania przewidzianego w art. 90 u.s.o. uniemożliwiał dokonanie cesji spornej wierzytelności. Była to bowiem dotacja podmiotowa, przeznaczona wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonych zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki i mogła być wykorzystana wyłącznie na ten cel (art. 90 ust 3d u.s.o.). Dotacja za okres 2009 - 2011 przysługiwała placówce, którą prowadziła T. S., która nie wystąpiła o dopłatę do otrzymanego świadczenia, kiedy uzyskała informację, że było zaniżone. Sąd podkreślił, że dotacje muszą być przekazywane na rachunek bankowy placówki, przyznawane są na konkretny czas, są przeliczane na każdego z uczniów, więc w zasadzie przeznaczane są dla konkretnych podopiecznych. Zwrócił też uwagę, że jakkolwiek między jednostką samorządu terytorialnego, właściwą do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkołę lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do ich otrzymania, istnieje stosunek odpowiadający cechom zobowiązania, to równowaga stron nie jest pełna. Podmiot prowadzący placówkę niepubliczną jest ograniczony w sposobie wykorzystania świadczenia i podlega w tym zakresie kontroli dotującego (art. 90 ust. 3e i 3f u.s.o.). Cesja tego rodzaju wierzytelności doprowadziłaby do przekazania środków publicznych podmiotowi, który nie jest uprawniony do ich otrzymania, nie ma obowiązku wykorzystania ich na określony cel i nie podlega kontroli co do sposobu wykorzystania otrzymanych środków.

Za konsekwencję niedopuszczalności cesji Sąd odwoławczy uznał nieuzyskanie przez powódkę materialnej legitymacji do dochodzenia dopłaty dotacji, uzasadniające uchylenie nakazu zapłaty i oddalenie powództwa. W tych

okolicznościach odstąpił od badania, czy i w jakim zakresie T. S. przysługiwało roszczenie o dopłatę dotacji.

Powódka wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, który zaskarżyła w całości. Skargę oparła na obydwu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c.

Naruszenia prawa materialnego upatrywała w:

1. niewłaściwym zastosowaniu art. 58 w związku z art. 509 § 1 in fine k.c., polegającym na uznaniu umowy przelewu wierzytelności z 13 kwietnia 2017 r. za nieważną ze względu na niedopuszczalność cesji wskutek jej sprzeczności z właściwością zobowiązania w sytuacji, w której przedmiotem cesji była cywilnoprawna wierzytelność odszkodowawcza nie podlegająca ograniczeniom w zakresie jej przenoszenia;
2. błędnej wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym w latach 2009-2011 r.) w związku z art. 126 i art. 263 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1634) przez przyjęcie, że dochodzona przez powódkę kwota różnicy między wypłaconą dotacją oświatową a jej wysokością należną pozostaje – po upływie roku budżetowego – dotacją w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, a nadto beneficjentem tej dotacji nie jest organ prowadzący, lecz jednostka organizacyjna lub uczniowie niepublicznej placówki, co skutkowało niewłaściwym zastosowaniem tych przepisów prowadzącym do uznania niedopuszczalności cesji roszczenia i w konsekwencji zmianą orzeczenia Sądu Okręgowego,
3. niewłaściwym zastosowaniu art. 65 § 1 k.c. w związku z § 1 ust. 3 umowy przelewu wierzytelności z dnia 13 kwietnia 2017 r. poprzez błędną wykładnię oświadczeń woli stron i przyjęcie, że przedmiotem cesji była dotacja, nie zaś świadczenie odszkodowawcze.

W ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania, mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy, skarżąca zarzuciła niewłaściwe zastosowanie art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. przez obciążenie jej obowiązkiem określenia w pozwie podstawy prawnej żądania oraz uchybienie zasadzie *iura novit curia*.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty, powołując się na nierozpoznanie istoty sprawy przez Sąd drugiej instancji, skarżąca wniosła o uchylenie

zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za wszystkie instancje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problem, który wymaga rozważenia, ogniskuje się wokół charakteru wierzytelności, która jest przedmiotem sporu. Powódka nie jest bowiem – jak słusznie stwierdził Sąd Apelacyjny – beneficjentem dotacji, lecz swoje roszczenie wywodzi z umownego przejęcia od T. S., która spełniała kryteria uprawniające do uzyskania dotacji, jako prowadząca przedszkole niepubliczne, wierzytelności określonej jako odszkodowawcza. Niewątpliwie jest także, że umowa przelewu została zawarta po upływie okresów rocznych, w których przysługiwały i były wypłacane dotacje, po czasie uznane przez beneficjentkę za zaniżone w stosunku do ich wysokości obliczonej zgodnie z art. 90 ust. 2b u.s.o. w okresie dotowania. Zgodnie z art. 509 § 1 k.c. wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. Sąd Apelacyjny przyjął – wbrew zapisowi w umowie i twierdzeniom powódki – że przelana na jej rzecz wierzytelność stanowiła w istocie roszczenie o wypłatę brakującej części dotacji przedmiotowej i celowej. Taki jej charakter miał powodować, że przelew sprzeciwiał się właściwości zobowiązania.

Powódka obstaje natomiast przy prezentowanym w toku całego postępowania poglądzie, że scedowana na jej rzecz wierzytelność nie była wierzytelnością o wypłatę dotacji, lecz wierzytelnością o wypłatę odszkodowania za nieprzekazanie dotacji we właściwej wysokości w roku budżetowym, w którym powinna zostać wypłacona, w związku z czym nie ma podstaw do uznania, iż przelew tej wierzytelności jest niedopuszczalny.

Rozróżnienie obu wierzytelności było już przedmiotem szerokich rozważań Sądu Najwyższego w uchwale z 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19, OSNC z 2020 r., z. 7-8, poz. 56), wydanej już po zapadnięciu zaskarżonego wyroku. Pogląd przyjęty tej w uchwale został następnie zaakceptowany w szeregu orzeczeń (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD

2022, z. B, poz. 17, czy z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21). Fragmenty uzasadnienia uchwały należy przywołać, jako klarowne, akceptowane przez skład orzekający stanowisko wyjaśniające specyfikę roszczeń występujących w stosunkach pomiędzy prowadzącym niepubliczne przedszkole a organem dotującym. Sąd Najwyższy wyjaśnił przede wszystkim, że czynności podejmowane przez uprawnionego do otrzymania dotacji przed organem dotującym w celu wykazania swojego uprawnienia oraz wysokości dotacji, jak i czynności organu dotującego zmierzające do zweryfikowania tego uprawnienia, określenia wysokości dotacji i jej przekazania uprawnionemu stanowią realizację kompetencji należących do łączącego je stosunku publicznoprawnego, nie są więc czynnościami cywilnoprawnymi. Podejmowane są w uporządkowany sposób, stosownie do reguł wyznaczonych w ustawie i uszczegółowionych przez jednostki samorządu terytorialnego wypłacające dotacje. Tworzą pewien typ postępowania przed organami administracji, niemający jednak cech postępowania jurysdykcyjnego. Taki charakter stosunków prawnych, na tle których dochodziło do sporów o prawo do uzyskania dotacji, wskazywał na to, że właściwym do ich rozpoznania powinien być sąd administracyjny, ponieważ spory te nie dotyczą stosunków cywilnych, lecz powstają w związku z zarzutem, iż organ właściwy do przyznania i obliczenia wysokości dotacji przysługującej placówce niepublicznej wadliwie zrealizował swoje kompetencje. Sądy administracyjne jednak w większości przypadków kwestionowały możliwość uznania działań jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w związku z określeniem wysokości i wpłatą dotacji oświatowych za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W związku z tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że osoby podważające wyniki postępowania o przyznanie dotacji mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, niepubl.; z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, niepubl.; z 20 czerwca 2012 r., IV CSK 696/12, niepubl. oraz z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, niepubl.; a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, niepubl.). Spory te jednak wymagały rozpoznania badanych stosunków prawnych na podstawie właściwych dla nich przepisów prawa materialnego, przy uwzględnieniu, że dotacje

ze środków budżetowych, przewidziane ustawą o systemie oświaty w okresie objętym sporem, a obecnie uregulowane w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, nie są świadczeniami ze stosunków cywilnych, lecz należnościami o charakterze publicznoprawnym. Rodzaje i przeznaczenie dotacji zdefiniowane zostało w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 869; dalej – „u.f.p.”). O tym, komu przysługuje dotacja i na jakie cele ma być wykorzystana, decyduje ustawodawca albo podmiot dotujący, upoważniony w pewnych okolicznościach do zawierania tzw. umów dotacyjnych. Ustawa określa też podstawy przekazania dotacji, podmiot zobowiązany do ich wypłacenia oraz cel mający charakter zadania publicznego, na zrealizowanie którego muszą być przeznaczone. Uregulowanie ustawowe jest skonkretyzowane i stanowi podstawę do uzasadnionego oczekiwania („roszczenia”), że dotacja zostanie wypłacona po spełnieniu wymagań określonych w ustawie.

Podmiot zobowiązany do wypłacania dotacji powinien uwzględniać rygoryzm uregulowań publicznoprawnych, w tym ustawy budżetowej. Dotacja przeznaczona na zrealizowanie konkretnych zadań publicznych w danym roku zachowuje ten charakter tylko w tym roku budżetowym, w którym ma być wypłacona, dlatego art. 90 ust. 2 i 2a u.s.o. wymagał uprzedniego zgłoszenia zamiaru skorzystania z tego świadczenia przez podmiot, który spełniał warunki do jego uzyskania. Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być wykorzystane do końca roku budżetowego, a w przeciwnym razie podlegają zwrotowi (art. 251 ust. 1 u.f.p.). 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.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK ZU 2000, Nr 5, poz. 143), że z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, nie oznacza, iż są to stosunki cywilnoprawne, które uzasadniają wprost odwołanie się do cywilnej siatki pojęciowej i konstrukcji określających np. dopuszczalność potrącenia czy przelewu wierzytelności,

wymagalność świadczeń, przedawnienie roszczeń o ich spełnienie oraz konsekwencje przedawnienia polegające na przekształceniu zobowiązania w naturalne. Stosunek prawny między zobowiązanym do wypłacenia dotacji i uprawnionym do jej otrzymania nie jest zatem stosunkiem cywilnoprawnym, z którego mogłyby wynikać zobowiązania mające właściwości określone w art. 353 § 1 k.c. i innych przepisach kodeksu cywilnego charakteryzujących zobowiązania.

Cel, na który przekazywane są dotacje (realizacja zadań publicznych), ma być osiągnięty w określonym czasie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14, nie publ.). Jeśli osiągnięty nie został i nie ma na to widoków w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, nie ma też podstaw do żądania jej wypłacenia. Zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza jednak, że 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 zapowiadanej wysokości, ma prawo zakładać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zrealizowane. 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.).

W sprawach o odszkodowanie w związku z niewykonaniem zobowiązań, w tym takich, których natura jest publicznoprawna, droga postępowania przed sądem powszechnym była i jest dopuszczalna, gdyż do właściwości sądów administracyjnych spory tego rodzaju nie należą i niczego w tym zakresie nie zmieniły art. 90 ust. 11 u.s.o. i art. 47 u.f.z.o. W świetle tych przepisów niewątpliwie stało się jedynie, że czynności organu dotującego zmierzające do ustalenia prawa do dotacji i jej wypłacenia stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Legalność podjęcia tego rodzaju czynności podlega zatem kontroli sądów administracyjnych, ale to nie wyłącza właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących konsekwencji niewykonania obowiązku obliczenia i wypłacenia dotacji w wysokości określonej ustawą, pod warunkiem, że osiągnięty został cel jej przyznania. Sąd Najwyższy zaznaczył, że nie chodzi w tym przypadku o czyn niedozwolony, kwalifikowany na podstawie art. 417 lub 417¹ k.c., lecz o niewykonanie zobowiązania, którego źródłem był przepis ustawy. Także więc po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2016 r. podmioty, które nie domagają się zasądzenia dotacji należnej na konkretny rok budżetowy, lecz skompensowania im własnych wydatków, które poczyniły na realizację zadań publicznych w warunkach, gdy mogły słusznie oczekiwać ustalenia i wpłacenia im na ten cel dotacji, mogą dochodzić przysługujących im roszczeń przed sądami powszechnymi za okres przed dniem 1 stycznia 2018 r.

Koncepcję tę Sąd Najwyższy uszczegółowił w uzasadnieniu wyroku z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, wskazując na charakterystyczną dla odpowiedzialności deliktowej przesłankę bezprawności, rozumianej jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym, która nie występuje w wypadku naruszenia określonego w art. 90 ust. 1, 2b i 3c u.s.o. obowiązku powstającego między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne, która złożyła stosowny wniosek. Z tej przyczyny zgodził się, że właściwsze jest

poszukiwanie podstawy odpowiedzialności w art. 471 k.c. Publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania uznał jednak za argument przemawiający za stosowaniem wskazanego przepisu w drodze analogii, przytaczając bogaty przegląd orzeczeń, w których wykorzystano rozwiązania cywilnoprawne w wypadkach, w których regulacje publicznoprawne nie zapewniają uprawnionym wystarczającej ochrony.

Przyłączając się do przytoczonej argumentacji, Sąd Najwyższy w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę uznał, że zarzuty powódki podniesione w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego okazały się słuszne. Strony umowy przelewu wierzytelności prawidłowo określiły przedmiot tej umowy, skoro czynność miała miejsce po upływie lat budżetowych, za które – zgodnie z twierdzeniami powódki i zapisami w umowie przelewu – pozwana wypłaciła zaniżoną dotację. Po zakończeniu roku budżetowego uprawnienie do otrzymania dotacji wygasło, natomiast możliwe było powstanie roszczeń odszkodowawczych obejmujących naprawienie szkody, jaka powstała w majątku beneficjentki na skutek wypełnienia celów, których realizacji miała służyć dotacja, kosztem jej majątku – na skutek nieotrzymania dotacji. Stanowisko Sądu Apelacyjnego oparte na założeniu, że wielkość scedowanej na powódkę i dochodzonej przez nią w niniejszej sprawie wierzytelności - równa nieuiszczonej dotacji - przesądza o tym, iż przedmiotem sporu jest dotacja, nie zaś roszczenie odszkodowawcze, naruszało więc zarówno art. 90 ust. 2b u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym w latach 2009-2011 r.) w związku z art. 126 i art. 263 ust. 1 u.f.p. w zakresie dokonanej wykładni tych przepisów, jak i doprowadziło do niewłaściwego zastosowania art. 65 k.c. w zakresie dokonanej wykładni umowy przelewu wierzytelności, z której powódka wywodziła swoją legitymację materialnoprawną do wystąpienia z niniejszym powództwem. Nie budzi też wątpliwości, że dotacja przysługiwała podmiotowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne. Powiązanie wielkości dotacji z liczbą dzieci korzystających z przedszkola stanowiło jedynie metodę oszacowania kosztów podlegających sfinansowaniu dotacją, nie czyniło jednak z przedszkolaków podmiotów uprawnionych do otrzymania tej dotacji.

Sąd Apelacyjny naruszył także art. 509 § 1 w związku z art. 58 k.c., dokonując oceny dopuszczalności przeniesienia na powódkę roszczenia o zapłatę

dotacji, gdy tymczasem przedmiotem umowy było roszczenie odszkodowawcze, co do którego nie wskazał żadnych argumentów świadczących o sprzeczności dokonanego przelewu z właściwością zobowiązania.

Nie doszło natomiast do naruszenia art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. przez obciążenie powoda obowiązkiem określenia w pozwie podstawy prawnej żądania oraz uchybienie zasadzie *iura novit curia*. Zarzut ten nie został przez powódkę wyjaśniony w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, zaś z motywów zaskarżonego wyroku nie wynika, by Sąd Apelacyjny wyrażał tego rodzaju oczekiwania wobec skarżącej.

Stwierdzone naruszenia prawa materialnego stanowią jednak wystarczającą podstawę do uchylenia wyroku Sądu drugiej instancji i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.

[as]