



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

11 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Adam Doliwa

SSN Krzysztof Wesołowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 11 kwietnia 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Gminy Miasta Ełk
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z 15 marca 2022 r., I ACa 358/21,
w sprawie z powództwa A. spółki akcyjnej w W.
przeciwko Gminy Miasta Ełk
o zapłatę,

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

Adam Doliwa

Jacek Grela

Krzysztof Wesołowski

UZASADNIENIE

A. spółka akcyjna w W. wniosła o zasądzenie od Gminy Miasta Ełk 84 936,96 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 78 404,76 zł od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz od 6 532,20 zł od dnia rozszerzenia powództwa do dnia zapłaty.

Wyrokiem z 19 lutego 2021 r. Sąd Okręgowy zasądził od pozwanej na rzecz powódki 78 404,76 zł i 6 532,20 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie odpowiednio od 21 stycznia 2019 r. i od 20 listopada 2020 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z 15 marca 2022 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku oddalił apelację pozwanej.

Sąd drugiej instancji ustalił, że w 2010 r. przedszkola publiczne na obszarze pozwanej funkcjonowały jako zakłady budżetowe. Wpłaty rodziców uczniów były dokonywane na konta placówek oświatowych i pozostawiano je do dyspozycji ich dyrektorów.

R. B. i D. S. prowadziły niepubliczne przedszkole „[...]” w E., uzyskując na nie dotację wyliczoną i przyznaną na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: „u.s.o.”).

Różnica między dotacją należną, a wypłaconą na rzecz R. B. i D. S. wynosiła w całym okresie od 2010 r. do 2013 r. w wariantach I, II i III odpowiednio: 233 414,15 zł, 203 881,52 zł i 33 468, 44 zł.

Umową cesji z 18 lipca 2018 r. R. B. i D. S. przeniosły na powódkę dochodzoną w niniejszym postępowaniu wierzytelność, obejmującą m.in. odszkodowanie.

Sąd Apelacyjny zważył, że szkodą jest samo nieotrzymanie dotacji w należytą wysokość i to niezależnie od tego, co wierzyciel by z nią uczynił. Dłużnik nie może się uchylić od odpowiedzialności za powyższy uszczerbek z powołaniem się na brak winy - co wynika z publicznoprawnego charakteru niewykonanego obowiązku oraz roli, w której występuje.

Zdaniem Sądu drugiej instancji pozwana nie wykazała, że powódka nie wykonała zadań objętych niewypłaconą dotacją, bądź że koszt ich zrealizowania był mniejszy od sumy wypłaconego oraz dochodzonego w niniejszej sprawie

świadczenia. W rezultacie dochodzone roszczenie przysługiwało powódce co do zasady. Przy określaniu wysokości tej wierzytelności należało kierować się regułami zawartymi w art. 90 ust. 2b w zw. z ust. 1 u.s.o.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że nie było sporne, iż do stycznia 2011 r. wszystkie przedszkola publiczne znajdujące się na obszarze pozwanej, prowadziły działalność jako zakłady budżetowe. Z tych względów w poczet kwoty stanowiącej podstawę wyliczenia dotacji za 2010 r. nie można było uwzględnić środków zaksięgowanych na rachunkach tych placówek, a pochodzących z wpłat rodziców. Niezasadnie natomiast pozwana podniosła, że to samo powinno dotyczyć spornych świadczeń publicznoprawnych za okres od 2011 r. do 2013 r. Nie było kwestionowane jej twierdzenie, że od stycznia 2011 r. wszystkie przedszkola publiczne, działające na jej obszarze, były jednostkami budżetowymi. Stąd też dotacja należna za ww. okres powinna być ustalona przy uwzględnieniu wpłat rodziców na rachunki przedszkoli publicznych.

W ocenie Sądu drugiej instancji dochodzenie powyższego roszczenia nie było też niezgodne z zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa (art. 5 k.c.). Sam fakt, że zasądzone na rzecz powódki środki nie zostaną przeznaczone na cele związane z wychowaniem i opieką nad dziećmi, nie narusza tych reguł. Objęte powództwem żądanie bowiem nie dotyczy dotacji, lecz jest odszkodowaniem za uszczerbek spowodowany niewypłaceniem tego świadczenia publicznoprawnego. Z tych samych względów nie ma znaczenia, że dotacja unormowana w art. 90 ust. 1 u.s.o. kreuje nierówne prawa i obowiązki między korzystającymi z usług przedszkoli publicznych i niepublicznych.

Powyższe orzeczenie zaskarżyła skargą kasacyjną pozwana, zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2017 r. w zw. z art. 223 ust. 1 i art. 214 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: „u.f.p.”) przez niewłaściwą wykładnię polegającą na tym, że do pojęcia ustawowego „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia” zaliczono wydatki zaplanowane na tzw. rachunku wydzielonym, o którym mowa w art. 223 ust. 1 u.f.p., podczas gdy prawidłowa

wykładnia tego przepisu winna skutkować uznaniem, że skoro w art. 90 ust. 2b u.s.o. mowa jest o „wydatkach ustalonych w budżecie”, to do podstawy wymiaru dotacji nie powinno wliczać się przeznaczenia dochodów ustalonych na pozabudżetowym wydzielonym rachunku dochodów;

2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 471 w zw. z art. 361 § 2 w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b u.s.o. przez błędne zastosowanie polegające na przyjęciu, że dla ustalenia odpowiedzialności pozwanej z tytułu braku przekazania powódce dotacji w należnej wysokości, wystarczające jest wykazanie faktu nieotrzymania tej dotacji we właściwej wysokości, niezależnie od tego, czy powódka poniosła szkodę, podczas gdy przyjęcie odpowiedzialności kontraktowej na podstawie art. 471 k.c., implikuje konieczność wykazania przez nią przesłanek tej odpowiedzialności, w szczególności zaś udowodnienia faktu poniesienia szkody zgodnie z treścią art. 361 § 2 k.c.;

3. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 k.c. w zw. z art. 90 ust. 3d u.s.o. przez ich niezastosowanie z uwagi na uznanie, że brak jest podstaw do przyjęcia nadużycia zasady społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa;

4. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 321 § 1 w zw. z art. 187 oraz art. 378 § 1 k.p.c. przez przekroczenie granic żądania pozwu wobec błędnego przyjęcia, że powódka dochodzi równowartości różnicy między dotacją należną a faktycznie zapłaconą za cały okres od 2010 - 2013 r.

We wnioskach skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona.

Trafne okazały się zarzuty naruszenia prawa materialnego zawarte w punktach 1 i 2 *petitum* skargi kasacyjnej. W tym kontekście bez znaczenia na tym etapie postępowania były zarzuty naruszenia art. 5 k.c. w zw. z art. 90 ust. 3d u.s.o. i art. 321 § 1 w zw. z art. 187 oraz art. 378 § 1 k.p.c., ponieważ ich ocena uzależniona jest od kierunku merytorycznego rozstrzygnięcia, odmiennego od przyjętego przez Sąd *ad quem*.

W ostatnich latach zapadło stosunkowo sporo orzeczeń w Sądzie Najwyższym, w których wyjaśniono już problemy podniesione w skardze kasacyjnej. Zwrócono przede wszystkim uwagę na to, że żądanie obejmujące niewypłaconą dotację ma charakter odszkodowawczy, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Różnica zdań dotyczy w istocie reżimu odpowiedzialności, a więc *ex contractu* (art. 471 k.c.) i *ex delicto* (art. 417 § 1 k.c.). Przeważa trafny pogląd, że jest odpowiedzialność za delikt. Bez względu jednak na reżim odpowiedzialności, udowodnienia wymagają przesłanki odszkodowawcze, w tym szkoda. Absolutnie nie zachodzi w tym wypadku jakikolwiek automatyzm.

Warto wobec tego przytoczyć przekonujące stanowisko Sądu Najwyższego, zawarte w wyroku z 26 kwietnia 2023 r., II CSKP 931/22, wyjaśniające zarówno kwestię odszkodowania, jak i właściwego stosowania przepisów u.f.p. Wskazano w nim m.in., że od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje u.f.p. W art. 223 ust. 1 stanowi ona, że samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność przewidzianą w u.s.o. (aktualnie: w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe) gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej oraz z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej. Ustawa o finansach publicznych w art. 211 ust. 5 stanowi przy tym, że uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników. Zgodnie zaś z art. 214 pkt 2 tej ustawy w załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1, oraz wydatków nimi finansowanych. Prowadzi to do wniosku, że również na tle u.f.p. osobne plany dochodów i wydatków samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową nie stanowią części budżetu gminy. W konsekwencji przewidziane nimi dochody nie powinny być uwzględniane przy określaniu podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

Wydzielony rachunek, o którym mowa w art. 223 ust. 1 u.f.p. stanowi wyjątek od zasady finansowania brutto. Środki zgromadzone na tym rachunku oraz wydatki z niego dokonywane nie są dochodami i wydatkami ustalonymi w budżecie, podobnie

jak dochody i wydatki zakładów budżetowych. Artykuł 223 ust. 4 (do 1 września 2019 r. - ust. 3) u.f.p.p. przewiduje, że „wydatki z rachunku, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego”. Odrębności środków budżetowych i środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku nie zaprzecza art. 223 ust. 5 (do 1 września 2019 r. - ust. 4) wskazanej ustawy, który przewiduje, że „środki finansowe pozostające na rachunku, o którym mowa w ust. 1, na dzień 31 grudnia roku budżetowego, podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku”. Przepis ten dostarcza dodatkowego argumentu na rzecz pozabudżetowego charakteru wymienionych środków - skoro istnieje obowiązek ich rozliczenia z budżetem dopiero na koniec roku budżetowego, to wcześniej nie mogą one znajdować się w budżecie.

Za przyjętą tu interpretacją przemawia również treść ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Zmiana wprowadzona najpierw w art. 14 tej ustawy, a następnie w art. 90 ust. 2b u.o.s. polegała m.in. na wyraźnym wskazaniu, że podstawę wyliczenia dotacji są przewidziane w budżecie gminy wydatki pomniejszone „o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy”. Ustawodawca wyraźnie podkreślił, że wskazane opłaty pomniejszają podstawę wyliczenia dotacji jedynie wtedy, gdy stanowią dochód budżetu gminy. Nie ma natomiast podstaw do pomniejszenia, jeżeli opłaty te nie są dochodem budżetowym, a stanowią dochód jednostki budżetowej gromadzony na wydzielonym rachunku i objęty planem dochodów będącym jedynie załącznikiem do uchwały budżetowej. Jest to konsekwencja założenia, że jedynie wydatki przewidziane we właściwym budżecie, a nie w osobnym planie dochodów i wydatków jednostek samorządowych prowadzących działalność oświatową, stanowią podstawę do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Przyjęcie innego założenia sprawiałoby, że wyraźne podkreślenie przez ustawodawcę, iż wyłączenie dotyczy jedynie opłat stanowiących dochód gminy, byłoby trudne do wytłumaczenia.

Pogląd korespondujący z ww. stanowiskiem, Sąd Najwyższy przedstawił także w wyroku z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, zgodnie z którym do podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie zalicza się wydatków bieżących

ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych w formie zakładu budżetowego. Wydatki te nie są bowiem ujmowane w budżecie gminy, lecz w odrębnym planie finansowym zakładu budżetowego.

W zakresie problematyki dotyczącej charakteru żądania o niewypłaconą część dotacji, to w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym unormowania dotyczące dotacji oświatowej nie kreują zobowiązania cywilnoprawnego między beneficjentem dotacji a jednostką samorządu terytorialnego, która nie wypłaciła beneficjentowi dotacji oświatowej w pełnej wysokości, natomiast po upływie roku, na który dotacja została przyznana, jednostka ta ponosi względem beneficjenta dotacji wyłącznie odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 § 1 k.c. (zob. wyrok: z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023, nr 2, poz. 19; z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22; z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22; z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22; z 5 kwietnia 2023 r., II CSKP 1389/22).

Należy zauważyć, że mimo, iż niewypłacenie przez podmiot publicznoprawny kwoty dotacji w odpowiedniej wysokości może stanowić źródło szkody (zdarzenie szkodzące), nie jest jednak jako takie samą 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 miało 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; z 14 lutego 2024 r., II CSKP 940/22).

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 (zob. wyroki SN: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18 i z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21).

Trafnie też stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, że 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.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 108 § 2 k.p.c.).

[SOP]

(r.g.)