

Sygn. akt V CSKP 100/21

POSTANOWIENIE

Dnia 4 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Mariusz Łodko (sprawozdawca)

SSN Tomasz Szanciło

w sprawie z powództwa A. Sp. z o.o. w J.
przeciwko Gminie i Miastu J.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 4 listopada 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 27 lutego 2019 r., sygn. akt I ACa [...],

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

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 27 lutego 2019 r. Sąd Apelacyjny w [...] zmienił wyrok Sądu Okręgowego w J. z 2 lipca 2018 r. i oddalił powództwo A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w J. o zasądzenie od Gminy Miasta J. kwoty 546 894,87 zł wraz z odsetkami i orzekł o kosztach procesu.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia dokonane przez Sąd Okręgowy, który ustalił, że na podstawie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych powódka prowadziła Niepubliczne Przedszkole „A.” w J., składając w latach 2011-

2013 wnioski o dotacje dla prowadzonego przedszkola niepublicznego z budżetu Miasta J., które nie zostały jej wypłacone w pełnej wysokości.

Sąd Apelacyjny wskazał, że przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (obecnie t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1915; dalej: u.s.o.) w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2017 r. nie przewidywały żadnego szczególnego trybu dla rozstrzygania sporów związanych z zasadami ustalaniem wysokości dotacji oświatowej przez organy władzy publicznej, czy sądy administracyjne. Z tego względu dopuszczalna była droga sądowa dla tego rodzaju roszczeń w postępowaniu przed sądami powszechnym. Nie uwzględnił podniesionego zarzutu przedawnienia, gdyż roszczenie o uzupełnienie wypłaconej dotacji jako świadczenie jednorazowe, ale wypłacane w częściach zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., nie było świadczeniem okresowym, przedawniającym się w krótszym terminie przedawnienia na podstawie art. 118 § 1 k.c.

Sąd Apelacyjny wskazał, że powódka dochodziła dopłaty do wypłaconej jej w latach 2011-2013 dotacji, twierdząc, że nie ustalono jej we właściwej wysokości (art. 90 u.s.o.). Uprawnienie powódki do otrzymania dotacji za okres objęty żądaniem pozwu Sąd Apelacyjny uznał za niesporne. Powódka w tym okresie prowadziła niepubliczne przedszkole w J., a obowiązujące przepisy uprawniały ją do uzyskania dotacji w wysokości nie mniejszej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (art. 90 ust. 2b u.s.o.). Sąd *meriti* określił relacje stron jako stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania, mimo, że strony nie uregulowały swych praw i obowiązków umownie, równowaga stron też nie była pełna i powódka była ograniczona w sposobie wykorzystania świadczenia, podlegającego kontroli pozwanej. Roszczenie powódki zostało zakwalifikowane jako żądanie wykonania zobowiązania i wymagało rozważenia charakteru świadczenia, do którego zobowiązana była pozwana oraz możliwość jego dochodzenia po upływie kilku lat od czasu, w którym przysługiwało i powinno być wykorzystane.

Sąd Apelacyjny odwołał się do definicji pojęcia dotacji w przepisach ustawy o finansach publicznych, jako podlegającej szczególnym zasadom rozliczenia środków z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z

państwowych funduszy celowych, przeznaczonych na podstawie ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych (art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077; dalej „u.f.p.”). Dotacjami celowymi są dotacje przeznaczone m.in. na bieżące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (art. 127 u.f.p.). Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie (art. 131 u.f.p.). Dotacja na rzecz przedszkola niepublicznego (art. 90 ust. 1 u.s.o.) ma charakter podmiotowy. Jej przeznaczenie i często pochodzenie (subwencja oświatowa, dotacja celowa) wskazuje na możliwy sposób jej wykorzystania do opisanego w ustawie - dofinansowaniu realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Mogła być wykorzystana wyłącznie na pokrycie bieżących wydatków, a beneficjentem środków była placówka i jej podopieczni, a nie organ ją prowadzący.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że powódka otrzymała środki finansowe z budżetu pozwanej gminy za lata 2011-2013. Prowadziła w tym okresie przedszkole niepubliczne i nie sygnalizowała jakichkolwiek braków, co uzasadniało wniosek, że na pokrycie kosztów prowadzonej placówki mogła przeznaczyć mniej środków publicznych, niż mogłaby to uczynić, gdyby wysokość dotacji została obliczona prawidłowo. Nie oznacza to automatycznie, że powódka doznała jakiegokolwiek uszczerbku majątkowego. Zasądzenie dalszych kwot z tytułu dotacji za lata 2011-2013 będzie dla prowadzącego placówkę uzyskaniem należności, które przede wszystkim nie mogą być już wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, gdyż minął czas, którego dotyczyły. Bieżące wydatki zostały już poniesione, a bezpośredni beneficjenci - ówcześni podopieczni tej placówki dawno ją już opuścili. Wykorzystanie środków z wypłacanej dotacji podlega kontroli gminy, zaś zasądzenie dodatkowych środków z tego tytułu uchyla się już spod tej kontroli. Sąd Apelacyjny uznał, że powódka może dochodzić odszkodowania, o ile wykaże niezbędne przesłanki roszczenia, w tym poniesienia szkody w majątku własnym.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniosła powódka, zaskarżając go w całości. Skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego:

art. 90 ust. 2b o.s.u., art. 417 k.c., bądź art. 405 k.c., art. 5 k.c., art. 168 ust. 4 u.f.p., jak też przepisów prawa procesowego: art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. 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. Dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego nie pozostawiało wątpliwości co do dopuszczalności drogi sądowej, czego również nie wykluczył Sąd Apelacyjny rozpoznający sprawę. Aktualnie jednolicie prezentowany jest pogląd, 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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13 i z 26 marca 2015 r., V CSK 376/14). 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 t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), a zatem podlega kontroli sądów administracyjnych, zostało podtrzymane stanowisko o dopuszczalności drogi sądowej w odniesieniu do dotacji należnych za okres przed dniem 1 stycznia 2017 r. (zob. np.: wyroki Sądu Najwyższego: z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16; z 11 maja 2018 r., II CSK 477/17 i z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; postanowienia Sądu Najwyższego: z 19 czerwca 2018 r., IV CSK 61/18; z 30 sierpnia 2018 r., V CSK 135/18; z 5 października 2018 r., V CSK 173/18; z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18; uchwała Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56).

Rozbieżności w orzecznictwie dotyczyły natomiast charakteru prawnego świadczenia określonego w art. 90 ust. 2b u.s.o., a zwłaszcza co do tego, czy przepis ten stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę roszczenia o zapłatę kwoty pieniężnej, stanowiącej różnicę między dotacją należną, a faktycznie wypłaconą. Takie stanowisko zostało wyrażone między innymi w wyroku Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 r., V CSK 312/06. Wyrok ten został również powołany przez Sąd Apelacyjny, który dodatkowo wskazał, że roszczenia związane z „dotacjami” mogły być formułowane, jako odszkodowawcze czy wynikające z przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, co miało w sposób oczywisty przesądzić o dopuszczalności drogi sądowej w takiej sprawie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się też, że przepis ten daje podstawę do roszczenia o zapłatę niewypłaconej a należnej dotacji, bądź że chodzi tu o roszczenie odszkodowawcze z tytułu niewykonania zobowiązania (zob. uchwałę z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19), bądź z tytułu czynu niedozwolonego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18). Poglądy w tej kwestii zostały wyczerpująco przedstawione w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, do którego należy się odwołać, unikając zbędnych powtórzeń.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony w uchwale III CZP 29/19, powtórzony w wyroku V CSK 502/18, w myśl których roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy, a podstawę jego dochodzenia stanowi art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. Ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania może tu jednak chodzić jedynie o stosowanie art. 471 k.c. *per analogiam*. 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 i 2b u.s.o. powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne, która złożyła stosowny wniosek, zatem właściwsze jest odwołanie do art. 471 k.c.

Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku nie wykluczył co prawda możliwości dochodzenia odszkodowania, jednak przyjął, że publicznoprawny charakter dotacji i jej ustawowe przeznaczenie na pokrycie bieżących wydatków prowadzonej placówki wyklucza wypłaty kwoty dotacji po upływie roku budżetowego. Podkreślił przy tym, że prowadzone przez powódkę przedszkole działało w latach, o które chodzi w sprawie, powódka nie sygnalizowała braków, zatem nie poniosła szkody, skoro mogła przeznaczyć na pokrycie kosztów prowadzonej placówki mniej środków publicznych, niż mogłaby to uczynić, gdyby dotacja została ustalona w prawidłowy sposób. Beneficjentem dotacji jest placówka oświatowa, a w istocie jej wychowankowie, wobec czego przyznanie dotacji nie może być źródłem wzbogacenia osoby prowadzącej placówkę. Istotnym argumentem przeciwko uwzględnieniu powództwa stanowiło twierdzenie, że wypłacenie powódce dodatkowych środków z zaniżonej dotacji, których sposób wykorzystania podlegał kontroli pozwanej Gminy, uniemożliwia obecnie weryfikację sposobu wykorzystania środków zgodnie z przeznaczeniem. Powódka może dochodzić odszkodowania, ale po wykazaniu poniesienia szkody w majątku własnym.

Sąd Najwyższy podziela poglądy wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21, że jakkolwiek prowadzenie prywatnej placówki oświatowej nie mieści się w pojęciu działalności gospodarczej, to zwykle nie jest to działalność o charakterze niezarobkowym i wolnym od podlegania regułom ekonomicznym. Jeżeli zatem zadania własne samorządu terytorialnego zostały wykonane w jakiejś części przez prowadzący przedszkole podmiot, to roszczenie o zwrot poniesionych na ten cel wydatków - w granicach należnej a niewypłaconej dotacji - ma charakter rekompensaty, czyli odszkodowania za poniesione wydatki w związku z wykonaniem zadań publicznych, a nie stricte - dotacji. Tylko wtedy, gdy takie zadania nie zostały wykonane, albo zostały wykonane nie przy udziale własnych środków czy uzyskanych kredytów przez prowadzącego placówkę, lecz np. źródłem ich finansowania były wpłaty ponoszone przez rodziców dzieci uczęszczających do placówki, to brak byłoby podstaw do wypłaty jakiegokolwiek kwoty, ponieważ odpadłaby podstawa materialnoprawna przyznania dotacji w określonej wysokości. Jak sugeruje się w uchwale Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, 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. Prawdopodobne jest twierdzenie, że cel, na który przekazywane są dotacje, tj. realizacja zadań publicznych, ma być osiągnięty w określonym czasie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14).

Chociaż przewidziane w art. 90 u.s.o. dotacje mają charakter publicznoprawny i obligatoryjny, to jednak ich celem jest w istocie wspieranie podmiotów prywatnych - a nie tylko prowadzonej przez nie placówki oświatowej i jej wychowanków - które przez zakładanie i prowadzenie placówek oświatowych, w tym przedszkoli, w istocie zwalniają jednostki samorządu terytorialnego od realizacji własnych zadań. Wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego, należy jednak uznać dopuszczalność wydatkowania dotacji oświatowej po upływie roku, na który była przyznana, jeżeli wydatek służy pokryciu należności (w tym ewentualnie zaciągniętych zobowiązań) związanych z realizacją w tym roku dotowanego zadania.

Sąd Najwyższy podziela także pogląd wyrażony w wyroku V CSK 502/18, że szkodą może być już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości, typowej w relacjach prywatnoprawnych, której to tezy nie przekreśla argument, że dotacja mogłaby zostać zużyta wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Zakres swobody dysponowania środkami z dotacji przed 2014 r. był ograniczony, ale nie całkowicie wyłączony, a sposób ich wydatkowania niewątpliwie wpływał na sytuację majątkową beneficjenta dotacji. Poglądy w tej kwestii zostały również wyczerpująco przedstawione w uzasadnieniu wyroku V CSK 502/18, do którego - jak wskazano - należy się odwołać.

Uwzględniając bezpośredni wpływ dotacji na stosunki majątkowe osoby prowadzącej w swym interesie (interesie prywatnym) przedszkole niepubliczne, zakwalifikowanie niewypłaconej kwoty dotacji jako samoistnej szkody można 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 została wydatkowana należycie i podlegałaby zwrotowi. Ciężar dowiedzenia tej okoliczności spoczywa jednak -

zgodnie z regułą określoną w art. 6 k.c. - na tej jednostce. Z tych względów nie można odmówić zasadności zarzutu naruszenia art. 361 § 2 k.c. w wyniku przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że wypłacenie dotacji oświatowej w kwocie niższej od należnej nie powoduje szkody po stronie beneficjenta dotacji.

Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie daje podstaw do odparcia sformułowanego w skardze kasacyjnej zarzutu bezpodstawnego obciążenia powódki obowiązkiem określenia podstawy prawnej żądania i w związku z tym uchybienia zasadzie *iura novit curia*. Odchodząc od dominującej linii orzecznictwa, upatrującej w art. 90 ust. 2b u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym w latach 2011-2013) samoistnej podstawy roszczenia o zapłatę kwoty odpowiadającej niewypłaconej dotacji, Sąd Apelacyjny powinien, stosownie do zasady *da mihi factum dabo tibi ius*, 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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 2 grudnia 2011 r., III CSK 136/11; z 25 czerwca 2015 r., V CSK 528/14; z 27 kwietnia 2016 r., II CSK 556/15; z 30 listopada 2016 r., III CSK 351/15). W szczególności, że Sąd drugiej instancji przyjął, że powódka otrzymała dotację w związku z prowadzonym przedszkolem w objętym pozwem okresie, prowadziła placówkę i nie sygnalizowała jakichkolwiek braków. Może to sugerować, że publicznoprawne zadania zostały wykonane, pomimo niewypłacenia dotacji w pełnej wysokości. Powódka w pozwie powołała się wyłącznie na art. 90 ust. 2b

u.s.o., podnosząc dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o wypłatę dotacji i wskazując ten przepis jako samoistną podstawę dochodzenia odszkodowania, jednak, jak trafnie podniosła w skardze kasacyjnej, nie jest obowiązkiem powoda wskazanie w pozwie podstawy prawnej roszczenia. Brak ustaleń czy powódka poniosła rzeczywistą szkodę, pomimo takiego twierdzenia w toku postępowania i powoływanie się na odszkodowawczy charakter żądania oznacza konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Jedynie ubocznie wskazać trzeba, że niezasadne są zarzuty naruszenia art. 405 k.c. oraz art. 5 k.c. Przede wszystkim bowiem 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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 18 lipca 1997 r., II CKN 289/97; z 12 marca 1998 r., I CKN 522/97; z 7 maja 2009 r., IV CSK 523/08; z 18 kwietnia 2013 r., III CSK 229/12; z 17 października 2019 r., IV CSK 304/18; z 23 października 2019 r., III CSK 279/17). Błędnie skarżący odwołuje się również do naruszenia art. 168 ust. 4 u.f.p. Sąd Apelacyjny nie naruszył też art. 5 k.c., bowiem tego przepisu nie stosował i w ogóle nie rozważał kwestii nadużycia prawa przez powódkę. Odwołał się jedynie do charakteru dochodzonego przez powódkę świadczenia i ocenił w ramach wyводу dotyczącego publicznoprawnych ograniczeń związanych z jej wypłatą i rozliczeniem, że jego wypłata po upływie kilku lat nie doprowadzi do realizacji celu, któremu miało służyć, a wręcz do sprzeczności z celem społeczno-gospodarczym. Sąd drugiej instancji nie wyraził zatem poglądu, że domaganie się zasądzenia dochodzonego roszczenia stanowi nadużycie prawa podmiotowego. Z tego względu zarzut naruszenia art. 5 k.c. nie był trafny.

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

a.s.