



Sygn. akt V CSKP 171/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 30 lipca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Manowska (przewodniczący)

SSN Tomasz Szanciło

SSN Kamil Zaradkiewicz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa J. T.

przeciwko Gminie O.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 30 lipca 2021 r.,  
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

**I. oddala skargę kasacyjną,**

**II. odstępuje od obciążenia powoda J. T. obciążeniem zwrotu  
kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz pozwanej Gminy O.**

### **UZASADNIENIE**

Wyrokiem z 28 sierpnia 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) po rozpoznaniu sprawy z powództwa J. T. przeciwko Gminie O. o zapłatę, na skutek apelacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w J. z 28 stycznia 2019 r. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie I i IV w ten sposób, że powództwo oddalił oraz zasądził od Powoda na rzecz Pozwanej 10.800,- zł tytułem kosztów procesu oraz w

punkcie V i VI poprzez ich uchylenie, a także zasądził od Powoda na rzecz Pozwanej 33.126,- zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Orzeczenie zapadło na podstawie poniższych ustaleń:

Sąd Okręgowy w J. wyrokiem z 28 stycznia 2019 r. zasądził od Gminy O. na rzecz J. T. kwotę 500.508,28 zł wraz z odsetkami ustawowymi. Postępowanie w zakresie kwoty 342.457,88 zł zostało umorzone, a dalej idące powództwo zostało oddalone.

Sąd I instancji ustalił, że Powód od września 2007 r. na terenie pozwanej Gminy prowadził niepubliczne przedszkole i w związku z tym za lata 2008 - 2016 r. pobierał dotacje wypłacane przez Gminę O.. Poza sporem była wysokość otrzymanych przez Powoda dotacji w latach 2008, 2011 - 2016, wysokość uchwalonych budżetów Gminy O., suma rzeczywistych dochodów z tytułu opłat za korzystanie z gminnych przedszkoli, przewidziane kwoty na kształcenie oraz doskonalenie zawodowe nauczycieli, okoliczność, że do września 2016 r. w Gminie O. prowadzone było tylko jedno przedszkole publiczne, jak również przyjęta suma dzieci uczęszczających w poszczególnych miesiącach do przedszkola prowadzonego przez Powoda. Tryb udzielania i rozliczania dotacji ustalany był przez Radę Gminy O. w kolejnych uchwałach. Gminne Przedszkole w O. działało jako zakład budżetowy do 31 grudnia 2010 r., od 1 stycznia 2011 r. było jedną z jednostek budżetowych Gminy. Po przeprowadzonej kontrolce Wójt Gminy O. zobowiązał Powoda do częściowego zwrotu dotacji za 2009 r. i za 2010 r. Natomiast Powód pismem z 4 lipca 2017 r. wezwał Wójta Gminy O. do zapłaty kwoty 1.135.059,13 zł z tytułu dotacji za lata 2008 i 2011 - 2016 r.

Strona pozwana odmówiła zapłaty żądanej kwoty.

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo częściowo. Wobec cofnięcia pozwu wraz ze zrzeczeniem się roszczenia w zakresie kwoty 342.457,88 zł, postępowanie co do wskazanej kwoty zostało umorzone.

Sąd podzielił stanowisko prezentowane przez Powoda, że podstawą naliczenia dotacji powinny być ostatecznie zaplanowane wydatki, a więc planowane wydatki po wszystkich zmianach dokonanych w trakcie całego roku. Skoro na wysokość dotacji wpływ miały także zmiany liczby dzieci w przedszkolach, to ustalenie wysokości dotacji możliwe było dopiero w dniu 31 grudnia danego roku.

Na tę datę ustalano także poziom zaplanowanych wydatków bieżących, a więc wydatków przewidzianych w budżecie po jego zmianach.

Sąd co do zasady podzielił także argumentację Powoda co do konieczności uwzględniania przy określaniu wysokości wydatków bieżących wszystkich wydatków ponoszonych przez gminę na funkcjonowanie przedszkola samorządowego, w tym wydatków przewidzianych na rachunkach dochodów własnych przedszkola publicznego (przedszkoli publicznych) i wydatków na doskonalenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz braku podstaw do pomniejszenia podstawy naliczenia dotacji o wydatki finansowane z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiących dochody budżetu gminy.

Do września 2013 r. przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1327 z późn. zm.) nie przewidywały takiego pomniejszenia. Stanowisko Powoda było zgodne z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z 27 października 2017 r., sygn. akt IV CSK 732/16 (Lex nr 2408326). Sąd uznał jednak, że w niniejszej sprawie pomniejszenie to nie jest dopuszczalne jedynie za okres do 1 września 2013 r., a więc zgodnie z pierwotnym stanowiskiem samego Powoda.

Uchwały Rady Gminy O. wydane przed 1 września 2013 r. nie przewidywały takiego pomniejszenia. Postanowienia uchwał były interpretowane przez pozwaną Gminę zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w procesie, tj. że wydatki stanowiące podstawę naliczania dotacji były pomniejszane o wydatki finansowane z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Przyjęto, że taka była rzeczywista intencja Rady Gminy O. przy uchwalaniu uchwały i treść jej postanowień.

Uchwały odnosiły się do wydatków ustalonych w „uchwale budżetowej”, choć ustawa stanowiła o wydatkach ustalonych w budżecie gminy. Postanowienia uchwał odwołujące się do wydatków ustalonych w „uchwale budżetowej” były więc sprzeczne w tym zakresie z ustawą i jako takie nieważne (por. art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2021, poz. 1372).

W konsekwencji, zdaniem Sądu I instancji, nie można było przyjąć, że z uwagi na treść uchwał wydanych przed 1 września 2013 r., do wejścia w życie uchwały z 26 listopada 2015 r., a więc do 2016 r., wydatki bieżące stanowiące podstawę naliczenia dotacji, na skutek treści uchwał, nie mogły być pomniejszone o wydatki finansowane z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie.

Zdaniem Sądu, pomniejszenie ustalonych wydatków o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie powinno również dotyczyć opłat planowanych (ustalonych). Ustawa nie wskazuje, aby miały być to opłaty rzeczywiście pobrane. Liczba dzieci w przedszkolu Powoda, jaką należało przyjąć do obliczenia dotacji, była w przeważającej części bezsporna (uwzględniając przede wszystkim stanowisko powoda wyrażone na ostatnim terminie rozprawy), a spór dotyczył jedynie liczby dzieci w 2008 i 2011 r. W przypadku tych dwóch lat Sąd przyjął odpowiednio liczby 705 i 780, opierając się na dokumentach w postaci protokołów kontroli przeprowadzonych przez służby pozwanej Gminy, załącznikach do nich, wyjaśnieniach Powoda oraz niekwestionowanych przez Powoda decyzjach Wójta Gminy O. w przedmiocie zwrotu dotacji.

W przypadku liczby dzieci w 2011 r. Sąd przyjął, że dla ustalenia liczby w miesiącu wakacyjnym, w którym przedszkole nie procowało, należy przyjąć liczbę dzieci z miesiąca czerwca, dla zachowania zasady, że sposób obliczania liczby dzieci dla przedszkoli publicznych oraz niepublicznych powinien być jednakowy. Sporna pomiędzy stronami była przede wszystkim liczba dzieci uczęszczających w poszczególnych latach do przedszkola publicznego.

Zdaniem Sądu liczba dzieci przyjmowana do wyliczenia dotacji powinna odpowiadać jak najbliżej liczbie dzieci rzeczywiście uczęszczającej do przedszkola (publicznego lub niepublicznego), nie zaś liczbie dzieci „zapisanych” do przedszkola lub w inny sposób zaewidencjonowanych. Szczegółowy sposób wyliczenia należnych dotacji w oparciu o ustalenie i założenia poczynione przez Sąd I instancji został przedstawiony w stanowiącej integralną część uzasadnienia tabeli sporządzonej w oparciu o tabelę przedstawioną przez Powoda. Kwota 109.382,36 zł to kwota należna za rok 2013 i została obliczona jako różnica sumy należnych dotacji za okres do 31 sierpnia (303.248,70 zł) i od 1 września

(107.473,66 zł) a dotacją otrzymaną (301.340 zł). Powód łącznie dochodził dotacji za kilka lat. Nie zmieniało to jednak faktu, że każde z tych roszczeń ma odrębny charakter i w związku z tym Sąd nie dokonywał „zbiorczego rozliczenia”. Różnica pomiędzy dotacją otrzymaną, a należną za rok 2012 jest większa od kwoty żądanej przez powoda z tego tytułu tj. 106.410,71 zł. Sąd, zasądzając na rzecz Powoda kwotę wskazaną punkcie I wyroku w ramach dotacji za 2012 r., zasądził więc kwotę 106. 410,71 zł. Dotacja przyznana za 2016 r. była wyższa od należnej dotacji. Sąd nie pomniejszył zasądzonej kwoty o różnicę z 2016 r. W konsekwencji na zasądzona kwotę składa się: 12.126,00 zł za rok 2008, 129.940,56 zł za rok 2011, 106.410,71 zł za rok 2012, 109.382,36 zł za rok 2013, 52.892,10 zł za rok 2014, 89.756,55 zł za rok 2015, 0,00 zł za rok 2016.

Sąd uwzględnił zarzut przedawnienia roszczenia o zapłatę odsetek za okres dłuższy niż trzy lata przed wniesieniem pozwu. Odsetki jako świadczenia okresowe przedawniają się zgodnie z art. 118 k.c. w terminie 3 lat. Natomiast nieuzasadniony był podniesiony przez Pozwaną zarzut potrącenia. W sprawie brak jest jakichkolwiek dowodów wskazujących na złożenie Powodowi oświadczenia o potrąceniu (por. art. 499 k.c.).

Apelację od powyższego wyroku wywiodła Pozwana, zaskarżając go w zakresie punktów I, IV oraz V i wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa i zasądzenie na rzecz Gminy O. kosztów procesu za obie instancje według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Orzeczeniu zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2 b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej u.s.o.), poprzez jego błędną wykładnię, naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 223 oraz 211 i 212 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm., dalej u.f.p.) poprzez ich niezastosowanie, naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 233 k.p.c. i art. 316 k.p.c. przez niedokonanie w sprawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału dowodowego, art. 244 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 252 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. i art. 253 k.p.c. poprzez nieprawidłowe przyjęcie wskazanych założeń, art. 278 § 1 k.p.c. w zw. a art. 233 k.p.c. oraz 227 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku pozwanego o przeprowadzenie

dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu finansów publicznych, w sytuacji gdy prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy wymagało wiadomości specjalnych.

W odpowiedzi na apelację Powód wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od Pozwanej na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie odwoławcze według norm prawem przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, iż apelacja Pozwanej skutkowałą zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem powództwa, jednakże z innych przyczyn niż podniesione przez stronę Skarżącą.

Sąd odwoławczy wskazał, iż związany jest zarzutami naruszenia prawa procesowego, nie wiążą go jednak przedstawione w apelacji zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego. Sąd, dysponując pełną swobodą jurysdykcyjną, ograniczoną wyłącznie granicami zaskarżenia, powinien naprawić wszelkie naruszenia prawa materialnego niezależnie od tego, czy zostały wyknięte w apelacji pod warunkiem, że mieszczą się w granicach zaskarżenia (zob. uchwała SN z 31 stycznia 2008 r., sygn. akt III CZP 49/07, OSNC 2008, Nr 6, poz. 55).

Uwzględniając powyższe stanowisko, Sąd Apelacyjny za podstawę rozstrzygnięcia przyjął wszystkie ustalenia stanu faktycznego poczynione przez Sąd Okręgowy, gdyż w zasadzie pozostawały one bezsporne. Nie ulegało wątpliwości, że spór w niniejszej sprawie dotyczył wykładni przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w szczególności zaś art. 90 ust. 2b jest ustawy w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2017 r., który stanowił materialnoprawną podstawę żądania Powoda. Sąd Apelacyjny nie podzielił dokonanej przez Sąd pierwszej instancji oceny prawnej dokonanej na podstawie powyższych ustaleń i stanowiska tego Sądu wyrażonego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Powództwo podlegało oddaleniu z uwagi na niewykazanie przez Powoda cywilnoprawnych podstaw odpowiedzialności pozwanej Gminy. Nie budzi wątpliwości możliwość dochodzenia zapłaty niezasadnie pomniejszonej dotacji przed sądami powszechnymi, bowiem roszczenie to ma charakter cywilnoprawny, nie zaś administracyjnoprawny. Sama dopuszczalność zgłoszenia określonego roszczenia na drodze sądowej nie przesądza jednak o jego zasadności.

Zgodnie z ogólną zasadą rozkładu ciężaru dowodów, wyrażoną w art. 6 k.c., to na Powodzie spoczywa ciężar dowiedzenia zasadności wywiedzonego powództwa.

Powód swoje roszczenie wywodził wprost z art. 90 u.s.o., nie odwołując się przy tym do przepisów Kodeksu cywilnego. Źródłem stosunku prawnego, z którego wynika obowiązek jednostki samorządu terytorialnego przekazywania dotacji i jednocześnie uprawnienie podmiotu prowadzącego niepubliczne przedszkole ich otrzymania (domagania się), jest ustawa, której przepisy określają zakres praw i obowiązków stron stosunku prawnego powstającego *ex lege*. Sposób uregulowania w ustawie dotacji kreuje między stronami stosunek mający cechy stosunku zobowiązaniowego.

Zgodnie z treścią art. 353 § 1 k.c. obowiązkiem dłużnika jest spełnienie świadczenia, wobec czego wierzyciel może żądać od dłużnika określonego zachowania. W ocenie Sądu Apelacyjnego, należało zatem przyjąć, że żądanie Powoda zgłoszone w pozwie stanowiło żądanie wykonania zobowiązania. Powodowało to konieczność rozważenia charakteru świadczenia, do którego zobowiązana była pozwana Gmina i możliwość jego realizacji po upływie kilku lat od czasu, w którym ono przysługiwało i powinno być wykorzystane. Trzeba mieć bowiem na względzie to, że mimo stosunku zbliżonego do zobowiązania, strony nie uregulowały swych praw i obowiązków umownie, a równowaga stron też nie jest pełna, skoro Powód jest ograniczony w sposobie wykorzystania świadczenia, a nawet sposób ten podlega kontroli strony Pozwanej.

Podkreślono, że w sprawie roszczenie dotyczyło dotacji. Definicję dotacji zawiera art. 126 u.f.p., który stanowi, że dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacjami celowymi są zaś dotacje przeznaczone m.in. na bieżące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (art. 127).

Zgodnie zaś z art. 7 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203) jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje w ramach subwencji ogólnej wyodrębnioną subwencję

oświatową na finansowanie działań związanych m. in. z prowadzeniem przedszkoli. Subwencja ta ma określone przeznaczenie i m.in. służy finansowaniu niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego (art. 17 ustawy). Dotacje podmiotowe obejmują z kolei środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie (art. 131 u.f.p.). Choć więc dotacja na rzecz przedszkola niepublicznego (art. 90 ust. 1 u.s.o.) ma już charakter podmiotowy, to jednak jej przeznaczenie i często pochodzenie (subwencja oświatowa, dotacja celowa) jednoznacznie wskazuje na możliwy sposób jej wykorzystania. Przeznaczenie zdefiniowane w ustawie to - dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, przy czym dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie bieżących wydatków szkoły (art. 90 ust. 2b u.s.o. i art. 17 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych).

Dotacje muszą przy tym być przekazywane na rachunek bankowy placówki, co pozwala dalej na stwierdzenie, że ich beneficjentem jest placówka, a nie organ ją prowadzący.

Dotacja przyznawana jest na konkretny czas, dla placówki, a biorąc pod uwagę jej przeliczanie na każdego z uczniów, można by powiedzieć dla konkretnych podopiecznych.

W powołanych ustawach podkreśla się m.in. ich przeznaczenie na bieżące potrzeby, a nie sprzed wielu lat. W przypadku niniejszego sporu były to lata 2008, 2011-2016. Powód uzyskał dotacje za ten czas, prowadził placówkę, nie sygnalizował jakichkolwiek braków. Powyższe oznacza, że w objętych sporem latach Powód mógł przeznaczyć na częściowe pokrycie kosztów prowadzonej placówki mniej środków publicznych, niż mógłby to uczynić, gdyby wysokość dotacji została obliczona prawidłowo, przy czym samo takie działanie w żadnym razie nie powoduje automatycznie po stronie powoda uszczerbku majątkowego.

Sąd II instancji zaakcentował, że wykorzystanie dotacji podlega kontroli właściwej gminy. Zgodnie z ustawą, organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu tych jednostek. Osoby upoważnione do przeprowadzenia

kontroli mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania (art. 90 ust. 3e i 3f). Tymczasem zasądzenie dalszych kwot dotacji powoduje, że prowadzący placówkę uzyskuje należności, które przede wszystkim nie mogą być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, minął już bowiem czas, którego one dotyczyły, bieżące wydatki tego okresu zostały poniesione, a bezpośredni beneficjenci - ówcześni podopieczni placówek często już dawno je opuścili.

Nadto uzupełniająca dotacja uchyla się spod kontroli. W skrajnych przypadkach uprawniony do dotacji sprzed kilku laty może już nie prowadzić stosownej działalności i może nie mieć jakiejkolwiek możliwości przeznaczenia jej zgodnie z celem. Także w innej sytuacji kontrola może być niemożliwa czy znacznie utrudniona, gdy nie może już być zrealizowany cel dotacji, jak już, bowiem wskazano bezpowrotnie minęły okoliczności, które decydowały o ich przyznaniu i sposobie wykorzystania. Uprawniony uzyska, więc swoiste odszkodowanie, ale bez wykazania niezbędnych przesłanek takiego świadczenia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego brak było jakichkolwiek normatywnych podstaw do takiego wzbogacania majątku prowadzącego placówkę, tym bardziej, że ta ostatnia, o ile jeszcze istnieje, może z zaistniałej sytuacji nie odnieść jakiejkolwiek korzyści, a to placówka i jej podopieczni mają być beneficjentami dotacji. Oczywiście nie oznacza to, że Powód w sytuacji rzeczywistego uszczerbku majątkowego pozbawiony jest ochrony, albowiem może dochodzić odszkodowania, gdy wykaże niezbędne przesłanki, a więc nade wszystko poniesienie szkody w majątku własnym.

Sąd Apelacyjny zważył, że od 1 stycznia 2017 r. przyznanie dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1a - 8, stanowi czynność administracyjną z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), to jest inną niż określone w pkt 1 - 3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r. poz. 1010). Przepis ten z oczywistych względów nie miał zastosowania w niniejszej

sprawie, jednak pośrednio wskazuje na charakter relacji stron i podkreśla charakter spornych należności. Nie uległy, bowiem zmianie zasady przydzielania dotacji, ich przeznaczenie i wykorzystanie jak również kontrola dotującego nad ich wykorzystaniem.

Niezależnie od przysługującego wierzycielowi roszczenia o wykonanie zobowiązania, zachowuje on uprawnienie do dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania na podstawie art. 471 k.c.

W reżimie odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 471 k.c. konieczne jest, aby stwierdzona szkoda przyjmująca postać straty lub utraconych korzyści, była wynikiem niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (związek przyczynowy). Sam fakt naruszenia przez dłużnika obowiązków wynikających ze zobowiązania nie implikuje samoistnego poniesienia przez wierzyciela szkody. Niewykonanie zobowiązania wynikającego ze stosunku prawnego powstałego *ex lege* może prowadzić do powstania szkody po stronie wierzyciela i tym samym roszczenia o odszkodowanie, ale w procesie to na poszkodowanym ciąży obowiązek wykazania, że doszło do naruszenia obowiązków kontraktowych przez dłużnika (nienależyte wykonanie lub niewykonanie zobowiązania), szkody w postaci straty lub utraconych korzyści oraz normalnego związku przyczynowego pomiędzy nimi.

W art. 471 k.c. ustawodawca wprowadził domniemanie winy dłużnika, przez co tej przesłanki dochodzący odszkodowania nie musi wykazywać.

Naruszenie obowiązków z umowy może też stanowić czyn niedozwolony, ale jeśli poszkodowany będzie dochodził odszkodowania z deliktu, jego obciąża także wykazanie winy sprawcy. Ze szkodą mamy do czynienia np. w przypadku konieczności zaciągnięcia przez wierzyciela kredytu bankowego na realizację zadań, które pokryte winny być dotacjami, albo wydatku poniesiony z własnego majątku prowadzącego niepubliczną placówkę oświatową, który winien być pokryty dotacjami. Jednak Powód nie wykazywał, aby ponosił takie nakłady lub zaciągał zobowiązania, zaś prowadzona przez niego placówka, pomimo uzyskiwania zaniżonych dotacji, prosperowała normalnie, nie miało miejsce chociażby ograniczenia liczny uczniów przyjmowanych w kolejnych latach do przedszkola.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Powód nie wykazał, aby poniósł jakąkolwiek szkodę z tytułu pomniejszenia przez pozwaną Gminę wysokości wypłacanych mu w latach 2008, 2011-2016 dotacji.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo. Zmiana wyroku niosła za sobą konieczność modyfikacji rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego. Natomiast o kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c., który wyraża generalna zasada odpowiedzialności stron za wynik procesu. Zawyżywszy, że apelacja strony pozwanej została uwzględniona w całości pozwana Gmina była stroną wygrywającą sprawę, co implikowało po stronie Powoda obowiązek zwrotu na rzecz pozwanej Gminy poniesionych przez nią kosztów postępowania apelacyjnego, na które składały się opłata od apelacji w kwocie 25.026,- zł oraz koszty zastępstwa procesowego w kwocie 8.100,- zł.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną złożył Powód, zaskarżając orzeczenie w całości. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, to jest art. 90 ust. 2b u.s.o. w zw. z art. 353 § 1 k.c. przez błędną wykładnię, naruszeniu art. 471 k.c. poprzez jego błędne zastosowanie. W konsekwencji wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji oraz zasądzenie kosztów postępowania za drugą instancję, bądź ewentualnie o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania.

Pozwana Gmina O. wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej i o przyznanie kosztów zastępstwa sądowego w sprawie ze skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

Rozważania w niniejszej sprawie należy rozpocząć od wskazania, iż mimo że w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), która obowiązywała w czasie przyznanej dotacji dla Powoda za rok 2008, nie było definicji „dotacji”, to uregulowania tej ustawy również traktowały dotację, jako świadczenie bieżące, do wykorzystania w danym roku (zob. art. 144-145 ustawy). Powód wówczas funkcjonował jako zakład budżetowy

(do którego miał zastosowanie art. 24 ustawy), jednakże zasady przyznawania i rozliczania dotacji nie zmieniły się.

Świadczenia przyznane na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o. były dotacjami i jako takie podlegały reżimowi finansów publicznych. W konsekwencji należy uznać, iż rozstrzygnięcie Sądu II instancji oddalające powództwo było prawidłowe, albowiem spełnienie świadczenia, jakim powinna być wypłata dotacji przez Pozwanego, było już niemożliwe z uwagi na brak możliwości wykorzystania jej w danym roku. Świadczenie, jakim jest dotacja, przyznawane w ramach reżimu określonego ustawą o finansach publicznych (w obu ustawach o finansach publicznych, które mają zastosowanie w niniejszej sprawie), wygasa z upływem roku, na który zostało przyznane. Świadczenie to powinno być wykorzystane w danym roku, a część niewykorzystana zwrócona do budżetu.

Wysokość poszczególnych kategorii wydatków na cele publiczne musi być w ramach budżetu zaplanowana i zbilansowana, zatem dotacja przeznaczona na zrealizowanie konkretnych zadań publicznych w danym roku zachowuje ten charakter w tym roku budżetowym, w którym ma być wypłacona. Organ dotujący ustala wysokość dotacji i przekazuje ją na bieżąco, w ciągu danego roku kalendarzowego, co miesiąc w 12 częściach, w terminach określonych w ustawie (zob. jednak wyroki Sądu Najwyższego z 22 maja 2014 r., sygn. akt IV CSK 531/13, OSNC 2015 nr 4, poz. 49, z 26 marca 2015 r., sygn. akt V CSK 376/14). Ustawodawca m.in. w art. 90 ust. 2 i 2a u.s.o. uzależnił możliwość zabiegania o wypłatę dotacji od uprzedniego zgłoszenia zamiaru skorzystania z takiego świadczenia przez podmiot, który spełnia warunki do jego uzyskania.

Powyższe nie przesądza, że podmiotowi uprawnionemu do dotacji nie przysługuje roszczenie odszkodowawcze, które jednak swoją podstawę musi mieć w powstałej szkodzie i rozpoznane na podstawie Kodeksu cywilnego.

Sąd Najwyższy w orzeczeniach z 8 listopada 2019 r., sygn. akt III CZP 29/19 i z 29 stycznia 2021 r., sygn. akt V CSKP 2/21, przyjmując możliwość zasądzenia odszkodowania, wskazał, że 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 zapowiedzianej wysokości, może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zrealizowane. Sąd Najwyższy dalej zaznaczył, że 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 (zob. też podobnie w wyroku z 13 lutego 2015 r., sygn. akt II CSK 232/14).

Okoliczność, że Powód kwestionuje zastosowanie w niniejszej sprawie art. 471 k.c. pozostaje irrelevantna, albowiem Powód jest zobowiązany do przedstawienia stanu faktycznego, a sąd do zastosowania właściwych przepisów zgodnie z zasadą *da mihi facti dabo tibi ius*. Powód domagał się zrealizowania obowiązku przez Pozwanego wynikającego z ustawy o systemie oświaty. W skardze kasacyjnej wyraźnie wskazuje, że odszkodowanie nie było przedmiotem tego postępowania (s. 19 skargi), a żadne z twierdzeń Powoda, czy to w pismach, czy na rozprawach również nie wskazywało, że żąda odszkodowania lub - w związku z brakiem wypłaty należności - poniósł szkodę.

Niezasadne jest ponadto upatrywanie podstawy roszczenia w analizowanym zakresie w art. 405 k.c. Obowiązek wypłaty dotacji wynika z przepisów ustawy i to stanowiło podstawę łączącego strony stosunku prawnego. Powód zobowiązał się do wykonywania zadań związanych z opieką nad dziećmi oczekując w zamian dopłaty do tej działalności. Brak prawidłowego wyliczenia, czy też nawet całkowity brak realizacji obowiązku wynikającego z ustawy, czyli wypłaty, dotacji nie może być realizowany w ramach reżimu bezpodstawnego wzbogacenia. Przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu można stosować, w braku innego środka prawnego umożliwiającego przywrócenie równowagi majątkowej naruszonej bez prawnego uzasadnienia. Ponadto, skoro podstawą żądania mógł być art. 471 k.c., to jak przyjmuje się w orzecnictwie wyłączona jest możliwość dochodzenia roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z 18 lipca 1997 r., sygn. akt II CKN 289/97, niepublikowany,

z 12 marca 1998 r., sygn. akt I CKN 522/97, OSNC 1998, nr 11, poz. 176, z 23 października 2019 r., sygn. akt III CSK 279/17, niepublikowany wraz z powołanym tam wcześniejszym orzecnictwem).

Z tych względów, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. z art. 398<sup>21</sup> *in princ.* k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c.