



Sygn. akt V CSKP 2/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorczyk

SSN Monika Koba

w sprawie z powództwa B. G.
przeciwko Gminie J.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 29 stycznia 2021 r.
skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 19 października 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w (...), pozostawiając mu
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w J. wyrokiem z dnia 2 marca 2018 r. zasądził na rzecz B. G. od Gminy J. 84 638,07 zł tytułem dopłaty do dotacji oświatowej należnej w 2006 i 2007 r. na rzecz Niepublicznego Przedszkola „P.” w J., prowadzonego przez powódkę. Z ustaleń wynika, że pozwana Gmina wyliczała należną dotację w sposób wadliwy, biorąc za podstawę faktycznie poniesione wydatki na funkcjonowanie przedszkoli publicznych, zamiast wydatki ustalone i zaplanowane w budżecie Gminy na ten cel w latach objętych pozwem.

Pozwana Gmina w apelacji zarzuciła naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, art. 117, 118 oraz 5 k.c.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 19 października 2018 r. zmienił powyższy wyrok i oddalił powództwo. Sąd ten podzielił ustalenia faktyczne, dokonał jednak odmiennej oceny prawnej zgłoszonego przez powódkę roszczenia, jakkolwiek nie wszystkie zarzuty skarżącej uznał za uzasadnione. Za chybiony uznał zarzut niedopuszczalności drogi sądowej i zarzut naruszenia art. 117 i 118 k.c. Wskazał, że do stycznia 2017 r. ustawa o systemie oświaty nie przewidywała żadnego szczególnego trybu dla spraw związanych z ustalaniem wysokości dotacji oświatowej, nie istniały normy przewidujące rozpoznanie sporów w tym zakresie przez organy władzy publicznej lub sądy administracyjne, zatem ochrona prawna możliwa była jedynie w postępowaniu przed sądem powszechnym. Podkreślił także, że roszczenia związane z dotacjami mogły być formułowane jako odszkodowawcze, lub wynikające z bezpodstawnego wzbogacenia. Odrzucił zarzut naruszenia art. 117 i 118 k.c., wskazując, że roszczenie o uzupełnienie dotacji nie dotyczy świadczeń okresowych, chodzi bowiem o świadczenie jednorazowe, wypłacane zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty w częściach.

Rozważając powołaną przez powódkę podstawę prawną roszczenia Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że wskazywała ona w pozwie jedynie art. 90 ust. 2b u.s.o. oraz wyjaśnił, iż przepis ten przewiduje zobowiązanie gminy do wypłaty dotacji oświatowej, czyli darmowej pomocy finansowej z budżetu, która

nie może być wydatkowana dowolnie, lecz ma charakter celowy, jest przeznaczona na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, i może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola poniesionych w okresie, za który przysługuje, co podlega kontroli właściwych organów i rozliczeniu (art. 90 ust. 3e-3f u.s.o.). Środki te są przyznawane na konkretny czas, przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, co pozwala uznać, że ich beneficjentem nie jest podmiot prowadzący, lecz przedszkole, a w pewnym sensie konkretni podopieczni. Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06 (nie publ.) wskazał, że stosunek prawny, jaki nawiązuje się pomiędzy gminą zobowiązaną do przyznania dotacji oświatowej i osobą prowadzącą placówkę oświatową, w tym prowadzącą przedszkole niepubliczne, odpowiada cechom zobowiązania. Podkreślił jednak różnice wynikające z tego, że świadczenie, którego zapłaty domaga się powódka, ma charakter dotacji, o jakiej mowa w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077). Dotacje zaś to środki z budżetu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych, podlegające szczególnym zasadom rozliczania, przyznawane w ramach subwencji na finansowanie konkretnych działań. Subwencja oświatowa przeznaczona jest m.in. na finansowanie niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego. Dotacja na rzecz przedszkola niepublicznego (art. 90 ust. 1 u.s.o.) ma charakter podmiotowy, jednak jej przeznaczenie i pochodzenie jednoznacznie wskazuje na możliwy sposób jej wykorzystania. Przeznaczenie dotacji jest zdefiniowane w ustawie i dotyczy realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki i może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie bieżących wydatków placówki oświatowej. Chodzi o pokrycie bieżących wydatków, a nie tych sprzed wielu lat. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że powódka w latach 2006 i 2007 uzyskała dotację, prowadziła przedszkole, nie sygnalizowała jakichkolwiek braków. Mogła więc przeznaczyć na częściowe pokrycie kosztów prowadzonej placówki mniej środków publicznych, niż gdyby wysokość dotacji została obliczona prawidłowo, ale sam ten fakt nie oznacza jeszcze, że doznała uszczerbku

majątkowego. Wykorzystanie dotacji podlega też kontroli, a nie jest ona możliwa po upływie wielu lat. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ma podstaw normatywnych do wzbogacenia majątku prowadzącego placówkę, skoro ta placówka, o ile jeszcze istnieje, nie może z tego odnieść korzyści, Beneficjentem dotacji ma być właśnie placówka i jej podopieczni, a nie osoba placówkę oświatową prowadząca. Sąd ten podkreślił, że powódka może dochodzić odszkodowania, jeśli wykaże niezbędne przesłanki, zwłaszcza poniesienie szkody w majątku własnym. Takich przesłanek jednak nie wykazała.

Powódka wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b u.s.o., art. 405 k.c. i art. 5 k.c., jak również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. oraz zasady równości stron i kontradiktoryjności i pozbawienie strony prawa do bycia wysłuchanym i możliwości obrony swoich praw oraz przedstawienia nowych twierdzeń służących wyjaśnieniu wątpliwości Sądu odnośnie do podstawy prawnej roszczenia. Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej - u.s.o.). regulujące udzielanie dotacji oświatowych (w tym art. 90) 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. Na kanwie przepisów dotychczasowych stanowisko Sądu Najwyższego nie wykazywało znaczących różnic odnośnie do dopuszczalności drogi sądowej, również Sąd Apelacyjny tego nie wykluczył, jednak odrzucił możliwość wypłaty kwoty należnej dotacji po upływie roku budżetowego, w którym dotacja miała być przyznana.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego obecnie jednolicie jest przyjmowany 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 (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ.; z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015, nr 4, poz. 49, z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, niepubl.). Stanowisko to nie uległo zmianie 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) w odniesieniu do dotacji należnych za okres przed dniem 1 stycznia 2017 r.

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 w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., V CSK 312/06 (nie publ.) i powtarzane w wielu orzeczeniach, wskazywano także, że przepis ten daje podstawę do roszczenia o zapłatę niewypłaconej a należnej dotacji, bądź że chodzi tu o roszczenie odszkodowawcze z tytułu niewykonania zobowiązania (por. uchwałę z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56), bądź z tytułu czynu niedozwolonego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 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 przytoczonej 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 nie art. 417 k.c., lecz art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku nie wykluczył co prawda możliwości dochodzenia odszkodowania, jednak przyjął, że - ze względu na publicznoprawny charakter dotacji i rygory określone w ustawie o finansach publicznych - wykluczona jest wypłata 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. Beneficjentem dotacji jest zaś placówka oświatowa, a w istocie jej wychowankowie, wobec czego przyznanie dotacji nie może być źródłem wzbogacenia osoby prowadzącej placówkę.

Odnosząc się do tej argumentacji, należy zgodzić z twierdzeniem, że cel, na który przekazywane są dotacje, tj. 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. Jak jednak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 29/19, "zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza, 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, może oczekiwać, 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".

Oznacza to zatem, że 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. Zgodzić się też należy z twierdzeniem, że wypłata i wykorzystanie podlegały regułom określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w art. 90 ust. 3d i n. u.s.o., oraz, że osoba prowadząca przedszkole niepubliczne nie może dysponować dotacją w sposób w pełni swobodny, skoro uzyskana z tego tytułu kwota może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie określonych wydatków bieżących szkoły lub placówki, a jej wykorzystanie podlega rozliczeniu i kontroli.

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. Trzeba bowiem brać pod uwagę, 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. W uchwale III CZP 29/19 wskazano, że ze względu na uwagi 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. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony w tej uchwale. Zwrócić przy tym należy uwagę, że Sąd Apelacyjny ustalił, iż prowadzone przez powódkę przedszkole funkcjonowało, a powódka nie zgłaszała braków. Może to sugerować, jakkolwiek brak jednoznacznego ustalenia, że publicznoprawne zadania, które wykonała powódka, odciążając gminę, zostały wykonane, pomimo niewypłacenia dotacji w należnej wysokości. Pozwana, a zgodnie z art. 6 k.c. na niej spoczywał ciężar dowodu w tym zakresie, nie zarzucała niewykonania tych zadań przez powódkę. Skoro zaś powódka zrealizowała je z własnych środków, to zostały one uszczuplone o niewypłaconą część dotacji, a to oznacza uszczerbek majątkowy, którego wyrównania domaga się w niniejszej sprawie. W sprawie nie dokonano więc ustaleń, czy poniosła rzeczywistą szkodę rozumianą jako uszczerbek majątkowy. Powódka co prawda 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, a nawet wtedy, gdy podstawa ta zostanie wskazana, obowiązkiem sądu jest - w myśl zasady *da mihi facti dabo tibi ius* - rozważenie także alternatywnej podstawy prawnej roszczenia. Tego zaś w sprawie zabrakło, pomimo twierdzenia powódki o poniesionej szkodzie i powoływania się w odpowiedzi na apelację na charakter żądania, zbliżający się „w istocie do odszkodowania”. Nie można w tej sytuacji odeprzeć podnoszonych w ramach podstaw kasacyjnych zarzutów natury procesowej, co oznacza konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Nie są natomiast trafne pozostałe zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej. Sąd Apelacyjny nie naruszył art. 5 k.c., bowiem tego przepisu nie stosował i w ogóle nie rozważał kwestii nadużycia prawa przez powódkę.

Ponadto, wyłączony jest zbieg roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (por. spośród wielu wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1997 r., II CKN 289/97, nie publ., z dnia 12 marca 1998 r., I CKN 522/97, OSNC 1998, nr 11, poz. 176).

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

jw