



Sygn. akt V CSKP 63/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska

SSN Joanna Misztal-Konecka (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa W. S.

przeciwko Gminie J.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 15 kwietnia 2021 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zarządza od W. S. na rzecz Gminy J. kwotę 5 400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

1. Sąd Okręgowy w J. zasądził od Gminy J. na rzecz W. S. 415 692,21 zł z ustawowymi odsetkami od 12 października 2014 r. oraz 37 002 zł tytułem kosztów procesu.

2. Wyrokiem z 13 grudnia 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w J. w punkcie I i III w ten sposób, że powództwo oddalił oraz zasądził od powódki na rzecz strony pozwanej 20 357 zł kosztów procesu (pkt 1), a nadto zasądził od powódki na rzecz strony pozwanej 28 885 zł kosztów postępowania apelacyjnego (pkt 2).

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy co do tego, że W. S. na podstawie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych z 26 lipca 2005 r. prowadzi w J. przy ul. M. Niepubliczne Przedszkole „T.”. Do 30 września 2011 r. oraz do 30 września 2012 r. powódka złożyła w Urzędzie Miasta J. wnioski o udzielenie dotacji z budżetu Gminy J. dla przedszkola niepublicznego na rok 2012 oraz na rok 2013. W latach 2012-2013 Gmina wyliczała należną dotację, 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. Pismem datowanym na 28 września 2017 r. powódka wezwała Gminę J. do zapłaty kwoty 415 692,21 zł, wskazując, że wezwanie następuje w związku z wypłatą dotacji podmiotowych w latach 2012-2013 w zaniżonej wysokości.

3. Sąd Apelacyjny dokonał odmiennej niż Sąd Okręgowy oceny prawnej zgłoszonego przez powódkę roszczenia, choć nie wszystkie zarzuty pozwanej 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 (dalej: u.s.o.) 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. Nie podzielił zarzutu 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 u.s.o. w częściach.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że powódka wskazywała w pozwie jedynie art. 90 ust. 2b u.s.o. jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia 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 organ prowadzący, lecz przedszkole, a w pewnym sensie konkretni podopieczni. 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. Wskazał też, że wykorzystanie dotacji podlega kontroli gminy, zaś uzupełniająca dotacja uchyla się spod kontroli. Sąd Apelacyjny uznał wreszcie, że powódka może dochodzić odszkodowania, o ile wykaże niezbędne przesłanki, a więc nade wszystko poniesienie szkody w majątku własnym.

4. Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiodła powódka, zaskarżając go w całości. Skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b u.s.o., art. 405 k.c., art. 5 k.c., art. 168 ust. 4 ustawy z 77 sierpnia 2009 r. [powinno być - 27 sierpnia 2009 r.] o finansach publicznych, a nadto naruszenie prawa procesowego, tj. art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. Powódka domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w całości i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania.

5. W odpowiedzi na skargę Gmina J. domagała się jej oddalenia.

6. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że skarga kasacyjna powinna zostać oddalona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

7. Wprawdzie w skardze kasacyjnej został sformułowany, poza licznymi zarzutami naruszenia prawa materialnego, zarzut naruszenia art. 187 § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., co mogłoby wymagać szerszego odniesienia się do niego na wstępie analizy zasadności skargi kasacyjnej, jednakże nie został on w istocie doprecyzowany. Samo zaś wskazanie, że Sąd Apelacyjny miał obciążyć powódkę obowiązkiem określenia w pozwie podstawy prawnej żądania, a w konsekwencji uchybić zasadzie *iura novit curia*, nie znajduje potwierdzenia w treści uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia.

8. Przed przystąpieniem do analizy zasadności zarzutów kasacyjnych należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy podziela stanowisko o dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie, odsyłając do argumentacji przedstawionej w uchwale Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19, OSNC 2020/7-8/56). W uchwale tej wskazano przede wszystkim, że art. 91 ust. 2 ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym

przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (podobnie uprzednio liczne orzeczenia Sądu Najwyższego wymienione w uzasadnieniu wyroku z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18).

9. Uwzględniając szeroki wachlarz poglądów co do charakteru prawnego świadczenia określonego w art. 90 ust. 2b u.s.o., Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną przychylił się do stanowiska wyrażonego w ostatnich orzeczeniach Sądu Najwyższego (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020/7-8/56; wyroki Sądu Najwyższego: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21), zgodnie z którym 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.

Powtarzając za uchwałą z 8 listopada 2019 r., nie można pominąć, że choć cel dotacji nie może zostać już osiągnięty, a podmiot prowadzący niepubliczne przedszkole nie może nią dysponować w sposób swobodny, „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”.

W konsekwencji, wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego, nie można wykluczyć dopuszczalności wydatkowania środków po upływie roku, na który były przyznane, jeżeli wydatek służy pokryciu należności (w tym ewentualnie zaciągniętych zobowiązań) związanych z realizacją dotowanego zadania. Jeżeli

bowiem 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 konsekwencji uznać trzeba, że podmiot uprawniony do dotacji, która została wypłacona w zaniżonej wysokości (a zatem w wysokości nieodpowiadającej jego prawnie uprawnionym oczekiwaniom) może domagać się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją. Co oczywiste, dodatkowym 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. W realiach niniejszej sprawy zauważono, że przedszkole w spornym okresie funkcjonowało, powódka nie zgłaszała braków; równocześnie zaś pozwana gmina nie twierdziła, jakoby powódka nie wykonała obciążających ją zadań. W pozwie powódka wprost powoływała się tak na zaniżenie wysokości dotacji, jak i wskazała na poniesiony uszczerbek majątkowy; domagała się jego wyrównania w niniejszej sprawie przez zapłatę kwoty stanowiącej różnicę między dotacją należną a dotacją wypłaconą. Utożsamiała zatem szkodę po swojej stronie wprost z niewypłaconą częścią dotacji, nie podnosząc żadnych twierdzeń co do realizacji określonych zadań z zaangażowanych - w miejsce należnej dotacji - środków własnych. Trudno zatem nie dostrzec, że w istocie dochodzi powódka w niniejszej sprawie - pomimo użytego w pozwie sformułowania co do szkody - jako odszkodowania pozostałej części dotacji, ta zaś po upływie roku, na który jest przeznaczona, jak słusznie uznał Sąd Apelacyjny, wypłacona być nie może.

Jest oczywiste, że niewykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania określonego w art. 90 ust. 2b u.s.o. może wpływać negatywnie na interesy majątkowe organu prowadzącego przedszkole, skoro właśnie ten organ jest beneficjentem dotacji. Szkodą nie jest jednak samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości (tak, zdaje się, wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; postanowienie Sądu Najwyższego z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18), lecz konieczne jest wykazanie, że osoba prowadząca przedszkole pokryła z własnych środków wydatki, które powinny być pokryte z niewypłaconej dotacji (szkodą jest jedynie strata odpowiadająca tego rodzaju wydatkom) (tak zwłaszcza wyrok Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r., V CSK

502/18). Jak wskazano w wyroku z 9 lipca 2020 r. (V CSK 502/18) jest jasne, że możliwość pokrycia z dotacji bieżących wydatków przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, „zwalnia” inne środki pozostające w dyspozycji osoby prowadzącej przedszkole i pozwala na ich wykorzystanie w inny sposób, także z korzyścią dla tej osoby. Szczególna natura dotacji ma to znaczenie, że stwarza możliwość wykazania przez jednostkę samorządu terytorialnego, iż kwota dotacji nie zostałaby wydatkowana należycie i podlegałaby zwrotowi; prawidłowo wyliczona kwota dotacji stanowi zatem maksymalną kwotę, która może przypaść uprawnionemu, a nie kwotę, która jest niezależna od jakichkolwiek - poza złożeniem prawidłowego wniosku - dodatkowych okoliczności.

Sąd Apelacyjny dostrzegł możliwość dochodzenia przez powódkę swych żądań w reżimie odpowiedzialności odszkodowawczej, ale uznał, że przesłanki tego rodzaju odpowiedzialności nie zostały wykazane, zaś samo przeznaczenie na pokrycie kosztów prowadzenia przedszkola mniejszej ilości środków publicznych „nie powoduje automatycznie po stronie powódki uszczerbku majątkowego”. Dokładniej rzecz ujmując, należy wskazać, że powódka nie powoływała się na wydatkowanie własnych środków na realizację zadania publicznego, na potrzebę „uzupełnienia” środków uzyskanych z dotacji w celu zapewnienia realizacji zadań publicznych, a jedynie na różnicę między dotacją należną a wypłaconą. W ocenie Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, nie można zatem uznać słuszności zarzutu naruszenia art. 90 ust. 2b u.s.o., skoro zasadniczo po upływie roku możliwość wypłaty dotacji za dany rok wygasa. Co więcej, określona przepisami ustawy o systemie oświaty kwota dotacji jest w istocie kwotą maksymalną, skoro w zakresie, w którym podmiot uprawniony nie dokonałby jej wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem (co podlega stosownej kontroli), podlegałaby ona zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, choćby cele prowadzenia przedszkola zostały osiągnięte. Reasumując, nie sposób z samego wykonania zadania publicznego wywodzić domniemania, że podmiot uprawniony zaangażował środki własne w wykonanie zadania publicznego w wysokości różnicy między kwotą należnej dotacji a kwotą dotacji wypłaconej.

10. Jedynie marginalnie 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. Zbieg roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania jest, jak się niemal zgodnie w orzecznictwie przyjmuje, wyłączony (wyroki Sądu Najwyższego: z 18 lipca 1997 r., II CKN 289/97; z 12 marca 1998 r., I CKN 522/97, OSNC 1998/11/176; z 7 maja 2009 r.,

IV CSK 523/08, OSNC-ZD 2010/A/12; 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).

Z tego samego powodu nieadekwatnym zarzutem jest odwołanie się do ewentualnego naruszenia art. 168 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

11. Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego nie pozwala również na uznanie zasadności zarzutu naruszenia art. 5 k.c., albowiem sąd drugiej instancji nie wyraził poglądu jakoby powództwo podlegało oddaleniu z powodu nadużycia prawa podmiotowego przez powódkę. Stwierdził natomiast, że po upływie określonego roku nie jest dopuszczalne zasądzenie dotacji na ten rok przeznaczonej, ponieważ nie mogłaby ona prowadzić do realizacji jej celu społeczno-gospodarczego.

12. Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, o kosztach postępowania orzekając na podstawie art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. w zw. z § 2 pkt 7, § 10 ust. 4 pkt 2 i § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

ke