



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

30 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Tomasz Szanciło (przewodniczący)
SSN Agnieszka Jurkowska-Chocyk (sprawozdawca)
SSN Piotr Telusiewicz

Protokolant Ewa Kalińska

po rozpoznaniu na rozprawie 30 lipca 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Gminy Miasta K.
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
z 10 czerwca 2021 r., I ACa 693/19,
w sprawie z powództwa J. N.
przeciwko Gminie Miasta K.
o zapłatę,

uchyla zaskarżony wyrok w części, tj.:

- 1) co do punktu I - w zakresie zasądzającym kwotę 198.268 zł
wraz z odsetkami;**
- 2) co do punktów II i III w całości**
**- i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu
w Gdańsku do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Agnieszka Jurkowska-Chocyk

Tomasz Szanciło

Piotr Telusiewicz

UZASADNIENIE

Pozwem z 30 marca 2017 r. powódka J. N. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy Miejskiej K. łącznie 198 268 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od poszczególnych kwot częściowych, składających się na kwotę dochodzonego roszczenia.

Wyrokiem z 21 maja 2019 roku Sąd Okręgowy w Gdańsku zasądził od pozwanej Gminy na rzecz powódki kwotę dochodzoną pozwem wraz z ustawowymi odsetkami od poszczególnych kwot częściowych (pkt I), a w pkt II i III rozstrzygnął o kosztach procesu.

Po rozpoznaniu apelacji pozwanej Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyrokiem z 10 czerwca 2021 r. w pkt. I. zmienił pkt I. wyroku Sądu Okręgowego w zakresie odsetek od zasądzonej na rzecz powódki kwoty, zasądzając je od 31 marca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. jako odsetki ustawowe i od 1 stycznia 2016 r. do zapłaty jako odsetki ustawowe za opóźnienie i oddalił powództwo o zasądzenie odsetek w pozostałym zakresie. W pozostałym zakresie apelacja Gminy została oddalona.

Z ustaleń Sądów *meriti* wynika, że powódka prowadzi na terenie pozwanej Gminy działalność oświatową pod nazwą Przedszkole Niepubliczne „C.” z grupą żłobkową. Uchwałą z 21 grudnia 2004 r., zmienioną uchwałą z 29 marca 2007 r., Rada Miejska w Kwidzynie ustaliła szczegółowy tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. W dniu 2 stycznia 2007 r. strony zawarły porozumienie, na podstawie którego powódka miała otrzymywać w 2007 r. co miesiąc dotację na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem przedszkola w kwocie 40 145 zł. Aneksen do tego porozumienia, zawartym 30 marca 2007 r., miesięczna kwota dotacji za kwiecień-grudzień została podwyższona do 42 611 zł.

Z dalszych ustaleń wynika, że w spornym okresie większość kosztów funkcjonowania przedszkola powódka pokrywała ze środków własnych, w tym z kredytu. W 2007 r. jedynym przedszkolem publicznym w pozwanej Gminie było przedszkole integracyjne, do którego uczęszczało średnio ok. 20 dzieci niepełnosprawnych. Pozwana przyznała jednakowe dotacje na każde dziecko w tym

przedszkolu, bez rozróżnienia stopnia niepełnosprawności uczęszczających do niego dzieci. Dodatkowo działało w K. 7 przedszkoli niepublicznych. W oparciu o opinię biegłego ustalono, że prawidłowa stawka dotacji na przedszkole niepubliczne, wedle reguł unormowanych w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: „u.s.o.”) powinna w 2007 r. wynieść 349 zł na jedno dziecko. Pismem datowanym na 6 marca 2017 r. powódka wezwała pozwaną Gminę do wypłaty zaległej dotacji oświatowej za 2007 r. w kwocie 246 759 zł wraz z odsetkami. W odpowiedzi pozwana odmówiła wypłaty, wskazując, że w jej ocenie wyliczenie dotacji było prawidłowe.

Sąd odwoławczy podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji i uczynił je także podstawą własnego rozstrzygnięcia, nie znajdując podstaw do zakwestionowania opinii biegłego, w oparciu o którą ustalono kwotę należnej dotacji. Sąd Apelacyjny zaaprobował pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, że dochodzone – na podstawie art. 471 k.c. w zw. z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. – roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy. W konsekwencji Sąd odwoławczy przyjął, że szkodą jest już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości, tak jak ocenia się to w relacjach prywatnoprawnych. Sąd Apelacyjny uznał, że ponieważ powódka zrealizowała zadanie polegające na prowadzeniu przedszkola, angażując na ten cel własne środki pochodzące z czesnego wpłacanego przez rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola – wobec nieuzyskania dotacji w pełnej wysokości, to tym samym podstawy do dochodzenia roszczenia należałoby poszukiwać – zgodnie z przytoczonym wyżej poglądem Sądu Najwyższego – w przepisach o odpowiedzialności kontraktowej, a skoro szkodą jest już samo nieotrzymanie dotacji w należnej wysokości, to tym samym zarzut naruszenia art. 361 k.c. nie jest trafny.

Za nietrafny Sąd Apelacyjny uznał także zarzut przedawnienia roszczenia, z wyjątkiem części roszczenia odsetkowego. Skoro pozew wniesiono 31 marca 2017 r., to tym samym przedawnieniu uległy odsetki za opóźnienie za okres trzech lat wstecz, to jest przed 31 marca 2014 r. W tym zakresie Sąd Apelacyjny zmienił

zaskarżony wyrok (art. 386 § 1 k.p.c.), a dalej idącą apelację oddalił na podstawie art. 385 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony – w części obejmującej oddalenie apelacji – skargą kasacyjną przez pozwaną, która zarzuciła:

I. naruszenie prawa materialnego tj.:

a) art. 90 ust. 1, ust. 1a i 2b u.s.o. oraz art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. a) i c) w zw. z art. 145 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, przejawiające się w uznaniu, że dotacja oświatowa jest dotacją podmiotową, a zatem wymagalność tej dotacji jest uzależniona wyłącznie od liczby dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego, przy jednoczesnym pominięciu, że ma ona również charakter celowy, a zatem nie przysługuje ona osobie prowadzącej przedszkole z samego tylko faktu prowadzenia takiej placówki, lecz przede wszystkim z powodu czynienia konkretnych wydatków i ponoszenia konkretnych kosztów związanych z nauczaniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi,

b) art. 90 ust. 2b i ust. 4 u.s.o., co skutkowało nieuwzględnieniem rzeczywistych kosztów utrzymania dziecka pełnosprawnego w jednostce przedszkolnej, a tym samym bezzasadne ustalenie, iż powódka poniosła szkodę w postaci utraconych korzyści, podczas gdy powódce wypłacono należną dotację, odliczając od podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych kwoty, które gmina otrzymuje na dzieci niepełnosprawne w przedszkolu publicznym z oddziałami integracyjnymi w subwencji oświatowej;

II. naruszenie przepisów postępowania:

a) art. 205¹² § 2, art. 227, art. 235² § 1 oraz art. 278 § 1 w zw. z art. 381, art. 382 oraz art. 391 § 1 k.p.c. przez uznanie zbędności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego z zakresu finansów i rachunkowości, a także pominięcie dowodu z zeznania podatkowego powódki za 2007 r.;

b) art. 327¹ § 1 pkt 1 oraz art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., przez nieodniesienie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do kwestii dotyczących wiarygodności i mocy dowodowej dokumentów, w sytuacji gdy Sąd drugiej instancji przeprowadził co do

nich własne postępowanie dowodowe oraz przyjęcie za własne ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego, w tym ustalenia, że większość kosztów funkcjonowania przedszkola powódka pokrywała ze środków własnych (w tym z kredytu), przy jednoczesnym przyjęciu, iż powódka zrealizowała zadanie polegające na prowadzeniu przedszkola, angażując na ten cel własne środki pochodzące z czesnego wpłacanego przez rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola, którego w świetle postanowień Statutu Przedszkola Niepublicznego „C.” z grupą żłobkową, jak również zasad logiki i doświadczenia życiowego, nie sposób uważać za „środki własne” powódki - co skutkowało naruszeniem prawa materialnego tj. art. 90 ust. 2b u.s.o. oraz art. 361 § 1 i § 2, art. 363 § 1 i art. 471 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie, wynikające z błędnego przyjęcia, że dotacja określona w art. 90 ust. 2b u.s.o. ma charakter czysto podmiotowy.

W głównym wniosku skargi pozwana domagała się uchylenia wyroku Sądu Apelacyjnego w części zaskarżonej skargą kasacyjną i w tym zakresie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku, z jednoczesnym pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka domagała się w pierwszej kolejności odmowy przyjęcia jej do rozpoznania, ewentualnie – w razie jej przyjęcia do rozpoznania – oddalenia skargi i zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona.

W art. 90 u.s.o. ustawodawca unormował udzielanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji niepublicznym placówkom oświatowym, w tym przedszkolom, określił zasady obliczania ich wysokości, przeznaczenie, terminy przekazania, a ponadto upoważnił organy jednostek samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz kontroli ich wykorzystania.

W okresie objętym żądaniem pozwu, art. 90 ust. 2b, odnoszący się do przedszkoli niepublicznych miał następujące brzmienie: „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych

w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.”, przy czym zdanie drugie tego przepisu dodano od 24 maja 2007 r.

Z aktualnego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że roszczenie o wypłatę dotacji, mające swe źródło w art. 90 ust. 2b u.s.o., ma charakter odszkodowawczy (zob. uchwałę SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56; wyroki SN: z 29 stycznia 2021 r., VCSKP 2/21; z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21; z 9 czerwca 2021 r., V CSKP 74/21; z 4 marca 2022 r., II CSKP 61/22; z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22; postanowienia SN: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; z 30 października 2020 r., II CSK 795/18; z 28 kwietnia 2022 r., I CSK 536/22).

W uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza, iż 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 i realizuje zadania publiczne, ma prawo oczekiwać zaangażowania w ich sfinansowanie środków publicznych w zapowiedzianej w ustawie wysokości. 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 podmiotu realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji, a zatem w sferze normowanej prawem prywatnym. Ze względu 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.

Z kolei w wyroku z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21, Sąd Najwyższy – powołując się na judykaty wydane w sprawach o podobnych stanach faktycznych – podkreślił, że jest oczywiste, iż 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 należytą wysokość, lecz konieczne jest wykazanie, że osoba prowadząca przedszkole pokryła z własnych środków wydatki, które powinny być pokryte z niewypłaconej dotacji, a więc szkodą jest jedynie strata odpowiadająca tego rodzaju wydatkom (tak też wyroki SN: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22).

Powyższe poglądy w pełni podziela Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym tę sprawę. Nie ma argumentów prawnych uzasadniających poszukiwanie podstawy prawnej tego typu roszczeń w przepisach o czynach niedozwolonych. Przyjmując, że jednostka samorządu terytorialnego wypłaciła organowi prowadzącemu przedszkole w danym roku dotację oświatową w zaniżonej wysokości i w związku z tym część z zadań oświatowych organ prowadzący musiał sfinansować z własnych środków, to podstawy prawnej tego typu roszczeń należy upatrywać w art. 471 k.c., który dotyczy zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia obowiązków wynikających z różnych tytułów (nie tylko umownych). Przepis ten ma zastosowanie nie tylko w sytuacji, gdy strony są związane umową, ale gdy łączy je stosunek zobowiązaniowy, którego źródłem jest inne zdarzenie.

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. Ze względu na celowy charakter dotacji nie można przyjąć, że kwota, która jest należna z tego tytułu, przypada organowi prowadzącemu daną placówkę. W konsekwencji, w sytuacji gdy podmiotem prowadzącym jest osoba fizyczna, kwota dotacji nie stanowi majątku tej osoby. Podmiot (organ) prowadzący jest tylko uprawniony do dysponowania środkami wypłaconymi w formie dotacji, ale cel ich wydatkowania jest ściśle reglamentowany w ustawie i kontrolowany przez jednostkę samorządu terytorialnego. Prawo do dotacji nie przysługuje zatem w interesie organu prowadzącego, ale w interesie placówki prowadzonej przez ten organ. Dopiero udowodnienie przez organ prowadzący, że w danym roku z własnych środków sfinansował realizację wskazanych w ustawie zadań, pozwala przyjąć, iż nabył on roszczenie w stosunku do podmiotu dotującego o zwrot tak wydatkowanej kwoty.

Sąd Apelacyjny rozpoznający tę sprawę dostrzegł co prawda możliwość dochodzenia przez powódkę swych żądań w reżimie odpowiedzialności odszkodowawczej, ale w sposób nieuprawniony uznał, że przesłanki tego rodzaju odpowiedzialności zostały przez nią wykazane. Tymczasem, samo przeznaczenie na pokrycie kosztów prowadzenia przedszkola mniejszej ilości środków publicznych nie spowodowało automatycznie po stronie powódki uszczerbku majątkowego. To, czy powódka wydatkowała na realizację zadań publicznych własne środki, a jeśli tak to w jakiej wysokości, dotychczas nie zostało ustalone. Z ustaleń Sądów *meriti* nie wynika, aby powódka finansowała działalność oświatowo-wychowawczą przedszkola z własnych środków, uzupełniając tym samym środki uzyskane z dotacji. Uzasadnienie dochodzonego roszczenia sprowadza się jedynie do twierdzenia o zaniżeniu dotacji.

Odszkodowawczy charakter roszczenia o uzupełnienie dotacji obliguje stronę powodową do udowodnienia w procesie – zgodnie z regułą rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 k.c., art. 232 zd. 1 k.p.c.) – przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej

dłużnika, w tym wysokości szkody. Nie ma podstaw do mechanicznego zrównywania kwoty niedopłaty dotacji z wielkością doznanego przez poszkodowanego uszczerbku majątkowego. Ustalanie wysokości szkody w powyższy sposób stwarza ryzyko naruszenia zasady kompensacji szkody, a ponadto prowadzi w istocie do uzyskania przez beneficjenta kwoty odpowiadającej swą wysokością niewypłaconej wcześniej dotacji, przy czym kwota ta – jako odszkodowanie – nie podlegałaby rygorom właściwym dla dotacji, czyli konieczności stosownego rozliczenia się z jej wydatkowania na określone cele (zob. wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023, nr 2, poz. 19).

Określona zatem 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, podlegałaby ona zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, choćby cele prowadzenia przedszkola zostały osiągnięte. Co istotne wydatkowanie środków z dotacji podlega stosownej kontroli ze strony jednostki samorządu terytorialnego. Należy bowiem pamiętać, że beneficjent może dotację przeznaczyć tylko na cele wskazane w ustawie o systemie oświaty i nie można z tej dotacji ponosić wydatków jedynie pośrednio związanych z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą. Jednoznacznie przemawia to za przyjęciem celowego charakteru dotacji.

Wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego nie sposób z samego wykonania zadania publicznego wywodzić domniemania, że podmiot uprawniony do dotacji zaangażował środki własne w wykonanie zadania publicznego w wysokości różnicy między kwotą należnej dotacji a kwotą dotacji wypłaconej.

Wobec niepoczynienia w sprawie koniecznych ustaleń, pozwalających na dokonanie pozytywnej oceny dochodzonego pozwem roszczenia, należało również uznać za uzasadnione podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

Agnieszka Jurkowska-Chocyk

Tomasz Szanciło

Piotr Telusiewicz

[SOP]

[ms]