



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

3 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Mariusz Łodko (przewodniczący)

SSN Adam Doliwa

SSN Mariusz Załucki (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 3 czerwca 2025 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Powiatu O.

od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z 8 lipca 2021 r., I ACa 130/21,

w sprawie z powództwa W. C. i K. G.

przeciwko Powiatowi O.

o zapłatę,

**uchyla zaskarżony wyrok przekazując sprawę Sądowi
Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Adam Doliwa

Mariusz Łodko

Mariusz Załucki

UZASADNIENIE

Powodowie W. C. i K. G. – jako organ prowadzący Szkoła w O. – wniesli o
zasądzenie od pozwanego Powiatu O. solidarnie na ich rzecz kwoty 151 275,33 zł

wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Żądana kwota stanowi niewypłaconą część należnej im zgodnie z przedstawionymi w pozwie wyliczeniami dotacji za 2007 r. na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Wyrokiem z 4 listopada 2020 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu zasądził od pozwanego solidarnie na rzecz powodów 151 275,33 zł z ustawowymi odsetkami oraz oddalił dalej idące powództwo w zakresie poszczególnych roszczeń odsetkowych.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powodowie prowadzili w 2007 r. oraz w chwili wniesienia pozwu Szkołę w O. i skutecznie złożyli dokumenty niezbędne do udzielenia im dotacji na prowadzenie szkoły. Sąd ten nie podzielił zarzutu pozwanego w kwestii legitymacji procesowej powodów, wskazując, że w dacie złożenia pozwu organ prowadzący szkołę uległ zmianie i został ograniczony do dwóch osób.

Jako materialnoprawną podstawę roszczenia Sąd pierwszej instancji wskazał art. 90 ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, wskazując, że kształcenie w szkołach i placówkach niepublicznych, a taką właśnie prowadzili w 2007 r. powodowie, jest współfinansowane przez dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Z uwagi na stwierdzenie niedopłaty w przekazanej dotacji w kwocie 151.275,36 zł, zasądził tę kwotę solidarnie na rzecz powodów.

Sąd pierwszej instancji uznał roszczenie odsetkowe za częściowo przedawnione, wskazując, że jest to roszczenie o świadczenie okresowe, zatem ulega przedawnieniu z upływem 3 lat.

Wyrokiem z 8 lipca 2021 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu oddalił apelację pozwanego, podzieliwszy ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną Sądu Okręgowego, analizując w szczegółowy sposób rozwiązania prawne wskazane w treści art. 90 ust. 2-3 ustawy o systemie oświaty. Sąd odwoławczy przychylił się do stanowiska, że kwotę należnej dotacji należało wyliczyć poprzez pomnożenie minimalnej wysokości dotacji obliczonej w każdym miesiącu oraz liczby uczniów kształcących się w placówce prowadzonej przez powodów w okresach miesięcznych, a następnie zsumowanie tych kwot. Nie przyjął natomiast zasadności

zarzutów strony pozwanej związanej z brakiem oceny poszczególnych należnych kwot z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół wchodzących w skład zespołu.

Pozwany wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną, w której zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 385 w zw. z art. 72 k.p.c., art. 195 § 1 k.p.c., art. 227 k.p.c., art. 278 k.p.c., art. 316 § 1 k.p.c., art. 381 k.p.c., art. 391 k.p.c. (samodzielnie lub w związkach) oraz w zw. z art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, a także naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2-3 ustawy o systemie oświaty przez jego niewłaściwą wykładnię.

Wskazując na powyższe wniósł m.in. o uchylenie zaskarżonego wyroku, przekazanie sprawy Sądowi odwoławczemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Powodowie w wywiedzionej odpowiedzi na skargę kasacyjną wnieśli m.in. o jej oddalenie i rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, jeżeli chodzi o jej wnioski zmierzające do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Przede wszystkim należy zauważyć, że Sąd Apelacyjny zgodził się z wywodami Sądu Okręgowego dotyczącymi interpretacji art. 90 ustawy o systemie oświaty. Natomiast Sąd pierwszej instancji skoncentrował swoje rozważania wokół wykładni art. 90 ust. 3 tej ustawy, który, jak się wydaje, został zidentyfikowany jako przepis stanowiący podstawę roszczenia powodów.

Sąd Najwyższy w swoim dotychczasowym orzecznictwie odrzucił pogląd, że art. 90 ustawy o systemie oświaty może stanowić samoistną podstawę roszczenia „o wypłatę dotacji”. Początkowo przyjmowane zapatrywanie, że między podmiotem publicznoprawnym jako obowiązującym oraz beneficjentem dotacji jako uprawnionym powstaje stosunek cywilnoprawny, zostało zweryfikowane na rzecz stanowiska o administracyjnoprawnym charakterze stosunku dotacji oświatowej i zakwestionowania zapatrywania o cywilnoprawnej naturze roszczenia mającego wynikać z art. 90 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty (zob. wyroki SN: z 3 stycznia

2007 r., IV CSK 312/06; z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, i przywołane tam orzecznictwo).

Regulacje dotyczące dotacji oświatowej nie stanowią bowiem podstawy zobowiązania między podmiotem publicznoprawnym i beneficjentem dotacji mającego charakter cywilnoprawny, lecz publicznoprawny. Reguły dotyczące wypłaty dotacji, a w szczególności reguła roczności, nie pozwalają przyjąć – przynajmniej co do zasady – że osoba prowadząca placówkę oświatową, której wypłacono zaniżoną dotację, może domagać się jej wypłaty po upływie roku budżetowego. Mimo że art. 90 ustawy był źródłem powstającego z mocy prawa zobowiązania o charakterze publicznoprawnym, w którym odpowiednikiem obowiązku wypłaty dotacji było publiczne prawo podmiotowe do dotacji, jednakże z upływem roku budżetowego wykonanie tego publicznoprawnego obowiązku staje się w zasadzie prawnie niemożliwe, w związku z czym zobowiązanie należy uznać za definitywne niewykonane (wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18).

Oznacza to, że błędne jest stanowisko Sądów *meriti* jakoby art. 90 ustawy o systemie oświaty uzasadniał dochodzenie przez powodów roszczenia o zapłatę dotacji. Przepis ten nie może więc usprawiedliwiać roszczenia co do zasady. Już tylko z tej przyczyny zaskarżony wyrok zasługuje na uchylenie.

Ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010 ze zm.) rozstrzygnięto, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., stanowi czynność 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. Jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego kwestia dopuszczalności dochodzenia na drodze sądowej roszczeń związanych z zapłatą dotacji należnych na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty w odniesieniu do wcześniejszego okresu, została jednoznacznie rozstrzygnięta. W obecnym stanie prawnym, w postępowaniu cywilnym, mogą być dochodzone jedynie roszczenia o odszkodowanie o naprawienie szkody wynikłej z niedokonania przez podmiot publicznoprawny zapłaty dotacji w należnej beneficjentowi wysokości. Innymi słowy, beneficjentowi dotacji nie służy roszczenie o jej wypłatę, ale roszczenie

odszkodowawcze za szkodę wywołaną niewypłaceniem dotacji w należnej wysokości. Stanowisko to nie jest podważane w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego.

O ile pogląd o przysługiwaniu beneficjentowi dotacji roszczenia odszkodowawczego jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony, o tyle istnieją rozbieżności co do podstawy prawnej takiego roszczenia.

W części orzeczeń Sąd Najwyższy przyjmuje, że roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty, a kwotą dotacji wypłaconej, może być dochodzone na podstawie art. 471 k.c. stosowanym *per analogiam*. Ze względu jednak na publicznoprawny charakter obowiązku wypłaty dotacji nieistotna jest możliwość uchylenia się przez organ zobowiązany od odpowiedzialności, ze wskazaniem, że niewykonanie obowiązku wypłaty dotacji w całości albo w części jest następstwem okoliczności, za które nie odpowiada (tak wyrok z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022, nr 2, poz. 17, tak też m.in. wyroki: z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21; z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21; z 10 maja 2021 r., V CSKP 45/21; z 9 czerwca 2021 r., V CSKP 74/21, por. też uchwałę z 8 listopada 2020 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56).

Według drugiego stanowiska prezentowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego jednostka samorządu terytorialnego, która nie wypłaciła beneficjentowi dotacji oświatowej kwoty dotacji w pełnej, należnej mu wysokości, po upływie roku, na który dotacja została przyznana, ponosi względem beneficjenta dotacji odpowiedzialność odszkodowawczą; źródłem tej odpowiedzialności jest art. 417 § 1 k.c. (tak wyrok z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023, nr 2, poz. 19, tak też m.in. wyroki: z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22; z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną przychylił się do drugiego z poglądów. Przyznanie i wypłacenie dotacji w zaniżonej wysokości, ustalonej niezgodnie z zasadami określonymi w art. 90 ustawy o systemie oświaty, może być zakwalifikowane jako przypadek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Nie ma znaczenia okoliczność, że

obowiązek określony w art. 90 ustawy powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą placówkę oświatową, która złożyła stosowny wniosek. Liczba adresatów normy wynikającej z przepisów prawa powszechnie obowiązującego nie wpływa na to, że jej naruszenie ma charakter obiektywnie (a nie tylko względnie) bezprawny. Co więcej, prawidłowa wykładnia art. 90 ustawy prowadzi do wniosku, że adresatem wspomnianych unormowań są wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które obowiązane są wszak do zgodnego z prawem przydzielania i wypłacania dotacji oświatowej (wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22).

Nie ma przy tym konieczności sięgania do stosowania art. 471 k.c. *per analogiam*, skoro nie istnieje w tym zakresie luka w ustawie. Naruszenie przez organ władzy publicznej obowiązku ustawowego w sytuacji, w której jedna ze stron pozostaje w relacji podległości i podporządkowania temu organowi, jest przecież regulowane przepisami o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 417 i n. k.c.). W razie niewypłacenia dotacji w wysokości przewidzianej ustawą o systemie oświaty istota problemu nie polega bowiem na naruszeniu przez podmiot wykonujący władzę publiczną zindywidualizowanego stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym, ale dotyczy naruszenia bezwzględnie obowiązującego art. 90 ustawy o systemie oświaty regulującego zasady ustalania i wysokość należnej beneficjentowi dotacji. Samo nieprzekazanie środków pieniężnych, wbrew obowiązującym przepisom, jest bezprawne (por. wyrok SN z 10 sierpnia 2007 r., II CSK 191/07). Podobnie jak w wypadku wyrządzenia szkody przez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, a więc szczególnej postaci wykonywania władzy publicznej, nie chodzi przecież o naruszenie przez organ administracji konkretnego stosunku administracyjnoprawnego, ale naruszenie normy prawnej, przesądzające o niezgodności z prawem tej decyzji (art. 417¹ § 2 k.c.).

Poza tym niedopuszczalne jest kreowanie podstawy prawnej roszczeń odszkodowawczych przez sięganie do stosowania przepisów normujących innego rodzaju roszczenia indemnizacyjne w drodze *analogii legis*. Nie można zapominać, że szkoda jako uszczerbek podlegający w odpowiednim zakresie i w odpowiedni sposób naprawieniu stanowi kategorię normatywną, a nie „naturalną”, podlegając

ustaleniu jako taka we właściwych przepisach. W konsekwencji nie każdy uszczerbek w dobrach majątkowych bądź osobistych podlega naprawieniu, lecz tylko taki, z którego powstaniem oraz wraz ze ziszczeniem się przewidzianych w przepisach przesłanek można dochodzić jego naprawienia (wyrok SN z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22).

Mimo że niewypłacenie przez podmiot publicznoprawny kwoty dotacji w odpowiedniej wysokości może stanowić źródło szkody (zdarzenie szkodzące), nie jest jednak jako takie samą szkodą. Zgodnie z obowiązującą na gruncie przepisów odszkodowawczych dyferencyjną metodą ustalania wysokości szkody konieczne jest dla jej wykazania porównanie stanu majątku poszkodowanego, istniejącego w wyniku zdarzenia szkodzącego, z hipotetycznym stanem tego majątku w sytuacji, w której zdarzenie takie nie miało miejsca (zob. np. wyroki SN: z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 9/18; z 18 listopada 2021 r., V CSKP 85/21, OSNC 2022, nr 11, poz. 112; z 17 marca 2022 r., II CSKP 482/22). Wynik takiego porównania może kształtować się różnie w zależności od tego, czy podmiot prowadzący placówkę, wobec nieotrzymania dotacji we wnioskowanej kwocie, realizował zadania oświatowe w zamierzonym zakresie, pokrywając wiążące się z tym koszty z innych środków, czy – przeciwnie – zrewidował pierwotne plany, rezygnując z niektórych zadań i wiążących się z nimi kosztów. Oznacza to, że poszkodowany dochodząc roszczenia indemnizacyjnego na podstawie przepisów o odpowiedzialności deliktowej powinien przytoczyć fakty wskazujące na poniesienie szkody w określonej wysokości (wyroki SN: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21).

Słusznie też zaznaczył Sąd Najwyższy w wyroku z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, iż w zwykłym (zgodnym z prawem) toku czynności środki z dotacji oświatowej, które nie zostały zużyte na wykonanie zadań publicznych, nie stają się źródłem zysku podmiotu uprawnionego. Nie byłoby zatem uzasadnione wypłacanie równowartości tych środków jako odszkodowania podmiotowi, który nie zrealizował części celów oświatowych normalnie pokrywanych z dotacji, a w konsekwencji nie poniósł wydatków potrzebnych na ich sfinansowanie.

Trafne są wobec tego zarzuty skargi kasacyjnej koncentrujące się wokół naruszenia art. 90 ustawy o systemie oświaty jako podstawy roszczenia powoda.

W tym kontekście także zarzuty naruszenia prawa procesowego, które koncentrowały się na postaci szkody i sposobie obliczenia jej wysokości, trudno jest odeprzeć. Dlatego Sąd Najwyższy – na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku, rozstrzygnięcie o kosztach postępowania opierając na art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c.

[a.ł.]

Adam Doliwa

Mariusz Łodko

Mariusz Załucki