

POSTANOWIENIE

10 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)
SSN Agnieszka Jurkowska-Chocyk (sprawozdawca)
SSN Mariusz Łodko

na posiedzeniu niejawnym 10 kwietnia 2024 r. w Warszawie
w sprawie z powództwa M. S.
przeciwko Gminie Miasto Stargard
o zapłatę,
na skutek przedstawienia przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie
postanowieniem z 25 października 2023 r., I ACa 285/22,
zagadnienia prawnego:

"I. czy w razie niewypłacenia w pełnej wysokości dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty [w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2016 roku], podmiotowi uprawnionemu do jej otrzymania przysługuje roszczenie o zapłatę brakującej części dotacji jako spełnienie świadczenia, czy też roszczenie odszkodowawcze?
II. w razie przyjęcia, że podmiotowi uprawnionemu do otrzymania dotacji przysługuje roszczenie odszkodowawcze, w jaki sposób należy ustalić wysokość należnego mu odszkodowania, w szczególności, czy powyższe odszkodowanie powinno odpowiadać równowartości niewypłaconej części dotacji niezależnie od sposobu jej wydatkowania czy też powinno stanowić jedynie równowartość wydatków poniesionych przez uprawniony podmiot na realizację zadań oświatowych niepokrytych z otrzymanej dotacji?".

odmawia podjęcia uchwały.

Agnieszka Jurkowska-Chocyk Małgorzata Manowska Mariusz Łodko

(r.g.)

UZASADNIENIE

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne powstało przy rozpatrywaniu apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie. Przedmiotem pozwu skierowanego przeciwko Miastu Stargard było żądanie zasądzenia wypłaty części należnej dotacji z tytułu prowadzenia przedszkola, która to dotacja w ocenie powódki obliczona była nieprawidłowo i wypłacona przez pozwanego w zaniżonej wysokości. Sąd I instancji zasądził na rzecz powódki kwotę 514.043,28 zł wraz z odsetkami za opóźnienie.

Za podstawę prawną uwzględnionego roszczenia głównego Sąd Okręgowy przyjął art. 471 k.c. stosowany w drodze analogii w związku z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w 2016 roku. Podzielił tym samym pogląd prawny wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 9 lipca 2020 roku w sprawie o sygn. V CSK 502/18. Sąd Okręgowy zaakceptował także stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w uzasadnieniu wyroku z 10 maja 2021 roku, V CSKP 45/21, że „chodzi tu o roszczenie odszkodowawcze (art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust 2b u.s.o), przyjmując, że co do zasady samą szkodą jest już nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości”.

Apelację od powyższego wyroku wniosła pozwana, zaskarżając go w punktach pierwszym i trzecim oraz wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Pozwana zarzuciła Sądowi Okręgowemu między innymi naruszenie art. 471 k.c. poprzez błędne jego zastosowanie i przyjęcie charakteru odszkodowawczego roszczenia powódki, istnienia szkody i jej wysokości. W uzasadnieniu apelacji pozwana podniosła między innymi, że nawet zasądzenie wyrokiem kwot wyrównania dotacji nie warunkuje zmiany jej charakteru. Zdaniem pozwanej nie do pogodzenia z założeniami ustawodawcy jest przyjęcie, że sposób wydatkowania środków z przeznaczeniem określonym w ustawie o systemie oświaty, a stanowiących

środki publiczne, pozostawałyby bez kontroli, co umożliwiałoby dowolne wydatkowanie tych środków, mimo że w sytuacji typowej musiałyby być one przeznaczone wyłącznie na cele określone wprost w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, a więc na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. W związku z powyższym, pozwana zajęła stanowisko że roszczenie zgłoszone przez powódkę należy rozpatrywać w kategorii dotacji i tylko tak. Pozwana zarzuciła też powódce, że w pozwie nie podjęła nawet próby wykazania, iż poniosła wydatki, które nie zostały pokryte środkami z dotacji.

W odpowiedzi na apelację powódka wniosła o jej oddalenie.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego – Sąd Najwyższy powinien odpowiedzieć na następujące pytania:

1) czy w razie niewypłacenia w pełnej wysokości dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2016 roku), podmiotowi uprawnionemu do jej otrzymania przysługuje roszczenie o zapłatę brakującej części dotacji jako spełnienie świadczenia, czy też roszczenie odszkodowawcze?;

2) w razie przyjęcia, że podmiotowi uprawnionemu do otrzymania dotacji przysługuje roszczenie odszkodowawcze, w jaki sposób należy ustalić wysokość należnego mu odszkodowania, w szczególności, czy powyższe odszkodowanie powinno odpowiadać równowartości niewypłaconej części dotacji niezależnie od sposobu jej wydatkowania czy też powinno stanowić jedynie równowartość wydatków poniesionych przez uprawniony podmiot na realizację zadań oświatowych niepokrytych z otrzymanej dotacji?.

Sąd Apelacyjny wskazał, że spór w sprawie dotyczy działania pozwanego podjętego na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty w brzmieniu sprzed jej nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. W art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (dalej jako u.s.o., w brzmieniu z okresu objętego sporem) ustawodawca przewidział 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.

Przywołany przepis, obecnie uchylony, na przestrzeni lat był kilkakrotnie nowelizowany. Dla rozpoznania przedmiotowej sprawy dotyczącej dotacji za lata 2012-2016, znaczenie ma jego brzmienie obowiązujące:

1) od dnia 24 maja 2007 roku do dnia 31 sierpnia 2015 roku, tj. nadane ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542), zgodnie z którym 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;

2) od dnia 1 września 2015 roku do dnia 31 grudnia 2016 roku, tj. nadane ustawą z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827), zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, 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 - gminę, pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu było już przedmiotem licznych judykatów, zwłaszcza w ostatnich latach, co uzasadnia odmowę jego ponownego rozstrzygnięcia.

Określona w art. 390 § k.p.c. instytucja zagadnień prawnych przedstawianych Sądowi Najwyższemu służy wyjaśnieniu powstałych na etapie rozpoznania apelacji poważnych wątpliwości interpretacyjnych, od których rozstrzygnięcia zależy prawidłowość przebiegu lub merytoryczny wynik postępowania apelacyjnego. W konsekwencji – wystąpienie przez sąd odwoławczy z zagadnieniem prawnym wymaga nie tylko sformułowania pytania adresowanego do Sądu Najwyższego, posiadającego w świetle dotychczasowego orzecznictwa walor „nowości” lecz także jego uzasadnienia, które wskazywałoby na poważny charakter powstałych wątpliwości, możliwe sposoby wykładni miarodajnych przepisów prawa oraz argumenty przemawiające za przyjęciem każdego z tych sposobów, które są na tyle istotne, że usprawiedliwiają wahania sądu *meriti* przy wyborze właściwej koncepcji interpretacyjnej (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 12 stycznia 2001 r., III CZP 45/00, 30 listopada 2005 r., III CZP 97/05).

Przesłanką skutecznego skorzystania przez sąd z uprawnienia wynikającego z art. 390 § 1 k.p.c. jest również wykazanie, że przedstawione zagadnienie budzi poważne wątpliwości sądu, nie zostało dotychczas wyjaśnione w orzecznictwie i nauce prawa, a nadto uzyskanie odpowiedzi Sądu Najwyższego jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy, w której zostało zadane pytanie prawne (por. postanowienia SN z: 6 marca 1998 r., III CZP 73/97; 26 lutego 1975 r., I PR 31/75, OSNCP z 1975 r. Nr 12, poz. 176). O dopuszczalności wystąpienia z pytaniem prawnym nie decyduje zatem ani praktyczna doniosłość podniesionego w nim problemu ani rozbieżności w jego rozwiązywaniu w doktrynie lub orzecznictwie, lecz to, czy sąd orzekający istotnie powziął rzeczywiste poważne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia tego zagadnienia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 23 lipca 1998 r., III CZP 24/98; 20 września 2005 r., III CZP 2/05, OSNP z 2006 r., nr 19-20, poz. 312). Przesądza to o obowiązku szczegółowego wykazania przez sąd pytający, że analiza przepisów, dotychczasowe orzecznictwo oraz poglądy nauki prawa nie dają podstaw do usunięcia poważnych wątpliwości prawnych, które pozostają w związku przyczynowym z wynikiem sprawy. Sąd drugiej instancji powinien także przedstawić własną propozycję rozstrzygnięcia zagadnienia ze stosownym wywodem prawnym, wskazującym na zasadność zaproponowanego rozwiązania.

Z ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika również, że instytucja pytań prawnych prowadząca do związania sądów niższej instancji w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego, zawartym w podjętej uchwale, jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust.1 Konstytucji RP) i ze względu na tę wyjątkowość, powinna być stosowana w sposób ścisły, bez żadnych koncesji na rzecz argumentów o nastawieniu celowościowym i utylitarnym (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 marca 1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1999, Nr 10, poz. 166 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z: 19 listopada 2008 r., III CZP 21/08; 29 października 2009 r., III CZP 79/09; 12 stycznia 2010 r., III CZP 106/09; z 20 sierpnia 2021 r., III CZP 40/20).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie przyjmuje się także, że zagadnienie prawne stanowiące przedmiot pytania sądu drugiej instancji powinno

pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą tak, aby udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie ułatwiło sądowi rozpoznającemu środek zaskarżenia rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Nie może ono jednak sprowadzać się do pytania o sposób rozstrzygnięcia sprawy, lecz musi mieć ono charakter abstrakcyjny i budzić rzeczywiście poważne wątpliwości. Rolą Sądu Najwyższego nie jest bowiem zastępowanie sądów powszechnych w orzekaniu przez dokonywanie zwykłej, przynależnej każdemu sądowi interpretacji przepisów, z wykorzystaniem wiedzy, jaką niosą same przepisy oraz ich rozumienie w dotychczasowym orzecznictwie i doktrynie prawa; w takich okolicznościach nie formułuje się zagadnień prawnych, o których mowa w art. 390 § 1 k.p.c.

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

W powołanej powyżej uchwale z 8 listopada 2019 roku (III CZP 29/19) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że 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 zapowiedzianej 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. 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. Szkodą w takim przypadku jest kwota zaciągniętego zobowiązania na poczet wydatków, które miały być sfinansowane z dotacji, nawet jeśli wydatki te nie zostały jeszcze zapłacone (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21).

Z kolei w wyroku z 15 kwietnia 2021 roku (V CSKP 63/21) Sąd Najwyższy – powołując się na judykaty wydane w sprawach o podobnych stanach faktycznych - podkreślił, że 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, 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) (wyrok SN z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18). 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. Konieczność udowodnienia w procesie wysokości tak rozumianej szkody pozwala również jednostce samorządu terytorialnego na kontrolę zasadności poniesionych przez podmiot prowadzący niepubliczne przedszkole wydatków w szczególności, czy rzeczywiście zostały przeznaczone na realizację zadań publicznych.

W świetle przytoczonych powyżej poglądów – nie zachodzi zatem potrzeba udzielania odpowiedzi na pytania sformułowane w postanowieniu Sądu Apelacyjnego zważywszy na to, że aktualnie odszkodowawczy charakter dochodzonego przez stronę powodową roszczenia nie budzi wątpliwości (pyt. 1), a jego wysokość powinna wynikać z ustaleń faktycznych poczynionych w konkretnej sprawie (pyt. 2).

Z tych względów Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały.

Agnieszka Jurkowska-Chocyk Małgorzata Manowska Mariusz Łodko

(r.g.)

[ms]