

Sygn. akt I ACa 335/20

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Bogusław Dobrowolski (spr.)
Sędziowie	:	SA Jadwiga Chojnowska SA Krzysztof Adamiak
Protokolant	:	Justyna Stolarewicz

po rozpoznaniu w dniu 15 stycznia 2021 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **M. K.**

przeciwko **Gminie Miejskiej K.**

**o zapłatę**

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

z dnia 2 marca 2020 r. sygn. akt I C 722/19

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi Okręgowemu w Olsztynie do ponownego rozpoznania, pozostawiając mu rozstrzygnięcie o kosztach w instancji odwoławczej.**

(...)

**Sygn. akt I ACa 335/20**

## UZASADNIENIE

Powódka M. K. wniosła o zasądzenie od Gminy Miejskiej K. kwoty 1.543.961,41 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od kwot: 995.864,86 zł (za okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty) oraz 548.096,55 zł (za okres od 1 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty), tytułem dotacji za lata 2012-2016 na niepubliczne przedszkole.

Pozwana Gmina Miejska K. w odpowiedzi na pozew wniosła o odrzucenie pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej, ewentualnie oddalenie powództwa i zwrot kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 2 marca 2020 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanej kwotę 10.800 zł tytułem zwrotu kosztów procesu z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty.

Sąd ten ustalił, że (...)w K. w okresie od 2012 r. do 2016 r. było prowadzone przez powódkę i pobierało od pozwanej dotacje na podstawie art. 90 ust. 2b obowiązującej wówczas ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W tym okresie pozwana Gmina prowadziła tylko jedno przedszkole publiczne(...)– najpierw w formie zakładu budżetowego, a od 2011 r. w formie jednostki budżetowej. Na wnioski powódki pozwana corocznie dokonywała na jej rzecz rozliczenia i wypłaty dotacji (od 1 stycznia 2012 r. na podstawie uchwały nr (...)Rady Miejskiej w K. z dnia 24 listopada 2011 r., przy czym w latach 2009-2011 dotację ustalano na podstawie wydatków bieżących w (...), natomiast w latach 2012-2016 – na podstawie wydatków bieżących ponoszonych w (...)w K., tj. wydatków na działalność dydaktyczną, opiekuńczą i wychowawczą, wynagrodzenie dyrektora szkoły, sekretarza, sprzątaczek, konserwatora, woźnej, kucharek oraz nauczyciela świetlicy). Przyczyną zmiany podstawy rozliczenia od 2012 r. było uznanie przez pozwaną Gminę, że jedyne w K. samodzielne przedszkole publiczne (...) jest przedszkolem integracyjnym (specjalnym), gdzie wydatki są wyższe niż na przedszkole zwykłe.

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy Sąd Okręgowy nie uwzględnił powództwa.

Sąd Okręgowy odniósł się do kwestii odrzucenia pozwu i wskazał, że roszczenie powódki ma charakter cywilnoprawny, a zatem przynależy do drogi sądowej.

Następnie przeszedł do zagadnienia wniosków dowodowych stron, w tym powódki o zobowiązanie drugiej strony do ustosunkowania się do wskazywanych w pozwie wartości matematycznych w kalkulacji roszczenia, w tym do wysokości wydatków zaplanowanych w ramach rozdziału 80104 na utrzymanie przedszkola (...) oraz pozwanej o zasięgnięcie opinii biegłego). Wyjaśnił, iż nie uwzględnił tych wniosków, gdyż uznał je za nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem Sądu, samo ustalenie wysokości ewentualnej różnicy pomiędzy dotacją należną a wypłaconą byłoby niewystarczające do wydania wyroku choćby częściowo uwzględniającego powództwo.

W dalszej części Sąd pierwszej instancji – odwołując się do poglądów wyrażonych w judykaturze - zaznaczył, że roszczenie o zapłatę kwoty, o którą w danym roku zaniżono (zdaniem powódki) należną dotację oświatową, nie jest roszczeniem o wypłacenie brakującej części dotacji, lecz roszczeniem o odszkodowanie, tj. naprawienie szkody polegającej na konieczności wydatkowania prywatnych środków, które podmiot prowadzący dotowaną placówkę oświatową musiał wykorzystać na jej działalność wobec niezyskania dotacji we właściwej wysokości. Zdaniem Sądu Okręgowego takie roszczenie ma swoje źródło w delikcie, jakim było niewłaściwe obliczenie i wypłacenie dotacji należnej zgodnie z wiążącymi przepisami. Tym samym Sąd ten opowiedział się za koncepcją przyjętą przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 marca 2019 r., w sprawie o sygn. V CSK 101/18 i jednocześnie odrzucił odmienny pogląd prezentowany przez tut. Sąd Apelacyjny, m.in. w sprawach o sygn. I ACa 568/18 i I ACa 305/12.

W rezultacie Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie ani jako wywodzone wprost z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ani jako odszkodowanie za niewłaściwe rozliczenie przez pozwaną i zaniżone wypłacenie dotacji (art. 415 i nast. k.c.), ani też jako roszczenie z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 k.c.). Zdaniem Sądu kwoty uzyskane w danym roku z dotacji nie mogły służyć subsydiowaniu wszelkiej działalności placówki oraz pokrywaniu wszelkich jej wydatków, skoro ich ostatecznym beneficjentem miał być uczeń, w stosunku do którego realizowano zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Ponieważ dotacja przysługiwała w danym roku budżetowym, nie było możliwości jej wydatkowania w innym roku niż ten, którego dotyczyła.

W tych okolicznościach, zdaniem Sądu pierwszej instancji, dla uwzględnienia powództwa konieczne byłoby wykazanie przez powódkę nie tylko zaniżenia wypłacenia dotacji i wysokości tego zaniżenia ale i kwoty pokrycia z innych źródeł (zamiast z dotacji) wydatków bieżących w danym roku. Nieuzyskanej części dotacji nie można bowiem utożsamiać z utraconą przez właściciela przedszkola niepublicznego korzyścią, ponieważ finalnym beneficjentem dotacji jest nie

przedszkole niepubliczne, ale jego wychowankowie – korzystający ze świadczeń edukacyjno-wychowawczych, które powinny być finansowane m.in. z dotacji (uwzględniając, że mogła ona być wydatkowana wyłącznie w danym roku budżetowym i wyłącznie na cele związane z prowadzeniem placówki). Przyjęcie poglądu przeciwnego – w ocenie Sądu Okręgowego - sankcjonowałoby następujący mechanizm: dochodzi do ewentualnego zaniżenia dotacji # przedszkole niepubliczne kontynuuje działalność, udzielając świadczeń edukacyjno-wychowawczych bez pełnych (jego zdaniem) dotacji - zatem prawdopodobnie świadczeń o mniejszym rozmiarze niż ten, który zachodziłby przy pełnej wypłacie dotacji albo w pełnym rozmiarze, dzięki uzupełnieniu finansowania przez rodziców lub z wszelkich innych źródeł # zostaje wydany wyrok zasądający brakujące dotacje, które dotyczą okresów zaległych, nie będą więc przeznaczone na cele do zrealizowania w okresach zaległych i nie będą podlegały żadnej kontroli wydatkowania, przewidzianej w normalnym toku rzeczy przez ustawę # środki mogą być wydane lub zainwestowane przez właściciela przedszkola dowolnie, w tym na cele zupełnie prywatne.

Zdaniem Sądu Okręgowego, powyższy schemat wskazuje na to, że zasądzenie brakującej dotacji oznaczałoby przyznanie stronie powodowej osobistej korzyści, która byłaby (jako osobista) nie do osiągnięcia w przypadku pełnej wypłaty dotacji. Wskazuje też na to, że roszczenie nie powinno być zasądzone jako zwrot bezpodstawnego wzbogacenia. Odnośnie tego ostatniego zagadnienia, Sąd Okręgowy odwołał się do uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie o sygn. III CSK 40/17, w którym stwierdzono, iż zasady rozliczeń w związku z bezpodstawnym wzbogaceniem zostały pomyślane w prawie cywilnym jako narzędzie pozwalające na przywrócenie ekonomicznej równowagi między uczestnikami obrotu, zachwianej w związku ze zdarzeniami, które nie usprawiedliwiały dokonanych przesunięć majątkowych. Sięgnięcie do przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, w tym o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia, jest możliwe tylko wtedy, gdy brak innej podstawy prawnej, w świetle której należałoby ocenić łączący strony stosunek prawny. Odpowiedzialność z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia ma więc charakter subsydiarny.

W tym kontekście Sąd pierwszej instancji zauważył, że art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty był wyczerpującą regulacją wskazującą na zasady rozliczenia dotacji i na podstawie tego przepisu możliwe było sformułowanie roszczenia odszkodowawczego, blokującego możliwość występowania z roszczeniem z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Dodatkowo Sąd ten nadmienił, że obok wzbogacenia Gminy, powódka winna byłaby wykazać związane z tym wzbogaceniem zubożenie (koszt) właściciela przedszkola. Tymczasem – w ocenie Sądu - żaden z przedstawionych przez nią dowodów nie zmierzał do ustalenia dalszych okoliczności niezbędnych do uwzględnienia powództwa, tj. wysokości wydatków, które wobec nieuzyskania części dotacji zostałyby pokryte z jej własnych środków, a tym samym do ustalenia uszczerbku majątkowego po jej stronie.

Wobec powyższego Sąd oddalił powództwo jako niezasadne i rozstrzygnął o kosztach postępowania zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, tj. na podstawie art. 98 k.p.c. oraz § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Apelację od tego wyroku wniosła powódka zaskarżając go w całości i zarzucając mu:

1) nierozpoznanie istoty sprawy poprzez błędne ustalenie podstawy prawnej wniesionego powództwa oraz przyjęcie, że roszczenie ma charakter odszkodowawczy, w sytuacji gdy powódka domagała się zapłaty roszczenia stanowiącego różnicę pomiędzy dotacją należną jej na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, a dotacją faktycznie wypłaconą, nie zaś odszkodowania za poniesioną, w związku z zawinionym działaniem pozwanego szkodą, co w konsekwencji doprowadziło do nieprzeprowadzenia w ogóle postępowania dowodowego, a zwłaszcza nieustalenia przez Sąd prawidłowej kwoty roszczenia należnego powódce - stanowiącego różnicę pomiędzy dotacją należną na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, a dotacją faktycznie wypłaconą w latach 2012 - 2016;

- na wypadek zaś, gdyby Sąd odwoławczy nie przychylił się do powyższego zarzutu, powódka podniosła:

2) naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 353 § 1 k.c. poprzez ich błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że wskazany art. 90 ust. 2b nie stanowi samoistnej podstawy roszczenia o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą wypłaconej a należnej dotacji, w sytuacji gdy z przepisu tego wprost wynika norma kreująca pomiędzy

Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego (właściwymi do wypłaty dotacji), a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., a tym samym przepis ten stanowi samoistną, dostateczną i wystarczającą podstawę roszczenia powódki, które może być skutecznie dochodzone na drodze postępowania cywilnego;

3) naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty poprzez jego nieprawidłową wykładnię oraz błędne uznanie, że beneficjentem dotacji wypłacanej na podstawie tego przepisu jest uczeń, w stosunku do którego realizowano zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w okresie objętym pozwem, podczas gdy podmiotem uprawnionym do otrzymania dotacji jest osoba prowadząca przedszkole niepubliczne;

4) naruszenie art. 415 k.c. poprzez jego błędne zastosowanie w sytuacji, gdy roszczenie o zapłatę świadczenia w związku z przyznaniem i wypłaceniem dotacji w zaniżonej wysokości nie ma charakteru roszczenia odszkodowawczego, a tym samym powódka nie była zobowiązana do wykazywania poniesionej szkody;

5) naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez błędną ocenę materiału dowodowego, skutkującą przyjęciem, że powódka nie udowodniła wysokości poniesionych wydatków na prowadzoną przez siebie placówkę z własnych środków, podczas gdy kwestia zubożenia powódki nie była przedmiotem postępowania.

W oparciu o powyższe zarzuty strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie zmianę wyroku i zasądzenie na jej rzecz kwoty 1.543.961,41 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie oraz zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje, według norm przepisanych.

#### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

#### ***Apelacja jest zasadna i skutkuje uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania.***

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko strony skarżącej co do tego, że Sąd pierwszej instancji, w niewadliwie ustalonych okolicznościach sprawy, przyjął błędną podstawę prawną dochodzonego roszczenia, co w konsekwencji doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy, a w dalszej perspektywie - musiało skutkować wydaniem orzeczenia kasatoryjnego w oparciu art. 386 § 4 k.p.c.

Na wstępie wskazać należy, że powódka wystąpiła z żądaniem zapłaty na jej rzecz kwoty 1.543.961,41 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, tytułem niewłaściwie obliczonych i wypłaconych przez Gminę Miejską K. dotacji na prowadzone przez nią niepubliczne przedszkole za lata 2012-2016. Podstawy prawnej tego roszczenia upatrywała w art. 90 ust. 2b oraz 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (zwanej dalej u.s.o.), który następnie - wskutek nowelizacji październikowej z 2017 r. - został uchylony. Zgodnie z ogólną treścią tych przepisów - niepubliczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi, miały prawo ubiegać się z budżetu gminy o dotację na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli (publicznych) oraz - w przypadku prowadzenia wychowania przedszkolnego w określonych formach - dotację (na każdego ucznia objętego taką formą wychowania przedszkolnego) w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu (publicznym) prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy - pod warunkiem podania przez osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Sąd Okręgowy prawidłowo przyjął, że w niniejszej sprawie istnieje droga sądowa (jednak błędnie przy tym uznał, że jest tak na skutek cywilnoprawnego charakteru dochodzonego przez powódkę roszczenia - o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia), tym niemniej z uwagi na występujące w ostatnim czasie zmiany przepisów prawnych dotyczących dotacji na cele oświatowe, a także mając na względzie prezentowane przez stronę pozwaną stanowisko w przedmiocie odrzucenia pozwu, Sąd Apelacyjny postanowił szerzej ustosunkować się do tego zagadnienia.

W pierwszym rzędzie zaznaczenia wymaga, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego obecnie panuje jednolite stanowisko co do tego, iż takiego rodzaju roszczenie, tj. związane z wypłatą środków tytułem niewłaściwie obliczonej (zaniżonej) dotacji za lata poprzednie, przynależy do drogi sądowej (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z: 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; 2 maja 2014 r., IV CSK 531/13; 26 marca 2015 r., V CSK 376/14). Powyższy pogląd został podtrzymany - w odniesieniu do dotacji należnych za okres przed dniem 1 stycznia 2017 r. - również po nowelizacji ustawy o systemie oświaty, wprowadzonej ustawą z dnia 24 czerwca 2016 r., mocą której z dniem 1 stycznia 2017 r. dodany został art. 90 ust. 11 wyraźnie wskazujący, że przyznanie dotacji oświatowej stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, a co za tym idzie podlega kontroli sądów administracyjnych (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z: 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, czy też 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18). Powyższy przepis (art. 90 ust. 11 u.o.s.) stracił moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2018 r. na skutek wejścia w życie nowych uregulowań dotyczących kwestii finansowania zadań oświatowych (ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz.U. 2017.2203 z późn. zm., zwana dalej: u.f.z.o.). Przepis przejściowy wskazanej ustawy, tj. art. 91 ust. 2 stanowi, iż 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 (a zatem m.in. art. 90 u.o.s.). W związku z tą regulacją, na tle orzecznictwym powstała wątpliwość, czy w świetle art. 91 ust. 2 u.f.z.o. dopuszczalna jest droga sądowa w sprawach o dotacje dla niepublicznych przedszkoli należnych za lata ubiegłe (przyznanych na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty) w sytuacji, gdy powództwo w tym przedmiocie zostało wniesione po dniu 1 stycznia 2018 r. (na marginesie odnotować należy, że problem ten dotyczył także sprawy niniejszej, gdyż powódka wytoczyła powództwo w dniu 4 grudnia 2019 r. domagając się zapłaty za lata 2012-2016 tytułem zaniżonych dotacji). Wszelkie spekulacje w tym względzie zostały przecięte na skutek zajęcia przez Sąd Najwyższy stanowiska w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, w której Sąd ten jednoznacznie stwierdził, iż art. 91 ust. 2 u.f.z.o. 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 o systemie oświaty.

Co niemniej istotne - szczególnie z perspektywy niniejszego procesu - Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powyższej uchwały przeanalizował naturę stosunku prawnego łączącego jednostkę samorządu terytorialnego z niepubliczną placówką oświatową z tytułu przyznanej dotacji oraz wyjaśnił charakter prawny roszczenia różnorako nazywanego w orzecznictwie sądów powszechnych (najczęściej jako wierzytelność o wypłatę, czy też o uzupełnienie należnej dotacji), wskazując, że żądanie to może być w pewnym uproszczeniu nazywane żądaniem zasądzenia dotacji. Uchwała ta została opublikowana w Biuletynie Sądu Najwyższego w dniu 10 listopada 2019 r., w związku z tym Sąd pierwszej instancji miał możliwość zapoznania się z jej treścią jeszcze przed wydaniem orzeczenia w niniejszej sprawie, zważywszy że wyrok zapadł w dniu 2 marca 2020 r. Dodatkowo wskazać też należy, że stanowisko wyrażone w uzasadnieniu powyższej uchwały zostało rozwinięte i ujęte w sposób bardziej kompleksowy w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie V CSK 502/18.

Mając na względzie wywody zaprezentowane w uchwale, w ślad za Sądem Najwyższym (i jednocześnie w opozycji do Sądu Okręgowego) stwierdzić należy, że stosunek prawny między zobowiązanym do wypłacenia dotacji i uprawnionym do jej otrzymania jest stosunkiem publicznoprawnym, a nie stosunkiem cywilnoprawnym, z którego mogłyby wynikać zobowiązania mające właściwości określone w art. 353 § 1 k.c. i innych przepisach kodeksu cywilnego charakteryzujących zobowiązania pieniężne. Dotacje ze środków budżetowych - w tym przewidziane w ustawie o systemie oświaty (m.in. w art. 90 ust. 2b), a aktualnie w ustawie o finansowaniu oświaty - są należnościami o charakterze publicznoprawnym, których wypłata i wykorzystanie podlega regułom określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - w tym przewidzianej w art. 251 ust. 1 tej ustawy regule roczności. Zdaniem Sądu Najwyższego za takim przyjęciem przemawia przede wszystkim określenie świadczenia mianem "dotacji" (pojęcie zdefiniowane w art. 126 ustawy o finansach publicznych), źródło finansowania (budżet gminy) oraz jej przeznaczenie (realizacja zadań publicznych). Odnosząc się do tego ostatniego wątku, tj. przeznaczenia dotacji na ściśle oznaczony cel związany z realizacją zadań publicznych, Sąd Najwyższy podkreślił, że cel ten musi być osiągnięty

w oznaczonym czasie, tj. do końca danego roku budżetowego (wspomniana wyżej reguła roczności). W sytuacji bowiem, gdy dany cel nie zostanie osiągnięty i brak widoków na to w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, brak też podstaw do żądania jej wypłaty. Co za tym idzie, podmiot udzielający dotacji ma obowiązek kontrolowania sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji i żądania ich zwrotu w razie stwierdzenia, że zostały przekazane w nadmiernej wysokości lub niewłaściwie wykorzystane. Powyższe wskazuje, że podmiot ubiegający się o dotację celową nie może nią dysponować w sposób w pełni swobodny. Sąd Najwyższy dostrzegł również, że z kolei zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji z reguły 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 spełnia (realizuje zadania publiczne i wobec tego liczy na zaangażowanie w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości), może mieć przeświadczenie, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zrealizowane. Co za tym idzie, Sąd Najwyższy stanął tutaj na stanowisku, że 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) podmiotu realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji. Ze względu więc 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 - zdaniem Sądu Najwyższego - jest on uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją. Jednakże warunkiem skutecznego dochodzenia takiego roszczenia jest 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 ponownie tutaj podkreślił, że do rozpoznania takiego roszczenia (o niewykonanie zobowiązania, dla którego źródłem jest przepis ustawy) właściwy jest sąd powszechny, gdyż zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 k.c.). Tym samym Sąd ten odrzucił wcześniej wyrażany przez siebie pogląd (m.in. w postanowieniu z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02) jakoby żądanie odszkodowania w następstwie nieprzyznania dotacji było tożsame z żądaniem zapłaty dotacji. Skoro bowiem upłynął czas, w którym dotacja mogła być wykorzystana, to przedmiotem żądania nie może być już zapłata dotacji (w ścisłym tego słowa znaczeniu), lecz jedynie refundacja prywatnych środków podmiotu prowadzącego placówkę oświatową, które musiał wykorzystać na działalność tej placówki wobec nieuzyskania dotacji we właściwej wysokości (tak też Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17 października 2019 r., I CSK 211/19). Na szczególną uwagę zasługuje przy tym fakt, że Sąd Najwyższy w ramach omawianej uchwały stanowczo odrzucił także inną - wcześniej przez siebie wypracowaną - koncepcję, zgodnie z którą w sprawach dotyczących konsekwencji niewykonania obowiązku obliczenia i wypłacenia dotacji w wysokości określonej ustawą (pod warunkiem osiągnięcia celu jej przyznania) w grę wchodzi czyn niedozwolony, kwalifikowany na podstawie art. 417 lub 417<sup>1</sup> k.c.

Jak wcześniej zasygnalizowano, powyższe rozważania Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r., sygn. III CZP 29/19 - z której treścią Sąd pierwszej instancji miał obiektywną możliwość zapoznania się, znalazły swą kontynuację i dopełnienie w uzasadnieniu wyroku tegoż Sądu z dnia 9 lipca 2020 r., sygn. V CSK 502/18. W orzeczeniu tym, Sąd Najwyższy rozwijając wątek ewentualnej odpowiedzialności deliktowej z art. 417 k.c. zauważył, iż w przypadku wypłaty dotacji na cele oświatowe, obowiązek określony w art. 90 ust. 1, 2b i 3c u.s.o. powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne, która złożyła stosowny wniosek, podczas gdy odpowiedzialność deliktowa co do zasady wchodzi w rachubę tylko w razie ziszczenia się przesłanki bezprawności rozumianej jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym. Stąd też, zdaniem Sądu Najwyższego, właściwsze jest tutaj odwołanie się - na zasadzie analogii (z uwagi na publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania) - właśnie do regulacji z art. 471 k.c. Pomimo jednak odszkodowawczego charakteru roszczenia o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej - z uwagi na publicznoprawny charakter niewykonanego obowiązku oraz roli, w której występuje dłużnik - za nieistotną

należy tutaj uznać możliwość uchylenia się przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego od odpowiedzialności z powołaniem się na brak winy.

Zdaniem Sądu Najwyższego, niezasadnym jest też rozpatrywanie tego rodzaju roszczenia w kontekście bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 i nast. k.c.). Przyjęcie bowiem, że w razie niewypłacenia należnej dotacji oświatowej w całości albo w części, podstawą żądania stosownej kwoty może być - stosowany na zasadzie analogii - art. 471 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b u.s.o., w oczywisty sposób wyłącza stosowanie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (czyli bez podstawy prawnej).

W realiach niniejszej sprawy, w ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji nie tylko błędnie zakwalifikował dochodzone pozwem roszczenie jako mające swe źródło w czynie niedozwolonym, ewentualnie w bezpodstawnym wzbogaceniu, ale też błędnie zinterpretował pojęcie szkody zawężając ten termin do straty w majątku powódki (damnum emergens). Jak bowiem zauważył ten Sąd – nieuzyskanej części dotacji nie można utożsamiać z utraconą przez właścicielkę przedszkola niepublicznego korzyścią, gdyż finalnym beneficjentem dotacji byli wychowankowie placówki, a nie sama placówka; zasądzenie brakującej dotacji oznaczałoby w istocie przyznanie stronie powodowej osobistej korzyści, która byłaby (jako osobista) nie do osiągnięcia w przypadku pełnej wypłaty dotacji. Sąd Apelacyjny stanowiska tego nie podziela, a za w pełni uzasadnione uznaje w tej mierze stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w przywołanym już wyroku z dnia 9 lipca 2020 r. Trafnie bowiem Sąd ten zauważył, że tak wąskie ujmowanie szkody nie uwzględnia na przykład sytuacji, w której osoba prowadząca przedszkole nie poniosła wyższych wydatków tylko dlatego, iż nie dysponowała odpowiednimi środkami i nie mogła w tym celu zaciągnąć pożyczki (kredytu) albo nie zdecydowała się na związane z tym ryzyko, tym wyższe, im bardziej wysokość dotacji jest między stronami sporna. Ujęcie to pomija też, że można bronić poglądu, iż szkodą jest już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości, tak jak ocenia się to w relacjach prywatnoprawnych (na gruncie tych relacji nieotrzymanie świadczenia pieniężnego co do zasady stanowi szkodę, niezależnie od tego, co wierzyciel uczyniłby z tym świadczeniem). Zdaniem Sądu Najwyższego, tezy tej nie przekreśla argument, że dotacja mogłaby zostać zużyta wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. W ocenie Sądu Najwyższego – a Sąd Apelacyjny ją podziela - także samo stwierdzenie, że dotacja nie może przynosić zysku osobie prowadzącej przedszkole jest ściśle tylko o tyle, o ile odnosi się do zależności o charakterze bezpośrednim lub oznacza, że nie ma możliwości przeznaczenia dotacji na finansowanie kosztów (np. kosztów żywienia), które już zostały pokryte z opłat uiszczanych przez rodziców. Oczywistym bowiem jest, że możliwości 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.

Zważywszy zatem na bezpośredni wpływ dotacji na stosunki majątkowe osoby prowadzącej w swym interesie (interesie prywatnym) przedszkole niepubliczne, Sąd Najwyższy doszedł do słusznego wniosku, iż zasadnym jest zakwalifikowanie niewypłaconej kwoty dotacji jako szkody samoistnej, czyli takiej, która powstała poprzez sam fakt niewypłacenia dotacji w należytej wysokości. Powyższe oznacza, że podmiot dochodzący roszczeń z tego tytułu nie musi wykazywać żadnego uszczerbku w swoim majątku, ale wystarczy, że udowodni, iż kwota przyznanej dotacji została zaniżona. W tym kontekście błędne jest więc stanowisko Sądu Okręgowego, który stwierdził, iż samo ustalenie wysokości ewentualnej różnicy pomiędzy dotacją należną a wypłaconą byłoby niewystarczające do wydania wyroku choćby częściowo uwzględniającego powództwo.

Mając na względzie wyżej zaprezentowane ujęcie szkody, zdaniem Sądu Apelacyjnego, na pewną akceptację może zasługiwać także stanowisko strony powodowej, która swoją szkodę utożsamiała z utraconą korzyścią (lucrum cessans-art. 361 § 2 kc). Nadmienić należy, że utracone korzyści obejmują m.in. wartość aktywów, które nie weszły do majątku wskutek zdarzenia wyrządzającego szkodę. W tym sensie, w ocenie Sądu Apelacyjnego, powódka prowadząc niepubliczne przedszkole i spełniając niezbędne wymagania ustawowe do otrzymania dotacji w określonej wysokości, mogła zasadnie oczekiwać, że zostanie jej przyznana i wypłacona dana kwota pieniędzy i skoro kwota ta - na

skutek działania jednostki samorządu terytorialnego - ostatecznie nie weszła do majątku, to tak pojmowana szkoda odpowiada cywilnej konstrukcji szkody w postaci *lucrum cessans*.

Sąd Najwyższy w przywołanym wyroku zwrócił też uwagę na jeszcze jedną bardzo istotną kwestię, a mianowicie ciężar dowodu w tego rodzaju sporze. Zdaniem tego Sądu, szczególna natura dotacji ma jedynie to znaczenie, że stwarza możliwość wykazania przez jednostkę samorządu terytorialnego, iż kwota dotacji nie została wydatkowana należycie i podlegałaby zwrotowi (swoista przyczyna rezerwowa). Ciężar wykazania tej okoliczności spoczywa jednak - zgodnie z regułą określoną w art. 6 k.c. - na tej jednostce. Zdaniem Sądu Najwyższego za takim wnioskiem przemawia także to, że zobowiązanie do zwrotu nie należy do istoty stosunku dotacji, który polega na bezzwrotnym, co do zasady, transferze środków publicznych z budżetu do beneficjenta.

Wszystkie powyżej wskazane kwestie mają istotne znaczenie z perspektywy niniejszego procesu, zważywszy, że przesądzą już samą kwestię zasady odpowiedzialności. Sąd pierwszej instancji dokonując błędnej oceny podstawy prawnej wywiedzonego roszczenia (delikt, ewentualnie bezpodstawne wzbogacenie, przy czym zaznaczenia wymaga, że strona powodowa nie miała obowiązku wskazywania podstawy prawnej swego żądania), w ogóle nie ustosunkował się do omówionych zagadnień, a w konsekwencji uchylił się także od zbadania i oceny wysokości poniesionej przez powódkę szkody, co ma o tyle większe znaczenie, że między stronami istniał na tym tle spór. Strona pozwana złożyła nawet wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i finansów publicznych, ale Sąd pierwszej instancji niezasadnie uznał go za nieistotny dla rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto, w sprawie niniejszej pozwana Gmina od 2012 r. zmieniła kryteria przyznawania dotacji, co również mogło mieć wpływ na wysokość należnego powódce świadczenia.

Przy zastosowaniu właściwej podstawy prawnej, wszystkie te kwestie zostałyby odpowiednio wyjaśnione i rozważone przez Sąd Okręgowy. Skoro tak się nie stało, to stwierdzić należy, że Sąd ten nie rozpoznał istoty sprawy, a to z kolei skutkuje uchynieniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania. Rozpatrując tę sprawę ponownie, Sąd pierwszej instancji uwzględni podstawę odpowiedzialności pozwanego z art. 471 k.c. w zw. z art. 90 u.s.o., rozkład ciężaru dowodu oraz zbada wysokość szkody.

W tym stanie rzeczy, Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.

(...)