

POSTANOWIENIE

8 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Tomasz Szanciło (przewodniczący)

SSN Ewa Stefańska (sprawozdawca)

SSN Kamil Zaradkiewicz

na posiedzeniu niejawnym 8 października 2024 r. w Warszawie

w sprawie z powództwa A. spółki akcyjnej w W.

przeciwko Gminie Żukowo

o zapłatę,

na skutek przedstawienia przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku

postanowieniem z 21 grudnia 2023 r., I ACa 141/22,

zagadnienia prawnego:

„Czy w ramach roszczenia odszkodowawczego podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne względem gminy po upływie terminu do wypłaty dotacji, szkodę stanowi sama różnica między kwotą dotacji należnej na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2016 r. - t.j. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572) a kwotą faktycznie wypłaconą przez gminę, czy też dla powstania szkody konieczne jest również wykazanie, że prowadzący takie przedszkole poniósł na jego prowadzenie wydatki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, na których pokrycie przez dotację liczył w okresie, za który dotacja była należna?”

na podstawie art. 390 § 1 zdanie drugie k.p.c. przekazuje zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

Ewa Stefańska Tomasz Szanciło Kamil Zaradkiewicz

[SOP]

[AG]

UZASADNIENIE

Powódka „A.” spółka akcyjna w W. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy Miasta Żukowo (dalej: „Gmina”) kwoty 277 714,03 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od wskazanych kwot.

Według ustalonego przez Sąd pierwszej instancji stanu faktycznego na terenie Gminy w latach 2009-2016 prowadzone były niepubliczne punkty przedszkolne „Ś.” i „A.” oraz niepubliczne przedszkole „M.”. Podmioty prowadzące te placówki składały wnioski o udzielenie dotacji oświatowych na lata 2011-2016, w każdym przypadku deklarując liczbę wychowanków. W tym okresie Gmina wypłaciła podmiotom prowadzącym wymienione placówki dotacje w kwocie 887 501,98 zł. Zdaniem powódki dotacja należna na rzecz wymienionych placówek powinna być wyższa o 277 714,03 zł. Spór skoncentrowany był wokół ustalenia wysokości należnej powódce dotacji za okres objęty sporem w związku z treścią pojęcia „wydatków bieżących”, zawartego w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: „u.s.o.”).

Wyrokiem z 9 listopada 2021 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku uwzględnił powództwo. Ustalając wysokość należnej dotacji, Sąd pierwszej instancji wziął pod uwagę w szczególności wysokość wydatków z rachunków wydzielonych jednostek oświatowych Gminy oraz liczbę dzieci uczęszczających do poszczególnych placówek. W uzasadnieniu wskazał, że materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia stanowi art. 471 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b u.s.o. W ocenie tego Sądu w sprawie nie budził wątpliwości fakt wystąpienia po stronie powódki szkody, stanowiącej uszczerbek w jej majątku w związku z wypłaceniem dotacji w niepełnej wysokości. Było to rezultatem nienależytego wykonania zobowiązania przez pozwaną, która nieprawidłowo ustaliła wysokość dotacji należnej powódce. Szkoda ta pozostawała w adekwatnym związku przyczynowym z nienależytym wykonaniem zobowiązania przez pozwaną, która ponosiła winę, ponieważ nie dochowała należytej staranności przy ustalaniu wysokości należnej dotacji. Pozwana przy tym nie wykazała, że nienależyte wykonanie zobowiązania nastąpiło na skutek okoliczności, za które nie odpowiada.

Powyższy wyrok pozwana zaskarżyła apelacją, podnosząc, że błędnie utożsamiono szkodę z niewypłaconą częścią dotacji, podczas gdy szkoda zaistniałaby dopiero w sytuacji, gdyby powódka wykazała, iż poniosła uszczerbek w swoim majątku przez uszczuplenie własnych aktywów bądź zaciągnięcie zobowiązania, aby zrealizować zadanie publiczne, tj. wychowanie przedszkolne we wskazanych placówkach. Zdaniem skarżącej nie można stawiać znaku równości między wypłatą dotacji w zaniżonej wysokości, a poniesieniem szkody.

Postanowieniem z 21 grudnia 2023 r. Sąd Apelacyjny w Gdańsku – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „Czy w ramach roszczenia odszkodowawczego podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne względem gminy po upływie terminu do wypłaty dotacji, szkodę stanowi sama różnica między kwotą dotacji należnej na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o. a kwotą faktycznie wypłaconą przez gminę, czy też dla powstania szkody konieczne jest również wykazanie, że prowadzący takie przedszkole poniósł na jego prowadzenie wydatki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, na których pokrycie przez dotację liczył w okresie, za który dotacja była należna?”.

W uzasadnieniu Sąd ten wskazał, że w toku rozpoznawania sprawy w drugiej instancji pojawiła się wątpliwość, w jaki sposób ustalić wysokość szkody z tytułu niewypłaconej w całości dotacji oświatowej dla przedszkoli (punktów przedszkolnych) niepublicznych, w tym, czy przyjmować automatycznie, że wystarczające dla udowodnienia szkody będzie wykazanie przez podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne tylko różnicy między dotacją należną a środkami rzeczywiście wypłaconymi z tego tytułu. Przytaczając orzecznictwo Sądu Najwyższego, stwierdził, że obecnie dominuje spójny pogląd, zgodnie z którym w razie niewypłacenia dotacji w pełnej wysokości po upływie roku, na który dotacja została przyznana, beneficjent nie ma roszczenia o „dopłatę” dotacji, a może jedynie powoływać się na odpowiedzialność odszkodowawczą jednostki samorządu terytorialnego z tytułu niewypłacenia pełnej kwoty. Wskazał, że obecnie dyskutowaną kwestią jest to, czy roszczenie odszkodowawcze podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne o wypłacenie brakującej części dotacji jest zależne od wykazania, że prowadzący takie przedszkole poniósł na jego

prowadzenie wydatki, na których pokrycie przez dotację liczył, czy też roszczenie to powstaje niezależnie od wykazania wymienionej okoliczności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Artykuł 90 ust. 2 b u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2016 r., następnie zmieniany i ostatecznie uchylony 1 stycznia 2018 r. przez art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych – dalej: „u.f.z.o.”) przewidywał, że 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 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 w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez 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 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.

Przed 1 stycznia 2017 r. nie było przepisów regulujących dochodzenie należnej a niewypłaconej dotacji oświatowej na drodze sądowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych było sporne, czy rozpoznanie sprawy o wypłatę dotacji mieści się w zakresie kognicji sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jako czynność z zakresu administracji publicznej (zob. m.in. postanowienie NSA z 2 września 2008 r., II GSK 284/08). Jednakże w orzecznictwie Sądu Najwyższego – po początkowych rozbieżnościach – utrwalił się pogląd, że w przypadku niewypłacenia dotacji w należnej wysokości dopuszczalna jest droga sądowa (zob. np. wyroki: z 3 stycznia 2007 r., IV CSK

312/06; z 11 maja 2018 r., II CSK 477/17; z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; postanowienie SN z 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18). Następnie 1 stycznia 2017 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o systemie oświaty, polegająca na dodaniu ustępu 11 do art. 90 o treści: „Przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, 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.”. Począwszy od tej daty w sprawach o wypłatę dotacji oświatowej przestała istnieć droga sądowa przed sądem powszechnym.

Przepisy ustawy o systemie oświaty, regulujące udzielanie dotacji oświatowych, utraciły moc 1 stycznia 2018 r., wobec wejścia w życie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, która uregulowała tę kwestię. Zgodnie z art. 47 tej ustawy czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przy tym, według art. 91 ust. 2 ustawy, do wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na 2017 r. lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe. Zaś w uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/1932 (OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56), Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że art. 91 ust. 2 u.f.z.o. nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy o systemie oświaty.

Charakter prawny roszczenia o wypłatę dotacji, mającego swoje źródło w art. 90 ust. 2 b u.s.o., wielokrotnie było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego.

Według jednego z prezentowanych poglądów wierzytelność o zapłatę brakującej kwoty dotacji ma charakter cywilnoprawny (zob. np. wyroki SN: z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; z 26 marca 2015 r., V CSK 376/14; postanowienia SN: z 30 października 2020 r., II CSK 795/18; z 11 sierpnia 2022 r., II CSKP 108/22; z 23 października 2007 r., III CZP 88/07). W wypowiedziach tych wskazywano, że norma wyrażona w art. 90 ust. 2b u.s.o. stanowi podstawę powstania stosunku prawnego o cechach

zobowiązania, w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., ustawodawca określił bowiem w jakiej minimalnej wysokości, od kogo oraz komu należy się świadczenie pieniężne, zaś jego otrzymania nie uzależnił od wydania jakiegokolwiek aktu administracyjnego, a jedynie od złożenia właściwemu organowi przez osobę prowadzącą szkołę oświadczenia wiedzy, obejmującego informację o planowanej liczbie uczniów w roku, za który dotacja jest należna.

Zgodnie zaś z odmiennym poglądem stosunek prawny między zobowiązanym do wypłacenia dotacji i uprawnionym do jej otrzymania nie jest stosunkiem cywilnoprawnym, z którego mogłyby wynikać zobowiązania mające właściwości określone w art. 353 § 1 k.c. Pogląd ten uzasadniany jest charakterem prawnym dotacji, będących należnościami publicznoprawnymi (zob. np. uchwałę SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19; wyroki SN: z 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97; z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22; z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22; z 7 lutego 2023 r., II CSKP 338/22; z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22; z 5 kwietnia 2023 r., II CSKP 1389/22).

W uzasadnieniach orzeczeń Sądu Najwyższego, w których rozważana jest podstawa prawna roszczeń beneficjenta dotacji, wskazuje się, że jest to roszczenie odszkodowawcze. Reprezentowane są w tej materii dwa stanowiska. Według pierwszego z nich podstawą roszczenia jest art. 471 k.c. stosowany w drodze analogii do zobowiązania o charakterze publicznoprawnym (zob. np. wyroki SN: z 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97; z 18 października 2002 r., V CK 281/02). Wskazuje się przy tym, że powołany przepis może stanowić podstawę określenia cywilnoprawnych konsekwencji niewykonania zobowiązań wynikających z różnych źródeł (zob. uchwałę SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19; wyroki SN: z 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14; z 17 sierpnia 2022 r., II CSKP 58/22; z 7 lutego 2023 r., II CSKP 338/22). Według drugiego stanowiska niewypłacenie dotacji w należnej wysokości jest bezprawnym zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej, uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 § 1 k.c. (zob. np. wyroki SN: z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22; z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22; z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22; z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22; z 5 kwietnia 2023 r., II CSKP 1389/22).

W orzecnictwie reprezentowane są dwa przeciwstawne poglądy dotyczące również zakresu szkody wyrządzonej niewypłaceniem dotacji oświatowej w należnej wysokości. Według pierwszego z nich uprawniony do odszkodowania może żądać kwoty stanowiącej równowartość należnej, a niewypłaconej dotacji (zob. np. uchwałę SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19; wyroki SN: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21; z 10 maja 2021 r., V CSKP 45/21; z 31 stycznia 2023 r., I CSKP 774/22; postanowienia SN: z 4 listopada 2021 r., V CSKP 100/21; z 28 stycznia 2022 r., I CSK 563/22). Uzasadniając ten pogląd, Sąd Najwyższy wskazuje, że w ustawie przewidziano uprawnienie do otrzymania dotacji w określonej wysokości w razie spełnienia określonych ustawowo przesłanek. 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. Nie jest natomiast wymagane, aby podmiot dochodzący niewypłaconej dotacji wykazał, że poniósł wydatki w celu realizacji zadań publicznych.

Według poglądu przeciwnego niewypłacenie dotacji w należnej wysokości może stanowić źródło szkody (zdarzenie szkodzące), nie jest ono jednak samo z siebie 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 miałoby miejsca (zob. np. wyroki SN: z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22; z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22; z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22; z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22; z 5 kwietnia 2023 r., II CSKP 1389/22). W wypowiedziach reprezentujących to stanowisko Sąd Najwyższy wskazuje, że przyjęcie szkody jako kwoty niewypłaconej dotacji stwarzałoby ryzyko naruszenia zasady kompensacji szkody, a ponadto prowadziłoby w istocie do uzyskania przez beneficjenta kwoty odpowiadającej 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.

W doktrynie i orzecznictwie najczęściej przyjmuje się, że przez szkodę należy rozumieć uszczerbek w dobrach poszkodowanego, polegający na różnicy między stanem tych dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, który by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie. Z definicji tej wynika, że odróżnia się szkodę jako wspomniany uszczerbek od zdarzenia, które uszczerbek ten spowodowało. Ponadto według art. 361 § 2 k.c. naprawienie szkody obejmuje zarówno straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), jak i korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Na podstawie zaś art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Ciężar dowodu powstania i wysokości szkody, w braku regulacji szczególnych, obciąża podmiot dochodzący odszkodowania. Dotyczy to zarówno odpowiedzialności wywodzonej z art. 417 § 1 k.c., jak i z art. 471 k.c.

Odnosząc powyższe uwagi do odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z niewypłaceniem należnej dotacji oświatowej, zdaniem Sądu Najwyższego należy stwierdzić, że zaniechanie wypłacenia dotacji wbrew obowiązкови prawnemu stanowi zdarzenie mogące być źródłem szkody, przy czym niewypłacona dotacja sama w sobie nie jest szkodą. Szkoda ta będzie obejmowała wydatki poniesione w celu realizacji zadań publicznych, które poniósł beneficjent dotacji, a które miały być pokryte z dotacji. Nie można jednak przyjąć, że szkoda ograniczona jest do kwoty takich wydatków. Jeżeli np. w celu realizacji zadań publicznych zamiast niewypłaconej dotacji podmiot prowadzący przedszkole zaciągnął pożyczkę, wydaje się, że odpowiedzialność odszkodowawcza obejmować może również związane z tym koszty. Oczywiście, podlegać to powinno ustaleniom sądów *meriti* w realiach konkretnej sprawy.

Znacznie większe wątpliwości budzi kwestia utraconych korzyści. Można by przyjąć, że odpowiedzialność odszkodowawcza w tym zakresie powstanie w razie ustalenia, że gdyby beneficjent dotacji otrzymał należne mu środki finansowe, to wykorzystałby je zgodnie z przeznaczeniem, uzyskując w ten sposób przysporzenie istniejące w jego majątku nadal w chwili wyrokowania.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy – na podstawie art. 390 § 1 zdanie 2 k.p.c. – przekazał przedstawione mu zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu.

Ewa Stefańska Tomasz Szanciło Kamil Zaradkiewicz

[r.g.]