



Sygn. akt II CSKP 668/22

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 8 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Krzysztof Wesołowski

w sprawie z powództwa W. W.

przeciwko Miastu Przasnysz

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 8 grudnia 2022 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku

z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt I ACa 487/19,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania,  
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach  
postępowania kasacyjnego.**

### **UZASADNIENIE**

Powódka W. W. wniosła o zasądzenie od pozwanego Miasta Przasnysz kwoty 223 529,38 zł z odsetkami tytułem dotacji oświatowej. Sąd Okręgowy w

Ostrołęce uwzględnił powództwo co do kwoty 156 702,44 zł z bliżej określonymi odsetkami.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku uwzględnił apelację pozwanego jedynie w nieznacznej części, obniżając zasądzoną kwotę do 146 232,71 zł. W zakresie istotnym dla rozpoznania skargi kasacyjnej Sąd ten ustalił i ocenił, że powódka od sierpnia 2010 r. prowadziła na terenie pozwanego miasta przedszkole niepubliczne. W związku z tą działalnością w latach 2010-2013 otrzymywała od pozwanego dotację oświatową, której wysokość była ustalana m.in. na podstawie bliżej określonych aktów prawa miejscowego.

Kwoty faktycznie wypłaconych powódce dotacji były we wskazanych latach niższe o odpowiednio 10 184,02 zł, 36 826,31 zł, 46 734,74 zł oraz 52 487,64 zł od kwot, które z tego tytułu rzeczywiście, zdaniem Sądu, przysługiwały powódce za lata 2010-2013. Stanowisko Sądu pierwszej instancji zostało przy tym zmodyfikowane wyłącznie w zakresie kwoty dotacji za rok 2013.

W ocenie Sądu Apelacyjnego prawidłowe było zasądzenie na rzecz powódki kwot odpowiadających różnicy między dotacją należną a faktycznie wypłaconą. Sądy obu instancji nie wskazały jednoznacznie podstawy prawnej takiego rozstrzygnięcia, jednak z całokształtu ich rozważań wynika, że podstawę taką stanowił art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: u.s.o.), w brzmieniu jakie nadała mu ustawa z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 7 września 1991 r. W sprawie przyjęto, że źródłem zobowiązania gminy z tytułu dotacji dla podmiotu prowadzącego przedszkole niepublicznego jest ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, uchwała rady gminy oraz określony tą uchwałą sposób rozliczania dotacji.

Pozwany wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu drugiej instancji, zarzucając naruszenie art. 90 ust. 2b u.s.o. w zw. z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.), także w zw. z art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, art. 90 ust. 2b u.s.o. w zw. z art. 223 ust. 1 w zw. z art. 214 pkt. 2 u.f.p., art. 6 w zw. z art. 353 § 1 w zw. z art. 417 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b u.s.o. oraz art. 5 k.c. w zw. z art. 90 ust. 3d

u.s.o. Skarżący zakwestionował stanowisko Sądu co do charakteru zobowiązania z tytułu niewypłacenia podmiotowi uprawnionemu dotacji oświatowej w należytnej wysokości i wskazał, że odpowiedzialność pozwanego mogła mieć ewentualnie charakter odszkodowawczy, lecz w takim razie powódka winna była wykazać, że poniosła szkodę. W dalszym planie pozwany kwestionował także stanowisko o zaniżeniu dotacji wypłacanej powódce w latach 2010-2013 oraz ocenę, zgodnie z którą powódka nie nadużyła przysługującego jej prawa podmiotowego.

**Sąd Najwyższy zważył, co następuje:**

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona.

W pierwszej kolejności należało rozpoznać zarzut naruszenia art. 6 w zw. z art. 353 § 1 w zw. z art. 417 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b u.s.o. Dotyczy on bowiem istoty odpowiedzialności pozwanego. Jeżeli bowiem odpowiedzialność ta ma charakter odszkodowawczy, to kwestia ewentualnych nieprawidłowości przy obliczaniu należytnej powódce dotacji staje się wtórna względem tego, że z ustaleń faktycznych Sądu drugiej instancji nie wynika, by powódka poniosła jakąkolwiek szkodę, a tym bardziej – szkodę równą zasądzonej kwocie.

Żądanie pozwu dotyczyło dotacji za lata 2010-2013. Podtrzymując stanowisko ukształtowane w dotychczasowym orzecznictwie, należy uznać, że dopuszczalne jest dochodzenie dopłaty dotacji oświatowej za lata poprzedzające rok 2017 na drodze sądowej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r., II CSK 425/18). Zarazem jednak podzielić trzeba wyrażony w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego, która nie wypłaciła beneficjentowi dotacji oświatowej kwoty dotacji w pełnej, należytnej mu wysokości, po upływie roku, na który dotacja została przyznana, ponosi względem beneficjenta dotacji wyłącznie odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu czynu niedozwolonego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18). Beneficjent dotacji nie ma zatem roszczenia o dopłatę do dotacji, które we wcześniejszym orzecznictwie było utożsamiane z żądaniem wykonania zobowiązania łączącego beneficjenta z podmiotem publicznoprawnym. Dotacja ma bowiem charakter roczny i z chwilą upływu roku budżetowego zobowiązanie do jej wypłaty staje się prawnie niemożliwe do

wykonania. Po upływie danego roku podmiotowi uprawnionemu wcześniej do dotacji przysługuje jedynie możliwość żądania odszkodowania. Źródłem roszczenia odszkodowawczego jest w takim wypadku art. 417 § 1 k.c., a nie odpowiedzialność za niewykonanie zobowiązania wynikającego z ustawy (art. 471 k.c. stosowany *per analogiam*). Przyznanie lub wypłacenie dotacji w zaniżonej wysokości może być bowiem kwalifikowane jako przypadek niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22).

Z uwagi na odszkodowawczy charakter odpowiedzialności pozwanego konieczna staje się ocena, czy o powstaniu szkody podlegającej naprawieniu przesądza samo tylko niewypłacenie powodce dotacji w należytnej wysokości, czy też zaniżenie kwoty wypłaconej dotacji może stanowić jedynie źródło szkody, natomiast kwestią odrębną pozostaje ustalenie wysokości uszczerbku objętego kompensacją. W razie zaaprobowania pierwszego z tych stanowisk odszkodowanie odpowiadałoby kwocie niedopłaconej dotacji, czyli różnicy między dotacją należną i rzeczywiście wypłaconą. Przyjęcie tego poglądu w praktyce zwalniałoby podmioty uprawnione do uzyskania dotacji z konieczności udowodnienia wysokości szkody, gdyż do uwzględnienia żądania odszkodowawczego wystarczałoby wykazanie, że dotacja została zaniżona o określoną kwotę; udowodnienie tej okoliczności przesądzałoby o bezprawności działań jednostki samorządu terytorialnego i – zarazem – o zakresie ponoszonej przez tę jednostkę odpowiedzialności.

Za zasadne należy jednak uznać drugi z przedstawionych wyżej poglądów, zgodnie z którym nie ma podstaw do mechanicznego zrównywania kwoty niedopłaty z wielkością doznanego przez poszkodowanego uszczerbku majątkowego. Ustalanie wysokości szkody w powyższy sposób stwarzałoby ryzyko naruszenia zasady kompensacji szkody, a ponadto prowadziłoby 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 Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22).

Niewypłacenie przez podmiot publicznoprawny odpowiedniej kwoty dotacji stanowi jedynie źródło szkody (zdarzenie szkodzące), a zatem poszkodowany – to jest podmiot uprawniony do dotacji – nadal, na ogólnych zasadach, musi podnieść i wykazać, że poniósł szkodę w określonej wysokości. Szkodą nie jest więc samo tylko nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należytym wysokości (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18 oraz z 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21). W ramach procesu o odszkodowanie konieczne jest wykazanie na przykład, że osoba prowadząca przedszkole w celu realizacji zadań oświatowych, które powinny być zostać sfinansowane z dotacji, wobec niewypłacenia dotacji w należytym wysokości zaangażowała inne środki, co spowodowało doznanie przez tę osobę określonego uszczerbku majątkowego.

Opisana wyżej szkoda z może w szczególności wynikać z przeznaczenia prywatnych środków podmiotu prowadzącego przedszkole na pokrycie wydatków wiążących się z tą sferą działalności placówki, która powinna zostać sfinansowana z dotacji oświatowej, względnie z zaciągnięcia na te potrzeby zobowiązań oraz poniesionych w związku z nimi kosztów. Zgodnie z dyferencyjną metodą ustalania wysokości szkody konieczne jest w takim wypadku porównanie stanu majątku poszkodowanego, istniejącego w wyniku zdarzenia szkodzącego, z hipotetycznym stanem tego majątku w sytuacji, w której zdarzenie takie nie miałyby miejsca. 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22).

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. Środki przeznaczone na dotację oświatową mają charakter publiczny, a beneficjent dotacji musi się z nich rozliczyć. 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. W efekcie bowiem podmiot, któremu pierwotnie zaniżono kwotę dotacji, ostatecznie znajdowałby się w sytuacji lepszej niż ta, w której znalazłby się, gdyby jednostka samorządu terytorialnego od początku postępowała zgodnie z prawem. Tymczasem celem odszkodowania jest jedynie przywrócenie zaburzonej równowagi majątkowej po stronie poszkodowanego, a nie polepszenie jego sytuacji.

Przyjęta w sprawie ocena prawna roszczenia dochodzonego przez powódkę eliminuje konieczność odnoszenia się do tej części skargi, która dotyczyła sposobu ustalania wysokości dotacji oświatowej należnej powódce. Zbędne okazało się również odnoszenie się do zarzutu dotyczącego nadużycia przez powódkę przysługującego jej prawa podmiotowego. *Obiter dictum* należy jednak zauważyć, że trafne było stwierdzenie przez skarżącego, iż strona powołująca się na nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.) nie jest zobowiązana ani do wskazania konkretnej zasady współżycia społecznego, którą naruszyć miała druga strona stosunku prawnego (podmiot nadużywający prawa), ani do konkretyzacji społeczno-gospodarczego przeznaczenia tego prawa, gdy twierdzi, że doszło do próby wykonania takiego prawa w sposób sprzeczny z jego przeznaczeniem.

Badanie podstaw zastosowania 5 k.c. należy do sądów, które odpowiedniej oceny powinny dokonywać z urzędu, zgodnie z ogólnymi regułami stosowania prawa materialnego. Podniesienie przez stronę „zarzutu” nadużycia prawa może stanowić dla sądu co najwyżej impuls do rozważenia zastosowania normy wynikającej z przywołanego przepisu; nie jest jednak konieczne do zbadania, czy doszło do nadużycia prawa podmiotowego, gdyż z punktu widzenia prawa materialnego powołanie się na art. 5 k.c. nie stanowi wykonania prawa podmiotowego w postaci zarzutu. Tym bardziej nie jest niezbędne przedstawienie sądowi odpowiedniego uzasadnienia takiego „zarzutu” – choć zasadniczo w interesie strony powołującej się na instytucję nadużycia prawa podmiotowego leży podniesienie (i wykazanie) twierdzeń, które doprowadzą sąd do wniosku o zrealizowaniu się hipotezy omawianego unormowania. Same zasady współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczy cel konkretnych praw podmiotowych nie stanowią jednak faktów w rozumieniu art. 6 k.c. i nie podlegają dowodzeniu.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy orzekł, na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 zd. 1 k.p.c., jak w sentencji wyroku.

[as]