

**Sygn. akt: I C 84/20**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 września 2020 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia Rafał Kubicki
Protokolant	sekretarz sądowy Anna Kosowska

po rozpoznaniu w dniu 3 września 2020 r. w Olsztynie na rozprawie

sprawy z powództwa J. G.

przeciwko Gminie R.

o zapłatę

I. oddała wniosek pozwanej o odrzucenie pozwu,

II. oddała powództwo,

III. zasądza od powódki J. G. na rzecz pozwanej Gminy R. kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu

z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w razie opóźnienia za okres od dnia uprawomocnienia się niniejszego orzeczenia do dnia zapłaty.

sędzia Rafał Kubicki

**Sygn. akt I C 84/20**

## UZASADNIENIE

Powódka J. G. zażądała od pozwanej Gminy R. kwoty 106.221,70 zł z ustawowymi odsetkami od wymienionych w pozwie kwot składowych, wskazując, że chodzi o dotacje za lata 2012-2016. Wyjaśniła, że prowadzi w R. niepubliczne przedszkole o nazwie (...), a pozwana była zobowiązana do wypłaty na jej rzecz dotacji według zasad określonych w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Celem uzyskania dotacji powódka składała stosowny wniosek do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W ocenie powódki, w ww. okresie pozwana zaniżyła dotację - podstawą do wyliczenia dotacji należnej przedszkolu niepublicznemu powinny być wydatki bieżące ustalone w budżecie - zaplanowane, a nie faktycznie poniesione w danym roku kalendarzowym. W spornym okresie w Gminie R. nie funkcjonowało żadne przedszkole publiczne. W 2012 r. podstawę wyliczenia dotacji stanowiły wydatki ponoszone na prowadzenie przedszkola publicznego przez Gminę K., a w latach 2013-2016 - przez Gminę K..

I tak, we wrześniu 2011 r. do przedszkoli publicznych w Gminie K. uczęszczało 166 uczniów. Zaplanowane na **2012 r.** wydatki bieżące na przedszkola publiczne wyniosły tam łącznie 1.226.627 zł, do czego należy dodać kwoty innych

wydatków bieżących związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych, a nieuwzględnionych bezpośrednio w rozdziale 80104, gdyż w klasyfikacji budżetowej wyodrębniono wydatki bieżące na „**Stołówki szkolne i przedszkolne**” (rozdział (...)) – w kwocie 1.056.875 zł, z której powódka przyjmuje (z powodu braku danych dotyczących liczby dzieci w innych placówkach oświatowych) do dalszych obliczeń część stanowiącą 11,56% - jako proporcję w oparciu o relację wynagrodzeń

w tychże placówkach. Suma kwot: 1.226.627 zł i 1.056.875 zł to 1.348.801,75 zł. Suma ta, podzielona przez 166 (liczba dzieci w przedszkolu powódki) i dalej podzielona przez 12 miesięcy daje 677,11 zł, z czego 75% to 507,83 zł (kwota dotacji na 1 dziecko). Liczba dzieci wskazanych przez powódkę w każdym miesiącu 2012 r. to 60, dlatego dotacja powinna wynieść co miesiąc (iloczyn) 30.469,80 zł, a wyniosła 20.639,40 zł, zatem różnica w skali miesiąca to 9.830,40 zł, a w skali roku - 117.964,80 zł.

We wrześniu 2012 r. do przedszkoli publicznych w Gminie K. uczęszczało 71 uczniów. Zaplanowane na **2013 r.** wydatki bieżące na przedszkola publiczne wyniosły tam łącznie 686.130 zł, do czego należy dodać kwoty innych wydatków bieżących związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych, a nieuwzględnionych bezpośrednio w rozdziale (...), gdyż w klasyfikacji budżetowej wyodrębniono wydatki bieżące na „**Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli**” (rozdział (...)) przeznaczone dla nauczycieli w Przedszkolu Integracyjnym (...) w kwocie 3.469 zł, a także wydatki na „Pozostałą działalność” – fundusz socjalny nauczycieli emerytów i rencistów w Przedszkolu Integracyjnym (...) w kwocie 29.127 zł oraz fundusz zdrowotny nauczycieli w kwocie 1.041 zł. Ponadto należy doliczyć **wydatki finansowane dochodami gromadzonymi na wydzielonym rachunku bankowym** w wysokości 150.000 zł oraz dochody z tytułu odpłatności za zajęcia ponadprogramowe w przedszkolu integracyjnym w kwocie 60.000 zł. Powódka zsumowała kwoty: 686.130 zł, 3.469 zł, 29.127 zł, 1.041 zł i 150.000 zł, by uzyskać sumę 869.767 zł (powódka przyjęła ją za podstawę obliczenia dotacji za I-VIII 2013 r.), a następnie pomniejszyła ją o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Wynik: 659.767 zł powódka przyjęła za podstawę obliczenia dotacji za IX-XII 2013 r.). Różnica między dotacją wypłaconą a należną wyszła powódce 304.794,11 zł.

Według podobnych zasad jak za 2013 r. powódka wyliczyła należną jej dotację za 2014 r. (260.105,13 zł), za 2015 r. (296.689,76 zł) i za 2016 r. (258.761,12 zł), jednak w tym ostatnim przypadku powódka uwzględniła (podobnie jak za rok 2012) dodatkowo wydatki bieżące na „Stołówki szkolne i przedszkolne”.

Powódka oświadczyła, że dochodzi części roszczenia, wynoszącej 106.221,70 zł, stanowiącej sumę należności za styczeń każdego kolejnego roku (chodzi o kwoty odpowiednio: 9.830,40 zł, 28.852,32 zł, 22.263 zł, 26.322,14 zł i 18.953,84 zł).

Powódka wskazała w końcu, że dochodzi zapłaty określonej kwoty pieniężnej, do której dobranie właściwej podstawy prawnej jest rolą Sądu.

Odpowiadając na pozew, pozwana wniosła o odrzucenie pozwu z uwagi na brak legitymacji powódki wywołany przelewem wiarygodności, o którym pozwana otrzymała od powódki zawiadomienie w czerwcu 2019 r. Ponadto wniosła o oddalenie powództwa, powołując się na tę samą przyczynę, a także zarzucając powódce, że nie wskazała podstawy prawnej roszczenia oraz że powinna była wykazać udokumentowane wydatki ponoszone na realizację zadania publicznego jako wysokość ewentualnej szkody w majątku osobistym powódki jako prowadzącej niepubliczne przedszkole – z tytułu wypłacenia jej dotacji w niewłaściwej wysokości. Powódka jest bowiem ograniczona w sposobie wykorzystania świadczenia do zadań publicznych, ściśle oświatowych, co podlega kontroli strony pozwanej, przy czym obie strony w przypadku niewykonania tych działań podlegają sankcjom przewidzianym ustawą. Dotacje są przekazywane na rachunek bankowy placówki przedszkolnej, co pozwala na stwierdzenie, że ich beneficjentem jest ta placówka, a nie organ ją prowadzący, a tym bardziej nie cesjonariusz. Wykonanie zobowiązań gminy i placówki dotyczące wypłaty i wykorzystania dotacji powinno podlegać art. 354 k.c. Powódka nigdy nie zgłaszała pozwanej zastrzeżeń do wysokości otrzymywanych dotacji. Pozwana powołała się też na to, że sposób naliczania dotacji był przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która nie stwierdziła nieprawidłowości. Ponadto dotacje mają charakter roczny i wydatki muszą być poniesione do 31 grudnia roku, w którym dotacja została udzielona. Z uwagi

na roczny charakter dotacji powódka winna była zgłaszać swe roszczenia i zastrzeżenia w roku, w którym dotacja była udzielana. Środki wypłacone przez gminę były wystarczające do pokrycia wszystkich uzasadnionych wydatków, pozwana otrzymywała też środki od rodziców uczniów - którzy ponosili w całości koszty wyżywienia dzieci. Tymczasem wyliczenie powódki zawiera wydatki na wyżywienie, co świadczy o tym, że powódka czyni ze swego ewentualnego prawa użytek sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa i z zasadami współżycia społecznego. Dochodzone świadczenie nie może stanowić przysporzenia dla organu prowadzącego przedszkole niepubliczne, a wypłata takiego świadczenia oznaczałaby utratę charakteru dotacji, ponieważ stałoby się ono czystym zyskiem osoby fizycznej.

### **Sąd ustalił i zważył, co następuje:**

Pozwana nie zakwestionowała twierdzeń pozwu i repliki na odpowiedź na pozew. Strony różni argumentacja prawna. Jest więc bezsporne, że:

- Przedszkole Niepubliczne (...) w R. w okresie 2012-2016 było prowadzone przez powódkę i pobierało od pozwanej dotacje z art. 90 ust. 2b obowiązującej wówczas ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty;

- wysokość przyznanych powódce przez pozwaną dotacji i wysokość dotacji należnych powódce – gdyby obliczać je wg kryteriów przyjętych przez pozwaną - kształtowała się jak w pozwie:

wypłacona: należna: różnica:

styczeń 2012 r. – 20.639,40 zł 30.469,80 zł 9.830,40 zł

styczeń 2013 r. – 18.617,36 zł 47.469,68 zł 28.852,32 zł

styczeń 2014 r. – 17.614,20 zł 39.877,20 zł 22.263,00 zł

styczeń 2015 r. – 17.329,82 zł 43.651,96 zł 26.322,14 zł

styczeń 2016 r. – 13.744,80 zł 32.698,64 zł 18.953,84 zł

- w latach 2012-2016 w Gminie R. nie funkcjonowało przedszkole publiczne,

- na wnioski powódki pozwana dokonywała co rok rozliczenia i wypłat dotacji (na 2012 r. na podstawie uchwały nr (...) Rady Miejskiej w K. z dnia 28.12.2011 r., a później na podstawie uchwał Rady Miejskiej w K. nr (...) z 21.12.2012 r., nr (...) z 30.12.2013 r., nr(...) z 30.12.2014 r. oraz nr (...) z 30.12.2015 r.

- w uchwale budżetowej nie wszystkie wydatki bieżące funkcjonowania przedszkoli publicznych są ujęte w rozdziale 80146 (Przedszkola); część wydatków zapisana jest w rozdziale (...) (Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli), (...) (Stołówki szkolne i przedszkolne), (...) (Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnych organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego) i (...) (Pozostałe wydatki, np. odpis na ZFŚS nauczycieli przedszkoli emerytów, wydatki finansowane środkami z UE).

Przed wszystkim jednak powódka potwierdziła w replice na odpowiedź na pozew, że dokonała cesji powierniczej wierzytelności, zatem i ten fakt jest bezsporny. Pismem z 12 czerwca 2019 r. (odpis k. 143-144) L. Kancelaria (...) poinformowała Gminę R. w imieniu J. G. o dokonaniu cesji wierzytelności na rzecz Spółki (...) S.A. i w związku z tym wezwała w imieniu cesjonariusza do zapłaty sumy 1.205.898,96 zł niedopłat w związku z przyznaniem i wypłatą dotacji podmiotowych w zaniżonej wysokości w latach 2012-2016.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Zacząć należy od tego, że nie było podstaw do odrzucenia pozwu.

Brak legitymacji procesowej związanej z zarzucanym brakiem wierzytelności po stronie powodowej jest negatywną przesłanką merytoryczną, a nie procesową, zatem może skutkować jedynie oddaleniem powództwa, a nie odrzucenie pozwu (patrz: katalog przyczyn odrzucenia pozwu w art. 199 k.p.c.). Jest to na tyle oczywiste, że nie wymaga dalszego rozwinięcia.

Sąd z urzędu badał ponadto, czy nie zachodzi podstawa do odrzucenia pozwu związana z drogą sądową (konkretnie z ewentualnym jej brakiem). Nie było jednak

i takiej sytuacji. Przedmiotem sporu jest zapłata niewypłaconej części dotacji oświatowej z art. 92 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Roszczenie wynika ze stosunku cywilnoprawnego. Jego istota polega na tym, że po spełnieniu określonych ustawą warunków podmiot prowadzący placówkę oświatową miał prawo do żądania, aby gmina wypłaciła mu dotację obliczoną na podstawie określonych wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie tej jednostki na przedszkola publiczne, oraz na tym, że przyznane środki musiały być wydatkowane na ściśle określone cele, wskazane w ustawie (art. 90 ust. 3d), zaś prawidłowość tego wydatkowania podlegała kontroli przez jednostkę samorządu (art. 90 ust. 3e). Sąd Okręgowy w Olsztynie

w składzie rozpoznającym tę sprawę aprobuje pogląd Sądu Najwyższego wyrażony

w wyroku z 27 marca 2019 r. (V CSK 101/18), że art. 90 ust. 2 i 3 stanowi dostateczną podstawę prawną roszczenia o należną dotację (określa bowiem w sposób jasny, kto jest dłużnikiem, a kto wierzycielem, w jakiej wysokości świadczenie się należy i od spełnienia jakich przesłanek wypłacenie jest uzależnione), a sam fakt, że źródłem roszczenia jest decyzja organu administracyjnego, nie przesądza o tym, że na jego tle nie może powstać stosunek cywilnoprawny. Oceny tej nie zmienia nowelizacja ustawy o systemie oświaty, która z dniem 1.01.2017 r. dla przyznania dotacji oświatowej wprowadziła wyłącznie drogę postępowania administracyjnego. Nowela ta nie zawierała szczególnych przepisów międzyczasowych w zakresie dotacji za lata poprzedzające jej wejście w życie, więc należy uznać, że do spraw o roszczenia wynikające z nieprawidłowego obliczenia lub wypłacenia dotacji za ten okres stosować należy przepisy dotychczasowe.

Przechodząc do uzasadnienia merytorycznego rozpoznania sprawy, należy powrócić do kwestii bezspornego przelewu wierzytelności, której powódka dokonała na rzecz spółki akcyjnej niedopłat w związku z tytułu przyznaniem i wypłatą dotacji podmiotowych w zaniżonej wysokości w latach 2012-2016. Odpowiadając na ten zarzut, powódka stwierdziła w piśmie z 17.03.2020 r., że należy odróżnić roszczenie dotyczące wykonania zobowiązania cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest wypłata dotacji, od zobowiązania odszkodowawczego. Powódka stwierdziła, że umowa cesji powierniczej obejmuje jedynie roszczenie odszkodowawcze, a to nie jest tożsame z roszczeniem o uzupełnienie dotacji. Ponadto powódka odwołała się do orzecznictwa, w którym zakwestionowano możliwość dokonania cesji powierniczej roszczenia dotyczącego zapłaty niezasadnie pomniejszonej dotacji z uwagi na właściwość zobowiązania. W konsekwencji wierzytelność dochodzona w tej sprawie przysługuje powódce i nie mogła być przedmiotem ważnej cesji.

Wstępnie trzeba zauważyć, że na argumenty w kierunku nieważności cesji jako sprzecznej z właściwością zobowiązania o dopłatę dotacji wysuwają: zarówno pozwana – która z cesji tej wywodzi przeciw skutki prawne w postaci braku legitymacji czynnej, jak i powódka – która cesji tej dokonała, co musi budzić w obu przypadkach zdziwienie.

W ocenie Sądu Okręgowego w Olsztynie w obecnym składzie właściwość zobowiązania dotyczącego dopłaty dotacji określonych w art. 92 ust. 2b ustawy

o systemie oświaty nie sprzeciwia się przelewowi tej wierzytelności, o ile żądanie zapłaty wysuwane jest nie na bieżąco, lecz w latach kolejnych. W takim przypadku bezowocna staje się dyskusja na temat tego, na co dopłata ma być przeznaczona. Czym innym jest oczywiście to, czy roszczenie przez pryzmat tego zasługuje na uwzględnienie.

Fakt dokonania cesji jest bezsporny. Na potrzeby swych twierdzeń pozwana wykazała przedmiot cesji otrzymanym przez siebie zawiadomieniem, z którego wynika, że chodzi o niedopłaty w związku z tytułu przyznaniem i wypłatą dotacji podmiotowych

w zaniżonej wysokości w latach 2012-2016. Powódka wysunęła twierdzenie przeciwne – że przedmiotem cesji była wierzytelność odszkodowawcza, lecz pozostało ono sporne i przez powódkę nieudowodnione. Powódka nie złożyła

umowy przelewu, nie wyjaśniła też w żaden sposób, dlaczego przedmiot przelewu został określony zawiadomieniem z 12.06.2019 r. zupełnie inaczej. Ponadto powódka nie twierdziła ani nie wykazywała, że zachodzi niewłaściwość reprezentacji cedenta i cesjonariusza w zakresie oświadczeń zawartych w zawiadomieniu ani że doszło do zwrotnego przelewu wierzytelności.

O ile – jak zakłada Sąd – przedmiot przelewu został ustalony tak jak w zawiadomieniu, należy uznać, że na cesjonariusza przeszła wierzytelność powódki związana z nieuzyskaniem pełnej wysokości dotacji, a próby rozróżniania, czy była to wierzytelność rozumiana jako wywodzona wprost z przepisu ustawy (art. 92 ust. 2b) czy jako odszkodowania są próbami bezskutecznymi.

Wszystko to sprawia, że Sąd ustala na podstawie dowodu w postaci zawiadomienia o cesji wierzytelności (k. 143-144), że przedmiotem umowy była wierzytelność dotycząca niedopłaty w związku z tytułu przyznaniem i wypłatą dotacji podmiotowych w zaniżonej wysokości w latach 2012-2016. Wierzytelność ta na dzień zamknięcia rozprawy powódce nie przysługiwała i stało się to pierwszorzędą przyczyną oddalenia powództwa na podstawie art. 92 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Sąd zachował w tym zakresie pełną kontradiktoryjność dowodową i uznał, że skoro powódka nie okazuje umowy przelewu, pozbawia się możliwości wykazania swego spornego twierdzenia o innym niż wykazany przez pozwaną przedmiocie przelewu. Nie było rolą Sądu zobowiązanie do złożenia tej umowy.

Przechodząc ponadto do dalszej istoty sprawy, trzeba wskazać, że ustalone wcześniej fakty, wystarczające do rozstrzygnięcia sprawy, zostały ustalone na podstawie niekwestionowanej części twierdzeń stron i złożonych przez nie dokumentów (niekwestionowanych). Strony nie zarzucały nieprawdziwości wzajemnie oferowanym dowodom. Dalsze wnioski dowodowe powódki wynikały z chęci pogłębienia przez stronę powodową kwestii mogących wymagać wiedzy specjalnej, ale w ramach sporu prawnego. Można stwierdzić, że w zakresie istotnym dla sprawy strony różniły się w zakresie oceny prawnej ich sytuacji faktycznej i wynikających stąd skutków oraz co do wysokości zniżenia dotacji, przy czym pozwana nie wskazała żadnych konkretnych zarzutów kierowanych przeciwko wysokości roszczeń przedstawionych w pozwie, ograniczając się w tym zakresie do enigmatycznych stwierdzeń, że „jedyną przydatną (w domyśle: do sporządzenia) opinią jest ocena biegłego z zakresu finansów publicznych, rachunkowości budżetowej i rachunkowości oraz finansowania zadań oświatowych w oparciu o udokumentowane wydatki ponoszone na realizację zadania publicznego wysokości ewentualnej szkody

w majątku osobistym osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne” – k. 134 oraz że „pozwana informację o wysokości dotacji przypadającej na jedno dziecko stanowiącej podstawę do naliczania dotacji dla powódki uzyskiwała z Urzędu Miejskiego

w K.; dokonywała też weryfikacji wysokości w innych ościennych gminach (...), a wyliczenia winny dotyczyć jednego, konkretnego przedszkola wskazanego przez organ wykonawczy, a nie przez organ prowadzący przedszkole”. Mając to na uwadze, trzeba zauważyć, że pozwana dysponowała w procesie profesjonalną pomocą prawną, a to oznacza, że należało od niej wymagać konkretnego, kategoriycznego wskazania tych obliczeń powódki, z którymi się nie zgadzała. Tego zabrakło, a powyższe sformułowania pozwanej nie wnoszą nic konkretnego do sporu o wysokość roszczenia opartego na art. 92 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (nie mówimy w tym miejscu jeszcze o roszczeniu odszkodowawczym) co oznacza, że Sąd uznaje, iż gdyby uznać roszczenie powódki za usprawiedliwione co do zasady treścią tego przepisu i gdyby nie doszło do przelewu wierzytelności lub też gdyby doszło do zwrotnego przelewu, należałoby zasądzić je zgodnie z żądaniem pozwu określającym jego wysokość. Nie byłoby podstaw do prowadzenia dalszego postępowania dowodowego, szczególnie dotyczącego biegłych.

Jednak roszczenie na podstawie art. 92 ust. 2b ustawy o systemie oświaty powódce nie przysługuje co do zasady, ponieważ jest dochodzone przez powódkę po upływie okresów, na które dotacje przypadały. Kwoty uzyskane w danym roku z dotacji nie mogły służyć subsydiowaniu wszelkiej działalności placówki, czy też pokrywaniu wszelkich ich wydatków, gdyż ich ostatecznym beneficjentem miał być uczeń,

w stosunku do którego realizowano zadania w zakresie kształcenia, wychowania

i opieki (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.08.2014 r., (...), oraz z 28.05.2014 r., (...) 229/13). Ponieważ dotacja przysługiwała w danym roku budżetowym, kwota dotacji musiała zostać wykorzystana w tym roku, w którym została uzyskana, zaś kwota niewykorzystana lub wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem podlegała zwrotowi (art.

251-252 ustawy o finansach publicznych). Nie było więc możliwości wydatkowania dotacji w innym roku niż ten, którego dotacja dotyczyła. Po upływie roku budżetowego, w którym dotacja miała być wypłacona, kwoty wypłacone w przypadku uwzględnienia na drodze sądowej roszczenia o uzupełnienie dotacji w przypadku zaniżenia podstawy do jej obliczenia nie mogły mieć charakteru roszczenia o zapłatę dotacji, a tym samym nie było już możliwości skontrolowania prawidłowości wydatkowania środków uzyskanych w ramach takiego uzupełnienia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30.07.2019 r., I (...)).

Roszczenie powódki mogło być uzasadnione co do zasady jako odszkodowawcze. Dla uwzględnienia powództwa konieczne byłoby więc wykazanie przez powódkę (łącznie) nie tylko zaniżenia wypłacenia dotacji i wysokości tego zaniżenia (co powódka usiłowała uczynić poprzez wnioskowanie o biegłego), ale i kwoty pokrycia z innych źródeł (zamiast z dotacji) wydatków bieżących w danym roku. Nieuzyskanej części dotacji nie można utożsamiać z utraconą przez właściciela przedszkola niepublicznego korzyścią, ponieważ finalnym beneficjentem dotacji było nie przedszkole niepubliczne, lecz wychowankowie przedszkola – korzystający ze świadczeń edukacyjno-wychowawczych, które powinny być finansowane m.in. z dotacji, nadto dotacja mogła zostać wydatkowana wyłącznie w danym roku i wyłącznie na cele związane z prowadzeniem placówki.

Przyjęcie poglądu przeciwnego 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.

Schemat ten 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.

Gdyby nie przelew wierzycelności, powódka powinna była więc udowodnić roszczenie jako o odszkodowanie – naprawienie szkody polegającej na konieczności wydatkowania „prywatnych środków”, które podmiot prowadzący dotowaną placówkę oświatową „musiał wykorzystać” na jej działalność „wobec nieuzyskania dotacji we właściwej wysokości” (uzasadnienie postanowienia SN z dnia 17.10.2019 r. w sprawie I CSK 211/19). Roszczenie takie ma swoje źródło w „delikcie, jakim było niewłaściwe obliczenie i wypłacenie” dotacji należnej zgodnie z wiążącymi przepisami. Tezę tę sformułowano w wielu orzeczeniach sądów powszechnych (w tym apelacyjnych) oraz Sądu Najwyższego (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 27.03.2019 r., V CSK 101/18). Wobec wielości tych orzeczeń odosobniona jest odmienna ocena wyrażona przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku w orzeczeniach wydanych sprawach: I ACa 568/18 i I ACa 305/12. Druga z ww. spraw była przedmiotem rozpoznania kasacyjnego Sądu Najwyższego (wyroku z 20.06.2013 r. - IV CSK 696/12), jednak lektura wskazuje na to, że Sąd Najwyższy skupił się na innych problemach niż tu omawiany, będących przedmiotem kasacji. Warto przypomnieć, co m.in. było przedmiotem uzasadnienia:

W stanie prawnym właściwym dla niniejszej sprawy przedszkola publiczne były prowadzone w formie jednostek lub zakładów budżetowych; wybór formy ich prowadzenia należał do gminy (art. 79 ust. 1 ustawy oświatowej). Metodą brutto finansowane są jednostki budżetowe, których wydatki i dochody objęte są planem budżetowym w całości. Nie posiadają one samodzielności budżetowej, wykonują budżet jednostki samorządowej. Całość dochodów jest odprowadzana do budżetu jednostki, a całości wydatków jest finansowana z tego budżetu. Natomiast dochody samorządowych zakładów budżetowych, finansowanych według metody netto, nie są odprowadzane do budżetu ale przeznaczone na sfinansowanie kosztów ich funkcjonowania. (art. 15 ust. 1 u.f.p.). Podstawą ich gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy obejmujący między innymi przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz koszty i inne obciążenia (art. 15 ust. 2 u.f.p.). Koszty zakładu obejmują wydatki bieżące

i inwestycyjne. Zgodnie z art. 211 u.f.p. budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jest uchwalany przez organ stanowiący jednostki na rok budżetowy i składa się z budżetu jednostki i załączników, do których odsyła część ogólna, normatywna uchwały budżetowej. Budżet jest planem finansowym stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Obligatoryjne elementy uchwały budżetowej stanowią kwoty planowanych dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów jednostki samorządu terytorialnego (art. 212 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 u.f.p.). W załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się (art. 214) zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu, plan dochodów rachunku dochodów określonych w art. 223 ust. 1 u.f.p. samorządowych oświatowych jednostek samorządowe, które gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (pochodzące ze spadków i darowizn na ich rzecz oraz odszkodowań) oraz wydatków nimi finansowanych i plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych. Sporna w związku zarzutami wniesionej skargi kwestia wykładni art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej dotyczy sformułowania „ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych”. Wskazuje ono, że chodzi o te wydatki bieżące przedszkoli publicznych, które ponosi gmina i które przewidziane są na ten cel w jej budżecie, a nie wydatki bieżące przedszkoli publicznych w ogólności. Na tle wcześniejszych rozważań odróżnić trzeba tu wydatki ponoszone przez gminę w przedszkolach publicznych prowadzonych w formie jednostek budżetowych, które nie mają samodzielności budżetowej i finansowane są z jej budżetu, a ich dochody wpływają do budżetu gminy. Będą to wydatki bieżące (nieinwestycyjne) ustalone w budżecie gminy jako jej wydatki. W budżecie gminy nie są ustalane jako wydatki gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych w formie zakładu budżetowego, są to bowiem wydatki tego zakładu, tak jak dochody, są dochodami tego zakładu. W planie finansowym zakładu budżetowego wydatki odpowiadają w zasadzie przychodom i nie odzwierciedlają wydatków ustalonych w planie gminy na przedszkola publiczne. Przedszkola prowadzone w formie zakładów budżetowych są finansowane przez gminę w postaci i do wysokości dotacji udzielanych z jej budżetu. Przepis art. 90 w ust. 2b ustawy oświatowej odnosi wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych do „ustalonych”, a więc planowanych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Jeżeli zatem w gminie przedszkola publiczne prowadzone są w formie zakładów budżetowych, to podstawą obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli stanowią wydatki gminy w postaci dotacji, przewidziane w budżecie gminy na pokrycie kosztów bieżących działalności przedszkoli publicznych. W tym stanie rzeczy zasadnie Sąd Apelacyjny odmówił racji skarżącej, która wywodziła, że zaliczenie do szeroko pojętego budżetu gminy, jako jego części składowej planu finansowego przedszkoli publicznych, w których podano globalne kwoty przychodów i wydatków przewyższające kwoty przewidziane w budżecie gminy na dotacje na przedszkola publiczne uzasadnia przyjęcia, że wydatki te powinny być podstawą naliczania dotacji na przedszkola niepubliczne. Przyjęcia odmiennej, postulowanej przez skarżącą wykładni art. 90 ust. 2b w zw. z art. 79 ust.1 ustawy oświatowej, nie uzasadnia też użycie w nim sformułowania o kosztach ponoszonych „w przedszkolach publicznych” a nie „na przedszkola publiczne”, co skarżąca - niesłusznie w świetle wcześniejszych wywodów – uważa za argument decydujący o właściwym rozumieniu tego przepisu.

Powyższy wywód wskazuje na to, że Sąd Najwyższy poruszał się w ramach nakreślonych zarzutami wniesionej skargi, tj. wyłącznie w kwestii wykładni art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej, dotyczącej sformułowania „ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych”. Przedmiotem rozpoznania nie był w ogóle charakter dochodzonego roszczenia, który stał się przedmiotem późniejszego, dość szerokiego, orzecznictwa.

Powództwo nie zasługuje na uwzględnienie ani jako wywodzone przez powódkę wprost z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, ani – co właściwiej powinno być wskazane – jako odszkodowanie za niewłaściwe rozliczenie przez pozwaną i zaniżone wypłacenie dotacji (art. 415 i nast. k.c.), ani też - jako roszczenie o ewentualnie możliwe do przyjęcia - bezpodstawne wzbogacenie (art. 405 k.c.). Roszczenie nie powinno być zasądzone jako zwrot bezpodstawnego wzbogacenia.

W wyroku z 16 maja 2017 r. (III CSK 40/17) Sąd Najwyższy wskazał, że 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 wtedy, gdy brak innej podstawy prawnej, w świetle której należałoby ocenić łączący strony stosunek prawny. Odpowiedzialność z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia ma charakter subsydiarny. Przepisy wyznaczające jej przesłanki i zakres nie mają zatem zastosowania do rozliczeń, o sposobie których rozstrzyga umowa lub ustawa. Nie jest jednak wykluczony zbieg przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu

z przepisami o obowiązku naprawienia szkody (art. 414 k.c.), a ustawa w określonych sytuacjach odsyła do ich zastosowania (np. art. 495 k.c.). Jeżeli ustawodawca określi zasady rozliczenia się stron w pewnej sytuacji, to przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu nie mogą być wykorzystywane do korygowania tego rodzaju rozstrzygnięć prawodawcy. Przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu należy stosować wtedy, gdy brak jest innego środka prawnego umożliwiającego przywrócenie równowagi majątkowej, naruszonej bez prawnego usprawiedliwienia. Roszczenie z art. 405 k.c. przysługuje, kiedy ktoś uzyskuje korzyść majątkową kosztem innej osoby bez podstawy prawnej. Spełnione muszą być jednak łącznie dwie przesłanki; wzbogacenie pozwanej i koszt (zubożenie) powoda, odpowiadający tamtemu wzbogaceniu. W tej sprawie nie dość, że art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty był wyczerpującą regulacją wskazującą na zasady rozliczenia dotacji i na jego podstawie możliwe jest sformułowanie roszczenia odszkodowawczego, blokujące możliwość formułowania roszczenia z bezpodstawnego wzbogacenia, to dodatkowo obok wzbogacenia gminy (dość łatwego w udowodnieniu, bo równoważnemu ewentualnie brakującej części dotacji) powinno być wykazane związane z tym wzbogaceniem zubożenie (koszt) właściciela przedszkola, a w tym kierunku powódka nie zaferowała żadnych dowodów.

Powódka wносиła o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego sądowego oraz zobowiązanie pozwanego do przedłożenia sprawozdań i informacji. Wnioskowane przez powódkę dowody miałyby znaczenie wyłącznie dla ustalenia wysokości dotacji należnej w latach objętych pozwem oraz różnicy między dotacją należną, a wypłaconą. Żaden z nich nie zmierzał do ustalenia dalszych okoliczności niezbędnych do uwzględnienia powództwa – tj. wysokości wydatków, które wobec nieuzyskania części dotacji zostałyby pokryte z własnych środków powódki, a tym samym - do ustalenia uszczerbku majątkowego po stronie powódki. Dlatego też Sąd oddalił jako nieprzydatne do rozstrzygnięcia pozostałe wnioski dowodowe, w szczególności dowód z opinii biegłego. Co do żądania przez powódkę zobowiązania strony pozwanej do złożenia dokumentów, wniosek ten został pominięty też z tej przyczyny, że powódka nie wskazywała i nie wykazywała, by miała jakiegokolwiek trudności w samodzielnym uzyskaniu dowodów i przedłożeniu ich Sądowi.

Co do orzeczenia Sądu Najwyższego z 9.07.2020 r., na które powołała się powódka w swym ostatnim piśmie procesowym (k. 300), Sąd Okręgowy nie dysponował jego pisemnym uzasadnieniem, zatem trudno było się do niego odnieść przy rozpoznaniu niniejszej sprawy.

Z tych przyczyn, na podstawie podanych wyżej przepisów, powództwo oddalono jako nieudowodnione.

Na podstawie art. 98 k.p.c., na rzecz wygrywającej proces pozwanej zasądzono od powódki zwrot kosztów, obejmujących wynagrodzenie pełnomocnika w stawce z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (5 400 zł).

sędzia Rafał Kubicki