

Sygn. akt I ACa 72/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Beata Kozłowska (spr.)

Sędziowie: SA Marzanna Góral

SA Roman Dziczek

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa

(...) Spółki Akcyjnej z siedzibą we W.

przeciwko

Gminie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 14 września 2020 r. sygn. III C 1483/18

1. oddała apelację,

2. zasądza od (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą we W. na rzecz Gminy (...) kwotę 4050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Marzanna Góral Beata Kozłowska Roman Dziczek

Sygn. akt I ACa 72/21

UZASADNIENIE

Powódka (...) Spółka Akcyjna z siedzibą we W. pozwem z dnia 10 września 2018 r. wniosła o zasądzenie od pozwanej na jej rzecz:

- kwoty 137.857, 35 zł, na którą składa się kwota skapitalizowanych odsetek ustawowych, liczonych od 7.09.2015 r. do 7.09.2018 r. w związku z wypłatą dotacji w należnej wysokości za lata 2012, 2013, 2014;
- kwoty ustawowych odsetek za opóźnienie liczonych od kwoty 137.857,35 zł od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty;
- kwoty kosztów procesu.

Powodowa spółka wskazywała, że nabyła objętą pozew wierzytelność poprzez cesję powierniczą od I. S., prowadzącej przedszkole niepubliczne (...) w U.. Wskazała, że dochodzi kwoty 137.857, 35 zł tytułem skapitalizowanych odsetek tytułem opóźnienia w zapłacie dotacji w należnej wysokości za lata 2012 - 2014.

Pozwana Gmina (...) w odpowiedzi na pozew wniosła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 14 września 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie:

I. oddalił powództwo;

II. kosztami postępowania obciążył w całości (...) Spółkę Akcyjną z siedzibą we W., pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku.

Swe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych i następujących ocenach prawnych:

I. S. prowadzi od 28 sierpnia 2008 r. niepubliczne przedszkole (...) w U., gmina (...).

Zasady ustalania i wypłacania dotacji w pozwanej Gminie w roku 2012 r. określała uchwała nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie gminy (...) oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 1 Uchwały dotacja dla niepublicznych przedszkoli przysługuje z budżetu Gminy (...) na każdego ucznia w wysokości równej 75% wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę (...) na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jedno dziecko.

W myśl § 5 -7 Uchwały dotacja dla niepublicznych przedszkoli ustalana jest co miesiąc na podstawie wydatków bieżących, ponoszonych na utrzymanie przedszkola publicznego w danym miesiącu przez gminę (...) oraz na podstawie faktycznej liczby dzieci uczęszczających w danym miesiącu rozliczeniowym do tego przedszkola.

Osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną sporządza i przekazuje Wójtowi Gminy (...) za pośrednictwem stanowiska ds. oświaty, w terminie do 15-go dnia każdego miesiąca informację o faktycznej liczbie dzieci uczęszczających do placówki w miesiącu poprzednim. Informacja, o której mowa stanowi podstawę do obliczenia przysługującej dotacji (§6 Uchwały). Dotacja przekazywana jest w 12-stu częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy złożona przez szkołę (placówkę) niepubliczną informacja. Kwota dotacji przelewana jest na rachunek bankowy szkoły (placówki) niepublicznej.

Uchwała nr (...) została zmieniona uchwałą nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 19 października 2011 r. w ten sposób, że § 4 ust. 1 otrzymał brzmienie: dotacja dla niepublicznych przedszkoli przysługuje z budżetu Gminy (...) na każdego ucznia w wysokości równej 75% ustalonych w budżecie Gminy (...) wydatków bieżących ponoszonych przez Gminę (...) na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jedno dziecko. Informacja o liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego sporządzano do 20-go dnia każdego miesiąca (§6), zaś dotacja była przekazywana w terminie do ostatniego dnia miesiąca, którego dotyczyła złożona informacja (§7).

Rada Gminy (...) uchwałą nr (...) z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia wydzielonego rachunku dochodów z dniem 1 stycznia 2012 r. utworzyła na mocy art. 223 FinPubU wydzielony rachunek dochodów dla Gminnego Przedszkola w N. prowadzącej działalność określoną w ustawie z dnia 07 września 1991 o systemie oświaty (dalej: UOSO). W myśl § 2 źródłami dochodów gromadzonych na ww. rachunku miały być: opłaty od rodziców za posiłki dzieci uczęszczających do przedszkola gminnego, za zajęcia dodatkowe dla dzieci w przedszkolu gminnym, za posiłki dla dzieci objętych pomocą społeczną, wpłat z tytułu darowizn pieniężnych na bieżące potrzeby placówki, z tytułu organizacji uroczystości przedszkolnych i imprez dla dzieci oraz odsetek bankowych od środków pieniężnych zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów. Powyższe środki miały być przeznaczone na pokrycie wydatków

związanych z żywieniem dzieci w przedszkolu, wypłatę wynagrodzeń z tytułu prowadzonych zajęć dodatkowych (j. angielski, rytmika itp.), zakup doposażenia oraz pomocy dydaktycznych, cele wskazane przez darczyńców, finansowanie uroczystości przedszkolnych, konkursów oraz pokrywanie kosztu udziału dzieci uczęszczających do przedszkola i opłaty związane z bankową obsługą rachunku.

Na następny okres przechodziły jedynie środki niewykorzystane – był to rachunek własny przedszkola, na rachunku tym były środki pochodzące z innych źródeł, tj. niepochodzące od gminy.

Rachunek został zlikwidowany z dniem 31 grudnia 2015 r. na podstawie uchwały Rady Gminy nr (...)z dnia 17 grudnia 2015 r.

W przedszkolu nigdy nie funkcjonowała stołówka, dzieci były żywione w formie cateringu, którego zakup finansowali rodzice i kwoty te w całości były przeznaczone na zakup jedzenia. Umowy na wyżywienie z firmami cateringowymi zawierał Dyrektor przedszkola. W latach 2012 – 2014 dotacje dla przedszkoli niepublicznych były wyliczane w ten sposób, że gmina sumowała wszystkie zaplanowane wydatki na publiczne przedszkole i dzieliła to na 12 miesięcy, a kwotę na 40 dzieci, ponieważ wtedy było tyle miejsc w przedszkolu gminnym, które było zwykle wypełnione. Do wydatków była wliczana opłata cateringowa, następnie zaś odejmowana. Niektóre zajęcia dodatkowe jak rytmika czy angielski były pokrywane z tej ustawowej opłaty. W tym okresie na terenie gminy działało 10 przedszkoli niepublicznych. Zgodnie z uchwałą budżetową, a potem planem finansowym danego przedszkola do wydatków zaliczały się wszystkie wydatki bieżące, które były niezbędne do funkcjonowania tego przedszkola – wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, dodatki mieszkaniowe i wiejskie dla nauczycieli, materiały, usługi, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Gmina nie prowadziła remontów, ponieważ budynek w chwili powstawania przedszkola przeszedł gruntowną modernizację. Wliczano do obliczeń dotacji także koszty związane z ogrzewaniem budynku, energią, sprzętaniem. Wydatki od 2012 r. do zakończenia roku szkolnego w 2013 r., będące podstawą do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych były to wszystkie wydatki zaplanowane na przedszkole publiczne w budżecie. Od połowy 2013 r. i w 2014 odejmuje się opłaty dodatkowe, tj. po 1 zł za godzinę ponad podstawę programową, bowiem zmienił się przepis w ustawie o systemie oświaty. W latach 2012 – 2014 były też odejmowane wydatki za catering pokrywane z wpłat rodziców.

Planowane dochody w budżecie 2012 r. w pozycji 80104 – przedszkola wynosiły 852.900 zł zaś planowane wydatki – 3.351.352 zł w tym dla niepublicznej jednostki systemu oświaty 1.572.000 zł. Dotacja celowa przekazana gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień /umów/ między jednostkami samorządu terytorialnego wynosiła 1.360.000 zł. Zaplanowana w rozdziale 80104 kwota wydatków bieżących w przedszkolach publicznych wynosiła 419.352 zł.

Na wyodrębniony rachunek dochodów Gminnego Przedszkola w N. planowano wpływy oraz koszty w wysokości 116.700 zł.

W sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 r. przedszkole publiczne pozyskało dochody za zajęcia ponadprogramowe na kwotę 36.472,50 zł, odsetki z tytułu oprocentowania środków pozostających na rachunku bankowym 415,61 zł, wpływy z tytułu terminowych wpłat podatku dochodowego i składek ZUS 56 zł oraz wpłaty gmin z tytułu refundacji kosztów dotacji udzielonej przez Gminę (...) przedszkolom niepublicznym w wysokości 519.866,94 zł. Z kwot wpłacanych na rachunek wyodrębniony dochody wyniosły 31.106 zł opłat od rodziców za wyżywienie dzieci w przedszkolu, 18.730 zł za zajęcia z języka angielskiego i rytmiki, 33,89 zł z oprocentowania środków pozostających na rachunku bankowym. Odnotowano także, że na zakup żywności wydano 234,89 zł, zaś za usługi cateringowe zapłacono 31.059 zł. Koszt zajęć dodatkowych z angielskiego i rytmiki to 18.576 zł. Dotacja przyznana przedszkolom niepublicznym na terenie gminy wyniosła 1.284.566,70 zł.

Cedent składał w latach 2012 wnioski o przyznanie dotacji podmiotowo – celowej przekazywaną przez pozwaną Gminę i otrzymywał ją w wysokości w stosunku do liczby dzieci z gminy w przedszkolu niepublicznym.

Pozwany wyliczał dotację w następujący sposób:

$419.352 : 12 \text{ miesięcy} : 40 \text{ dzieci} = 873,65 \text{ zł} \times 75\% = 655,24 \text{ zł}$. Kwota 655,24 zł została mnożona przez liczbę dzieci uczęszczających do placówki niepublicznej.

Zgodnie z uchwałą nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 21.12.2012 r. Uchwała budżetowa na rok 2013 Gminy (...) planowane bieżące dochody budżetu w 2013 r. w pozycji 80104 – przedszkola wynosiły 490.500 zł, zaś plan wydatków 4.149.555 zł w tym dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty 2.150.000 zł. Środki celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego - 1.580.000 zł. Zaplanowana w rozdziale 80104 kwota wydatków bieżących w przedszkolach publicznych wynosiła 419.555 zł.

W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu za 2013 r. wskazano, że przedszkole pozyskało dochody za zajęcia ponadprogramowe 32.941,50 zł, odsetki z oprocentowania środków pozostających na rachunku bankowym 320,60 zł oraz wpływy z tytułu terminowych wpłat podatku dochodowego i składek ZUS – 67 zł. Dotacja z budżetu państwa dla przedszkoli wyniosła 130.824 zł a wpłaty gmin z tytułu refundacji kosztów dotacji udzielonej przez gminę (...) przedszkolom niepublicznym 566.776,51 zł. Do budżetu wpłacono pozostałości środków z wyodrębnionego rachunku dochodów Gminnego Przedszkola w wysokości 15,98 zł. Plan dochodów budżetowych wynosił 77 050 zł. W rozdziale 80104 - Przedszkole pozyskano następujące dochody: opłaty od rodziców za wyżywienie dzieci w przedszkolu w kwocie 35.529 zł, zajęcia dodatkowe z języka angielskiego i rytmiki w kwocie 14.190 zł, dochody z oprocentowania środków pozostających na rachunkach bankowych w wysokości 58,42 zł. W roku 2013 wydano na zakup środków żywności kwotę 776, 34 zł. Natomiast za usługi cateringowe zapłacono 35.120,10 zł. Za zajęcia dodatkowe z języka angielskiego i rytmiki zapłacono 13.865,00 zł.

Cedent składał w roku 2013 wnioski o przyznanie dotacji podmiotowo – celowej przekazywaną przez pozwaną Gminę i otrzymywał ją w wysokości w stosunku do liczby dzieci z gminy w przedszkolu niepublicznym.

Pozwany wyliczał dotację w następujący sposób:

$419.555 : 12 \text{ miesięcy} : 40 \text{ dzieci} = 874,07 \times 75\% = 655,55 \text{ zł}$ Kwota 655,55 zł została mnożona przez liczbę dzieci uczęszczających do placówki niepublicznej.

Zgodnie z uchwałą nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 30 grudnia 2013 r. Uchwała budżetowa na rok 2014 Gminy (...) planowane wydatki w pozycji 80104 – przedszkola wynosiły 3.625.000 zł w tym dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty 2.500.000 zł oraz środki wypłacane jako zwrot innym gminom wydatków ponoszonych na dzieci zamieszkujące w pozwanej Gminie, a uczęszczające do przedszkoli w tych gminach na podstawie porozumień, w tym wpływy rodziców 28.000 zł. Wydatki budżetowe wynosiły 425 000 zł. Od kwoty 425 000 zł wydatków budżetowych, pozwany odejmował wpłaty od rodziców w kwocie 28.000 zł, co wynikało z ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którą wyłączeniu podlegały opłaty za wyżywienie i opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego ponad podstawę programową.

Plan dochodów dla wyodrębnionego rachunku dochodów Gminnego Przedszkola w N. opiewał na kwotę 69.100 zł.

Cedent składał w 2014 r. wniosek o przyznanie dotacji podmiotowo – celowej przekazywaną przez pozwaną Gminę i otrzymywał ją w wysokości w stosunku do liczby dzieci z gminy w przedszkolu niepublicznym.

Pozwany wyliczał dotację w następujący sposób:

$397\ 000 : 12 \text{ miesięcy} : 40 \text{ dzieci} = 827,08 \times 75\% = 620,31 \text{ zł}$. Kwota 620,31 zł została mnożona przez liczbę dzieci uczęszczających do placówki niepublicznej

Według informacji przekazanej przez gminę (...) od dnia 1 września 2011 r. na jej terenie działało jedno publiczne przedszkole, zaś od dnia 1 września 2015 r. zostało utworzone drugie przedszkole publiczne.

Według Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września w poszczególnych latach uczęszczało do publicznych placówek przedszkolnych: 2011 – 35 dzieci, 2012 – 30 dzieci, 2013 – 40 dzieci, 2014 – 40 dzieci.

Wydzielony rachunek dochodów przedszkola gminnego został utworzony z dniem 1 stycznia 2012 r., a zamknięty z dniem 31 grudnia 2015 r. Na rachunek ten rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola gminnego dokonywali wpłat za wyżywienie (catering) i za zajęcia dodatkowe. Środki na rachunku niewykorzystane do końca roku kalendarzowego (budżetowego) nigdy nie były przekazywane na rachunek gminy – zgodnie z przepisami zawsze były rozliczone do końca pierwszego półrocza roku następnego.

Umową z dnia 25 czerwca 2018 r. powierniczego przelewu wierzytelności I. S. scedowała na rzecz powodowej spółki wierzytelność odszkodowawczą wobec Gminy (...), stanowiącą równowartość różnicy między dotacjami wypłaconymi a dotacjami należnymi, obliczonymi zgodnie z ustawą o systemie oświaty wraz ze wszystkimi związanymi z nią prawami za lata 2011 – 2016, w celu jej dochodzenia i zaspokojenia, w imieniu własnym, lecz na rachunek Cedenta.

Pismem z dnia 25 czerwca 2018 r. I. S. prowadząca Niepubliczne Przedszkole (...) zawiadomiła Gminę (...) o dokonanej cesji.

Pismem datowanym na 5 lipca 2018 r. powód wezwał Gminę (...) do zapłaty kwoty 981.440 zł wraz z ustawowymi odsetkami, na którą składają się niedopłaty w związku z przyznaniem i wypłatę przez Gminę zaniżonych dotacji podmiotowych za lata 2010 – 2016. W wezwaniu tym wskazano, że ustalona przez Gminę w 2012 r. wysokość dotacji w niepublicznym przedszkolu na jednego ucznia wynosiła 494, 39 zł, podczas gdy należna dotacja na jedno dziecko powinna wynosić 964,98 zł. Ustalona przez Gminę w 2013 wysokość dotacji w niepublicznym przedszkolu na jednego ucznia wynosiła 880,21 zł, podczas gdy prawidłowa dotacja powinna wynosić 1.039,60 zł. Ustalona przez Gminę w 2014 wysokość dotacji w niepublicznym przedszkolu na jednego ucznia wynosiła 575,66 zł, podczas gdy powinna wynosić 633, 75 zł.

W odpowiedzi datowanej na 13 lipca 2018 r. pozwana Gmina odmówiła uznania roszczenia i zapłaty, wskazując przy tym, że przedłożona cesja bez wskazania wysokości wierzytelności, budzi wątpliwości.

Powodowa spółka ponownie wezwała Gminę (...) do zapłaty kwoty 1.043.641,70 zł, z czego kwoty 875.673,63 zł tytułem różnicy pomiędzy dotacją należną i wypłaconą za lata 2012 – 2016, kwoty 167.968,15 zł tytułem skapitalizowanych odsetek ustawowych w związku z opóźnieniem z wypłatą dotacji w należnej wysokości za lata 2012 – 2016 – wraz z ustawowymi odsetkami od ww. kwot od dnia 07.09.2018 r. do dnia zapłaty, w związku z wypłatą dotacji podmiotowych w roku 2012 – 2016 w zaniżonej wysokości.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dowodów załączonych do pozwu, odpowiedzi na pozew oraz dalszych pism procesowych, których autentyczności i mocy dowodowej nie kwestionowały strony.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że przesłuchał świadka A. M. - skarbnika w Gminie (...), dając wiarę jej zeznaniom, bowiem były logiczne i spójne z treścią dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy.

Sąd Okręgowy uznał powództwo za niezasadne.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że roszczenie dochodzone w niniejszej sprawie może być dochodzone na drodze sądowej, bowiem spełnienie świadczenia pieniężnego przez Gminę tytułem dotacji wynika ze swoistego stosunku cywilnoprawnego pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego jako podmiotu zobowiązanego ustawą o systemie oświaty z 7 września 1991 r. do wykonywania zadań oświatowych, a podmiotem prowadzącym placówkę oświatową.

Sąd Okręgowy stwierdził, że roszczenia objęte pozvem nie są przedawnione.

Sąd Okręgowy uznał skuteczność cesji powierniczej wierzytelności objętej roszczeniem w niniejszym postępowaniu dokonanej dnia 25 czerwca 2018 r.

W ocenie Sądu Okręgowego kwestią kluczową dla rozstrzygnięcia sporu w niniejszej sprawie było dokonanie wykładni pojęcia „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”, którym posługiwał się art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Od ustalenia wysokości tych wydatków zależy ustalenie dotacji należnej niepublicznym przedszkolom.

Spór sprowadzał się do sposobu obliczenia wysokości dotacji należnej powodowi w przeliczeniu na jednego ucznia. Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. - dotacja ta winna być ustalona w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2013.827 ze zm.), która w tym zakresie weszła w życie z dniem 1 września 2013 roku. W przepisie tym wskazano, iż przy obliczaniu w/w dotacji, wydatki bieżące według których wylicza się wysokość tejże dotacji, należy pomniejszyć o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Każdorazowo podstawą do obliczania dotacji na ucznia dla przedszkoli niepublicznych były uchwały budżetowe uchwalone na rok, w którym rozstrzygano o jej przyznaniu. Pozwana Gmina (...), wyliczając wysokość dotacji należnej w roku 2012-2014, do wydatków bieżących stanowiących podstawę jej obliczenia nie wliczała ponoszonych przez rodziców opłat na poczet wyżywienia i pokrycia zajęć dodatkowych. Wynikało to z tego, że przedszkole prowadzone przez gminę jako jej jednostka budżetowa nie miało wprawdzie odrębnego budżetu – ale prowadziło rachunek wyodrębniony, na który rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola wpłacali opłaty za wyżywienie (catering); środki zaś z rachunków wydzielonych nie wliczały się do budżetu Gminy.

Strona powodowa zaś, dochodząc należności, stała na stanowisku, że do wydatków bieżących stanowiących podstawę obliczenia dotacji należało dodać środki zgromadzone na wydzielonym rachunku jednostek budżetowych, które przeznaczone były na pokrycie kosztów żywności (catering) i prowadzenie zajęć dydaktycznych.

Zdaniem Sądu Okręgowego, podstawę naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych stanowi wyłącznie taka suma środków, która została zaplanowana (zakwalifikowana) w budżecie jednostki samorządu terytorialnego – jako kategoria wydatków na funkcjonowanie przedszkoli publicznych. Kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczania dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b ustawy, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Chodzi zatem o te wydatki bieżące przedszkoli publicznych, które ponosi gmina i które zostały zaplanowane (przewidziane) na ten cel w jej budżecie.

Dotacja stanowi świadczenie jednorazowe, wypłacane w dwunastu częściach, a jej wysokość korygowana może być jedynie rzeczywistą ilością uczniów uczęszczających do przedszkola niepublicznego w danym roku.

Ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia wydatki bieżące. Należy zatem posłużyć się przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która dokonuje podziału wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego na bieżące i majątkowe (art. 236 ust. 1). W świetle tych przepisów, zdaniem Sądu Okręgowego, wydatki bieżące, o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, z wyjątkiem wydatków majątkowych. Oznacza to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji należy uwzględnić wszystkie wydatki bieżące na prowadzenie przedszkola gminnego, zaplanowane w budżecie gminy, i to niezależnie od źródła sfinansowania tych wydatków – ale tylko wydatki zaplanowane (ujęte) w budżecie gminy, zaś środki na rachunku wydzielonym nie wchodzi do budżetu gminy.

Dlatego Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska powoda, co do istnienia uzasadnionego obowiązku do dodatkowego włączania do podstawy obliczania dotacji środków ujętych w planie wydatków na rachunku dochodów własnych

utworzonych na podstawie art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zdaniem Sądu Okręgowego do ustalonych wydatków bieżących nie należy zaliczać kosztów wyżywienia, czy też kosztów przeznaczonych na prowadzenie zajęć dodatkowych ponoszonych w formie opłat przez rodziców.

Źródłami dochodów na wydzielonym rachunku były wpłaty z tytułu: opłat od rodziców za posiłki dla dzieci uczęszczających do przedszkola gminnego, opłat od rodziców za zajęcia dodatkowe dla dzieci w przedszkolu gminnym, opłat za posiłki dla dzieci objęte pomocą społeczną, wpłat z tytułu darowizn pieniężnych na bieżące potrzeby placówki, wpłat z tytułu organizacji uroczystości przedszkolnych i imprez dla dzieci, odsetek bankowych od środków pieniężnych zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów. Wydatki z tego rachunku dokonywane są do wysokości kwot zgromadzonych dochodów w ramach planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych i nie stanowią dochodów budżetu gminy, w związku z czym nie są ujmowane w budżecie gminy. Plan finansowych dochodów i wydatków na wydzielonych rachunkach (...) gminnych jednostek budżetowych nie stanowi części budżetu gminy. Jest załącznikiem do uchwały budżetowej gminy. Zdaniem Sądu Okręgowego strona powodowa błędnie utożsamia budżet j.s.t. z uchwałą budżetową. Budżet gminy i uchwała budżetowa nie są pojęciami zamiennymi (tożsamymi). Uchwała budżetowa jest pojęciem szerszym.

Zatem brak jest podstaw do uwzględnienia w podstawie do wyliczenia dotacji wydatków zgromadzonych na wyodrębnionych rachunkach, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie stanowią one formalnie środków budżetowych i nie są ujęte w budżecie.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że rozliczenie dotacji powinno być dokonywane w oparciu o zaplanowaną w budżecie liczbę dzieci w przedszkolu gminnym – oraz w oparciu o faktyczną liczbę uczniów dotowanego przedszkola w całym roku budżetowym, a nie liczbę uczniów wskazaną we wniosku o udzielenie dotacji. Różnica ta (liczba dzieci w przedszkolu gminnym: zaplanowana – a liczba dzieci w przedszkolu dotowanym: faktyczna) bierze się ze wskazanego w przepisach sposobu udzielenia dotacji. Najpierw należy ustalić kwotę należną do wypłaty na każde dziecko w dotowanym przedszkolu, a potem tę raz wyliczoną kwotę należy wypłacać na każde dziecko uczęszczające do dotowanego przedszkola. Są to dwie odrębne operacje matematyczne.

Pierwsza z nich dokonywana jest na podstawie uchwalonego budżetu gminy, czyli zaplanowanych w nim wydatków bieżących na przedszkole gminne. Kwotę dotacji przypadającej na 1 dziecko uzyskuje się w ten sposób, że stanowi ona określony w uchwale gminy procent (tu: 75%) od sumy zaplanowanych w budżecie wydatków bieżących na prowadzenie przedszkola gminnego podzielonej przez liczbę dzieci w przedszkolu gminnym. W ten sposób uzyska się stałą, niezmienną w danym roku budżetowym kwotę dotacji na 1 dziecko w dotowanym przedszkolu. Budżet jest planowany na nadchodzący rok i opiera się na planowanych wydatkach – ale w konsekwencji trzeba też przyjąć do wyliczeń planowaną liczbę dzieci w przedszkolu publicznym. Faktyczna liczba dzieci uczęszczających do przedszkola gminnego nie jest wszak znana w chwili dokonywania tych obliczeń, a ewentualne jej późniejsze faktyczne zmiany nie mogą powodować zmian (zwiększania ani zmniejszania) kwoty dotacji, która musi być ustalona jednorazowo, zapewniając placówkom niepublicznym przewidywalność i stabilność niezbędną do prowadzenia ich działalności.

W niniejszej sprawie pozwana gmina ustaliła (zaplanowała) na ten rok liczbę uczniów w przedszkolu publicznym na 40, co zostało potwierdzone w zeznaniach świadka A. M.. Gmina w 2011 roku utworzyła pierwsze w gminie przedszkole publiczne, tworząc dwa oddziały po 20 dzieci, i planowała wydatki uwzględniając 40 dzieci. W obowiązujących przepisach prawa do wyliczenia dotacji nie brano pod uwagę danych o liczbie dzieci według stanu (...) na dzień 30 września roku poprzedniego, lecz według stanu faktycznego na dzień wyliczenia kwoty dotacji przypadającej na 1 dziecko w dotowanym przedszkolu. Sumę zaplanowanych w budżecie gminy wydatków bieżących na przedszkole gminne należało zatem podzielić przez 40 – i otrzymana kwota stanowiła kwotę dotacji przypadającej na 1 dziecko w dotowanym przedszkolu.

Druga operacja matematyczna to naliczenie dotacji na rzecz placówki dotowanej: kwotę dotacji przypadającą na 1 dziecko należy pomnożyć przez liczbę dzieci w dotowanym przedszkolu. Rozliczenie dotacji powinno być dokonywane

w oparciu o faktyczną liczbę uczniów dotowanego przedszkola w całym roku budżetowym, a nie liczbę uczniów wskazaną we wniosku o udzielenie dotacji.

W okresie objętym pozwem do przedszkola niepublicznego (...) prowadzonego przez I. S. w roku 2012 uczęszczała następująca liczba dzieci: styczeń-50 dzieci, luty - 48 dzieci, marzec - 52 dzieci, kwiecień -59 dzieci, maj - 61 dzieci, czerwiec - 63 dzieci, lipiec - 65 dzieci, sierpień - 70 dzieci, wrzesień - 69 dzieci, październik-69 dzieci, listopad-71 dzieci, grudzień - 71 dzieci.

W ocenie Sądu Okręgowego pozwany prawidłowo wyliczył wysokość należnej dotacji w latach 2012- 2014. W roku 2012, prawidłowo przyjął następujące wyliczenie: $419.352 \text{ zł (kwota wydatków bieżących)} : 40 \text{ dzieci w przedszkolu publicznym} : 12 \text{ miesięcy} = 873,65 \text{ zł} \times 75\% = 655,23 \text{ zł}$, tj. dotacja na jednego ucznia. I tę kwotę pozwany przemnożył przez ustaloną liczbę uczniów w przedszkolu (...). Nie doszło do żadnego zaniżenia przyznanej kwoty dotacji.

Jeśli chodzi o dotacje za rok 2013, to Sąd Okręgowy wskazał, że ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827) z dniem 01.09.2013 r. dokonano zmiany ww. przepisu, który otrzymał brzmienie, zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Zdaniem Sądu Okręgowego również po ww. zmianach stanu prawnego brak jest podstaw do oczekiwanego przez powoda obowiązku włączenia do podstawy obliczenia dotacji środków ujętych w planie wydatków na wydzielonym rachunku dochodów własnych przedszkola gminnego, utworzonego na podstawie art.211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Jak i w stanie prawnym omówionym za poprzedni rok, kluczowy jest plan wszystkich wydatków bieżących na przedszkole gminne zaplanowanych w budżecie gminy (który nie obejmuje wydatków z rachunków wydzielonych), a nie plan wydatków ustalony w odrębnym załączniku do uchwały budżetowej (gdzie rachunki wydzielone są ujęte).

Także w tym stanie prawnym wszystkie wydatki przedszkola jako jednostki budżetowej są finansowane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego – jednak ustawodawca w art. 223 ustawy o finansach publicznych wprowadził wyjątek od powyższej zasady finansowania brutto, polegającej na objęciu wszystkich dochodów i wydatków jednostki budżetowej budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Nie ma zatem uzasadnienia dla uwzględnienia w podstawie do wyliczenia dotacji wydatków zgromadzonych na wyodrębnionych rachunkach, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie są one ujęte w budżecie jako generalnym planie wydatków danej gminy.

Wydzielony rachunek dochodów jest odstępstwem od obowiązującej jednostki budżetowej metody finansowania brutto.

Rozliczenie dotacji powinno być dokonywane w oparciu o zaplanowaną w budżecie liczbę dzieci w przedszkolu gminnym – oraz w oparciu o faktyczną liczbę uczniów dotowanego przedszkola w całym roku budżetowym, a nie liczbę uczniów wskazaną we wniosku o udzielenie dotacji.

Jak ustalono, pozwana gmina ustaliła (zaplanowała) na ten rok liczbę uczniów w przedszkolu publicznym na 40. Do przedszkola niepublicznego w U. (...) w 2013 roku uczęszczała następująca liczba dzieci: styczeń - 73 dzieci, luty - 72 dzieci, marzec - 74 dzieci, maj - 74 dzieci, czerwiec - 75 dzieci, lipiec - 76 dzieci, sierpień 75 dzieci, wrzesień 54 dzieci, październik - 58 dzieci, listopad - 56 dzieci, grudzień 59 dzieci.

W ocenie Sądu, pozwana gmina w 2013 r. przyjęła prawidłowy sposób naliczenia dotacji: $419.555 \text{ zł (zaplanowana kwota wydatków)} : 40 \text{ dzieci w przedszkolach publicznych} : 12 \text{ miesięcy} = 874,07 \text{ zł} \times 75\% = 655,55 \text{ zł}$, tj. dotacja na

uczni. W poszczególnym miesiącu przedszkole niepubliczne (...) wykazywało liczbę dzieci, która w przemnożeniu przez kwotę 655, 55 zł dawała kwotę wypłaconej i należnej dotacji.

Jeśli chodzi o dotacje za 2014 r., to podstawę ich wyliczenia stanowiła kwota przeznaczona z budżetu gminy pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody z budżetu gminy.

Pozwana gmina ustaliła (zaplanowała) na ten rok liczbę uczniów w przedszkolu publicznym na 40. Do dotowanej placówki niepublicznej (...) w roku 2014 uczęszczała następująca liczba dzieci: styczeń - 59 dzieci, luty - 59 dzieci, marzec - 62 dzieci, kwiecień - 62 dzieci, maj - 67 dzieci, czerwiec - 67 dzieci, lipiec 73 dzieci, sierpień - 75 dzieci, wrzesień - 58 dzieci, październik - 58 dzieci, listopad - 58 dzieci, grudzień - 60 dzieci.

Zdaniem Sądu sposób wyliczenia dotacji ustalony przez pozwaną gminę był prawidłowy: 425000 zł (zaplanowana kwota wydatków) - 28.000 zł (wpłaty rodziców za tzw. godziny ponad podstawę programową dokonywane nie na rachunek wydzielony, ale ujęte w budżecie gminy) = $397 000 : 40 \text{ dzieci} : 12 \text{ miesięcy} = 827,08 \text{ zł} \times 75\% = 620,31 \text{ zł}$, tj. dotacja na jednego ucznia.

Zdaniem Sądu Okręgowego uwzględnienie powództwa i przyjęcie koncepcji powodowej spółki byłoby niewłaściwe także z punktu widzenia zasad współżycia społecznego. Wychowanie przedszkolne, którego celem jest przygotowanie dzieci do nauki w szkole podstawowej jest zadaniem własnym gminy, realizowanym w przedszkolach publicznych i niepublicznych. Obowiązek zapewnienia przez gminy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego wynika z ustawy o systemie oświaty. Niemniej jednak sytuacja uczniów w placówce publicznej i niepublicznej nie jest porównywalna, chociażby ze względu na odpłatność uiszczaną przez rodziców w placówce niepublicznej. Niezgodne z wykładnią celowościową byłoby przeznaczenie dotacji na finansowanie kosztów wyżywienia dzieci, w sytuacji, gdy ze stanu faktycznego sprawy jednoznacznie wynika, że koszty te w całości były pokrywane przez rodziców w ramach opłat za przedszkole. Możliwość pokrywania tych wydatków z dotacji powodowałaby podwójne finansowanie wyżywienia dzieci - raz z opłat wnoszonych przez rodziców dzieci, drugi raz z budżetu gminy. Pokrywanie kosztów wyżywienia dzieci, czy też opłat za zajęcia dodatkowe w ramach czesnego skutkuje tym, że wydatek ten nie mógł być sfinansowany z dotacji. Środki publiczne, jakie stanowi dotacja, nie mogą zaś stanowić zysku przedsiębiorcy prowadzącego przedszkole. Sąd stoi na stanowisku, iż uwzględnienie powództwa w niniejszej sprawie byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.), w rzeczywistości usankcjonowałoby niczym nieusprawiedliwione czerpanie nadmiernych korzyści przez prowadzących przedszkola niepubliczne, polegające na pobieraniu opłat za przedszkola od rodziców i pobieranie jeszcze raz w dotacji tej opłaty od Gminy, a poniesionej przez rodziców uczniów uczęszczających do przedszkola publicznego – z zasady gorzej sytuowanych, których dzieci mają pierwszeństwo w przyjęciu do placówek publicznych.

Z tych względów powództwo zostało oddalone.

Apelację od tego wyroku wniosła powodowa spółka. Zaskarżając wyrok w całości, powódka podniosła następujące zarzuty:

I. naruszenie przepisu prawa materialnego, tj.:

1. art. 90 ust 2 b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu do 1.09.2015):

a) przez uznanie, że do wydatków uwzględnianych przy obliczeniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie powinny być wliczane opłaty rodziców za wyżywienie i zajęcia dodatkowe, bo środki te były gromadzone na rachunku wydzielonym, co skutkowało nieuwzględnieniem tych wydatków przy obliczaniu dotacji dla placówek niepublicznych, podczas gdy budżetowanie netto i budżetowanie brutto są jedynie metodami powiązania jednostki budżetowej z budżetem jednostki samorządu terytorialnego i sposobem przepływu środków pozwanej, a co za tym idzie do obliczenia należnej dotacji powinny być brane pod uwagę wszystkie kategorie wydatków ponoszone na realizację zadań własnych pozwanej w zakresie kształcenie, wychowania i opieki. Nie ma tu znaczenia sam sposób ich

księgowania (wyodrębniania, np. na odpowiednim rachunku, wydzielonym lub specjalnym), czy także sposób (źródło) ich finansowania (np. ponoszenie opłat przez rodziców uczniów).

b) przez pominięcie, przy restrykcyjnej wykładni językowej, dwuczłonowości przepisu art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty, co skutkowało przyjęciem przez Sąd, że przy obliczaniu dotacji dla placówek niepublicznych powinny być brane jedynie wydatki planowane w budżecie, podczas gdy wykładnia językowa art. 90 ust 2 b ustawy o systemie oświaty wskazuje, że podstawą obliczenia dotacji mają być wydatki ustalone w budżecie oraz poniesione w przedszkolach publicznych, co skutkuje koniecznością uwzględnienia przy obliczeniu wysokości dotacji wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych, a więc także tych, które były finansowane ze środków gromadzonych na rachunku wydzielonym.

2. art. 105 ustawy o systemie oświaty przez uznanie, że pozwana może zwolnić się z nałożonych na nią obowiązków ustawowych w postaci prowadzenia przedszkola publicznego i związanego z tym ściśle obowiązku zapewnienia wyżywienia dzieciom przedszkolnym przez utworzenie rachunku wydzielonego dochodów i przeniesienie tego obowiązku na jednostkę budżetową co skutkowało przyjęciem, że środki gromadzone na rachunku wydzielonym nie powinny być wliczane do podstawy dotacji dla przedszkoli niepublicznych, podczas gdy środki te nie były przeznaczone na realizację celów przedszkola, a na realizację ustawowych obowiązków pozwanej.

3. Art. 223 ustawy o finansach publicznych:

a) przez nieuwzględnienie faktu, że to pozwana, a nie przedszkole publiczne jest uprawnione do pobierania opłat za wychowanie przedszkolne i wyżywienie od rodziców, co skutkowało uznaniem, że środki gromadzone na rachunku wydzielonym są środkami przedszkola, podczas gdy, środki te są środkami pozwanej, która na podstawie podjętej przez siebie uchwały utworzyła rachunek wydzielony, dając tym samym przedszkolu tylko możliwość bezpośredniego pobierania tych opłat.

b) przez uznanie, że jednostka budżetowa miała możliwość rozliczania do końca I półrocza środków niewykorzystanych na rachunku wydzielonym, co skutkowało uznaniem, że jednostka budżetowa nie przekazywała niewykorzystanych środków do budżetu pozwanej, a więc środki te były środkami jednostki budżetowej, podczas gdy jednostka budżetowa powinna odprowadzić na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku wszystkie środki, pozostające na rachunku wydzielonym, ponieważ środki te są środkami jest, a jednostka budżetowa jedynie czasowo, za zgodą organu stanowiącego jest, nimi dysponuje.

4. art. 18 pkt 4 w związku z art. 1 ust. 20 lit. c ustawy z 13.06.2013 o zmianie ustawy o systemie oświaty przez przyjęcie, że od 1.09.2013 zmieniła się treść art. 90 ust 2 b ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którą opłaty rodziców za wyżywienie i wychowanie przedszkolne stanowiły dochód gminy, podczas gdy przepis ten zmienił się dopiero 1.09.2015r.,

II. Naruszenie przepisu prawa procesowego, tj. art. 233 k.p.c. poprzez uznanie za wiarygodne zeznań świadka A. M., w których świadek wskazała, że przedszkole publiczne nigdy nie wpłacało niewykorzystanych środków znajdujących się na rachunku wydzielonym dochodów do budżetu pozwanej, podczas gdy sam Sąd w uzasadnieniu wskazuje, że w 2013 roku do budżetu pozwanej wpłacono niewykorzystane środki z rachunku wydzielonego przedszkola publicznego, co skutkowało uznaniem, że środki gromadzone na rachunku wydzielonym dochodów są środkami pozostającymi w dyspozycji jednostki budżetowej (przedszkola publicznego), podczas gdy jednostka budżetowa jest tylko czasowym dysponentem tych środków i nie posiada samodzielności budżetowej.

Powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kwoty 137.857,35 zł oraz kwoty ustawowych za opóźnienie liczonych od kwoty 137.857,35 zł od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty.

Powódka wniosła też o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu za obie instancje. Pozwana w odpowiedzi na apelację wniosła o oddalenie apelacji powódki.

Pozwana w odpowiedzi na apelację wniosła o oddalenie apelacji powódki.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powoda nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem wyrok Sądu Okręgowego oddalający powództwo uznać należy za prawidłowy, aczkolwiek z innych przyczyn niż wskazane przez Sąd Okręgowy.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego przy ocenie zasadności roszczeń powoda należy mieć na uwadze charakter roszczenia będącego przedmiotem niniejszego sporu. Przedmiotem roszczeń powódki są jedynie skapitalizowane odsetki od roszczenia odszkodowawczego, które obejmuje niewypłaconą część dotacji za konkretny okres – od 7 września 2015 r. do 7 września 2018 r. oraz dalsze odsetki liczone od dnia wniesienia pozwu. Tak bowiem powódka definiuje swe roszczenie w pozwie. Co więcej o tym, że przedmiotem roszczeń powódki nie jest roszczenie odszkodowawcze, lecz wyłącznie odsetki za opóźnienie w spełnieniu świadczenia odszkodowawczego, świadczy nie tylko uzasadnienie pozwu, ale i wskazywana przez powódkę podstawa prawna roszczenia, tj. art. 481 k.c. Powódka, pomimo tego, że w pozwie zastrzegła prawo zgłoszenia dalszych roszczeń, nie dokonała zmiany powództwa. Przedmiotem żądań powódki pozostały jedynie skapitalizowane odsetki od wskazywanego przez nią roszczenia odszkodowawczego obejmującego niewypłaconą część dotacji oświatowej za lata 2012 – 2014 oraz dalsze odsetki od skapitalizowanych odsetek.

Przedmiotem niniejszego sporu były zatem odsetki jako należności uboczne od roszczenia odszkodowawczego.

Nie zmienia tej oceny fakt, że w istocie powódka nie była w pełni konsekwentna w twierdzeniach, od jakiego konkretnie roszczenia domaga się odsetek.

W pozwie powódka wskazała, że dochodzi skapitalizowanych odsetek tytułem opóźnienia w zapłacie dotacji w należnej wysokości za lata 2012– 2014. Odwołała się jednakże do umowy przelewu wierzytelności, jako źródła jej prawa domagania się niezapłaconej części dotacji. W umowie zawartej z I. S., której miała być wypłacona dotacja oświatowa w pełnej wysokości, mowa jest o tym, że I. S. przenosi na powódkę wierzytelność odszkodowawczą stanowiącą równowartość różnicy pomiędzy dotacjami należnymi a dotacjami wypłaconymi za lata 2012 – 2016.

Również z okoliczności faktycznych przywołanych w pozwie w istocie wynika, że przedmiotem roszczenia powódki są skapitalizowane odsetki od roszczenia odszkodowawczego wywodzonego z treści z art. 471 k.c., lecz samo roszczenie odszkodowawcze nie było objęte niniejszym sporem. Spór między stronami skoncentrował się nie tyle na ocenie czy doszło do opóźnienia w zapłacie odszkodowania, lecz na ocenie czy faktycznie dotacje oświatowe za lata 2012 – 2014 zostały wypłacone w zaniżonej wysokości. Na tym zagadnieniu koncentrowały się również rozważania Sądu Okręgowego, który stwierdził m.in., że roszczenia powódki nie są przedawnione, odnosząc tę swą ocenę do roszczenia o odszkodowanie, które nie było przedmiotem niniejszego procesu, a nie do roszczenia o odsetki faktycznie dochodzone przez powódkę.

W apelacji powódki (w zdaniu pierwszym uzasadnienia apelacji) powódka wskazała, że w pozwie z 3 września 2018 r. wniosła o zasądzenie od pozwanej kwoty 137 857,35 zł jako różnicy między dotacją należną a faktycznie zapłaconą, a następnie wyjaśniła, że na tę różnicę między dotacją należną a faktycznie zapłaconą składa się kwota skapitalizowanych odsetek ustawowych liczonych od 7.09.2015 r. do 7.09.2018 r. To ostatnie twierdzenie nie jest zgodne z twierdzeniami pozwu, z którego wynika, że przedmiotem żądania były jedynie skapitalizowane odsetki od kwoty odszkodowania, co potwierdza również wskazywana przez powódkę podstawa prawna, tj. art. 481 k.c., jak i tabelaryczne zestawienie obliczonych odsetek składających się na dochodzoną przez powódkę kwotę 137 857,35 zł. Z dalszej części uzasadnienia apelacji można również wywieść, że w istocie powódka kwestionuje oddalenie roszczenia o skapitalizowane odsetki od niewypłaconego odszkodowania za wypłacenie dotacji za lata 2012 -2014 w zaniżonej wysokości.

Z przedstawionej przez powódkę umowy powierniczego przelewu wierzytelności z dnia 25 czerwca 2018 r. wynika, że I. S. scedowała na rzecz powodowej spółki wierzytelność odszkodowawczą wobec Gminy (...), stanowiącą równowartość różnicy między dotacjami wypłaconymi a dotacjami należnymi, obliczonymi zgodnie z ustawą o systemie oświaty

wraz ze wszystkimi związanymi z nią prawami za lata 2012 – 2016, w celu jej dochodzenia i zaspokojenia, w imieniu własnym, lecz na rachunek Cedenta. Na tę umowę powódka powołała się w pozwie. Treść tej umowy wskazuje, że powódka, nabyła roszczenie cywilnoprawne, zatem wszelkie twierdzenia strony pozwanej, że przedmiotem roszczeń jest roszczenie o wypłatę dotacji, czyli roszczenie o charakterze publicznoprawnym, nie są zasadne.

Jak zostało wyjaśnione w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2020 r. V CSK 502/18 dotacja przewidziana w art. 90 ust. 2b u.s.o. sytuowana jest w reżimie regulacji publicznoprawnych dotyczących finansów publicznych, z czym wiąże się m.in. akcentowanie reguły, że dotacja jest świadczeniem przyznawanym na dany rok (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2018 r., II CSK 515/17). Wyjaśniając tę kwestię w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19) Sąd Najwyższy stwierdził, że dotacje ze środków budżetowych, w tym przewidziane ustawą o systemie oświaty nie są świadczeniami ze stosunków cywilnych, lecz należnościami o charakterze publicznoprawnym, które zgodnie z art. 251 ust. 1 u.f.p. powinny być wykorzystane do końca roku budżetowego, a w przeciwnym razie podlegają zwrotowi. Podmiot dotujący 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. Zgodnie zaś z art. 263 u.f.p., niezrealizowane kwoty wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają. Cel, na który przekazywane są dotacje (realizacja zadań publicznych), ma być osiągnięty w określonym czasie, a jeśli osiągnięty nie został i nie ma na to widoków w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, nie ma też podstaw do żądania jej wypłacenia.

W nowszym orzecznictwie tezę o dopuszczalności dochodzenia przed sądem powszechnym świadczenia odpowiadającego co do wysokości należnej a niewypłaconej dotacji wiąże się coraz częściej ze stwierdzeniem, że przedmiotem żądania nie jest wypłata "dotacji", lecz wypłata odszkodowania.

Stosownie do jednego ujęcia, chodzi tu o odpowiedzialność deliktową za niezgodne z prawem wyliczenie dotacji i nieprzekazanie jej uprawnionemu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18). Natomiast w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że podstawą żądania może być art. 471 k.c. Wyjaśnił, że zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza, iż podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości, może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zaspokojone. Z niewykonaniem takiego publicznego zobowiązania można wiązać określone w prawie cywilnym konsekwencje przewidziane w art. 471 k.c. na okoliczność niewykonania zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł, gdyż powstają one w sferze majątkowej, a zatem normowanej prawem prywatnym realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji. Ze względu na konieczność zabezpieczenia ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotu uprawnionego do dotacji, mających oparcie w normie ustawowej, określającej rodzaj i wysokość świadczenia, o które taki podmiot może skutecznie zabiegać realizując zadania publiczne, jest on uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją.

Warunkiem skutecznego dochodzenia takiego roszczenia jest jednak stwierdzenie, że zadanie publiczne zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której realizujący zadanie mógł zasadnie oczekiwać. Zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 k.c.). Tym samym odrzucona została koncepcja wyrażona w postanowieniu Sądu Najwyższego 18 października 2002 r., V CK 281/02, że żądanie odszkodowania w następstwie nieprzyznania dotacji jest tożsame z żądaniem zapłaty dotacji. Z kolei w postanowieniu z dnia 17 października 2019 r. (I CSK 211/19, nie publ.) Sąd Najwyższy wyraził ogólne zapatrywanie, że w rozpatrywanych sprawach przedmiotem żądania nie jest zapłata dotacji - skoro minął czas, w jakim mogła zostać wykorzystana - lecz "refundacja prywatnych środków podmiotu prowadzącego szkołę, które musiał wykorzystać na działalność szkoły wobec niezyskania dotacji we właściwej wysokości".

Sąd Apelacyjny przychylił się do stanowiska, że świadczenie przewidziane w art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. ma charakter publicznoprawny, a jego wypłata i wykorzystanie podlegały regułom określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz w art. 90 ust. 3d i n.u.s.o. Za stanowiskiem tym przemawia określenie świadczenia mianem „dotacji”, źródło (budżet gminy) i przeznaczenie (realizacja zadań publicznych) finansowania zgodne z definicją dotacji określoną w art. 126 u.f.p. oraz wskazane wprost w ustawie reguły dotyczące wykorzystania dotacji. Reguły dotyczące wypłaty dotacji, a w szczególności reguła roczności, nie pozwalają przyjąć - przynajmniej co do zasady - że osoba prowadząca przedszkole, której wypłacono zaniżoną dotację, może domagać się jej wypłaty po upływie roku budżetowego. Wprawdzie art. 90 u.s.o. był źródłem powstającego z mocy prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2016 r., II GSK 1023/15) publicznoprawnego zobowiązania, w którym odpowiednikiem obowiązku wypłaty dotacji było prawo podmiotowe do dotacji (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2019 r., I GSK 761/18, nie publ.), jednakże z upływem roku budżetowego wykonanie tego publicznoprawnego obowiązku staje się w zasadzie prawnie niemożliwe, w związku z czym zobowiązanie należy uznać za definitywnie niewykonane.

Nie powinno budzić wątpliwości, że niewykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania określonego w art. 90 ust. 2b u.s.o. może wpływać negatywnie na interesy majątkowe organu prowadzącego przedszkole. O tym, że takie naruszenie jest możliwe decyduje to, iż dotowana działalność może być prowadzona w interesie prywatnym osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne, choćby w celu osiągnięcia zysku, i to ona jest beneficjentem dotacji. Zważywszy ponadto, że po spełnieniu przesłanki określonej w art. 90 ust. 2b u.s.o. udzielenie dotacji było obligatoryjne, osoba prowadząca przedszkole mogła działać w zaufaniu do jej otrzymania i zaufanie to co do zasady zasługuje na ochronę. Mimo to ustawa o systemie oświaty ani żadna ogólna regulacja dotycząca stosunków publicznoprawnych nie określała praw tej osoby w razie niewykonania zobowiązania, choćby na wzór art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. Milczenie to nie może być rozumiane jako odmowa ochrony, równoznaczna z zachętą do niezgodnych z prawem działań lub zaniechań. Skłaniać natomiast powinno do poszukiwania instrumentów ochronnych w prawie cywilnym, przy czym - poza odrzuconą w tym miejscu koncepcją dopuszczającą proste żądanie wypłaty należnej "dotacji" - w dotychczasowym orzecznictwie rozważa się odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 k.c. albo na podstawie art. 471 k.c. Biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność deliktowa wchodzi co do zasady w rachubę tylko w razie ziszczenia się przesłanki bezprawności rozumianej jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym, a 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, właściwsze wydaje się odwołanie do art. 471 k.c. Ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania może tu jednak chodzić jedynie o stosowanie per analogiam, co nie jest całkowitą osobliwością, jeżeli uwzględnić dotychczasowy dorobek orzeczniczy dotyczący wykorzystania rozwiązań cywilnoprawnych, ilekroć regulacje publicznoprawne nie zapewniają uprawnionym wystarczającej ochrony (por. np. co do skutków niewykonania zobowiązania wynikającego z umowy o przyznanie dotacji wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14, nie publ., co do ochrony wierzyciela publicznoprawnego na podstawie stosowanego w drodze analogii art. 527 k.c. por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2017 r., V CSK 664/16 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2018 r., IV CSK 441/17 i tam przywoływane orzecznictwo, co do żądania zwrotu nienależnie pobranych świadczeń o charakterze publicznoprawnym na podstawie przepisów dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia).

Zatem zasadność roszczenia powódki o skapitalizowane odsetki od roszczenia odszkodowawczego oczywiście zależy nie tylko istnienia i wysokości roszczenia odszkodowawczego, ale również od tego, kiedy to roszczenie odszkodowawcze stało się wymagalne. Sąd Okręgowy skupił się li tylko na ocenie pierwszej z wyżej wskazanych przesłanek, zupełnie pomijając drugą przesłankę, tj. wymagalność roszczenia odszkodowawczego. W świetle art. 481 k.c., aby powódka mogła domagać się odsetek z tytułu niespełnienia świadczenia w terminie, musiałaby wykazać, że wypłata odszkodowania nie nastąpiła w terminie.

Skoro powódka dochodzi skapitalizowanych odsetek od roszczenia odszkodowawczego, koniecznym było ustalenie wymagalności roszczenia odszkodowawczego. Roszczenie o odszkodowanie z tytułu niewypłacenia w terminie dotacji

oświatowej, jak każde inne roszczenie odszkodowawcze, jest roszczeniem bezterminowym, zatem jego wymagalność zależy od wezwania dłużnika do zapłaty odszkodowania.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego powódka nie wykazała, by roszczenie odszkodowawcze stało się wymagalne przed 7 września 2018 r., tj. datą wniesienia pozwu w niniejszej sprawie. Powódka, a na niej spoczywał w tym zakresie ciężar dowodu, nie wykazała, by przed wniesieniem pozwu, powódka lub jej poprzedniczka prawna wzywała pozwaną do wypłaty odszkodowania.

Co prawda jak prawidłowo ustalił Sąd Okręgowy, pozwana była wzywana co do wypłaty różnicy pomiędzy kwotami dotacji należnymi a faktycznie wypłaconymi za lata 2011 -2016, ale wezwanie to zostało wystosowane do pozwanej dopiero w 2018 r., a dokładnie pierwsze wezwanie było skierowane do pozwanej w dniu 5 lipca 2018 r. Z treści tego wezwania nie wynika jednakże, by pozwana była wzywana do wypłaty odszkodowania, a nie dotacji jako roszczenia publicznoprawnego. W treści tego wezwania mowa jest jedynie o obowiązku pozwanej zapłaty różnicy pomiędzy dotacją należną a dotacją wypłaconą, zatem nie można wywieść, by pozwana była wzywana do zaspokojenia roszczenia odszkodowawczego, które było przedmiotem umowy z dnia 25 czerwca 2018 r. powierniczego przelewu wierzytelności, a nie roszczenia publicznoprawnego, jakim jest roszczenie o wypłatę dotacji. Tak samo należy ocenić wezwanie do zapłaty z dnia 4 września 2018 r. Również w tym wezwaniu mowa jest tylko o żądaniu zapłaty różnicy pomiędzy dotacją wypłaconą a należną, ale nie ma wskazania, że ta różnica jest dochodzona nie jako należność publicznoprawna, a roszczenie odszkodowawcze. Dopiero w pozwie mowa jest o roszczeniu odszkodowawczym, które nie zostało zaspokojone. Zatem dopiero z dniem doręczenia pozwanej odpisu pozwu, można mówić o powstaniu wymagalności roszczenia odszkodowawczego, od którego powódka domaga się odsetek. Tymczasem powódka dochodzi skapitalizowanych odsetek za okres poprzedzający wniesienie pozwu.

Skoro przedmiotem swego żądania powódka uczyniła odsetki za okres poprzedzający wymagalność roszczenia odszkodowawczego, żądanie to nie mogło być uwzględnione.

W tym stanie rzeczy zbędnym jest odnoszenie się do tych wszystkich zarzutów apelacji powódki, które zmierzają do zakwestionowania zaprezentowanej przez Sąd Okręgowy oceny samego roszczenia odszkodowawczego nabytego powierniczo przez powódkę.

Z tych powodów Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację, jako bezzasadną.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

Marzanna Góral Beata Kozłowska Roman Dzięczek