

Sygn. akt: I C 1382/21

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 stycznia 2022 r.

Sąd Rejonowy w Toruniu I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSR Marek Adameczyk
Protokolant:	starszy sekretarz sądowy Katarzyna Ignaszak

po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 2022 r. w Toruniu

sprawy z powództwa A. R.

przeciwko Gminie M. T.

o zapłatę

I. oddała powództwo;

II. zasądza od powódki na rzecz pozwanej 5400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku tytułem zwrotu kosztów procesu.

I C 1382/21

## UZASADNIENIE

A. R. wniosła o zasądzenie od Gminy M. T. kwoty 53 196,68 zł z odsetkami i kosztami. Dla uzasadnienia swojego żądania wskazała, że w 2012r. prowadziła Przedszkole Niepubliczne (...) w T. i powinna otrzymywać dotację na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Koszt utrzymania jednego ucznia pełnosprawnego w przedszkolach miejskich w 2012r. wyniósł 8 422,16 zł, wobec czego przedszkola niepubliczne winny otrzymać dotację w kwocie 6 316,62 zł, co daje 526,39 zł miesięcznie. W styczniu, lutym, marcu i kwietniu 2012r. do przedszkola Pinokio uczęszczało odpowiednio 80, 80, 82 i 84 uczniów pełnosprawnych, wobec czego należna za ten okres dotacja wynosiła 171 603,14 zł. Pozwana wypłaciła jedynie 134 739,06 zł. Różnica wynosi 36 864,08 zł. Wyliczając dotacje należne przedszkolom niepublicznym w 2012r., należało uwzględnić również koszty wyżywienia w przedszkolach publicznych. Tymczasem z informacji publicznej, udzielonej przez Prezydenta Miasta T. wynika, że wysokość wydatków bieżących, ustalonych w budżecie gminy w latach 2011-2013, nie uwzględnia wpłat rodziców za wyżywienie. Z załącznika do sprawozdania finansowego gminy wynika, że wydatki te w całym 2012r. wyniosły 1 929 786 zł, co oznacza, że stawka dziennego wyżywienia ucznia wyniosła 3,34 zł. Przy uwzględnieniu liczby uczniów w przedszkolu Pinokio i liczby dni nauki, zaniżenie dotacji z tego tytułu w okresie styczeń – kwiecień 2012r. wyniosło 16 332,60 zł. Łączna zaległość pozwanej wynosi zatem 56 196,68 zł ( 36864,08zł + 16332,60zł ).

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa. Wskazała, że wypłacona powódce dotacja została ustalona prawidłowo ponieważ od sumy ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolach publicznych,

należało odjąć sumę wpłat rodziców tytułem opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i za wyżywienie, stanowiących dochody budżetu gminy. Ponadto zarzuciła, iż zasądzenie dotacji za rok 2012, bez wykazania możliwości wydatkowania dochodzonych środków zgodnie z celem dotacji, byłoby sprzeczne z art. 90 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu wówczas obowiązującym. Wskazała, że dotacja jest świadczeniem celowym i może być wykorzystana wyłącznie do pokrycia wydatków placówki. Prawdopodobność jej wykorzystania podlega kontroli. Dotacja ma charakter roczny, a jedynie wypłacana jest w okresach miesięcznych. Ostateczna wysokość dotacji za 2012r. może być ustalona po wykazaniu przez powódkę poniesionych w tym roku wydatków. Tylko wówczas gdy będą one wyższe od wypłaconej dotacji, można rozważać kwestię zasadności żądania dochodzonego pozwem. Powódka nie wykazała aby wypłacona dotacja nie wystarczyła na pokrycie wydatków przedszkola. Z ostrożności zarzuciła, iż dochodzenie dotacji za rok 2012 stanowi nadużycie prawa ponieważ nie może być ona wykorzystana zgodnie ze swoim przeznaczeniem.

Sąd ustalił, co następuje.

W roku 2012 A. R. prowadziła Przedszkole Niepubliczne (...) w T.. W okresie od stycznia do kwietnia 2012r. pozwana wypłaciła powódce dotację w kwocie 134 739,06 zł. Koszt utrzymania jednego ucznia pełnosprawnego w przedszkolach miejskich w 2012r. wyniósł 8 422,16zł. W styczniu, lutym, marcu i kwietniu 2012r. do przedszkola Pinokio uczęszczało odpowiednio 80, 80, 82 i 84 uczniów pełnosprawnych. Wysokość wydatków bieżących, ustalonych w budżecie gminy w latach 2011-2013, ponoszonych przez przedszkola miejskie w T. w związku z utrzymaniem ucznia pełnosprawnego, nie uwzględnia wydatków na wyżywienie, pokrywanych z wpłat rodziców uczniów. Wydatki te w całym 2012r. wyniosły 1 929 786 zł, a stawka dziennego wyżywienia ucznia to 3,34 zł.

( dowód: - odpis pisma z 1.02.2016r. k. 11,

- odpis pisma z 19.05.2016r. k. 13,

- okoliczności bezsporne )

Sąd zważył, co następuje.

Obowiązujący w roku 2012 art. 90 ustawy z dnia 7.09.1991r. o systemie oświaty stanowił, iż niepubliczne przedszkola otrzymują dotacje z budżetu gminy ( ust.1 ). Dotacje 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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego ( ust. 2b ). Dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki ( ust. 3c ). Dotacje są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki ( ust. 3d ). Organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a-3b, mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek ( ust. 3e ). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji ( ust. 4 ).

Jak wynika z powołanego przepisu, dotacja oświatowa ma charakter świadczenia jednorazowego, przekazywanego w częściach, będących w istocie zaliczkami. Po upływie okresu rozliczeniowego dochodzenie zaliczki na poczet świadczenia jest z istoty rzeczy wykluczone skoro świadczenie powinno już być spełnione w całości. Nie ma natomiast

formalnych przeszkód aby uprawniony dokonał rozdrobnienia roszczenia o zapłatę niewypłaconej części należnego mu świadczenia, względnie odszkodowania z powodu jego niewypłacenia, i dochodził tego roszczenia w częściach, np. odpowiadających częściom niewypłaconych w poszczególnych miesiącach zaliczek.

Podstawą określenia należnej powódce dotacji powinna być suma ustalonych w budżecie pozwanej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych. Odliczenie od tej sumy jakichkolwiek kwot, w tym wpłat rodziców tytułem opłaty za wyżywienie, nie miało podstaw w treści ustawy, która była w tym zakresie jednoznaczna. W sprawie było poza sporem, iż wydatki na wyżywienie uczniów w przedszkolach miejskich w T., finansowane z wpłat rodziców, nie były uwzględnione w budżecie gminy. W konsekwencji, ich suma nie mogła wpływać na wysokość dotacji, należnej podmiotom prowadzącym przedszkola. W tym zakresie zarzuty powódki, dotyczące nieprawidłowego ustalenia należnej dotacji, nie miały uzasadnionych podstaw. W pozostałej części, dotyczącej błędnego ustalenia dotacji w oparciu o wydatki ustalone w budżecie gminy, zarzuty powódki okazały się uzasadnione. Wysokość wydatków ustalonych w budżecie gminy oraz wysokość wypłaconej części dotacji były bowiem bezsporne, zaś wyliczenia powódki, dotyczące części dotacji przypadającej na jednego ucznia pełnosprawnego, nie były przez pozwaną kwestionowane. Nie przesądza to jednak o zasadności żądania pozwu w tej części ( co do kwoty 36 864,08 zł ).

Charakter prawny roszczenia o wypłatę dotacji oraz - będąca jego pochodną - ocena co do możliwych podstaw uzyskania ochrony prawnej w przypadku wypłacenia dotacji niższej niż należna, były przedmiotem rozbieżnych wypowiedzi w orzecznictwie. Początkowo Sąd Najwyższy stał na stanowisku, iż

powództwo o wypłatę lub uzupełnienie należnej dotacji jest niedopuszczalne ze względu na publicznoprawny charakter norm regulujących transfery finansowe pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego a ich beneficjentami - osobami prowadzącymi szkoły lub placówki publiczne ( por. postanowienia z 7.05.1999 r., I CKN 1132/97 i z 18.10.2002 r., V CK 281/02). W późniejszym orzecznictwie wyrażono pogląd, iż przepis art. 90 ustawy o systemie oświaty kreuje między jednostkami samorządu terytorialnego właściwymi do wypłaty dotacji a osobami, prowadzącymi niepubliczne placówki oświatowe stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 kc ( por. wyrok z 3.01.2007r., IV CSK 312/06 i wyrok z 26.03.2015r., V CSK 376/14 ). Jego konsekwencją było przyjęcie dopuszczalności dochodzenia niewypłaconej części dotacji jako roszczenia o wykonanie zobowiązania. W nowszym orzecznictwie przeważało trafne zapatrywanie, iż do oceny charakteru prawnego dotacji i skutków należy stosować właściwe przepisy prawa publicznego, a konsekwencją nieprawidłowego jej ustalenia może być jedynie odpowiedzialność odszkodowawcza ( por. postanowienie z 17.10.2019r., I CSK 211/19, uchwałę z 8.11.2019r., III CZP 29/19 i wyrok z 9.07.2020r., V CSK 502/18 ). Szczegółowe i przekonujące uzasadnienie tego stanowiska przedstawił Sąd Najwyższy w uchwale z 8.11.2019r. Wskazał, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ustalony jest pogląd, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która jej nie uzyskała na drodze sądownoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną . To stanowisko uzasadniane jest mającym podstawę w art. 177 Konstytucji domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej. Znajduje ono wsparcie w art. 199<sup>1</sup> KPC. W wielu przepisach prawa administracyjnego określających zadania publiczne ustawodawca zakłada, że podmioty niepubliczne podejmujące te zadania mają udział w środkach budżetowych przeznaczonych na ich finansowanie, a udział ten realizuje się przez przekazywanie dotacji. Zgodnie z art. 70 Konstytucji, zadania z zakresu edukacji są zadaniami publicznymi, a według art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506) należą do zadań własnych gminy. Podstawą przekazywania dotacji oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom realizującym zadania z tego zakresu był m.in. art. 90 ustawy o systemie oświaty. Czynności podejmowane przez uprawnionych do uzyskania dotacji przed organem dotującym w celu wykazania uprawnienia do dotacji, jak i czynności organu dotującego zmierzające do zweryfikowania tego uprawnienia, określenia jej wysokości i przekazania uprawnionemu środków należnych z tytułu dotacji wiążą się z realizacją kompetencji przyznanych tym podmiotom w ramach łączącego je stosunku publicznoprawnego, nie zaś

cywilnego. Czynności te podejmowane są w uporządkowany sposób, stosownie do reguł wyznaczonych generalnie w ustawie, a uszczegółowionych przez wypłacające dotacje jednostki samorządu terytorialnego. Ich sekwencja tworzy pewien typ postępowania przed organami administracji, niebędącego jednak postępowaniem jurysdykcyjnym. Na tle regulacji tworzących podstawy omawianych stosunków może jednak dochodzić do wymagających rozstrzygnięcia sporów prawnych w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Charakter stosunków prawnych, na tle których dochodziło do sporów o prawo do uzyskania dotacji, wskazywał na to, że właściwym do ich rozpoznania powinien być sąd administracyjny, ponieważ spory te nie dotyczą stosunków cywilnych, lecz powstają w związku z zarzutem, iż właściwy do przyznania i obliczenia wysokości dotacji podlegającej wypłaceniu placówce niepublicznej wadliwie zrealizował swoje kompetencje. Sądy administracyjne nie wypracowały jednak stanowiska co do dopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach ze skarg na odmowę wypłacenia dotacji oświatowej przez zobowiązane do tego organy jednostek samorządu terytorialnego. W większości przypadków kwestionowały możliwość uznania działań organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w związku z określeniem wysokości i wpłatą dotacji oświatowych za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W związku z trudnościami z określeniem drogi sądowej, na której osoby kwestionujące stanowisko organów dotujących mogłyby efektywnie dochodzić uprawnień przyznanego im ustawą, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, iż osoby takie mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia. Przyzwolenie na poszukiwanie ochrony prawnej przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym nie oznacza jednak, żeby spór ten miał być rozstrzygany na podstawie przepisów prawa materialnego cywilnego. Zastosowanie przepisów o postępowaniu, obowiązujących sąd udzielający w danym przypadku ochrony prawnej, nie może oznaczać, że oceni on badany stosunek prawny na podstawie innych przepisów prawa materialnego niż te, które są dla tego stosunku właściwe, a sama dopuszczalność dochodzenia pewnych należności na drodze sądowej nie oznacza, że istnieje podstawa materialna do ich zasądzenia. Dotacje ze środków budżetowych mające charakter podmiotowy i przedmiotowy, w tym przewidziane ustawą o systemie oświaty, a aktualnie ustawą o finansowaniu oświaty, nie są świadczeniami ze stosunków cywilnych, lecz należnościami o charakterze publicznoprawnym. Ustawodawca ustalił definicję dotacji w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869; dalej - FinPubU), charakteryzując jej rodzaje i przeznaczenie. O tym komu przysługuje dotacja i na jakie cele ma być wykorzystana, decyduje ustawodawca albo podmiot dotujący, upoważniony w pewnych okolicznościach do zawierania tzw. umów dotacyjnych ( art. 150 - 151, art. 221 ust. 2-3, art. 221a ust. 2 FinPubU ). Ustawa określa też podstawy przekazania dotacji, podmiot dysponujący środkami publicznymi, zobowiązany do ich wypłacenia uprawnionemu oraz cel mający charakter zadania publicznego, na zrealizowanie którego muszą być przeznaczone. Uregulowanie ustawowe jest w tym stopniu skonkretyzowane, że stanowi podstawę do uzasadnionego oczekiwania wypłacenia dotacji, po spełnieniu wymagań określonych w ustawie. Odnosi się to zarówno do dotacji z budżetu państwa, jak i odpowiednio dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarowanie przez podmiot zobowiązany do wypłacania dotacji środkami przeznaczonymi na ich pokrycie powinno uwzględniać rygoryzm uregulowań publicznoprawnych, w tym ustawy budżetowej, będącej podstawą gospodarki finansowej państwa i jednostek samorządu terytorialnego w danym roku ( art. 109 FinPubU i art. 27-28 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jedn. tekst Dz.U. z 2018 r. poz. 1530). Wysokość poszczególnych kategorii wydatków na cele publiczne musi być w ramach budżetu zaplanowana i zbilansowana, zatem dotacja przeznaczona na zrealizowanie konkretnych zadań publicznych w danym roku zachowuje ten charakter w tym roku budżetowym, w którym ma być wypłacona. Stosownie do art. 251 ust. 1 FinPubU, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego 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 natomiast z art. 263 FinPubU, niezrealizowane kwoty wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają. Okoliczność, że z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, nie oznacza, że są to stosunki cywilnoprawne i że można opisywać ich właściwości wprost z odwołaniem się do cywilnej siatki pojęciowej i cywilnych konstrukcji określających na przykład dopuszczalność potrącenia, przelewania wierzytelności, wymagalność świadczeń, przedawnienie roszczeń o ich spełnienie oraz konsekwencje przedawnienia polegające na przekształceniu zobowiązania w naturalne. Stosunek prawny między

zobowiązaniem do wypłacenia dotacji i uprawnionym do jej otrzymania nie jest stosunkiem cywilnoprawnym, z którego mogłyby wynikać zobowiązania mające właściwości określone w art. 353 § 1 kc. Cel, na który przekazywane są dotacje ( realizacja zadań publicznych ), ma być osiągnięty w określonym czasie. Jeśli osiągnięty nie został i nie ma na to widoków w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, nie ma też podstaw do żądania jej wypłacenia. Zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza jednak, że podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości, może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zrealizowane. Z niewykonaniem takiego publicznego zobowiązania można wiązać określone w prawie cywilnym konsekwencje, przewidziane w art. 471 kc 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 uwagi 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. Żądanie, o którym mowa, tylko w pewnym uproszczeniu, powszechnie stosowanym w orzecznictwie, może być nazywane żądaniem zasądzenia dotacji. Do jego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, gdyż zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 kc).

Wyrażony w cytowanej uchwale pogląd został zaakceptowany w wyroku z 9.07.2020r., V CSK 502/18, przy czym Sąd Najwyższy przyjął tam, że podstawą prawną roszczenia odszkodowawczego jest art. 471 kc stosowany w drodze analogii.

Sąd Rejonowy powyżej przedstawione poglądy podziela z dwoma wszakże, istotnymi zastrzeżeniami.

Po pierwsze, nie jest uzasadnione zapatrywanie, iż podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej gminy jest art. 471 kc. Powołany przepis reguluje jeden ze skutków niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym ( art. 1 kc ). Tymczasem, jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy zobowiązanie do wypłaty dotacji oświatowej ma charakter publicznoprawny. Nie ma też podstaw do stosowania analogii skoro w kodeksie jest przepis, który w analizowanym stanie faktycznym znajduje wprost zastosowanie. Jest to art. 417 § 1 kc. W wyroku z 9.07.2020r. Sąd Najwyższy wykluczył możliwość jego zastosowania, wskazując, iż odpowiedzialność deliktowa wchodzi co do zasady w rachubę tylko w razie naruszenia obowiązku o charakterze powszechnym, a obowiązek określony w art. 90 ust. 1, 2b i 3c ustawy o systemie oświaty powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne, która złożyła stosowny wniosek. Pogląd ten budzi zastrzeżenia. Wyjaśniając bezprawność cywilną, jako przesłankę odpowiedzialności za czyn niedozwolony, z reguły przyjmuje się, iż oznacza ona sprzeczność zachowania sprawcy z przepisami prawa zawartymi w różnych jego gałęziach oraz z zasadami współżycia społecznego czy też dobrymi obyczajami. Ze stwierdzeniem Sądu Najwyższego, iż odpowiedzialność deliktowa wchodzi co do zasady w rachubę tylko w razie naruszenia obowiązku o charakterze powszechnym można by się zgodzić tylko wówczas gdyby przyjąć, iż obowiązek o charakterze powszechnym to każdy obowiązek, który nie wynika wyłącznie z łączącego strony stosunku cywilnoprawnego. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Działaniem ( zaniechaniem ) niezgodnym z prawem jest każde działanie ( zaniechanie ) niezgodne z nakazem lub zakazem wynikającym z normy prawnej, ustanowionej w akcie, który zgodnie z Konstytucją stanowi źródło prawa w RP. Według szerszego ujęcia, bezprawność działania władzy publicznej występuje również w przypadku naruszenia zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów ( por. Z. Banaszczyk [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz, pod red. K. Pietrzykowskiego, Wydanie 10, SIP Legalis, komentarz do

art. 417, Nb 39 i 40 ). Niewykonanie lub nienależyte wykonanie wynikającego ustawy obowiązku, pozostającego w zakresie pojęcia „wykonywanie władzy publicznej”, choćby adresat uprawnienia był określony indywidualnie, skutkuje powstaniem obowiązku naprawienia szkody. Odmienne wykładnia art. 417 kc nie da się pogodzić z normą, ustanowioną w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Wykonywanie władzy publicznej obejmuje nie tylko akty władcze państwa w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także czynności o charakterze porządkowym lub organizacyjnym oraz inne czynności faktyczne realizowane w wykonywaniu kompetencji przez upoważnione do tego osoby, jeżeli należą do właściwości organów władzy publicznej. Należą tu również przypadki, w których działania władzy publicznej nie cechuje możliwość stosowania przymusu, a które są realizacją konstytucyjnie określonych kompetencji państwa w takich sferach, jak np. organizacji ochrony zdrowia lub systemu edukacji ( Z.Banaszczyk, op.cit, NB 46-47 ). Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale z 8.11.2019r., zadania z zakresu edukacji są zadaniami publicznymi ( art. 70 Konstytucji RP ), należącymi do zadań własnych gminy ( art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym ). Działania podejmowane w tym zakresie, w tym czynności związane z wypłatą dotacji oświatowej, stanowią więc wykonywanie władzy publicznej. Wypłata dotacji w wysokości niższej niż minimum ustalone w ustawie, stanowi działanie niezgodne z prawem, którego konsekwencją może być obowiązek naprawienia szkody ( art. 417 § 1 kc ).

Po drugie zaś, ciężar wykazania powstania szkody i jej rozmiaru spoczywa na podmiocie, który dochodzi odszkodowania ( art. 6 kc ). Ustawa nie przewiduje w tym zakresie żadnego domniemania. Tak jak w każdej innej sprawie cywilnej, fakt poniesienia szkody może być ustalony w drodze domniemania faktycznego ( art. 231 kpc ). Podstawą takiego domniemania mogą być jednak wyłącznie inne fakty, ustalone zgodnie z regułami kodeksowymi podczas rozpoznawania konkretnej sprawy. Szkada majątkowa może polegać na zmniejszeniu aktywów, zwiększeniu pasywów lub nieosiągnięciu możliwych korzyści. Ustalenie jej wysokości następuje poprzez porównanie rzeczywistego stanu majątkowego poszkodowanego oraz stanu, jaki by istniał, gdyby nie doszło do zdarzenia wyrządzającego szkodę ( tzw. metoda dyferencyjna ). Można zgodzić się z ogólnym stwierdzeniem Sądu Najwyższego, wyrażonym w uzasadnieniu uchwały z 8.11.2019r., iż zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza, że podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Nie uprawnia to jednak wnioskowania, iż każdy podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne, który otrzymał w danym roku zaniżoną dotację, poniósł szkodę w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy dotacją należną a rzeczywiście wypłaconą, ponieważ pokrył dokładnie taką część wydatków bieżących z własnych środków. Doświadczenie życiowe pozwala bowiem na wnioskowanie, iż przedsiębiorcy, którymi wszak są podmioty prowadzące przedszkola, racjonalizują wydatki bieżące, dostosowując ich poziom do możliwych do osiągnięcia w danym okresie przychodów z tytułu dotacji i opłat, pobieranych od rodziców uczniów. Gdyby było inaczej, szybko doprowadziliby się do stanu niewypłacalności. W ocenie sądu, domniemanie poniesienia szkody mogłoby być uprawnione tylko wówczas gdyby powód ( podmiot prowadzący przedszkole ) wykazał w toku procesu, iż suma wydatków bieżących, poniesionych w danym okresie rozliczeniowym, była wyższa od otrzymanej dotacji. Tylko z powyższymi zastrzeżeniami zaakceptować można pogląd, wyrażony w wyroku SN z 9.07.2020r., co oznacza, iż kwota niewypłaconej dotacji mogłaby być w okolicznościach sprawy uznana za odpowiadającą wysokości szkody gdyby powód wykazał, iż jest ona niższa lub równa różnicy pomiędzy wydatkami bieżącymi przedszkola w danym roku a wypłaconą dotacją ( art. 231 kpc ). Rację ma niewątpliwie Sąd Najwyższy wskazując, iż możliwość pokrycia z dotacji bieżących wydatków przedszkola „zwalnia” inne środki, pozostające w dyspozycji osoby prowadzącej przedszkole i pozwala na ich wykorzystanie w inny sposób, także z korzyścią dla tej osoby. Rzecz jednak w tym, iż możliwość pokrycia z ( niewypłaconej części ) dotacji bieżących wydatków istniałaby tylko wówczas gdyby suma tych wydatków przekracza kwotę faktycznie wypłaconą, a szkoda w postaci *lucrum cessans*, mająca charakter hipotetyczny, musi być – jak się z reguły przyjmuje - wykazana przez poszkodowanego z tak dużym prawdopodobieństwem, które w świetle doświadczenia życiowego uzasadnia przyjęcie, że utrata spodziewanych korzyści rzeczywiście by nastąpiła.

Reasumując, dotacje ze środków budżetowych, przewidziane w ustawie o systemie oświaty były należnościami o charakterze publicznoprawnym, co jednak nie wykluczało możliwości poszukiwania przez podmioty, uprawnione do ich otrzymania, ochrony w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Jednak z uwagi na charakter dotacji, które służą realizacji zadań publicznych w określonym czasie, nie jest możliwe dochodzenie wypłaty dotacji po upływie

okresu, w którym środki powinny być wykorzystane ( roku budżetowego – art. 251 ust. 1 FinPubU ). Wyplata dotacji w wysokości niższej niż minimum ustalone w ustawie, stanowi działanie niezgodne z prawem, którego konsekwencją może być obowiązek naprawienia szkody ( art. 417 § 1 kc ). Ciężar wykazania powstania szkody i jej rozmiaru spoczywa na podmiocie, który dochodzi odszkodowania ( art. 6 kc ).

W okolicznościach sprawy powódka nie wykazała, aby stan jej majątku, ustalony przy hipotetycznym założeniu wypłaty dotacji we właściwej wysokości i jej rozliczeniu, zgodnie z regułami określonymi w uchwale Rady Miasta T., wydanej na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, mógł być odmienny od rzeczywistego. Nie wykazała zatem wprost aby na skutek wypłaty zaniżonej dotacji poniosła szkodę. Nie wykazała też okoliczności, które mogłyby być podstawą ustalenia szkody rzeczywistej w drodze domniemania faktycznego – poniesienia wydatków bieżących przenoszących kwotę rzeczywiście wypłaconej dotacji. Pomimo, iż działanie pozwanej było bezprawne ( wypłacona dotacja była niższa niż minimum ustawowe ), nie było podstaw do przyznania powódce odszkodowania. Ponieważ powódce nie służyło też roszczenie o wypłatę dotacji, powództwo podlegało oddaleniu.

O kosztach postanowiono przy uwzględnieniu zasady odpowiedzialności za wynik procesu ( art. 98 § 1 kpc ). Zasądzona pozwanej kwota obejmuje wynagrodzenie pełnomocnika w stawce minimalnej, ustalonej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Na podstawie art. 98 § 1<sup>1</sup> kpc sąd zasądził od kosztów procesu odsetki w wysokości ustawowej.