

Sygn. akt I ACa 827/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 czerwca 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSA Marek Machnij (spr.)

Sędziowie: SA Przemysław Banasik

SA Małgorzata Rybicka - Pakuła

Protokolant: stażysta Mariusz Neumann

po rozpoznaniu w dniu 26 maja 2020 r. w Gdańsku

na rozprawie

sprawy z powództwa K. F.

przeciwko Gminie Miasta (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku

z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt XV C 11/17

1) oddala apelację,

2) zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 8.100 zł (osiem tysięcy sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Na oryginale właściwe podpisy.

Sygn. akt: I ACa 827/19

UZASADNIENIE

Powódka K. F. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy M. (...) kwoty 465.800 zł z odsetkami ustawowymi od bliżej wskazanych kwot i dat z tytułu zaniżenia obligatoryjnej dotacji oświatowej przysługującej jej od pozwanej w 2011 r. w związku z prowadzeniem na obszarze tej gminy przedszkola niepublicznego o nazwie (...).

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa, kwestionując twierdzenia powódki o zaniżeniu przysługującej jej dotacji. Pozwana wskazała w szczególności, że przy ustalaniu wysokości spornej dotacji zasadnie uwzględniła okoliczność, że w prowadzonym przez nią jedynym w tej gminie przedszkolu publicznym przebywały dzieci niepełnosprawne, których koszt kształcenia jest wielokrotnie wyższy niż pozostałych dzieci. W toku procesu pozwana podniosła ponadto zarzut

przedawnienia, twierdząc, że do roszczenia powódki powinny mieć zastosowanie przepisy o przedawnieniu roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych.

Sąd Okręgowy w Gdańsku wyrokiem z dnia 10 października 2019 r. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 465.800 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 28 grudnia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. i z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty oraz zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 23.950 zł tytułem zwrotu opłaty od pozwu i kwotę 10.800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Z dokonanych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych wynika, że pozwana gmina była w 2011 r. organem prowadzącym jedno przedszkole publiczne z oddziałem integracyjnym, do którego uczęszczały dzieci niepełnosprawne. Powódka prowadzi natomiast Przedszkole Niepubliczne (...) w K.. Zakres jego działalności stanowi praca wychowawcza, dydaktyczna i opiekuńcza na podstawie programu wychowania przedszkolnego. Poza otrzymywaną od pozwanej dotacją powódka pobierała od rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola czesne, którego wysokość ustalała samodzielnie.

Rada Miasta K. – uchwałą nr (...) z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji do przedszkoli, szkół prowadzonych na terenie Miasta K. przez inne niż Miasto (...) osoby prawne i osoby fizyczne oraz dla innych niż Miasto (...) osób prawnych i fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania – ustaliła w regulaminie, stanowiącym załącznik do tej uchwały, tryb udzielania i rozliczania dotacji. Zgodnie z tą uchwałą dotacja na jednego ucznia miała przysługiwać w wysokości równej ustaloną w budżecie miasta bieżącym wydatkom ponoszonym w publicznych szkołach i przedszkolach tego samego typu i rodzaju. Całkowita dotacja stanowiła iloczyn dotacji na jednego ucznia i liczby uczniów wykazanych we wniosku o udzielenie dotacji. Udzielenie dotacji następowało na podstawie pisemnego porozumienia zawartego między pozwaną a organem prowadzącym i pisemnego wniosku organu prowadzącego składanego do dnia 10. każdego miesiąca według stanu na pierwszy dzień miesiąca. Uchwała ta została zmieniona uchwałą nr (...) z dnia 28 października 2010 r. przez określenie wysokości dotacji na poziomie 77 %.

Uchwała z dnia 25 lutego 2010 r. została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 8 lipca 2017 r. stwierdził nieważność § 2 ust. 2 załącznika do tej uchwały, zawierającego wzór na podstawie, którego pozwana wyliczała dotacje dla przedszkoli niepublicznych także w 2011 r.

W dniu 30 grudnia 2010 r. Rada Miasta K. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia budżetu Miasta K. na 2011 r. W budżecie tym w kolumnie wydatki jednostek budżetowych zaplanowano w rozdziale 801 Oświata i wychowanie – rozdział 80104 – przedszkola kwotę 1.707.273 zł; w rozdziale 80114 Zespół obsługi ekonomiczno – administracyjnej szkół kwotę 804.290 zł; w rozdziale 80146 doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli kwotę 397.677 zł. Do wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego nie ujęto wydatków bieżących z rozdziałów 80114 i 80146.

Ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 r. wynika, że w zakresie rozdziału 801 Oświata i wychowanie wydatki wyniosły: rozdział 80104 przedszkola 1.360.045 zł; rozdział 80114 Zespół obsługi ekonomiczno – administracyjnej szkół na przedszkole integracyjne 21.483,64 zł; rozdział 80146 doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli na przedszkole integracyjne 5.585,95 zł. Łącznie jest to kwota 1.397.114,89 zł.

W 2011 r. do przedszkola prowadzonego przez pozwaną gminę uczęszczało średnio 181 dzieci miesięcznie. W tym okresie do przedszkola prowadzonego przez powódkę uczęszczało: 186 dzieci w styczniu, po 187 dzieci w lutym, marcu, kwietniu i maju, 184 dzieci w czerwcu, po 186 dzieci w lipcu i sierpniu, 218 dzieci we wrześniu, 210 dzieci w październiku, 206 dzieci w listopadzie i 205 dzieci w grudniu. Do przedszkola prowadzonego przez powódkę w 2011 r. nie uczęszczały dzieci niepełnosprawne.

W dniu 29 września 2010 r. powódka złożyła do pozwanej wnioski o przyznanie dotacji na rok szkolny 2010/2011 dla prowadzonego przez nią niepublicznego przedszkola. W dniu 14 stycznia 2011 r. strony zawarły porozumienie nr (...), na mocy którego powódka zobowiązała się do współdziałania z pozwaną na zasadach określonych w tym porozumieniu. Strony zgodnie ustaliły, że w dniu podpisania porozumienia w roku szkolnym 2010/2011 do

przedszkola prowadzonego przez powódkę uczęszcza 186 dzieci i taką liczbę dzieci przyjęto do obliczenia dotacji. W § 4 porozumienia strony uzgodniły, że na realizację zadań związanych z funkcjonowaniem przedszkola powódka otrzyma z budżetu gminy dotację, stanowiącą iloczyn kwoty dotacji w wysokości 273 zł i liczby dzieci na pierwszy dzień każdego miesiąca. Dotacja przeznaczona była na dofinansowanie zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki i mogła być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących. Ustaloną dotację powódka miała otrzymywać w dwunastu ratach miesięcznych do 25. dnia każdego miesiąca. Powódka zobowiązała się do przedstawienia rozliczenia realizacji zadania w terminie dnia 31 stycznia 2012 r. Zobowiązała się ponadto do przestrzegania postanowień wynikających z Uchwały Rady Miejskiej w K. z dnia 25 lutego 2010 r. W aneksie z dnia 1 czerwca 2011 r. strony określiły stawkę dotacji na 282 zł na jedno dziecko.

W dniu 26 stycznia 2012 r. powódka złożyła pozwanej rozliczenie wykorzystania dotacji za 2011 r. Rozliczenie to zawierało informacje o liczbie dzieci uczęszczających w poszczególnych miesiącach, wysokości przekazanej dotacji w kwocie 656.778 zł oraz wysokości wykorzystanej dotacji w tej samej kwocie. Gdyby dotacja nie została wykorzystana w całości lub została wykorzystana na inne cele, środki niewykorzystane albo niewłaściwie wykorzystane podlegałyby zwrotowi do pozwanej.

Pismem z dnia 21 października 2015 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w G. powiadomiła pozwaną o stwierdzonych w czasie przeprowadzonej kontroli za 2014 r. nieprawidłowościach, polegających m. in. na zaniżaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych przez nieujęcie do podstawy obliczenia dotacji wydatków Centrum Administracji Szkół.

Należna powódce dotacja oświatowa za 2011 r. powinna być wypłacona w kwocie po 482 zł na jedno dziecko. Biorąc pod uwagę liczbę dzieci w przedszkolu powódki w poszczególnych miesiącach, dotacja ta powinna wynosić łącznie za cały rok 1.122.578 zł. Ta kwota powinna być pomniejszona o dotację wypłaconą w kwocie 656.778 zł, a zatem brakująca kwota dotacji wynosi 465.800 zł. W związku z zaniżeniem dotacji powódka musiała uzupełnić środki na oprowadzenie przedszkola nie tylko poprzez czesne od rodziców, ale i przez zaciągnięcie dodatkowych zobowiązań.

Oświadczeniem z dnia 24 października 2016 r. powódka uchyliła się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego m. in. w porozumieniu z dnia 14 stycznia 2011 r. Pismem z dnia 12 grudnia 2016 r. powódka wezwała pozwaną do zapłaty kwoty 441.434 zł tytułem zaległej dotacji oświatowej za 2011 r. w terminie 10 dni.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że na podstawie umowy dzierżawy z dnia 30 grudnia 2010 r. powódka korzystała z należącego do pozwanej lokalu użytkowego, w którym prowadziła Niepubliczne Przedszkole (...), przy czym ustalona stawka czynszu była znacznie niższa od czynszów innych lokali wynajmowanych lub wdzierżawianych przez Gminę i miała stanowić zachętę do prowadzenia przedszkoli niepublicznych i pomagać w obniżaniu ich kosztów.

Sąd ten wyjaśnił następnie, że powyższe okoliczności ustalił na podstawie dokumentów urzędowych i prywatnych złożonych do akt przez strony, zeznań stron, zeznań świadków R. B. i J. P. oraz opinii biegłej z zakresu rachunkowości i finansów (...), wskazując szczegółowo, w jaki sposób dokonał oceny zebranego materiału dowodowego i jakie okoliczności ustalił na podstawie poszczególnych dowodów.

Sąd Okręgowy wziął pod uwagę, że powódka miała świadomość, że otrzymywana od pozwanej dotacja wystarczała na wynagrodzenia, natomiast pozostałe koszty utrzymania dzieci ponosili rodzice w formie czesnego oraz powódka ze swoich środków i pożyczek od rodziny. Zaniżała także wartość pracy własnej. Dopiero w 2014 r. w związku z kontrolą Regionalnej Izby Obrachunkowej dowiedziała się, że przy ustalaniu dotacji nie brano pod uwagę kosztów działania Centrum Administracji Szkół oraz kosztów doskonalenia zawodowego.

W oparciu o dokonane ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie powódki jest zasadne.

Powódka twierdziła, że przyznana jej dotacja za 2011 r. była zaniżona z uwagi na nieuwzględnienie przez pozwaną gminę wszystkich wydatków związanych z prowadzeniem przedszkola publicznego oraz zróżnicowanie kosztów utrzymania dzieci pełnosprawnych i niepełnosprawnych w przedszkolu publicznym, wskutek czego przy obliczaniu należnej dotacji uwzględniono jedynie koszty utrzymania dzieci pełnosprawnych.

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy – w kontekście podniesionego przez pozwaną zarzutu przedawnienia dochodzonego roszczenia – nie podzielił jej poglądu, że prowadzenie przedszkola jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Z art. 83a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1481 z późn. zm., powoływanej dalej jako „ustawa o systemie oświaty”), w brzmieniu obowiązującym w 2011 r., wynika bowiem, że prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu, o których mowa w art. 90a ust. 1 oraz innej formy wychowania przedszkolnego, nie jest działalnością gospodarczą. Z kolei przepis art. 3 pkt 1 w/w ustawy stanowi, że jeżeli w dalszych przepisach jest mowa, bez bliższego określenia o szkole, należy przez to rozumieć także przedszkole.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy. Natomiast zgodnie z art. 90 ust. 2b tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 maja 2007 r., dotacje dla niepublicznych przedszkoli 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.

Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 maja 2007 r., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji.

Biegła wskazała w swojej opinii, że dla ustalenia wysokości dotacji odwołano się do pojęcia wydatków bieżących ustalonych w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Ponieważ ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia „wydatki bieżące”, zastosowanie ma art. 124 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, rozróżniający w ramach wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wydatki bieżące i majątkowe. Do wydatków bieżących zalicza się wynagrodzenia, uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składniki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania i inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań, koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Do wydatków majątkowych zalicza się wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycyjnych realizowanych przez inne jednostki.

Z opinii biegłej wynika, że nie ma podstaw do wyłączenia z podstawy obliczania dotacji jakichkolwiek wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych ustalonych w budżecie gminy poza wydatkami majątkowymi. Nie ma także regulacji ustawowej rozróżniającej wysokość dotacji w zależności od kategorii dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego (dzieci pełnosprawne lub niepełnosprawne).

Z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty wynika, że pozwana była uprawniona do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oświatowej, a zatem mogła podjąć uchwałę nr (...) z dnia 25 lutego 2010 r., zmienioną uchwałą z dnia 28 paź-dziernika 2010 r. Pozwana nie może jednak posługiwać się przyjętym w tym uchwale wzorem do obliczania dotacji, wprowadzającym współczynnik w liczbie siedem w mianowniku, który zwiększał fikcyjnie liczbę dzieci niepełnosprawnych i tym samym różnicował wydatki na dzieci niepełnosprawne i pełnosprawne w przedszkolu publicznym prowadzonym przez pozwaną, ponieważ została ona w tej części uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny z uwagi na przekroczenie zakresu określonej ustawowo podstawy ustalenia dotacji.

Sąd Okręgowy wskazał, że ustawodawca nie różnicował wydatków w zależności od kategorii dzieci, a różnica w sytuacji dzieci w przedszkolach publicznych i niepublicznych jest tylko taka, że w przypadku tych ostatnich określono minimalny poziom dotacji na 75 % wydatków ponoszonych w przedszkolu publicznym. Tymczasem pozwana nie uwzględniła przy obliczaniu wysokości dotacji wszystkich wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem przedszkola publicznego, ponieważ nie wzięła pod uwagę zaplanowanych w budżecie wydatków w rozdziale 80114 Zespół obsługi ekonomiczno – administracyjnej szkół w kwocie 804.290 zł i w rozdziale 80146 doszkalać i doskonalenie nauczycieli w kwocie 397.677 zł.

Skoro zatem pozwana zaniżyła podstawę ustalenia wysokości dotacji, to powódce, jako podmiotowi realizującemu powierzone jej zadania z zakresu zadań własnych gminy, przysługuje roszczenie o uzupełnienie dotacji, która w tym wypadku miała charakter podmiotowy. Nie ma przy tym znaczenia treść zawartej między stronami umowy z dnia 14 stycznia 2011 r., w której określono wysokość dotacji, ponieważ źródłem zobowiązania pozwanej nie jest umowa, lecz ustawa, zgodnie z którą dotacja powinna być ustalona i wypłacona. Sąd dodał, że powódka wprawdzie uchyliła się od skutków prawnych swych oświadczeń woli w tym zakresie, ale nie ma to znaczenia z uwagi na ustawowy charakter zobowiązania pozwanej do wypłaty dotacji.

Sąd Okręgowy wskazał następnie, że chociaż dotacja przewidziana w przepisach ustawy o systemie oświaty jest jednostronnym świadczeniem pozwanej, opartym na przepisach prawa publicznego, a stosunek prawny między dotującym a dotowanym charakteryzuje się nierówną pozycją podmiotów i powierzeniem dotującemu kompetencji do władczego kształtowania treści tego stosunku, jednak jednostka samorządu danego szczebla (gmina, powiat) w zasadzie nie może odmówić szkole lub placówce niepublicznej udzielenia dotacji, jeżeli tylko zostały spełnione warunki szczegółowo określone w w/w artykule i został złożony odpowiedni wniosek. W związku z tym w obowiązującym w tej sprawie stanie prawnym dopuszczalna była droga sądowa dla dochodzenia roszczeń o wypłatę lub uzupełnienie dotacji. Przyznanie dotacji ex lege kreuje więc między udzielającym dotacji a jej beneficjentem stosunek prawny o cechach zbliżonych do zobowiązania. Wobec tego źródłem zobowiązania pozwanej wobec powódki nie jest czyn niedozwolony, co ma znaczenie także dla oceny podniesionego przez pozwaną zarzutu przedawnienia.

W konsekwencji Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że powódce przysługuje dochodzona kwota z tytułu uzupełnienia niewypłaconej we właściwej wysokości dotacji. Należne jej świadczenie ma źródło w przepisach art. 90 ust. 1 i ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Jest ono płatne jednorazowo (za rok) w dwunastu częściach. Skoro zaś nie jest świadczeniem wynikającym z działalności gospodarczej, to ulega przedawnieniu na zasadach ogólnych. W dacie wniesienia pozwu termin ten wynosił lat dziesięć (art. 118 k.c. in principio), natomiast wniesienie pozwu przerwało bieg terminu przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.) i nie rozpoczął się on na nowo.

Ponieważ źródłem zobowiązania pozwanej jest przepis ustawy, to nie mogło dojść do przedawnienia roszczenia powódki na podstawie przepisów art. 442¹ k.c., regulujących przedawnienie roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych. Zarzut przedawnienia jest natomiast zasadny jedynie w zakresie świadczenia o zaległe odsetki za okres do 30 grudnia 2013 r., skoro pozew wniesiono w dniu 30 grudnia 2016 r.

Na koniec Sąd Okręgowy stwierdził, że nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy podniesiona w odpowiedzi na pozew okoliczność, że pozwana zawarła z powódką umowę dzierżawy nieruchomości, w której powódka prowadziła przedszkole, według preferencyjnych stawek czynszu. Ustawodawca nie powiązał bowiem wysokości dotacji ze świadczeniami gminy dla podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne. Ponadto Sąd a quo uznał, że skoro źródłem zobowiązania pozwanej jest przepis ustawy, to dochodzenia takiego roszczenia od gminy, która nie wykonała ustawowego obowiązku, nie można uznać za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Jako podstawa prawna uwzględnienia powództwa powołane zostały przepisy art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty oraz art. 481 § 1 i 2 k.c., a orzeczenia o kosztach procesu – art. 108 § 1 k.p.c. oraz art. 98 § 1 k.p.c. i art. 99 k.p.c.

Powyższy wyrok został zaskarżony przez pozwaną w całości apelacją, w której w pierwszej kolejności zgłosiła ona na podstawie art. 442¹ § 1 k.c. w zw. z art. 417 k.c. § 1 k.c. zarzut przedawnienia wszystkich roszczeń powódki, a ponadto podniosła zarzuty:

1) naruszenia prawa materialnego:

a) art. 361 k.c., art. 417 k.c. i art. 442 k.c. oraz art. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przez ich niezastosowanie, co doprowadziło do nieprawidłowego rozstrzygnięcia sprawy,

b) art. 90 ust. 2b w zw. z art. 3 ustawy o systemie oświaty przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten nie pozwala na różnicowanie podstaw wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych ze względu na typ i rodzaj przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz ze względu na charakter potrzeb dzieci uczęszczających do tych placówek,

c) art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do szkół i nie ma zastosowania do przedszkoli,

d) art. 481 k.c. przez przyjęcie, że pozwana popadła w opóźnienie w datach wskazanych w pozwie, podczas gdy dochodzone świadczenia mają charakter bezterminowy i jeśli pozwana miałaby popaść w opóźnienie, to mogłoby to nastąpić zgodnie z art. 455 k.c. najwcześniej z dniem 23 grudnia 2016 r., tj. po upływie terminu wyznaczonego przez powódkę w wezwaniu do zapłaty z dnia 12 grudnia 2016 r.,

2) naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy:

a) art. 244 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 k.p.c. przez brak wszechstronnej oceny dowodu w postaci protokołu kontroli kompleksowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Urzędzie Miasta (...), mimo że ten dowód korzysta z domniemania prawdziwości,

b) art. 227 k.p.c. i art. 278 k.p.c. przez oddalenie jej wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia wysokości dotacji wypłaconej powódce przez pozwaną w sytuacji istnienia między stronami sporu zarówno co do zasadności powództwa, jak i jego wysokości, wobec czego wniosek ten dotyczył faktów istotnych dla rozstrzygnięcia,

c) art. 328 § 1 k.p.c. przez brak wskazania w uzasadnieniu wyroku, dlaczego Sąd Okręgowy nie dał wiary w/w dokumentowi urzędowemu, mimo że nie zakwestionował jego formalnej i materialnej prawdziwości,

3) nierozpoznanie istoty sprawy:

a) przez brak wskazania przepisów prawa cywilnego, na których Sąd Okręgowy oparł się, ponieważ wskazanie wyłącznie art. 90 ustawy o systemie oświaty nie wypełnia obowiązku zbadania przez sąd materialnej podstawy żądania,

b) przez nieuzasadnione pominięcie, że w 2011 r. pozwana nie prowadziła żadnego przedszkola publicznego bez oddziału integracyjnego i w konsekwencji pominięcie, że w przypadku braku takiego przedszkola podstawę do ustalenia wysokości stawki dotacji dla przedszkola niepublicznego powinny stanowić ustalone w budżecie gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu publicznym tego samego typu i rodzaju,

c) przez nieuzasadnione pominięcie, że nieuwzględnienie dodatkowych kosztów ponoszonych na publiczne przedszkole integracyjne w zasadzie powodowałoby podwójne dotowanie przedszkola niepublicznego, ponieważ zwiększone wydatki przedszkola integracyjnego wynikające z kształcenia w nim dzieci niepełnosprawnych byłyby podstawą do naliczania dotacji dla pozbawionego takich dzieci przedszkola niepublicznego, które oprócz tak obliczonej dotacji uzyskiwałoby również dodatkową dotację w wysokości otrzymywanej przez gminę subwencji oświatowej na ucznia niepełnosprawnego.

Na tych podstawach pozwana wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa i zasądzenie od powódki na jej rzecz kosztów postępowania za obie instancje według norm przepisanych. Ewentualnie domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie od pozwanej na jej rzecz kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny uznał, że pozwana niezasadnie kwestionuje dokonane przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne oraz że nie ma podstaw do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego na obecnym etapie rozpoznania sprawy. Za takim wnioskiem przemawia z jednej strony dokonana przez Sąd Apelacyjny we własnym zakresie zgodnie z art. 382 k.p.c. analiza całości zebranego w sprawie materiału dowodowego, a z drugiej strony wzgląd na charakter prawny dochodzonego przez powódkę roszczenia, o którym będzie szczegółowo mowa w dalszej części uzasadnienia. W związku z tym Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że może aprobować dokonane przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne i przyjąć je za własne, ponieważ w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia są one zgodne z treścią zebranego materiału dowodowego, a jego ocena odpowiada zasadom określonym w art. 233 § 1 k.p.c.

Odnośnie do zarzutów związanych z oceną zebranego w sprawie materiału zauważyć można generalnie, że pozwanej nie chodzi tyle o wadliwość przyjętych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń faktycznych, co o przyjęcie innych założeń prawnych, które determinowałyby dokonanie odmiennych ustaleń faktycznych, które byłyby zgodne z jej stanowiskiem, które konsekwentnie prezentowała w toku całego postępowania. Dotyczy to przede wszystkim zasadności, zdaniem pozwanej, stosowanego przez nią przy ustalaniu wysokości należnej powódce dotacji różnicowania wydatków ponoszonych przez nią w jedynym prowadzonym przez nią w 2011 r. przedszkolu publicznym na dzieci niepełnosprawne i dzieci pozostałe (pełnosprawne). Jest to zatem w gruncie rzeczy zagadnienie o charakterze prawnym, a nie faktycznym.

W tej sytuacji nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 227 k.p.c. w zw. z art. 278 k.p.c. przez oddalenie jej wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego sądowego na okoliczność ustalenia wysokości dotacji wypłaconej powódce przez pozwaną (nota bene, powinno raczej chodzić o ustalenie wysokości dotacji należnej powódce, a nie dotacji, jaka została jej wypłacona, ponieważ ta okoliczność nie budzi wątpliwości, skoro poza sporem jest, że za 2011 r. pozwana wypłaciła powódce z tego tytułu ogółem kwotę 656.778 zł, natomiast sporna jest kwestia, czy taka wysokość dotacji była prawidłowa). Podkreślić przy tym należy, że stanowisko pozwanej jest w istocie niekonsekwentne, ponieważ z jednej strony kwestionowała ona opinię biegłej E. O., zarzucając, że nie powinna ona wypowiadać się w kwestiach prawnych dotyczących wykładni przepisów ustawy o systemie oświaty i ustawy o finansach publicznych, ale jednocześnie z drugiej strony wносиła o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu finansów publicznych i rachunkowości budżetowej, specjalizującego się w finansowaniu jednostek oświatowych, domagając się, aby w tym wypadku wypowiadał się on i rozstrzygał o kwestiach prawnych, a nie faktycznych, dotyczących zasad finansowania niepublicznych przedszkoli przez jednostki samorządowe, w szczególności o sposobie rozumienia art. 126 i art. 131 ustawy o finansach publicznych oraz art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (zob. pismo pozwanej z dnia 10 września 2019 r., w którym został zgłoszony wniosek o powołanie biegłego – k. 601 – 604, oddalony następnie przez Sąd pierwszej instancji i objęty przedmiotowym zarzutem apelacyjnym). Do rozstrzygnięcia o kwestiach prawnych, w tym o wykładni w/w przepisów, uprawnione są jednak przede wszystkim sądy orzekające obu instancji, a nie biegły, w związku z czym wniosek pozwanej zasadnie został oddalony przez Sąd pierwszej instancji, natomiast argumenty, przedstawione przez pozwaną w powyższym piśmie i w apelacji, podlegają merytorycznej ocenie przy orzekaniu o zasadności żądania powódki.

Z kolei zarzuty naruszenia art. 244 § 1 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 328 § 1 k.p.c. (prawdopodobnie skarżące chodziło w rzeczywistości o art. 328 § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed dnia 7 listopada 2019 r.) nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Nie można bowiem uznać, że protokół kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Urzędzie Miasta (...) przez Regionalną Izbę Obrachunkową mógłby w jakimkolwiek zakresie przesądzać o prawidłowości działania pozwanej i bezzasadności żądania powódki tylko dlatego, że stanowi on dokument urzędowy korzystający z domniemania prawdziwości. Zwrócić trzeba uwagę, że przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową była objęta nią sfera działalności pozwanej gminy, a nie ocena zasadności konkretnych roszczeń, do której nie był uprawniony powyższy organ, lecz właściwe sądy. W związku z tym nie można wyprowadzać korzystnych dla pozwanej wniosków z braku stwierdzenia w tym protokole, że nieprawidłowo rozliczała ona dotacje należne przedszkolom niepublicznym, w tym przedszkolu niepublicznemu prowadzonemu przez powódkę. W tym zakresie Sąd pierwszej instancji był uprawniony do samodzielnego i kompleksowego ustalenia i rozstrzygnięcia wszystkich kwestii faktycznych i prawnych istotnych dla oceny zasadności żądania powódki. Nie można więc kwestionować zaskarżonego wyroku tylko dlatego, że Sąd ten nie poświęcił w uzasadnieniu orzeczenia większej uwagi na szczegółowe omówienie powyższego protokołu.

W konsekwencji decydujące znaczenie dla oceny apelacji miały pozostałe zarzuty, dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i związanych z nimi w gruncie rzeczy zarzutów nierozpoznania istoty sprawy, w których pozwana generalnie kwestionowała żądanie powódki co do zasady, natomiast kwestia wysokości jej żądania miała w istocie znaczenie drugorzędne i nie stanowiła zasadniczego przedmiotu sporu. Zauważyć bowiem można, że chociaż pozwana twierdzi, że kwestionuje żądanie tak co do zasady, jak i co do wysokości, to kwestia wysokości przysługującego żądania wiąże się przede wszystkim z zarzutami dotyczącymi sposobu wyliczenia należnej jej dotacji, a zatem z kwestiami dowodowymi lub materialnoprawnymi.

W tym zakresie rozważyć najpierw należy, jaki jest charakter prawny i podstawa prawna żądania powódki, ponieważ będzie to determinować ocenę pozostałych zagadnień prawnych związanych z jej żądaniem.

Z tego punktu widzenia wziąć trzeba pod uwagę, że według przeważającego w orzecznictwie poglądu uprawnienie podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne (a także szkołę niepubliczną, co może jednak zostać obecnie pominięte, ponieważ nie stanowi przedmiotu niniejszej sprawy) chociaż nie wynika z przepisów prawa o charakterze cywilnym, lecz z przepisów prawa publicznego, ma charakter podmiotowy, a co więcej może być dochodzone przed sądem powszechnym na drodze procesu cywilnego. Ponadto dochodzenie tego uprawnienia nie jest uzależnione od uprzedniego wydania decyzji administracyjnej lub zawarcia umowy z podmiotem zobowiązanym do wypłacenia dotacji. Prowadzi to do wniosku, że powyższe uprawnienie powstaje z mocy prawa (*ex lege*), aczkolwiek jest to oczywiście uzależnione od spełnienia przewidzianych prawem przesłanek, określanych niekiedy mylnie warunkami, mimo że to pojęcie ma w prawie cywilnym ściśle określone znaczenie wynikające z art. 89 k.c.

W konsekwencji na aprobatę zasługuje pogląd, że między podmiotem uprawnionym do otrzymania dotacji oświatowej a podmiotem zobowiązanym do jej wypłacenia powstaje stosunek prawny o charakterze obligacyjnym. Podkreślić należy, że przeciwko takiej kwalifikacji tego stosunku prawnego nie może przemawiać ani charakter prawny przepisów, z których on wynika, ani charakter prawny podmiotu zobowiązanego do wypłaty dotacji. Nie można bowiem z góry wykluczać możliwości wykreowania przez ustawodawcę cywilnoprawnego stosunku obligacyjnego w przepisach o charakterze publicznoprawnym, ponieważ podział na działy i gałęzie prawa ma w istocie charakter konwencyonalny i nie może ograniczać swobody ustawodawcy w kształtowaniu stosunków prawnych i określaniu ich charakteru, skoro wszystkie przepisy prawne tworzą przecież jeden system prawny. Nie można więc twierdzić, że cywilnoprawne stosunki obligacyjne, powstające *ex lege*, mogą wynikać jedynie z przepisów zaliczanych tradycyjnie do prawa cywilnego. Jednocześnie nie można także wykluczyć, że podmioty publiczne, z uwagi na swoją nadrzędność, mogą występować nie tylko w stosunkach publicznoprawnych, ale także w takich stosunkach prawnych, w których mają równorzędną pozycję z innymi podmiotami. Również w tym zakresie ustawodawca ma bowiem nieskrępowaną swobodę kształtowania stosunków prawnych z udziałem podmiotów publicznych, w sposób władczy, w których mają

one nadrzędną pozycję wobec drugiej strony stosunku prawnego lub w sposób niewładczy, w których podmioty publiczne występują jako równorzędna strona stosunku prawnego.

W związku z tym nie można wyprowadzać żadnych wniosków ani z tego, w jakim akcie prawnym znajduje się źródło konkretnego stosunku prawnego, ani z tego, że jedną z jego stron jest podmiot publiczny, lecz decydujące znaczenie należy nadawać charakterowi i treści tego stosunku. Jeśli zatem dany stosunek polega na tym, że jedna strona może domagać się od drugiej strony spełnienia określonego świadczenia, a druga strona ma obowiązek je spełnić, to niezależnie od charakteru przepisu, stanowiącego podstawę prawną powstania między tymi stronami takiego stosunku prawnego oraz niezależnie od charakteru podmiotów tego stosunku, w szczególności od tego, czy jeden z nich jest podmiotem publicznym, który wprawdzie mógłby mieć pozycję nadrzędną, ale w tym wypadku niewątpliwie jej nie ma, można uznać, że konkretny stosunek prawny został ukształtowany jako zobowiązanie w rozumieniu prawa cywilnego. Odnosząc to do okoliczności niniejszej sprawy, jeszcze raz podkreślić bowiem należy, że pozwana, jako podmiot publiczny zobowiązany do wypłaty dotacji oświatowej na przedszkole niepubliczne, nie mogła odmówić jej wypłaty, jeśli tylko zostały spełnione przewidziane prawem przesłanki i co więcej nie wymagało to uprzedniego wydania decyzji administracyjnej, która jest aktem prawnym charakterystycznym dla stosunków publicznoprawnych, a nie cywilnoprawnych. Zresztą, nie było też konieczne zawarcie umowy, wobec czego Sąd Okręgowy słusznie uznał za nieistotne zarówno zawarcie takiej umowy między stronami, jak i złożenie przez powódkę oświadczenia o uchyleniu się od skutków prawnych tej umowy.

Prowadzi to do wniosku, że Sąd Okręgowy trafnie uznał, że źródło zobowiązania pozwanej stanowiły wprost przepisy ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którymi przedmiotowa dotacja powinna być ustalona i wypłacona. Zauważyć przy tym trzeba, że prawo cywilne nie ogranicza źródeł powstania zobowiązań jedynie do umów (kontraktów) lub czynów niedozwolonych (deliktów), ponieważ ich źródłem mogą być także inne zdarzenia prawne (np. bezpodstawne wzbogacenie, nienależne świadczenie), czyli generalnie bardzo różnorodne stany faktyczne, z którymi ustawa wiąże powstanie stosunku prawnego o charakterze obligacyjnym (np. zachówek, roszczenia między właścicielem a posiadaczem rzeczy bez tytułu prawnego). W konsekwencji nie można wykluczać obligacyjnego charakteru stosunku prawnego między pozwaną a powódką jedynie dlatego, że jego źródłem są przepisy zawarte w akcie prawnym o charakterze publicznym, a jedną ze stron jest podmiot publiczny. Wobec tego zasadne jest uznanie, że stosunek prawny między stronami nie tyle był zbliżony do zobowiązania, co wręcz był zobowiązaniem w rozumieniu art. 353 k.c., które powstało wprost z mocy przepisów (*ex lege*), tzn. po spełnieniu przewidzianych prawem okoliczności faktycznych (stanu faktycznego), z którymi przepisy prawne wiązały powstanie po stronie powódki uprawnienia do żądania zapłaty dotacji, a po stronie pozwanej – obowiązku jej zapłaty.

Konkludując, między stronami powstał stosunek prawny o charakterze obligacyjnym, mimo że jego źródłem były przepisy o charakterze publicznoprawnym, a jedną ze stron był podmiot publiczny. Decydujące znaczenie nadać bowiem należy sposobowi ukształtowania przez ustawodawcę relacji między stronami, w której miały one charakter równoprawny, mimo że jedna z nich była podmiotem publicznym i która polegała na tym, że żadna z nich nie mogła dowolnie i jednostronnie kształtować treści istniejącego między nimi stosunku prawnego, lecz wprost przeciwnie uprawnieniu jednej z nich do żądania spełnienia świadczenia odpowiadał obowiązek jego spełnienia przez drugą, który może być dochodzony na drodze procesu cywilnego. Podkreślić należy, że przyznanie dotacji nie było uzależnione od uznania lub dobrej woli pozwanej, lecz istnienie tego obowiązku wynikało bezpośrednio z przepisów prawa.

W konsekwencji uznać należy, że stosunek prawny powstawał między stronami z mocy prawa już z chwilą spełnienia się przesłanek składających się na zdarzenie prawne, z którym ustawa wiązała powstanie po stronie powódki uprawnienia do żądania wypłaty dotacji, a po stronie pozwanej – obowiązku jej wypłaty, a nie dopiero z jakąś późniejszą chwilą, w szczególności z chwilą niewywiązania się przez pozwaną z obowiązku wypłaty dotacji. W tym kontekście widać bowiem trzeba pod uwagę, że pozwana domaga się wypłaty należnej dotacji w prawidłowej wysokości, a nie zapłaty odszkodowania. Inaczej mówiąc, występuje ona z roszczeniem o spełnienie świadczenia, a nie o naprawienie szkody wynikającej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. W przeciwnym razie należałoby przyjąć, że powódka w ogóle nie mogła domagać się wypłaty dotacji, a pozwana mogła dowolnie (według swojego uznania lub wręcz całkowicie dowolnie, na co wskazywały przykłady z praktyki powoływane w toku

postępowania przez stronę powodową) uchylić się od jej wypłaty w całości lub w należytej wysokości. W ślad za tym należałoby również uznać, że podmiot uprawniony do otrzymania dotacji – wbrew przyjętemu w orzecznictwie pogładowi – w ogóle nie może dochodzić jej na drodze sądowej, lecz może co najwyżej domagać się naprawienia szkody wyrządzonej przez niewypłacenie dotacji.

Ze stwierdzenia, że między stronami istniał stosunek prawny o obligacyjnym charakterze już przed niewypłaceniem przez pozwaną dotacji w dochodzonej obecnie przez pozwaną wysokości, wynikają wnioski, mające bardzo istotne znaczenie dla oceny pozostałych zarzutów apelacyjnych.

Po pierwsze, powódka dochodzi roszczenia o uzupełnienie dotacji, a nie o odszkodowanie, a tym bardziej nie o odszkodowanie *ex delicto*. Domaga się ona bowiem spełnienia świadczenia w należytej wysokości, a nie naprawienia szkody wynikającej z nienależytego wykonania zobowiązania, czyli z niewypłacenia w terminie dotacji w pełnej wysokości. Odpowiada to powszechnie przyjmowanej w naszym systemie prawnym zasadzie, że wierzyciel może przede wszystkim domagać się od dłużnika wykonania zobowiązania, czyli spełnienia świadczenia w naturze (*in naturam*). Trudność w dostrzeżeniu takiego charakteru żądania powódki w niniejszej sprawie może wynikać z faktu, że świadczenie pozwanej z przedmiotowego zobowiązania od początku miało charakter pieniężny, w związku z czym można łatwo pomylić je z roszczeniem odszkodowawczym z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, dochodzonego na podstawie art. 471 k.c., które z reguły również jest określone w pieniądzu. W takim wypadku ma ono jednak zastąpić świadczenie główne o charakterze niepieniężnym. Tymczasem w tym wypadku zarówno świadczenie główne, jak i świadczenie odszkodowawcze miałyby taki sam (pieniężny) charakter. Nie zmienia to jednak faktu, że powódka domagała się spełnienia świadczenia w należytej wysokości, a nie naprawienia szkody wynikającej z niespełnienia tego świadczenia.

Po wtóre, niezasadne jest twierdzenie pozwanej, że podstawę żądania powódki mogłyby stanowić co najwyżej przepisy o czynach niedozwolonych, w szczególności art. 417 k.c. Wziąć bowiem trzeba pod uwagę, że odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu czynów niedozwolonych z zasady zachodzi jedynie wtedy, gdy uprzednio między stronami nie istniał jakikolwiek stosunek prawny, zwłaszcza o charakterze obligacyjnym, który mógłby stanowić podstawę odpowiedzialności. W związku z tym zaistnienie zdarzenia prawnego, z którym ustawa wiąże obowiązek naprawienia szkody, stanowi podstawę powstania nowego zobowiązania, czyli dopiero kreuje między stronami stosunek prawny, który wcześniej jeszcze nie istniał. W ślad za tym przedmiotem takiego zobowiązania jest od samego początku obowiązek naprawienia szkody, i to z reguły w formie pieniężnej. Oznacza to, że świadczenie pieniężne o charakterze odszkodowawczym stanowi główne świadczenie w takim zobowiązaniu. Tymczasem w tym wypadku między stronami niewątpliwie już wcześniej istniał obligacyjny stosunek prawny, powstający *ex lege*, którego przedmiotem było wypłacenie należytej dotacji, a nie naprawienie szkody wynikającej z jej niewypłacenia.

Po trzecie, skoro w niniejszej sprawie chodzi o spełnienie świadczenia w naturze, bezpodstawne są twierdzenia i zarzuty pozwanej, odwołujące się do rzekomego niewykazania przez powódkę, że po jej stronie powstała jakakolwiek szkoda wskutek nieotrzymania dotacji w dochodzonej wysokości. Można wprawdzie wyobrazić sobie sytuację, w której wskutek niewykonania przez pozwaną zobowiązania do zapłaty dotacji (w ogóle lub w pełnej wysokości) po stronie powódki powstałaby jakaś szkoda majątkowa, której naprawienia mogłaby domagać się od pozwanej, ale byłoby to inne świadczenie niż żądanie zapłaty należytej dotacji. Podstawę tego poglądu stanowi art. 471 k.c., z którego wynika, że wierzyciel może domagać się od dłużnika naprawienia szkody wynikającej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Powszechnie przyjmuje się jednak, że uprawnienie do żądania naprawienia szkody nie wyłącza uprawnienia do żądania spełnienia świadczenia, a dłużnik nie może uwolnić się od jego spełnienia przez zapłatę odszkodowania. Inaczej mówiąc, wierzyciel może domagać się od dłużnika, który nie wykonał zobowiązania lub wykonał jej nienależycie, zarówno spełnienia świadczenia, jak i naprawienia szkody wynikającej z niewykonania zobowiązania lub nienależytego wykonania zobowiązania.

Dodać wypada, że przepis art. 471 k.c., chociaż na ogół jest określany jako podstawa prawna odpowiedzialności odszkodowawczej *ex contractu*, w istocie nie ogranicza się do regulacji skutków niewykonania lub nienależytego wykonania jedynie takich zobowiązań, których źródłem są umowy (kontrakty), lecz dotyczy także zobowiązań, których

źródłem są inne zdarzenia prawne (jedynie z wyjątkiem deliktów), ponieważ odnosi się do skutków niewykonania wszelkich zobowiązań, które istniały zanim doszło do ich niewykonania (jak już wcześniej wskazano, odpowiedzialność ex contractu ma charakter następczy do istniejącego już zobowiązania, a odpowiedzialność ex delicto dopiero powstaje z chwilą popełnienia czynu niedozwolonego, czyli kreuje zobowiązanie).

Z tego punktu widzenia zauważyć należy, że powódka w niniejszej sprawie, chociaż powoływała się na trudności, z jakimi borykała się z powodu wypłacenia przez pozwaną zaniżonej dotacji, nie domagała się od niej zapłaty jakiegokolwiek dodatkowej kwoty z tytułu odszkodowania wynikającego z tego, że nie otrzymała w należnym terminie przedmiotowej dotacji w pełnej wysokości (abstrahując na razie od kwestii zasadności jej twierdzeń, że pozwana nie zapłaciła dotacji w prawidłowej wysokości), lecz żądała wyłącznie zapłaty nieotrzymanej części dotacji.

Wskazać ponadto można, że w tej sprawie nie ma istotnego znaczenia istnienie po stronie pozwanej uprawnienia do kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, a po stronie powódki obowiązku rozliczenia się z pozwaną z wykorzystania przyznanej dotacji. Okoliczności te mają bowiem charakter następczy w stosunku do przyznania dotacji, wobec czego nie mogą stanowić podstawy od odmowy jej wypłaty. Inaczej rzecz ujmując, najpierw należy wypłacić dotację, a dopiero potem można mówić ewentualnie o kontroli prawidłowości jej wykorzystania przez podmiot uprawniony do jej otrzymania.

W świetle powyższych uwag niezasadny jest nie tylko zarzut naruszenia art. 417 k.c. przez jego niezastosowanie, ale także zarzut naruszenia art. 361 k.c. (także przez jego niezastosowanie), ponieważ w tej sprawie w ogóle nie chodzi o zapłatę odszkodowania, lecz o spełnienie świadczenia. Powtórzyć wypada, że jedynie wtedy, gdyby wcześniej nie było między stronami obligacyjnego stosunku prawnego, to można byłoby rozważać odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej za delikt, czyli z tytułu popełnienia czynu niedozwolonego na szkodę powódki.

W tym kontekście chybiony jest ponadto zarzut nierozpoznania istoty sprawy przez brak wskazania przez Sąd Okręgowy przepisów prawa cywilnego, na których oparł swoje rozstrzygnięcie. Wbrew pozwanej, nie można uznać, że nie było wystarczające powołanie się na przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, z którego wynikało zarówno to, jaki podmiot jest uprawniony do określonego świadczenia, a jaki podmiot jest obowiązany do jego spełnienia. Zauważyć należy, że odpowiada to cywilistycznej konstrukcji zobowiązania, określonej w art. 353 § 1 k.c., który mógłby oczywiście zostać dodatkowo wyraźnie powołany jako podstawa prawna istnienia obowiązku po stronie pozwanej, ale brak powołania tego przepisu w podstawie rozstrzygnięcia nie może dyskwalifikować prawidłowości zaskarżonego wyroku. Nota bene, Sąd Okręgowy, w ślad za cytowanymi przez siebie poglądami judykatury i doktryny, wskazał, że między stronami powstał ex lege stosunek prawny o cechach zbliżonych do zobowiązania (zob. str. 14 uzasadnienia zaskarżonego wyroku k. 690v), aczkolwiek nie powołał się wyraźnie na to, że wynika to z normatywnej treści art. 353 § 1 k.c.

Przyjęcie, że powódka nie dochodziła w tej sprawie naprawienia szkody (ani ex contractu, ani ex delicto), lecz domagała się spełnienia świadczenia wynikającego z istniejącego między stronami stosunku prawnego o charakterze obligacyjnym, skutkuje niezasadnością podniesionego przez pozwaną zarzutu przedawnienia, którego podstawę stanowiło twierdzenie, że dochodzone roszczenie wynika z przepisów o czynach niedozwolonych, w związku z czym do jego przedawnienia powinny mieć zastosowanie przepisy o czynach niedozwolonych, a mianowicie art. 442¹ § 1 k.c. Skoro bowiem, wbrew pozwanej, roszczenie powódki nie ma charakteru deliktowego, lecz wynika z istniejącego już wcześniej między stronami stosunku prawnego o charakterze obligacyjnym, a jednocześnie – jak trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji z powołaniem się na obowiązujące w 2011 r. (do dnia 1 września 2017 r.) brzmienie art. 83a ustawy o systemie oświaty – prowadzenie przedszkola niepublicznego nie stanowiło wówczas prowadzenia działalności gospodarczej, to do przedawnienia wynikającego z takiego stosunku prawnego roszczenia o spełnienie świadczenia (jego części) ma zastosowanie ogólny termin przedawnienia roszczeń majątkowych, który zgodnie z art. 117 k.c. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 9 lipca 2018 r.) wynosił dziesięć lat.

Biorąc zatem pod uwagę, że powódka, że powódka wniosła pozew w dniu 28 grudnia 2016 r. (zob. k. 2), Sąd Okręgowy prawidłowo uznał, że zarzut przedawnienia podlegał uwzględnieniu jedynie w odniesieniu do roszczenia o

odsetki za opóźnienie, które jako roszczenie okresowe uległo przedawnieniu za okres wcześniejszy od trzech lat przed wniesieniem pozwu (tj. do dnia 27 grudnia 2013 r.), natomiast w odniesieniu do roszczenia o świadczenie główne, którego przedmiotem było roszczenia o zapłatę pozostałej części dotacji należnej za 2011 r., zarzut ten był w całości niezasadny. Zauważyć przy tym wypada, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd ten błędnie wskazał, że pozew został wniesiony w dniu 30 grudnia 2016 r., wobec czego przedawnieniu uległy odsetki za okres do dnia 30 grudnia 2013 r., jednak w sentencji zaskarżonego wyroku prawidłowo zasądził odsetki od dnia 28 grudnia 2016 r., wobec czego pomyłka ta nie ma istotnego znaczenia.

Ponadto jednocześnie chybiony jest zarzut naruszenia art. 481 k.c., ponieważ powódka nie domagała się w tej sprawie odszkodowania, które jako świadczenie bezterminowe stawałoby się wymagalne zgodnie z art. 455 k.c. dopiero po wezwaniu do zapłaty, lecz dochodziła spełnienia świadczenia, które podlegało zapłacie w częściach, płatnych w całym 2011 r. do 25. dnia każdego kolejnego miesiąca. Było więc ono wymagalne w całości już przed wytoczeniem powództwa, aczkolwiek – jak wyżej wskazano – uległo przedawnieniu w zakresie odsetek za opóźnienie za okres przekraczający trzy lata przed wniesieniem pozwu i w tej części powództwo zostało oddalone, a powódka nie zakwestionowała tego rozstrzygnięcia, ponieważ nie wniosła apelacji.

Po rozważeniu kwestii związanych z zasadą (charakterem) odpowiedzialności pozwanej wobec powódki, przejść trzeba obecnie do oceny zarzutów pozwanej odnoszących się do zakresu jej odpowiedzialności, czyli wysokości przysługującej powódce w 2011 r. dotacji z tytułu prowadzenia na obszarze pozwanej gminy przedszkola niepublicznego, a tym samym zasadności żądania przez nią uzupełnienia tej dotacji ponad kwotę, która została jej przez pozwaną wypłacona.

W tym zakresie zauważyć wypada, że pozwana generalnie podnosiła dwie grupy zagadnień, ale aktualnie tylko jedno z nich ma zasadnicze znaczenie. Otóż, w toku postępowania sporne było między stronami po pierwsze to, czy przy obliczaniu wysokości należnej powódce od pozwanej za 2011 r. dotacji do wydatków bieżących gminy ponoszonych w prowadzonym przez nią przedszkolu publicznym należy zaliczyć także wydatki na zespół obsługi ekonomiczno – administracyjnej szkół oraz kształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli (w obu wypadkach w części odnoszącej się do prowadzonego przez nią przedszkola publicznego), a po drugie – czy przy obliczaniu wysokości tych wydatków pozwana mogła uwzględnić okoliczność, że do prowadzonego przez nią jedyne w tamtym okresie przedszkola – odmiennie niż do przedszkola niepublicznego prowadzonego przez powódkę – w 2011 r. uczęszczały zarówno dzieci niepełnosprawne, jak i dzieci pełnosprawne. Jednak w apelacji pozwana podniosła zarzuty odnoszące się przede wszystkim do drugiego z w/w zagadnień, a mianowicie do kwestii związanych z dopuszczalnością zróżnicowania przez nią podstaw do ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych ze względu na typ i rodzaj przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz ze względu na rodzaj dzieci uczęszczających do takich przedszkoli. Pozwała to uznać, że na obecnym etapie rozpoznania sprawy nie jest już przez nią kwestionowana prawidłowość ustalenia przez Sąd pierwszej instancji ogólnej kwoty poniesionych przez nią wydatków bieżących na przedszkole publiczne w 2011 r., stanowiącej podstawę obliczenia wysokości należnej powódce dotacji (przez doliczenie także części wydatków na zespół obsługi ekonomiczno – administracyjnej szkół oraz na kształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli przedszkola publicznego), natomiast zasadnicze znaczenie ma obecnie przede wszystkim kwestia dopuszczalności zróżnicowania przez pozwaną wydatków na dzieci niepełnosprawne i pełnosprawne.

Ponieważ kwestia ta wiąże się w gruncie rzeczy jedynie z wykładnią obowiązujących w 2011 r. przepisów ustawy o systemie oświaty, Sąd Apelacyjny uznał, że nie ma podstaw do uwzględnienia wniosku pozwanej o zawieszenie postępowania apelacyjnego do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skargi konstytucyjnej złożonej przez Gminę (...) rozpoznawanej pod sygnaturą akt Ts 60/19 (zob. kopię postanowienia TK z dnia 14 listopada 2019 r. k. 743 – 745) lub do czasu rozpoznania przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, zarejestrowanej w tym Sądzie pod sygnaturą akt V CSK 218/19 (nota bene, z powodu tej skargi kasacyjnej TK zawiesił postępowanie w przedmiocie rozpoznania w/w skargi konstytucyjnej). Nie kwestionując znaczenia ewentualnego rozstrzygnięcia w/w skargi kasacyjnej, wynikającego z autorytetu Sądu Najwyższego, nie można jednak uznać, że może ono mieć charakter prejudycjalny w niniejszej sprawie, który nakazywałby oczekiwać na wydanie tego rozstrzygnięcia lub zwalniałby orzekające w niej sądy od samodzielnej wykładni wskazanych w apelacji przepisów

i rozstrzygnięcia o podniesionych w tej sprawie zarzutach. Z kolei, toczące się przed TK postępowanie nie stanowi obligatoryjnej podstawy zawieszenia postępowania w innych sprawach z uwagi na ewentualne podobieństwo do sprawy, w której zostało zadane pytanie prawne lub skarga konstytucyjna, natomiast ewentualne uznanie przez TK za niekonstytucyjne przepisów, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, może zostać uwzględnione w sposób przewidziany w art. 401¹ k.p.c., tj. w drodze skargi o wznowienie postępowania. Nie ma więc podstaw do oczekiwania na rozstrzygnięcie wydane w innych sprawach, skoro nie mogą mieć one wiążącego znaczenia w niniejszej sprawie, tym bardziej, że chodzi o spór dotyczący dotacji należnej za 2011 r., a zatem powódka już wystarczająco długo oczekuje na merytoryczne rozstrzygnięcie przedmiotowego sporu.

W związku z tym wskazać należy przede wszystkim, że pozwana niezasadnie zarzuciła naruszenie art. 3 ustawy o systemie oświaty. Nie negując, że zgodnie z punktem pierwszym w/w przepisy ustawodawca nakazuje – o ile w przepisach tej ustawy jest mowa bez bliższego określenia o szkole – rozumieć także przedszkole, to nie można wyprowadzać z tego wniosku, że dotyczy to również sytuacji unormowanej w art. 90 ust. 2b (w brzmieniu obowiązującym w 2011 r.) ustawy o systemie oświaty, do której poprzez art. 90 ust. 3 tej ustawy należy, zdaniem pozwanej, odpowiednio stosować przepisy o finansowaniu za pomocą dotacji szkół niepublicznych. Wziąć bowiem trzeba pod uwagę, że w ówczesnie obowiązującym art. 90 ustawy o systemie oświaty odmiennie i szczegółowo uregulowano zasady przyznawania dotacji na różne placówki oświatowe, w tym na przedszkola niepubliczne (zob. art. 90 ust. 2b w/w ustawy, stanowiący podstawę uwzględnienia powództwa w tej sprawie). W tej sytuacji, posługując się zasadami wykładni systemowej (w szczególności regułami wykładni a rubrica), uznać należy, że skoro w tym samym artykule ustawodawca odrębnie i odmiennie uregulował finansowanie przedszkoli niepublicznych oraz szkół niepublicznych, to nie ma podstaw do stosowania do tych pierwszych – poprzez treść art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty – regulacji dotyczących dotacji do szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, zawartych w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Podkreślić trzeba, że art. 3 pkt 1 w/w ustawy nakazuje stosować do przedszkoli przepisy o szkołach jedynie wtedy, gdy nie odnoszą się one do bliżej określonych szkół, podczas gdy w art. 90 ust. 3 tej ustawy chodzi jedynie o konkretny rodzaj szkół, a mianowicie szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych. Jednocześnie w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty także nie chodzi ogólnie o przedszkola, lecz jedynie o ich konkretny rodzaj, tj. przedszkola niepubliczne. Niezasadne jest więc stanowisko pozwanej, że do sytuacji uregulowanej w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty należy stosować dodatkowo przepis art. 90 ust. 3 tej ustawy, który nie dotyczy ogólnie wszystkich szkół (bez bliższego określenia, jak jest mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), lecz jedynie pewnego rodzaju szkół.

W konsekwencji niezasadne jest także stanowisko pozwanej, że przy obliczaniu przez nią w 2011 r. dotacji dla przedszkola niepublicznego prowadzonego przez powódkę dopuszczalne było uwzględnienie okoliczności, że w prowadzonym przez skarżącą jedynym wówczas przedszkolu publicznym kształcone były zarówno dzieci pełnosprawne, jak i niepełnosprawne. Z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wynikało bowiem, że jedyna różnica w ustalaniu wysokości dotacji ze względu na niepełnosprawność dziecka uczęszczającego do przedszkola polegała na obowiązku jej ustalenia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W związku z tym przyjąć należy, że racjonalny ustawodawca, któremu mogła i powinna być znana możliwość wystąpienia takiej sytuacji, jaka miała miejsce w pozwanej gminie, polegającej na uczęszczaniu do przedszkola publicznego zarówno dzieci niepełnosprawnych, jak i dzieci pełnosprawnych, w okresie objętym sporem nie powiązał z tym zróżnicowania wysokości dotacji na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym w inny sposób niż wyżej przedstawiony.

W konsekwencji chybione są zarzuty naruszenia art. 90 ust. 2b w zw. z art. 3 oraz art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, ponieważ wbrew pozwanej Sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, że do ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych w 2011 r. nie mógł mieć zastosowania art. 90 ust. 3 w/w ustawy przez uwzględnienie przy ustalaniu wysokości dotacji typu i rodzaju przedszkoli publicznych i niepublicznych analogicznie jak w wypadku dotacji dla szkół niepublicznych.

Na koniec wskazać należy, że nie jest przekonujący argument pozwanej podniesiony w ramach zarzutu nierozpoznania istoty sprawy, że Sąd pierwszej instancji pominął lub nie dostrzegł tego, że przyjęty przez niego sposób ustalenia wysokości dotacji dla przedszkola niepublicznego prowadzonego przez powódkę za 2011 r. prowadził do uprzywilejowanego traktowania dzieci niepełnosprawnych w przedszkolu niepublicznym, które uzyskiwałyby w ten sposób podwójną dotację, a mianowicie oprócz „normalnej” dotacji ustalonej w wyższej wysokości z uwagi na zwiększone koszty funkcjonowania przedszkola publicznego, do którego uczęszczały m. in. dzieci niepełnosprawne, otrzymywałyby dodatkowo dotację w pełnej wysokości subwencji oświatowej otrzymanej przez pozwaną na ucznia niepełnosprawnego. Zauważyć wypada, że wbrew pozwanej z przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie wynikało, że uczeń niepełnosprawny w przedszkolu niepublicznym otrzymywał dwie dotacje („normalną” dotację tak jak uczeń pełnosprawny oraz subwencję oświatową otrzymywaną przez gminę dla ucznia niepełnosprawnego), lecz chodziło o to, że dotacja dla ucznia niepełnosprawnego w przedszkolu niepublicznym nie mogła zostać wypłacona w kwocie niższej od otrzymanej przez gminę oświatowej subwencji ogólnej na ucznia niepełnosprawnego w przedszkolu.

Oznacza to, że zawyżanie przez pozwaną w 2011 r. liczby dzieci niepełnosprawnych w prowadzonym przez nią przedszkolu publicznym (przez sztuczne mnożenie ich liczby przez współczynnik siedem) nie miało wpływu na wysokość dotacji dla dzieci niepełnosprawnych w przedszkolu niepublicznym, która zawsze powinna odpowiadać co najmniej wysokości oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez pozwaną na dziecko niepełnosprawne (nota bene, niesporne było, że w 2011 r. w przedszkolu niepublicznym prowadzonym przez powódkę, odmiennie niż w innych latach, w ogóle nie było dzieci niepełnosprawnych), lecz w istocie powodowało obniżenie dotacji przysługującej przedszkolu niepublicznemu dla dzieci pełnosprawnych, ponieważ – mimo że nie wynikało to z ówczesnego brzmienia przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty – pozwana różnicowała koszty kształcenia w swoim przedszkolu dzieci pełnosprawnych i niepełnosprawnych, a w konsekwencji wypłacała niższą dotację wskutek niezgodnego z prawdą ustalenia liczby dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego, ponieważ liczba dzieci niepełnosprawnych była mnożona przez siedem, co sztucznie zwiększało dzielnik (inaczej mianownik ułamka), przez który dzielona była wysokość ponoszonych przez nią na to przedszkole kosztów bieżących, a ostatecznie zmniejszało iloraz, na podstawie którego ustalana była wysokość dotacji na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym.

Można oczywiście zgodzić się z ostatnim, nieomówionym jeszcze zarzutem apelacyjnym pozwanej, także podniesionym w ramach zarzutu nierozpoznania istoty sprawy, że w 2011 r. nie prowadziła ona żadnego przedszkola publicznego bez oddziału integracyjnego, w związku z czym nie było możliwe ustalenie wysokości kosztów, jakie byłyby przez nią ponoszone jedynie na dziecko pełnosprawne w przedszkolu, ale jest to okoliczność faktyczna, która z jednej strony była w pełni zależna jedynie od pozwanej, która nie zdecydowała się w tamtym okresie na prowadzenie odrębnego przedszkola jedynie dla dzieci pełnosprawnych, a z drugiej strony w świetle art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie mogła ona zostać uwzględniona przy ustalaniu wysokości dotacji na przedszkole niepubliczne w sposób zastosowany przez pozwaną.

Podsumowując, wbrew pozwanej, Sąd pierwszej instancji trafnie uznał, że podstawę jej odpowiedzialności wobec powódki stanowił przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w 2011 r.), bezpośrednio z którego wynikał między stronami ex lege stosunek prawny o charakterze obligacyjnym, uprawniający powódkę do żądania zapłaty przysługującej jej podmiotowo dotacji w należnej wysokości, w związku z czym przedmiotem jej żądania było roszczenie o uzupełnienie dotacji do pełnej kwoty, a nie roszczenie odszkodowawcze (tym bardziej o charakterze deliktowym), wobec czego Sąd ten prawidłowo uznał, że nie uległo ono przedawnieniu, jak również zasadnie ocenił, że przy ustalaniu wysokości tej dotacji pozwana nie mogła sztucznie zawyżyć liczby wszystkich dzieci w prowadzonym przez nią przedszkolu publicznym przez pomnożenie liczby dzieci niepełnosprawnych przez siedem, a tym samym nie mogła obniżyć wypłaconej powódce za 2011 r. dotacji z powołaniem się na to, że ponosiła w swoim przedszkolu wyższe koszty niż powódka w swoim przedszkolu z uwagi na to, że do przedszkola publicznego uczęszczały zarówno dzieci niepełnosprawne, jak i dzieci pełnosprawne.

Można jedynie dodać, że powoływane przez pozwaną argumenty historyczne i słusznościowe, wskazujące na różnicowanie kosztów kształcenia w przedszkolu dzieci niepełnosprawnych i pełnosprawnych, chociaż co do zasady

mogły być prawdziwe, to jednak nie mogły zostać w tej sprawie uwzględnione, ponieważ wymagałyby odpowiedniej interwencji ustawodawcy, na którą zdecydował się on dopiero w późniejszym terminie, uchylając przepis art. 90 ustawy o systemie oświaty z dniem 1 stycznia 2018 r., ale z późniejszej zmiany przepisów, regulujących zasady przyznawania dotacji, nie można wyprowadzać żadnych wniosków co do sposobu rozumienia przepisów, które w 2011 r. miały inne brzmienie niż obecne regulacje dotyczące tej samej kwestii. Inaczej mówiąc, z faktu, że aktualnie ustawodawca odmiennie określił zasady przyznawania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, nie można przyjmować, że te zasady powinny mieć zastosowanie także we wcześniejszym okresie.

Z tych wszystkich przyczyn Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja pozwanej nie opierała się na usprawiedliwionych podstawach, wobec czego oddalił ją na mocy art. 385 k.p.c. oraz orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego odpowiednio do wyniku sporu w tej instancji w oparciu o przepisy art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 109 k.p.c. oraz art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

SSA Przemysław Banasik SSA Małgorzata Rybicka – Pakuła SSA Marek Machnij