

***Sygn. akt I ACa 110/20***

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 28 kwietnia 2020 roku***

***Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:***

***Przewodniczący: Sędzia Katarzyna Polańska - Farion***

***Sędziowie: Joanna Wiśniewska - Sadowska***

Małgorzata Sławińska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2020 roku w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa A. Z. (1)

przeciwko Gminie P.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt XXIVC 1363/17

***I. oddala apelację;***

***II. zasądza od Gminy P. na rzecz A. Z. (1) kwotę 8100 (osiem tysięcy sto) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.***

Małgorzata Sławińska Katarzyna Polańska – Farion Joanna Wiśniewska-Sadowska

***Sygn. akt I ACa 110/20***

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 29 grudnia 2017 r. A. Z. (1) wniosła o zasądzenie od Gminy P. kwoty 132 931,44 zł – tytułem różnicy między należną a wypłaconą dotacją za rok 2010 dla niepublicznych przedszkoli – wraz z ustawowymi odsetkami od 1 stycznia 2007 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie kosztów procesu.

W odpowiedzi na pozew Gmina P. wniosła o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie kosztów procesu.

Pismem z 16 lipca 2019 r. powódka rozszerzyła żądanie pozwu o kwotę 270 657,80 zł do łącznej kwoty 403 589,24 zł.

***Wyrokiem z 27 listopada 2019 r.*** Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie o sygn. XXIV C 1363/17: zasądził od Gminy P. na rzecz powódki kwotę 403 589,24 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od kwoty 132 931,44 zł od 29 grudnia 2014 r. do dnia zapłaty a od kwoty 270 657,80 zł od 16 lipca 2016 r. do dnia zapłaty (pkt 1); w pozostałym zakresie powództwo oddalił (pkt 2); obciążył pozwaną kosztami procesu w całości, szczegółowe rozliczenie pozostawiając referendarzowi sądowemu (pkt 3).

Sąd pierwszej instancji ustalił, że: w 2010 roku A. Z. (1) prowadziła trzy niepubliczne przedszkola w P. i J.. Z tego tytułu była uprawniona do otrzymania dotacji z budżetu gminy, której wysokość co roku ustala Rada Miejska.

Powódka w dniu 22 września 2009 r. wniosła o udzielenie dotacji. Pismem z 2 lipca 2010 r. pozwana poinformowała powódkę o stawkach dotacji na 2010 rok, tj. na jedno zdrowe dziecko w wysokości 684,59 zł, zaś dla dzieci niepełnosprawnych: według wagi (...) w wysokości 3 404,90 zł, według wagi (...) w wysokości 985,66 zł, według wagi (...) w wysokości 1 433,64 zł.

W 2010 roku, do dziesiątego dnia każdego miesiąca, powódka informowała pozwaną o liczbie dzieci uczęszczających do każdej z placówek, załączając listy dzieci oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego i opinie o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju.

W 2010 r. pozwana wypłaciła powódce dotację dla pierwszego przedszkola w kwocie 798 231,94 zł dla 1166 dzieci, dla drugiego przedszkola w kwocie 328 603,20 zł dla 480 dzieci, a dla trzeciego dotację łączną w kwocie 2 115 945,14 zł. Łącznie wypłacona kwota dotacji za rok 2010 r. wynosiła 3 242 780,28 zł. Wysokość dotacji została ustalona na podstawie stawek ustalonych w budżecie gminy na rok 2010 na wyżej wymienione kwoty na dzieci zdrowe oraz niepełnosprawne. Pozwana wypłacała miesięczne kwoty dotacji na mniejszą liczbę dzieci niż wskazywana przez powódkę. Pozwana dokonała potrącenia z dotacji za grudzień kwoty 70 965,36 zł z tytułu nadpłaty wyliczonej przez pozwaną w wyniku zastosowania wyższej stawki niż przysługująca w okresie od stycznia do września 2010 roku co do 4 dzieci niepełnosprawnych.

W 2010 roku do dwóch z przedszkoli prowadzonych przez powódkę uczęszczało łącznie odpowiednio 1188 dzieci i 509 dzieci. Wysokość dotacji na jedno dziecko wynosiła 754,69 zł. Łączna dotacja powinna wynieść 1 280 708,93 zł. Do trzeciego z przedszkoli uczęszczało łącznie 2451 dzieci. Wysokość dotacji na jedno dziecko wynosiła 754,69 zł, a dla dzieci niepełnosprawnych zgodnie ze stawkami wskazanymi wcześniej dla wagi (...), (...) i (...). Łączna wysokość dotacji dla tego przedszkola powinna wynieść 2 365 660,59 zł. Łączna wysokość dotacji powinna wynieść 3 646 369,52 zł.

Pismem z 5 stycznia 2011 r. powódka przekazała pozwanej rozliczenie dotacji, z którego wynikała niedopłata dla poszczególnych przedszkoli kwot: 19 853,11 zł, 15 060,98 zł, 72 983,29 zł oraz wezwała pozwaną do zapłaty. Pozwana odmówiła wypłaty.

Sąd Rejonowy w Piasecznie wyrokiem z 1 grudnia 2017 r. skazał A. Z. (1) za popełnienie czynów polegających na przedkładaniu poświadczających nieprawdę dokumentów o ilości podopiecznych, działając w celu uzyskania korzyści majątkowej, w tym m.in. w 2010 roku. Wyrok ten został uchylony do ponownego rozpoznania.

Sąd Okręgowy nawiązał do art. 1 k.p.c. i art. 2 § 3 k.p.c., a następnie wskazał, iż podstawą roszczenia powódki jest art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty (Dz. U. 2004 nr 256, poz. 2572 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w czasie czynności związanych z udzieleniem dotacji. Sąd I instancji zauważył, iż w orzecznictwie zachodziły rozbieżności co do dopuszczalności dochodzenia na drodze sądowej dotacji na podstawie art. 90 ww. ustawy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych utrwalili się poglądy, że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie dotacji, o ile powód zarzuca, że niewłaściwie ustalono jej wysokość i zaniechano jej wypłacenia. Ustawą z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz.U. poz. 1010), obowiązującą od 1 stycznia 2017 r., ustawodawca rozstrzygnął, że przyznanie dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369), a zatem podlegającą kontroli sądów administracyjnych. W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie należało zastosować dotychczasowe zasady wykładni. Na potwierdzenie tego stanowiska Sąd pierwszej instancji odwołał się też do przepisów przejściowych ustawy z 24 czerwca 2016 r., z których wynika, że do dotacji na lata przed 2017 r. nie stosuje się znowelizowanych ww. ustawą przepisów, gdyż znajdują one zastosowaniem wyłącznie do czynności związanych z udzielaniem dotacji na rok 2017 r.

Dalej, Sąd I instancji zauważył, że podmiot, który otrzymuje dotację oświatową może ją wydatkować na cele wymienione w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Niewątpliwie zatem celem dotacji jest dofinansowanie bieżącej działalności ustawowo wskazanego podmiotu, co przesądza o jej podmiotowym charakterze. Stosownie zaś do treści art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zdaniem Sądu Okręgowego należało uznać, iż przedmiotowa dotacja przysługiwała powódce na pokrycie bieżących wydatków prowadzonych przez nią przedszkoli na każde dziecko w tych placówkach.

Sąd Okręgowy przychylił się do stanowiska, iż z dyspozycji art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wynika norma kreująca pomiędzy jednostką właściwą do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający istotnym cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Następnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że pozwana nie zakwestionowała spełnienia przez powódkę wymogów formalnych otrzymania dotacji, w tym zgłoszenia planowanej liczby dzieci, które miały uczęszczać do prowadzonych przez nią przedszkoli w 2010 roku, ani okoliczności przekazywania pozwanej co miesiąc w oznaczonym terminie informacji o ilości dzieci uczęszczających do placówek. Rodziło to obowiązek obliczenia przez pozwaną gminę należnej powódce dotacji i jej wypłacenia. Pozwana jednak nie wywiązała się ze zobowiązania w sposób należyty, wypłacając dotację w niższej wysokości niż należna. Powstała w ten sposób różnica, tj. między dotacją należną a faktycznie wypłaconą stanowi szkodę powódki z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania, za którą odpowiedzialność ponosi pozwana gmina. Różnica ta powstała wobec spornej liczby dzieci uprawnionych do dotacji oraz stawki dotacji na jedno dziecko.

Dotacje przysługują na każdego ucznia, a więc w wysokości odpowiadającej rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Prawidłową wysokość dotacji należnej powódce Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o treść opinii biegłej z zakresu rachunkowości. Biegła do wydatków bieżących gmin na przedszkola zaliczyła wydatki na przedszkola ogółem, wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne oraz kwotę wydatków proporcjonalnie obliczoną jako udział wydatków za (...) w wydatkach przedszkoli ogółem. Biegła obliczyła kwotę dotacji na jedno dziecko na 754,69 zł, zaś dla dzieci niepełnosprawnych stawka wskazana przez biegłą odpowiadała stawce zastosowanej przez pozwaną. Łącznie należną powódce dotację wyliczono na kwotę 3 646 369,52 zł.

Pozwana wypłaciła powódce łącznie kwotę 3 242 780,28 zł. Do zapłaty na rzecz powódki pozostała zatem kwota 403 589,24 zł.

Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że wyrok karny w przedmiocie zarzutu, iż powódka poświadczyła nieprawdę co do ilości uczęszczających do placówek powódki dzieci, został uchylony do ponownego rozpoznania, zatem nie wiązał Sądu w sprawie niniejszej. Ponadto powódka jednoznacznie twierdziła, że dzieci tam wskazane nie zostały objęte wnioskiem o wypłatę dotacji, co znalazło odzwierciedlenie w opinii biegłej, a pozwana tego stanowiska nie podważyła. Biegła dokonując wycień w niniejszej sprawie, nie dopatrzyła się aby w przedłożonej do akt dokumentacji dotyczącej ilości uczęszczających do placówek powódki dzieci były jakiegokolwiek nieprawidłowości.

O odsetkach orzeczono na podstawie art. 481 k.c., mając na uwadze art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty i daty wniesienia powództwa i rozszerzonego powództwa.

O kosztach Sąd pierwszej instancji orzekł w oparciu o art. 98 k.p.c. i art. 108 k.p.c.

**Apelację** od ww. wyroku złożyła pozwana, zaskarżając go w pkt 1 i pkt 3., zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (dalej: u. s. o.) polegające na jego błędnej wykładni poprzez uznanie, że powódce przysługują zasądzone kwoty tytułem dotacji oświatowej,

2) naruszenie przepisów postępowania:

- art. 327<sup>1</sup> § 1 k.p.c. polegające na nieodniesieniu się do zarzutu braku legitymacji procesowej czynnej po stronie powodowej,
- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez pominięcie Wystąpienia Pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli i oparciu rozstrzygnięcia na opinii biegłej, mimo oczywistej jej sprzeczności z treścią rzeczowego Wystąpienia,
- art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c. i art. 3 k.p.c. poprzez uznanie, iż powódka pokrywała część wydatków bieżących przedszkoli we własnym zakresie oraz że poniosła ona szkodę z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania - pomimo, że powódka nie przedstawiła na te okoliczności żadnych dowodów.

Skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w pkt 1 i pkt 3 i oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, ewentualnie uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia sądowi I instancji wraz z orzeczeniem o kosztach instancji odwoławczej.

**Powódka** wniosła zaś o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

W ocenie Sądu odwoławczego stan faktyczny sprawy został ustalony prawidłowo, w wyniku należytej oceny dowodów, spełniającej kryteria z art. 233 § 1 k.p.c., a ustalenia te Sąd Apelacyjny przyjmuje za własne.

W pierwszej kolejności Sąd II instancji rozważył kwestię legitymacji czynnej powódki, jej ewentualny brak czyniłby bowiem bezprzedmiotowymi wszystkie pozostałe rozważania, dotyczące ustalenia wysokości należności.

Skarżący podnosi, że Sąd pierwszej instancji nie odniósł się do zarzutu braku legitymacji czynnej po stronie powódki, tymczasem stanowisko w tym przedmiocie zostało przez Sąd Okręgowy zajęte. Wprawdzie wywód ten nie jest tak precyzyjny jak może oczekiwać tego pozwany, jednak wyklucza uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 327<sup>1</sup> § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny uznał też za słuszne przywołać powszechne i ugruntowane stanowisko judykatury, wypracowane na gruncie art. 328 § 2 k.p.c. – normatywnego poprzednika art. 327<sup>1</sup> § 1 k.p.c. – i wciąż zdaniem Sądu odwoławczego zachowujące aktualność, a mówiące, że tylko wyjątkowo wadliwe sporządzenie uzasadnienia wyroku może stanowić skuteczną podstawę zaskarżenia – wtedy gdy niezachowanie jego wymagań konstrukcyjnych będzie czynić zasadnym zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego zastosowanie do niedostatecznie jasno ustalonego stanu faktycznego lub gdy uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia albo nie pozwala na jego kontrolę instancyjną. Taki przypadek zaś w niniejszym przypadku nie zachodzi.

Problematyka legitymacji czynnej podlega też ocenie przez Sąd odwoławczy, niezależnie od stanowiska zajętego przez Sąd pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny podziela przy tym pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 17 października 2019 r. (sygn. I CSK 211/19), w którym odniesiono się do zagadnienia czy świadczenie należne podmiotowi prowadzącemu placówkę edukacyjną może mu zostać przyznane, jeśli zaprzestał już jej prowadzenia. Kwestia ta w ocenie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, nie doprowadziła też do rozbieżności w orzecznictwie czy wypowiedziach doktryny. W systemie oświaty placówka edukacyjna nie ma podmiotowości prawnej, a ma ją tylko organ ją prowadzący. W konsekwencji świadczenie zawsze uzyskuje organ prowadzący, a nie szkoła - istota dotacji z art. 90 u.s.o. dotyczy jedynie tego, że ma być przeznaczona na prowadzenie szkoły. W razie dochodzenia zapłaty zaległej dotacji jest jasne, że nie jest to świadczenie o zapłatę dotacji, ponieważ minął czas, w jakim mogła zostać wykorzystana, jest to zaś dochodzenie refundacji prywatnych środków podmiotu prowadzącego placówkę, które musiał wykorzystać na jej działalność wobec nieuzyskania dotacji we właściwej wysokości. Sąd Najwyższy wskazał dalej, iż odmienna interpretacja byłaby nieakceptowalna, ponieważ w istocie uniemożliwiłaby żądanie należnych środków po upływie czasu, w którym dotacja miałaby zostać wydatkowana. W konsekwencji zatem po upływie czasu,

w jakim dotacja miała być wydatkowana, nie ma znaczenia, czy organ prowadzący placówkę dalej ją prowadzi, żąda on bowiem zwrotu własnych środków, których sposób wydatkowania nie podlega już żadnej kontroli.

Przywoływane w apelacji rozważania sądów administracyjnych dotyczą spraw o zwrot niewykorzystanej lub nienależycie wykorzystanej dotacji. Ze względów oczywistych nie mają one bezpośredniego przełożenia na sytuację zaistniałą w niniejszej sprawie. Pozwana gmina sama zaniechała regularnej bieżącej kontroli wydatkowania dotacji za rok 2010 w przedszkolach położonych na jej terenie, co zostało gminie wytknięte w raporcie NIK. Rozliczenie dotacji sporządzone przez powódkę w styczniu 2011 r. zostało załączone do akt (k. 295). Strony prowadziły w roku 2010 i później spory w przedmiocie korekt dotacji, ale wyłącznie w kontekście zmian ilości dzieci w przedszkolach i ich kwalifikacji pod względem niepełnosprawności. Gmina nie kwestionowała sposobu wydatkowania środków z dotacji przez powódkę, natomiast w obecnym postępowaniu nie ma na to miejsca. Żadne zresztą konkretne zarzuty nie zostały w niniejszym procesie sformułowane.

Ponieważ nie budzi wątpliwości, że powódka, mimo zaprzestania prowadzenia ww. przedszkoli w 2016 r., zachowuje uprawnienie do żądania uzupełnienia dotacji za rok 2010, należało przejść do ustalenia wysokości tej dopłaty.

Przedmiotem zarzutu stało się zawarte w uzasadnieniu wyroku sformułowanie, iż „biegła do wydatków bieżących gmin na przedszkola zaliczyła wydatki na przedszkola ogółem, wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne (...)”. Na prawidłowość zaskarżonego rozstrzygnięcia nie miało to jednak wpływu. W rzeczywistości bowiem biegła w swojej opinii jednoznacznie zastrzegła, że zgodnie z art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wydatki bieżące to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, czyli poniesionymi na inwestycje i zakupy inwestycyjne. W zestawieniu podstaw wyliczenia kwoty dotacji, dla pozycji „zakupy inwestycyjne” i „zadania inwestycyjne” biegła przyjęła wartości 0, zatem nie było podstaw do kwestionowania tych wyliczeń z powołaniem się na rzekome doliczenie wydatków inwestycyjnych. Wynik obliczeń, tj. kwota 754,69 zł tytułem dotacji przypadająca na jedno zdrowe dziecko, nie budzi wątpliwości, a taka właśnie wartość została uwzględniona przez sąd pierwszej instancji i przyjęta do obliczenia całkowitej kwoty dotacji.

Wystąpienie pokontrolne NIK z 27 czerwca 2013 r., wbrew twierdzeniu skarżącej, nie stwierdza, że w kontrolowanej jednostce nie zachodziły nieprawidłowości. Przeciwnie, w raporcie wskazano, iż na obniżenie ogólnej oceny wpłynął fakt, że dotacje wypłacano bez uwzględnienia aktualnej kwoty wydatków bieżących. We wnioskach zalecono wyliczanie kwoty dotacji z uwzględnieniem aktualnej kwoty wydatków bieżących ustalonych w budżecie. Kontrolujący nie przedstawili natomiast matematycznych wyliczeń dotacji w kolejnych okresach objętych kontrolą, stąd nie sposób mówić, aby opinia biegłej z niniejszej sprawy mogła być w jakimkolwiek zakresie sprzeczna w tym raporcie.

Zarzucając w uzasadnieniu apelacji brak weryfikacji list dzieci uczęszczających w 2010 r. do przedszkoli prowadzonych przez powódkę, skarżący nie precyzuje swoich zarzutów, poprzestając na odwołaniu się do faktu prowadzenia postępowania karnego przeciwko powódcie. Zaznaczyć zaś trzeba, że w owym postępowaniu nie zapadł prawomocny skazujący wyrok, którym sąd cywilny byłby związany w myśl art. 11 k.p.c. Ponadto, tenże – uchylony już obecnie – wyrok karny wskazywał, że nieprawidłowości dotyczyły trojga dzieci (jednego z przedszkola (...) i dwóch z przedszkola (...)). Biegła, dokonując wyliczenia dotacji miała natomiast na względzie skorygowane listy podopiecznych przedszkoli, na których ta trójka nie występowała w okresach objętych zarzutami w sprawie karnej. Sąd Okręgowy zwracał uwagę na tę okoliczność.

Zarzut, że powódka nie przedstawiła dowodów na pokrywanie bieżących wydatków przedszkoli we własnym zakresie, jest chybiony w niniejszym postępowaniu. Cytowane w apelacji stanowisko Sądu pierwszej instancji dotyczy naturalnych konsekwencji, jakie wypływają z nieotrzymania pełnej należnej dotacji przez organ prowadzący placówkę edukacyjną. Na gruncie przedmiotowej sprawy o szkodzie można mówić w postaci różnicy między wartością należnej dotacji a kwotą rzeczywiście wypłaconą. Zobowiązanie gminy polega właśnie na prawidłowym obliczeniu i wypłaceniu dotacji, zaś jej zaniżenie jest nienależytym wykonaniem tego zobowiązania. Powódka nie miała obowiązku wykazywać w postępowaniu dowodowym kwoty środków wyłożonych na działalność przedszkola z innych źródeł w miejsce nieotrzymanej dotacji.

Reasumując, Sąd Apelacyjny nie doszukał się zarzucanych przez pozwaną błędów w ustaleniach faktycznych sprawy, ani też nie znalazł podstaw do zakwestionowania sposobu zastosowania prawa materialnego przez Sąd I instancji, w tym art. 90 ust. 1 u.s.o. Rozważania zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zasługują na akceptację i skarżącego pozostaje odesłać do tych wywodów. Zagadnienie legitymacji czynnej po stronie powódki także zostało już powyżej wyjaśnione, ze wskazaniem, iż nie ma przesłanek do negowania tej legitymacji.

Z tych wszystkich względów apelacja podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono w oparciu o art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz § 2 pkt 7 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Małgorzata Sławińska Katarzyna Polańska – Farion Joanna Wiśniewska - Sadowska