

Sygn. akt I A Ca 61/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 sierpnia 2016r.

Sąd Apelacyjny w Lublinie, I Wydział Cywilny

w składzie:

| | |
|-------------------------|----------------------------|
| Przewodniczący - Sędzia | SA Jolanta Terlecka (spr.) |
| Sędzia: | SA Magdalena Kuczyńska |
| Sędzia: | SA Zbigniew Grzywaczewski |

Protokolant st.sekr.sądowy Dorota Kabala

po rozpoznaniu w dniu 10 sierpnia 2016r. w Lublinie na rozprawie

sprawy z powództwa B. R.

przeciwko Gminie Miejskiej B.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie

z dnia 6 listopada 2015r., sygn. akt I C 1187/14

I. zmienia częściowo zaskarżony wyrok w punkcie I w ten sposób, że każdą z dat płatności odsetek ustawowych od świadczeń zasądzonych pod literami a,b,c,d,e,f,g zastępuje datą 17 września 2011 roku i oddala powództwo w zakresie odsetek sprzed tej daty;

II. oddala apelację w pozostałej części;

III. zasądza od Gminy Miejskiej B. na rzecz B. R. kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt I A Ca 61/16

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Lublinie wyrokiem z dnia 6 listopada 2015r.:

I. zasądził od Gminy Miejskiej B. na rzecz B. R. następujące kwoty – wszystkie z ustawowymi odsetkami odpowiednio od poniżej wskazanych dat:

a) 152.531,12 zł od 1 stycznia 2005r. do dnia zapłaty,

- b) 132.800,04 zł od 1 stycznia 2006r. do dnia zapłaty,
- c) 156.549,10 zł od 1 stycznia 2007r. do dnia zapłaty,
- d) 186.946,56 zł od 1 stycznia 2008r. do dnia zapłaty,
- e) 359-399,60 zł od 1 stycznia 2009r. do dnia zapłaty,
- f) 476.731,06 zł od 1 stycznia 2010r. do dnia zapłaty,
- g) 430.919,84 zł od 1 stycznia 2011r. do dnia zapłaty,
- h) 534.477,40 zł od 1 stycznia 2012r. do dnia zapłaty,
- i) 420.529,45 zł od 1 stycznia 2013r. do dnia zapłaty,
- j) 286.803,20 zł od 1 stycznia 2014r. do dnia zapłaty,

II. zasądził od Gminy Miejskiej B. na rzecz B. R. odsetki ustawowe od kwot:

- a) 13.690 zł za okres od 1 stycznia 2014 r. do 6 lutego 2014 r. ,
- b) 152.960, 28 zł za okres od 1 stycznia 2014r. do 1 lipca 2015r.;

II. oddalił powództwo w pozostałym zakresie;

III. zasądził od Gminy Miejskiej B. na rzecz B. R. kwotę 107.2017 zł tytułem zwrotu poniesionych kosztów procesu;

IV. wyrokowi w punkcie I nadał rygor natychmiastowej wykonalności w zakresie szczegółowo wskazanych w nim kwot, co do których strona pozwana uznała powództwo (k-709-711).

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy powołał następujące ustalenia i rozważania prawne.

B. R. od stycznia 2003r. prowadzi na terenie B. Przedszkole Niepubliczne im. (...) P.. Od 2004r. otrzymuje dotacje z budżetu gminy na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej prowadzonej placówki. Rada Miasta B. kolejnymi uchwałami (wraz z powołanymi do nich załącznikami) odpowiednio o numerach: (...) ustalała, iż niepubliczne przedszkola otrzymują z budżetu miasta 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Podstawą do obliczenia wysokości dotacji przysługującej powódce w poszczególnych latach powinny być następujące kwoty: 6.876.750,13 zł w 2004r, 6.595.236,25 zł w 2005r., 6.897.904 zł w 2006r., 7.482.422,47 zł w 2007r., 8.595.444,04 zł w 2008r., 9.549.439 zł w 2009r., 10.712.336 zł w 2010r., 12.204.300 zł w 2011r., 12.301.657 zł w 2012r., 13.125.703 zł w 2013r. W roku 2004 do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto B. uczęszczało 13.476 dzieci, w 2005 - 12.984, w 2006 - 13.044, w 2007 - 13.200, w 2008 - 13.704, w 2009 - 14.424, w 2010 - 15.144, w 2011 - 15.672, w 2012 - 15.420, w 2013 -15.684. W terminie do dnia 30 września każdego roku poprzedzającego kolejny rok otrzymywania dotacji, powódka zgłaszała organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną na następny rok liczbę uczniów. Liczba dzieci pełnosprawnych uczęszczających do Niepublicznego Przedszkola im. (...) P. wynosiła w poszczególnych latach: w 2004 - 1609 dzieci, w 2005 - 1824, w 2006 -1910, w 2007 - 2304, w 2008 - 3030, w 2009 - 3139, w 2010 - 3.417, w 2011 - 3.608, w 2012 - 3.465, w okresie od stycznia do sierpnia 2013 r. - 2.328 dzieci, a w okresie od września do grudnia 2013r. – 1100 dzieci. Powódka otrzymała łączną kwotę dotacji oświatowej na dzieci pełnosprawne w poszczególnych latach: w 2004 w wysokości 429.412 zł, w 2005 - 562.071 zł, w 2006 - 600.976 zł, w 2007 - 792.576 zł, w 2008 - 1.065.973 zł, W 2009 - 1.081.908 zł, W 2010 - 1.381.867 zł, W 2011 - 1.572.775 zł, w 2012 - 1.652.684 zł, w 2013 za I okres 1242.875.28 zł, a za II - 587.268 zł. Dotacja wypłacana była w 12 częściach, termin płatności każdej z części dotacji to ostatni dzień miesiąca,

za wyjątkiem miesiąca grudnia. W dniu 6 lutego 2014r. pozwana wypłaciła powódce kwotę 13.690 zł tytułem dopłaty do dotacji za 2013 rok. Pismem z dnia 6 czerwca 2014 r. doręczonym stronie pozwanej 23 czerwca

2014r., powódka wezwała pozwaną do uiszczenia należnej dotacji w wysokości 3.138.815 zł. W dniu 1 lipca 2015r. pozwana dokonała wpłaty na rachunek powódki kwoty w wysokości 152.960,28 zł, wskazując, iż wpłata dotyczy dotacji za 2013 rok.

Ustaleń tych Sąd Okręgowy dokonał na podstawie powoływanych dowodów z dokumentów, które w całości podzielił nie znajdując podstaw do kwestionowania ich autentyczności, ani też wiarygodności zawartych w nich informacji. Podkreślił zarazem, że okoliczności faktyczne istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy pozostawały w zasadzie poza sporem, zaś rozbieżność stanowisk stron dotyczyła wykładni przepisów i ich zastosowania do niespornych faktów.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd uznał powództwo za uzasadnione w przeważającej części. W pierwszej kolejności podniósł, iż dochodzone roszczenie wskazuje na żądanie ochrony cywilnoprawnej a obowiązujący porządek konstytucyjny gwarantuje każdemu prawo do sądu i przewiduje domniemanie kompetencji sądu powszechnego. Sąd Okręgowy w pełni podzielił pogląd prawny Sądu Najwyższego wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 4 września 2008r., w sprawie IV CSK 204/08, zgodnie z którym art. 90 ust 2b ustawy o systemie oświaty stanowi dostateczną podstawę prawną roszczenia o należną niepublicznej szkole dotację. Przepisy te określają, bowiem, w sposób jednoznaczny, kto jest dłużnikiem, kto jest wierzycielem oraz w jakiej wysokości świadczenie się należy i od spełnienia, jakich warunków wypłacenie dotacji jest uzależnione. Mocą art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, (...) otrzymują dotacje z budżetu gminy. Zgodnie z art. 90 ust. 2b u.o.s.o., w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym sporem, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały 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 (...) - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole podała 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 były wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.) W związku z nowelizacją powyższej ustawy, która weszła w życie 1 września 2013r., od momentu jej obowiązywania, obliczając wysokość podstawy, od której jest naliczana dotacja dla przedszkoli nie uwzględnia się opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Mocą art. 126 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009r. o finansach publicznych dotacje są to „podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych”. Zgodnie z art. 131 u.f.p. dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie. Z kolei nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 19 marca 2009r. uszczegóławiając zasady przyznawania dotacji wprowadziła przepis art. 90 3d stanowiący, iż dotacje z art. 90 ust. 1 a-3b są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Modyfikacja ta powoduje, iż dotacja objęta art. 90 u.o.s.o. zmieniła charakter z podmiotowej na podmiotowocelową. - Dotacja przysługuje, bowiem na każdego ucznia i w tym zakresie ma charakter podmiotowy; przeznaczona jest jednakże na dofinansowanie realizacji konkretnych zadań szkoły (kształcenie, opieka, wychowanie) i w tym zakresie jej charakter jest celowy (analogicznie: WSA w Lublinie z dnia 27 lutego 2013 roku, I SA/Lu 968/12, WSA w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 roku, I SA/Sz 1017/12, NSA z 3 marca 2015 r., II GSK 2450/13, NSA z 23 lipca 2014 r., II GSK 291/13). Sąd pierwszej instancji argumentował dalej, że ustawa o systemie oświaty (ani przepisy wykonawcze) nie definiuje użytego w niej pojęcia: „wydatków bieżących”. Pojęcie to określa natomiast art. 236 ustawy o finansach publicznych (poprzednio art. 165 a ust. 6 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r.). Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się w podziale na wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Do tych ostatnich zalicza się wydatki na: inwestycje, zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Przez wydatki bieżące budżetu jednostki

samorządu terytorialnego rozumie się z kolei wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi; a zatem należy do nich wszystko to, co nie zostało enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę, jako należące do zbioru wydatków majątkowych. To szerokie ujęcie koresponduje również z zapisami art. 106 ust. 4 pkt 1-3 u.f.p., gdzie wskazano, iż wydatki bieżące obejmują: wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych oraz składki naliczane od tychże, zakupy towarów i usług, koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem i realizacją zadań statutowych. Według Sądu skoro dofinansowanie może być przeznaczone jedynie na realizację zadań w zakresie: kształcenia, wychowania i opieki, to za podstawę obliczenia wysokości tego dofinansowania należy przyjąć wszystkie te kategorie wydatków, które są ponoszone w celu realizacji powyższych zadań, bez znaczenia jest przy tym, zarówno ich techniczny sposób księgowania (jak np. ujęcie w rozdziale o określonym numerze, czy rachunki wydzielone), jak też sposób ich sfinansowania (np. ponoszenie opłat przez rodziców). Do wydatków bieżących w zakresie działalności dydaktycznej (koszt zajęć dodatkowych), opiekuńczej (koszt wyżywienia) i wychowawczej należy, zatem zaliczyć także wydatki związane z ponoszeniem kosztów osobowych (wydatki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, na ZFŚS dla nauczycieli będących emerytami, czy rencistami) i materiałowych, koszty eksploatacji obiektów własnych i korzystania z obiektów innych podmiotów.

W ocenie Sądu Okręgowego wprowadzenie w 2013r. reguły, że do podstawy, od której jest naliczana dotacja dla przedszkoli nie wlicza się opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie potwierdza, iż w poprzednio obowiązującym stanie prawnym elementy te należało uwzględnić (jako składniki podstawy). Racionalny ustawodawca dopiero, bowiem w 2013r. postanowił zdefiniować pojęcie „wydatków bieżących” na potrzeby ustawy o systemie oświaty w sposób szczególny w stosunku do uregulowań ustawy o finansach publicznych i z zakresu pojęcia „wydatków bieżących” wyłączył *expressis verbis* uiszczane przez rodziców opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie.

Natomiast analizując treść powołanego przepisu w brzmieniu obowiązującym przed zmianą z 2013r. Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, iż kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako te, które mają być poniesione na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie może być pomniejszona o sumy stanowiące równowartość dochodów (bądź o określoną część tych dochodów np. w oparciu o kryterium źródła ich pochodzenia) przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Ustawodawca określając podstawę obliczenia dotacji odwołał się do konkretnego rodzaju wydatków - wydatków ustalonych (a zatem zaplanowanych) w budżecie na konkretny cel a mianowicie na funkcjonowanie przedszkoli publicznych; ustawodawca nie odwołał się natomiast do kryterium ich finansowania. Oznacza to w istocie, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie było i nie jest dopuszczalne uwzględnianie dochodów, jako elementu pozwalającego na obliczanie wysokości dotacji. Sfera wydatków jest rozdzielona od sfery źródeł ich finansowania. Kwota stanowiąca podstawę obliczenia dotacji - „kwota zaplanowana, potrzebna na funkcjonowanie” winna odpowiadać tej ustalonej w budżecie, nie może podlegać weryfikacji z uwagi na wysokość dochodów uzyskanych z określonego źródła na pokrycie wydatków. By dokonać prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie (analogicznie NSA z dnia 26 marca 2013 roku, IIGSK 2404/11). Sąd zwrócił uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym po 1 września 2013r. ustawodawca przewidział pewien wyjątek i z podstawy obliczenia dotacji (z „wydatków bieżących”) wyłączył opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Wziąwszy zaś pod uwagę przedstawione wcześniej szerokie ujęcie „wydatków bieżących” Sąd uznał, iż zastosowane wyłączenie na potrzeby obliczenia dotacji stanowi wyjątek i jako taki nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Dodatkowo wskazał, że odniesienie do wydatków zaplanowanych w budżecie oznacza, że każda zmiana zaplanowanych wydatków wymaga dokonania zmiany w budżecie, co bywa utożsamiane z gwarancją pewnej stabilności sytuacji finansowej osób prowadzących przedszkola niepubliczne. Wysokość dotacji nie może być uzależniona od wielkości wykonania budżetu, sposobu gospodarowania środkami oraz osoby zarządzającej przedszkolami publicznymi. Planowane środki niewątpliwie muszą odnosić się do rzeczywistych wydatków placówek. Jednakże okoliczność, czy gmina wszystkie zaplanowane środki wykorzysta, czy też nie, nie ma znaczenia dla określenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Sąd Okręgowy wsparł się przy tym stanowiskiem Sądu Apelacyjnego w Lublinie zawartym w uzasadnieniu wyroku z 27 stycznia 2015r. w sprawie sygn. akt I ACa 679/14. Odwołał się też do wykładni celowościowej. Celem regulacji jest bowiem zrównanie poziomu

dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych publicznych i niepublicznych placówek oświatowych. Środki przeznaczone z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, mają nie odbiegać o więcej niż 25% od środków przeznaczonych na przedszkola publiczne.

W świetle powyższego stwierdził, że dopiero od 1 września 2013r. stosownie do brzmienia art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz.827 z późn. zm.) istnieje podstawa prawna do pomniejszania wydatków bieżących o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Dlatego powódka, słusznie za okres do 1 września 2013r. przy obliczeniach matematycznych wysokości podstawy dotacji uwzględniała ponoszone przez rodziców opłaty na poczet wyżywienia i zajęcia dodatkowe oraz wydatki na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, a także na ZFŚS dla nauczycieli będących emerytami, czy rencistami. Sąd zaznaczył, że liczba dzieci uczęszczających do przedszkola powódki w poszczególnych objętych pozwem okresach nie była sporna, podobnie jak ilość dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych. Wyjaśnił, że obliczając kwoty przysługujących powódce dopłat do dotacji za poszczególne lata planowane wydatki na przedszkola publiczne za poszczególne lata podzielił przez liczbę dzieci uczęszczających w ciągu całego roku do przedszkoli prowadzonych przez miasto B., a następnie otrzymany iloraz pomnożył przez stawkę 75%. Uzyskana w ten sposób kwota stanowiła wysokość dotacji na jedno dziecko, którą w ostatecznym rozrachunku należało pomnożyć przez liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola prowadzonego przez powódkę. Również mechanizm tych wyliczeń nie był pomiędzy stronami sporny i Sąd przedstawił go wskazując na wysokość dotacji w poszczególnych latach. I tak w roku 2004: $6.876.750,13 \text{ zł} : 13.476 = 510,30 \text{ zł} \times 0,75 = 382,73 \times 1609 = 615.812,57 \text{ zł}$. Przy czym powódka uzyskała kwotę 429.412 zł, a zatem niedopłata to kwota 186.400,57 zł. Zważywszy jednak, iż sformułowane w pozwie żądanie dopłaty za rok 2004 wynosiło 152.531,12 zł i zostało rozszerzone dopiero w piśmie z 4 maja 2015r., Sąd uznał za uzasadniony podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia i w tym zakresie oddalił żądanie pozwu (punkt III), zaś w punkcie I a zasądził kwotę 152.531,12 zł. Roszczenie organu prowadzącego niepubliczną szkołę lub placówkę oświatową o zapłatę dotacji podlega, bowiem dziesięcioletniemu okresowi przedawnienia. W roku 2005: $6.595.236,25 \text{ zł} : 12.984 = 507,95 \text{ zł} \times 0,75 = 380,96 \times 1824 = 694.871,04 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 562.071 zł, niedopłata wyniosła zatem 132.800,04 zł (punkt I b). W roku 2006: $6.897.904 \text{ zł} : 13.044 = 528,82 \text{ zł} \times 0,75 = 396,61 \text{ zł} \times 1910 = 757.525,10 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 600.976 zł, stąd niedopłata 156.549,10 zł (punkt I c). W roku 2007: $7.482.422,47 \text{ zł} : 13.200 = 566,85 \text{ zł} \times 0,75 = 425,14 \text{ zł} \times 2304 = 979.522,56 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 792.576 zł, stąd niedopłata 186.946,56 zł (punkt I d). W roku 2008: $8.595.444,04 \text{ zł} : 13.704 = 627,22 \text{ zł} \times 0,75 = 470,42 \text{ zł} \times 3030 = 1.425.372,60 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 1.065.973 zł, stąd niedopłata 359.399,60 zł (punkt I e). W roku 2009: $9.549.439 \text{ zł} : 14.424 = 662,05 \text{ zł} \times 0,75 = 496,54 \text{ zł} \times 3139 = 1.558.639,06 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 1.081.908 zł, niedopłata wyniosła 476.731,06 zł (punkt I f). W roku 2010: $10.712.336 \text{ zł} : 15.144 = 707,37 \text{ zł} \times 0,75 = 530,52 \text{ zł} \times 3417 = 1.812.786,84 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 1.381.867 zł, niedopłata to kwota 430.919,84 zł. (punkt I g). W roku 2011: $12.204.300 \text{ zł} : 15.672 = 778,73 \text{ zł} \times 0,75 = 584,05 \text{ zł} \times 3608 = 2.107.252,40 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 1.572.775 zł stąd niedopłata 534.477,40 zł (punkt I h). W roku 2012: $12.301.657 \text{ zł} : 15.420 = 797,77 \text{ zł} \times 0,75 = 598,33 \text{ zł} \times 3465 \text{ zł} = 2073.213,45 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 1.652.684 zł, niedopłata to kwota 420.529,45 zł (punkt I i). W roku 2013: $13.125.703 \text{ zł} : 15.684 = 836,88 \text{ zł} \times 0,75 = 627,66 \text{ zł} \times 2328 = 1.461.192,48 \text{ zł}$ (za okres do 1 września 2013r.). Powódka uzyskała kwotę 1.242.875,28 zł, niedopłata to kwota 218.317,20 zł. W roku 2013: $13.125.703 \text{ zł} : 15.684 = 794,85 \text{ zł} \times 0,75 = 596,14 \text{ zł} \times 1100 = 655.754 \text{ zł}$. Powódka uzyskała kwotę 587.268 zł - niedopłata to kwota 68.486 zł (ich suma to 286.803,20 zł zasądzona w punkcie I j wyroku).

Orzeczenie w przedmiocie odsetek Sąd oparł o przepis art. 481 § 1 i 2 k.c. zd. 1k.c. przeprowadzając wywód na tle art. 90 ust. 3c. u.o.s.o., iż dotacje, o których mowa w ust. 2b, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Zgodnie z ugruntowaną już linią orzecznictwa świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, którego wysokość jest określana bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach jest jedynie sposobem spełnienia tego świadczenia, który ma służyć zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek. Zaliczki nie mają charakteru samodzielnego świadczenia, lecz są częścią jednego większego (SN z dnia 26 marca 2015r., V CSK 376/14). Skoro pozwany zobligowany był do wypłacania dotacji w 12 częściach, miesięcznie do ostatniego dnia miesiąca każda, odsetki

przysługują od pierwszego dnia miesiąca następnego. W związku z tym, że powódka żądała odsetek ustawowych od zasądzonych kwot od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym dotacje zostały przyznane, to według Sądu zasadnym było zasądzenie odsetek ustawowych zgodnie z żądaniem pozwu.

Sąd nie uwzględnił podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia odsetek za okres powyżej trzech lat wstecz, licząc od dnia wniesienia pozwu. Wywodził przy tym, iż dla wyodrębnienia dziesięcioletniego i trzyletniego terminu przedawnienia ustawodawca posłużył się różnymi kryteriami. Zgodnie z art. 118 k.c. zróżnicowanie terminów zostało uzależnione od tego, czy roszczenie związane jest z prowadzeniem działalności gospodarczej ewentualnie czy roszczenie ma charakter okresowy; w tych sytuacjach ustawodawca wprowadził trzyletni okres przedawnienia. W pozostałych przypadkach termin przedawnienia wynosi 10 lat. Dotacja nie jest świadczeniem okresowym, lecz jednorazowym, a jedynie sposób jej wypłaty jest taki, że ze względów funkcjonalnych (zapewnienie bieżących środków na funkcjonowanie) następuje w 12 częściach, co wynika z art. 90 ust. 3 c w/w ustawy. Podniósł, iż tożsame stanowisko zajął Sąd Najwyższy w sprawie IV CSK 531/13, gdzie wskazał, iż dotacje dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych z uprawnieniami szkół publicznych są świadczeniami jednorazowymi, ponieważ ich wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu. Zdaniem Sądu pierwszej instancji oceny tej nie zmienia okoliczność, że zgodnie z art. 90 ust. 3 c w/w ustawy dotacje są przekazywane na rachunek szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a część za grudzień w terminie do 15 grudnia, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego. Dodatkowo zaznaczył, iż przedmiotowe roszczenie pozbawione jest cech przesądzających o okresowości świadczenia, a charakteryzujących się tym, iż w ramach jednego i tego samego stosunku prawnego dłużnik ma spełnić wiele świadczeń jednorazowych, spełnienie tych świadczeń następuje w określonych regularnych odstępach czasu, świadczenia te nie składają się na pewną z góry określoną całość. Sąd podzielił w pełni stanowisko Sądu Apelacyjnego wyrażone przy rozpoznaniu sprawy o sygn. I ACa 86/13, iż zróżnicowanie terminów przedawnienia, określonych w art. 118 k.c. nie zależy, ani od charakteru podmiotu, któremu roszczenie przysługuje, ani od charakteru rozstrzyganej sprawy, a wyłącznie od rodzaju (kwalifikacji) roszczenia z punktu widzenia jego związku z określonym rodzajem działalności. Na tle art. 118 k.c. wymaga się przy tym, aby działalność gospodarcza miała stały, zawodowy charakter, aby była podporządkowana regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalności gospodarowania, co z kolei oznacza założenie efektywności lub wydajności, by była prowadzona na własny rachunek oraz by polegała na uczestnictwie w obrocie gospodarczym. Tymczasem na mocy uregulowania art. 83a ust. 1 i 2 u.o.s.o. prowadzenie szkoły lub placówki, zespołu, o którym mowa art. 90a ust. 1 oraz innej formy wychowania przedszkolnego (o której mowa w art. 14a ust. 1a) nie jest działalnością gospodarczą. W związku z powyższym termin przedawnienia takiego roszczenia, zgodnie z treścią art. 118 k.c., następuje z upływem 10 lat.

W konsekwencji Sąd uznał za zasadny, podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia co do kwoty 33.869,45 zł odpowiadającej różnicy pomiędzy wysokością roszczenia zgłoszonego w pozwie i w piśmie procesowym z 4 maja 2015r. w odniesieniu do dotacji za 2004 rok. Skoro, bowiem roszczenie za 2004 rok stało się wymagalne najpóźniej w dniu 15 grudnia 2004r. (termin wypłaty ostatniej części), to dziesięcioletni okres przedawnienia upłynął w dniu 15 grudnia 2014r. Sąd uznał w związku z tym, że roszczenie przyznane za 2004 rok należy pomniejszyć o wskazaną powyżej kwotę i powództwo w tym zakresie oddalić.

Sąd nadał wyrokowi w punkcie V rygor natychmiastowej wykonalności w zakresie, w jakim pozwany uznał żądanie pozwu za uzasadnione (art. 333 § 1 pkt 2 k.p.c.), co do poszczególnych kwot oraz odsetek za 3 lata wstecz od daty wniesienia pozwu (pозew wniesiono 17 września 2014 r., przyjął więc, iż uznanie odsetek obejmuje okres od 17 września 2011r.).

Jako podstawę orzeczenia o kosztach procesu Sąd Okręgowy powołał art. 98 k.p.c. podkreślając, iż uwzględnił on powództwo w przeważającej części; cofnięcie zaś pozwu było spowodowane częściowym spełnieniem świadczenia przez pozwanego. Poniesione przez powódkę celowe koszty procesu to opłata od pozwu 100.000 zł oraz koszty zastępstwa procesowego obejmujące opłatę skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł i wynagrodzenie pełnomocnika powódki wedle stawki minimalnej wynoszącej 7.200 zł (k-718-732).

Gmina Miejska B. w apelacji od tego wyroku, zaskarżając go w części uwzględniającej powództwo ponad uznaną kwotę 299.777,98 zł (tj. w punkcie I łącznie co do kwoty 2.837.909,39 zł) i rozstrzygającej o kosztach procesu (pkt IV), a mianowicie w punkcie I wyroku w całości co do należności zasądzonych pod literami b, c, d, j oraz częściowo odpowiednio co do kwot: 104.190,79 zł (lit. a), 339.685,72 zł (lit. e), 353.592,65 zł (lit. f); 372.239,44 zł (lit. g) i 484,572,44 zł (lit. h) – przy czym także w części uwzględniającej powództwo w zakresie odsetek od każdej z tych kwot, zarzuciła:

- 1) nierozpoznanie istoty sprawy, poprzez zaniechanie rozpoznania materialnoprawnej podstawy powództwa,
- 2) naruszenie następujących przepisów prawa procesowego:
 - a) art. 233 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego w zakresie opisanym w uzasadnieniu apelacji,
 - b) art. 232 w związku z art. 278 § 1 k.p.c. poprzez niezastosowanie tych przepisów, pomimo, iż stan faktyczny sprawy tego wymagał i zaniechanie ustalenia, iż na powódce ciąży zgodnie z art. 232 k.p.c. obowiązek udowodnienia faktów, z których wywodzi skutki prawne poprzez złożenie wniosku o powołanie dowodu z opinii biegłego z zakresu finansów jednostek samorządu terytorialnego lub audytora na okoliczność potwierdzenia prawidłowości wyliczenia kwot dotacji,
 - c) art. 328 § 2 k.p.c. poprzez brak wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku i pominięcie norm aktów prawa miejscowego (uchwał budżetowych) oraz brak wyjaśnienia nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia w zakresie odsetek podlegających przedawnieniu w terminie trzyletnim,
- 3) sprzeczność ustaleń Sądu Okręgowego z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym,
- 4) naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:
 - a) art. 481 i art. 118 k.c. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż termin przedawnienia odsetek wynosi dziesięć zamiast trzy lata oraz niewłaściwe zastosowanie w stanie faktycznym niniejszej sprawy i określenie terminu przedawnienia odsetek od zaległej kwoty dotacji na dziesięć zamiast trzy lata,
 - b) art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym przed 1 września 2013r. poprzez błędną wykładnię i zastosowanie i przyjęcie, że niedopuszczalnym było pominięcie przez pozwaną w kwocie wydatków będących podstawą wyliczenia dotacji wydatków szczegółowo określonych w uzasadnieniu niniejszej apelacji.

Wskazując na powyższe pozwana wniosła o: zmianę wyroku w punktach I i IV poprzez oddalenie powództwa w części nieobjętej uznaniem, jak również zasądzenie od powódki na jej rzecz kosztów postępowania przed sądem pierwszej instancji, w tym zwrot kosztów zastępstwa procesowego; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a nadto zasądzenie od powódki na jej rzecz kosztów postępowania przed sądem drugiej instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego (k-747-772).

Ponadto Gmina B. w piśmie procesowym z 2 sierpnia 2016r. (data nadania k-855) uzupełniła swoją apelację o zarzut nieważności postępowania z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym i wniosła w pierwszej kolejności o zbadanie tego zarzutu i zmianę zaskarżonego wyroku w części nieobjętej uznaniem, odrzucenie pozwu w tej części i zasądzenie od powódki na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych za postępowanie przed sądem pierwszej instancji oraz kosztów postępowania według norm przepisanych za postępowanie przed sądem drugiej instancji. W przypadku zaś uznania, iż zagadnienie będące przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie budzi poważne wątpliwości w oparciu o artykuł 390 § 1 k.p.c. wniosła o przedstawienie Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego o treści: Czy droga sądowa w sprawie o dotację z budżetu gminy na rzecz niepublicznego przedszkola, o której mowa w artykule 90 ust 2b ustawy z dnia 7 września 1991r.

o systemie oświaty jest dopuszczalna? Natomiast w przypadku nieuwzględnienia powyższych wniosków pozwana podtrzymała wnioski zarzuty zawarte w apelacji sporządzonej 15 grudnia 2015r. (k-831-853).

Powódka w odpowiedzi na apelację wносиła o jej oddalenie oraz zasądzenie od pozwanej na jej rzecz kosztów postępowania apelacyjnego w tym kosztów zastępstwa procesowego (k-790-800v). Ponadto jej pełnomocnik na rozprawie apelacyjnej wносиł o nieuwzględnienie zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej, jak też wniosku pozwanej o wystąpienie do Sądu Najwyższego z zagadnieniem prawnym.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest o tyle tylko uzasadniona o ile zwalcza nieuwzględnienie zarzutu przedawnienia w zakresie odsetek. Natomiast wobec nietrafności wszystkich pozostałych zarzutów tak procesowych, jak i materialnoprawnych w niej podniesionych, jako bezzasadna podlega oddaleniu, w tym także bez potrzeby przedstawiania Sądowi Najwyższemu w trybie art. 390 § 1 k.p.c. postulowanego w niej zagadnienia prawnego.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do najdalej idącego (ze względu na ewentualne działanie sądów obu instancji w warunkach nieważności postępowania - art. 379 pkt 1 k.p.c.) zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej Sąd odwoławczy go oddalił (k-857v). W obszernym wywodzie wspierającym ten zarzut skarżący przywołuje orzeczenia NSA wyrażające pogląd, że przyznane i obliczenie dotacji, jako akt stosowania prawa, podlega kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Obok niego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego funkcjonuje jednak druga linia orzecznicza wyłączająca właściwość sądów administracyjnych (por. przykładowo postanowienia tego Sądu z: 17 października 2014r., II GSK 1700/14, LEX nr 1515416, 3 kwietnia 2012r. II GSK 521/12, LEX nr 1137957, 11 kwietnia 2012r. II GSK 524/12, LEX nr 1244749, 16 października 2012 r.: II GSK 1649/12, LEX nr 1270099 i II GSK 1651/12, LEX nr 1270101). Opiera się ona na założeniu, że przy podejmowaniu czynności zmierzających do ustalenia prawa do dotacji, obliczenia jej wysokości i przekazania kwoty dotacji podmiotowi uprawnionemu nie rozstrzyga się o jego prawach i obowiązkach w sposób władczy i jednostronny. Dokonuje się tylko matematycznego wyliczenia wysokości dotacji oraz wypłaca się ją beneficjentowi. Tym samym przyznanie i obliczenie dotacji nie może być kwalifikowane jako akt administracyjny a jedynie jako czynność o charakterze księgowo-rachunkowym, której nie można uznać za akt stosowania prawa. W tym ujęciu żądanie wypłaty dotacji określonej wysokości ma charakter cywilnoprawnego roszczenia o zapłatę związanego z niewłaściwym ustaleniem przez organ dotujący, powinno być więc dochodzone w postępowaniu przed sądem powszechnym (por. szerszą prezentację tych stanowisk -S. Gajewski, Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.9.1991 r. o systemie oświaty, *Finanse Komunalne* 2015, nr 4, s. 52-58). Wbrew jednak ocenie apelującego nie można stanowczo stwierdzić by któraś tendencja przeważała w judykaturze sądowniczoadministracyjnej, skoro na tym tle sądy administracyjne nadal podejmują niejednolite rozstrzygnięcia a nie została ustalona zasada prawna w drodze powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Choć nie sposób nie dostrzec, że objęcie zakresem kognicji przez sądy powszechne problematyki wypłaty należnej niepublicznym organom prowadzącym dotacji w istocie wynikało z odmowy objęcia taką kontrolą tej problematyki przez sądownictwo administracyjne. Skoro nie ma nadal kategorycznej zmiany stanowiska sądownictwa administracyjnego w tym zakresie ani nie interweniował w tej kwestii sam ustawodawca, oceny dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o wypłatę dotacji należy dokonywać na rzecz procesu cywilnego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych początkowo wyrażano stanowisko, że w przypadku wytoczenia powództwa o zapłatę dotacji droga sądowa przed sądami powszechnymi w postępowaniu cywilnym jest zamknięta z uwagi na czysto publicznoprawny (administracyjny) charakter roszczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 7 maja 1999r., I CKN 1132/97, OSNC 1999, nr 11, poz. 200 i 18 października 2002 r., V CK 281/02, LEX nr 57233). Natomiast zmiana stanowiska w sprawie dochodzenia przed sądami powszechnymi roszczenia bezpośrednio o wypłacenie dotacji nastąpiła w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299, gdzie Sąd Najwyższy przyjął, że wymienione w art. 90 niepubliczne szkoły i placówki, uprawnione do dotacji, nie podlegają podmiotom zobowiązanym do udzielenia dotacji. W ustawie bowiem o systemie oświaty ustawodawca nie przewidział potrzeby władczego orzekania w przedmiocie dotacji należnej niepublicznym szkołom i innym placówkom, a nawet gdyby taki obowiązek dopuścić, to nie można by wykluczyć dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia przyznanej

dotacji, lecz niewypłaconej lub wypłaconej częściowo, ponieważ ustawodawca nie przewidział możliwości dochodzenia dotacji na drodze administracyjnej. Sąd Najwyższy uznał na tej podstawie, że przyznanie ex lege dotacji, o których mowa w art. 90, kreuje pomiędzy udzielającym dotacji a jej beneficjentem stosunek prawny o cechach zbliżonych do zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Droga sądowa w dochodzeniu roszczeń o świadczenie jest zatem dopuszczalna. Odwoływano się przy tym do stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2000r., SK 12/99, (OTK 2000, nr 5, poz. 143) w którym zakwestionował wykładnię art. 1 w związku z art. 2 § 1 k.p.c. wyłączającą a limine drogę sądową dla dochodzenia roszczeń pieniężnych powstających na skutek czynności administracyjnoprawnych. Trybunał zauważył, że mogą istnieć sytuacje, w których w zakresie pojęcia sprawy cywilnej (art. 1 k.p.c.) mieszczą się także spory o roszczenia pieniężne mające swoje źródło w aktach administracyjnych. W szczególności pomiędzy osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności (jak np. stosunek między organem administracji a obywatelem) może dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te posiadają równy status. Przyjęcie zaś odmiennego punktu widzenia, zaprzeczającego możliwości dochodzenia przed sądem cywilnym roszczenia o świadczenie pieniężne, prowadziłoby w sposób sprzeczny z Konstytucją RP do pozbawienia strony prawa do sądu.

Powyższy wyrok z 3 stycznia 2007r. zapoczątkował ugruntowaną już linię orzecniczą Sądu Najwyższego, której wyrazem są kolejne jego orzeczenia jak postanowienie z 23 października 2007r., III CZP 88/07, LEX nr 345569, gdzie dzieląc ten wyrok wskazał, iż wprawdzie zapadł on w związku z dochodzeniem dotacji należnej niepublicznej szkole, jednakże nie ulega wątpliwości, że zaprezentowany w nim pogląd jest aktualny w wypadku uregulowanej także w art. 90 ustawy o systemie oświaty dotacji należnej niepublicznemu przedszkolu. W konsekwencji uznał, że wiarygodność, którą pozwana przedstawiła do potrącenia, nie ma charakteru wiarygodności publicznej. Istotne jest w kontekście oczekiwania apelującej Gminy Miejskiej B., że już w ostatnio wskazanym orzeczeniu Sąd Najwyższy uznał, że nie widzi podstaw do oceny, aby przedstawione mu zagadnienie prawne powstało - w rozumieniu art. 390 § 1 k.p.c. - przy rozpoznawaniu apelacji pozwanej i wymagało jego rozstrzygnięcia. Pogląd wyrażony w obu powołanych orzeczeniach został zaakceptowany także w doktrynie. W orzecznictwie był kontynuowany w przywołanym w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2008r., IV CSK 204/08, LEX nr 465959 oraz w wyrokach tego Sądu z 20 czerwca 2013r., IV CSK 696/12, LEX nr 1365732 i 26 marca 2015r., V CSK 376/14, LEX nr 1683419, który oddalił skargę kasacyjną gminy podnoszącej wcześniej w apelacji zarzut niedopuszczalności drogi sądowej oddalony przez sąd drugiej instancji. Ponadto powoływany również w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 stycznia 2015r. w sprawie I ACa 679/14 był przedmiotem przedsądu i postanowieniem z dnia 27 listopada 2015r. wydanym w sprawie IV CSK 330/15 Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej strony pozwanej. Tym samym nie zakwestionował dopuszczalności drogi sądowej stwierdzając w jego uzasadnieniu, że nie zachodzi nieważność postępowania, którą w granicach zaskarżenia bierze pod rozwagę z urzędu (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Stanowisko powyższe należy uznać za prawidłowe oraz ugruntowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak również sądów powszechnych. Dodatkowo przemawia za nim sposób rozumienia prawa do sądu zawarty w uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995r., W 14/94, (OTK 1995, nr 1, poz. 19) gdzie wskazano: „W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Jakkolwiek nie ma podstaw, aby ustawodawcy zwykłemu całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, to zawsze jednak konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Ów rzeczywisty charakter oznacza m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń”. Z tego punktu widzenia spór przed sądem powszechnym jest skuteczniejszym środkiem ochrony praw jednostki, skoro może ona poddać prawidłowość naliczenia i wypłacenia dotacji merytorycznej ocenie i uzyskać odpowiedni wyrok zasądający na jej rzecz świadczenie podlegające wyegzekwowaniu od zobowiązanego podmiotu. Podczas gdy taka efektywność nie jest możliwa przed sądem administracyjnym, który orzeka wyłącznie kasacyjnie o legalności konkretnego aktu lub czynności organów administracji publicznej. W świetle zatem dotychczasowych wywodów Sąd Apelacyjny uznał (bez

potrzeby formułowania pytania prawnego), że w sprawie niniejszej nie wystąpiły przesłanki odrzucenia pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej.

Odnosząc się do następnego także daleko idącego zarzutu nierozpoznania istoty sprawy stwierdzić należy, że jest on całkowicie nieuprawniony.

Przez nierozpoznanie istoty sprawy o jakim mowa w art. 386 § 4 k.p.c. należy rozumieć brak wyjaśnienia i oceny okoliczności faktycznych stanowiących przesłanki zastosowania norm prawa materialnego, będących podstawą żądania, czy inaczej mówiąc - nierozpoznanie zgłoszonego roszczenia pod względem merytorycznym. Tymczasem Sąd pierwszej instancji przeprowadził odpowiednie postępowanie dowodowe w kierunku zbadania zasadności zgłoszonego w pozwie żądania i należycie uzasadnił swoje stanowisko w tej kwestii w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku. Odnosił się przy tym do materialnoprawnych podstaw żądania. Nie można zatem zasadnie twierdzić, iż zaniechał merytorycznej analizy roszczenia powódki, które wywodzi ona z art. 90 ust. 2b u.s.o.

Przede wszystkim zwrócenia uwagi wymaga, że obecna argumentacja autora apelacji oderwana jest od rzeczywistego przebiegu postępowania przed Sądem pierwszej instancji, gdzie pozwana Gmina zajmowała jednoznaczne stanowisko, że: „Istotą sporu jest odczytanie normy przepisu art. 90 ust 2b ustawy o systemie oświaty, a począwszy od 1 września 2013r. – przepisu art. 14 ust 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw” (k-560v, por. też treść sprzeciwu k-188-200). Obie strony, oprócz pism prezentujących wzajemne stanowiska, składały tabelaryczne zestawienia wyliczeń dotacji za dochodzony okres, bardzo skrupulatnie wymieniały informacje niezbędne do ich sporządzenia, a praktycznie wszystkie one (chodzi o akty prawa miejscowego i pozostałe dane niezbędne do ich sporządzenia) pochodzą od strony pozwanej. W miarę pozyskiwania dodatkowych informacji pełnomocnik powódki wprowadzał pewne korekty, tak aby wyeliminować wszelkie błędy rachunkowe. Naturalnie sam wynik tych obliczeń był pochodną prezentowanej wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o. co do tego jakie pozycje rodzajowe są wliczane do podstawy obliczenia dotacji.

Sąd Okręgowy dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie podczas rozprawy w dniu 31 lipca 2015r. ustalał okoliczności pomiędzy stronami niesporne. Pełnomocnicy stron jednoznacznie oświadczyli, że nie ma pomiędzy stronami sporu co do samego matematycznego wyliczenia żądanych kwot lecz tylko o zasadę (k-650v). W ramach zasady istota sporu sprowadzała się do tego, czy obliczając podstawę do naliczenia wysokości należnych powódce dotacji należy uwzględnić kwoty zaplanowane w budżecie na przedszkola publiczne, czy też kwoty rzeczywiście wydatkowane, oraz czy należy uwzględnić w niej: ponoszone przez rodziców opłaty na poczet wyżywienia i zajęcia dodatkowe oraz wydatki na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, a także na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych dla nauczycieli będących emerytami, czy rencistami. Nie ulegało natomiast wątpliwości, że okolicznościami leżącymi poza sporem były: wysokość wypłaconych dotychczas kwot z tytułu dotacji oraz obliczenia arytmetyczne przedstawione przez każdą ze stron (por też. pisma obu stron składane po wyżej wymienionej rozprawie wraz z tabelarycznymi zestawieniami: powódki k-653-662, 676-681 i pozwanej 666-667, 670-671). Istotę sporu od strony w/w dyskusyjnych kwestii materialnoprawnych Sąd Okręgowy rozpoznał, a w bezspornym już ujęciu czysto matematycznym, przy wyrokowaniu posłużył się ostatnim tabelarycznym zestawieniem z k-681. Dodać należy, że w związku z treścią apelacji pełnomocnik pozwanej pytany podczas rozprawy apelacyjnej jakie konkretnie informacje służące powódce do sporządzenia matematycznego wyliczenia kwestionuje? oświadczył, że żadnych podawanych przez pozwaną informacji nie kwestionuje (protokół elektroniczny 00:29:10 nagranie CD- k-858).

Przechodząc do zarzucanych w środku odwoławczym uchybień procesowych ogólnie przypomnieć należy, że naruszenie przepisów prawa procesowego może stanowić skuteczną podstawę apelacji tylko wtedy, gdy wykazany zostanie ich wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Oznacza to nie tylko, że potwierdzenie, że dane uchybienia bezpośrednio lub pośrednio miały lub mogły mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, ale i że były tego rodzaju lub wystąpiły w takim natężeniu, iż ukształtowały lub mogły ukształtować treść zaskarżonego orzeczenia. Naruszone przepisy muszą mieć ponadto charakter istotny. Tego rodzaju uchybień absolutnie Sąd Okręgowy się nie dopuścił.

Przypomnieć także należy, że postępowanie dowodowe prowadzi się wyłącznie co faktów mających dla rozstrzygnięcia istotne znaczenie (art. 227 k.p.c.) i to tylko co do kwestii spornych, gdyż okoliczności przyznane dowodu nie wymagają (art. 229 k.p.c.). Taki zaś charakter miały same bezsporne kwoty wyliczane w oparciu o uchwały budżetowe. Niezrozumiały jest w związku z tym zarzut naruszenia art. 233 k.p.c. podniesiony zresztą bez wskazania jednostki redakcyjnej tego przepisu. Skoro jednak ogólnie mowa w nim o newszechstronnym rozważeniu materiału dowodowego należy przyjąć, że chodzi o obrazę art. 233 § 1 k.p.c. Zarzut ten jest nieskuteczny bowiem ocena dowodów i wynikające z niej ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego nie budzą wątpliwości. Stąd ustalenia te Sąd Apelacyjny w pełni akceptuje, przyjmując je za podstawę swojego rozstrzygnięcia. Natomiast skarżący stawiając tego rodzaju zarzut o charakterze procesowym w istocie pod jego szyldem czyni w uzasadnieniu apelacji wywody dotyczące sfery stosowania prawa materialnego, co jest przedmiotem odrębnych zarzutów.

W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy nie zachodziła potrzeba sięgania po wiedzę specjalną, a tylko wtedy mogłyby wchodzić w grę naruszenie art. 278 § 1 k.p.c. W świetle przytoczonych wyżej zgodnych stanowisk stron co do matematycznej prawidłowości wyliczenia kwoty żądanej pozwem, stawianie Sądowi pierwszej instancji zarzutu nieprzeprowadzenia z urzędu dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości jest nieporozumieniem. Motywy zaskarżonego wyroku pokazują, że w efekcie przy niekwestionowanych danych wyjściowych chodziło o nieskomplikowane wyliczenie matematyczne. Jednocześnie w związku z kolejnym zarzutem apelacji należy wskazać, że odpowiadają one wymogom art. 328 § 2 k.p.c.

W kwestii dowodów z aktów prawa miejscowego Sąd odwoławczy już się wypowiedział. Jeśli zaś chodzi o podnoszoną w ramach tego samego zarzutu kwestię nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia o odsetki to skarżący nie dostrzega, że Sąd Okręgowy uzasadnił swoje stanowisko w tym zakresie tyle, że błędnie. Skoro w rozbudowanym na ten temat wywodzie jurydycznym utożsamiał w efekcie termin przedawnienia należności głównej z terminem przedawnienia odsetek. W ten sposób Sąd dopuścił się naruszenia prawa materialnego, co jest przedmiotem odrębnego zarzutu ujętego wyżej w punkcie 4a apelacji, lecz nie uchybił przepisowi art. 328 § 2 k.p.c. Niezależnie od tego przypomnieć należy, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem skuteczne postawienie zarzutu naruszenia omawianego przepisu ma miejsce wtedy kiedy motywy zaskarżonego wyroku nie poddają się kontroli instancyjnej, a taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi.

Z kolei formułując zarzut ujęty w punkcie 3 apelacja w ogóle nie wskazuje w jakim zakresie ustalenia Sądu miałyby być sprzeczne ze stanem faktycznym oraz zebrany materiałem dowodowym. Przez co chyła się on spod kontroli instancyjnej.

Podkreślić raz jeszcze należy, iż spór pomiędzy stronami nie jest sporem co do faktów, tylko co do oceny prawnej. Ta zaś ocena - przechodząc już do zarzutów z punktu 4 apelacji - jest wadliwa i rzeczywiście narusza przepisy art. 481 i 118 k.c., natomiast w pełni zasługuje na aprobatę jeśli chodzi o interpretację i stosowanie art 90 ust 2 b u.s.o.

Problemem nie od dziś jest konstruowanie przez ustawodawcę przepisów budzących rozbieżności interpretacyjne. W ocenie jednak Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji prawidłowo wyłożył wszystkie powoływane przez niego przepisy ustawy o systemie oświaty w nawiązaniu do reguł i pojęć przewidzianych w ustawie o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym w dochodzonym okresie. Poczynione w tej materii rozważania są przekonujące i nie ma potrzeby ich powielania skoro zostały dość wiernie przytoczone we wstępnej części uzasadnienia, zaś Sąd odwoławczy je w pełni akceptuje. Zaprezentowany bowiem przez Sąd Okręgowy sposób wykładni jest utrwalony w orzecznictwie zaś apelacja nie dostarcza żadnych uzasadnionych merytorycznie argumentów, które by ją skutecznie podważały, a przez to ma charakter polemiczny. Przykładowo wystarczy wskazać, na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia: 3 marca 2015r., II GSK 2450/13, LEX nr 1666190, 24 marca 2009r., II GSK 284/08, LEX nr 529879, 26 marca 2013r., II GSK 2404/11, LEX nr 1331844, 17 stycznia 2008r., II GSK 317/07, a także wyrok WSA w Gdańsku z 3 sierpnia 2011 r. (I SA/Gd 315/11), LEX nr 864221. Ponadto dołączony do akt sprawy niniejszej wyrok Sądu Apelacyjnego w Lubinie z 27 stycznia 2015r. w sprawie I ACa 679/14/14 (k-536-543v), w skardze kasacyjnej od niego powoływano się na występujące rozbieżności w orzecznictwie. W powoływanym już postanowieniu odmawiającym przyjęcia tej skargi do rozpoznania z 27 listopada 2015r., IV CSK

330.15 Sąd Najwyższy uznał, że wnoszący skargę w sposób niedostateczny wykazał istnienie tego stanu rzeczy, ograniczając się jedynie do wyróżnienia odmiennych podejść interpretacyjnych dotyczących wykładni art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wyrażanych przez Sądy meriti, podczas gdy przepis ten był przedmiotem wykładni zarówno Sądu Najwyższego jak również sądów administracyjnych przywołanych w tymże orzeczeniu. Taką samą wykładnię zaprezentował też Sąd Apelacyjny w Krakowie w serii najnowszych orzeczeń (por wyroki tego Sądu z dnia 14 czerwca 2016r., I ACa 279/16, LEX nr 2075740, z 7 czerwca 2016r., I ACa 249/16 , LEX nr 2071589 i z 31 maja 2016 r. I A Ca 204/14 , LEX nr 2061965). Wsparciem dla argumentacji Sądu Okręgowego może być także złożone do akt sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013r. sporządzone przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. W trakcie kontroli ujawniono między innymi nieprawidłowości polegające na: nieuwzględnianiu wszystkich wydatków bieżących ponoszonych na funkcjonowaniu szkół i przedszkoli do podstawy obliczenia dotacji w tym przyjmowania tylko wydatków bieżących klasyfikowanych do rozdziału klasyfikacji budżetowej właściwego dla danej jednostki, mimo ponoszenia i klasyfikowania wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół czy przedszkoli w innych rozdziałach: nieuwzględniana wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół i przedszkoli w szczególności na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, stołówki szkolne, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (k-546v), a także informację o kontroli NIK (k-556). Kolejnego argumentu dostarcza uzasadnienie projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013r. poz. 827-por. Sejm RP VII kadencji Nr druku: 1312). Według autorów projektu ustawy nowelizującej, zmiana art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty "polega na wyłączeniu z wydatków bieżących - dla potrzeb ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne - wydatków w wysokości opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć oraz opłat za korzystanie z wyżywienia - stanowiących dochody budżetu gminy - w tych przedszkolach". Skoro z dniem 1 września 2014 r. w ustawie wprowadzone zostały wyraźne powyższe wyłączenia to w pełni uprawnione jest wnioskowanie, że takich odliczeń nie było w stanie prawnym sprzed tej daty.

Jak już wcześniej zaznaczono Sąd odwoławczy podziela ostatni zarzut apelacji dotyczący nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia odsetek. Odsetki za opóźnienie są świadczeniem ubocznym (akcesoryjnym), bowiem warunkiem powstania uprawnienia do odsetek jest istnienie i wymagalność długu pieniężnego. Natomiast odsetki z chwilą powstania uzyskują byt samoistny, niezależny od długu głównego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r., III CKN 369/00, LEX nr 52358). Roszczenie uboczne obejmujące odsetki cechują więc własne reguły powstawania, wymagalności i przedawnienia. W doktrynie od dawna wyrażany był pogląd², zgodnie z którym roszczenie o odsetki za opóźnienie - bez względu na to, z jakim roszczeniem głównym pozostaje w związku - jest roszczeniem o świadczenie okresowe (art. 118 k.c.). Pogląd co do okresowego charakteru odsetek utrwalony jest również w judykaturze (por. uchwała 7 sędziów SN z dnia 26 stycznia 2005r., III CZP 42/04, OSNC 2005, nr 9, poz. 149). Sąd Najwyższy uznał w nim za decydujące to, że czynnik czasu determinuje rozmiar świadczenia odsetkowego. Świadczenie to narasta bowiem zawsze okresowo, a jego ostateczna wysokość nie daje się z góry określić, gdyż nie jest wiadome, kiedy nastąpi zapłata całości lub części kwoty głównej. W konsekwencji roszczenie o odsetki podlega w myśl art. 118 k.c. trzyletniemu terminowi przedawnienia, odnoszącego się do roszczeń o świadczenia okresowe. Pomiędzy stronami nie było w sporu o to, że roszczenie organu prowadzącego przedszkole o wypłatę dotacji przedawnia się po upływie 10 lat. Niezrozumiałe jest jednak dlaczego argumentacją dotyczącą terminu przedawnienia należności głównej Sąd pierwszej instancji posłużył się odmawiając uwzględnienia zarzutu przedawnienia roszczenia o odsetki. Z natury prawnej roszczeń o odsetki za opóźnienie wynika, że nie są one związane z żadnym konkretnym stosunkiem prawnym ani ze stosunkami prawnymi powstającymi w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. W konsekwencji do wypłaty dotacji należało stosować dziesięcioletni termin przedawnienia, co Sąd prawidłowo uczynił, zaś do roszczeń odsetkowych trzyletni. W tej kwestii jego ocena okazała się wadliwa, gdyż pozwany miał prawo skutecznie uchylić się od zaspokojenia roszczeń odsetkowych za okres poprzedzający trzy lata od wytoczenia powództwa stosownie do art. 117 § 2 k.c. w związku z art. 118 k.c. (pозew wniesiono 17 września 2014r.).

Dlatego Sąd odwoławczy mając na uwadze te przepisy oraz na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 481 § 1 k.c. zmienił częściowo zaskarżony wyrok w punkcie I w ten sposób, że każdą z dat płatności odsetek ustawowych od świadczeń zasądzonych pod literami a, b, c, d, e, f, g zastąpił datą 17 września 2011r. i oddalił powództwo w zakresie odsetek sprzed tej daty jako świadczeń już przedawnionych.

Natomiast w pozostałej części oddalił apelację jako bezzasadną w oparciu o art. 385 k.p.c..

Wobec tego, że powódka uległa tylko co do pewnej części należności ubocznych istniały podstawy do obciążenia strony pozwanej całością kosztów postępowania apelacyjnego stosownie do art. 100 k.p.c. zdanie drugie i art. 391 § 1 k.p.c. a ograniczających się do kosztów zastępstwa procesowego wedle stawki minimalnej w wysokości 5.400 zł przewidzianej § 13 ust. 1 pkt 2 w związku z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 461 ze zm.) w związku z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. poz. 1800).

Z tych wszystkich względów i na podstawie wyżej powoływanych przepisów Sad Apelacyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

1 tj. "Czy niesporna wierzytelność o charakterze publicznoprawnym przysługująca podmiotowi prowadzącemu niepubliczne przedszkole z tytułu dotacji z budżetu gminy na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami) nadaje się do potrącenia na podstawie art. 498 § 1 k.c. z wierzytelnością gminy przeciwko podmiotowi prowadzącemu przedszkole z tytułu czynszu za najem lokalu?"

2 por.. A. Ohanowicz: Zobowiązania. Zarys według kodeksu cywilnego. Część ogólna, Warszawa - Poznań 1965, str. 72; L. Stecki: Opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych, Poznań 1970, str. 224; W. Popiołek, (w:) Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, Warszawa 2003, str. 1146; T. Wiśniewski, (w:) Komentarz do kodeksu cywilnego, Zobowiązania, t. I, Warszawa 2002, str. 61; A. Wypiórkiewicz, (w:) Kodeks cywilny. Praktyczny komentarz z orzecnictwem, t. I, Warszawa 2005, str. 276