

Sygn. akt I ACa 553/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 maja 2022 roku

Sąd Apelacyjny w Lublinie, I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Ewa Mierzejewska

Protokolant: Agnieszka Zdanowicz-Martyna

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 maja 2022 roku w L.

sprawy z powództwa M. B. i J. B.

przeciwko Gminie M. R.

o zapłatę

na skutek apelacji obu stron od wyroku Sądu Okręgowego
w R. z dnia 19 kwietnia 2021 roku, sygnatura akt (...)

I. z apelacji powodów zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

a) w pkt 1 podwyższa zasądzoną kwotę 300.929,35 złotych do kwoty 1.053.497,59 zł (milion pięćdziesiąt trzy tysiące czterysta dziewięćdziesiąt siedem złotych i pięćdziesiąt dziewięć groszy) wraz z odsetkami ustawowymi:

od kwoty 776.241,69 (siedemset siedemdziesiąt sześć tysięcy dwieście czterdzieści jeden złotych i 69/100) od dnia 22 grudnia 2012 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty;

od kwoty 126.392,98 zł (sto dwadzieścia sześć tysięcy trzysta dziewięćdziesiąt dwa złote i 98/100) od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty;

od kwoty 95.516,20 zł (dziewięćdziesiąt pięć tysięcy pięćset szesnaście złotych i 20/100) od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty;

od kwoty 55.346,72 zł (pięćdziesiąt pięć tysięcy trzysta czterdzieści sześć złotych i 72/100) od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty;

b) w pkt 4 zasądza od pozwanej Gminy M. R. na rzecz powodów M. B. i J. B. kwotę 27.661,24 zł (dwadzieścia siedem tysięcy sześćset sześćdziesiąt jeden złotych i dwadzieścia cztery grosze) tytułem zwrotu kosztów procesu;

c) w pkt 5 podwyższa nakazaną do ściągnięcia kwotę 5.046,47 zł do kwoty 43.868,78 zł (czterdzieści trzy tysiące osiemset sześćdziesiąt osiem złotych i siedemdziesiąt osiem groszy);

II. oddala apelację powodów w pozostałej części i w całości apelację pozwanej;

III. zasądza od pozwanej Gminy M. R. na rzecz powodów M. B. i J. B. kwotę 8.100 (osiem tysięcy sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego;

IV. nakazuje ściągnąć od pozwanej Gminy M. R. na rzecz Skarbu Państwa Sądu Okręgowego w R. kwotę 37.839 (trzydzieści siedem tysięcy osiemset trzydzieści dziewięć) złotych tytułem brakującej opłaty od apelacji powodów, od której uiszczenia powodowie byli zwolnieni.

SSA Ewa Mierzejewska

Sygn. akt I ACa 553/21

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2021 roku Sąd Okręgowy w R. zasądził od Gminy M. R. na rzecz J. B. i M. B. kwotę 300.929,35 złotych z odsetkami ustawowymi i odsetkami ustawowymi za opóźnienie: od kwoty 205.156,20 złotych od dnia od 22 grudnia 2012 roku; od kwoty 66.728,09 złotych od 1 stycznia 2013 roku; od kwoty 29.045,06 złotych od 1 stycznia 2014 roku; umorzył postępowanie o zapłatę 2.835 złotych; oddalił powództwo w pozostałym zakresie; zasądził od M. B. i J. B. na rzecz Gminy M. R. kwotę 2.177,25 złotych tytułem kosztów procesu oraz nakazał ściągnąć od Gminy M. R. na rzecz Skarbu Państwa Sądu Okręgowego w R. kwotę 5.046,47 złotych tytułem opłaty i 335,52 złotych tytułem wydatków.

Podstawę powyższego rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne:

W pozwie z dnia 24 maja 2017 roku powodowie M. B. i J. B. wniesli o zasądzenie od Gminy M. R. na ich rzecz odszkodowania z tytułu należnej na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, a niewypłaconej powodom w pełnej należytej wysokości, dotacji z tytułu prowadzenia niepublicznej placówki oświatowej z budżetu Miasta R. za lata 2005-2014 w łącznej kwocie 1.060.137,70 złotych, na którą składają się kwoty: 33.242,40 złote za rok 2005 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2006 roku do dnia zapłaty; 66.819,60 złotych za rok 2006 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2007 roku do dnia zapłaty; 90.781,60 złotych za rok 2007 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2008 roku; 178.160 złotych za rok 2008 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2009 roku; 132.356,40 złotych za rok 2009 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2010 roku; 151.424,40 złotych za rok 2010 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2011 roku; 125.571,60 złotych za rok 2011 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2012 roku; 126.888 złotych za rok 2012 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2013 roku; 95.516,20 złotych za rok 2013 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 16 grudnia 2013 roku; 59.377,50 złotych za rok 2014 wraz z ustawowymi odsetkami oraz odsetkami za opóźnienie od dnia 16 grudnia 2014 roku. W ocenie powodów sposób kalkulacji dotacji przez pozwanego wypłaconej powodom w latach 2005 – 2014 w tych był sprzeczny z ustawą, dlatego żądanie pozwu dotyczy roszczenia o odszkodowanie z tytułu zaniżonej przez Miasto R. dotacji za w.w. lata. Pozwana Gmina M. R. wniosła o oddalenie powództwa, zarzucając, że powodowie nie wykazali należycie istnienia wysokości szkody, nie przedstawili dowodów z których wynikałoby, że w ich majątku powstał uszczerbek na skutek działania bądź zaniechania pozwanej za okres objęty żądaniem pozwu. W piśmie procesowym z 7 maja 2018 roku pozwana przedstawiła wyliczenie dotacji dla niepublicznych przedszkoli według stosowanej przez powodów metody wyliczenia i wskazała, że gdyby nawet zgodzić się z przyjętymi przez powodów poglądem co do ujęcia w podstawie dotacji kwot na wydzielonych rachunkach dochodów i co do ujęcia wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie gminy według stanu na koniec roku budżetowego, to różnica niewypłaconej dotacji wyniosłaby 900.448,77 złotych. Pozwana stwierdziła także, że jest w stanie uznać żądanie powoda w zakresie wynikającym z uwzględnienia w podstawie wyliczenia dotacji: kosztów dokształcania i doskonalenia nauczycieli (rozdział 80146), kosztów prowadzenia i obsługi stołówek przedszkolnych (rozdział 80148) oraz kosztów zakładowego funduszu świadczeń socjalnych dla pracowników, emerytów (w ramach pozostałych kosztów ujętych w rozdziale 80195). W piśmie z 8 czerwca 2018 roku powodowie podnieśli, że wskazane przez pozwaną rozdziały nie dotyczą istotnej części sporu, a mianowicie wydatków ponoszonych za pośrednictwem rachunków wydzielonych. Ze złożonego protokołu kontroli wynika jednak, że udzielana została zawyżona dotacja na dzieci, które nie ukończyły 2,5 lat. Zgodnie z ustaleniami kontroli, powodowie zwrócili do Urzędu Miasta kwotę 19.332

złoty dotacji wypłaconej w nadmiernej wysokości. Jednocześnie za rok 2014 należy zmniejszyć liczbę uczniów z 754 do 718 uczniów, a łączną kwotę otrzymanej za ten rok dotacji z 404.898 zł do 385.566 zł, zaś roszczenie powodów za ten okres ograniczyć należy z kwoty 59.377,50 złotych 56.542,50 złotych. W pozostałym zakresie powodowie podtrzymali powództwo. W piśmie z dnia 4 stycznia 2021 roku powodowie podtrzymali swoje stanowisko, podnosząc, że podstawę odpowiedzialności pozwanej w stosunku do powodów stanowi art. 471 kc, co wynika z dokonanej przez Sąd Najwyższy wykładni zasad odpowiedzialności organów dotujących za wypłatę zaniżonych dotacji (III CZP 29/10), a określenie szkody odnosi się do wszelkich uszczerbków w dobrach lub interesach prawnie chronionych, których poszkodowany doznał wbrew swojej woli. (...) W przypadku umniejszenia dotacji następuje spowodowanie uszczerbku majątkowego poprzez inne działanie, a właściwie zaniechanie wypłaty dotacji w przysługującej wysokości. Ponieważ pojęcie szkody jest pojęciem ogólnym i w nim mieści się szeroki wachlarz czynów, określenie roszczenia jako odszkodowawczego jest w pełni uzasadnione. Podstawą prawną roszczenia jest art. 90 ust 2 b ustawy o systemie oświaty. Powołując się na orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie V CSK 312/06 z 3 stycznia 2007 roku powodowie wskazali na wyrażony tu pogląd o wielości podstaw do dochodzenia tego rodzaju roszczenia. Podstawą niniejszego roszczenia są przepisy regulujące niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie zobowiązania. Ponadto powodowie przywołali orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie V CSK 502/18, zgodne z którym strona powodowa nie ma obowiązku wykazywania ani poniesionej straty finansowej, ani wydatków wykonanych na prowadzenie przedszkola, ani celów na jakie środki te zostały przeznaczone. Szkodą jest sama różnica pomiędzy wysokością dotacji udzielonej, a wysokością dotacji, jaka zgodnie z przepisami ustawowymi winna zostać ustalona i wypłacona. W piśmie z 7 października 2019 roku pozwana Gmina podniosła zarzut przedawnienia roszczenia w zakresie należności głównej za okres 10 lat oraz w zakresie odsetek za okres powyżej trzech lat wstecz licząc od dnia wniesienia pozwu. Na wypadek, gdyby sąd uznał, że zawezwanie do próby ugodowej przerwało bieg przedawnienia pozwana wniosła o uwzględnienie zarzutu przedawnienia w zakresie odsetek za okres powyżej trzech lat wstecz licząc od dnia złożenia wniosku o zawezwanie do próby ugodowej. Pozwana w piśmie z dnia 18 stycznia 2021 roku podtrzymywała dotychczasowy zarzut nie wykazanie przez powodów wyrządzenia szkody. Gdyby bowiem nawet okazało się, że wskutek zaniżenia odstawy obliczenia dotacji doszło również do zaniżenia dotacji należnej, to dla uwzględnienia powództwa konieczne byłoby jeszcze ustalenie, że z tej przyczyny powód poniósł wydatki bieżące na cele wskazane w art. 90 ust 3d kosztem środków własnych. Szkodą po stronie powoda nie jest natomiast samo niewypłacenie części należnej jego zdaniem dotacji, a to dlatego, że mogłaby być ona przeznaczona wyłącznie na zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, a jej docelowym beneficjentem nie byli powodowie lecz uczniowie w prowadzonym przedszkolu. Zasądzenie odszkodowanie zgodne z żądaniem pozwu oznaczałoby przyznanie stronie powodowej osobistej korzyści, a takie wzbogacenie majątku podmiotu prowadzącego placówkę oświatową, a nie samej placówki realizującej cel dotacji. Powodowie w okresie objętym pozwem nie zgłaszali pozwanej, że dotacje, które otrzymywali w poszczególnych latach były zaniżone, a w szczególności nie zgłaszali by ponieśli dodatkowe koszty na prowadzenie placówki, które winny być pokryte z dotacji.

Sąd Okręgowy ustalił, że M. B. i J. B. prowadzili w latach 2005 - 2014 wspólnie, w ramach spółki cywilnej (...) (...) w R. przy ulicy (...). Gmina M. R. na podstawie podejmowanych uchwał i w wykonaniu delegacji ustawowej określała dotacje dla niepublicznych przedszkoli na poziomie 80% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, w przeliczeniu na jednego ucznia, natomiast w 2014 roku wynosiło to 75% tych wydatków. Kwotowo wysokość dotacji w poszczególnych latach na jednego ucznia wynosiła: 2005 rok – 402 złote, 2006 roku. – 414 złote, 2007 roku- 422 złote, 2008 rok-472 złote, 2009 rok – 526 złote, 2010 rok – 526 złote, 2011 rok - 514 złote, 2012 rok - 552 złote, 2013 rok – 569 złotych, 2014 rok – 537 złotych. Takie kwoty były wypłacane powodom w podanych okresach na każdego ucznia. Wyliczenie tych kwot wynikało z przyjętej w rozdziale 80104 budżetu Gminy M. R. za poszczególne lata kwoty podzielonej przez ogólną liczbę uczniów przyjętą w Systemie Informacji Oświatowej, a następnie pomnożenie tak wyliczonej stawki przez liczbę uczniów w danym roku w Niepublicznym Przedszkolu (...) i udział 80% (75% w 2014 roku). Liczba uczniów w Niepublicznym Przedszkolu (...) wynosiła: 2005 rok – 342, 2006 rok – 621, 2007rok 754, 2008 rok 850, 2009 rok – 813, 2010 r. – 771 , 2011 rok - 693, 2012 rok - 622, 2013 styczeń – sierpień 442, wrzesień - grudzień 221, 2014 rok - 754. Wnioskiem z dnia 28 grudnia 2015 roku M. B. i J. B. zawezwali Gminę M. R. do próby ugodowej, żądając zapłaty 1,5 mln złotych tytułem odszkodowania i wyrówna zaniżonych dotacji za lata 2005-2014. Gmina M. R. stwierdziła, że nie widzi możliwości zawarcia ugody.

Zgodnie z opinią biegłej z zakresu finansów dr. J. S., wysokości dotacji z uwzględnieniem ustalonych w budżecie wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego ucznia z podziałem na kategorie według klasyfikacji budżetowej, bez uwzględniania kwot wydatków dokonanych za pośrednictwem wydzielonych rachunków dochodów oraz według stanu na 1 stycznia danego roku budżetowego była odmienna od kwot wypłaconych przez Gminę M. R.. Za rok 2005 winna wynieść 172.178,16 złotych, a wypłacono w kwocie 137.484 złotych. Za rok 2006 winna wynieść 259.708,99 złotych, a wypłacono 257.094 złotych. Za rok 2007 winna wynieść 321 667,46 złotych, a wypłacono 318 188 złotych. Za rok 2008 winna wynieść 430.714,83 złotych, a wypłacono 401.200 złotych. Za rok 2009 winna wynieść 450.694,28 złotych, a wypłacono 427.638 złotych. Za rok 2010 winna wynieść 445.526,32 złotych, a wypłacono 405.546 złotych. Za rok 2011 winna wynieść 428.018,16 złotych, a wypłacono 356.202 złotych. Za rok 2012 winna wynieść 410.072,09 złotych, a wypłacono 343.344 złotych. Za rok 2013 do sierpnia winno być 280.262,59 złotych, wypłacono 251.498 złotych. Za rok 2013 od września winno być 126.029,47 złotych, wypłacono 125.749 złotych. Za rok 2014 winna wynieść 311.346,05 złotych, a wypłacono 385.566 złotych.

W oparciu o powyższe ustalenia Sąd Okręgowy zważył, że przepisy ustawy o systemie oświaty regulujące udzielanie dotacji oświatowych (w tym art. 90 ustawy o systemie oświaty) utraciły moc z dniem 1 stycznia 2018 roku, jednak zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203) do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 roku postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe. Na gruncie tych przepisów, w tym art. 90 ustawy o systemie oświaty, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto jednolity pogląd, że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie środków należnych na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot zaniechał wypłacenia dotacji, czy też niewłaściwie ustalił jej wysokość i wypłacił ją w zaniżonej wysokości. Stanowisko to zostało podtrzymane – w odniesieniu do dotacji należnych za okres przed dniem 1 stycznia 2017 roku - także po nowelizacji ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, dokonanej ustawą z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010), mocą której z dniem 1 stycznia 2017 roku dodano art. 90 ust.11, przesądzający, że przyznanie dotacji oświatowej, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.p.s.a., a zatem podlega kontroli sądów administracyjnych. Zgodnie z tym stanowiskiem Sąd Okręgowy rozstrzygnął sporną w niniejszej sprawie kwestię dopuszczalności drogi cywilnej dla roszczeń powodów, poprzez wydanie i uprawomocnienie się postanowienia o odrzuceniu pozwu. Przystając orzecznictwem Sądu Najwyższego wskazał, że przepis art. 90 u.s.o. kreuje pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego właściwą do wypłaty dotacji, a osobą prowadzącą placówkę niepubliczną uprawnioną do otrzymania takiej dotacji stosunek cywilnoprawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., a nadto, że dochodzone na podstawie art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej, a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy. Stwierdził też, że zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza, iż podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości i może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zaspokojone. Przedmiotem żądania nie jest w takiej sprawie zapłata dotacji - skoro minął czas, w jakim mogła zostać wykorzystana - lecz "refundacja prywatnych środków podmiotu prowadzącego szkołę, które musiał wykorzystać na działalność szkoły wobec nieuzyskania dotacji we właściwej wysokości". Dotacje przewidziane w art. 90 u.s.o. mają charakter obligatoryjny, jednakże chodzi tu jedynie o "dofinansowanie" realizacji zadań przedszkoli niepublicznych (por. art. 90 ust. 3d u.s.o.), a więc wspieranie jednostek, które poniekąd odciążają jednostkę samorządu terytorialnego w zakresie realizacji spoczywającego na niej obowiązkowego zadania własnego, polegającego na zakładaniu i prowadzeniu przedszkoli publicznych (por. art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, zapewniających - w interesie publicznym - bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w oparciu o zasadę powszechnej dostępności (por. art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty). Jeżeli zadania, na pokrycie których miałyby być wypłacona dotacja zostały zrealizowane z innych środków, to wówczas wypłacona (po zakończeniu roku budżetowego) kwota miałyby raczej charakter rekompensaty (odszkodowania) za poniesione wydatki w związku z wykonaniem zadań publicznych, a nie stricte - dotacji. Reguły wypłaty dotacji, a w szczególności

reguła roczności, nie pozwalają przyjąć, że osoba lub osoby prowadzące przedszkole, którym wypłacono zaniżoną dotację, mogą domagać się jej wypłaty po upływie roku budżetowego. Osobom takim pozostaje jedynie odwołanie do art. 471 k.c. Dochodzone na podstawie art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej, a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy, natomiast dochodzenie roszczenia wymaga prawidłowego ustalenia szkody. Strona pozwana w toku procesu stała na stanowisku, że żądanie to jest skuteczne tylko w takim zakresie, w jakim osoba prowadząca przedszkole wykaże, iż pokryła z własnych środków wydatki, które mogły być pokryte z niewypłaconej dotacji. Strona powodowa natomiast w tym zakresie nie widziała podstaw do podejmowania czynności dowodowych w tym kierunku, uznając zapewne za wystarczające wykazanie wadliwości obliczeń, jakimi posługiwała się pozwana. Nie można wykluczyć sytuacji, że podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne nie poniósł wyższych wydatków i w związku z tym nie może uczynić zadość tego rodzaju oczekiwaniom podmiotu dotującego. Zatem w takich przypadkach szkodą może być samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego, tak jak ocenia się to w relacjach prywatnoprawnych, choć nie można tracić z pola widzenia, że dotacja mogłaby zostać zużyta wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacja nie może przynosić zysku osobie prowadzącej przedszkole. Bezpośredni wpływ dotacji na stosunki majątkowe osoby prowadzącej w swym interesie (interesie prywatnym) przedszkole niepubliczne, czyni w pewnych granicach usprawiedliwionym zakwalifikowanie niewypłaconej kwoty dotacji jako samoistnej szkody, przy czym ocena granic szkody winna być dokonywana osobno dla każdego przypadku. Wydaje się, że nie bez znaczenia musi pozostawać liczba uczniów, formuła organizacyjna czy także charakter prawny podmiotu prowadzącego przedszkole. Inaczej należy podchodzić do placówek o niewielkiej liczbie uczniów, w kameralnych wręcz warunkach, a inaczej dużej jednostki organizacyjnej prowadzącej kilkuset osobowe przedszkola, w ramach wieloletniego funkcjonowania na rynku tego rodzaju usług. W niniejszej sprawie strony nie pozostawały w sporze co do liczby uczniów podlegających edukacji w prowadzonym przez powodów, przedszkolu w poszczególnych latach. Spór sprowadzał się natomiast do metody i podstawy obliczenia należnej dotacji. Wprawdzie w powołanym orzecznictwie wyrażono pogląd, że termin wystąpienia z pozwem o zapłatę przeciwko jednostce samorządu terytorialnego nie może stanowić okoliczności obciążającej dla jednej ze stron, oczywiście nie dotyczy to ewentualnego przedawnienia roszczenia, ale też nie może pozostawać bez jakiegokolwiek znaczenia okoliczność, że na wcześniejszym etapie funkcjonowania przedszkola niepublicznego (...) i w oparciu o wskazane przepisy – powodowie nie znajdowali podstaw do kierowania roszczeń wobec Gminy M. R.. Nie może ująć uwagi, że powodowie pozostawali współnikami spółki cywilnej (...) w R. ul (...), co znajduje potwierdzenie w dostępnych powszechnie danych GUS dla NIP (...) i (...). Związany z tym obowiązek podatkowy z całą pewnością pozwalał powodom na ustalenie, czy w ramach dążenia do wspólnego celu osiągają zysk, czy też ponoszą stratę i czy jest to powiązane z wysokością uzyskiwanych dotacji. Te okoliczności pozostawały jednak poza zakresem zainteresowania obu stron, a w ocenie sądu stanowiły czynnik indywidualizujący, a tym samym nie pozwalający na przyjęcie obliczeń powodów, opierających się wyłącznie na zarzucie wadliwości działania pozwanej G.. W świetle powyższego roszczenie powodów w części w jakiej opiera się na wyliczeniach nieakceptowanych przez Gminę M. R. ocenić należy jako te, które pozostają częściowo niepowiązane z funkcjonowaniem przedszkola w zakresie standardu świadczonych usług, a ukierunkowane są jedynie na zysk podmiotów prowadzących przedszkole. W okresie objętym pozwem łączna suma dotacji wypłaconych przez Gminę M. R. powodom wyniosła blisko 3,5 mln. złotych. Dochodzona kwota ponad 1 mln. zł stanowi zatem ponad 22% całkowitej kwoty dotacji oczekiwanej przez powodów. Z całą pewnością nie jest to kwota odpowiadająca wyłącznie temu, co powodowie oczekiwali w ramach uzasadnionego zysku w ramach interesu prywatnego. Gdyby było odmiennie, to oznaczałoby, że z punktu widzenia tego interesu działalność ta nie przynosiła żadnego zysku w latach objętych pozwem, co w przypadku spółki cywilnej nie wymagało zbyt wielkiego wysiłku, aby okoliczność taka została wykazana. W ocenie Sądu Okręgowego zasadnym było zatem uwzględnienie powództwa w tym zakresie, w jakim pozwana Gmina nie kwestionowała zasady obliczania należnej powodom dotacji. Zgodnie z niekwestionowanym przez pozwaną wyliczeniem biegłej J. S. przedstawionym w opinii uzupełniającej, stanowiło to kwotę 300.929,35 złotych. Wprawdzie w rachunku biegłej została wyliczona kwota 226.709,40 złotych, ale było to wynikiem nieuprawnionego odjęcia przez biegłą kwoty 74.219,95 złotych odpowiadającej wyliczonej przez biegłą nadpłacie z tytułu subwencji za rok 2014 rok. Pozwany w tym zakresie nie zgłaszał żadnego zarzutu o charakterze materialno-procesowym, zatem nie było żadnych podstaw do pomniejszenia dochodzonego odszkodowania z tej przyczyny. Nie bez znaczenia pozostaje także to, że tryb zwrotu nienależnie

pobranej dotacji jest regulowany odrębnymi przepisami o charakterze administracyjno-prawnym. Sąd Okręgowy uwzględnił częściowo zarzut przedawnienia w zakresie odsetek. Wbrew twierdzeniom pozwanej Gminy M. R. złożenie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej w dniu 28 grudnia 2015 roku było czynnością skutecznie przerywającą przedawnienie. Bezzasadne były wywody pozwanej o pozorności tej czynności. Sutkiem tego oraz uwzględniając trzyletni termin przedawnienia odsetek, zarzut przedawnienia dotyczył odsetek sprzed daty 28 grudnia 2012 roku. Wobec cofnięcia powództwa o zapłatę co do kwoty 2.835 złotych – w takim zakresie postępowanie podlegało umorzeniu.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy orzekł jak sentencji zaskarżonego wyroku. O kosztach procesu rozstrzygnął w oparciu o przepis art. 100 kpc, rozdzielając je stosownie do wyniku sprawy.

Apelację od powyższego wyroku wnieśli obie strony.

Powodowie zaskarżyli wyrok w części oddalającej powództwo i orzekającej o kosztach procesu, zarzucając naruszenie przepisów postępowania poprzez błędną ocenę dowodów, to jest w szczególności przepisów art. 227, 232 i 233 kpc;

naruszenie art. 327¹ § 1 i art. 278 kpc poprzez przyjęcie w wyroku jedynie jednej metodologii i wyniku z opinii biegłego oraz brak uwzględnienia opinii biegłego co do metodologii wskazanej przez powodów, brak odniesienia się do ustaleń opinii biegłej w zakresie dwóch alternatywnych wyników i metod wyliczenia oraz brak odniesienia się do twierdzeń powodów co do nieprawidłowej oceny prawnej, dokonanej przez biegłą w opinii co do tzw. metodologii wskazanej przez powodów, w szczególności wydatków z rachunków wydzielonych;

naruszenie art. 327¹ § 1 pkt 2 kpc poprzez brak wskazania i przytoczenia w wyroku i uzasadnieniu prawnych podstaw orzeczenia co do uznania przez Sąd części roszczenia, brak nawet wskazania konkretnych przepisów umożliwiających miarkowanie roszczeń odszkodowawczych, w konsekwencji wydanie wyroku bez podstawy prawnej, w oparciu o dowolnie przyjętą przez Sąd zasadę słuszności i uznanie przez pozwaną części roszczenia, a nie na podstawie obowiązujących przepisów ustawowych;

naruszenie art. 327¹ § 1 kpc poprzez brak uzasadnienia, dlaczego i na jakiej podstawie Sąd ustalił kwoty zaniżeń dotacji w oparciu o jedną część opinii biegłej, a odmówił - jak się wydaje, gdyż nie zostało to w ogóle poruszone i wskazane w uzasadnieniu - wiarygodności pierwszemu obliczeniu zaniżonych dotacji, zawartemu w opinii biegłej, wyrażającym się kwotą zniżonych dotacji 1.056.935,62 zł;

naruszenie art. 471 kc w związku z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (u.s.o.) w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach objętych pozwem, poprzez nieuwzględnienie przepisu dotyczącego nienależytego wykonania zobowiązania przez pozwanego co do wypłaty dotacji w prawidłowej wysokości, określonej przepisami art. 90 ust. 2b u.s.o.

naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (w odpowiednim brzmieniu), poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisu, który nakazuje ustalenie stawki dotacji w oparciu o wszystkie wydatki, zaplanowane w budżecie gminy jako ponoszone na przedszkola, z uwzględnieniem zmian w budżecie dokonywanych w trakcie roku budżetowego oraz z uwzględnieniem wszystkich środków i wydatków, także finansowanych za pomocą rachunków wydzielonych.

Wskazując na powyższe zarzuty powodowie wnieśli o zmianę wyroku poprzez zasądzenie na ich rzecz łącznej kwoty 1.056.935,62 złotych wraz z odsetkami od dat wymagalności wskazanych w pozwie oraz kosztami postępowania odwoławczego.

Pozwana w apelacji zaskarżyła wyrok w części uwzględniającej powództwo i orzekającej o kosztach procesu, zarzucając

naruszenie prawa materialnego to jest:

- art. 471 kc poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, a to przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej w sytuacji braku wykazania przez powodów faktu wyrządzenia im szkody oraz jej wysokości na skutek nieprzekazania przez pozwaną należnej, zdaniem powodów, dotacji;

- art. 123 § 1 pkt 1 kc poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że wniosek o zawezwanie do próby ugodowej z dnia 22 grudnia 2015 roku złożony do Sądu Rejonowego w R., w którym powodowie wzywali pozwaną do zawarcia ugody w sprawie zapłaty kwoty 1.500.000 złotych był czynnością przedsięwziętą przez powodów bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia i z tego względu doprowadził do przerwania biegu terminu przedawnienia co skutkowało bezpodstawnym nie uwzględnieniem zarzutu przedawnienia i zasądzeniem przez Sąd roszczenia w zakresie należności głównej za okres powyżej dziesięciu lat wstecz licząc od dnia wniesienia pozwu oraz odsetek za okres powyżej trzech lat wstecz licząc od dnia wniesienia pozwu;

naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 232 kpc w z związku z art. 227 kpc w związku z art. 6 kc poprzez pominięcie obowiązku wskazania przez powodów dowodów dla stwierdzenia zaistnienia szkody i jej wysokości czyli faktów na których opierają swoje roszczenie;

- art. 233 § 1 kpc poprzez brak zebrania i wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego w celu ustalenia faktów mających istotne znaczenie dla sprawy to jest ustalenia faktu wyrządzenia szkody powodom, w tym jej wysokości, w sytuacji, kiedy pozwana kwestionowała roszczenie odszkodowawcze co do istoty oraz jego wysokości, a w toku procesu zgłaszała konieczność wykazania przez powodów faktycznie poniesionych kosztów /wydatków na prowadzenie przedszkola w okresie objętym żądaniem pozwu;

- 100 kpc poprzez obciążenie strony pozwanej kosztami postępowania, w sytuacji braku podstaw do uwzględnienia powództwa w jakiegokolwiek części.

Wskazując na powyższe zarzuty pozwana wniosła o zmianę wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w części zasądzającej świadczenie i orzekającej o kosztach postępowania oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Jedynie apelacja powodów zasługuje co do zasady na uwzględnienie, a jej oddalenie w części wynika jedynie z konieczności skorygowania wyliczenia wysokości należności dochodzonej przez powodów oraz ustalenia zakresu należności nieprzedawnionej, natomiast apelacja pozwanej jest w całości bezzasadna.

Sąd Okręgowy rozpoznając sprawę dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych w odniesieniu do kwestii istotnych dla jej rozstrzygnięcia za wyjątkiem uznania, że zasadnym było uwzględnienie powództwa jedynie w zakresie, w jakim pozwana Gmina nie kwestionowała zasady obliczenia należnej powodom dotacji i z tej przyczyny stwierdził, że powodom należy się odszkodowanie w wysokości wyliczonej przez biegłą z zakresu finansów i rachunkowości, według wariantu przyjmującego za podstawę wyliczeń zasady wskazane przez pozwaną Gminę. Za wyjątkiem tej właśnie, wadliwie ocenionej okoliczności, pozostałe ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd I instancji, a także ich ocenę prawną, Sąd Apelacyjny podziela, przyjmując je za własne.

Chybione są wszystkie zarzuty apelacji pozwanej, bezzasadnie kwestionujące prawidłowość zastosowania przez Sąd Okręgowy wskazanych w tej apelacji przepisów prawa materialnego oraz procedury.

Sąd Okręgowy w sposób prawidłowy wskazał w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku przesłanki uzasadniające zastosowanie przepisu art. 471 kc, jako podstawy prawnej dochodzonego przez powodów roszczenia. Przywołał obszernie w tej materii orzecznictwo Sądu Najwyższego, które słusznie podzielił, przyjmując utrwalone w nim stanowisko dotyczące zarówno odszkodowawczego charakteru roszczenia o zapłatę dotacji wypłaconych powodom przez pozwaną w zaniżonej wysokości, jak i przesłanek dotyczących ustalenia nie tylko podstaw szkody odniesionej

przez powodów z tytułu zaniechania wypłaty dotacji w należnej im wysokości, ale również jej wysokości. Wskazując obowiązki stron wynikające z prawidłowo ocenionego rozkładu pomiędzy nimi ciężaru dowodu, nie naruszył reguły wynikającej z art. 6 kc, a zaoferowane przez strony dowody rozważył z zachowaniem zasad przewidzianych w art. 233 par 1 kpc, za wyjątkiem oceny sposobu wyliczenia wysokości dotacji i oparcia rozstrzygnięcia w tym zakresie na stanowisku pozwanej, które należało uznać za błędne, o czym w dalszej części uzasadnienia.

Wbrew skarżącej pozwanej, Sąd Okręgowy prawidłowo również uznał, że zawezwanie do próby ugodowej, z jakim powodowie wystąpili wobec pozwanej w dniu 22 grudnia 2015 roku wzywając w nim pozwaną do zawarcia ugody poprzez zapłatę na ich rzecz kwoty 1.500.000 złotych doprowadziło do przerwania biegu terminu przedawnienia, nie zaś, jak zarzuca skarżąca, nie było przedsięwzięte w celu dochodzenia roszczenia. Wskazana w motywach apelacji pozwanej argumentacja w tej ostatniej kwestii, której celem jest wykazanie pozorności takiej czynności powodów, oparta została na rozumowaniu, że skoro powodowie w zawezwaniu wskazali kwotę wyższą aniżeli dochodzona pozwem w niniejszej sprawie (1.060.138 zł), to należność wskazana w zawezwaniu nie odpowiada podmiotowo i przedmiotowo żądaniu zgłoszonemu w pozwie, gdyż zdaniem skarżącej „z zawezwania nie wynika nawet z jakimi roszczeniami występuje wnioskodawca”. Przytoczone twierdzenia skarżącej pozostają w sprzeczności zarówno z treścią wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, z jakim powodowie w dniu 22 grudnia 2015 roku wystąpili do Sądu Rejonowego w R. (k.35-37), z którego jednoznacznie wynika, że wezwanie do zapłaty obejmuje należność z tytułu odszkodowania i wyrównania dotacji oświatowych dla powodów prowadzących przedszkole, a więc jest to należność tożsama z dochodzoną w niniejszej sprawie, a ponadto wskazanie tej należności w kwocie wyższej aniżeli w pozwie spowodowało skuteczną przerwę biegu przedawnienia co do tej wyższej kwoty, a nie tylko co do kwoty wskazanej w pozwie, która jest niższa od wskazanej we wniosku z dnia 22 grudnia 2015 roku. Oznacza to, że w odniesieniu do całej dochodzonej pozwem należności, zawierającej się w sumie wskazanej w zawezwaniu do próby ugodowej, nastąpiło przerwanie biegu przedawnienia, co prawidłowo przyjął Sąd I instancji.

W tym miejscu należy stwierdzić, że prawidłowość oceny Sądu I instancji odnoszącej się do ustalenia zakresu nieprzedawnionego roszczenia obejmującego zarówno należność główną, jak i odsetki, stanowiła podstawę uznania przez Sąd Apelacyjny za niezasadną również apelację powodów, ale w tej części, w jakiej zmierzała ona do zasądzenia odsetek od należności głównej również za okres przedawniony, tj. sprzed daty zawezwania do próby ugodowej, czyli, sprzed 22 grudnia 2015 roku. Z tego względu w tym zakresie również apelacja powodów podlegała oddaleniu, stosownie do art. 385 kpc.

Ze wskazanych wyżej przyczyn apelację pozwanych należało uznać za pozbawioną podstaw faktycznych oraz prawnych i oddalić ją w całości, o czym Sąd Apelacyjny orzekł zgodnie z art. 386 par 1 kpc.

W odniesieniu do apelacji powodów, należy stwierdzić, że pomimo zasadności wszystkich zawartych w jej zarzutów, nieuzasadniony jest wniosek zmierzający do zasądzenia na ich rzecz od pozwanej łącznej kwoty 1.056.935,62 złotych, w sytuacji gdy z wyliczeń dokonanych przez biegłą z zakresu finansów i rachunkowości, na które nota bene zasadnie wskazują skarżący, jako podstawę żądania zawartego w apelacji, wynika, że suma kwot należnych powodom z tytułu odszkodowania za zaniżenie dotacji winna wyrażać się mniejszą kwotą, a mianowicie 1.053.497,59 złotych. W odniesieniu do różnicy zaistniałej pomiędzy wymienionymi wyżej kwotami apelację powodów należało oddalić.

Ustalając wysokość kwoty należnej powodom Sąd Apelacyjny miał na uwadze z jednej strony zakres ich żądania dochodzonego przed Sądem I instancji, w tym nie tylko łącznie dochodzoną pozwem sumę odszkodowania, ale także składające się na nią kwoty należne za poszczególne lata, poczynając od 2005 roku do 2014 roku. Należało także uwzględnić czy w jakim zakresie kwoty określone przez powodów jako należne za poszczególne lata odpowiadają wyliczeniu biegłej, wskazanemu w opinii (k.1013), w której wprawdzie suma należna powodom została określona przez biegłą na 1.056.935,62 złotych, a więc odpowiada sumie wskazanej w apelacji powodów, jednakże poszczególne jej składniki zostały zawyżone w stosunku do składników sumy dochodzonej pozwem i jako takie przewyższają zawarte w apelacji żądanie w stosunku do żądania dochodzonego pozwem, co jest niedopuszczalne z mocy art. 368 par 2 kpc.

Porównanie poszczególnych kwot składających się na łączną należność dochodzoną pozwem, wynoszącą 1.060.138 złotych (k.3-4) z kwotami składającymi się na sumę 1.056.935,62 złotych wyliczoną przez biegłą (k.1013), prowadzi do wniosku, że na przestrzeni od 2005 do 2014 roku, kwoty dochodzone przez powodów za poszczególne te lata nie odpowiadają kwotom wyliczonym przez biegłą. Wyliczenie biegłej obejmujące należne powodom odszkodowanie za zaniżenie dotacji oświatowych za lata: 2008, 2009, 2010, 2012 i 2014, wskazuje niższe kwoty aniżeli kwoty wskazane w pozwie przez powodów, co oznacza, że uwzględnione mogło być jedynie żądanie powodów dotyczące tych lat w wysokości wskazanej przez biegłą. Natomiast odszkodowanie wyliczone przez biegłą za lata: 2005, 2006, 2007, 2011, 2013 zostało wprawdzie wyrażone wyższymi kwotami w stosunku do kwot wskazanych w pozwie, ale ma to jedynie ten skutek, że może żądanie powodów może być uwzględnione za te lata jedynie w wysokości nie przekraczającej kwot dochodzonych pozwem. Powodowie nie dochodzili bowiem przed Sądem I instancji należności za lata 2005, 2006, 2007, 2011, 2013 w wysokości wskazanej przez biegłą, tylko w niższej. Suma należności obliczona z uwzględnieniem wskazanych wyżej zasad wynosi 1.053.497,59 złotych i obejmuje odszkodowanie należne za lata: 2005 w kwocie 33.242,40 złotych, za 2006 w kwocie 66.819,60 złotych, za 2007 90.781,60 złotych, za 2008 177.564,12 złotych za 2009 131.106,83 złotych, za 2010 151.155,60 złotych, za 2011 125.571,60 złotych, za 2012 126.392,98 złotych, za 2013 95.516,20 złotych i za 2014 55.346,72 złotych.

Zważywszy, że roszczenie powodów dotyczące odsetek ustawowych za poszczególne kwoty uległo przedawnieniu za okres przed 22 grudnia 2012 roku, tj. trzy lata przed zawezwaniem do próby ugodowej z dnia 22 grudnia 2015 roku, sumę należności za lata 2005-2011 w wysokości 776.241,69 złotych należało zasądzić wraz z odsetkami ustawowymi od dnia 22 grudnia 2012 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 16 grudnia 2016 roku do dnia zapłaty, zaś pozostałe kwoty należne tytułem odszkodowania za poszczególne lata, tj. za rok 2012, 2013 i 2014 wraz z odsetkami od dnia 1 stycznia każdego następnego roku.

Uwzględniając powyższe, Sąd Apelacyjny stwierdza, że w odniesieniu do apelacji powodów, kwestionującej zasadność oddalenia powództwa ponad kwotę należności głównej w wysokości 752.568,24 złotych, stanowiącej różnicę między zasądzoną przez Sąd Okręgowy kwotą 300.929,35 złotych, a należną powodom sumą 1.053.497,59 złotych, wszystkie jej zarzuty są trafne i w całości zasługują na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy ustalając wysokość należnego powodom odszkodowania na kwotę 300.929,35 złotych dopuścił się bowiem naruszenia wskazanych przez skarżących przepisów, zarówno w zakresie prawa materialnego, jak i procedury. W szczególności wadliwie ocenił dowód z opinii biegłej z zakresu rachunkowości i finansów, przyjmując za podstawę wyroku jedynie to wyliczenie biegłej, które oparte zostało na wnioskach pozwanej, pomimo, że wnioski te były wadliwe, pozostawały w sprzeczności ze wskazanymi w apelacji przepisami prawa materialnego, regulującymi zasady ustalania dotacji oświatowych i jako takie nie powinny zostać uwzględnienie.

Trafnie wywodzą skarżący, że już z literalnego brzmienia przepisu art. 90 ust. 2b cyt. ustawy o systemie oświaty wynika, że podstawą do ustalania dotacji są wydatki ustalone w budżecie gminy, określone jako wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych, a pojęcie „wydatków bieżących” winno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy o finansach publicznych zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie poglądem (por. wyroki NSA: z 24 marca 2009 r., sygn. II GSK 284/08, z 17 stycznia 2008 r., sygn. II GSK 317/07, z 26 marca 2013 r., sygn. II GSK 2404/11, Lex nr 1331844). Są to zatem wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi z wyłączeniem wydatków ponoszonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Ustawodawca określając podstawę obliczenia dotacji wskazał na te wydatki, które zostały ustalone w budżecie i wyodrębnione ze względu na konkretny cel. Oznacza to, że odwołano się do wydatków zaplanowanych związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych. Podstawę naliczenia dotacji stanowi taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana i zaplanowana jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego). Nie może budzić wątpliwości, że zapis art. 90 ust. 2b cyt. ustawy odnosi się do wydatków zaplanowanych w budżecie a nie do faktycznie zrealizowanych. Odniesienie do wydatków zaplanowanych w budżecie oznacza, że każda zmiana zaplanowanych wydatków wymaga dokonania zmiany w tym budżecie. Wysokość dotacji nie może być uzależniona od wielkości wykonania budżetu,

sposobu gospodarowania środkami przez osoby zarządzające przedszkolami publicznymi. W normie ustanowionej w art. 90 ust. 2b cyt. ustawy chodzi o to, by środki przeznaczone z budżetu gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczonych, zaplanowanych z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli publicznych. Niewątpliwie planowane środki 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. Kwota stanowiąca podstawę do wyliczenia dotacji nie może podlegać weryfikacjom z uwagi na wysokość rzeczywistego wykorzystania zaplanowanych środków, co może nastąpić z różnych przyczyn. Dlatego podstawę wyliczenia dotacji stanowi kwota zaplanowana w budżecie gminy jako środki na utrzymanie bieżące przedszkoli publicznych. Kwoty wydatków, będących podstawą do ustalenia kwot i stawek dotacji, muszą odzwierciedlać zmiany budżetu, dokonywane w trakcie roku, a ostateczna ich wysokość jest ustalona na podstawie budżetu po zmianach. Takie zasady wyliczenia dotacji zostały przyjęte przez biegłą w „wariacie pierwszym” opinii, w którym obliczono prawidłowe kwoty dotacji z uwzględnieniem wszystkich wydatków bieżących poniesionych przez gminę M. R. na prowadzenie przedszkoli, zaplanowanych w budżecie, z uwzględnieniem kwot wydatków ponoszonych za pośrednictwem rachunków wydzielonych oraz po zmianach planu budżetu. Sąd Okręgowy, nie przyjmując tych obliczeń naruszył przepis art. 90 ust.2b u.s.o., który określa sposób ustalania wysokości dotacji oświatowej dla przedszkoli niepublicznych.

Zgodzić się należy ze skarżącymi powodami, że Sąd I instancji dokonując oceny roszczenia nie przeprowadził analizy jego wysokości, jako różnicy pomiędzy wysokością wypłacanych przez pozwanego dotacji, a wysokością dotacji należnych, ustalonych zgodnie z przepisami. Oznacza to, że nie zastosował przepisu art. 471 kc w związku z art. 90 ust.2b u.s.o.

Jak trafnie zarzucają skarżący, w judykaturze Sądu Najwyższego, utrwalone jest stanowisko, że dochodzone na podstawie art. 471 kc w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy. Wyrażony jest w niej pogląd, że szkodą jest już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości, tak jak ocenia się to w relacjach prywatnoprawnych, gdyż jasne jest, że co do zasady nieotrzymanie świadczenia pieniężnego stanowi szkodę, niezależnie od tego, co wierzyciel uczyniłby z tym świadczeniem). Tezy tej nie przekreśla zarzut pozwanej Gminy, że dotacja mogłaby zostać zużyta wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (co do tych pojęć por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 1858/12, z dnia 19 stycznia 2017 r., (...), z dnia 5 września 2018 r., I GSK 2583/18 i z dnia 25 kwietnia 2019 r., I GSK 1771/18). Orzecznictwo wskazuje, że swoboda dysponowania środkami z dotacji, nie została wyłączona w sposób całkowity, gdyż środki te, jakkolwiek „znaczone” (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2018 roku, III CZP 63/17, OSNC-ZD 2019, z. A, poz. 3 i tam przywoływane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego), pozostawały w dyspozycji beneficjenta dotacji (osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne), który w granicach zakreślonych w art. 90 ust. 3d u.s.o. mógł je wydatkować w różnorodny sposób, co każdorazowo wpływało na jego sytuację majątkową. Mógł decydować o wysokości wynagrodzeń personelu, wysokości opłat pobieranych od rodziców, różnorodności i atrakcyjności proponowanych zajęć, zakupach rzeczowych bezpośrednio związanych z działalnością przedszkola w zakresie jego kształcenia, wychowania i opieki (co do wydatków rzeczowych por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 roku, II GSK 463/14, z dnia 26 lutego 2016 r., II GSK 2465/14, nie publ. i z dnia 6 grudnia 2016 roku, II GSK 1380/15, nie publ.), a przez to wszystko także o liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola, powodzeniu ekonomicznym prowadzonej działalności i czerpanych z niej korzyściach. Stwierdzenie, że dotacja nie może przynosić zysku osobie prowadzącej przedszkole (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., I GSK 2506/18) jest ściśle tylko o tyle, o ile odnosi się do zależności o charakterze bezpośrednim lub oznacza, że nie ma możliwości przeznaczenia dotacji na finansowanie kosztów (np. kosztów żywienia), które już zostały pokryte z opłat uiszczanych przez rodziców (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., II GSK 463/14, nie publ., z dnia 1 marca 2016 r., II GSK 2447/14, z dnia 13 września 2018 r., I GSK 2219/18, nie publ. i z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1106/18, nie publ.). Jest bowiem jasne, że możliwości pokrycia z dotacji bieżących wydatków przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, „zwalnia” inne środki pozostające w dyspozycji osoby prowadzącej przedszkole i

pozwała na ich wykorzystanie w inny sposób, także z korzyścią dla tej osoby. Zważywszy zatem na bezpośredni wpływ dotacji na stosunki majątkowe osoby prowadzącej w swym interesie (interesie prywatnym) przedszkole niepubliczne, zakwalifikowanie niewypłaconej kwoty dotacji jako samoistnej szkody należy uznać za uzasadnione. Szczególna natura dotacji ma jedynie to znaczenie, że stwarza możliwość wykazania przez jednostkę samorządu terytorialnego, iż kwota dotacji nie została wydatkowana należycie i podlegałaby zwrotowi. Ciężar dowiedzenia tej okoliczności spoczywa jednak — zgodnie z regułą określoną w art. 6 k.c. — na tej jednostce. Sąd Najwyższy wypowiedział się za odszkodowawczym charakterem tego rodzaju roszczeń, wyraźnie stwierdził, że odszkodowania za zaniżenie dotacji nie można miarkować, różnicować czy ustalać w sposób dowolny, gdyż jedyną metodą jest określenie prawidłowej stawki (kwoty) dotacji, a roszczenie stanowi różnicę pomiędzy dotacją otrzymaną, a należną, ustalona zgodnie z przepisami.

Reasumując, Sąd Apelacyjny stwierdza, że wobec zasadności zarzutów apelacji powodów, zaskarżony wyrok należało zmienić poprzez podwyższenie zasądzonej na rzecz powodów kwoty odszkodowania do pełnej wartości należnej skarżącym dotacji oświatowej za lata 2005-2014. Zmiana wyroku w tym zakresie, oparta na mocy art. 386 par 1 kpc, skutkowałą również koniecznością zmiany rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania przed Sądem I instancji. Zważywszy na wynik tego postępowania polegający na uwzględnieniu powództwa w znacznej części, kosztami postępowania należało obciążyć w całości pozwaną Gminę, stosując zasady przewidziane w art. 100 kpc. Koszty procesu poniesione przez powodów przed Sądem I instancji wynoszą 27.661,24 złotych i obejmują: opłatę od pozwu 10.000 złotych, wynagrodzenie pełnomocnika 10.800 złotych, opłatę od pełnomocnictwa 17 złotych, koszty dojazdów pełnomocnika 1.444,24 złotych, koszt postępowania zażaleniowego 5.400 złotych. Pozwaną należało również obciążyć kosztami sądowymi obejmującymi część opłaty od pozwu, od której powodowie byli zwolnieni, tj. kwotą 42.674,68 złotych oraz zwrotem wydatków poniesionych tymczasowo przez Skarb Państwa w wysokości 1.194,10 złotych. Dlatego nakazaną do ściągnięcia od pozwanej kwotę należało podwyższyć do łącznej sumy 43.868,78 złotych.

Również o kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 100 kpc w związku z art. 391 par 1 kpc, zasądzając od pozwanej na rzecz powodów zwrot poniesionych przez nich kosztów procesu, obejmujących wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika w kwocie 8.100 złotych. Pozwana obowiązana jest także ponieść koszt opłaty od apelacji powodów w wysokości 37.839 złotych, od której uiszczenia powodowie byli zwolnieni.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

SSA Ewa Mierzejewska