

Sygn. akt VI Ca 107/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2017 roku

Sąd Okręgowy w Zielonej Górze VI Wydział Cywilny Odwoławczy w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Marek Witczak (spr .)

Sędziowie: SSO Elżbieta Ozga - Świetlik, SSO Walenty Młodzianowski

Protokolant: Magdalena Jaworska-Gontowiuk

po rozpoznaniu w dniu 16 marca 2017 roku w Zielonej Górze

na rozprawie

sprawy z powództwa P. D.

przeciwko Powiatowi (...)

o zapłatę

na skutek **apelacji pozwanego**

od wyroku Sądu Rejonowego w Zielonej Górze

z dnia 29 listopada 2016 roku, sygn. akt **I C 1146/16**

1. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że :

I. powództwo oddala;

II. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 4.500 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu;

2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 5.753 złote tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.

SSO E. O.-Świetlik SSO M. W. SSO W. M.

Sygn. akt VI Ca 107/17

UZASADNIENIE

Powód P. D. wniósł o zasądzenie od pozwanego Powiatu (...) na swoją rzecz kwoty 61.059,18 zł z ustawowymi odsetkami od 02.09.2015 r. do dnia zapłaty i o zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwu powód wskazał jako podstawę prawną roszczenia art. 90 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7.09.1991 r o systemie oświaty (Dz.U. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) oraz uchwałę Rady Powiatu Nr (...) z dnia 28.05.2013 r. w sprawie trybu ustalania, udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Powód podniósł m.in., iż wysokość dotacji ustalonych za 2014r. przez Zarząd Powiatu jest nieprawidłowa wskutek tego, że za podstawę do ustalenia wysokości dotacji wzięto wydatki bieżące ponoszone przez powiat (...) na jednego ucznia Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Centrum (...) w S., które w 2014 r. wyniosły 90,41 zł na miesiąc. Dokonując wykładni pojęcia „najbliższego powiatu”, posiłkując się w tym zakresie orzeczeniami sądów administracyjnych i stanowiskiem Ministerstwa Edukacji Narodowej, powód wskazał, że wolą ustawodawcy, potwierdzoną wykładnią dokonaną przez sądy, było, aby w przypadku braku na terenie jednostki samorządu terytorialnego szkoły danego rodzaju i typu, za podstawę obliczenia dotacji brana była szkoła z „najbliższej gminy/powiatu”, z tym że ma to być za każdym razem jedna i ta sama gmina lub powiat, która spełnia kryteria pojęcia „najbliższa”. Pozwany zaś za „najbliższe” uznawał różne powiaty w różnych latach. Wziąwszy pod uwagę, że jako „powiat najbliższy” mogą być w przedmiotowej sprawie brane wyłącznie powiaty położone na terenie województwa (...), a także fakt, że w granicach administracyjnych miasta G. znajduje się Miasto na prawach Powiatu, tzw. powiat grodzki, któremu zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym przysługują prawa powiatu, a siedziby obydwu powiatów: (...) i (...) grodzkiego znajdują się w najbliższej odległości – to ten powiat winien być brany pod uwagę na potrzeby prawidłowego zastosowania art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Na tej podstawie powód dokonał wycień, których wynikiem jest kwota 61.059,18 zł. (k.2-5 i zał.)

W odpowiedzi na pozew pozwany Powiat (...) wniósł o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów procesu wg norm przepisanych.

W uzasadnieniu pozwany zakwestionował zasadność żądania powoda, tak co do zasady jak i wysokości. Podał, że powiat (...) w 2014 r. przyznał powodowi dotację dla prowadzonej przez niego szkoły w P., na podstawie i zgodnie z tożsamymi kryteriami określonymi w art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty oraz § 2 pkt 2 uchwały Rady Powiatu (...) nr (...) z dnia 28.05.2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Pozwany powołał się na § 2 pkt 2 uchwały Rady Powiatu (...) nr (...) z dnia 28.05.2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania i stwierdził, że Zarząd Powiatu nie mógł bez naruszenia przepisów prawa dokonać ustalenia kwoty dotacji większej, niż zapisana w uchwale budżetowej i planie dochodów i wydatków budżetu Powiatu (...) na 2014 r. Pozwany Powiat obowiązany był określić miesięczną stawkę dotacji do tej szkoły na podstawie wydatków bieżących ponoszonych przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. Pozwany wskazał na wykładnię pojęcia „najbliższy powiat”, zawartą w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Wskazał również na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 9 marca 2015 r., gdzie podkreślone zostało, że nie definiując w u.s.o. pojęcia „najbliższego” powiatu i „najbliższej” gminy, organom pozostawiono konkretyzację tego zasadniczego dla ustalenia wysokości dotacji kryterium. Pozwany był uprawniony do wyboru Powiatu (...) dla ustalenia dotacji dla powoda. Taką też dotację powód otrzymał. Nadto podniesiony został zarzut przedawnienia części roszczenia co do kwoty 32.989,32 zł. (k.68-71 i zał.)

W toku procesu strony podtrzymały swoje stanowiska.

Wyrokiem z dnia 29 listopada 2016 r., wydanym w sprawie sygn. akt I C 1146/16, Sąd Rejonowy w Zielonej Górze zasądził od pozwanego Powiatu (...) na rzecz powoda P. D. kwotę 61.059,18 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 02.09.2015 r. do dnia zapłaty (pkt I) oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 8.186 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt II). (k.-204)

Sąd Rejonowy ustalił, że powód P. D. prowadzi Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w P. w Powiecie (...), w woj. (...).

Na terenie Powiatu (...) nie funkcjonuje szkoła publiczna danego typu i rodzaju, tj. liceum ogólnokształcące dla dorosłych. Powiat (...) sąsiaduje z: miastami G. i Z. oraz z powiatami: w wojewódzkie (...), (...), (...) i (...) oraz w

wojewódzkie (...) - kędzierzyńsko- (...) i (...). G. są miastem na prawach powiatu. W latach 2008 – 2013 Powiat (...) przyznawał powodowi dotację na prowadzoną przez niego szkołę w wysokości ok. 100 zł na jednego ucznia, ustaloną w oparciu o wydatki powiatów ((...), (...) i grodzkiego R.), które miały w danym roku najniższe wydatki na ten cel.

W dniu 10.06.2014 r. Zarząd Powiatu (...) przyznał powodowi dotację dla prowadzonej przez niego szkoły w P. w kwocie 45,21 zł miesięcznie na jednego ucznia, o czym zawiadomił powoda pismem z dnia 13.06.2014 r. Podstawę ustalenia wysokości dotacji stanowiły wydatki ponoszone przez powiat (...) na szkołę tego typu.

Pismem z dnia 7.07.2014 r. powód wezwał Zarząd Powiatu (...) do usunięcia naruszenia prawa polegającego na ustaleniu wysokości dotacji w 2014 r. na jednego ucznia prowadzonej przez niego szkoły niepublicznej w P. w wysokości 45,21 zł z naruszeniem art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7.09.1991 r o systemie oświaty i przyznanie dotacji w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie powiatu (...) wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, a w przypadku braku na terenie powiatu (...) szkoły publicznej danego typu i rodzaju przyznanie dotacji w oparciu o wydatki bieżące ponoszone przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.

Pismem z dnia 12.08.2014 r. Zarząd Powiatu (...) uznał to wezwanie powoda do usunięcia naruszenia prawa za niezasadne. Pismem z dnia 17.09.2014 r. powód, w trybie art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30.08.2012 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zaskarżył czynność ustalenia przez Zarząd Powiatu w G. dotacji w wysokości 45,21 zł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. oraz wniósł o stwierdzenie bezskuteczności tej czynności.

Wyrokiem z dnia 09.03.2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w sprawie o sygn. akt I SA/GI 1152/14 stwierdził bezskuteczność czynności Zarządu Powiatu (...) z dnia 10.06.2014 r. w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji dla szkoły prowadzonej przez powoda w P. w wysokości 45,21 zł.

W dniu 19.05.2015 r. Zarząd Powiatu (...) ponownie przyznał powodowi dotację dla prowadzonej przez niego szkoły w P. w kwocie 45,21 zł miesięcznie na jednego ucznia, o czym zawiadomił powoda pismem z dnia 05.06.2015 r. Za 2014 r. powód otrzymał z budżetu Powiatu (...) dotację oświatową w wysokości 19.078,62 zł, tj. 45,21 zł za każdego ucznia. W szkole powoda uczyło się 422 uczniów. W 2014 r. wydatki bieżące Miasta G. na prowadzenie liceum ogólnokształcącego dla dorosłych w systemie zaocznym wyniosły 4.557,58 zł za jednego ucznia na rok, tj. 397,80 zł miesięcznie.

Na podstawie tychże ustaleń faktycznych Sąd Rejonowy uznał, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości.

Sąd wskazał, że stan faktyczny w niniejszej sprawie był niesporny pomiędzy stronami.

Spór pomiędzy stronami ogniskował się w zakresie wykładni art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7.09.1991 r o systemie oświaty (Dz.U. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), a w szczególności zawartego w tym przepisie zwrotu „ najbliższy powiat”.

Sąd przywołał art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7.09.1991 r o systemie oświaty (Dz.U. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) i wskazał, że w orzecznictwie sądów panuje pogląd, że skoro ustawodawca użył w ustawie z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty pojęcia niedookreślonego „najbliższa gmina” (tutaj odpowiednio powiat) to znaczy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, stanowiąc odpowiednie przepisy prawa miejscowego, na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7.09.1991 r., jest zobowiązany do sprecyzowania tego pojęcia. Sąd wskazał, że pozwany Powiat nie wskazał kryteriów wyboru najbliższej gminy (powiatu), której wydatki bieżące na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju będą stanowiły podstawę do ustalenia wysokości dotacji, choć zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinien to uczynić.

Sąd I instancji wskazał, że § 2 ust. 1 i 2 Uchwały Rady Powiatu (...) nr (...) z dnia 28.05.2013 r. w sprawie trybu ustalania, udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania oraz art. 90 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7.09.1991 r o systemie oświaty (Dz.U. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) nie zawiera kryteriów pozwalających określić „najbliższy powiat”. Sąd

omówił szeroko orzecznictwo dotyczące wyjaśnienia tego określenia, powołał się również na wykładnię gramatyczną (k. 220-222). Ostatecznie sąd I instancji uznał, że w sprawie przyjęć należało, iż chodzi o najbliższy powiat w znaczeniu geograficznym. Należy mieć na uwadze ten powiat, którego siedziba jest położona najbliżej siedziby pozwanego. Powód prowadzi niepubliczną szkołę dla dorosłych w P., położonych w Powiecie (...), który sąsiaduje z miastami na prawach powiatu G. i Z. oraz powiatami: w wojewódzkie (...), (...), (...) i (...) oraz w wojewódzkie (...) - kędzierzyńsko (...) i (...). Pozwany nie prowadzi szkoły publicznej danego typu, wobec czego od 2008 r. corocznie przyznawał powodowi dotację w związku z prowadzoną przez niego niepubliczną szkołą dla dorosłych w P., w oparciu o wydatki tych powiatów, które miały najniższe wydatki na oświatę w danym roku kalendarzowym. Również w 2014 r. pozwany przyznał powodowi dotację na podstawie wydatków na ten cel Powiatu (...). Powiaty (...), (...) i (...) są położone w wojewódzkie (...), tak jak powiat (...). Natomiast powiat (...) leży w województwie (...). Miasto G. położone jest w granicach administracyjnych Powiatu (...), a siedziby obu powiatów znajdują się w tej samej miejscowości, co pozwala określić Miasto G. na prawach powiatu, jako powiat najbliższy w rozumieniu powołanej wyżej ustawy.

Jak wynika z poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych w 2014 r. Miasto G. poniosło wydatki na prowadzenie liceum ogólnokształcącego dla dorosłych w systemie zaocznym w kwocie 4.557,58 zł. W przeliczenie na dotację miesięczną na jednego ucznia daje to kwotę 397,80 zł. Zgodnie z treścią powołanej na wstępie uchwały Rady Powiatu (...) dotacja dla szkoły prowadzonej przez powoda powinna być nie niższa niż 50% ustalonych wydatków bieżących ponoszonych w tym przypadku w najbliższym powiecie. Uwzględniając powyższe zasady miesięczna dotacja dla Niepublicznego Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w P. winna wynieść co najmniej 189,90 zł na jednego ucznia. Mając na uwadze, że za 2014 r. powód otrzymał z budżetu Powiatu (...) dotację w wysokości 19.078,62 zł, tj. 45,21 zł x 422 ucznia, natomiast powinien otrzymać dotację w kwocie 80.137,80 zł, tj. 189,90 zł x 422 ucznia, do zapłaty pozostało jeszcze 61.059,18 zł (80.137,80 zł - 19.078,62 zł).

Na marginesie sąd wskazał, że podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia jest chybiony. Pogląd pozwanego, jakoby w niniejszej sprawie znajdowały zastosowanie przepisy art. 541 k.c. jest błędny i nie znajduje uzasadnienia mając na uwadze charakter roszczenia powoda. Co do ewentualnego przedawnienia roszczeń powoda znajduje zastosowanie przepis art. 118 k.c. oraz wskazanego tam terminu przedawnienia 10 lat. Powód wniósł pozew w dniu 02.09.2015 r., zatem termin przedawnienia nie upłynął.

Odnośnie zasądzonych na rzecz powoda odsetek sąd przywołał art. 359 § 1 k.c. i art. 481 § 1 k.c. Powód domagał się zasądzenia od pozwanego odsetek ustawowych od dnia wniesienia powództwa, tj. 02.09.2015 r. i sąd żądanie to uwzględnił w całości.

O kosztach procesu sąd I instancji orzekł stosownie do dyspozycji art. 98 § 1 k.p.c. Na poniesione przez powoda koszty w kwocie 8.186 zł złożyły się: opłata od pozwu w kwocie 3.053 zł, wynagrodzenie pełnomocnika w kwocie 3.600 zł ustalone w oparciu o § 6 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł, a także opłata od zażalenia w kwocie 611 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika w postępowaniu zażaleniowym w kwocie 900 zł ustalone w oparciu o § 12 ust 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. (k.208-224)

Apelację od tego wyroku wniósł pozwany Powiat (...) zaskarżając wyrok w całości. Pozwany wyrokowi zarzucił: naruszenie przepisów postępowania - art. 233 § 1 i art. 244 oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 170 i art. 141 § 4 zd. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 233 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie w stanie faktycznym sprawy ustalonym przez Sąd Rejonowy, faktu, że z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 9.03.2015 r. sygn. akt I SA /GI 1152/14 wynika, że Zarząd Powiatu zobowiązany został do uwzględnienia rozważań zawartych w wyroku,

- art. 233 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie w stanie faktycznym sprawy - ustalonym przez Sąd Rejonowy, faktu, że z pisma Zarządu Powiatu (...) z dnia 5.06.2015 r. znak (...). (...). (...).2014 wynika, że Zarząd wykonując obowiązek nałożony w/w wyrokiem dokonał ustalenia wysokości dotacji przysługującej pozwanemu i wskazał kryteria i okoliczności, które zadecydowały o uznaniu Powiatu (...) za powiat „najbliższy”;
- art. 233 § 1 k.p.c. i art. 244 k.p.c. przez niewyjaśnienie wszystkich okoliczności mających wpływ na treść orzeczenia i sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym z dokumentami urzędowymi, a mianowicie w/w wyrokiem WSA w Gliwicach oraz w/w pismem Zarządu Powiatu (...) z dnia 5.06.2015 r.;
- art. 328 § 2 k.p.c. polegające na braku wskazania w uzasadnieniu stanowiska sądu I instancji do treści powyższych dokumentów oraz do podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia, co uzasadnia zarzut sporządzenia uzasadnienia „postanowienia” w sposób uniemożliwiający jego kontrolę instancyjną (pkt 1).

Pozwany zarzucił również naruszenie przez sąd I instancji prawa materialnego, tj.:

- art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty poprzez błędną wykładnię pojęcia „najbliższy powiat” polegającą na przyjęciu, że chodzi o powiat, którego siedziba jest położona najbliżej siedziby pozwanego;
- § 2 ust. 2 uchwały Rady Powiatu (...) nr (...) z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości przez błędną wykładnię polegającą na pominięciu faktu, że przepis ten wskazuje, iż podstawą ustalenia dotacji jest uchwała budżetowa, co oznacza, że kwota dotacji musi mieścić się w kwotach przewidzianych w budżecie powiatu;
- art. 541 k.c. w zw. z art. 539 k.c. przez ich niezastosowanie wskutek wadliwego uznania, że charakter roszczenia na to nie pozwala (pkt 2).

Wskazując na powyższe zarzuty pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości (pkt 3) oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania procesowego, z uwzględnieniem kosztów postępowania odwoławczego (pkt 4).

W uzasadnieniu apelacji pozwany uzasadnił poszczególne zarzuty, które w jego ocenie winny skutkować uznaniem apelacji za zasadną (k. 228-230).

Powód w odpowiedzi na apelację wniósł o oddalenie apelacji w całości (pkt 1) oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed sądem II instancji wg norm przepisanych (pkt 2), zwracając uwagę w uzasadnieniu pisma na bezzasadność zarzutów stawianych w apelacji. (k.241-243).

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego Powiatu (...) zasługuje na uwzględnienie, co w konsekwencji prowadzi do zmiany wyroku Sądu Rejonowego.

W przedmiotowej sprawie sąd odwoławczy podziela w całości i przyjmuje za własne ustalenia faktyczne poczynione przez sąd I instancji, gdyż znajdują one potwierdzenie w materiale dowodowym zgromadzonym w sprawie. Jednak dokonana ocena materiału dowodowego prowadząca ten sąd do wniosku, że zasadne jest uwzględnienie powództwa w całości – zdaniem sądu II instancji – nie uwzględnia wszystkich aspektów sprawy i w konsekwencji nie jest oceną właściwą.

Biorąc nadto pod uwagę, że kontrola instancyjna nie dała podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania w sprawie, dalszy zakres kognicji sądu odwoławczego wyznaczała treść orzeczenia oraz zakres zarzutów podniesionych w apelacji.

W pierwszej kolejności sąd rozpoznał zarzut naruszenia prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c. Wskazać należy, że jeżeli z określonego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to jego ocena nie narusza reguł swobodnej oceny dowodów i musi się ostać, choćby w równym stopniu, na podstawie tego materiału dowodowego, dawały się wysnuć wnioski odmienne (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2015 r., III AUa 529/14, LEX 1663077), a do naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. mogłoby dojść tylko wówczas, gdyby apelujący wykazali uchybienie podstawowym regułom służącym ocenie wiarygodności i mocy poszczególnych dowodów, tj. regułom logicznego myślenia, zasadzie doświadczenia życiowego i właściwego kojarzenia faktów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2005 r. III CK 314/05, LEX 172176). Zarzut pozwanego uznać należy za uzasadniony. Sąd Rejonowy w uzasadnieniu stwierdził, iż pozwany Powiat nie wskazał kryteriów, jakimi kierował się przyznając dotację – tj. podstaw obliczania dotacji i podstaw uznania wybranego powiatu za „najbliższy”. Rzeczywiście, pozwany wymagań tych początkowo nie wypełnił, jednak wskutek wskazań zawartych w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 9 marca 2015 r., sygn. akt I SA/GI 1152/14, uznającym czynność pozwanego w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji za bezskuteczną z tej właśnie przyczyny, pozwany czynność powtórzył – już z uwzględnieniem tego, że wraz z informacją o wysokości przyznanej dotacji należy wskazać kryteria, jakimi kierowano się przy ustalaniu jej wysokości, i również ze względu na ustalenia dotyczące pojęcia „najbliższego powiatu”. Jak słusznie wskazuje apelujący, wymagania te zostały spełnione w piśmie pozwanego z dnia 5 czerwca 2015 r., które stanowi załącznik do pozwu (k. 11). Pozwany w piśmie tym poinformował powoda o wysokości dotacji oraz wskazał powody, dla których powiat (...) został uznany za powiat najbliższy. Zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w tym zakresie uznać należy za uzasadniony – tym bardziej, iż ustalenie poczynione przez sąd I instancji w zakresie braku wskazania przez pozwanego kryteriów przyznania dotacji ma znaczenie dla sprawy (o czym w dalszej części zważyć należy przy ocenie naruszenia prawa materialnego).

Niezasadny jest natomiast zarzut naruszenia przez sąd I instancji art. 328 § 2 k.p.c. przez brak ustosunkowania się sądu do postawionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia. Sąd zarzut przedawnienia rozpoznał (k. 223) – i uznał go niezasadny. Sąd wskazał przepisy, na których się w tym zakresie oparł (art. 118 k.c.) oraz za właściwy termin przedawnienia, który ma zastosowanie w sprawie, uznał termin dziesięcioletni. Tak więc zarzut naruszenia przez Sąd Rejonowy art. 328 § 2 k.p.c. uznać należy za nietrafny.

Przechodząc do rozpoznania zarzutów naruszenia prawa materialnego, rozpocząć należy od zarzutu naruszenia przez sąd art. 541 w zw. z art. 539 k.c. przez ich niezastosowanie wskutek wadliwego uznania, że charakter roszczenia na to nie pozwala (który to zarzut jest, nota bene, sprzeczny z poprzednim, bo skoro sąd uznał, iż charakter roszczenia nie pozwala zastosować przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń o cenie minimalnej, to ustosunkował się do zarzutu przedawnienia – co czyni zarzut art. 328 § 2 k.p.c. bezprzedmiotowym). Odnosząc się zaś do merytorycznie do tego zarzutu wskazać należy, że również sąd odwoławczy podtrzymuje ocenę, iż przepisy te nie znajdują w sprawie zastosowania. Wskazuje na to chociażby fakt, iż przepisy te są umieszczone w dziale I – Przepisy ogólne tytułu XI Kodeksu cywilnego – który dotyczy umowy sprzedaży. Przyznanie przez Zarząd Powiatu dotacji na uczniów nie wypełnia w zasadzie żadnych przesłanek, aby uznać, iż chodzi o umowę sprzedaży. Pomijając już fakt, iż przyznanie dotacji w ogóle nie jest umową, przytoczyć należy art. 535 § 1 k.c., który stanowi, iż przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. Zgodnie zaś z art. 539 k.c. jeżeli w miejscu i czasie zawarcia umowy sprzedaży obowiązuje zarządzenie, według którego za rzeczy danego rodzaju lub gatunku nie może być zapłacona cena niższa od ceny określonej (cena minimalna), sprzedawcy, który otrzymał cenę niższą, przysługuje roszczenie o dopłatę różnicy. Wskazane przepisy w żaden sposób nie odnoszą się do stanu faktycznego zaistniałego w niniejszej sprawie. Wbrew przekonaniu apelującego, nie jest wystarczający fakt, iż dotacja określona jest „w minimalnej wysokości”, aby uznać, że przepisy dotyczące ceny minimalnej przy umowie sprzedaży mają w sprawie zastosowanie. Stanowisko sądu I instancji, iż zastosowanie znajdzie tu termin 10-letni wynikający z art. 118 k.c. jest, w ocenie sądu odwoławczego, prawidłowe. Nie ma zastosowania, jak już wykazano powyżej art. 541 k.c., nie ma również zastosowania termin 3-letni dotyczący świadczeń okresowych. Przytoczyć w tym miejscu należy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 r., w którym Sąd Najwyższy stwierdził, że dotacje dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych o uprawnieniach szkół publicznych, przewidziane w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r.,

Nr 256, poz. 2572 ze zm.), nie mają charakteru świadczeń okresowych w rozumieniu art. 118 k.c. W uzasadnieniu wskazano, że wysokość dotacji jest uzależniona od liczby uczniów i kwoty przewidzianej na jednego ucznia tego typu szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Na rozmiar tego świadczenia nie ma natomiast wpływu czynnik czasu. Wysokość dotacji podlega ustaleniu na dany rok, co wynika także z art. 90 ust. 2a in fine ustawy o systemie oświaty, w którym jest mowa o roku poprzedzającym „rok udzielania dotacji”. Z regulacji tej wynika, że dotacje dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych z uprawnieniami szkół publicznych są świadczeniami jednorazowymi, ponieważ ich wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, dotacje są przekazywane na rachunek szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a część za grudzień w terminie do dnia 15 grudnia, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, Legalis 1061893). Wbrew przekonaniu apelującego, samoistną podstawą prawną roszczenia w niniejszej sprawie może być art. 90 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty. Z art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wynika norma kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający istotnym cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c.

Zarzutem, który jest w zupełności trafny i zasługuje na uwzględnienie, jest zarzut naruszenia przez sąd I instancji art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty – z tym, że w ocenie sądu odwoławczego nie chodzi o błędną wykładnię przez sąd I instancji pojęcia „najbliższy powiat”, a uznanie przez sąd I instancji, że brak definicji legalnej pojęcia „najbliższy powiat” powoduje konieczność konkretyzacji tego pojęcia przez sąd powszechny w niniejszej sprawie. Uznanie tego zarzutu za zasadny doprowadziło do zmiany orzeczenia Sądu Rejonowego. Sąd ten dokonuje wykładni pojęcia „najbliższy powiat” porównując go w drodze analogii do „najbliższej gminy” oraz cytując szeroko orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Uszło jednak uwadze Sądu Rejonowego, iż wykładnia tego pojęcia dokonywana jest przez sądy administracyjne, a nie powszechne (cywilne) cywilne – nie bez przyczyny.

Wskazać w pierwszej kolejności należy, że czynność pozwanego w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji jest czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przywołać w tym miejscu należy, iż zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014, poz. 1647 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej (§1), a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Stosownie do art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU, wskazana powyżej kontrola legalności obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W myśl art. 146 § 1 tej ustawy, sąd uwzględniając skargę na taki akt lub czynność uchyla ten akt albo stwierdza bezskuteczność czynności, przy czym może również w wyroku uznać uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa (§ 2). Jak wskazał w swoim wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w O., czynność naliczenia wysokości dotacji zawiera element konkretyzacji normy prawnej, dokonywana jest w sposób władczy i jednostronny i podlega kontroli Sądu na podstawie w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU. Sąd ten przywołał również stwierdzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż czynność naliczenia wysokości dotacji zawiera element konkretyzacji normy prawnej i dokonywana jest w sposób władczy i jednostronny – z ustawy nie wynika bowiem wysokość dotacji, a jedynie wynikają przesłanki ustalenia wysokości dotacji. Konkretyzacja wysokości dotacji jest swoistym aktem stosowania prawa (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 14 października 2015 r., I SA/Op 449/15 wraz z przywołanym w treści wyrokiem NSA, Legalis 1388744). Jak wynika z powyższego, dla zaskarżenia czynności w postaci ustalenia przez Zarząd Powiatu wysokości dotacji przewidziany jest tryb postępowania sądowoadministracyjnego – z którego zresztą już raz powód skorzystał zaskarżając tę czynność – w wyniku czego, jak już wyżej wskazano, czynność ta została uznana za bezskuteczną, a pozwany musiał ją powtórzyć zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 9 marca 2015 r. sygn. akt I SA/GI 1152/14. Stwierdzić należy, że po powtórzeniu czynności, powód już tejże czynności na drodze administracyjnej nie zaskarżył, wskutek czego ta czynność musi zostać uznana za obowiązującą – także w zakresie pojęcia „najbliższego powiatu” (pozostałe dwie przesłanki nie są sporne).

Zaznaczyć należy, iż powyższe nie stanowi, iż powód pozbawiony jest możliwości rozpoznania sprawy przez sąd powszechny. Należy jednak mieć na uwadze, iż otrzymana przez powoda informacja dotycząca ustalenia wysokości dotacji za 2014 r. z dnia 5 czerwca 2015 r. ma status dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. i tak też musi zostać przez sąd potraktowana – jak to słusznie wskazał apelujący, jako element stanu faktycznego, a nie dokument, którego treść podlega weryfikacji przez sąd. Sąd nie jest władny ingerować w prawidłowość treści dokumentu urzędowego, czy też podstaw, na których wystawiający go - uprawniony do tego organ administracji publicznej - się oparł.

Wskazać należy, że wykładni pojęcia „najbliższy powiat” (jak i dwóch pozostałych terminów – przesłanek warunkujących uzyskanie dotacji) dokonują sądy administracyjne – w sprawach wszczętych we wskazanym powyżej trybie. Sąd administracyjny bada przesłanki określenia wysokości dotacji. Skoro ustawa nie zawiera definicji legalnych, a czynność w postaci ustalenia kwot dotacji jest aktem stosowania prawa – to pozwany był uprawniony do określenia tego pojęcia – jednak winien powodowi przyjęte przez siebie kryteria wyjaśnić (tak: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 14 października 2015 r., I SA/Op 449/15, Legalis 1388744). Wskazać również można, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. uznał, że przyjęcie sąsiedniego powiatu za „najbliższy” nie może być uznane za naruszenie prawa i w takiej sytuacji nie jest konieczne dodatkowe uzasadnianie takiego wyboru. Nawet bowiem wskazanie, że za wyborem takiego powiatu przemawiał fakt, że ustalono tam najniższą stawkę dotacji nie mogłoby być uznane za naruszenie przepisów ustawy o systemie oświaty (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w S. z dnia 10 listopada 2015 r., I SA/Sz 630/15, Legalis 1390580).

Biorąc powyższe zważenia pod uwagę, w ocenie sądu odwoławczego, rolą sądu powszechnego winna być w powyższej sprawie ocena, czy powód otrzymał dotację od pozwanego Powiatu zgodnie z przedstawionymi w sprawie dowodami, a w szczególności dokumentami – w niniejszej sprawie zaś najistotniejszym dokumentem w tym zakresie była informacja z dnia 5 czerwca 2015 r. ustalająca wysokość dotacji na kwotę 45,21 zł na jednego ucznia LO. Powód nie przeczył, iż dotację w takiej właśnie wysokości otrzymał. Kwestionował jednak prawidłowość wysokości tej dotacji. Z przyczyn wskazanych powyżej sąd cywilny zobligowany jest do wzięcia pod uwagę dokumentów urzędowych w takiej treści, w jakiej zostały one urzędowo sporządzone. Powyższe prowadzi do wniosku, że powód nie udowodnił swojego roszczenia. Słusznie wskazał apelujący, iż skoro żądanie pozwu nie dotyczy dotacji niewypłaconej (w całości lub w części), której wysokość wynika z przepisu prawa, lecz dotyczy różnicy między taką dotacją wypłaconą, a należną jedynie zdaniem powoda, to powód miał obowiązek przeprowadzenia dowodu w zakresie należnej mu dotacji (zgodnie z art. 6 k.c. oraz art. 232 k.p.c.). Obowiązku temu powód nie sprostał. Zważyć należy, iż strona, która nie przytoczyła wystarczających dowodów na poparcie swych twierdzeń, ponosi ryzyko niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, o ile ciężar dowodu co do tych okoliczności na niej spoczywał (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 18 stycznia 2012 r., I ACa 1320/2011, LEX 1108777).

Reasumując stwierdzić należy, że w końcowym efekcie apelacja pozwanego zasługuje na uwzględnienie, wskutek czego na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. orzeczono jak w punkcie 1 sentencji wyroku.

Sąd Okręgowy zasądził ponadto od powoda na rzecz pozwanego kwotę 4.500 zł tytułem zwrotu kosztów procesu w I instancji. Zmiana wyroku co do meritum skutkowałą bowiem zmianą w zakresie kosztów procesu – w przypadku bowiem zmiany wyroku w jakimkolwiek zakresie sąd II instancji powinien ponownie orzec o kosztach procesu za sąd I instancji stosownie do wyniku sprawy (art. 108 k.p.c.). Pozwany wygrał sprawę w całości i poniósł w postępowaniu przed sądem I instancji łącznie koszty w wysokości 4.500 zł. Na sumę tę składają się koszty postępowania zażaleniowego, tj. opłata za zastępstwo procesowe w postępowaniu zażaleniowym – 900 zł oraz koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu przed sądem I instancji – 3.600 zł. Podstawą orzeczenia o kosztach jest art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. oraz § 6 pkt 6 i § 6 pkt 6 w zw. z § 12 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (j.t. Dz. U. z 2013r., poz. 490 ze zm.).

Sąd Okręgowy zasądził ponadto od powoda na rzecz pozwanego kwotę 5.753 zł tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym (pkt 2 sentencji). Na kwotę powyższą składają się: opłata od apelacji w wysokości 3.053 zł oraz koszty zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym w wysokości 2.700 zł. Podstawą orzeczenia są art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c., art. 108 § 1 zd. 1 k.p.c. oraz § 2 pkt 6 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015r., poz. 1804, ze zm.).

SSO E. O.-Świetlik SSO M. W. SSO W. M.