

Sygn. akt I ACa 1160/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Marzena Konsek- Bitkowska (spr.)

Sędziowie: SA Beata Byszewska

SO del. Anna Strączyńska

Protokolant: Ignacy Osiński

po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) Stowarzyszenia (...)
z siedzibą w G.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi (...)

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 19 maja 2017 r., sygn. akt I C 40/17

I. oddala apelację;

II. zasądza od Skarbu Państwa – Ministra (...) na rzecz (...) Stowarzyszenia (...) z siedzibą w G. kwotę 2 700 zł (dwa tysiące siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Anna Strączyńska Marzena Konsek- Bitkowska Beata Byszewska

Sygn. akt I ACa 1160/17

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 19 maja 2017 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa - Ministra (...) na rzecz (...) Stowarzyszenia (...) z siedzibą w G. 43.505,13 zł z odsetkami ustawowymi od 4 sierpnia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r. i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty, w pozostałym zakresie oddalił powództwo i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 2.000 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

W pozwie z dnia 4 stycznia 2017 roku powodowe Stowarzyszenie domagało się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa kwoty 79.982,97 zł z ustawowymi odsetkami, w tym odsetkami ustawowymi za opóźnienie od kwoty 24.304,02 zł od 1 stycznia 2016 r., od kwoty 25.461,18 zł od 1 stycznia 2016 r. i od kwoty 30 217,77 zł od 1 stycznia

2016 r. do dnia zapłaty tytułem zaniżonej dotacji dla szkoły artystycznej prowadzonej przez powoda pod nazwą (...) w G. w latach 2005 – 2007.

Pozwany Skarb Państwa - Minister (...) wniósł o odrzucenie pozwu, względnie o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu. Pozwany zakwestionował dopuszczalność drogi sądowej, zakwestionował ponadto powództwo co do zasady i wysokości, w szczególności zanegował oznaczoną przez powoda liczbę uczniów uczęszczających w latach 2005-2007 do prowadzonej przez powoda szkoły. Podniósł również zarzut przedawnienia roszczenia jako roszczenia okresowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że (...) Stowarzyszenie (...) z siedzibą w G. prowadzi niepubliczną szkołę artystyczną pn. (...) w G.. Decyzją z dnia 15 grudnia 1992 roku Minister Kultury i Sztuki nadał szkole uprawnienia szkoły publicznej. W latach 2005-2007 powód złożył w terminie do 30 września danego roku wnioski o przyznanie szkole dotacji i z tego tytułu otrzymał od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2007 r. kwotę 114.279 zł.

W roku 2005 powód zgłosił łącznie 235 uczniów. Kwota dotacji przypadającej na jednego ucznia w tym roku wynosiła 262,82 zł. Suma dotacji wyniosła zatem 61.762,70 zł. Powód otrzymał 44.292 zł dotacji, a zatem nie otrzymał dotacji w kwocie 17.470,70 zł.

W 2006 roku powód zgłosił 125 uczniów jako osoby uprawnione do dotacji. Kwota dotacji na jednego ucznia wynosiła 279,01 zł. Suma dotacji wyniosła zatem 34.876,25 zł. Za ten rok powód otrzymał dotację w kwocie 35.363 zł.

W 2007 roku powód zgłosił łącznie 203 uczniów. Kwota dotacji na jednego ucznia wyniosła 298,81 zł. Suma dotacji wyniosła zatem 60 658,43 zł. Za ten rok powód otrzymał dotację w kwocie 3. 624 zł. Nie otrzymał dotacji w kwocie 26.034,43 zł.

Łącznie powód nie otrzymał kwoty 43.505,13 zł tytułem dotacji za lata 2005-2007.

W oparciu o pisma kierowane do Centrum (...) Sąd ustalił rzeczywistą liczbę uczniów uprawnionych w kolejnych latach do otrzymania dotacji, przy czym w pozwie powód zgłosił do rozliczenia większą liczbę osób niż wynika to z tych dokumentów. Do wyliczeń dotacji Sąd przyjął zatem niższe wartości, gdyż nie dysponował żadnym innym dowodem, a z tych pisma wynikała liczba niższa niż ujęta przez powoda w pozwie. Sąd nie mógł oprzeć się na twierdzeniu strony o wyższej liczbie uczniów, skoro pozwany kwestionował tę okoliczność. Powoływanie się przez powoda na to, że pozwany dysponował dokumentami i danymi pozwalającymi na wyliczenie należnej dotacji, skoro ją wypłacał, nie jest wystarczające. Obowiązkiem procesowym powoda wynikającym z treści art. 6 k.c. jest dowiedzenie liczby uczniów, na których przysługiwała mu dotacja. Powód podolał jedynie częściowo temu obowiązkowi, skoro przedstawił tylko pisma kierowane do (...), a z tych pism wynikały inne dane niż wskazywane w uzasadnieniu pozwu.

Kwota dotacji na jednego ucznia nie była pomiędzy stronami sporna. Pozwany nie udowodnił, aby wypłacił inną kwotę, dlatego Sąd przyjął twierdzenie powoda za odzwierciedlające stan rzeczywisty. Wysokość należnej dotacji Sąd ustalił w oparciu o dowód z informacji uzyskanej przez powoda w trybie dostępu do informacji publicznej.

Data złożenia wniosków o dotację na kolejne lata 2005-2007 wynikała z tych dokumentów, a wobec niespornej okoliczności dokonania wypłaty dotacji za każdy rok przez Ministra Kultury na rzecz powoda uznać należy, że fakt ten nie wymaga dalszego dowodzenia.

Na rozprawie w dniu 5 maja 2017 r. Sąd odmówił odrzucenia pozwu wydając w tej kwestii odrębne orzeczenie. Sąd zważył, że powództwo jest uzasadnione, choć nie w całości. Podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowią przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 roku, nr 256, poz. 2572 ze zm.) obowiązujące w latach objętych żądaniem, czyli styczeń 2005 – grudzień 2007.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 4a przywołanej ustawy niepubliczne szkoły artystyczne o uprawnieniach szkół publicznych otrzymują dotacje z budżetu państwa. Ust. 4b cytowanego przepisu stanowi, że dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek

nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota wydatków bieżących ustalonych dla szkół tego samego typu prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego planowaną liczbę uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W myśl ust. 4c tego przepisu dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych, niewymienionych w ust. 4b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50 % wydatków bieżących ustalonych dla szkół tego samego typu prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego planowaną liczbę uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

W związku z powyższym Sąd uznał, że pozwany Skarb Państwa jest zobowiązany do wypłaty dotacji na rzecz powoda za lata 2005-2007 we właściwej wysokości.

Dokonując oceny zasadności zgłoszonego przez (...) Stowarzyszenie (...) żądania przez pryzmat wskazanego przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty uznać należy, że warunkiem udzielenia dotacji jest dokonanie przez osobę prowadzącą niepubliczną szkołę artystyczną o uprawnieniach szkoły publicznej zgłoszenia przed 30 dniem września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, informacji o planowanej liczbie uczniów. Z punktu widzenia treści tego przepisu ustawodawca nie zawarł żadnych innych wymogów stanowiących warunek udzielenia dotacji. Oznacza to, że wszelkie zarzuty pozwanego dotyczące niewykorzystania czy niewłaściwego wykorzystania udzielonej dotacji nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu o wypłatę uzupełnionej dotacji.

Niezaprzeczalnie powód jest osobą prowadzącą niepubliczną szkołę artystyczną o uprawnieniach szkoły publicznej od 1992 r., a zatem również w okresie objętym pozwem. Wynika to ze złożonego zaświadczenia i decyzji, a ponadto z faktu, iż pozwany udzielił powodowi dotacji za lata 2005-2007. Pozwany uznawał zatem, że powód spełnia kryteria formalne do udzielenia mu dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 4a ustawy o systemie oświaty. Pozwany dokonywał na rzecz powoda wypłat za lata 2005-2007, co jest dodatkowym argumentem za przyjęciem spełnienia przez powoda warunków ustawy do uzyskania dotacji.

Należało zatem ustalić, czy doszło do zaniżenia wypłaty dotacji na rzecz powoda w latach 2005-2007. Sąd przyjął, że w latach 2005-2007 doszło do wypłaty dotacji w zaniżonej wysokości na rzecz powoda, ponieważ z wycień przedstawił powoda oraz z informacji publicznej uzyskanej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że wysokość dotacji za poszczególne lata w przeliczeniu na jednego ucznia w niepublicznej szkole artystycznej, takiej jaką prowadzi powód wynosi 262,82 zł za 2005 rok, 279,01 zł za 2006 rok, 298,81 zł za 2007 rok. Wysokość tak ustalona nie była przedmiotem sporu, a ponadto wynikała z dokumentów, których prawdziwości nie sposób zanegować.

Dokonana przez pozwanego w 2005 roku wypłata kwoty 44.292 zł nie była całościowa, ponieważ powód zgłosił w tym roku 235 uczniów uprawnionych do otrzymania dotacji. Właściwa wysokość dotacji winna zatem stanowić iloczyn tej liczby 235 oraz stawki 262,82 zł, czyli 61.762,70 zł.

W 2006 roku powód zgłosił w dołączonych do pozwu wnioskach 125 uczniów. Kwota dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia wynosiła wówczas 279,01 zł, zatem kwota dotacji przypadająca za ten rok wynosiła 34.876,25 zł. Powód za ten rok otrzymał kwotę 35.363 zł, zatem kwota ta przekraczała minimalną kwotę dotacji określoną przepisami, co oznacza, że powództwo w tej części jest niezasadne.

W 2007 roku powód zgłosił pozwanemu 203 uczniów przy stawce 298,81 zł za jednego ucznia, co daje 60.658,43 zł. Tymczasem pozwany wypłacił powodowi dotację w kwocie 34.625 zł, a zatem mniej o 26.034,43 zł. Łącznie pozwany zaniżył dotację o 43.505,13 zł. W takim zakresie żądanie jest uzasadnione. W pozostałym zakresie obejmującym liczbę

uczniów podaną w pozwie, która nie znalazła potwierdzenia w dowodach z dokumentów złożonych przez strony powództwo jako bezzasadne zostało oddalone.

Zarzut przedawnienia roszczenia za okres 2005-2007 jest chybiony. Dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych, przewidziane w art. 90 ust. 4c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie mają w ocenie Sądu charakteru świadczeń okresowych w rozumieniu art. 118 k.c. Dotacje takie 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. 4e tej ustawy dotacje są przekazywane na rachunek szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego. Takie stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 maja 2014 r. (IV CSK 531/13, OSNC 2015/4/49), a Sąd meriti w całości je podziela.

Co do zarzutu niewykazania planowanej liczby uczniów, to poza tym, co wyżej wskazano, Sąd uznał ten zarzut za nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.), skoro pozwany dokonywał wypłaty dotacji w latach 2005-2008 opierając się na niekwestionowanej wówczas, a wskazywanej przez powoda planowanej liczby uczniów w danym roku.

O odsetkach orzeczono na podstawie art. 90 ust. 4e ustawy o systemie oświaty w związku z art. 481 § 1 k.c. Powództwo o należności uboczne w zakresie terminu wymagalności roszczenia jest w ocenie Sądu uzasadnione treścią przywołanego przepisu art. 90 ust. 4e ustawy o systemie oświaty stanowiącego, że dotacje, o których mowa w ust. 4a-4c, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca.

W ocenie Sądu roszczenie o należność uboczną przedawniło się za okres od zgłoszenia żądania do 4 sierpnia 2012 r., czyli na 3 lata przed złożeniem wniosku o zawezwanie do próby ugodowej, co miało miejsce 4 sierpnia 2015 r., ponieważ tego rodzaju świadczenie przedawnia się w terminie trzyletnim. Niezależnie od tego bowiem, czy obowiązek zapłaty odsetek wynika z ustawy (odsetki ustawowe), czy z czynności prawnej (odsetki umowne), mają one charakter świadczenia okresowego. Sposób obliczania odsetek, polegający na pomnożeniu ich stopy przez okresu czasu za jaki się należą, nadaje im zawsze charakter świadczenia okresowego, nawet jeśli płatne są jednorazowo. Jako świadczenie okresowe odsetki ulegają przedawnieniu w okresie lat trzech. Zatem powództwo o należność odsetkową zostało oddalone za okres poprzedzający 4 sierpnia 2012 r. Zawezwanie do próby ugodowej spowodowało przerwę biegu terminu przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.) nie tylko roszczenia głównego (za 2005 rok), ale i odsetkowego, z tym, że w tym przypadku za trzy lata wstecz.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 100 zdanie drugie i 108 § 1 k.p.c. Powód wygrał sprawę w 54% czyli w prawie w połowie, co uzasadnia zastosowanie stosunkowego rozliczenia kosztów. Koszty zastępstwa wzajemnie się zredukowały, zaś poniesioną przez powoda opłatę sądową w kwocie 4 000 zł. należało rozliczyć po połowie. Dlatego też Sąd zobowiązał stronę pozwaną do zwrotu powodowi kwoty 2 000 zł.

Od powyższego wyroku apelację wniósł pozwany, zaskarżając wyrok w pkt I. i III.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

a) art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 202 zd. 3 k.p.c. oraz art. 1 i 2 k.p.c. i w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy prawo po postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako: p.p.s.a.) w zw. z art. 90 ust. 4c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004, Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej jako u.s.o.) poprzez niewłaściwe zastosowanie skutkujące błędnym przyjęciem, że rozpoznawana sprawa ma charakter sprawy cywilnej;

b) art. 230 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. poprzez błędne przyjęcie, że stawka (wysokość) dotacji na jednego ucznia niepublicznej szkoły artystycznej prowadzonej przez stronę powodową w kwotach 262,82 zł za 2005 rok, 279,01 zł za 2006 rok i 298,81 zł za 2007 rok nie była między stronami sporna, podczas gdy pozwany już w odpowiedzi

na pozew zakwestionował przedstawione w pozwie wyliczenia rzekomo należnych stronie powodowej kwot dotacji, kwestionując w szczególności stawki na jednego ucznia;

c) art. 227 k.p.c. oraz art. 232 k.p.c. w zw. z art. 233 k.p.c. skutkujące uwzględnieniem roszczenia strony powodowej co do zasady m.in. w oparciu o przedłożone przez powoda dokumenty nieistotne dla sprawy, pomimo iż strona powodowa nie zaferowała żadnego materiału dowodowego na okoliczność wykazania faktu terminowego udzielenia pozwanemu, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, informacji o planowanej liczbie uczniów szkoły w latach 2005-2007 oraz faktu wydatkowania żądanych kwot zgodnie z ich przeznaczeniem, tj. na cele realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia i/lub pokrycie wydatków bieżących szkoły;

2. błąd w ustaleniach faktycznych polegający na nieprawidłowym ustaleniu, iż wypłacona stronie powodowej dotacja za lata 2005-2007 została zaniżona łącznie o kwotę 43.505,13 zł, podczas gdy różnica sumy kwot dotacji za lata 2005-2007 należnych stronie powodowej w ocenie Sądu I instancji (tj. 157.279,40 zł) a wypłaconych powodowi przez pozwanego (tj. 114.279 zł) wynosi 43.018,38 zł;

3. naruszenie art. 354 § 2 k.c., przepisu 90 ust. 4c u.s.o. w zw. z art. 90 ust. 4a u.s.o. w zw. z art. 90 ust. 4f u.s.o. w zw. z art. 90 ust. 3d u.s.o. w zw. z art. 106 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku ustawy o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, dalej określana jako: „u.f.p.2005”), art. 110 u.f.p.2005 w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom artystycznym (Dz.U. 2004 Nr 11, poz. 100, dalej jako: „Rozporządzenie z 31.12.2003”), art. 144 ust. 1 i ust. 4 u.f.p.2005 i art. 145 ust. 1 pkt 2 u.f.p.2005 i art 146 ust. 1 u.f.p.2005 poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie skutkujące nieuzasadnionym pominięciem okoliczności, iż dochodzone świadczenie pieniężne ma charakter dotacji podmiotowej przeznaczonej, zgodnie z przepisami ustawy, wyłącznie na dofinansowanie realizacji zadań (bieżącej działalności) szkoły, a środki pieniężne wypłacone tytułem dotacji, a wykorzystane przez beneficjenta dotacji niezgodnie z przeznaczeniem bądź pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości z mocy ustawy podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

Pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i odrzucenie pozwu, ewentualnie o zmianę wyroku przez oddalenie powództwa i zasądzenie od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kosztów procesu.

W odpowiedzi strona powodowa wniosła o oddalenie apelacji oraz o zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga najdalej idący zarzut niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie. Zarzut ten jest chybiony. W tym zakresie Sąd Apelacyjny w całości podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji zawarte w uzasadnieniu postanowienia o odmowie odrzucenia pozwu (k. 206 i n.) i nie znajduje podstaw do odstąpienia od utrwalonej linii orzeczniczej (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06), z 23 października 2007 r., III CZP 88/07, z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, czy z dnia 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16). Pogląd o dopuszczalności drogi sądowej jest zbieżny z wyrażonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem, że czynność obliczenia należnej na tej podstawie dotacji i wypłacenia jej osobie uprawnionej stanowi stricte techniczną czynność księgowo-rachunkową i nie należy do żadnej formy działania administracji publicznej, nie kwalifikuje się tym samym jako czynność podlegająca kontroli sądów administracyjnych (postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 5121/12 i 522/12, nie publ.).

Warto także podkreślić, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, Sąd Najwyższy wskazał, iż w orzecznictwie sądów powszechnych ustalony został pogląd, że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie dotacji należnej na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty, o ile powód zarzuca,

że zobowiązany do tego podmiot niewłaściwie ustalił jej wysokość i zaniechał jej wypłacenia czy też wypłacił ją w zaniżonej wysokości. Równocześnie w orzecznictwie sądów administracyjnych obecne były dwa sprzeczne poglądy co do charakteru działania polegającego na obliczeniu i wypłaceniu dotacji, a co za tym idzie - właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli ich prawidłowości. Jedno ze stanowisk korespondowało z linią orzecniczą Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, i zakładało wyłączenie właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli ustalenia wysokości i wypłaty dotacji dla placówek oświatowych, a drugie zakładało, że charakter rozważanej czynności decyduje o tym, iż podlega ona kontroli sądów administracyjnych w aspekcie legalności (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2009 r., II GPS 7/08, ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 51 i orzecznictwo przytoczone w jego uzasadnieniu oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2014 r., II GSK 66/13). Podkreślić trzeba, że ustawodawca dopiero w art. 90 ust. 11 u.s.o., dodanym ustawą z 24 czerwca 2016 r. (Dz. U. poz. 1010) i obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., jednoznacznie rozstrzygnął, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a - 8 ustawy, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem podlegającą kontroli sądów administracyjnych. Równocześnie w art. 90 ust. 3da u.s.o. ustawodawca zastrzegł, że świadczenie będące dotacją, o jakiej mowa w art. 90 ust. 1a - 3b ustawy może być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań określonych w art. 90 ust. 3d, poniesionych w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, niezależnie od tego, którego roku dotyczą te zadania.

W tym przypadku jednak powód dochodzi dotacji za okres wcześniejszy, zatem – w przekonaniu Sądu Apelacyjnego - do oceny właściwej drogi dochodzenia ochrony praw należy zastosować dotychczasowe przepisy i ich utrwaloną wykładnię (art. 1 i 199¹ k.p.c.). Ponieważ jednak postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane pozwem złożonym 4 stycznia 2017 r., a więc po dniu wejścia w życie nowelizacji, która dodała art. 90 ust. 11 do ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, należy rozważyć, czy dodanie do ustawy z dniem 1 stycznia 2017 r. art. 90 ust. 11 wyłączającego drogę sądową wpłynęło na tryb dochodzenia roszczeń z tytułu dotacji za lata wcześniejsze niż rok 2017.

Roszczenie powoda o wypłatę dotacji za lata 2005-2007 powstało przed 1 stycznia 2017 r., a więc w okresie, gdy kreowało ono sprawę cywilną i mogło być dochodzone przed sądami powszechnymi. Zatem, gdyby powód wytoczył przed 31 grudnia 2016 r. powództwo o roszczenie będące przedmiotem niniejszej sprawy, zostałoby ono rozpoznane przez sąd jako sprawa cywilna. Należało zatem ocenić, czy nowelizacja ustawy doprowadziła do zmiany charakteru spraw o zapłatę należnych kwot dotacji za lata sprzed wejścia w życie nowelizacji.

Wprowadzając wskazany art. 90 ust. 11 do u.s.o. ustawodawca w przepisach przejściowych w ustawie z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2016.1010 ze zm.) zawarł art. 27 ust. 1, który stanowi:

„Do czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji, o których mowa w art. 80 i art. 90 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, na rok 2017 stosuje się przepisy art. 3 pkt 26-33, art. 78a-78e, art. 79a, art. 80, art. 89b-89d i art. 90 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”

Ustawodawca zatem wprost przewidział zastosowanie trybu administracyjnego do dotacji za rok 2017 (a więc do spraw, w których postępowania administracyjne o udzielenie dotacji inicjowały wnioski składane w 2016 r.), jednak nie za lata wcześniejsze. W ocenie Sądu Apelacyjnego wobec takiej treści art. 27 ust. 1, a jednocześnie wobec braku wyraźnej normy intertemporalnej wykluczającej drogę sądową w sprawach dotyczących dotacji za lata wcześniejsze - jeszcze nie wszczętych lub wszczętych lecz prawomocnie niezakończonych, należy przyjąć, że dla dotacji za okres do roku 2016, w tym za lata 2005-2007, których dotyczy dochodzone w tej sprawie roszczenie, nie nastąpiła zmiana stanu prawnego skutkująca wyłączeniem dopuszczalności drogi sądowej z dniem 1 stycznia 2017 r.

Uwagę zwraca brak w ustawie zmieniającej jakiegokolwiek przepisu, który wprost zmieniałby tryb dochodzenia dotacji za lata sprzed jej wejścia w życie na tryb administracyjny, ingerując w ten sposób w ukształtowane pod rządami poprzednich przepisów uprawnienia do dochodzenia takich roszczeń na drodze sądowej. Brak zatem zarówno przepisu, który stanowiłby, że w sprawach o dotacje za lata poprzednie, wszczętych po 1 stycznia 2017 r., stosuje się art.

90 ust. 11, jak i przepisu, który regulowałby kwestię postępowań sądowych będących w tej dacie w toku, tj. wszczętych przed 1 stycznia 2017 r. i nie zakończonych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, powyższy zakres przepisów przejściowych ustanowionych w ustawie z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw pozwala przyjąć, że intencją ustawodawcy nie była zmiana charakteru prawnego lub ingerowanie w tryb dochodzenia dotacji za lata poprzednie (do roku 2016 włącznie), lecz wyłączenie na przyszłość drogi sądowej - w odniesieniu do dotacji za rok 2017 i lata następne.

W tym kontekście przepis art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (stanowiący: „Do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe.”) rozumieć należy, jako przepis przewidujący, że postępowania te toczyć się będą nadal - w razie sporu - w trybie pierwotnie dla nich właściwym: sprawy o dotacje za rok 2017 pozostają we właściwości sądów administracyjnych, zaś w sprawach o dotacje za lata wcześniejsze utrzymana zostaje droga sądowa i do ich rozpoznania nadal pozostają właściwe sądy powszechne.

Wydaje się, że podobnie zakres omawianej nowelizacji rozumie także Sąd Najwyższy, skoro w wyroku w sprawie II CSK 773/16, w sprawie dotacji za lata 2007-2012, wydanym w dniu 14 lipca 2017 r., uchylając wyrok sądu apelacyjnego przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania, nie orzekł natomiast o odrzuceniu pozwu. A przypomnieć należy, że niedopuszczalność drogi sądowej jako przesłanka nieważności postępowania (art. 379 pkt 1 k.p.c.) jest brana pod rozwagę przez Sąd Najwyższy z urzędu (art. 398⁴³ § 1 k.p.c.).

W tym zakresie Sąd Apelacyjny odwołuje się do stanowiska prawnego wyrażonego w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt I ACz 796/18, jak również w postanowieniu z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt. I ACz 407/18. Okoliczność, że obecnie zarówno samo przyznanie dotacji, jak i jej obliczenie i wypłacenie (przekazanie) stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie upoważnia do przyjęcia tożsamego rozwiązania w sporach dotyczących dotacji za okres sprzed 2017 r. W okresie, za który powód dochodzi zapłaty nieprzekazanych kwot dotacji, nie istniał w ogóle przepis kompetencyjny przesądzający o właściwości organu administracji lub sądu administracyjnego do orzekania w omawianej sprawie, a w takiej sytuacji uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym.

Sąd Apelacyjny nie dostrzega tym bardziej podstaw do takiej wykładni prawa, która skutkowałaby tym, że jednorodnjowe roszczenia powstałe w tym samym czasie i stanie prawnym byłyby rozpoznawane w różnych trybach - sądowym albo administracyjnym - w zależności od daty zainicjowania postępowania przez podmiot uprawniony z tytułu dotacji.

Na uwzględnienie nie zasługiwały również pozostałe zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego. Odnosząc się do zarzutów naruszenia art. 227, 232 i 233 k.p.c. przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 210 § 2 k.p.c. każda ze stron obowiązana jest do złożenia oświadczenia co do twierdzeń strony przeciwnej, dotyczących okoliczności faktycznych, zaś art. 3 k.p.c. nakłada na strony obowiązek dokonywania czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami, dawania wyjaśnień co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. Jak wskazuje się w doktrynie, obowiązek mówienia prawdy jest w sferze prawa procesowego przejawem reguły *fraus omnia corrumpit*. Według K. P. (Nadużycie praw procesowych przez strony, Pal. 1960, nr 11, s. 20 i n.) wiąże się to z postulatem lojalności i zakazem nadużywania praw procesowych. Od stron i uczestników postępowania wymaga się przedstawienia stanu faktycznego sprawy w pełnym zakresie, łącznie z okolicznościami, które mogą być dla nich niekorzystne.

Mając na względzie powyższe przepisy, a także uwzględniając przedstawiony materiał dowodowy, za bezskuteczną należy uznać taktykę strony pozwanej, która ogólnie wskazała, że powód nie wykazał, czy zgłosił pozwanemu planowaną liczbę uczniów szkoły każdorazowo do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Uwagę zwraca forma tego zarzutu: pozwany nie twierdzi, że takich zgłoszeń nie było, unika też twierdzeń, jaką liczbę uczniów

wskazywano w ww. wnioskach, choć niewątpliwie ma wiedzę w tym zakresie, wynika ona bowiem z dokumentów, które zostały złożone przez powoda do pozwanego w związku z ubieganiem się o dotację i niewątpliwie stanowiły podstawę dokonywania przez pozwanego wypłat dotacji na rzecz powoda w spornym okresie.

Powód słusznie wskazał, odnosząc się do tego zarzutu, że strona pozwana, jako adresat wniosków, posiada oryginały złożonych przez powoda wniosków, które to dokumenty wraz z comiesięcznymi informacjami o rzeczywistej liczbie uczniów były podstawą wypłacania przez pozwanego dotacji. Pozwany zatem, który na podstawie złożonej do Ministerstwa dokumentacji mógł odnieść się szczegółowo do twierdzeń pozwu, zamiast wypełnić swój procesowy obowiązek zgodnie z art. 3 k.p.c., tj. przedstawić konkretne twierdzenia, które pozwoliłyby ustalić rzeczywisty zakres okoliczności spornych, obrał taktykę polegającą na ogólnym zaprzeczeniu okolicznościom, które nie zostały potwierdzone dokumentami załączonymi do pozwu. W ocenie Sądu Apelacyjnego takie zachowanie pozwanego uznać należy za nierzetelne, a razi ono szczególnie z uwagi na osobę pozwanego (Skarb Państwa) i jego pełnomocnika (Prokuratoria (...)), od których to podmiotów należy jednak szczególnie oczekiwać, że uprawnienia procesowe będą realizować zgodnie z dobrymi obyczajami, podając twierdzenia faktyczne istotne dla rozpoznania sprawy, bez zatajania okoliczności, co do których posiadają wiedzę, tj. z poszanowaniem normy wyrażonej w art. 3 k.p.c.

Zważywszy przy tym na zakres wykazanych faktów, taki ogólny zarzut niewykazania okoliczności istotnych nie może być skuteczny w niniejszej sprawie. Podkreślić trzeba bowiem, że powód udowodnił składając potwierdzenia przelewów, że dotacje były mu wypłacane w latach 2005- 2007, ta okoliczność zresztą jest bezsporna. Udowodnił liczbę uczniów uczęszczających do szkoły w poszczególnych miesiącach, załączając do pozwu sprawozdania miesięczne. Wobec tego uznać należy, że powód wystarczająco udowodnił, że spełnił warunki uprawniające go do otrzymania dotacji obliczonej według liczby uczniów wykazywanej w miesięcznych sprawozdaniach. Gdyby bowiem nie złożył on wniosku w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok przyznania dotacji, albo we wniosku tym podał liczbę uczniów mniejszą od wartości wskazanych następnie w sprawozdaniach, to spowodowałoby to reakcję pozwanego w postaci odmowy wypłaty dotacji – w całości lub co do nadmiaru ponad liczbę wskazane we wniosku. Skoro pozwany nie sygnalizował tego rodzaju braków lub nieścisłości w latach 2005-2007, tj. w okresie wypłacania dotacji, to świadczy to o spełnieniu przez powoda warunków prawnych uzyskania dotacji. W przeciwnym razie doszłoby do rażących uchybień po stronie pozwanego w zakresie gospodarowania środkami publicznymi, polegających na wypłacie świadczeń bez podstawy prawnej (tj. wypłaty na rzecz podmiotu, który nie wypełnił formalnych warunków uzyskania dotacji). Pozwany nie twierdzi zaś, aby takiego uchybienia po jego stronie miały miejsce w rozliczeniach z powodem w okresie objętym pozwem. Sprawozdania miesięczne i dowody wypłaty dotacji za poszczególne miesiące uznać zatem należało za materiał dostatecznie udowadniający twierdzenia powoda o spełnieniu warunków do uzyskania dotacji, w szczególności co do złożenia w terminie do 30 września każdego roku wymaganych wniosków, wykazujących planowaną liczbę uczniów. Pamiętać przy tym trzeba, że Sąd I instancji przyjął do wyliczeń liczbę uczniów wynikającą ze złożonych do akt sprawozdań miesięcznych (niższą od liczby wskazywanej przez powoda), a zatem liczbę udowodnioną.

Pozwany nieskutecznie kwestionuje również przyjętą przez Sąd Okręgowy stawkę dotacji na jednego ucznia. Sąd przyjął bowiem tę stawkę według wyliczeń dokonanych na podstawie danych przedstawionych stronie powodowej przez samego pozwanego w trybie dostępu do informacji publicznej. Zwraca uwagę, że także w tym zakresie pozwany poprzestał na gołosłownym zaprzeczeniu, nie przedstawiając własnych twierdzeń co do tego, jak winna być liczona dotacja za wskazane trzy lata i ile wobec tego powinna ona wynosić.

Chybione okazały się zatem wszystkie zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa procesowego.

Nietrafny jest także zarzut naruszenia wskazanych w pkt. 3 apelacji (k. 228) przepisów prawa materialnego. Formułując ten zarzut pozwany próbuje powiązać zasadność dochodzonego roszczenia z obowiązkiem udowodnienia prawidłowego wykorzystania dotacji w okresie, za który dotacja się należała. Pozwany zdaje się ponadto dowodzić, że skoro nie wypłacono dotacji w roku, w którym powinna być ona wypłacona, to nie jest możliwe uwzględnienie powództwa, z tego względu, że upłynął okres, w którym przyznana dotacja powinna być wydatkowana. Taka argumentacja prowadziłaby w istocie do bezkarności pozwanego, który mógłby dowolnie zaniżyć wysokość

przyznanych dotacji, a następnie każdorazowo podnosić, że skoro upłynął już dany rok, to roszczenie powoda nie może być zaspokojone, ponieważ należne środki nie mogą już być wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem – wobec upływu roku budżetowego. Przede wszystkim jednak proponowana przez pozwanego wykładnia nie znajduje dostatecznych podstaw w treści przywołanych przepisów.

Jak wynika bowiem z brzmienia art. 90 ust. 4c ustawy o systemie oświaty w wersji obowiązującej w 2006 r. dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych, niewymienionych w ust. 4b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50 % wydatków bieżących ustalonych dla szkół tego samego typu prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego planowaną liczbę uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Dla uzyskania dotacji konieczne było zatem spełnienie dwóch warunków określonych w tym przepisie. Pierwsza przesłanka ma charakter podmiotowy i ogranicza możliwość ubiegania się o dotację oświatową jedynie dla takich szkół niepublicznych, które posiadają uprawnienia szkół publicznych w chwili składania wniosku (lub uzyskają taki status do końca terminu otwartego dla składania wniosku o dotację - a więc do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, za który dotacja ma być przyznana). Druga zaś przesłanka dotyczy złożenia przez podmiot prowadzący szkołę niepubliczną informacji o planowanej liczbie uczniów, przy czym co istotne, spełnienie tej przesłanki warunkującej przyznanie dotacji zostało dodatkowo ograniczone terminem - wniosek o udzielenie dotacji musi zostać złożony przez uprawniony podmiot do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Ustawodawca nie przewidział innych warunków uzyskania dotacji. Podobne stanowisko zajął – w odniesieniu do dotacji określonej w art. 90 ust. 2 ustawy Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 10 maja 2017 r. I ACa 957/16 (LEX nr 2335172). Sąd Apelacyjny w tym składzie podziela powyższe stanowisko, uznając je za aktualne także do dotacji dla szkół artystycznych.

Należy odróżnić samo przyznanie dotacji na dany rok od kwestii prawidłowego jej wydatkowania po jej uzyskaniu oraz prawidłowego jej rozliczenia. Przyznanie świadczenie na kolejny rok nie może być uzależnione od prawidłowości wydatkowania przyznanej kwoty, skoro wydatkowanie ma nastąpić już po przyznaniu dotacji. Odwołanie się przez skarżącego do Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom artystycznym (Dz. U. z dnia 27 stycznia 2004 r.) nie może odnieść zamierzonego skutku zważywszy na charakter dotacji (świadczenie jednorazowe wypłacane w 12 częściach), bowiem zgodnie § 2 Rozporządzenia, którego naruszenie pozwany zarzuca, podstawę obliczenia dotacji dla szkoły stanowią bieżące wydatki ustalone dla szkół artystycznych tego samego typu prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zwanego dalej "ministrem", w przeliczeniu na jednego ucznia, oraz rzeczywista liczba uczniów w szkole. Bez znaczenia pozostają teoretyczne wywody pozwanego odnośnie do charakteru dotacji jako świadczenia wypłacanego ze środków publicznych oraz reguł ich rozliczania i zwrotu. Jak wskazano wyżej ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek warunków związanych z rozliczeniem i wydatkowaniem dotacji dla samego jej przyznania. Z przepisów wskazanego wyżej Rozporządzenia wynika jedynie, że ma to znaczenie dla samego spełnienia świadczenia (wypłaty poszczególnych rat). Z materiału dowodowego nie wynika, że w stosunku do powoda zaszły jakiegokolwiek okoliczności, które uzasadniałyby wstrzymanie kolejnych rat dotacji. Brak jest dowodów na tego typu działania organu nadzorczego, jak również dokumentów, z których wynikałoby, że przeprowadzono kontrolę wykorzystania dotacji za lata objęte pozwem i stwierdzono w tym zakresie uchybienia. Sam zaś fakt, że na skutek bezprawnego zachowania pozwanego (zaniżenia dotacji) powód musiał z innych środków sfinansować część wydatków w latach 2005-2007, nie może pozbawiać go trwale prawa do uzyskania brakującej części dotacji. Roszczenia powoda, które powstały w latach 2005 – 2007 nie wygasły, pozwany nadal jest zobowiązany do zaspokojenia tych roszczeń. W szczególności z żadnego przepisu prawa nie wynika, że roszczenie takie wygasa z upływem roku, za który jest należne. Nadto, proponowany przez pozwanego sposób rozumienia wskazanych wyżej przepisów prawa materialnego prowadziłby do nieakceptowalnego w państwie prawa skutku w postaci pozbawienia uprawnionych z tytułu dotacji jakiegokolwiek skutecznych środków ochrony prawnej w przypadku naruszenia przez Państwo swoich zobowiązań w tym zakresie.

Na koniec stwierdzić wypada, że nie zasługuje na uwzględnienie zarzut błędnego ustalenia wysokości roszczenia. Pozwany podnosi, że różnica wypłaconych w latach 2005 – 2007 dotacji i dotacji należnych według Sądu I instancji wynosi de facto 43.018,38 zł, a nie jak przyjął Sąd Okręgowy – 43.505,13. Wyliczenie pozwanego nie jest jednak uprawnione i zasadza się na wadliwych przesłankach. Sąd Okręgowy ustalił, że w 2006 r. doszło do wypłaty dotacji wyższej o niespełna 490 zł od należnej. Oznacza to, że powodowi nie służy roszczenie o zapłatę brakującej części dotacji za rok 2006. Wobec tego należało zsumować kwoty należne za lata 2005 i 2007 oraz kwoty za te dwa lata wypłacone. Różnica między tymi wynikami stanowi kwotę należną powodowi. W obecnym stanie sprawy – w szczególności z uwagi na brak stosownych zarzutów, np. zarzutu potrącenia nadpłaty za rok 2006r., nie było żadnych podstaw do tego, by od należności za lata 2005 i 2007 odejmować ww. wskazaną kwotę dotyczącą roku 2006.

Z tych względów Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 385 k.p.c. oraz art. 98 k.p.c.

Beata Byszewska Marzena Konsek-Bitkowska Anna Strączyńska