

Sygn. akt I ACa 274/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Wojciech Kościółek (spr.)
Sędziowie:	SSA Andrzej Struzik SSA Marek Boniecki
Protokolant:	st.sekr.sądowy Urszula Kłosińska

po rozpoznaniu w dniu 14 lipca 2016 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa **A. M.**

przeciwko **Gminie Miejskiej K.**

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 2 grudnia 2015 r. sygn. akt I C 709/15

1. oddala apelację;

2. zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 10 800 zł (dziesięć tysięcy osiemset złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

SSA Andrzej Struzik SSA Wojciech Kościółek SSA Marek Boniecki

Sygn. akt I A Ca 274/16

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Krakowie zasądził od pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powódki A. M. kwotę 716 636,84 z ustawowymi odsetkami od wskazanych dat powiązanych ze składowymi tej sumy kwotami z tytułu zaniżonej dotacji oświatowej jaka w latach 2011, 2012 i od 1 stycznia 2013 r. do 31 sierpnia 2013r. była powódce należna z tytułu prowadzonego przedszkola niepublicznego, a która została bezpodstawnie zaniżona przez niewliczenie do podstawy dotacji kwot wydatkowanych na wyżywienie dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych.

W ocenie Sądu Okręgowego pomimo, że korzystanie z posiłków przez uczniów przedszkoli było odpłatne ze strony ich opiekunów, to treść rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr.38 poz.207 ze zm.) w paragrafach 422 i 430 wskazuje, jako wydatki gminy, zakup produktów żywnościowych (w tym usług cateringowych) dla dzieci w przedszkolach. A skoro tak, to bez względu na źródło pokrywania tego wydatku gminy stanowi ona element podstawy naliczania dotacji obciążającej gminę z mocy art. 90 ust. 2 b. ustawy o systemie oświaty obowiązującym w okresie do 31 sierpnia 2013r.

Apelację od wyroku złożyła strona pozwana, zaskarżając wyrok w całości.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła;

1/ naruszenie art. 90 ust.2 b. ustawy o systemie oświaty (dalej ustawa oświatowa) w brzmieniu obowiązującym do 1 września 2013r. przez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że:

- kwota ustalonych w budżecie pozwanej wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia nie podlega pomniejszeniu o wydatki na zakup żywności;
- opłaty za wyżywienie stanowią wydatek gminy i jako takie powinny być uwzględniane przy obliczaniu należnej przedszkolom niepublicznym dotacji;

2/ naruszenie art. 124 ust.3 i 4 w zw. z art. 236 ustawy o finansach publicznych przez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że podstawę naliczania dotacji stanowi suma, która w budżecie pozwanej zakwalifikowana została jako kategoria wydatków na określony cel a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie;

3/ art. 118 k.c. w związku z art. 90 ust. 3 c ustawy oświatowej przez przyjęcie, że roszczenie powódki nie jest świadczeniem okresowym, a stanowi świadczenie jednorazowe wypłacane w ratach miesięcznych, ulegające przedawnieniu w terminie 10 – letnim;

4/ art. 481 ust. 1 i 2 k.c. w zw. z § 12 ust. 2 uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009r. nr. (...) przez przyjęcie, że termin wymagalności roszczenia wynika z treści uchwały.

Na tych podstawach domagała się zmiany zaskarżonego orzeczenia i oddalenia powództwa przy zasądzeniu kosztów postępowania za obie instancje sądowe.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów.

Sąd Apelacyjny zważył;

Apelacja nie jest zasadna.

Rozwiązanie zagadnienia prawnego poddanego pod osąd wymaga oceny zmian w przepisach prawa na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza. Dla wyjaśnienia tej okoliczności należy wskazać na niezmiennie obowiązujące zadanie gminy, jakim jest zakładanie i prowadzenie przedszkoli :

a/ publicznych;

b/ niepublicznych (art. 5 ustawy oświatowej).

Zasadniczo według brzmienia art. 90 ust. 2 b ustawy oświatowej obowiązującego do dnia 1 września 2013r. dotacja niepublicznego przedszkola przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach gminnych w przeliczeniu na każdego ucznia. Z dniem 1 września 2013r. (Dz.U.2013.827) weszła w życie nowa regulacja przewidująca, pomniejszenie odpowiednio zmienionej podstawy naliczenia dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie,

stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, (o której mowa w art. 14d ust. 1, nowelizującej ustawę oświatową) otrzymywanej przez gminę.

Taki zabieg legislacyjny w powiązaniu z obowiązującym systemem prawnym finansowym obowiązującym wobec przedszkoli w okresie objętym pozwem oznacza – w ocenie Sądu Apelacyjnego – że sporne w sprawie zagadnienie dotyczy interpretacji pojęcia podstawy obliczenia dotacji, a w szczególności kwestii dotyczącej obliczenia „ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach gminnych”, w warunkach, w których ów sposób obliczania podstawy dotacji dla niepublicznego przedszkola występuje w od 1.1.2001 r. (z mocy noweli z 9.11.2000 r. – Dz.U. Nr 111, poz. 1194).

Przy poprzednim bowiem stanie prawnym, od 10.4.1991 r. podstawą dotacji były bowiem, wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach... prowadzonych przez gminę.

Jak wynika z literatury i orzecznictwa sądowego w okresie od 1991 r. do 31.12.2000 r. nie budziło wątpliwości, że dotacja dla niepublicznego przedszkola według przepisów ustawy oświatowej obliczana była poprzez podzielenie przez ilość uczniów przedszkoli gminnych pełnej kwoty wszystkich wydatków tych przedszkoli poniesionych na koniec roku kalendarzowego.

Tak określoną podstawą była dodatkowo przemnażana przez obowiązujący w gminie wskaźnik procentowy (stawkę), co dawało kwotę dotacji należnej na każdego ucznia przedszkola niepublicznego. Według pierwotnego rozwiązania, a obowiązującego do 31.12.2000 r., podstawą dotacji był zatem każdy wydatek ponoszony przez przedszkole działające jako zakład budżetowy i jednostka budżetowa. W przypadku jednostki budżetowej do dotacji wliczały się również wydatki bieżące, które przedszkole ponosiło poprzez rachunek środków specjalnych (późniejsza nazwa: rachunek dochodów własnych).

Wprowadzony od 1.1.2001 r. i funkcjonujący do września 2013r sposób liczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego, w odróżnieniu od pierwotnego sposobu, nie uwzględniał już wszystkich wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach gminnych, ale tylko te, które są ich wydatkami „ustalonymi w budżecie”.

A zatem w wypadku, gdy przedszkola gminne działały w formie zakładu budżetowego (co było możliwe do 31.12.2009 r.) to podstawą obliczenia dotacji, według art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej były wyłącznie te z wydatków bieżących zakładów budżetowych, które były zarazem powiązane z zaplanowanymi w budżecie gminy wydatkami z tytułu dotacji dla tych zakładów budżetowych – tj. przedszkoli gminnych.

W konsekwencji i wobec treści art. 15 ustawy o finansach publicznych dochody takiego zakładu budżetowego związane z wpłatami opiekunów uczniów przedszkola na koszty żywienia nie stanowiły dochodu gminy ale wprost przeznaczane były na finansowanie kosztów działalności takiego przedszkola.

Co do sposobu obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli w sytuacjach, gdy przedszkola gminne działały w formie zakładów budżetowych wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 11.9.2008 r. (I SA/Ol 296/08). Według ostatniego z poglądów - przy obliczaniu podstawy dotacji, gdy przedszkola gminne są zakładami budżetowymi, należało uwzględniać tylko te ich wydatki bieżące, które były powiązane z dotacjami z budżetu na te zakłady budżetowe. W konsekwencji sąd administracyjny wskazał regułę polegającą na odejmowaniu do wydatków bieżących tych, jakie pokrywane są z wpłacanego przez rodziców czesnego i opłaty za żywienie. Dalszym skutkiem takiej interpretacji – którą Sąd Apelacyjny podziela - w sytuacji w której przedszkola gminne są jednostkami budżetowymi (z art. 11 ustawy o finansach publicznych), było to, że przy obliczeniu podstawy dotacji z art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej nie było zasadne stosowanie reguły dotyczącej zakładów budżetowych polegającej na pomniejszaniu wydatków bieżących przedszkoli gminnych o wpływy z opłat za żywienie. Od 1.1.2010 r. w związku ze zmienioną treścią art. 79 ust. 1 ustawy oświatowej gmina może prowadzić przedszkola wyłącznie w formie jednostek budżetowych. Rozważenia zatem wymaga okoliczność czy a jeżeli tak, to czy w systemie prawa finansowego

obowiązywały zasady pozwalające nie zaliczać do budżetu gminy określonych świadczeń wpłacanych na poczet jego jednostek.

W tym ostatnim zakresie wskazać należy, że stosownie do art. 223 ustawy o finansach publicznych w przedszkolach gminnych mogą ponadto funkcjonować rachunki dochodów własnych. Jak się wskazuje w literaturze przepis ten stanowi podstawę prawną do możliwości utworzenia w samorządowych jednostkach budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie oświatowej wydzielonych rachunków i gromadzenia na nich określonych w uchwale przez organ stanowiący tej jednostki dochodów. Umieszczone w tym przepisie wyliczenie dochodów nie ma charakteru zamkniętego (na co wskazuje użyte w tym przepisie określenie: „w szczególności”), co oznacza to, że gromadzenie dochodów przez samorządową jednostkę budżetową również na podstawie innych niż wskazane wprost w treści przepisu źródeł, a więc także wynikających z treści art. 67 a ust. 2 ustawy oświatowej (wpłaty opiekunów uczniów przedszkola z tytułu wyżywienia pupila) może stanowić dochodów gminy nieumieszczony w budżecie gminy. W tej sytuacji część wydatków bieżących przedszkoli (jednostki budżetowej z art. 11 ustawy o finansach publicznych i art. 79 ust. 1 ustawy oświatowej – obowiązujących w spornym okresie) stanowiła wydatki dokonywane na rachunek budżetu (ustalane w budżecie), zaś część będąca odpowiednikiem wpłat dokonywanych na rachunek własny publicznego przedszkola nie była objęta budżetem gminy, skoro wydatki przedszkola ponoszone z dochodów własnych z art. 223 ustawy o finansach publicznych) nie stanowiła części budżetu gminy. W takiej sytuacji jako kontrowersyjne - zdaniem Sądu Apelacyjnego - należy uznać zagadnienie - czy tych ostatnich wydatków, jako nieplanowanych w budżecie, nie powinno uwzględniać się przy obliczaniu podstawy dotacji z art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej.

Stanowisko to (niezależnie od wątpliwości prawnej związanej z wykładnią tego przepisu w kontekście treści motywów wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 marca 2013r. cytowanym w motywach Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 3 stycznia 2014r. sygn. akt V GC 744/13 str. 109-112 akt.) - nie ma znaczenia w sprawie.

Sąd Apelacyjny zauważa, że w swoim stanowisku procesowym w sprawie pozwana Gmina nie wskazywała, by wpłaty dokonywane przez opiekunów uczniów przedszkoli z tytułu wyżywienia dokonywane były na rachunek własny przedszkoli publicznych, nie wskazywała także uchwały samorządu gminy o jakiej mowa we wskazanym wyżej przepisie. Pozwała to uznać, że dokonywane przez opiekunów wpłaty z opisywanego tytułu stanowiły dochód Gminy, a w takiej sytuacji nie może być mowy o innym rozdysonowaniu środków na pokrycie tych kosztów jak tylko w wyniku ustalenia ich wysokości w budżecie Gminy. W tym kontekście Sąd Apelacyjny w obecnym składzie podziela stanowisko prawne wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 21 sierpnia 2014r. skierowanym do Prezydenta Miasta K. w dniu 21 sierpnia 2014r. co do wadliwości wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli działających na terenie Miasta K. kwoty wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną Gminę, w której nie uwzględniono wydatków w rozdziale 80148 § 4220 „zakup środków żywności”.

Sąd pierwszej instancji prawidłowo więc wyłożył normy ustawy oświatowej i zarzut apelacji w tym przedmiocie nie jest zasadny. Tut. Sąd zajął już zresztą podobne stanowisko w wyroku z dnia 17 maja 2016r. sygn. akt I ACa 125/16 oraz w wyroku z 31 maja 2016r. sygn.. akt I A Ca 176/176.

W ślad za motywami orzeczeń wydanych w tamtych sprawach Sąd Apelacyjny uznaje, że powódka dochodząc roszczenia nie nadużywa prawa. Działając w zaufaniu do brzmienia ustawy, która nie przewidywała odliczeń od podstawy wyliczenia dotacji dokonała ona kalkulacji kosztów działania przedszkola niepublicznego i trudno by ponosiła ona konsekwencje ewentualnego błędu ustawodawcy. Nie zostało też wykazane, by powódka otrzymała wyższą dotację od przedszkola publicznego, jak też by dotacja prawidłowo wyliczona przekraczała koszty prowadzenia przedszkola. Skoro to przede wszystkim Gminę obciąża obowiązek utrzymania przedszkoli to nie narusza zasad współzycia społecznego uwzględnienie przedmiotowego żądania i zaskarżone orzeczenie nie narusza art. 5 k.c.

Sąd Apelacyjny podziela także stanowisko Sądu Okręgowego poparte dodatkowo stanowiskiem Sądu Najwyższego zawartym w wyroku dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, LEX nr 1504576, że wypłata dotacji ma jednorazowy charakter i nie jest to świadczenie okresowe, co wyklucza potrzebę powielania przytoczonej tamże argumentacji.

Działalność oświatowa nie jest działalnością gospodarczą (art. 83a ust.1 ustawy o systemie oświaty), stąd zastosowanie ma dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia (art. 118k.c.), który w tym przypadku nie upłynął. Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 481k.c. Skoro według ustawy to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji i w tym przypadku organ ustalił te elementy. Dotacja powinna zostać rozliczona do 30 kwietnia (Uchwała Nr LXXX/1057/09 Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych, prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska K.). W odniesieniu do podmiotów, dla których wysokość kwoty dotacji uzależniona jest od wysokości ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w podmiotach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez organ dotujący, powinna nastąpić weryfikacja wysokości kwoty udzielonej dotacji w terminie do 31 marca roku następującego po roku udzielenia dotacji. Jeżeli zaś następuje weryfikacja wysokości już udzielonej dotacji to obowiązek przekazania dotacji musi wyprzedzać tę datę. Po weryfikacji zaś powinno nastąpić wyrównanie dotacji do dnia 30 kwietnia dlatego należy przyjąć, że gmina pozostaje w opóźnieniu co najmniej od 1 maja następującego po roku za który przypada dotacja.

Wobec powyższego apelację jako niezasadną oddalono na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98§1 k.p.c. i art. 391§1 k.p.c. przy zastosowaniu § 2, pkt.7 i § 10 ust.1 pkt. w zw. z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015r. poz. 1800).

SSA Andrzej Struzik SSA Wojciech Kościołek SSA Marek Boniecki