Sygn. akt I ACa 715/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	***SSA Hanna Nowicka de Poraj (spr.)***
Sędziowie:	***SSA Grzegorz Krężołek*** ***SSA Robert Jurga***
Protokolant:	st.sekr.sądowy Urszula Kłosińska

po rozpoznaniu w dniu 7 października 2016 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa ***A. M.***

przeciwko ***Gminie Miejskiej K.***

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 28 stycznia 2016 r. sygn. akt I C 743/15

1. ***zmienia zaskarżony wyrok przez nadanie mu treści:***

„I. zasądza od strony pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powódki A. M. kwotę 63 705,60 zł (sześćdziesiąt trzy tysiące siedemset pięć złotych i sześćdziesiąt groszy) z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012r. do dnia 31 grudnia 2015r. i ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016r. do dnia zapłaty;

II. zasądza od strony pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powódki A. M. kwotę 65 001,16 zł (sześćdziesiąt pięć tysięcy jeden złotych i szesnaście groszy) z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013r. do dnia 31 grudnia 2015r. i ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016r. do dnia zapłaty;

III. zasądza od strony pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powódki A. M. kwotę 58 099,34 zł (pięćdziesiąt osiem tysięcy dziewięćdziesiąt dziewięć złotych i trzydzieści cztery grosze) z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014r. do dnia 31 grudnia 2015r. i ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016r. do dnia zapłaty;

IV. umarza postępowanie co do kwoty 1 648,94 zł (jeden tysiąc sześćset czterdzieści osiem złotych i dziewięćdziesiąt cztery grosze);

V. zasądza od strony pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powódki A. M. kwotę 12 958 zł (dwanaście tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt osiem złotych) tytułem kosztów procesu."

2. zasądza od strony pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powódki A. M. kwotę 14 741zł (czternaście tysięcy siedemset czterdzieści jeden złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

SSA Grzegorz Krężołek SSA Hanna Nowicka de Poraj SSA Robert Jurga

I ACa 715/16

UZASADNIENIE

Powódka A. M. w pozwie przeciwko Gminie Miejskiej K. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej:

1/ kwoty 65 031, 74 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty,

2. kwoty 65 323,96 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty,

3. kwoty 58 099, 34 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014 r. do dnia zapłaty (roszczenie zmodyfikowała w piśmie z dnia 13 sierpnia 2015 r.).

Wniosła też o zasądzenie od strony pozwanej na jej rzecz kosztów procesu.

W uzasadnieniu wskazała, że dochodzi zapłaty kwoty, o którą zaniżona została dotacja oświatowa dla prowadzonego przez nią Przedszkola (...)w latach 2011, 2012 i w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. Jako podstawę prawną roszczenia powódki wskazały art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Pozwana Gmina Miejska K. wniosła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 28 stycznia 2016 r, sygn. akt IC 743/15, Sąd Okręgowy w Krakowie: I/ oddalił powództwo; II/ umorzył postępowanie co do kwoty 1 648,94 zł, III/ zasądził od powódki na rzecz strony pozwanej kwotę 3.600,00 zł, tytułem zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu Sąd Okręgowy ustalił co następuje.

Powódka prowadzi Przedszkole (...) nr(...)na os. (...) w K., które wpisane jest do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta K..

Powódka spełniła warunki do otrzymania dotacji, nałożone na nią, jako na osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole, przez ustawę o systemie oświaty, podając pozwanej Gminie planowaną liczbę uczniów, nie później, niż do dnia 30 września każdego roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, nadto przedstawiając pozwanej comiesięczne informacje o liczbie dzieci i uzyskała od pozwanej Gminy dotację w 2011 r. na łączną liczbę dzieci (...), w 2012 r. na łącznie (...) uczniów, zaś w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. na łącznie 722 uczniów.

Pozwana Gmina nie wliczała do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli w okresie objętym pozwem wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną na zakup produktów żywnościowych oraz zakup usług tzw. „cateringowych"

W związku z tym z podstawy dotacji zostały wyłączone kwoty:

- za 2011 r. – 12.915.679,34 zł,

- za 2012 r. – 13.777.537,71 zł,

- za styczeń-sierpień 2013 r. – 12.514.809,22 zł.

Wydatki poniesione na catering (poniesione w dziale 801 rozdziale 80148 § 4300) w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejską K. w 2011 r. wynosiły 120.778,92 zł, a w 2012 r. wynosiły 104.850,48 zł.

W 2013 r. wydatki poniesione na catering nie były przewidziane w planach finansowych przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Gminę Miejską K..

Liczba uczniów w przedszkolach samorządowych, na podstawie której ustalana była kwota dotacji na 1 dziecko wynosiła: w 2011 r. – 16.028, w 2012 r. – 16.275, w 2013 roku (od stycznia do sierpnia) – 16.523.

(...) Izba (...) w K. w pismach z dnia 11 lutego 2014 r. i 25 listopada 2014 r. zajęła stanowisko, że „wydatki bieżące" o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, za wyjątkiem wydatków majątkowych. Przed dniem 1 września 2013 r. brak było podstaw do wyłączenia spośród wydatków bieżących innych poza majątkowymi wydatków, a wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, powinny być uwzględniane przy ustalaniu podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznego przedszkola przed dniem 1 września 2013 r.

Takie stanowisko zajęła także (...) Izba (...) we W. w piśmie z dnia 19 kwietnia 2011 r. i Regionalna Izba Obrachunkowa w G. w piśmie z dnia 26 lipca 2013 r.

Oceniając powyższe ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd przytoczył przepis art. art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj.: Dz. U. z 2015, poz. 2156z późn. zm.) zgodnie z którym niepubliczne przedszkola otrzymują dotacje z budżetu gminy. Kolejno przytoczył przepis art. 90 ust. 2b w/w ustawy, który w okresie objętym pozwem, tj. pomiędzy 1 stycznia 2011 r. a 31 sierpnia 2013 r., stanowił, że „dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej, niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej, niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego – pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później, niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji."

Ustalenie dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. następowało w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty (w szczególności art. 90 ust. 2b) oraz uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009 roku, nr (...) 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. (Dz.Urz. Woj. M.. 2009, Nr 608, poz. 4548 ze zm.). W oparciu o te regulacje dotacja na każdego ucznia przedszkola niepublicznego powinna zostać ustalona jako 85% ustalonych w budżecie pozwanej Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną w przeliczeniu na jednego ucznia. Zgodnie z § 12 ust. 1 ww. uchwały 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, w terminie do 31 marca roku następującego po roku udzielenia dotacji pozwana dokonuje weryfikacji kwoty udzielonej dotacji. Jeśli, w wyniku wskazanej wyżej weryfikacji, pozwana ustali, że udzielona kwota dotacji była niższa, niż wynikająca z rocznego sprawozdania z

wykonania planu wydatków budżetowych pozwanej za rok udzielenia dotacji, wówczas w terminie do dnia 30 kwietnia następującego po roku udzielenia dotacji następuje, zgodnie z § 12 ust. 2 uchwały wyrównanie brakującej kwoty dotacji. Jeśli kwota dotacji wynikająca z weryfikacji planu wydatków w stosunku do wykonania budżetu, jest niższa, pozwana wyrównuje dotację udzieloną w poprzednim roku, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku udzielania dotacji.

Sąd Okręgowy uznał za niesporne w sprawie, że w okresie objętym żądaniem pozwu, tj. od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 sierpnia 2013 r. powódka prowadziła niepubliczne przedszkola na terenie K. i otrzymywała dotację na ten cel od pozwanej Gminy. Pozwana Gmina w okresie objętym pozwem nie uznawała za wydatki bieżące gminy wliczane do podstawy obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, wydatków ponoszonych w przedszkolu prowadzonym przez powódkę na wyżywienie, tj. zarówno na zakup produktów żywnościowych (§422-0 klasyfikacji budżetowej), jak i na zakup usług cateringowych (§430-0 klasyfikacji budżetowej). Swoje stanowisko pozwana zmieniła z dniem 1 września 2013 r., od tej daty wliczając wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez pozwaną na zakup żywności do podstawy dotacji.

Tym samym spór w niniejszej sprawie zasadza się na interpretacji pojęcia: „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia" (art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty). Od ustalenia wysokości tych wydatków zależy bowiem ustalenie należnej niepublicznym przedszkolom dotacji. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje występującego w art. 90 ust. 2b pojęcia „wydatki bieżące". Należy zatem odwołać do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), która dokonuje podziału wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego na wydatki bieżące i majątkowe (w art. 236 ust. 1). Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (art. 236 ust. 2). Ustawa ta w art. 124 ust. 3 wymienia wydatki jednostek budżetowych będące wydatkami bieżącymi: 1/ wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, 2/ zakupy towarów i usług, 3/ koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań, 4/ koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Natomiast w art. 124 ust. 4 wymienia wydatki majątkowe: 1/ wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, 2/ wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki. Wykaz wydatków bieżących jednostek samorządowych zawiera załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (...) (Dz. U., nr 38, poz. 207 ze zm.) - wydatki bieżące jednostek budżetowych: 401 do 418, 420 do 430, 432 do 470, 472, 474 do 478, 481, 482, 488 do 490 i 493 do 498.

Wszystko to oznacza, w ocenie Sądu Okręgowego, że wydatki bieżące, o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, za wyjątkiem wydatków majątkowych. Podstawę obliczenia kwoty dotacji dla przedszkola niesamorządowego stanowią wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie, w tym także te przeznaczone na zakup żywności. Podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych stanowią także koszty planowane na wyżywienie dzieci w przedszkolach publicznych, gdyż stanowią planowane wydatki o charakterze bieżącym jako ponoszone w przedszkolach publicznych.

W ocenie Sądu Okręgowego wszelkie istniejące uprzednio wątpliwości odnośnie charakteru, jaki mają wydatki przeznaczone na wyżywienie i zakup żywności (w tym planowane koszty) rozstrzyga przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w znowelizowanym w z dniem 01.09.2013 r. brzmieniu, z którego jednoznacznie wynika, że stanowią one wydatki bieżące, a przy ustalaniu dotacji winny one być pomniejszane o opłaty za wyżywienie wnoszone przez rodziców, które stanowią dochód budżetu gminy.

Przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie nie zawierał dyspozycji, z której wynikałoby, że wydatki przeznaczone na wyżywienie i zakup żywności winny być pomniejszane o uzyskiwane przez gminę dochody z tytułu wpłat rodziców na pokrycie związanych z tym kosztów.

Sąd Okręgowy nie podzielił jednakże poglądu, iżby w tym stanie rzeczy podstawę naliczenia dotacji stanowić miała taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego) bez uwzględnienia dochodów, które służą finansowaniu wydatków (np. wpłaty od rodziców). Sąd uznał za zasadny podniesiony w tym zakresie zarzut, iż sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 5 k.c.) byłoby aby rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego byli zobowiązani do pokrywania kosztów wyżywienia dzieci, podczas gdy rodzice dzieci z przedszkola niepublicznego ponosiliby jedynie 25% tych kosztów (przy dotacji ustawowej dla przedszkoli w wysokości 75%, u pozwanej wynoszącej 85%), w pozostałym zakresie stając się beneficjentami pomocy publicznej niczym nie usprawiedliwionej. Organ prowadzący niesamorządowe przedszkole otrzymywałby przy tym wówczas kwotę przeznaczoną na zakup produktów żywnościowych zarówno w przekazywanej przez gminę dotacji, jak również z opłaty otrzymywanej od rodzica. Ponieważ poza sporem pozostaje, że opłaty za wyżywienie w placówkach prowadzonych przez powódkę pokrywane faktycznie były z wpłat rodziców, powództwo z powołanych względów nie zasługiwało na uwzględnienie.

W tej sytuacji na marginesie tylko Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny zarzut przedawnienia roszczenia za okres od dnia 1 stycznia 2011 roku do dnia 31 marca 2012 r., podnoszony przez stronę pozwaną. Roszczenie o niewypłaconą dotację oświatową nie przedawnia się z upływem lat 3, lecz 10, zgodnie z art. 118 k.c. Wypłata dotacji nie jest świadczeniem okresowym - dotacja jest świadczeniem jednorazowym, otrzymywanym w okresie roku, wypłacanym w comiesięcznych „ratach" (art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty). Chodzi tu o elementy składowe (raty) jednego świadczenia, które jest przyznawane na cały rok kalendarzowy.

Sąd Okręgowy umorzył postępowanie w zakresie kwoty 1 326, 14 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty oraz w zakresie kwoty 322,80 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty, wobec skutecznego cofnięcia pozwu w tej części przez powódki, o czym orzeczono na zasadzie art. 355 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 203 § 1 i 4 k.p.c.

O kosztach procesu orzekł Sąd orzekł kierując się zasadą odpowiedzialności za jego wynik na zasadzie art. 98 § 1 i § 3 i art. 99 k.p.c. oraz przepisów wykonawczych.

Wyrok Sądu I instancji ***zaskarżyła apelacją powódka*** co do rozstrzygnięć zawartych w punktach I i III, zarzucając:
1/ naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty przez jego wykładnię polegającą na wadliwym przyjęciu, że w okresie objętym żądaniem pozwu, to jest od dnia 1 stycznia 2011 r do dnia 31 sierpnia 2013 r podstawę naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych stanowiła suma, która w budżecie pozwanej Gminy zakwalifikowana została jak kategoria wydatków na określony cel (funkcjonowanie przedszkola publicznego pomniejszona o dochody, które służą finansowaniu wydatków (np. wpłaty rodziców) podczas gdy w okresie objętym żądaniem pozwu, żaden przepis prawa nie dawał Gminie umocowania do odejmowania od podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych dochodów Gminy; brak było też podstaw prawnych do wyłączenia z podstawy dotacji przez pozwaną gminę wydatków bieżących na żywienie dzieci ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę, tj. wydatków na zakup produktów żywnościowych (par. 422-0klasyfikacji budżetowej) oraz na zakup usług cateringowych (par. 430-0 klasyfikacji budżetowej, co pozwana czyniła aż do zmiany przepisów, tj. do 31 sierpnia 2013 r włącznie;

2/ naruszenie art. 5 k.c. w zw. z art. 6 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty polegając na jego niewłaściwym zastosowaniu z urzędu pomimo niepodniesienia tego zarzutu przez pozwaną, polegające nadto na niewskazaniu przez Sąd jaka konkretna zasada została naruszona oraz czy w istocie taka zasada w społeczeństwie funkcjonuje, a nadto niewykazaniu jakie w sprawie występują szczególne okoliczności, które uzasadniają udzielenie ochrony prawnej z art. 5 k.c. pozwanej, która zgodnie z zasadą praworządności ma obowiązek

działać na podstawie i w granicach prawa, zaś obowiązek wliczania do podstawy dotacji wydatków na żywienie dzieci ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez pozwaną wynika z ustawy, jednocześnie żaden przepis prawa w okresie objętym pozwem nie dawał pozwanej umocowania do pomniejszenia podstawy dotacji dla publicznych przedszkoli o jakiekolwiek kwoty wydatków czy dochodów;

3/ naruszenie art. 5 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b i 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty przez błędną ich wykładnię polegającą na wadliwym przyjęciu, iż sprzeczne z zasadami współżycia społecznego byłoby aby rodzice dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych byliby zobowiązani do pokrywania kosztów wyżywienia dzieci, podczas gdy rodzice dzieci z przedszkola niepublicznego ponosiliby jedynie 25% kosztów w pozostałym zakresie stając się beneficjentami pomocy publicznej niczym nieusprawiedliwionej, podczas gdy uwzględni ego niepodnoszonego przez pozwaną zarzutu z art. 5 k.c. wymaga czynienia przez powódki użytku ze swego prawa w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego , a nie przez rodziców a ponadto wadliwe przyjęcie, że uwzględnienie powództwa prowadziłoby do sprzecznej z zasadami współżycia społecznego sytuacji, w które powódki otrzymywałby kwotę przeznaczoną na zakup produktów żywnościowych zarówno w przekazywanej przez gminę dotacji, jak również z opłaty otrzymywanej przez rodzica, podczas gdy dotacja otrzymywana przez powódkę może być wykorzystana na cele ściśle określone przepisami ustawy o systemie oświaty i nie może być wykorzystana na zakup produktów żywnościowych jeśli taki wydatek pokrywany jest z opłat od rodziców;

4/ naruszenie art. 14 ust. 1 ustawy z 13 czerwca 2013 r o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r, poz. 827, obowiązującego od dnia 1 września 2013 r oraz art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r przez ich zastosowanie do stanu faktycznego sprzed 1 września 2013 r, tj. zastosowanie przepisu, który nie obowiązywał w okresie za który roszczeń dochodzi powódka;

5/ naruszenie art. 328 par. 2 k.p.c. polegające na zaniechaniu wyjaśnienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku jakie zasady i wartości Sąd I instancji miał na względzie oddalając powództwo o zapłatę zaniżonej dotacji oświatowej z powodu sprzeczności z zasadami współżycia społecznego oraz jakie wystąpiły szczególne okoliczności, które by to uzasadniały, co w konsekwencji wyłączyło możliwość zbadania sfery motywacji Sądu I instancji.

Podnosząc powyższe zarzuty i podstawy apelacji powódka domagała się zmiany zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie powództwa w zaskarżonej części oraz przez zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów postępowania za obie instancje.

SĄD APELACYJNY ZWAŻYŁ CO NASTĘPUJE.

Apelacja powódki jest uzasadniona.

Sąd Apelacyjny uznał za własne ustalenia Sądu Okręgowego; nie podzielił natomiast materialnoprawnej oceny tych ustaleń na gruncie mających tu zastosowanie przepisów prawa materialnego.

W dniu 1 września 2014r. weszła w życie ustawa dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013r.poz. 827). Rację ma Sąd Okręgowy, że aktualnie obowiązujące przepisy – art. 90 ust. 1 b i ust. 2 b różnicują poziom dotacji dla przedszkoli niepublicznych w zależności od zakresu i sposobu realizacji programu wychowania przedszkolnego i zasad rekrutacji. Jest obecnie zasadą, że opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, pomniejszają stanowiące podstawę wyliczenia dotacji wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę. Jednakże do 31 sierpnia 2014 r obowiązywał przepis art. 90 ust. 2 b w brzmieniu wynikającym z ustawy z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz.U.2007r. Nr 80 poz..542), zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego – pod warunkiem, że osoba prowadząca

niepubliczne przedszkole podała organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Wskazana na wstępie zmiana, wprowadzająca od dnia 1 września 2014r. wyraźne odliczenia od wydatków bieżących przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach publicznych, świadczy – wbrew temu co wywiódł Sąd I instancji – o tym, że do dnia 1 września 2014 r koszty wyżywienia mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji. Do momentu nowelizacji przedmiotowe odliczenia nie były przewidziane.

Ustawodawca określając podstawę przyznawania dotacji dla szkół niepublicznych, odwołał się do pojęcia wydatków gminy. Z treści art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynikał podział wydatków na bieżące i majątkowe. Określenie, które z wydatków stanowią źródło obliczenia dotacji, zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że mają to być wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Pojęcie „wydatków bieżących" powinno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy o finansach publicznych, (art. 263 ust. 2). Będą to zatem wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi
czyli wydatkami ponoszonymi na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Przepis art. 90 ust. 2b jako podstawę obliczenia dotacji należnej niepublicznym placówkom przedszkolnym wskazuje kwotę ustaloną, a zatem zaplanowaną jako ogół wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych. Kwota stanowiąca podstawę obliczenia dotacji powinna odpowiadać tak ustalonej w budżecie sumie, a jej wysokość nie może być zmienna i podlegać weryfikacjom poprzez korygowanie o wysokość dochodów uzyskiwanych na pokrycie wydatków. Finansowanie przez gminę wydatków publicznych nie zmienia nigdy ogólnej kwoty wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajduje swoje pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej, przewidzianej w budżecie kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2015r. sygn.. akt II GSK 2450/13 http://orzeczenia.nsa.gov.pl/). Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie. Ustalenie wysokości planowanych w budżecie gminy środków przeznaczonych na utrzymanie przedszkoli publicznych musiało uwzględniać środki zaplanowane w całości budżetu jako planu wydatków określonych w całej uchwale budżetowej, co oznacza że planowane koszty wyżywienia dzieci w przedszkolach publicznych nie mogą być pomijane w ustalaniu podstawy do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego taka wykładnia opierająca się na treści przepisów jest prawidłowa, gdyż celem tych przepisów jest zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego a ustawa o systemie oświaty nie wyklucza nawet dalej idących dotacji. Dodatkowych argumentów wskazujących na trafność przytoczonej wyżej interpretacji dostarcza również uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie w dniu 1 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 827), zawarte w druku sejmowym nr 1312 z 2013 r. Wg autorów projektu ustawy nowelizującej, zmiana art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty „polega na wyłączeniu z wydatków bieżących – dla potrzeb ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne – wydatków w wysokości opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę
w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć oraz opłat za korzystanie z wyżywienia – stanowiących dochody budżetu gminy – w tych przedszkolach". Ww. zmiana zmierzała do „przywrócenia stanu sprzed dnia 1 stycznia 2011 r. Prowadzone wówczas przez gminę przedszkole publiczne, będące zakładem budżetowym, pokrywało koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe. Środki finansowe pochodzące z opłat wnoszonych przez rodziców np. za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym obowiązkowy wymiar zajęć oraz za korzystanie z wyżywienia, pozostawały w dyspozycji przedszkoli, jako przychody zakładu budżetowego, w związku z powyższym nie zwiększały podstawy obliczania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. Od dnia 1 stycznia 2011 r. przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. W konsekwencji, do podstawy wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania

przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne przyjmuje się wszystkie wydatki bieżące – ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej – ponoszone na prowadzone przez gminę publiczne przedszkola".

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że Sąd Okręgowy oparł rozstrzygnięcie oddalające powództwo na nieprawidłowej wykładni przepisów ustawy o systemie oświaty i zarzut apelacji w tym przedmiocie jest w pełni uzasadniony. Sąd Apelacyjny w Krakowie zajął analogiczne stanowisko w szeregu podobnych spraw (por. IACa 617/16, I ACa 125/16, I ACa 204/16, I ACa 249/16, I ACa 526/16) i tę linię orzecznictwa uznać należy za utrwaloną.

Trafnie też zarzuca apelująca, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 5 k.c. Sąd Apelacyjny stoi na stanowisku, że powódka dochodząc swojego roszczenia nie nadużywa prawa. Powódka wytoczyła powództwo działając w zaufaniu do treści ustawy, która nie przewidywała odliczeń od podstawy wyliczenia dotacji dokonała ona kalkulacji kosztów działania przedszkola niepublicznego. Trudno by powódka ponosiła konsekwencje ewentualnego błędu ustawodawcy. Nie zostało też wykazane by powódka otrzymała wyższą dotację niż przedszkole publiczne, jak też by dotacja prawidłowo wyliczona przekraczała koszty prowadzenia przedszkola. Skoro to przede wszystkim Gminę obciąża obowiązek utrzymania przedszkoli to nie narusza zasad współżycia społecznego uwzględnienie przedmiotowego żądania i zaskarżone orzeczenie nie narusza art. 5 k.c. Niezrozumiały jest wywód Sądu Okręgowego, który wskazuje iż w razie uwzględnienia powództwa, to rodzice dzieci, uczęszczających do niepublicznego przedszkola prowadzonego przez powódkę, byliby „beneficjentami pomocy publicznej niczym nieusprawiedliwionej". Wszak stosownie do treści art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty uprawnionym do otrzymania dotacji jest organ prowadzący przedszkole publiczne a nie rodzice dzieci. Tym samym, rodzice nie są beneficjentami tych środków. Przede wszystkim jednak fakt, że rodzice pokrywają część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli nie zmienia ogólnej sumy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę, od której z kolei zależy wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Wszystko stanowi jedynie potwierdzenie, iż przyjęcie przez Sąd Okręgowy, iż wniesienie przez powódkę powództwa o zapłatę stanowi nadużycie jej praw podmiotowych, jest nietrafne i prowadzi w konsekwencji do naruszenia art. 5 k.c. Zatem jedynie na marginesie należy odnotować, iż nie ma racji powódka o ile wywodzi, że Sąd nie był uprawniony do zastosowania art. 5 k.c. z urzędu, to jest bez stosownego zarzutu strony pozwanej. Przepis art. 5 k.c. jest przepisem prawa materialnego, co oznacza, że sąd może go zastosować z urzędu zawsze wtedy, gdy na taką potrzebę wskazują fakty ustalone na podstawie przeprowadzonego na wniosek stron postępowania dowodowego.

Pozostałe kwestie będące przedmiotem materialnoprawnej oceny Sądu I instancji (jednorazowy a nie okresowy charakter świadczenia, 10 letni termin przedawnienia) zostały rozstrzygnięte prawidłowo, stąd nie ma potrzeby powielania przedstawionej w ich uzasadnieniu argumentacji prawnej, którą Sąd Apelacyjny podziela.

Mając powyższe na względzie Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyroku w punktach I i III w ten sposób, że uwzględnił powództwo i orzekł o kosztach zastępstwa procesowego na zasadzie art. 98 k.p.c w zw. z art. 108 § 1 ik.p.c.

SSA Grzegorz Krężołek SSA Hanna Nowicka de Poraj SSA Robert Jurga