

Sygn. akt I ACa 249/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 czerwca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Hanna Nowicka de Poraj
Sędziowie:	SSA Marek Boniecki (spr.) SSA Barbara Baran
Protokolant:	sekr.sądowy Katarzyna Rogowska

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

sprawy z powództwa M. K., K. J. i A. S.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 10 grudnia 2015 r. sygn. akt I C 744/15

1. **oddala apelację;**

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

SSA Barbara Baran SSA Hanna Nowicka de Poraj SSA Marek Boniecki

Sygn. akt I ACa 249/16

Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z dnia 7 czerwca 2016 r.

Wyrokiem z dnia 10 grudnia 2015 r. Sąd Okręgowy w Krakowie: zasądził od pozwanej Gminy Miejskiej K. solidarnie na rzecz powódek M. K., K. J., A. S. kwoty: 98.035,20 zł z ustawowymi odsetkami od 1 maja 2012 r., 86.929,99 zł z ustawowymi odsetkami od 1 maja 2013 r., 75.480,86 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014 r. (pkt I wyroku);

umorzył postępowanie co do kwoty 1.346,34 zł z odsetkami od 1 maja 2012 r. oraz co do kwoty 795,96 zł z ustawowymi odsetkami od 1 maja 2013 r. (pkt II) oraz orzekł o kosztach procesu.

Sąd Okręgowy ustalił stan faktyczny szczegółowo zaprezentowany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, z którego wynika, że powódki prowadzą prywatne przedszkole nr (...)

w K. przy ul. (...), ul. (...), które wpisane jest do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta K.. Placówka dotowana jest przez pozwaną Gminę w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty. Powódki podały pozwanej planowaną liczbę uczniów do dnia 30 września każdego roku poprzedzającego rok udzielania dotacji i uzyskały od Gminy dotację w 2011 r. na łączną liczbę dzieci (...), w roku 2012 łącznie na (...) dzieci oraz w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. na 938 dzieci. Pozwana aż do zmiany przepisów ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie z dniem 1 września 2013 r., nie wliczała w okresie objętym pozwem wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną na zakup produktów żywnościowych oraz zakup usług tzw. „cateringowych” do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli. W związku z tym z podstawy dotacji za 2011 r. 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 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę K. w 2011 r. wynosiły 120.778,92 zł,

a w 2012 r. - 104.850,48 zł. W 2013 r. wydatki poniesione na catering nie były przewidziane w planach finansowych przedszkoli samorządowych prowadzonych przez pozwaną. 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 r. (od stycznia do sierpnia) – 16.523. Regionalna Izba Obrachunkowa 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.

W ustalonym przez siebie stanie faktycznym, który de facto był bezsporny, Sąd Okręgowy uznał powództwo za uzasadnione w części, w której nie podlegało ono umorzeniu z uwagi na cofnięcie pozwu. Przywołując przepisy art. 90 ust. 1 i art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty) oraz uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września

2009 r., 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.), Sąd pierwszej instancji wskazał, że w objętym sporem okresie (1 stycznia 2011 r. - 31 sierpnia 2013 r.) niepubliczne przedszkola prowadzone na terenie pozwanej Gminy uprawnione były do otrzymywania dotacji z budżetu gminy w wysokości 85% ustalonych w tym budżecie wydatków bieżących ponoszonych

w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną w przeliczeniu na jednego ucznia. Zgodnie

z § (...) ww. uchwały, w odniesieniu do podmiotów, dla których wysokość kwoty dotacji uzależniona była 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 miała dokonać weryfikacji kwoty udzielonej dotacji. Jeśli

w wyniku tej weryfikacji pozwana ustaliłaby, 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 następowało, zgodnie z §(...) uchwały, wyrównanie brakującej kwoty dotacji. Jeśli kwota dotacji wynikająca z weryfikacji planu wydatków w stosunku do wykonania budżetu była niższa, pozwana wyrównywała dotację udzieloną powódkom

w poprzednim roku, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku udzielania dotacji. W okresie objętym żądaniem pozwu powódki prowadziły niepubliczne przedszkole na terenie K. i otrzymywały dotację na ten cel od pozwanej. Pozwana nie uznawała za wydatki bieżące gminy wliczane do podstawy obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez powódki na wyżywienie, tj. zarówno na zakup produktów żywnościowych (§422-o klasyfikacji budżetowej), jak i na zakup usług cateringowych (§430-o klasyfikacji budżetowej). Sąd Okręgowy zauważył, że spór w rozpoznawanej sprawie był wynikiem odmiennej interpretacji przez strony pojęcia: „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”. Nawiązując do przepisów art. 236 ust. 1 i art. 124 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych

(t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych), Sąd pierwszej instancji uznał, 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. Zatem podstawę naliczenia dotacji stanowiła taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego), a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie. Oznaczało to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie było dopuszczalne uwzględnienie dochodów, które służą finansowaniu wydatków (np. wpłaty od rodziców). Za bezzasadny uznał Sąd podnoszony przez pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia za okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 4 maja 2012 r., negując okresowy charakter dochodzonego roszczenia. Przy zasądzeniu odsetek Sąd Okręgowy miał na uwadze § 12 ust. 2 uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009 r.

Wyrok powyższy zaskarżyła apelacją pozwana, wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa w całości, ewentualnie uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Apelująca zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci: 1) art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty poprzez 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; 2) art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty poprzez jego błędne zastosowanie

i przyjęcie, że opłaty za wyżywienie stanowią wydatek budżetu gminy i jako takie powinny być uwzględniane przy obliczaniu należnej przedszkolom publicznym dotacji; 3) art. 124 ust. 3 i 4 w związku z art. 236 ust. 1 ustawy o finansach publicznych poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że podstawę naliczania dotacji stanowi suma, która w budżecie pozwanej zakwalifikowana została jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie; 4) art. 118 k.c. zw. z art. 90 ust. 3 c ustawy o systemie oświaty poprzez przyjęcie, że roszczenie strony powodowej nie jest świadczeniem okresowym, a stanowi świadczenie jednorazowe wypłacane w comiesięcznych „ratach”, ulegające przedawnieniu w terminie 10 letnim; 5) art. 481 ust. 1 i 2 k.c. w związku z § (...) uchwały Rady Miasta K.

z dnia 9 września 2009 r. nr. (...) w sprawie ustalenia trybu udzielania

i rozliczania dotacji oraz trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. przez osoby fizyczne lub prawne inne niż Gmina Miejska K. (Dz. Urz. Woj. M.. z 2009 Nr 608 poz. 4548 ze zm.) poprzez przyjęcie, że termin wymagalności roszczenia strony powodowej oraz data początkowa biegu odsetek wynikają z ww. przepisu uchwały, podczas gdy przepis ten dotyczy wyłącznie sytuacji stwierdzenia przez pozwaną jako organ dotujący, że przyznana kwota dotacji była niższa niż wynikająca z rocznego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych pozwanej za rok udzielenia dotacji.

W odpowiedzi na apelację powódki wniosły o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż Sąd Okręgowy prawidłowo,

z poszanowaniem reguł wyrażonych w przepisie art. 233 §1 k.p.c. ustalił stan faktyczny sprawy, co sprawiło, że Sąd Apelacyjny przyjął go za własny.

Sąd pierwszej instancji trafnie również wychwycił istotę sporu, sprowadzającą się de facto do interpretacji przepisów art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz art. 124 ust. 3

i art. 236 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, oczywiście w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie. Poczynione w tej kwestii rozważania są dla Sądu Apelacyjnego w pełni przekonujące, zaś podniesione w apelacji argumenty mają charakter czysto polemiczny i nie dostarczają podstaw do skutecznego zakwestionowania poglądów wyrażonych przez Sąd pierwszej instancji. Wywody Sądu Okręgowego znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W pełni podzielić należy argumentację przytoczoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2404/11, na uzasadnienie tezy, że kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych

w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Ustawodawca określając podstawę przyznawania dotacji dla szkół niepublicznych, odwołał się do pojęcia wydatków gminy. 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

z wyłączeniem wydatków ponoszonych 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.

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 (...) 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”.

Nietrafiony okazał się także zarzut obrazy art. 118 k.c. w zw. z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Podzielić bowiem należy pogląd, zgodnie z którym świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, którego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, jest tylko sposobem spełniania tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek. Zaliczki nie mają charakteru samodzielnego świadczenia, lecz są częścią jednego większego świadczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14).

Sąd Okręgowy nie naruszył także art. 481 k.c., zasądzając odsetki zgodnie z żądaniem pozwu. Przyjęcie proponowanej przez stronę powodową interpretacji §12 ust. 2 uchwały Rady Miasta K. z 9 września 2009 r. nr (...) jest korzystne dla skarżącej, albowiem zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie, gmina obowiązana była do przekazania 1/12 części dotacji w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Przyjęcie, że weryfikacja przyznanej dotacji na podst. (...)ww. uchwały nie obejmuje części dotacji nienależnie nieprzyznanych oznaczałoby, że świadczenia te stają się wymagalne w terminach określonych w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację jako bezzasadną.

Za podstawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego, które po stronie powódek ograniczyły się do wynagrodzenia adwokata przyjęto art. 98 §1 k.p.c. w zw. z art. 391 §1 k.p.c. oraz §2 pkt 7 w zw. z §10 ust. 1 pkt 2 i w zw. z §21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800).

SSA Barbara Baran SSA Hanna Nowicka de Poraj SSA Marek Boniecki