

Sygn. akt I ACa 504/16

## WYROK

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 sierpnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Wojciech Kościółek
Sędziowie:	SSA Hanna Nowicka de Poraj (spr.) SSA Barbara Górczanowska
Protokolant:	sekr.sądowy Katarzyna Rogowska

po rozpoznaniu w dniu 19 sierpnia 2016 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa M. S.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 5 stycznia 2016 r. sygn. akt I C 708/15

1. **oddala apelację;**

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

SSA Barbara Górczanowska SSA Wojciech Kościółek SSA Hanna Nowicka de Poraj

**I ACa 504/16**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 5 stycznia 2016 r. sygn. akt 5 stycznia 2016 r. Sąd Okręgowy w Krakowie: I/ zasądził od pozwanej **Gminy Miejskiej K.** na rzecz **powódki M. S.** kwotę 96.710,40 zł, z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 1 maja 2012 r; II/ zasądził od pozwanej na rzecz powódki 103.542,74 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 1 maja 2013 r; III/ zasądził od pozwanej na rzecz powódki M. S. kwotę 92.460,03 zł, z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 1 maja 2014 r; IV/ umorzył postępowanie w zakresie żądania zapłaty kwot: - 1.273,86 zł, z

ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r i 878,46 zł, z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 1 maja 2013 do dnia zapłaty; V/ zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 21.853,00 zł, tytułem zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu Sąd okręgowy ustalił co następuje.

Powódka M. S. prowadzi Przedszkole (...)w K. wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta K..

Rada Miasta K. postanowiła w uchwale z dnia 9 września 2009 r. (Dz. Urz. Woj. M.. z 2009 r., Nr 608, poz. 4548 ze zm.), iż niepublicznym przedszkolom prowadzonym na terenie Gminy Miejskiej K. przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska K., na każdego ucznia przysługuje dotacja w wysokości równej 85% ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez organ dotujący w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący.

Powódka M. S. spełniła warunki do otrzymania dotacji, nałożone na nią jako osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole przez ustawę o systemie oświaty, podając pozwanej Gminie Miejskiej K. planowaną liczbę uczniów, nie później niż do dnia 30 września każdego roku poprzedzającego rok udzielania dotacji oraz przedstawiając stronie pozwanej comiesięczne informacje o liczbie dzieci.

W 2011 r. powódka uzyskała od strony pozwanej dotację na łączną liczbę dzieci 1.679, w 2012 r. dotację na łączną liczbę dzieci 1.714 oraz w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. dotację na łączną liczbę dzieci 1.149.

W okresie objętym żądaniem pozwu pozwana Gmina Miejska K. nie wliczała wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez stronę pozwaną na zakup produktów żywnościowych oraz zakup tzw. usług cateringowych do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli. W związku z powyższym z podstawy dotacji zostały wyłączone następujące kwoty: za 2011 r. – kwota 12.915.679,34 zł, za 2012 r. – kwota 13.777.537,71 zł, za okres od stycznia do sierpnia 2013 r. – kwota 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 okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2013 r. – 16.523.

W piśmie z dnia 21 sierpnia 2014 r. – wystąpienie pokontrolne, Regionalna Izba(...)w K. informowała Prezydenta Miasta K. o przeprowadzonej kontroli kompleksowej Gminy M. K. w zakresie gospodarki finansowej, w tym realizacji zobowiązań podatkowych oraz realizacji zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem działalności w latach 2011 - 2012 i 2014 r. W piśmie tym wskazano na nieprawidłowości polegające na przyjęciu do wyliczenia dotacji za 2011 i 2012 rok dla niepublicznych przedszkoli, działających na terenie Gminy M. K., kwoty wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miejską K., w których nie uwzględniono wydatków w rozdziale 80148 § 4220 „zakup środków żywności” i § 4300 „zakup usług pozostałych”, w przypadku kiedy posiłek zapewniany jest przez firmę zewnętrzną, czym naruszono postanowienia art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 2 września 1991 r. o systemie oświaty w związku z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

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 powódka prowadziła 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 powódkę 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: „wydatków bieżących” ustalonych w budżecie danej gminy 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). Sąd szeroko odwołał się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym przedmiocie, cytując poglądy zawarte w uzasadnieniach wydanych orzeczeń.

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 § 12 ust. 2 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 wychwytał 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 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”.

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 (...) 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 powódki 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 Górzanowska SSA Wojciech Kościółek SSA Hanna Nowicka de Poraj