

Sygn. akt I ACa 1410/17

## WYROK

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 maja 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Paweł Rygiel
Sędziowie:	SSA Andrzej Struzik (spr.) SSA Józef Wąsik
Protokolant:	st. sekr. sądowy Katarzyna Wilczura

po rozpoznaniu w dniu 17 maja 2018 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w M.

przeciwko Gminie M.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 20 czerwca 2017 r. sygn. akt I C 661/16

1. oddala apelację;

2. zasądza od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 4050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

SSA Andrzej Struzik SSA Paweł Rygiel SSA Józef Wąsik

**Sygn. akt I ACa 1410/17**

## UZASADNIENIE

Strona powodowa (...) Sp. z o.o. w M. w pozwie skierowanym przeciwko pozwanej Gminie M. domagała się zasądzenia kwoty 84.127,39 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 19.896,60 zł od dnia 1 stycznia 2014 r., a od kwoty 64.257,79 zł od dnia 1 stycznia 2015 r. Dochodzone roszczenie stanowi niewypłaconą stronie powodowej dotację do przedszkola prowadzonego przez nią w M.. W szczególności strona powodowa powołała, że zgodnie z § 2 pkt 4 lit. d) w zw. z § 4 pkt 5 uchwały nr(...) Rady Gminy M. z dnia 26 listopada 2009 r. na każdego ucznia prowadzonego przez nią przedszkola przysługiwała jej dotacja w wysokości 75% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach

prowadzonych w Gminie M.. Uchwała ta obowiązywała także w latach 2013 i 2014, gdyż zmieniona została dopiero uchwałą nr (...)z dnia 7 listopada 2014 r., która weszła w życie 6 grudnia 2014 r. Wyplacona stronie powodowej dotacja za rok 2013 wynosiła 152.956,48 zł, podczas gdy powinna być wyższa o kwotę 19.896,60 zł, natomiast za rok 2014 wynosiła 205.798,19 zł, podczas gdy powinna być wyższa o kwotę 64.257,79 zł. Zaniżenie należnej dotacji wynikało z nieuwzględnienia przez pozwaną Gminę przy obliczaniu jej wysokości wydatków na Zespół (...)Szkół (...), wyliczenia dotacji według kwot rzeczywiście wydatkowanych zamiast planowanych w budżecie, niewliczenia wydatków z poz. 80195 budżetu (pozostała działalność) i wydatków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz pomniejszenia dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiących dochody z budżetu Gminy.

Pozwana Gmina wnosila o oddalenie powództwa twierdząc, że dotacja została wyliczona prawidłowo. Gmina kwestionowała wskazywany przez stronę pozwaną jako prawidłowy sposób wyliczenia dotacji, a nadto podnosiła, że jeżeli przy ustalaniu wysokości dotacji uwzględnione zostałyby wydatki na Zespół (...)szkół, to wydatki te powinny zostać pomniejszone o koszt 2 etatów, które nie są związane ani z działalnością szkoły, ani przedszkola.

Wyrokiem z dnia 20 czerwca 2017 r. Sąd Okręgowy w Krakowie zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 19.866,88 zł z odsetkami w wysokości ustawowej od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., a od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty z odsetkami w wysokości ustawowej za opóźnienie, kwotę 61.796,78 zł z odsetkami w wysokości ustawowej od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r., a od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty z odsetkami w wysokości ustawowej za opóźnienie, oddalił powództwo w pozostałej części oraz zasądził od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 11.301 zł tytułem kosztów procesu.

Uzasadniając powyższy wyrok sąd I instancji poczynił następujące ustalenia faktyczne:

Strona powodowa (...) spółka z o.o. w M. prowadzi w Gminie M. niepubliczne przedszkole. Gmina wypłaciła powodowi dotację w kwocie 152.956,48 zł za 2013 r. i 205.798,19 zł za 2014 r.

Gmina M. prowadzi jedno przedszkole publiczne.

W przypadku jeżeli uwzględni się wydatki na Zespół (...)Szkół, jeżeli podstawą dotacji będą wydatki planowane w budżecie, jeżeli wydatki nie zostaną pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, jeżeli zostaną uwzględnione wydatki z poz. budżetowej (...) (pozostała działalność - w wysokości 2.263 zł za 2013 r. i 2.544 zł za 2014 r), jeżeli zostaną uwzględnione wydatki z poz. budżetowej (...) (kształcenie i doskonalenie nauczycieli - w wysokości 3.530 zł za 2013 r. i 2.799 zł za 2014 r.) to wówczas Gmina ma zaległość w wypłacie dotacji:

a) za 2013 r. w wysokości 19 866,88 zł;

b) za 2014 r. w wysokości 61 796,78 zł.

W Gminie M. działa Zespół (...)Szkół w M.. Obsługuje on działające na terenie gminy szkoły i przedszkole. W praktyce nie zajmuje się on inną działalnością.

Czyniąc powyższe ustalenia sąd I instancji wskazał, że dał wiarę świadkom W. N. i M. prochownik – pracownikom (...), z których wynikało, że jeżeli nawet pracownicy tego zespołu zajmowali się czymś innym, niż obsługa szkół i przedszkola, to miało to charakter incydentalny. Odmówił natomiast wiary zeznaniom świadka J. J. – kierownikowi (...), jakoby praca zespołu w wymiarze 2 etatów była związana z inną działalnością niż obsługa szkół i przedszkola, stwierdzając, że takie jej twierdzenia mają wybitnie ocenny charakter, i nie znajdują potwierdzenia w pozostałym materiale dowodowym, w szczególności nie zostały potwierdzone dokumentem – zakresem obowiązków pracowników, a gdyby istotnie pracownicy zespołu wykonywali inne obowiązki, to powinno to wynikać z takich dokumentów. Za wiarygodnej uznał natomiast sąd I instancji wszystkie dokumenty, z których dowody przeprowadził, stwierdzając, że nie były one kwestionowane.

W swych rozważaniach sąd I instancji stwierdził, że ostateczne wyliczenia wysokości dotacji w poszczególnych wariantach okazały się między stronami bezsporne, spornym było natomiast, który z wariantów tych wyliczeń, z uwagi na zakres uwzględnianych wydatków, należy wybrać. Niespornym przy tym ostatecznie było, że przy wyliczaniu dotacji należy uwzględnić wydatki z poz. budżetowej (...) (pozostała działalność) w wysokości 2.263 zł za rok 2013 i 2.544 zł za rok 2014 oraz wydatki z poz. budżetowej (...) (doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli) w wysokości 3.530 zł za rok 2013 i 2.799 za rok 2014. Jako będące przedmiotem sporu między stronami wskazał natomiast sąd I instancji 3 kwestie:

- 1) czy wydatki, które stanowią podstawę wyliczenia dotacji, mają być pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz wyżywienie?
- 2) czy przy wyliczeniu dotacji należy uwzględnić wydatki planowane, czy rzeczywiście poniesione?
- 3) czy przy wyliczaniu dotacji należy uwzględnić wydatki na Zespół (...) Szkół, a jeżeli tak, to czy należy odliczyć koszty 2 etatów?

Co do pierwszego z powyższych zagadnień sąd I instancji uznał, że brak jest podstaw do pomniejszenia podstawy wyliczenia dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Odwołał się sąd do brzmienia art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (dalej określanej jako „ustawa o systemie oświaty”), obowiązującego w latach 2013 i 2014, który 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. Sąd I instancji wskazał, że na podstawie art. 1 pkt 20 lit. c w zw. z art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw dopiero w dniu 1 września 2015 roku przepis art. 90 ust. 2b uzyskał brzmienie, stosownie do którego dotacje dla przedszkoli niepublicznych niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatkowe na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy (przy niezmienionych dalszych warunkach odnoszących się do wysokości i uzyskania tych dotacji). Zatem do 31 sierpnia 2015 r. (a więc także w latach 2013 i 2014) obowiązywał przepis, który nie dawał podstawy do odliczenia od podstawy ustalenia dotacji opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Obowiązująca do dnia 6 grudnia 2014 r. uchwała Rady Gminy M. nr (...) z dnia 26 listopada 2009 r., nie przewidująca pomniejszenia podstawy ustalenia dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, była zgodna z tą ustawą. Takie pomniejszenie przewidywała dopiero uchwała nr (...) z dnia 7 listopada 2014 r., ale w okresie do 1 września 2015 r. była ona sprzeczna z ustawą.

Odnosnie drugiej z ww. kwestii sąd I instancji zajął stanowisko, że przy wyliczaniu wydatków stanowiących podstawę ustalenia dotacji, należy uwzględniać wydatki planowane w budżecie, a nie wydatki rzeczywiście poniesione. Wynika to wprost z przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, który posługuje się pojęciem „ustalonych w budżecie gminy wydatków”, a budżet jest zawsze planem dochodów i wydatków. Ustawodawca nie użył określenia „poniesionych wydatków” lub innego podobnego, nie odniósł się do zakresu wykonania budżetu. Co więcej, za taką wykładnią przemawiają także względy celowości. W szczególności przedszkola również uchwalają swój budżet – plan finansowy i na podstawie dotacji mogą ustalić wysokość odpłatności za przedszkole, zakres zajęć dla dzieci, a zatem zawrzeć z rodzicami stosowne umowy. Przyjęcie, że dotacja zależy od rzeczywiście poniesionych przez gminę wydatków na przedszkola przez nią prowadzone, stwarzałoby stan niepewności i uniemożliwiłoby planowanie.

Odnosnie trzeciej z ww. kwestii sąd I instancji uznał, że przy wyliczaniu dotacji należy uwzględniać wydatki na Zespół(...)Szkół. W szczególności przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty jako podstawę ustalenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli wskazuje ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych, nie przesądzając w jakiej części i w jakiej pozycji budżetowej mają być zapisane te wydatki. Do pojęcia tego podejść należy w sposób funkcjonalny, to jest należy uwzględniać wydatki, które faktycznie związane są z działalnością przedszkola. Działalność przedszkola opiera się na dwóch głównych obszarach, bez których przedszkole nie może istnieć. Pierwszy z nich to obszar związany z opieką i nauką dzieci. Drugi z nich to obszar związany z zapewnieniem obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. To są również wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach, bez których przedszkole funkcjonować nie może. Wprawdzie gmina może utworzyć odrębną jednostkę obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, przedszkoli i innych placówek, która będzie zapewniała obsługę w tym zakresie dla przedszkoli gminnych, jednak w takim wypadku wydatki gminy na taką jednostkę są również, w odpowiedniej części, wydatkami na przedszkola gminne. Taka jednostka została utworzona w pozwanej Gminie M.. Był to Zespół (...)Szkół w M., który zapewniał obsługę ekonomiczno-administracyjną szkołom i przedszkolu gminnemu działającym na terenie pozwanej Gminy. Zatem przewidziane w budżecie wydatki na tę jednostkę były w stosownej części wydatkami na przedszkole gminne. Wobec niewydzielenia w budżecie wydatków na ten zespół związanych z obsługą przedszkola sąd uznał za właściwe wyliczenie tych wydatków proporcjonalnie do liczby uczniów. Co do zarzutu pozwanej dotyczącego wykonywania przez Zespół (...)Szkół także innych zadań, sąd stwierdził, że strona pozwana nie wykazała, że zespół ten faktycznie zadania takie wykonuje, a to na niej spoczywał ciężar dowodu tej okoliczności (art. 6 k.c.), zatem brak było podstaw do pomniejszenia z tego tytułu podstawy wyliczenia dotacji.

W rezultacie, stosownie do niespornych między stronami wyliczeń przy przyjęciu jako właściwego wskazanego wariantu ustalania dotacji, strona pozwana powinna dopłacić stronie powodowej kwotę 19.866,88 zł tytułem dotacji za rok 2013 i kwotę 61.796,78 zł tytułem dotacji za rok 2014 r. Uwzględniając, że dotacja za dany rok powinna zostać wypłacona najpóźniej w ostatnim jego dniu, jako początkową datę odsetek sąd przyjął pierwszy dzień kolejnego roku, powołując jako podstawę ich zasądzenia przepis art. 481 k.c.

Koszty procesu zostały przez sąd I instancji rozliczone stosunkowo do wyniku sprawy, przy powołaniu art. 100 k.p.c.

Apelacje od powyższego wyroku wniosła strona pozwana, podnosząc w apelacji następujące zarzuty:

- naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty poprzez błędną wykładnię prowadzącą do uznania, iż przy wyliczeniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych uwzględniać należy wyłącznie wydatki ustalone w budżecie gminy, podczas gdy z literalnej wykładni tego przepisu wynika wprost, iż wedle woli ustawodawcy uwzględniać należy wydatki ponoszone w przedszkolu publicznym na jednego ucznia oraz iż dotacje dla przedszkoli niepublicznych winny uwzględniać także wydatki ponoszone przez Zespół (...)Szkół w M., podczas gdy przepis takiego obowiązku nie precyzuje;

- naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty poprzez jego niewłaściwe zastosowanie oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw poprzez jego niezastosowanie w sprawie i uznanie, iż do 1 września 2015 r. nieobowiązującą była zasada wynikająca z treści przedmiotowych przepisów przewidujących m.in. że do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli nie należy wliczać kosztów wynikających z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiących dochody budżetu gminy, a tym samym w okresie od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2015 r. nie można pomniejszać dotacji dla niepublicznych przedszkoli o opłaty za wychowanie przedszkolne oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, tym samym sąd nie rozpoznał istoty sprawy w przedmiotowym zakresie roszczenia obejmującego 2014 rok;

- błędne ustalenie, iż na mocy przepisu przejściowego art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wydatki, które stanowiły podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego (...) w M. w latach 2013 i 2014 (objętych żądaniem pozwu), nie mogą być pomniejszone

o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, co w efekcie doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy w zakresie zasadności żądania zapłaty za ten okres;

- naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów i bezzasadną odmowę przyznania wiarygodności przedłożonym przez pozwanego dokumentom, a to statutowi Zespołu (...)Szkół, a także świadka J. J. w zakresie, w jakim dowody te wskazywały na fakt, iż zakres działań (...) jest o wiele szerszy, niż wykonywanie jedynie obsługi administracyjno-księgowej jednostek oświatowych gminy, w związku z czym, przy założeniu, iż wydatki (...) powinny być wliczane do podstawy obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych w Gminie M., zasadnym jest odliczenie od nich kosztów 2 etatów niezajmujących się obsługą jednostek oświatowych gminy;

- sprzeczność istotnych ustaleń z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, prowadząca do nieuzasadnionego wniosku, że roszczenie powoda zasługuje na uwzględnienie.

W konkluzji strona pozwana wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości, względnie o uchylenie wyroku w i przekazanie sprawy sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje według norm przepisanych.

Strona powodowa wносиła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest bezzasadna.

W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że zarzut sprzeczności istotnych ustaleń z materiałem dowodowym pozbawiony jest merytorycznej treści. W szczególności zarzut taki musi wskazywać, które to ustalenia faktyczne poczynione przez sąd I instancji są sprzeczne z materiałem dowodowym, na czym ta sprzeczność polega i jakie to dowody przeprowadzone w sprawie wskazują, że ustalenia faktyczne w tym zakresie powinny być odmienne od przyjętych za podstawę zaskarżonego orzeczenia. Ogólnikowe stwierdzenie o istnieniu sprzeczności prowadzącej do nieuzasadnionego ustalenia, iż roszczenie powoda zasługuje na uwzględnienie, czyni taki zarzut bezwartościowym procesowo i uniemożliwia merytoryczne odniesienie się do niego. Zestawienie powyższego zarzutu z zarzutem naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wskazuje, że w rzeczywistości stronie pozwanej chodzi wyłącznie o ustalenie dotyczące zakresu działań Zespołu (...)Szkół. Jednak takie zawężenie zakresu zarzutu sprzeczności ustaleń faktycznych z zebrany materiał prowadziłoby do wniosku sprzecznego z treścią tego zarzutu, gdyż w ten sposób można by podważyć zaskarżony wyrok jedynie w niewielkiej części, w jakiej podstawę wyliczenia dotacji stanowiła całość wydatków przeznaczonych na (...), a nie ich część, podczas gdy z treści zarzutu wynika, że ma on godzić w całość rozstrzygnięcia uwzględniającego powództwo.

Stanowisko sądu I instancji, iż brak było podstaw do przyjęcia, że wydatki ustalone w budżecie gminy na Zespół (...)Szkół w części były przeznaczone na inne cele, niż zapewnienie funkcjonowania szkół i przedszkola publicznego, jest w pełni trafne. Przede wszystkim, wbrew treści zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., sąd I instancji nie odmówił wiary dokumentowi jakim jest Statut (...). Sąd wskazał, że Zespół (...)Szkół w M. miał stosowną uchwałę Rady Gminy M. nadany statut, nie czynił natomiast szczegółowych ustaleń dotyczących przewidzianych tym statutem zadań zespołu, a ustalenia swe odniósł do zadań faktycznie przez (...) wykonywanych. Istotnie Statut (...) przewiduje także inne zadania poza obsługą szkół i przedszkola gminnego. Sam fakt, że statut zadania takie przewiduje nie wskazuje, że były one w rzeczywistości wykonywane, a tym bardziej nie dowodzi, że do ich wykonywania ustanowione zostały dwa etaty w tym zespole i stosownie przewidziane budżetem wydatki na funkcjonowanie tego zespołu w części obejmującej sfinansowanie dwóch etatów dotyczyły innych zadań, niż obsługa ekonomiczno-administracyjna szkół i przedszkola gminnego. Trafnie sąd I instancji wskazuje, że oczywistym byłoby w takim wypadku przedstawienie sądowi zakresu czynności poszczególnych pracowników (...), z którego wynikałoby, że niektórzy z nich mają takie właśnie zadania. Za oczywiste uznać można, że w jednostce organizacyjnej gminy poszczególni pracownicy mają ustalone zakresy czynności. Tymczasem strona pozwana dowodu z takich dokumentów nawet nie wniosowała,

ograniczając się do dowodu z zeznań świadków, którzy co najwyżej mogli mówić o faktycznie wykonywanych przez nich zadaniach. Do takiego zakresu obowiązków nie nawiązywała nawet w swych zeznaniach świadek J. J., która wymieniała inne zadania, jakie realizuje (...) i twierdziła, że zajmuje to dwa etaty. Niemniej konkretnie potrafiła wskazać tylko jednego pracownika, a to M. P., która miała takie obowiązki (rozliczanie dotacji) zajmujące 1/10 jej zakresu obowiązków. Twierdziła też, że bliższą wiedzę posiada główna księgowa. Tymczasem przesłuchiwana w charakterze świadka W. N., będąca księgową w tym zespole, twierdziła, że wszystko, czym zespół się zajmuje, jest bezpośrednio lub pośrednio związane z działalnością szkół i przedszkola, zaś świadek M. P. jednoznacznie zeznała, że w (...) nie ma takich osób, które w ogóle nie zajmowałyby się placówkami oświatowymi, jakkolwiek każdy z pracowników zespołu ma w swym zakresie obowiązków jeszcze inne zadania. Niemniej jednak, jeżeli pracownicy ci zajmują się innymi zadaniami, to jest to niewielki zakres i ma charakter incydentalny. Takie też ustalenie trafnie przyjął sąd I instancji. Niewielki i incydentalny charakter zadań niezwiązanych z funkcjonowaniem szkół i przedszkola, rozporozonych pomiędzy wszystkich pracowników, nie daje podstaw do przyjęcia, czy i w jakiej części przewidziane w budżecie wydatki na funkcjonowanie Zespołu (...) Szkół w M. byłyby mniejsze, gdyby nie realizował on takich zadań. Trafnie zaś sąd I instancji przyjął, że zgodnie z art. 6 k.c. ciężar udowodnienia takiego faktu spoczywał na stronie pozwanej. Strona pozwana nie podniosła zarzutu naruszenia art. 6 k.c. i nie kwestionowała spoczywającego na niej ciężaru udowodnienia tej okoliczności.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny akceptuje ocenę dowodów przyjętą przez Sąd Okręgowy i poczynione przez ten sąd ustalenia faktyczne, przyjmując je za podstawę swego orzeczenia.

Zarzut naruszenia art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty poprzez uwzględnienie jako podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego także wydatków ponoszonych przez gminę na Zespół (...) Szkół nie jest zasadny. Trafnie sąd I instancji podszedł do wydatków stanowiących podstawę wyliczenia dotacji w ujęciu funkcjonalnym stwierdzając, że chodzi tu o wydatki, których celem jest zapewnienie właściwego funkcjonowania przedszkola. Oczywistym jest, że dla zapewnienia właściwego funkcjonowania przedszkola koniecznym jest wykonywanie całego szeregu zadań o charakterze administracyjnym i ekonomicznym (kadry, księgowość, bezpieczeństwo i higiena pracy, zaopatrzenie, zawieranie stosownych umów itp.). Fakt, że gminy mają wybór, czy w przedszkolach gminnych zadania te będą wykonywane bezpośrednio w poszczególnych jednostkach, czy też utworzona zostanie jednostka organizacyjna wykonująca te zadania dla wszystkich szkół i przedszkoli gminnych, nie może w żaden sposób wpływać na przyjęcie podstawy dotacji dla przedszkoli niepublicznych, skoro są to zadania konieczne, bez wykonywania których żadne przedszkole funkcjonować nie może. Wniosek przeciwny prowadziłby do zgody na manipulowanie przez gminy wysokością dotacji i umożliwienie wyłączenia z podstawy jej wyliczenia środków przeznaczonych na sfinansowanie koniecznych dla funkcjonowania każdego przedszkola wydatków tylko poprzez przyjęcie stosownego rozwiązania organizacyjnego dotyczącego jednostek gminnych, faktycznie nie prowadzącego do zmniejszenia wydatków koniecznych do zapewnienia funkcjonowania przedszkoli gminnych.

Nietrafnym jest także zarzut naruszenia art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w zakresie, w jakim kwestionuje przyjęcie za podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych wydatków ustalonych w budżecie gminy, a nie wydatków faktycznie ponoszonych w przedszkolu publicznym na jednego ucznia. Wykładnię przyjmującą, że podstawę ustalenia dotacji stanowią wydatki przewidziane w budżecie gminy, to jest wydatki planowane przy tworzeniu budżetu, można uznać za utrwaloną w orzecznictwie sądów. Powołany przepis stanowi, że podstawę wyliczenia dotacji stanowią ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych na jednego ucznia. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r. IV CSK 696/12 stwierdził, że przepis ten odnosi wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych do „ustalonych”, a więc planowanych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Takie samo stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Krakowie między innymi w wyrokach: z dnia 14 czerwca 2016 r. sygn. I ACa 279/16, z dnia 19 sierpnia 2016 r. sygn. I ACa 504/16, z dnia 6 września 2016 r. sygn. I ACa 617/16, jak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. w wyroku z dnia 10 listopada 2015 r. sygn. I SA/Sz 595/15. Za trafnością takiej właśnie wykładni przemawia przede wszystkim literalne brzmienie przepisu. Budżet to plan wydatków i dochodów, a zatem „wydatki przewidziane w budżecie” to wydatki planowane, a nie faktycznie poniesione. Kwestia

faktycznego poniesienia określonych wydatków dotyczy sfery wykonania budżetu. Przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty używając określenia „wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych na jednego ucznia” precyzuje jedynie, o które z planowanych w budżecie wydatków chodzi, a nie przenosi kwestii ustalenia dotacji do wyników wykonania budżetu. Taki pogląd – prezentowany w apelacji – prowadziłby do ustalania dotacji dopiero po wykonaniu budżetu, co byłoby sprzeczne z samą zasadą tworzenia budżetu jako planu wydatków i dochodów. Co więcej, oczywiście zasadną jest argumentacja użyta przez sąd I instancji odnosząca się do kwestii tworzenia przez przedszkola niepubliczne planów finansowych na dany okres i konieczności posiadania już wówczas wiedzy o wysokości przysługującej w danym okresie dotacji. Przyjęcie zasady ustalania dotacji po upływie danego okresu stwarzałoby niemożliwą do zaakceptowania sytuację niepewności co do realiów finansowych, w których przyjdzie działać podmiotowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne.

Trafnie natomiast apelacja zarzuca niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2015 r. (stosownie do art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) jako przesądzającego, że dopiero od dnia 1 września 2015 r. mogło nastąpić pomniejszenie podstawy ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych o opłaty za wychowanie przedszkolne oraz za wyżywienie stanowiące dochody budżetu gminy. Sąd I instancji, używając argumentacji związanej z datą wejścia w życie nowelizacji art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dokonanej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r., nie dostrzegł, że ta ostatnia ustawa w art. 14 ust. 1 wprowadzała rozwiązanie przejściowe na okres do dnia 31 sierpnia 2015 r., praktycznie tożsamy z przewidzianym w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty rozwiązaniem docelowym, które miało obowiązywać od dnia 1 września 2015 r. W szczególności przepis art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r., w brzmieniu obowiązującym w istotnym dla tej sprawy okresie, stanowił, że do dnia 31 sierpnia 2015 r. 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, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Nie budzi zatem wątpliwości, że w okresie, którego dotyczy niniejszy proces, dopuszczalnym było pomniejszenie podstawy ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych o stanowiące dochody budżetu gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Istota sporu w rozpoznawanej sprawie dotyczyła zagadnienia, czy pomniejszenie takie następowało z mocy samej ustawy, bez konieczności podejmowania przez gminę stosownej uchwały (takie stanowisko prezentowała strona pozwana), czy też ustawa stworzyła jedynie możliwość takiego pomniejszenia podstawy ustalenia dotacji, pozostawiając do uznania gminy, czy z tej możliwości skorzysta podejmując stosowną uchwałę (takie stanowisko prezentowała strona powodowa). Odnosząc się do powyższej kwestii Sąd Apelacyjny akceptuje stanowisko strony powodowej, a zatem przyjmuje, że dopiero podjęcie przez radę gminy stosownej uchwały ustalającej nowe zasady wyliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych dawało podstawę do odliczenia od ich podstawy opłat za korzystanie w wychowania przedszkolnego i kosztów wyżywienia.

Przepis art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, tak samo jak i przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, nie ustala wysokości dotacji przysługującej na prowadzenie przedszkola niepublicznego, a jedynie określa minimum, poniżej którego dotacja ta nie może zostać ustalona. Zasadniczym pytaniem jest, czy sformułowanie „w wysokości nie niższej niż” odnosi się tylko do wymienionego tam wskaźnika 75%, pozwalając gminie na ustalenie wyższego wskaźnika procentowego, a wiążąc gminę odnośnie podstawy, od której dotacja ma być liczona, czy też należy go rozumieć w ten sposób, że gmina może przyjąć inne, korzystniejsze dla przedszkoli niepublicznych zasady ustalania podstawy wyliczania dotacji. Literalne brzmienie tego sformułowania wskazuje, że przepis ten nie stanowi o sposobie ustalania wysokości dotacji, a tylko o sposobie wyliczania minimalnego poziomu, poniżej którego dotacja zejść nie może, pozostawiając do uznania rady gminy szczegółowy sposób jej ustalenia. Strona pozwana wskazuje, że kompetencje rady gminy co do ustalania wysokości dotacji zostały określone przez przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i stąd wywodzi wniosek, że gmina może ustalić wyższy niż 75% podstawy wskaźnik procentowy dotacji, ale nie może ustalić innej zasady ustalenia podstawy jej wyliczenia. Powołany przepis, w brzmieniu obowiązującym w okresie istotnym dla niniejszej sprawy, stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których

mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, 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. Przepis ten, jak z niego wynika, daje radzie gminy podstawę do ustanowienia stosowną uchwałą trybu udzielania i rozliczania dotacji. Wyraz „tryb” w języku polskim oznacza pewną procedurę, nie mieści się natomiast w jego znaczeniu określenie „wysokość”. Zatem z przepisu tego nie można wywieść wniosku, że stanowi on podstawę określenia, czy dotacja będzie wyższa niż ustalone w ustawie minimum, tak w odniesieniu do ustalonego wskaźnika procentowego, jak i do jej podstawy.

Nawet przyjęcie odmiennego stanowiska nie dawałoby podstawy do zaakceptowania proponowanego przez stronę pozwaną stosowania powołanych przepisów wprost. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi podstawę podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r., wprowadzając odmienne niż dotychczas zasady ustalania podstawy dotacji dla przedszkoli niepublicznych, nie zobowiązała rad gmin do podjęcia stosownych uchwał ustalających wysokość dotacji przy zastosowaniu mniej korzystnej dla prowadzących przedszkola podstawy ustalania dotacji, niż obowiązująca dotychczas, nie stanowiła także o utracie mocy obowiązującej dotychczasowych uchwał lub o zastąpieniu ich postanowieniami stosownym przepisem ustawy. Takie zastąpienie postanowień uchwał przepisami ustawy byłoby oczywiste, gdyby nowe rozwiązania były dla podmiotów korzystających z dotacji pochodzących ze środków publicznych korzystniejsze, niż dotychczas obowiązujące. Brak jednak podstawy do bezpośredniego stosowania przepisów ustawy, wbrew treści uchwał gmin, w sytuacji, gdy wprowadzone rozwiązania były dla tych podmiotów mniej korzystne. Rzeczą gmin było dostosowanie prawa lokalnego do nowych uregulowań ustawowych. Tymczasem Rada Gminy M. stosowną uchwałą podjęła dopiero z końcem 2014 roku. Zatem, do czasu wejścia jej w życie, obowiązywały uregulowania wynikające z poprzedniej uchwały, do której odwołuje się strona powodowa.

Z powyższych przyczyn apelacja okazała się bezzasadna i podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. zasądzając od strony pozwanej, jako przegrywającej sprawę, na rzecz strony powodowej kwotę odpowiadającą wynagrodzeniu pełnomocnika będącego radcą prawnym ustalonym w stawce minimalnej określonej przez przepisy § 2 pkt 6 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia apelacji.

SSA Andrzej Struzik SSA Paweł Rygiel SSA Józef Wąsik