

Sygn. akt I ACa 204/16

## WYROK

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 31 maja 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Andrzej Struzik
Sędziowie:	SSA Grzegorz Krężolek SSA Sławomir Jamróg (spr.)
Protokolant:	st.sekr.sądowy Beata Lech

po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2016 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa M. K.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 24 listopada 2015 r. sygn. akt I C 752/15

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 5.400 zł (pięć tysięcy czterysta złotych) tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.**

SSA Grzegorz Krężolek SSA Andrzej Struzik SSA Sławomir Jamróg

Sygn. akt I ACa 204/16

## UZASADNIENIE

Powódka M. K. po sprecyzowaniu pozwu żądała zasądzenia na swą rzecz od pozwanej Gminie Miejskiej K. :

1/ kwoty 49.420,80 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty,

2/ kwoty 56.302,12 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r.

do dnia zapłaty,

3/ kwoty 59.145, 45 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014 r. do dnia zapłaty.

Jednocześnie cofnęła pozew w zakresie kwot:

- 531,96 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty,

- 279,60 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty.

Wniosła także o uiszczenie na jej rzecz kosztów procesu.

W uzasadnieniu powódka wskazała, że domaga się zapłaty kwoty, o którą zaniżona została dotacja oświatowa dla prowadzonego przez powódkę Przedszkola (...) w latach 2011, 2012 i w pierwszych 8 miesiącach 2013 roku.

Powódka podała, że przedszkole niepubliczne prowadzone przez nią dotowane jest przez pozwaną Gminę. Sposób wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli przed zmianą przepisów, która weszła w życie w dniu 1 września 2013 r., wynikał wprost z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Zarzuciła, że przy określeniu podstawy wyliczenia dotacji wadliwie odliczono koszty wyżywienia i przedstawiła własne wyliczenie kwoty dotacji, którego wynik stanowił treść żądania pozwu.

Żądanych kwot powódka domaga się wraz z odsetkami od dnia 1 maja każdego kolejnego roku, tj. od dnia następnego w stosunku do terminu, w którym pozwana Gmina - zgodnie z § 12 ust. 2 ww. uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009 r. - ma obowiązek wyrównać brakującą kwotę dotacji.

W odpowiedzi na pozew strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów procesu. Pozwana wskazała, że finansowanie wyżywienia w placówkach nie stanowi zadania gminy i wydatki takie nie powinny być wliczane do podstawy wyliczenia dotacji. Strona pozwana podniosła też zarzut przedawnienia roszczenia powódki za okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia 4 maja 2012 r., wyraziła zgodę na częściowe cofnięcie pozwu i oświadczyła także, że nie kwestionuje prawidłowości rachunkowych wyliczeń zawartych w ostatnim piśmie powódki. Wskazując, iż roszczenie o niewypłaconą dotację oświatową przedawnia się z upływem lat 3, gdyż wypłata dotacji jest świadczeniem okresowym.

Wyrokiem z dnia 24 listopada 2015r. sygn.. akt I C 752/15 Sąd Okręgowy w Krakowie zasądził od Gminy Miejskiej K. na rzecz M. K. kwotę 49.420,80 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012r. do dnia zapłaty (pkt I),

zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 56.302,12 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013r. do dnia zapłaty (pkt II), zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 59.145,45 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014r. do dnia zapłaty (pkt III), umorzył postępowanie w zakresie żądania zapłaty kwoty 531,96 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012r. do dnia zapłaty i kwoty 279,60 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013r. do dnia zapłaty (pkt IV), zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 11.901 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt IV).

Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiło ustalenie, że :

Powódka prowadzi Niepubliczne Przedszkole (...) z siedzibą w K. przy ul. (...), 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 roku na łączną liczbę dzieci 858, w roku 2012 łącznie na 932 dzieci oraz w pierwszych 8 miesiącach 2013 roku na 735 dzieci. Pozwana Gmina nie wliczała w okresie objętym pozmem 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 (poniesione w dziale 801 rozdziale 80148 §4300) w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejską K. w 2011 roku wynosiły 120.778,92 zł, a w 2012 roku 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 roku – 16.028,

w 2012 roku – 16.275, w 2013 roku (od stycznia do sierpnia) – 16.523. Regionalna 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 Regionalna Izba(...)we W. w piśmie z dnia 19 kwietnia 2011 r. i Regionalna Izba (...) w G. w piśmie z dnia 26 lipca 2013 r.

Przy tych ustaleniach Sąd Okręgowy uznał zasadność zmodyfikowanego powództwa. Wskazał, że ustalenie dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. w okresie objętym pozwem, tj. pomiędzy 1 stycznia 2011 r. a 31 sierpnia 2013 r. 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 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.). 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 powołanej 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 powódce w poprzednim roku, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku udzielania dotacji. Poza sporem jest, że w okresie objętym żądaniem pozwu, tj. od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 sierpnia 2013r. powódka prowadziła niepubliczne przedszkole 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 przedszkolach prowadzonych przez pozwaną 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.

Spór w niniejszej sprawie ogniskuje się wokół 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. Sąd pierwszej instancji dokonując wykładni pojęcia „wydatki bieżące” z art. 90 ust. 2b posłużył się przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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). Wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (art. 236 ust. 2). 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 stanowi 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. Stąd też przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie jest dopuszczalne uwzględnienie dochodów, które służą finansowaniu wydatków (np. wpłaty od rodziców). 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. Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie (w tym poglądzie Sąd Okręgowy odwołał się do wyroków NSA z dnia 26 marca 2013 r., II GSK 2404/11, LEX nr 1331844, z dnia 24 marca 2009 r., sygn. II GSK 284/08, LEX nr 529879 i z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. II GSK 317/07, LEX nr 447847). 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. Wynika to z celu zawartego w tym przepisie, skoro została tam wyrażona zasada zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych publicznych i niepublicznych. Cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby placówki niepubliczne były dotowane stosownie do planowanych, niższych od rzeczywistych wydatków placówek. Regulacja zawarta w tym przepisie ma służyć temu, aby środki przeznaczane z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczanych na utrzymanie przedszkoli publicznych. Każda gmina, w ramach swoich kompetencji i możliwości może natomiast finansować przedszkola w sposób równorzędny. Zatem nieuwzględnienie w podstawie wyliczenia dotacji wskazanej grupy wydatków bieżących narusza unormowanie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. 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. Wysokość tych kosztów nie może pomniejszać kwoty stanowiącej podstawę wyliczenia dotacji, niezależnie od tego czy wpłaty na ten cel pochodzące od rodziców wpływają na wydzielony rachunek czy też nie. Źródło pochodzenia środków na pokrycie wydatków nie ma znaczenia. Dodatkowo naruszenie przez pozwaną zasad dotyczących obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli w zakresie wskazywanym w niniejszym pozwie stwierdziła Regionalna Izba (...)w K., m.in. w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 sierpnia 2014 r. wskazując na naruszenie postanowienia art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w związku z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Proces naliczania i wypłaty dotacji przez pozwaną Gminę na rzecz prowadzonego przez powódkę przedszkola za lata 2011 – 2012 oraz pierwsze osiem miesięcy 2013 r. był więc nieprawidłowy. Przyjęto złe założenia dotyczące wyłączania z podstawy dotacji kwot na wyżywienie dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych pozwanej. Nieprawidłowość takiego

działania pozwanej potwierdza dodatkowo też zmiana sposobu obliczania podstawy dotacji dokonana przez pozwaną z dniem 1 września

2013 r., polegająca na rozpoczęciu wliczania do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli wydatków ponoszonych na wyżywienie. Zatem wydatki na zakup produktów żywnościowych oraz wydatki na catering, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez pozwaną, stanowiły składową część podstawy dotacji oświatowej, ustalonej w oparciu o art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty przed dniem 1 września 2013 r. Nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia pozostawała także kwestia obowiązku zapewnienia miejsc w przedszkolach przez pozwaną Gminę, którego w istotnym dla sprawy okresie nie wypełniła, a dotacje dla przedszkoli niepublicznych stanowiły mniejsze wydatki, niż na przedszkole samorządowe.

Sam sposób obliczenia należnych kwot dotacji (jej uzupełnienia), po ostatecznym zmodyfikowaniu żądania przez powódkę w piśmie z dnia 13 sierpnia 2015 r. nie był zresztą kwestionowany przez stronę pozwaną. Dlatego uwzględniając prawidłowy sposób obliczenia dotacji – wskazany w pozwie – Sąd pierwszej instancji przyjął, że kwota zaniżenia miesięcznie dotacji na 1 ucznia w 2011 roku wynosiła 57,60 zł (85% z kwoty 67,77 zł), w 2012 roku wynosiła 60,41 zł (85% z 71,08 zł), a w 2013 r. wynosiła 80,47 zł (85% z 94,67 zł). Mnożąc te kwoty przez liczbę uczniów w poszczególnych miesiącach tego okresu dało to kwoty: w 2011 roku – 49.420,80 zł, w 2012 roku – 56.302,12 zł, a w 2013 roku – 59.145,45 zł. Zdaniem Sądu Okręgowego niezasadny był podniesiony przez pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia za okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 4 maja 2012 r. Roszczenie o niewypłaconą dotację oświatową nie przedawnia się z upływem lat 3, lecz 10, zgodnie z art. 118 k.c. Wyplata 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).

Termin wymagalności roszczenia o zapłatę brakującej kwoty dotacji wynika z §12 ust. 2 ww. uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009 r. (wyrównanie kwoty dotacji ma nastąpić do dnia 30 kwietnia następującego po roku udzielenia dotacji). Stąd należne odsetki ustawowe, zasądzone w oparciu o art. 481 § 1 i 2 k.c., winny być liczone za poszczególne lata począwszy od dnia 1 maja roku następującego po roku, za który dotacja miała być wypłacona. Dlatego żądanie odsetek zostało w całości uwzględnione.

Sąd Okręgowy umorzył postępowanie w zakresie żądania zapłaty kwoty 531,96 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty i kwoty 279,60 zł na podstawie art. 355 §1 k.p.c. w zw. z art. 203 §1 k.p.c. z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty, wobec skutecznego cofnięcia pozwu w tej części przez powódkę, za zezwoleniem pozwanej. Jako podstawę postanowienia o kosztach procesu Sąd Okręgowy powołał art. 98 §1 i § 3 k.p.c.

Apelację od tego wyroku wniosła strona pozwana zarzucając:

- naruszenie art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty poprzez błędne zastosowanie i przyjęcie, że kwota ustalona w budżecie pozwanej wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia nie podlega pomniejszeniu o wydatki na zakup żywności,
- naruszenie art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że opłaty za wyżywienie stanowią wydatek z budżetu gminy i jako takie powinny być uwzględnione przy wyliczeniu dotacji,
- naruszenie art. 124 ust. 3 i 4 w zw. z art. 236 ust. 1 ustawy o finansach publicznych poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, że podstawę naliczenia dotacji stanowi suma, która w budżecie pozwanej została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie,
- naruszenie art. 118 k.c. w 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 ratach, ulegające przedawnieniu w terminie 10 –letnim,

- naruszenie art. 481 ust. 1 i 2 k.c. w zw. z §12 ust. 2 uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009r nr (...) w sprawie ustalania 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.. 2009r.. Nr 608 poz. 4548 ze zm.) poprzez przyjęcie , że termin wymagalności wynika z 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.

Strona pozwana wniosła o zmianę wyroku i oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania za obie instancje.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji i o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Rozpoznając apelację Sąd Apelacyjny uznał za własne ustalenia Sądu Okręgowego i ograniczając zgodnie z art. 387§2<sup>1</sup> k.p.c. rozważania jedynie do wyjaśnienia podstawy prawnej zważył co następuje:

Aktualnie obowiązujące 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, niemniej zasadą jest, 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, Sprawa jednak dotyczy dotacji w poprzednich latach. 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). Do tej daty 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 zmiana wprowadzająca od dnia 1 września 2014r. wyraźne odliczenia od wydatków bieżących przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach publicznych wskazuje więc, że do zmiany koszty wyżywienia mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji. Literalnie do momentu nowelizacji odliczenia określone w pozwie nie były przewidziane. Jak słusznie zauważył Sąd Okręgowy z przepisu art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynikał podział wydatków na bieżące i majątkowe. Wydatki bieżące to nie tylko wydatki niezbędne do zapewnienia bieżącej działalności gminy i funkcjonowaniem administracji samorządowej (urzędów i organów) lecz także inne świadczenia wypłacane z budżetu, niebędące zapłatą za wykonane świadczenia ani wynagrodzeniami ze stosunku pracy dodatki mieszkaniowe wypłacane na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.), zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne wypłacane na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), zasiłki z pomocy społecznej wypłacane na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Wydatkami bieżącymi są również dotacje udzielane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki majątkowe obejmują natomiast wydatki inwestycyjne. Ustawodawca określając więc poprzednio podstawę obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych odwołał się tylko do kategorii wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia a więc takich, które w budżecie gminy zostały zakwalifikowane jako kategoria wydatków na określony na cel bez uwzględniania dochodów przeznaczonych na ich pokrycie. Oznacza to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji w okresie objętym pozwem nie jest dopuszczalne uwzględnianie dochodów, które służą finansowaniu wydatków.

Okoliczność, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajdowała pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej kwoty przewidzianej w budżecie, wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkoli publicznych (por. także 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 nie prowadzi do absurdu skoro celem tych przepisów jest zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego a ustawa o systemie oświaty nie wyklucza nawet dalej idących dotacji. Okoliczność, że na podstawie art. 67 a ust. 2 ustawy o systemie oświaty korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne nie może przesądzać interpretacji wskazanych przepisów albowiem w przedszkolach niepublicznych możliwe było także pobieranie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Należy oddzielić podstawę wyliczenia dotacji od samej dotacji, która w tym przypadku nie mogła zostać przeznaczona na wyżywienie. Nie doszło też do sytuacji, w której dotacja dla przedszkola prowadzonego przez powódkę przekraczałaby kwotę dotacji dla przedszkoli publicznych.

Nie jest też przeszkodą do wskazanej wykładni ograniczeń ustawowych co do sposobu wykorzystania dotacji. Przede wszystkim nie zostało wykazane by kwota dotacji została przeznaczona na wydatki zrefinansowane już przez rodziców. Należy zauważyć, że według poprzedniego brzmienia art. 90 ust. 3 d ustawy o systemie oświaty dotacje, mogły być przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie nie tylko kształcenia i wychowania lecz także opieki, w tym profilaktyki społecznej. Jeżeli więc podmiot prowadzący przedszkole ponosił takie wydatki w ramach wydatków bieżących to powinny one zostać pokryte we wskazanym okresie także z dotacji.

Nie jest też decydujący argument mający uwypuklać nierówność podmiotów prowadzących przedszkola. Sposób wyliczenia dotacji wynikał z woli ustawodawcy. Przed 2011r. opłaty za wyżywienie 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. Z uzasadnienia projektu nowelizacji z 2013r. (druk sejmowy 1312 z 2013r. -Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) wynika, że projektowana w 2013r. zmiana art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty polegała 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. Oznacza to, że przed nowelizacją z 2013r. ustawodawca nie wyłączał tych wydatków z podstawy wyliczenia dotacji a jeszcze wcześniej tj przed 2011r. nie musiał tego czynić bo nie wpływały one na poziom wydatków bieżących.

Sąd pierwszej instancji prawidłowo więc wyłożył normy ustawy o systemie oświaty i zarzut apelacji w tym przedmiocie nie jest zasadny. Tut. Sąd zajął już zresztą analogiczne stanowisko w wyroku z dnia 17 maja 2016r. sygn. akt I ACa 125/16.

Sąd Apelacyjny uznaje, że powódka dochodząc roszczenia nie nadużywa prawa. Działając w zaufaniu do brzmienia ustawy, która nie przewidywała odliczeń od podstawy wyliczenia dotacji dokonała ona kalkulacji kosztów działania przedszkola niepublicznego i trudno by ponosiła ona konsekwencje ewentualnego błędu ustawodawcy. Nie zostało też wykazane by powódka otrzymała wyższą dotację od przedszkola publicznego jak też by dotacja prawidłowo wyliczona przekraczała koszty prowadzenia przedszkola. Skoro to przede wszystkim Gminę obciąża obowiązek utrzymania

przedszkoli to nie narusza zasad współżycia społecznego uwzględnienie przedmiotowego żądania i zaskarżone orzeczenie nie narusza art. 5 k.c.

Sąd Apelacyjny podziela także stanowisko Sądu Okręgowego poparte stanowiskiem Sądu Najwyższego zawartym w wyroku dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, LEX nr 1504576, że wypłata dotacji ma jednorazowy charakter i nie jest to świadczenie okresowe i nie ma potrzeby powielania przytoczonej tamże argumentacji. Działalność oświatowa nie jest działalnością gospodarczą (art. 83a ust.1 ustawy o systemie oświaty), stąd zastosowanie ma dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia (art. 118k.c.), który w tym przypadku nie upłynął. Nie jest także zasadny zarzut naruszenia art. 481k.c. Skoro według ustawy to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji i w tym przypadku organ ustalił te elementy. Dotacja powinna zostać rozliczona do 30 kwietnia (Uchwała Nr(...)Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych, prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska K.). W odniesieniu do podmiotów, dla których wysokość kwoty dotacji uzależniona jest od wysokości ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w podmiotach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez organ dotujący, powinna nastąpić weryfikacja wysokości kwoty udzielonej dotacji w terminie do 31 marca roku następującego po roku udzielenia dotacji. Jeżeli zaś następuje weryfikacja wysokości już udzielonej dotacji to obowiązek przekazania dotacji musi wyprzedzać tę datę. Po weryfikacji zaś powinno nastąpić wyrównanie dotacji do dnia 30 kwietnia dlatego należy przyjąć, że gmina pozostaje w opóźnieniu co najmniej od 1 maja następującego po roku za który przypada dotacja. Wobec powyższego apelację jako niezasadną oddalono na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98§1 k.p.c. i art. 391§1 k.p.c. przy zastosowaniu § 2, §6 pkt 7 i § 13 ust.1 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 461ze zm.), w zw. z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015r. poz. poz. 1800).

SSA Grzegorz Kręzolek SSA Andrzej Struzik SSA Sławomir Jamróg