

Sygn. akt I ACa 279/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Teresa Rak (spr.)
Sędziowie:	SSA Regina Kurek SSA Marek Boniecki
Protokolant:	st.sekr.sądowy Beata Lech

po rozpoznaniu w dniu 14 czerwca 2016 r. w Krakowie na rozprawie

sprawy z powództwa A. Z.

przeciwko Gminie Miejskiej K.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie

z dnia 2 grudnia 2015 r. sygn. akt I C 720/15

1. oddala apelację;

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

SSA Regina Kurek SSA Teresa Rak SSA Marek Boniecki

Sygn. akt I ACa 279/16

UZASADNIENIE

Powódka A. Z. domagała się zasądzenia na jej rzecz od Gminy Miejskiej K. kwoty 62 353, 62 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty; kwoty 67 145, 26 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty oraz kwoty 59 708, 74 zł. z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014 r. do dnia zapłaty oraz kosztów postępowania.

Podawała, że o wskazane kwoty zaniżona została dotacja oświatowa dla prowadzonego przez powódkę Przedszkola Niepublicznego (...) w latach 2011, 2012 i w pierwszych ośmiu miesiącach 2013 r. Jako podstawę roszczenia wskazała art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 8 września 1991 r. o systemie oświaty (uso) (t. j. Dz. U. z 2004 Nr 256 poz. 2572 ze zm.). Przedszkole prowadzone przez powódkę wpisane jest do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez Prezydenta Miasta K. pod nr (...) (...)i jest dotowane przez pozwaną w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty. Zgodnie ze wskazanym przepisem dotacje dla przedszkoli niepublicznych 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, pozwana Gmina natomiast postanowiła, że dotacja wynosić będzie 85% ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez organ dotujący w przeliczeniu na jednego ucznia. Powódka spełniła warunki do otrzymania dotacji. Dotacja w latach 2011, 2012 oraz w pierwszych ośmiu miesiącach 2013 r. została zaniżona, bowiem strona pozwana nie wliczyła do podstawy dotacji przysługującej niepublicznym przedszkolom, wydatków poniesionych przez pozwaną w przedszkolach publicznych na zakup żywności. W efekcie wyłączono z podstawy dotacji w 2011 r. kwotę 12 915 679, 34 zł, w 2012 r. kwotę 13 777 537, 71 zł, od stycznia do sierpnia 2013 r. łącznie kwotę 12 514 809, 22 zł. wyłączone zostały także kwoty wydatkowane na tzw. catering: w 2011 r. 260 076, 79 zł , w 2012 r. 171 516,13 zł. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie 1 września 2013 r. nie zmieniła definicji wydatków bieżących, w oparciu o które Gmina ustala zgodnie z art. 90 ust 2b uso podstawę naliczenia dotacji. Ustawodawca postanowił jedynie, iż gmina uprawniona jest do odjęcia od podstawy naliczania dotacji opłat, które wnoszą rodzice z tytułu korzystania z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. W 2011 r. dotacja została zaniżona o kwotę 62353, 62 zł, w 2012 r. o kwotę 67 145, 26 zł i w pierwszych ośmiu miesiącach 2013 r. o kwotę 59 708, 74 zł.

Podkreśliła powódka, że przedmiotem sporu pomiędzy nią, a pozwaną Gminą jest definiowanie pojęcia wydatki bieżące wskazanego w art. 90 ust. 2b uso. Pozwana bowiem we wskazanym okresie nie uznawała za wydatki bieżące gminy i w konsekwencji nie wliczała do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną na wyżywienie, tj. zarówno na zakup produktów żywnościowych jak i na zakup usług cateringowych. Według zaś powódki wydatki bieżące, o których mowa w art. 90 ust 2b uso to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, za wyjątkiem wydatków majątkowych. Pozwana zatem bezpodstawnie wyłączyła wydatki ponoszone na wyżywienie w przedszkolach publicznych prowadzonych przez pozwaną nie uwzględniając ich w podstawie dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

W toku procesu powódka ograniczyła żądanie pozwu w ten sposób, że wniosła o zasądzenie od pozwanej na jej rzecz kwoty 61 689, 60 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty; kwoty 67 417, 56 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty oraz kwoty 59 708, 74 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014 r. do dnia zapłaty i cofnęła pozew co do kwoty 391, 72 zł z ustawowymi odsetkami za okres od 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty.

Strona pozwana Gmina Miejska K. wniosła o odrzucenie pozwu, kwestionując dopuszczalność drogi sądowej w niniejszej sprawie. Wskazała, że czynność organu wykonawczego mająca na celu obliczenie wysokości dotacji i jej wypłacenie dla placówki niepublicznej jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ppsa dotyczącą uprawnień wynikających z przepisów prawa.

Na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Zakwestionowała pozwana Gmina podstawę faktyczną i prawną roszczenia, podniosła, że dotacje są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Zadaniem publicznym Gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, w tym m. in. edukacji przedszkolnej. Organizacja żywienia na terenie przedszkola samorządowego nie jest zadaniem z zakresu edukacji przedszkolnej. Korzystanie z posiłków jest odpłatne i odpłatność ponoszą rodzice. Zatem wydatki związane z zakupem żywności nie mogą być wliczane do podstawy dotacji. Wliczenie tej kwoty spowodowałoby, że organ prowadzący

niesamorządowe przedszkole otrzymywałyby kwotę przeznaczoną na zakup produktów żywnościowych zarówno w przekazywanej przez gminę dotacji, jak również z opłaty otrzymywanej od rodzica/ opiekuna prawnego.

Podniosła też pozwana zarzut przedawnienia roszczenia za okres od 1 stycznia 2011 r. do 4 maja 2012 r.

Postanowieniem z dnia 2 grudnia 2015 r. Sąd odmówił pozwanej odrzucenia pozwu.

Wyrokiem z dnia 2 grudnia 2015 roku Sąd Okręgowy w Krakowie zasądził od pozwanej Gminy Miejskiej K. na rzecz powódki A. Z. kwotę 188 815, 90 zł z odsetkami ustawowymi od kwoty 61 689, 60 zł. od dnia 1 maja 2012 do dnia zapłaty, od kwoty 67 417, 56 zł. od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty, od kwoty 59 708, 74 zł. od dnia 1 maja 2014 r. do dnia zapłaty i umorzył postępowanie co do kwoty 391,72 zł oraz zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 13 058 zł. tytułem kosztów postępowania

Rozstrzygnięcie wydał Sąd w oparciu o następujące okoliczności niesporne i ustalenia faktyczne:

Powódka prowadzi Niepubliczne Przedszkole (...) w K., wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta K.. W uchwale z dnia 9 września 2009 r. (Dz. Urz. Woj. M.. 2009r , nr(...)ze zm.) Rada Miasta K. postanowiła, że 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 sporządziła sprawozdania z wykorzystania otrzymanych dotacji za rok 2011, 2012 oraz 2013. W sprawozdaniach tych wykazała miesięczne liczby uczniów w prowadzonym przez siebie przedszkolu oraz kwoty otrzymanej dotacji. Do Urzędu Miasta K. złożyła również za ten okres informacje o faktycznej liczbie uczniów.

W 2012 i 2013 roku odbywały się spotkania w siedzibie Wydziału (...) Urzędu Miasta K., w których uczestniczyli przedstawiciele Stowarzyszenia (...)oraz przedstawiciele Urzędu Miasta K., których tematem było określenie kategorii oraz rodzajów wydatków bieżących wliczanych przez Gminę Miejską K. w 2011, 2012 i 2013 roku do podstawy ustalenia kwoty dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Temat dotacji dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. był poruszany w piśmie Urzędu Miasta K. z dnia 20 lipca 2012 r. oraz Prezydenta Miasta K. z dnia 13 czerwca 2012 r. W pismach tych wskazywano, że przedszkolom niepublicznym na każdego ucznia przysługuje dotacja w wysokości 85% ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach samorządowych.

Ustalił Sąd nadto, że Prezydent Miasta K. udzielił D. Z., na jej wniosek o udostępnienie informacji publicznej, informacje dotyczące zaplanowanych i wykonanych wydatków za rok 2011 oraz planowane wydatki na rok 2012, dotyczące poniesionych wydatków bieżących przez przedszkola publiczne w roku 2012 oraz wydatków planowanych do poniesienia/ponoszonych w 2013 r. w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejską K.. Udzielił też informacji dotyczących wydatków poniesionych w dziale (...)na usługi cateringowe w latach 2011-2013 w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejską K. jak również informacje dotyczące liczby uczniów w przedszkolach samorządowych, na podstawie której ustalona była kwota dotacji na jedno dziecko.

W piśmie z dnia 21 sierpnia 2014 roku (...) 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. wskazano, że przyjęcie do wyliczenia dotacji za lata 2011 i 2012 kwoty wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez Gminę M. K., nie uwzględniającej wydatków w rozdziale (...)„zakup środków żywności” i (...)„zakup usług pozostałych” narusza 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 2009r. o finansach publicznych. Również w piśmie

kierowanym do adwokat D. Z. (...)Izba(...)w K. wskazała, że nie wliczenie wydatków na zakup środków żywności oraz zakup środków pozostałych w latach 2011-2012 było nieprawidłowe.

Stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie nie kwestionowanych dokumentów oraz zeznań świadka M. W..

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo jest uzasadnione. Wskazał, że spór sprowadzał się do tego, czy dotacja oświatowa otrzymana przez powódkę w latach 2011, 2012 oraz w pierwszych ośmiu miesiącach 2013 r. była zaniżona wobec nie wliczenia przez pozwaną do podstawy obliczania dotacji przysługującej niepublicznym przedszkolom, wydatków poniesionych przez pozwaną w przedszkolach publicznych na zakup żywności.

Zgodnie z art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, j. t.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 542), który obowiązywał w spornym okresie 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. Rada Miasta K. w dniu 9 września 2009 roku uchwaliła wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych na poziomie 85% ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez organ dotujący w przeliczeniu na jednego ucznia.

Rozpatrując pojęcie „wydatków bieżących” Sąd Okręgowy wskazał, że z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 38 poz. 207 z późn. zm.), wynika, że wydatkami są wszystkie wydatki klasyfikowane w paragrafach 401- 418, 420-430, 432-470, 472, 474- 478, 481,482, 490 i 493-498. Paragraf 422 – zakup środków żywności, obejmuje pełne wydatki na zakup produktów żywnościowych, w szczególności dla osób korzystających z internatów i stołówek, dla dzieci w żłobkach, klubach dziecięcych, u dziennych opiekunów i w przedszkolach. Natomiast paragraf 430 – zakup usług, obejmuje wydatki za zakup usług, w którym niewątpliwie mieści się tzw. catering.

W przedszkolach wydatkiem jest zakup produktów żywnościowych, przy czym źródła finansowania tych wydatków mogą być różne, a więc dochody uzyskiwane przez gminę, bądź wpłaty rodziców na wyżywienie dziecka w przedszkolu samorządowym. Jednak fakt pokrywania kosztów wyżywienia dzieci w przedszkolach samorządowych przez rodziców nie zmienia tego, że wyżywienie stanowi wydatek, jest to wydatek bieżący, który winien być objęty w podstawie obliczenia dotacji przypadającej na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym. Do wydatków powinien być też zaliczony catering, gdyż mieści się w wydatkach – zakup usług.

Zdaniem Sądu Okręgowego sposobu wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli nie zmienia to, że zgodnie z art. 67a ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty szkoła może zorganizować stołówkę, a korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne, co również odnosi się do przedszkoli, po myśli art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Na ocenę nie ma też wpływu fakt że żywienie w przedszkolach nie stanowi oświatowego zadania publicznego gminy. Istotne jest w jaki sposób obliczane są dotacje, co jasno wynika z art. 90 ust. 2b. z przepisu tego wynika, 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. W przypadku Gminy K. jest to 85%. Do wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia zalicza się zakup żywności i inne usługi, co przekłada się na wyżywienie i usługę jaką jest catering.

Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 885, j. t.) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw

lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Obliczenie dotacji z uwzględnieniem wszystkich wydatków bieżących, również wyżywienia i cateringu, jest prawidłowe i zgodne z art. 126 ustawy o finansach publicznych. Jest również zgodne z art. 7 ust 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym(DZ. U. z 2015 r., poz. 1515, j. t.). Gmina zaspakaja zbiorowe potrzeby wspólnoty, jako zadania własne, również w zakresie edukacji publicznej poprzez dotowanie, zgodnie z ustawą o systemie oświaty, przedszkoli niepublicznych.

Zdaniem Sądu Okręgowego literalne brzmienie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r. nie budzi wątpliwości i oznacza, że podstawę obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli stanowią wszystkie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Wydatkami takimi jest także wyżywienie i catering.

Podnoszonego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia Sąd pierwszej instancji nie uwzględnił, wskazując, że świadczenie w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (np. wyrok z dnia 26 marca 2015 r. (V CSK 376/14, Lex nr 1683419). Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę, że sformułowanie „wydatki bieżące” oznacza, że chodzi o wydatki w publicznym przedszkolu w danym roku, w którym wypłacana jest dotacja. Podstawę ich obliczenia stanowią dane dotyczące tego właśnie roku.

Ostatecznie dochodzone kwoty, o które dotacja została zaniżona powódka wyliczyła na podstawie danych, niekwestionowanych przez pozwaną Gminę.

Zwrócił też Sąd uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r. (IV CSK 312/06, Lex nr 277299), w którym stwierdził, że z art. 90 ustawy z 1991 r. o systemie oświaty wynika norma, kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Skoro zaś w przepisach ustawy nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym.

Odsetki od kwot za poszczególne lata zasądził Sąd od dnia wymagalności roszczenia. Wskazał, że weryfikacja składanych przez powódkę sprawozdań z wykorzystania dotacji jest przeprowadzana przez pozwaną do końca marca każdego następnego roku po udzieleniu dotacji. Natomiast wyrównanie brakującej kwoty dotacji następuje w terminie do 30 kwietnia następującego po roku udzielenia dotacji.

Ponieważ powódka cofnęła pozew w części dotyczącej kwoty 391,72 zł., Sąd w tym zakresie na podstawie art. 355 § 1 kpc w zw. z art. 203 § 1 i 4 kpc postępowanie umorzył. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 98 ust. 1 kpc. Na zasądzoną od pozwanej na rzecz powódki kwotę 13 058 zł. złożyła się kwota 9 461 zł. stanowiąca opłatę sądową od pozwu oraz kwota 3 600 zł. kosztów zastępstwa procesowego wraz z opłatą od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.

Wyrok zaskarżyła pozwana Gmina 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. 126 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 comiesięcznych 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(...))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.

Wniosła strona pozwana o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz Gminy Miejskiej K. kosztów postępowania za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na apelację powódka wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie apelacyjne.

Po rozpoznaniu apelacji Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja strony pozwanej na uwzględnienie nie zasługuje.

Ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd pierwszej instancji Sąd Apelacyjny w całości podziela i przyjmuje je za własne, przy czym stan faktyczny w zakresie jaki był istotny dla rozstrzygnięcia był pomiędzy stronami niesporny.

Podziela Sąd również wnioski i argumentację wywiedzioną z niespornych ustaleń faktycznych.

Zwrócić należy uwagę, że zarzuty apelacyjne skupiają się wokół interpretacji przepisów dwóch aktów prawnych mających decydujące znaczenie dla oceny zasadności roszczeń zgłoszonych przez powódkę. Pierwszoplanowe znaczenie ma jednak wykładnia art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty gdyż dopiero uznanie za prawidłową jego interpretacji w taki sposób w jaki dokonuje jej powódka powoduje konieczność dalszej analizy ich wystąpienia.

Obowiązujący aktualnie art. 90 ust. 1b i ust. 2 b ustawy o systemie oświaty różnicuje poziom dotacji dla przedszkoli niepublicznych w zależności od zakresu i sposobu realizacji programu wychowania przedszkolnego i zasad rekrutacji, zasadą jest jednak, 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.

Niniejsza sprawa dotyczy jednakże dotacji w latach 2011, 2012 i 2013 (do sierpnia). W dniu 1 września 2014 roku weszła w życie ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2013r.poz. 827). Do tego czasu obowiązywał art. 90 ust. 2 b w brzmieniu jaki nadała mu ustawa z dnia 11 kwietnia 2007 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.2007r. Nr 80 poz..542). zgodnie z tym przepisem 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.

Z dniem 1 września 2014 roku w ustawie wprowadzone zostały wyraźne odliczenia od wydatków bieżących przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach publicznych. Prowadzi to do wniosku, że do zmiany ustawy koszty żywienia mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji. Literalnie do momentu nowelizacji odliczenia określone w pozwie nie były przewidziane.

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 obliczenia 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 obliczenia dotacji w okresie objętym pozwem nie jest dopuszczalne uwzględnianie dochodów, które służą finansowaniu wydatków. Fakt, 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 (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku 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 żywienia dzieci w przedszkolach publicznych nie mogą być pomijane w ustalaniu podstawy do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

Sąd Apelacyjny podziela taką wykładnię wskazanych przepisów, zwracając przy tym uwagę, że ich celem jest zwiększanie dostępności wychowania przedszkolnego a ustawa o systemie oświaty nie wyklucza nawet dalej idących dotacji. Odpłatność korzystania z posiłków w stołówce szkolnej (art. 67 a ust. 2 ustawy o systemie oświaty) 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 żywienie. Nie doszło też do sytuacji, w której dotacja dla przedszkola prowadzonego przez powódkę przekraczałaby kwotę dotacji dla przedszkoli publicznych. Wskazanej wykładni nie stoją też na przeszkodzie wynikające z ustawy ograniczenia do co sposobu wykorzystania dotacji. Przede wszystkim zaś nie zostało wykazane, by kwotę dotacji powódka przeznaczyła na wydatki, które pokrywali rodzice. Art. 90 ust 3 d ustawy o systemie oświaty w poprzednim brzmieniu pozwalał na przeznaczenie dotacji na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie nie tylko kształcenia i wychowania lecz także opieki, w tym profilaktyki społecznej. Zetem jeśli podmiot prowadzący przedszkole ponosił takie wydatki w ramach wydatków bieżących to powinny one zostać pokryte we wskazanym okresie także z dotacji.

Niezależnie od powyższego zwrócić też należy uwagę na inny aspekt zagadnienia finansowania przedszkoli publicznych i niepublicznych. Mianowicie w stanie prawnym obowiązującym we wskazanym wyżej okresie czasu przedszkola publiczne były prowadzone w formie jednostek budżetowych (art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Taka forma ich prowadzenia wynika z przepisów wprowadzających ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241) z dniem 1 stycznia 2011 roku (art. 14 pkt 2 a) i obowiązywała przez

cały okres objęty niniejszym sporem. W przypadku jednostek budżetowych wszystkie ich wydatki pokrywane są bezpośrednio z budżetu samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa wszystkie swoje wydatki pokrywa zatem bezpośrednio z budżetu, natomiast wszystkie dochody takiej jednostki odprowadzane są na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Jest to tzw. finansowanie metodą brutto. Jednostka budżetowa nie posiada samodzielności budżetowej gdyż wykonuje budżet jednostki samorządowej. Całość jej dochodów jest odprowadzana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a całość jej wydatków jest finansowana z tego budżetu. Modyfikacja tych zasad wymaga wyraźnego przepisu ustawy. Ustawa oświatowa nie zawiera definicja pojęcia „wydatków bieżących”

W tym samym okresie czasu finansowanie przedszkoli niepublicznych odbywało się między innymi ze środków pochodzących z dotacji z budżetu gminy. Ustawa wysokość tej dotacji określa na minimum 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Jednakże uwzględniając sposób finansowania przedszkoli publicznych nie może być wątpliwości, że znaczenie tego pojęcia winno wynikać z ustawy o finansach publicznych, o czym już wyżej była mowa.

Mając więc na uwadze zasady finansowania jednostek budżetowych – przedszkoli publicznych stwierdzić należy, że podstawę naliczenia dotacji stanowi taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków bieżących na określony cel a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie. To oznacza, że w spornym okresie czasu przy ustalaniu podstawy ustalenia dotacji nie można było uwzględniać dochodów, które służą finansowaniu wydatków niezależnie od tego z jakiego źródła dochody te były pozyskiwane. Uwzględnianie dochodów w ustalaniu podstawy dotacji wymagałoby wyraźnego postanowienia ustawy, którego w spornym okresie nie było. Zmiana zasad obliczania dotacji nastąpiła dopiero z dniem 1 września 2013 i polegała na uwzględnieniu przychodów pozyskiwanych z opłat za korzystania z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. To również prowadzi do wniosku, że przed 1 września 2013 roku brak było podstaw do uwzględniania opłat wnoszonych przez rodziców przy ustalaniu dotacji.

W wyroku z dnia 3 marca 2015 r. II GSK 2540/13 LEX nr 1666190 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, 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. Powyższe wynika z celu zawartego w tym przepisie, w którym została 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. Sąd Apelacyjny pogląd ten podziela, a argumenty podnoszone przez stronę pozwaną w apelacji dotyczące finansowania przez rodziców kosztów wyżywienia dzieci w przedszkolach publicznych nie mogą doprowadzić do jego zmiany. Bez znaczenia bowiem dla wielkości ponoszonych przez przedszkola publiczne wydatków jest to czy pozyskują jakiegokolwiek środki od rodziców czy opiekunów prawnych przedszkolaków i czy środki te mogą stanowić dochody gminy. Tak pozyskane środki zatem nie powinny być brane pod uwagę przy finansowaniu wydatków a tym samym nie mają znaczenia dla ustalania dotacji należnej przedszkolom niepublicznym.

Sąd pierwszej instancji prawidłowo zatem zinterpretował przepisy ustawy o systemie oświaty i zarzut apelacji w tym przedmiocie nie jest zasadny.

Zwrócić też należy uwagę, że Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrażał już analogiczne stanowisko we wcześniej rozpatrywanych sprawach dotyczących tego samego problemu (np. I ACa 125/16, I ACa 176/16).

Nieuzasadniony jest także zarzut dotyczący wymagalności roszczeń powódki. Podziela Sąd Apelacyjny pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r. V CSK 2015 r. LEX nr 1683419, że świadczenie 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 z 1991 r. o systemie oświaty, jest tylko sposobem spełniania tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu

bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek. Zaliczki nie są więc samodzielnymi świadczeniami, ale częścią jednego większego świadczenia. Ponadto działalność oświatowa nie jest działalnością gospodarczą, nie jest to także świadczenie okresowe, zatem zastosowanie ma dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia (art. 118k.c.), który nie upłynął. Roszczenia powódki stawały się wymagalne z upływem terminu w jakim najpóźniej aktualizował się obowiązek strony pozwanej wyrównania zaniżonej dotacji a zatem z dniem 30 kwietnia każdego roku następującego po roku w którym wypłacano zaniżoną dotację. Prawidłowo w tym zakresie Sąd Okręgowy odniósł się do uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009. Nie uzasadniony okazał się więc także zarzut naruszenia art. 481 kc.

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 kpc apelację strony pozwanej oddalił.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 98 kpc zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu.

SSA Regina Kurek SSA Teresa Rak SSA Marek Boniecki