

Sygn. akt I ACa 1165/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 maja 2016 roku

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSA Ryszard Iwankiewicz
Sędziowie:	SA Marta Sawicka SA Małgorzata Gawinek (spr.)
Protokolant:	sekr. sądowy Justyna Kotlicka

po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2016 roku na rozprawie w Szczecinie

sprawy z powództwa G. G.

przeciwko Gminie Miasto S.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie

z dnia 3 listopada 2015 roku, sygn. akt I C 366/15

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

1. w punkcie pierwszym - zasądza od pozwanej Gminy Miasto S. na rzecz powódki G. G. kwotę 90.842,22 zł (dziewięćdziesiąt tysięcy osiemset czterdzieści dwa złote i dwadzieścia dwa grosze) wraz z ustawowymi odsetkami od kwot:

- 53.820,16 zł (pięćdziesiąt trzy tysiące osiemset dwadzieścia złotych

i szesnaście groszy) od 19 czerwca 2014 roku,

- 37.022,06 zł (trzydzieści siedem tysięcy dwadzieścia dwa złote i sześć groszy) od 23 lipca 2015 roku,

i oddala powództwo w pozostałym zakresie,

2. w punkcie trzecim – ustala, że koszty procesu w 12% ponosi powódka, a pozwana w 88% z tym, że szczegółowe wyliczenie tych kosztów pozostawia referendarzowi w sądzie pierwszej instancji;

II. **oddala apelację w pozostałym zakresie;**

III. **ustala, że koszty postępowania apelacyjnego w 12% ponosi powódka, a pozwana w 88% z tym, że szczegółowe wyliczenie tych kosztów pozostawia referendarzowi w sądzie pierwszej instancji;**

Marta Sawicka Ryszard Iwankiewicz Małgorzata Gawinek

Sygn. akt I ACa 1165/15

UZASADNIENIE

Powódka G. G., w pozwie złożonym 30 kwietnia 2014 r., domagała się zasądzenia od pozwanej kwoty 73.985,45 zł z tytułu niewypłaconych przez pozwaną dotacji dla niepublicznych przedszkoli w latach 2012-2013 wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia wniesienia pozwu oraz kosztami procesu według norm przepisanych.

Pozwana Gmina Miasto S. w sprzeciwie od nakazu zapłaty wydanego 5 czerwca 2014 przez Sąd Rejonowy w Sławnie wniosła o odrzucenie pozwu lub oddalenie powództwa w całości.

W toku rozprawy w dniu 16 lipca 2015 r. powódka zmieniła powództwo i wniosła o zasądzenie od pozwanej na swoją rzecz kwoty 97.731,79 zł z odsetkami od dnia wniesienia powództwa do dnia zapłaty.

Postanowieniem z 16 lipca 2015r. Sąd Rejonowy w Sławnie przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Koszalinie, jako miejscowo i rzeczowo właściwemu.

W piśmie z 1 października 2015r., powódka wniosła o zasądzenie od pozwanej kwoty 102.283,99 zł z odsetkami ustawowymi o dnia wniesienia powództwa.

Wyrokiem z 3 listopada 2015 roku Sąd Okręgowy w Koszalinie zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 102.201,34 zł z ustawowymi odsetkami: od 19.06.2014 r. od kwoty 73.985,45 zł, od 23.07.2015 r. od kwoty 23.746,34 zł, od 13.10.2015 r. od kwoty 4.469,55 zł, oddalił powództwo w pozostałym zakresie oraz zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 8.732 zł tytułem kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że powódka prowadzi Niepubliczne Przedszkole (...) w S.. Działalność w tym zakresie została wpisana do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Burmistrza Miasta S..

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w S. z 29 kwietnia 2011r. ustalono tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych: szkół, przedszkoli, zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych. Podstawę wyliczenia kwoty dotacji na dzieci niepełnosprawne zawiera metryczka.

Z ustaleń Sądu I instancji wynika, że wnioskiem z 20.09.2011r. powódka złożyła pozwanemu informacje o planowanej liczbie 75 dzieci na okres od 01.09.2011r. do 31.08.2012r., nie wskazując liczby dzieci niepełnosprawnych. W kolejnych miesiącach 2012 i 2013r. faktyczna liczba dzieci uczęszczających do przedszkola prowadzonego przez powódkę kształtowała się następująco:

- 2012r.: styczeń – 52, luty – 53, marzec – 55, kwiecień – 59, maj – 61, czerwiec – 63, lipiec – 68, sierpień – 70, wrzesień – 64, październik – 66, listopad – 69, grudzień – 70;

- 2013r.: styczeń 69, luty – 72, marzec – 74, maj – 75, czerwiec – 75, lipiec – 75, sierpień – 75;

W okresie od lipca do sierpnia 2012r., do przedszkola powódki uczęszczało jedno dziecko niepełnosprawne. Następnie od października do grudnia 2012r. - dwoje dzieci niepełnosprawnych. Powódka przy wyliczeniu wysokości dotacji na rzecz dzieci niepełnosprawnych posłużyła się nieprawidłową wagą P3 i P 36.

W 2012 r. w Gminie Miasto S. obowiązywała stawka dotacji dla niepublicznych przedszkoli w kwocie 493,07 zł. W 2013r. na podstawie kolejnych zarządzeń Burmistrza Miasta S., obowiązywały następujące stawki dotacji z budżetu miasta na jednego ucznia w niepublicznych przedszkolach: 521,65 zł w styczniu, 520,33 zł w lutym, 460,21 zł w marcu, 457,89 zł w kwietniu, 454,45 zł w maju, czerwcu i lipcu i 455,58 zł w sierpniu, wrześniu, październiku, listopadzie, grudniu.

Sąd Okręgowy wskazał, gdyby przyjąć, że dotacja oświatowa należna powódce powinna obejmować również tzw. wkład do kotła oraz należności za zajęcia dodatkowe wówczas, przysługująca miesięczna wysokość dotacji (75%) na 1 ucznia powinna wynosić: 548,41 zł w całym 2012r., 563,03 zł w styczniu 2013r., 561,60 zł w lutym 2013r., 561,56 zł w marcu 2013r., 558,72 zł w kwietniu 2013r., 554,52 zł w okresie od maja do lipca 2013r. i 555,92 zł w sierpniu 2013r.

Sąd Okręgowy ustalił, że dotacja oświatowa wypłacona powódce za 2012r. i okres od stycznia do sierpnia 2013r. wyniosła 676.988,16 zł. Powódka winna była otrzymać z tego tytułu 767.830,38 zł. Niedopłata wynosi 90.842,22 zł. Dotacja wypłacona powódce za dzieci niepełnosprawne uczęszczające do przedszkola wyniosła w roku 2012 kwotę 3.944,56 zł. Powódka powinna z tego tytułu otrzymać 15.303,68 zł. Niedopłata wyniosła 11.359,12 zł.

W 2012r. w pozwanej Gminie od ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia odejmowane były wydatki na zakup żywności. Od 1 marca 2013r. od ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia odejmowane były planowane opłaty za zakup żywności wnoszone przez rodziców oraz opłaty rodziców za świadczenia realizowane przez publiczne przedszkola.

Pismem z 3.10.2013r. powódka wezwała pozwanego do poprawnego wyliczenia należnej dotacji i wyrównanie jej od stycznia 2012r. do 31.08.2013r. w terminie 7 dni od doręczenia wezwania. Jednocześnie wezwała pozwanego do wypłaty należnej jej dotacji na dziecko niepełnosprawne uczęszczające do przedszkola w roku 2012.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo w przeważającej części zasługiwało na uwzględnienie.

Pozwana w piśmie procesowym z 8.06.2015r. wyliczyła wysokość dotacji, jaka przysługiwałaby powódce w roku 2012 i w okresie od stycznia do sierpnia 2013r., gdyby uwzględnić wpłaty rodziców na wyżywienie oraz zajęcia ponad podstawę programową, a powódka z powyższym wyliczeniem w całości się zgodziła. Zaakceptowała także wprowadzaną przez pozwaną korektę wagi, przyjęte jako podstawa do wyliczenia dotacji za dzieci niepełnosprawne.

Co do zasady stan faktyczny między stronami jest bezsporny. Kwestionowana była prawidłowość naliczania dotacji.

W pierwszej kolejności Sąd Okręgowy uznał dopuszczalność drogi sądowej dla roszczenia dochodzonego przez powódkę, powołując się w tym zakresie na orzecznictwo Sądu Najwyższego.

Przechodząc do merytorycznej oceny roszczenia Sąd Okręgowy powołał art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95 poz. 425 ze zm. w brzmieniu obowiązującym w 2012 i 2013r., dalej u.s.o.). Wskazał również, że uchwałą z dnia 29 kwietnia 2011r., nr (...) Rada Miejska w S. ustaliła wysokość dotacji należnych niepublicznym przedszkolom na każdego ucznia w wysokości 75% ustalonych w budżecie miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości 100 % kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez miasto.

Odnośnie brakującej dotacji podstawowej za 2012 i 2013r. (od stycznia do sierpnia) Sąd I instancji przyjął za uzasadnione twierdzenia powódki, że kwota dotacji winna być naliczana na podstawie ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, stosownie do redakcji przepisu art. 90 ust. 2 b u.s.o. Powołany przepis nie daje podstaw do pomniejszenia kwoty tych wydatków o dochody z tytułu planowanych wydatków na zakup żywności (tzw. wsadu do kotła) oraz opłat rodziców za świadczenia realizowane przez publiczne przedszkola.

W art. 90 ustawy o systemie oświaty ustawodawca zastrzegł wymaganie, aby osoba prowadząca przedszkole niepubliczne złożyła organowi właściwemu do udzielania dotacji, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, informację o planowanej liczbie uczniów. Wprowadzając taki warunek prawny w całym art. 90 cytowanej ustawy, ustawodawca miał na celu umożliwienie jednostkom samorządu odpowiedniego zaplanowania środków w swoich budżetach. Nie może być natomiast planowana liczba dzieci wykorzystywana jako podstawa ustalenia dotacji należnej. Zgłoszenie to ma charakter wstępny, a podstawę wyliczenia dotacji stanowi dopiero faktyczna liczba dzieci uczęszczających do danej placówki, która stanowi konkretyzację wysokości dotacji. W ocenie Sądu Okręgowego w kontekście tej regulacji wprowadzenie dodatkowych warunków udzielania dotacji przez gminę zobowiązaną do wypłaty dotacji jest prawnie niedopuszczalne. Tylko bowiem brak oświadczenia o planowanej liczbie dzieci skutkuje odmową przyznania dotacji. Powódka ciężący na niej obowiązek wypełniała. Składała zatem oprócz informacji o planowanej liczbie dzieci, stosowne informacje przedstawiające faktyczną liczbę dzieci, uczęszczających w danym miesiącu do prowadzonego przez powódkę przedszkola z uwzględnieniem przy tym liczby dzieci niepełnosprawnych w okresie od października do grudnia 2012r. Pozwana Gmina dysponowała zatem podstawami do zaplanowania, a następnie wyliczenia należnej powódce dotacji. Wprawdzie powódka w zgłoszeniu na 2012r. nie podała początkowo liczby dzieci niepełnosprawnych, które mają uczęszczać do przedszkola, w ocenie Sądu Okręgowego należy to jednak interpretować w ten sposób, że zaplanowała ona na bieżący okres liczbę dzieci niepełnosprawnych „0”, natomiast w kolejnym zgłoszeniu, wskazała faktyczną liczbę dzieci niepełnosprawnych uczących się w jej przedszkolu. Sąd I instancji wskazał, że wbrew stanowisku pozwanej, nie sposób przyjąć, że ustawodawca w cytowanym przepisie, wymagał aby osoba prowadząca przedszkole niepubliczne podawała organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę dzieci, w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z uwzględnieniem liczby dzieci niepełnosprawnych.

Nie budziło również wątpliwości Sądu Okręgowego, że w przypadku uczęszczania do przedszkola niepublicznego dziecka mającego miejsce zamieszkania w innej gminie, ustawa nakłada na gminę obowiązek refundowania kosztów dotacji wypłaconej zgodnie z przepisami art. 90 powołanej ustawy. Nie zachodzi podstawa do pomniejszenia należnej powódce dotacji o liczbę dzieci uczęszczających do prowadzonego przez nią przedszkola, a zamieszkujących poza Gminą S..

Kolejnym zagadnieniem podjętym przez Sąd I instancji była interpretacja sformułowania „ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych”. Zasadnicze znaczenia miało zatem dokonanie właściwej wykładni art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Sąd Okręgowy wskazał że interpretacja tego przepisu była już przedmiotem wypowiedzi, zarówno sądów administracyjnych, jak i Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 26 marca 2013r. NSA stwierdził, iż kwota wydatków stanowiąca podstawę do obliczania 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 zmniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku.

Sąd Okręgowy powołał również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2013r., w uzasadnieniu którego wskazano na tle rozbudowanej argumentacji, że w odniesieniu do zawartego w art. 90 ust. 2 b u.s.o. pojęcia „ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych” przyjęć należy, iż chodzi o wydatki przewidziane w budżecie danej gminy na funkcjonowanie przedszkoli publicznych. W konsekwencji, w podstawie naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych powinny być uwzględniane wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli publicznych (prowadzonych przez gminę), które zostały ujęte w planie finansowym. Są to zarówno wydatki pokrywane z dochodów własnych gmin, jak i opłat wnoszonych przez rodziców bez względu na to, z jakich źródeł dochodów konkretne wydatki będą finansowane.

Sąd Okręgowy w całości podzielił stanowisko sądów wyrażone w powołanych wyżej orzeczeniach. Przedszkola publiczne w S., nie są prowadzone w formie zakładów budżetowych. Oznacza to, że podstawę obliczenia kwoty dotacji dla przedszkola niepublicznego, stanowią wszystkie wydatki na bieżące cele ponoszone na funkcjonowanie przedszkola publicznego, w tym także na zakup żywności i zajęcia ponad podstawę programową. Zgodnie zatem z

art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, kwoty wydatkowane z budżetu Gminy Miasta S. na wyżywienie dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego oraz prowadzone zajęcia ponad podstawę programową, mieszczą się w kategorii wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia. Zawarte w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty sformułowanie „ustalone w budżecie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych” wskazuje, że chodzi o te wydatki bieżące przedszkoli publicznych, które ponosi gmina i które przewidziane są na ten cel w budżecie. Jej wysokość nie może być zmieniona i podlegać weryfikacjom poprzez korygowanie o wysokość dochodów uzyskiwanych na pokrycie wydatków. Za takim stanowiskiem przemawia również fakt zmiany przepisu art. 90.

W konsekwencji Sąd I instancji uznał, że pozwana Gmina nieprawidłowo wyliczyła dotację oświatową dla powódki za 2012r. i wskazany okres 2013r., gdyż odliczyła wydatki na żywność i zajęcia dodatkowe.

Sąd I instancji dokonał również przeliczenia wysokości należnych powódce dotacji za dzieci niepełnosprawne. Naliczenie dotacji w tym zakresie opierało się na metryczce oświatowej. Powódka dokonując w pozwie wyliczenia dotacji, błędnie przyjęła dla dzieci niepełnosprawnych, uczęszczających do jej przedszkola, wagę P3 i P36. Sąd Okręgowy zważył bowiem, że w miesiącach lipiec i sierpień 2012r. do przedszkola prowadzonego przez powódkę uczęszczał małoletni S. S., wobec którego orzeczeniem z 31.05.2012r. zdecydowano o potrzebie kształcenia specjalnego. Powódka dokonując zgłoszenia w tym zakresie, posłużyła się niewłaściwą wagą P3, zamiast prawidłową P28. Z kolei w okresie od października do grudnia 2012r. w przedszkolu powódki uczyło się dwoje niepełnosprawnych dzieci tj. S. S. i K. K. o wadze niepełnosprawności P28 i P38. Sąd I instancji przyjął, opierając się w tym zakresie na wyliczeniu pozwanej, że właściwa kwota dotacji, przysługująca na jedno dziecko niepełnosprawne, w miesiącach lipiec i sierpień oraz od października do grudnia 2012r. powinna wynosić 2.010,47 zł, nie zaś jak wypłacona powódce 493,07 zł. Kwota dotacji, za miesiąc lipiec i sierpień 2012r., również powinna wynosić 2.010,47 zł. Sąd Okręgowy był jednak związany żądaniem powódki, która domagała się z tego tytułu po 1.620,43 zł i w tym zakresie jej żądanie zostało uwzględnione.

Odsetki zasądzone zostały, przy przyjęciu daty początkowej ich naliczania od dnia, kiedy strona pozwana została powiadomiona o treści roszczenia powódki z uwzględnieniem dodatkowo 7 dni na czas do spełnienia żądania.

W punkcie 2 wyroku Sąd oddalił powództwo co do odsetek w pozostałym zakresie oraz w zakresie części dochodzonej dotacji za 2012 rok, tj. kwoty 82,65 zł. Różnica ta wynikała z błędnie przyjętej przez powódkę, do naliczenia należnej dotacji, liczby dzieci w styczniu i lutym 2013r. odpowiednio zamiast 69 i 72 dzieci, powódka wskazała do wyliczenia 70 i 73 dzieci.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c., mając na uwadze, że powódka wygrała sprawę w 99%.

Pozwana wyrok ten zaskarżyła w całości, zarzucając rozstrzygnięciu Sądu I instancji:

1. błędną wykładnię przepisu art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. u.s.o. dokonanej jedynie przy zastosowaniu kontekstu językowego z pominięciem odwołania się do dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej oraz jego powiązaniu z innymi przepisami,
2. pominięcie, przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy, uregulowań zawartych w przepisach art. 67a w związku z art. 3 pkt 1 i art. 6 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty z których wynika, że korzystanie z posiłków jest odpłatne, co koreluje z zasadą, wyrażoną w art. 6 ust. 1 pkt 2, zgodnie z którą przedszkole publiczne ma obowiązek zapewnić wyłącznie bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, uwzględniająca podstawę programową, w czasie 5 godzin dziennie oraz rozliczeń wypłaconej dotacji między gminami,
3. naruszenie przepisu art. 90 ust. 1a u.s.o. warunkującego otrzymanie dotacji na dziecko objęte wczesnym wspomaganem rozwoju, poprzez zasądzenie tej dotacji, pomimo niepodania przez powódkę organowi liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganem, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji,

4. naruszenie art. 217 § 1, art. 227, art. 299, art. 232, art. 233 kpc, polegające na pominięciu wyjaśnienia i dowolnym lub błędnym ustaleniu istotnych dla sprawy okoliczności, czyli nieprzeprowadzeniu prawidłowego postępowania dowodowego i niewszerechnym rozważeniu całości zebranego materiału dowodowego (art. 233 kpc), a także nie wyjaśnienia w uzasadnieniu wyroku (art. 328 § 2 kpc):

- nieprzeprowadzenie wnioskowanego przez pozwaną dowodu z przesłuchania stron ani nie oddalenie tego wniosku dowodowego i w żaden sposób nieustosunkowanie się do tego w uzasadnieniu wyroku,

- brak oceny i odniesienia się przez Sąd do niezrealizowanego przez powódkę zobowiązania Sądu (wydanego na rozprawie w dniu 14.05.2015r.) przedłożenia dowodów na okoliczność wysokości uiszczanych przez rodziców opłat za wyżywienie oraz za świadczenia realizowane przez przedszkole niepubliczne prowadzone przez powódkę, stosownie do treści przepisu art. 233 § 2 kpc, tj. jakie znaczenie nadać odmowie przedstawienia przez stronę dowodu, co ograniczyło dogłębne zbadanie sprawy,

- nieuwzględnienie i brak odniesienia się do znajdujących się w obrocie prawnym zarządzeń Burmistrza Miasta S. ustalających wysokość dotacji i ich mocy wiążącej, skoro nie zostały one uchylone ani nie orzeczono ich nieważności czy niezgodności z prawem zgodnie z przepisami art. 91 - 94 i art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,

- powołanie się w uzasadnieniu (str. 10 i 11) na wyrok NSA i SN bez prawidłowego ich określenia (podania pełnej sygnatury), co uniemożliwia stronie zapoznanie się z nimi i stwarza brak możliwości ustosunkowania się do nich w aspekcie niniejszej sprawy.

Pozwana wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych, lub o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu pozwana wskazała, że nieobniżenie dotacji o opłaty ponoszone przez rodziców skutkuje podwójnym finansowaniem w przedszkolu niepublicznym opłat za wyżywienie i zajęcia przekraczające podstawę programową.

W ocenie skarżącej wykładnia nie pozostawia wątpliwości, że w podstawie naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie należy uwzględniać należności pochodzących z wpłat rodziców. Taka konstrukcja ma bardzo mocne oparcie w wykładni systemowej i funkcjonalnej. Pozwana powołała się na uzasadnienie nowelizacji tego przepisu.

W odniesieniu do dotacji na dzieci niepełnosprawne skarżąca wskazała, że oczywisty jest wynikający z ust. 1a warunek otrzymania dotacji, polegający na podaniu organu właściwemu do udzielania dotacji planowanej liczby dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Powódka z tego warunku się nie wywiązała, więc nie powinna była otrzymać dotacji.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji pozwanej w całości i o zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja w części podlegała uwzględnieniu.

Sąd Apelacyjny w całości podziela ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji, a także zasadniczą część wywiedzionych w oparciu o te ustalenia wniosków prawnych, które zostały odniesione do właściwie zastosowanych przepisów i czyni je integralną częścią swojego uzasadnienia.

Odmienne ocena prawna Sądu Apelacyjnego dotyczyła jedynie zasadności przyznania dotacji na dzieci niepełnosprawne; w tym zakresie apelacja okazała się zasadna, co znalazło wyraz w reformatoryjnym rozstrzygnięciu.

Spór dotyczący dotacji na dzieci niepełnosprawne uczęszczające do przedszkola powódki sprowadza się w istocie do ustalenia, czy powódka winna zgłosić pozwanej, ile dzieci niepełnosprawnych planuje przyjąć do przedszkola, a jeżeli tak, to jakie skutki wywołuje brak takiego zgłoszenia.

Sąd I instancji stanął na stanowisku, że powódka wprawdzie winna zgłosić pozwanej, ile dzieci niepełnosprawnych planuje przyjąć, ale brak takiego zgłoszenia nie powinien skutkować odmową przyznania dotacji, albowiem zgłoszenie ma tylko charakter wstępny. W ocenie pozwanej brak zgłoszenia powoduje, że roszczenie o wypłatę dotacji nie powstaje, wobec niespełnienia ustawowej przesłanki.

Zgodnie z art. 90 ust. 2b u.s.o., obowiązującym w czasie, którego spór dotyczy, 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. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd I instancji błędnie przyjął, że powstanie roszczenia o wypłatę dotacji nie jest zależne od zgłoszenia organowi właściwemu do udzielania dotacji planowanej liczby uczniów nie później niż do dnia 30 września roku. Powołany przepis wprost stanowi, że jest to warunek, od którego zależne jest przyznanie dotacji. Celem omawianego uregulowania jest umożliwienie organowi udzielającemu dotacji zaplanowania budżetu na następny rok z uwzględnieniem w stosownej wysokości wydatków na dotacje. Jest oczywiste, że wskazana wyżej informacja dołączona do wniosku o udzielenie dotacji w roku następnym nie stanowi podstawy do obliczania należnej co miesiąc dotacji (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 89/13); niemniej podanie tej informacji jest konieczne do otrzymania dotacji, nawet jeżeli planowana liczba przyjęć różni się od liczby uczniów faktycznie uczęszczających do przedszkola. W konsekwencji powódka winna podać pozwanej planowaną liczbę dzieci, w tym liczbę dzieci niepełnosprawnych. Brak jest podstaw do przyjęcia za Sądem I instancji, że brak deklaracji oznacza, że złożono oświadczenie, że planowana liczba uczniów wynosi zero. Ustawa nie przewiduje, że brak deklaracji wywołuje jakiegokolwiek skutki; wręcz przeciwnie, wymaga aktywnej postawy od osoby wnioskującej o przyznanie dotacji, tzn. dokonania zgłoszenia.

W konsekwencji na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. należało zmienić zaskarżony wyrok w ten sposób, że obniżyć zasądzoną kwotę o kwotę dotacji na uczniów niepełnosprawnych, która wyniosła 11.359,12 zł.

W pozostałym zakresie apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie.

Istota pozostałej części sporu sprowadzała się do ustalenia, czy powódce przysługiwała dotacja z uwzględnieniem jako bazy naliczania tzw. „wkładu do kotła” oraz kosztów zajęć ponadprogramowych, opłacane przez rodziców dzieci w przedszkolach publicznych.

Art. 90 ust. 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w czasie, za który powódka domaga się dotacji nie przewidywał pomniejszania tych świadczeń o koszty ponoszone przez rodziców. Dopiero nowelizacja tego przepisu z dnia 13 czerwca 2013 r. (Dz. U. poz. 827), która weszła w życie dnia 1 września 2015 r. stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie,

stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Zatem dopiero od 2015 r. w skład kosztów stanowiących podstawę naliczania dotacji, nie wchodziły koszty ponoszone przez rodziców na wyżywienie dzieci oraz wychowanie przedszkolne. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym nie było ku temu podstaw. Powyższe wyjaśnienia potwierdza uzasadnienie do powołanej nowelizacji, na które z resztą powołała się pozwana, wskazując jednak jego część z pominięciem kontekstu. W uzasadnieniu wprowadzono wskazano, co podnosiła pozwana, że „Nie ma uzasadnienia, aby do wydatków bieżących, stanowiących podstawę do ustalenia powyższej dotacji z budżetu gminy, wliczane były opłaty wnoszone przez rodziców dzieci korzystających z opieki i wychowania za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłaty za wyżywienie w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę”; zdanie to jednak poprzedza stwierdzenie projektodawcy, że „Od dnia 1 stycznia 2011 r. przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. W konsekwencji, do podstawy wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne przyjmuje się wszystkie wydatki bieżące – ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej – ponoszone na prowadzone przez gminę publiczne przedszkola.” Wprowadzona nowelizacja miała zatem zapobiec dalszemu dotowaniu placówek niepublicznych na dotychczasowym, wyższym poziomie. Tym samym w ocenie Sądu Apelacyjnego zasadnym było w poprzednim stanie prawnym niepomniejszanie podstawy naliczania dotacji o wysokość kosztów, których w przypadku przedszkoli publicznych nie ponosiła gmina, tylko rodzice dzieci uczęszczających do przedszkoli. Stanowisko wyrażone przez Sąd Apelacyjny znalazło wyraz m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2404/11, LEX nr 131844, oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 21 sierpnia 2013 r., sygn. akt: II SA/Rz 211/13, LEX 1377095. Podobną – do zaprezentowanej w tych orzeczeniach - argumentację przedstawił Sąd pierwszej instancji, którą Sąd odwoławczy podziela.

W ocenie Sądu Apelacyjnego powyższych motywów nie podważa wykładnia funkcjonalna, tj. odniesienie się do zgodności wskazanego przepisu z celem innych przepisów ustawy o systemie oświaty, ani tym bardziej wykładnia systemowa. Wykładnie te nie mogą pozostawać w sprzeczności z brzmieniem przepisu. Nadto w tym przypadku w sferze motywacyjnej, zwłaszcza w kontekście przepisów ustawy o systemie oświaty pozostają niejednoznaczne.

Nie mogły wpłynąć na rewizję zaskarżonego orzeczenia zarzuty procesowe podniesione przez skarżącego.

W pierwszej kolejności pozwana zarzucała rozstrzygnięciu Sądu I instancji, że nie przeprowadził wnioskowanego przez pozwaną dowodu z przesłuchania stron, ani nie zajął stanowiska w tej kwestii.

Zgodnie z art. 299 k.p.c. jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub w ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, sąd dla wyjaśnienia tych faktów może dopuścić dowód z przesłuchania stron. Z powyższej regulacji wynika, że przesłuchanie stron jest dowodem jedynie subsydiarnym, a więc przeprowadzanym tylko wtedy, gdy ustalenie faktów nie jest możliwe na podstawie innych dowodów. Ocena, czy ustalenie jakichś faktów wymaga przeprowadzenia dowodu z przesłuchania świadków, należy do sądu. W niniejszej sprawie Sąd I instancji nie uznał za uzasadnione przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron. W ocenie Sądu Apelacyjnego stanowisko to jest słuszne, albowiem w okolicznościach niniejszej sprawy nie pozostały niewyjaśnione fakty, które mogłyby wpłynąć na rozstrzygnięcie. Fakty istotne dla rozstrzygnięcia w sprawie nie były ostatecznie sporne. Odmienność stanowisk stron, która doprowadziła do niniejszego procesu, dotyczyła kwestii prawnych.

Z tych samych przyczyn uznać należało, że nie miała wpływu na rozstrzygnięcie ocena nieprzedłożenia przez powódkę dowodów na wpłaty uiszczane przez rodziców. Innymi słowy, przedłożenie przez powódkę tych dokumenty, nie miałyby wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Nadto, wbrew twierdzeniom pozwanej o wadliwości rozstrzygnięcia nie przesądza nieuwzględnienie i brak odniesienia się do znajdujących się w obrocie prawnym zarządzeń Burmistrza Miasta S. ustalających wysokość dotacji i ich mocy wiążącej, skoro nie zostały one uchylone ani nie orzeczono ich nieważności czy niezgodności z prawem zgodnie z przepisami art. 91 - 94 i art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Sposób obliczania dotacji został określony ustawowo. Nie ma delegacji ustawowej do stanowienia aktów prawa miejscowego przez organ władzy wykonawczej gminny, jakim jest burmistrz (wójt, prezydent), w zakresie ustalenia wysokości dotacji. Ustalenie wysokości dotacji może się odbyć wyłącznie na podstawie ustawy. Art. 80 ust. 4 u.s.o. określa jedynie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, ale obowiązany jest on uwzględniać ustawową podstawę obliczania dotacji; w żadnym wypadku delegacja ustawowa nie obejmuje ustalania sposobu obliczania dotacji. Podkreślić więc należy, że zarządzenia Burmistrza Miasta S. nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ponieważ, po pierwsze, burmistrz nie jest organem stanowiącym, a wykonawczym gminy, a po drugie nie otrzymał delegacji ustawowej do stanowienia aktów prawa miejscowego w przedmiocie ustalania wysokości dotacji. Sądy powszechne podlegają tylko Konstytucji i ustawom; nie są natomiast związane powszechnie obowiązującymi aktami wykonawczymi i aktami prawa miejscowego, jeżeli nie są one zgodne z ustawami lub Konstytucją.

Bez znaczenia jest również dla rozstrzygnięcia w sprawie brak wskazania przez Sąd I instancji w pisemnym uzasadnieniu wyroku prawidłowych sygnatur powołanych orzeczeń. Sąd I instancji wprawdzie rzeczywiście nie opisał precyzyjnie tych orzeczeń, niemniej powołał w treści uzasadnienia zawartą w nich argumentację. Pozwany mógł więc zająć stanowisko, co do przedstawionej w orzeczeniach tych argumentacji.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. w pozostałym zakresie oddalił apelację.

Konsekwencją zmiany zasądzzonego roszczenia była zmiana w zakresie zasądzonych odsetek.

Zmienione orzeczenie zatem uwzględnia roszczenie powódki wyrażone w pozwie w zakresie dotacji z wyłączeniem dotacji na dzieci niepełnosprawne. Należało przy tym skorygować rozstrzygnięcie, co do odsetek i zasądzić odsetki od kwoty 53.820,16 zł, od dnia 19 czerwca 2014 r., jako że pierwotnie powódka z tytułu dotacji ogólnej dochodziła tej właśnie kwoty. Odsetki od pozostałej części uwzględnionego roszczenia, tj. kwoty 37.022,06 zł należało zasądzić od 23 lipca 2015 r.; zwracając przy tym uwagę, że początkowe daty biegu odsetek ustawowych ustalone przez Sąd pierwszej instancji odpowiadają unormowaniom art. 455 k.c. w związku z art. 481 § 1 k.c.

O kosztach postępowania w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym Sąd orzekł na podstawie art. 100 zd. 1 k.p.c. w myśl którego w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone.

Na skutek uwzględnienia apelacji wyrok Sądu I instancji został zmieniony w ten sposób, że powódka wygrała postępowanie w 88%, natomiast w 12 % je przegrała.

Podobnie w postępowaniu apelacyjnym, pozwana wnosiła o uchylenie wyroku Sądu i instancji w całości, Sąd Apelacyjny uwzględnił apelację w 12%, zatem pozwany przegrał postępowanie apelacyjne w 88 %.

Szczegółowe wyliczenie kosztów procesu za obie instancje pozostawiono referendarzowi w Sądzie I instancji na podstawie art. 108 § 1 zd. 2 k.p.c.

Marta Sawicka Ryszard Iwankiewicz Małgorzata Gawinek