

Sygn. akt I ACa 1802/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Dorota Ochalska - Gola

Sędziowie: del. SSO Dariusz Limiera

SSA Małgorzata Stanek

Protokolant:

po rozpoznaniu w dniu 15 czerwca 2015 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa **I. C.**

przeciwko **Miasto B.**

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim

z dnia 13 października 2014 r. sygn. akt I C 560/14

1. oddala apelację;

2. zasądza od Miasta B. na rzecz I. C. kwotę 7.217 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygnatura akt I ACa 1802/14

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 13 października 2014 r., wydanym w sprawie, sygn. akt I C 560/14, z powództwa I. C. przeciwko Miastu B. o zapłatę kwoty 308.631 zł, sprostowanym postanowieniem z dnia 29 października 2014 r., Sąd Okręgowy w P. Tryb.:

- w punkcie 1 zasądził od pozwanego Miasta B. na rzecz powódki I. C. kwotę 308.169,69 zł wraz z ustawowymi odsetkami od kwot:

- 15.370,25 zł od dnia 1 lutego 2012 r. do dnia zapłaty,

- 22.133,16 zł od dnia 1 marca 2012 r. do dnia zapłaty,

- 23.977,59 zł od dnia 1 kwietnia 2012 r. do dnia zapłaty,

- 22.133,16 zł od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty,

- 24.161,79 zł od dnia 1 czerwca 2012 r. do dnia zapłaty,

- 25.822,02 zł od dnia 1 lipca 2012 r. do dnia zapłaty,

- 28.896,07 zł od dnia 1 sierpnia 2012 r. do dnia zapłaty,
- 27.666,45 zł od dnia 1 września 2012 r. do dnia zapłaty,
- 29.510,88 zł od dnia 1 października 2012 r. do dnia zapłaty,
- 29.510,88 zł od dnia 1 listopada 2012 r. do dnia zapłaty,
- 29.510,88 zł od dnia 1 grudnia 2012 r. do dnia zapłaty,
- 29.506,56 zł od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;
- w punkcie 2 oddalił powództwo w pozostałej części;
- w punkcie 3 zasądził od pozwanego Miasta B. na rzecz powódki I. C. kwotę 7.217 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;
- w punkcie 4 nakazał pobrać od pozwanego Miasta B. na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Piotrkowie Tryb. kwotę 15.432,00 zł tytułem nieuiszczonej opłaty sądowej.

Powyższe rozstrzygnięcia zapadły w oparciu o następujące ustalenia i rozważania prawne Sądu I instancji:

Powódka I. C. prowadzi działalność gospodarczą pod firmą Akademia (...) w zakresie opieki dziennej nad dziećmi. Poprzednio powódka nosiła nazwisko (...).

Rada Miejska w B. w dniu 14 kwietnia 2011 r. podjęła uchwałę nr VII/52/11 ustalającą wysokość i zasady ustalania dotacji celowej z budżetu Miasta B. dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce. W § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały przewidziano, że żłobkom prowadzonym przez podmioty inne niż gmina M. B. może być udzielona, na każde dziecko zamieszkałe na terenie gminy M. B., dotacja w wysokości 100 % ustalonych w budżecie Miasta B. wydatków bieżących ponoszonych na jedno dziecko w Ż. Miejskim prowadzonym przez gminę M. B.. Zgodnie z § 6 dotacje przekazywane miały być w miesięcznych częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. W § 8 przewidziano, że dotacja będzie przekazywana do wysokości rocznego limitu dotacji ustalonego w budżecie.

Powódka złożyła we wrześniu 2011 r. wniosek o udzielenie dotacji celowej z budżetu Miasta B. na prowadzenie żłobka.

W dniu 26 stycznia 2012 r. Rada Miejska w B. podjęła uchwałę Nr XX/153/12, którą zmieniła uchwałę z dnia 14 kwietnia 2011 r. nr VII/52/11. Zmiana dotyczyła między innymi § 4 załącznika nr 1 do uchwały, którego nowe brzmienie przewidywało, że żłobkom prowadzonym przez podmioty inne niż gmina M. B. może być udzielona, na każde dziecko zamieszkałe na terenie gminy M. B., dotacja w wysokości do 100 % ustalonych w budżecie Miasta B. wydatków bieżących, pomniejszonych o wpłaty rodziców z tytułu opłaty za pobyt i ogrzewanie, na jedno dziecko w Ż. Miejskim prowadzonym przez gminę M. B.. Uchwałą z dnia 22 marca 2012 r. Nr (...) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Ł. stwierdziło nieważność uchwały Nr XX/153/12 Rady Miejskiej w B. z dnia 26 stycznia 2012 r. z powodu sprzeczności z prawem, tj. art. 60 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Powódka przekazywała stronie pozwanej co miesiąc informacje o aktualnej liczbie dzieci uczęszczającej do jej żłobka wg wzoru ustalonego w załączniku nr 3 do uchwały VII/52/11 z dnia 14 kwietnia 2011 r. Liczba dzieci w żłobku powódki wynosiła: w styczniu 2012 r. - 25, w lutym 2012 r. - 36, w marcu 2012 r. - 39, w kwietniu 2012 r. - 36, w maju 2012 r. - 40, w czerwcu 2012 r. - 42, w lipcu 2012 r. - 47, w sierpniu 2012 r. - 45, od września 2012 r. do grudnia 2012 r. - po 48.

Strona pozwana przekazała powódce jako dotację następujące kwoty: w dniu 3.04.2012 r. - 43.061 zł, w dniu 27.04.2012 r. - 15.501,96 zł, w dniu 29.05.2012 r. - 17.655,02 zł, w dniu 26.06.2012 r. - 18.085,62 zł, w dniu 30.07.2012 r. - 20.238,67 zł,

w dniu 29.08.2012 r. - 19.377,45 zł, w dniu 27.09.2012 r. - 20.669,28 zł, w dniu 31.10.2012 r. - 20.669,28 zł, w dniu 28.11.2012 r. - 20.669,28 zł, w dniu 28.12.2012 r. - 20.673,60 zł. Powyższe kwoty zostały wyliczone jako iloczyn ilości dzieci w danym miesiącu w żłobku i kwoty 430,61 zł.

Wydatki bieżące ponoszone na jedno dziecko w Ż. Miejskim prowadzonym przez gminę M. B. w 2012 r. wynosiły 1045,42 zł.

W dniu 29.11.2013 r. I. C. złożyła do Sądu Rejonowego w Bełchatowie wniosek o zawiązanie do próby ugodowej, w którym wezwała Gminę B. do zapłaty na swoją rzecz kwoty 308.630,30 zł wraz z ustawowymi odsetkami tytułem brakującej dotacji celowej na prowadzenie przedszkola wynikającej z uchwały Rady Miejskiej w B. z dnia 14 kwietnia 2011 r. nr VII/52/11. Na rozprawie w dniu 19 lutego 2014 r. pełnomocnik Gminy M. B. zaproponował zawarcie ugody, mocą której Gmina M. B. zapłaci powódce kwotę 100.000 zł, na co pełnomocnik I. C. nie wyraził zgody.

Przy tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo co do zasady zasługiwało na uwzględnienie. Zaznaczył, że w pozwie jako strona pozwana wskazana została wprawdzie Gmina B., jednakże powódka po otrzymaniu odpowiedzi na pozew wniesionej przez Miasto B. wskazała, że pozywa właśnie ten podmiot. Zdaniem Sądu I instancji, doręczenie odpisu pozwu nie nastąpiło

z naruszeniem przepisów postępowania - odpis pozwu z załącznikami został doręczony podmiotowi wskazanemu w pozwie- Gminie B., a Gmina B. przekazała pozew Miastu B., który złożył odpowiedź na pozew. Wdanie się w spór przez ten podmiot oznacza, że Miasto B. prawidłowo odczytało intencje powódki i samo uznało się za pozwanego w sprawie z racji tego, że to Rada Miejska w B. była autorem uchwały, z której uchwalenia powódka wywodzi dla siebie skutki prawne. Miasto B., zajmując merytoryczne stanowisko w sporze, potraktowało oznaczenie

w pozwie strony pozwanej jako Gminy B. jako wynik nieścisłości. Na taką ocenę ma wpływ podanie w pozwie adresu strony pozwanej jako B., ul. (...), gdy tymczasem Gmina B. ma adres B., ul. (...). W jednakowy sposób nastąpiło oznaczenie strony w sprawie o zawiązanie do próby ugodowej, toczącej się przed Sądem Rejonowym w Bełchatowie w sprawie sygn. akt I Co 1704/13. Jako przeciwnik została wskazana Gmina B., a na posiedzeniu stawił się pełnomocnik Miasta B. ustanowiony przez Prezydenta Miasta B., deklarując gotowość zawarcia ugody.

Jako podstawę prawną żądania powódki Sąd Okręgowy wskazał uchwałę Rady Miejskiej w B. z dnia 14 kwietnia 2011 r. nr VII/52/11 podjętą na podstawie upoważnienia zawartego w art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi

w wieku do 3 lat (Dz. U. Nr 45, poz. 235). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) z 2011 r., nr 17, poz. 1745, a z racji tego, że została wydana na podstawie delegacji zawartej w ustawie, jest aktem prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy - art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. , nr 142, poz. 1591 ze zm.). Wymieniony akt prawny został stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95) ogłoszony w wojewódzkim dzienniku urzędowym i zgodnie z jej art. 4 ust. 1 wszedł w życie po jego ogłoszeniu.

Uprawnienie dochodzone przez powódkę w rozpoznawanej sprawie wynika z § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do powyższej uchwały. Przepis ten określa wysokość dotacji, do otrzymania której uprawnieni są przedsiębiorcy zajmującym się opieką nad dziećmi - prowadzeniem żłobka, wskazując, że dotacja ta przysługuje w wysokości 100 % ustalonych w budżecie Miasta B. wydatków bieżących ponoszonych na jedno dziecko w Ż. Miejskim prowadzonym przez gminę M. B.. Przepis ten ustanowił dotację w stałej wysokości i była ona niezależna od faktycznych wydatków ponoszonych przez osobę prowadzącą żłobek. Dopiero w uchwale z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały z dnia 14 kwietnia 2011 r., w odniesieniu do której została stwierdzona nieważność i która nie weszła przez to w życie Rada Miejska w B. przewidziała pomniejszenie kwoty dotacji celowej o wpłaty rodziców z tytułu opłat za pobyt i opłaty za wyżywienie oraz usiłowała określić wysokość dotacji jako do 100 % jej wysokości. Ta ostatnia kwestia, zdaniem Sądu Okręgowego, wpływa również na sposób rozumienia przepisów prawa miejscowego w zakresie wysokości dotacji dla żłobków niepublicznych, wynikających z uchwały z dnia 14 kwietnia 2011 r. Skoro zamierzono określić dotację jako do 100 % jej wysokości, to przyjmując należy, że skoro

w obowiązującej uchwale z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sposób sztywny wyznaczono wysokość dotacji, to w tym zakresie brak jest miejsca dla jakiegokolwiek uznaniowości

w przedmiocie określenia jej wysokości. Wobec ustalenia wysokości dotacji w stałej wysokości, nie ma w ocenie Sądu I instancji żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, jaka była wysokość opłat za jedno dziecko ponoszonych przez rodziców korzystających z usług żłobka prowadzonego przez powódkę. Opłaty te, w świetle uchwały z dnia 14 kwietnia 2011 r., nie miały żadnego wpływu na wysokość dotacji przysługującej prowadzącemu żłobek. Także całkowicie pozbawiony znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy był zgłoszony przez stronę pozwaną dowód z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i finansów, którego przedmiotem miało być ustalenie rzeczywistych kosztów utrzymania jednego dziecka w żłobku powódki. Skoro bowiem w świetle omawianej uchwały wysokość dotacji nie była determinowana rzeczywiście poniesionymi przez powódkę wydatkami na utrzymanie 1 dziecka w jej żłobku, to nie ma żadnego znaczenia powyższa okoliczność. Także całkowicie pozbawiona znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy była okoliczność, którą strona pozwana chciała dowodzić zeznaniami świadka N. G.. Skoro wysokość dotacji wynika z uchwalonego przez stronę pozwaną prawa miejscowego, to ewentualne ustalenia pomiędzy pracownikiem strony pozwanej a powódką odnośnie wysokości dotacji są nieistotne.

Z uwagi na konstrukcję dotacji i wobec faktu, że powódka nie otrzymała dotacji

w należytym wysokości Sąd I instancji wykluczył, aby świadczenie to stanowiło dotację nienależną lub dotację w nadmiernej wysokości w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity - Dz.U. z 2013 r., poz. 885). Powołując się na art. 126 tej ustawy stwierdził, że dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz

z państwowych funduszy celowych przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Art. 252 ust. 3 ustawy o finansach publicznych przewiduje obowiązek zwrotu przez beneficjenta dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Nie ulega wątpliwości, że podmiot otrzymujący dotację musi rozliczyć się z przekazanych mu środków, a kwestie te reguluje § 15 załącznika nr 1 do uchwały z dnia 14 kwietnia 2011 r. oraz nakłada w § 9 obowiązek sporządzania

i przekazywania do właściwej komórki organizacyjnej Urzędu Miasta B. półrocznych i rocznych rozliczeń otrzymanej dotacji, z uwzględnieniem aktualnej liczby dzieci w każdym miesiącu otrzymania dotacji wg wzoru stanowiące załącznik nr 4 do uchwały.

Sąd Okręgowy dodał, że strona pozwana w ogóle nie twierdziła w toku procesu,

że dotacja w kwocie dochodzonej przez powódkę jest dotacją w nadmiernej wysokości,

a zarzut jej nie przybrał żadnej formy, w tym zarzutu potrącenia. W ocenie Sądu I instancji, uwzględnieniu powództwa nie sprzeciwia się również zapis § 8 załącznika nr 1 do uchwały z dnia 14 kwietnia 2011 r., przewidujący, że dotacja będzie przekazywana do wysokości rocznego limitu dotacji ustalonego w budżecie Miasta B.. Sąd Okręgowy uznał ten przepis za niedopuszczalny. Podniósł, że z jednej strony Rada Miejska zdecydowała, że przedsiębiorcom prowadzącym żłobki przysługuje dotacja celowa z budżetu Miasta,

z drugiej zaś strony wprowadziła przepis, który faktycznie może pozbawić dotacji podmioty uprawnione do jej otrzymania. Sąd Okręgowy stwierdził, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być tak zredagowana, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć jakie uprawnienia wynikają dla niego z tego przepisu.

Nadmieniono, że Rada Miejska w ogóle nie musiała ustalać wysokości oraz zasad ustalania dotacji dla prowadzących żłobki, gdyż dotacje te nie są obligatoryjne, o czym świadczy użyty w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat zwrot „mogą otrzymywać”, ale skoro zdecydowano, że z budżetu Miasta B. takie dotacje będą udzielane, to powinny one być przyznawane w wysokości wskazanej w § 4 uchwały. Sąd I instancji wyraził dezaprobatę wobec stanu, w którym nierówno traktuje się podmioty będące w tej samej sytuacji prawnej i faktycznej, preferując podmiot publiczny,

a dyskryminując podmiot niepubliczny, mimo obowiązywania wynikającej z przepisów prawa miejscowego zasady udzielania z tytułu uczestnictwa dzieci w żłobkach tej samej co do wysokości dotacji, bez rozróżnienia statusu placówki udzielającej te świadczenia. Sąd Okręgowy dodał, że dyscyplina finansów publicznych kierowana jest wyłącznie do jednostek sektora publicznego i nie może wpływać na uszczuplenie praw osób prywatnych. Skoro Rada Miejska zdecydowała się na dotowanie także placówek niepublicznych, zobligowana jest do dotowania tych placówek w tym samym stopniu, jak placówki miejskie.

Skoro Rada Miejska w B. ustaliła w § 4 załącznika nr 1 wysokość dotacji, to dotacja w takiej wysokości przysługuje wszystkim osobom do niej uprawnionym, a ograniczenie jej wysokości rocznym limitem dotacji ustalonym w budżecie Miasta nie może wywoływać żadnych negatywnych konsekwencji dla podmiotu uprawnionego do jej otrzymania. Sąd I instancji wskazał, że odnośnie uchwał rad gmin przewidujących ograniczenie wysokości dotacji poprzez wskazanie, że będzie ona przekazywana do wysokości rocznego limitu dotacji ustalonego w budżecie miasta stwierdzone były nieważności w trybie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym -tekst jednolity - Dz.U. z 2013 r., poz. 594.

Zdaniem Sądu Okręgowego, powódka właściwie obliczyła wysokość przysługującej jej brakującej dotacji za wyjątkiem należności za miesiąc maj 2012 r. W tym miesiącu w jej żłobku było 40 dzieci, a przy uwzględnieniu dotacji w kwocie 1.045,42 zł, dotacja

w należnej wysokości wynosi 41.816,80 zł. Skoro strona pozwana wypłaciła kwotę 17.655,01 zł, do zasądzenia pozostawała kwota 24.161,79 zł, a nie żądana przez powódkę kwota 24.592,40 zł i w zakresie tej kwoty (430,61 zł) powództwo podlegało oddaleniu. Następnie Sąd I instancji przeprowadził szczegółowe wyliczenie dotacji za pozostałe miesiące 2012 roku, które to wyliczenia stanowiły podstawę do zasądzenia kwot wymienionych w punkcie 1 sentencji wyroku. Rozstrzygnięcie o odsetkach zostało oparte o art. 481 § 1 i 2 k.c. w zw. z § 6 załącznika nr 1 do uchwały z dnia 14 kwietnia 2011 r.,

z którego to ostatnio wymienionego przepisu wynika, że dotacje powinny być wypłacane każdorazowo w terminie do dnia ostatniego każdego miesiąca, co uzasadniało zasądzenie odsetek od dnia 1 każdego miesiąca.

O kosztach procesu Sąd I instancji orzekł w oparciu o art. 100 zd. 2 k.p.c. i art. 98 § 3 k.p.c. Ponieważ powódka uległa co do bardzo nieznacznej części swego żądania, zostały zasądzone na jej rzecz wszystkie poniesione przez nią koszty procesu - wynagrodzenie za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego i opłata skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł - łącznie 7.217 zł. Podstawę rozstrzygnięcia o pobraniu od strony pozwanej opłaty sądowej od pozwu, od uiszczenia której powódka była zwolniona, stanowił przepis art. 113 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 90, poz. 594 ze zm.) w zw. z art. 100 zd. 2 k.p.c.

Powyższy wyrok w całości zaskarżyła apelacją strona pozwana, zarzucając mu: naruszenie przepisów prawa procesowego tj. w szczególności:

1. art. 131 k.p.c. w zw. z art. 65 k.p.a. poprzez przyjęcie, że przekazanie pozwu przez inną jednostkę samorządu terytorialnego wywołało skutek doręczenia pozwu

w postępowaniu cywilnym. Pozew, jak i protokoły rozprawy z dnia 02 i 29 września 2014 r. zostały pozwanemu doręczone w trybie administracyjnym przez Gminę B., a nie przez Sąd,

2. art. 194 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie przez Sąd podmiotowej zmiany strony pozwanej bez wymaganego wniosku powoda i przyjęcie, że pozwanie Gminy B. jest wynikiem jedynie „nieścisłości”,

3. art. 217 i 227 k.p.c. poprzez to, że Sąd nie dopuścił wskazanego przez pozwanego dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i finansów, którego przedmiotem miało być ustalanie rzeczywistych kosztów pobytu jednego dziecka w żłobku powódki i przyjęcie, że jest on pozbawiony znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, w sytuacji gdy dowód ten miał zmierzać do ustalenia w jakiej wysokości dotacja byłaby nadmierna w stosunku do roszczenia powódki,

4. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez sprzeczne z zasadami logiki i doświadczenia życiowego przyjęcie przez Sąd, że pozwana nie zgłosiła zarzutu potrącenia, w sytuacji, gdy Sąd nie dopuścił dowodu z opinii biegłego, zgłoszonego na okoliczność ustalenia wysokości faktycznie poniesionych przez powódkę wydatków. Tylko po przeprowadzeniu tego dowodu, z ostrożności procesowej możliwe byłoby sformułowanie ewentualnego zarzutu potrącenia, gdyby żądana dotacja była nadmierna, a sąd nie podzielił argumentacji przytoczonej w odpowiedzi na pozew;

II. naruszenie przepisów prawa materialnego w szczególności:

1. zapisu § 8 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta B. z 14 kwietnia 2011 r. poprzez jego pominięcie i uznanie, że jest on niedopuszczalny, co doprowadziło do błędu w subsumpcji ustalonego stanu faktycznego jedynie pod przepis prawny, który Sąd uznał za dopuszczalny to jest zapis § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do przytoczonej wyżej uchwały,

2. art. 90, 91, 92 i 92a, 101 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2.013.poz 594) poprzez uznanie przez Sąd za niedopuszczalny zapisu § 8 załącznika nr 1 do Uchwały Rady Miasta B. z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sytuacji, gdy tylko wojewoda i sądy administracyjne są kompetentne do stwierdzenia sprzeczności z prawem jej zapisów,

3. art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 885) poprzez uwzględnienie powództwa w całości, bez ustalenia wysokości należnej powódce dotacji w rozumieniu tego przepisu i powołanej wyżej uchwały.

W konkluzji skarżąca wniosła o:

1. zmianę wyroku i oddalenie powództwa, względnie o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I-szej instancji,

2. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego pełnomocnika wg norm przepisanych za obie instancje.

Powódka w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się niezasadna, pomimo, że argumentacja zawarta w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku jedynie częściowo zasługiwała na akceptację.

W pierwszej kolejności odnieść się należy do podniesionej w apelacji kwestii niewłaściwego określenia strony pozwanej i skuteczności czynności procesowych dokonanych wobec Miasta B..

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 czerwca 1980 r., IV CR 182/80 (opubl. w nr 2 – 3 OSNCP z 1981 r. pod poz. 30), wyznaczenie podmiotowego zakresu procesu jest aktem woli podmiotu wszczynającego postępowanie. Wciąganie do procesu niewłaściwej osoby wynika więc z wady aktu woli powoda, a taka wola - jako wada czynności procesowej - może być usunięta tylko w sposób przewidziany w ustawie procesowej. Z tego zaś punktu widzenia należy odróżnić niewłaściwe oznaczenie strony od niewłaściwego doboru podmiotów procesu. W sytuacji pierwszej - czyli również wtedy, gdy nie orientując się, kto według przyjętej konstrukcji prawnej powinien być stroną, powód wciągnął do procesu niewłaściwego pozwanego - naprawienie wady następuje w drodze sprostowania oznaczenia stron. Polega ono na uzupełnieniu lub konkretyzacji (lecz nie na zmianie) pierwotnego oznaczenia strony i - w konsekwencji tego - wyeliminowaniu przez sąd z procesu osoby niewłaściwej oraz wezwaniu do udziału w sprawie innej, właściwej, odpowiednio do woli powoda. Tam natomiast, gdzie powód prawidłowo oznaczył podmiot, który według jego intencji miał być stroną przeciwną, ale - z punktu widzenia prawa materialnego - dokonał doboru tego podmiotu w sposób niewłaściwy, do usunięcia aktu jego woli może dojść już tylko przez odwołanie wadliwej czynności procesowej (art. 203 k.p.c.) albo w drodze podmiotowego przekształcenia procesu (art. 194-198 k.p.c.). Podmiotowe przekształcenie powództwa staje się aktualne dopiero wówczas, gdy wady

w wyznaczeniu przez powoda podmiotowych granic procesu nie można naprawić w drodze sprostowania oznaczenia stron.

Na gruncie niniejszej sprawy doszło do niekwestionowanej wadliwości w oznaczeniu strony pozwanej w pozwie jako (...). Niezależnie od tego, że jako adres strony pozwanej powódka wskazała siedzibę Gminy M. B., odpis pozwu został doręczony innej jednostce samorządu terytorialnego - Gminie B.. Zdaniem Sądu Apelacyjnego zaakceptować należy jednak stanowisko, że uchybienie to podlegało usunięciu w drodze sprostowania. Nie budzi bowiem wątpliwości, że wskazanie jako strony pozwanej innej jednostki samorządu terytorialnego poziomu gminnego było wynikiem omyłki strony powodowej. Sąd Okręgowy, po wdaniu się w spór przez Gminę M. B. i zaakceptowaniu tego zachowania przez stronę powodową, zyskał całkowitą pewność co do danych identyfikujących strony. Za zbędne i nazbyt formalistyczne działanie należy poczytać zatem żądanie zgłoszenia przez powódkę wniosku o dopozwanie Miasta B. w trybie przewidzianym przez art. 194 k.p.c. Nie zaistniała również potrzeba ponownego przesłania odpisu pozwu przy właściwym oznaczeniu strony pozwanej. Dokument ten faktycznie dotarł do przedstawiciela ustawowego Miasta B. – prezydenta miasta, a jego następcze zachowanie ujawniło świadomość, iż roszczenie procesowe skierowane było od początku przeciwko tej właśnie jednostce samorządu terytorialnego.

Sąd Apelacyjny przychylił się również do stanowiska strony powodowej dotyczącego przynależności zgłoszonego roszczenia do drogi sądowej. W orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego kwestia ta nie była do tej pory przedmiotem dogłębnych rozważań na gruncie przepisów ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat. Nie ulega jednak wątpliwości, iż jednoznaczne stanowisko zostało zajęte w odniesieniu do żądań podmiotów niepublicznych o zapłatę z tytułu wadliwego obliczenia i w konsekwencji nieuzasadnionego obniżenia dopłaty należnej na podstawie art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Pogląd taki, zapoczątkowany został wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06 (opubl. w systemie informatycznym Lex pod nr (...)) i znalazł kontynuację w dalszych orzeczeniach, a to postanowieniu z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07 (opubl. w Lex pod nr (...)) i wyroku dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08 (opubl. w Lex pod nr (...)). Jest on zbieżny z wyrażonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem, że czynność obliczenia należnej na tej podstawie dotacji i wypłacenia jej osobie uprawnionej stanowi stricte techniczną czynność księgowo-rachunkową i nie należy do żadnej formy działania administracji publicznej, nie kwalifikuje się tym samym jako czynność podlegająca kontroli sądów administracyjnych (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., (...) 522/12, opubl. w Lex pod nr (...)).

Swoje żądanie powódka oparła bezpośrednio o regulację zawartą w uchwale Rady Miasta B. z 14 kwietnia 2011 r., podnosząc twierdzenia o zaniżonej wysokości wypłaconego jej świadczenia w stosunku przewidzianego w § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do tego aktu prawa miejscowego. Pozwana nie zakwestionowała, że wymieniony przepis kreował pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, właściwą do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi niepubliczne żłobki, uprawnionymi do żądania otrzymania dotacji, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Określał bowiem w sposób jasny i bezwarunkowy, kto jest dłużnikiem (Miasto B.), kto zaś wierzycielem (osoba prowadząca niepubliczny żłobek), a także w jakiej wysokości, świadczenie się należy (ustalonych w budżecie Miasta B. wydatków bieżących ponoszonych na jedno dziecko w Ż. Miejskim prowadzonym przez gminę M. B.). Kwestią sporną pozostawało natomiast, czy wypłacenie dotacji w tej wysokości uzależnione zostało jedynie od spełnienia przesłanek przewidzianych w przepisie § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały, czy też również dalszych, w szczególności ustanawiających roczny limit wydatków pozwanej Gminy.

Podzielić należy zastrzeżenia skarżącego odnoszące się do argumentacji Sądu I instancji w zakresie wykładni postanowień omawianej uchwały, w szczególności kwestionującej dopuszczalność zamieszczenia postanowień § 8 w załączniku nr 1, wyznaczającej roczny limit wydatków. Tak wyrażone stanowisko zdaje się wskazywać na stwierdzenie

przez Sąd I instancji niezgodności z prawem wymienionego zapisu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy wykroczył w ten sposób poza granice wyznaczonej mu kompetencji.

Jak trafnie zauważyła strona pozwana, analizowany akt prawa miejscowego pozostawał w obrocie prawnym w chwili wydawania zaskarżonego wyroku. Nie został bowiem podważony w trybie nadzoru sprawowanego przez wojewodę lub regionalną izbę obrachunkową (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 86 ust.1 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Uchwała korzystała i nadal korzysta z domniemania zgodności z prawem i zawiera normy powszechnie obowiązujące, od których realizowania organy administracji nie mogą się uchylać. W ramach polskiego porządku konstytucyjnego domniemanie to nie może zaś zostać obalone przez organ stosowania prawa, jakim jest sąd powszechny. W tym bowiem zakresie uprawnienie przyznane zostało jedynie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oraz innym sądom administracyjnym, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego (por. art. 184 Konstytucji RP). Z powołanego przepisu wynika zasada, że do rozstrzygania spraw administracyjnych kompetentny jest sąd administracyjny. Ewentualna właściwość innych sądów w sprawach administracyjnych jest wyjątkiem od powyższej zasady. Istnienia wyjątków nie można zaś wyprowadzać w drodze rozszerzającej wykładni przepisów.

Z tego wynika, że w razie wątpliwości nie należy domniemywać właściwości innych sądów niż Naczelny Sąd Administracyjny w sprawach z zakresu administracji publicznej. O ile zatem ustawodawca przypisał sądom powszechnym właściwość w sprawach roszczeń

o wypłatę dotacji celowej, to nie sposób wyprowadzać stąd wniosku, że przyznał również sądom powszechnym uprawnienie do badania legalności aktu prawa miejscowego,

w oparciu o który poszczególne żądania są wysuwane. W tym zakresie kompetencja pozostawiona została innym organom i dopiero ich rozstrzygnięcie stanowić mogłoby prejudykat, z którego sąd powszechny wywieść mógłby określone skutki prawne dla stron.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego orzekającego w niniejszym składzie, domniemanie legalności zapisów zawartych w załączniku do powołanej uchwały Rady Miasta nie stanowiło jednak przeszkody dla stwierdzenia, iż powódce przysługuje przeciwko stronie pozwanej materialnoprawne roszczenie w uwzględnionej wysokości. W tym bowiem zakresie zwrócić należało uwagę na zachodzącą oczywistą sprzeczność pomiędzy zapisami wspomnianego załącznika, której nie można było rozstrzygnąć w sposób postulowany przez skarżącą. W tym samym akcie prawa miejscowego pozwana jednostka samorządu terytorialnego kategorycznie przyznała zewnętrznemu podmiotowi żądanie udzielenia dotacji. Z drugiej zaś strony wyznaczyła limit środków, które mogłyby zostać przyznane potencjalnie nieograniczonej liczbie podmiotów.

Rozważając znaczenie tej części uchwały zgodzić się należy, że skoro pozwana gmina ma w myśl przepisu art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi

w wieku do 3 lat prawo, a nie obowiązek do udzielania takich dotacji, to tym bardziej ma prawo do określenia górnego limitu ich udzielania. Umożliwia to antycypację, jaka kwota będzie niezbędna dla zabezpieczenia tego wydatku w budżecie – jednostka samorządu terytorialnego nie może być zaskakiwana w trakcie roku, np. gdyby do żłobków przyjęto wielokrotnie więcej dzieci niż to zapisano w budżecie. Jednakże zasady, który podmiot, jaką ilość dzieci może przyjąć powinny być jasne i wiadome stronom od początku danego okresu rozliczeniowego i nie mogą prowadzić do dyskryminacji. Mimo spełnienia warunków uzyskania dotacji przez podmiot uprawniony, nie może dojść do nieprzyznania dotacji z przyczyn leżących poza tym podmiotem (por. pogląd zaprezentowany na gruncie przepisu art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z dnia 13 października 2011 r., I SA/Po 613/11, opubl. w Lex pod nr (...)).

Rozumowanie zaprezentowane przez pozwaną, jak trafnie podniesiono

w odpowiedzi na apelację, stoi zaś w sprzeczności z nakazem równego traktowania wszelkich podmiotów przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze bowiem, jak podniosła sama strona pozwana, limit wydatków z tytułu dotacji celowej na prowadzenie żłobków ulegał zmianie w trakcie roku budżetowego 2012 – Uchwałą Rady Miasta B. nr XXVI/209/12 z dnia 28 czerwca 2012 r. został zwiększony z kwoty 200.000 zł aż do kwoty 425.162 zł (k. 262 – 277). W sprawie niniejszej pozwana nie została przy tym wcale zaskoczona przez drugą stronę możliwą

wysokością obciążenia związanego z liczbą dzieci, w związku z którymi przysługiwała dotacja. Wprowadzono bowiem mechanizm pozwalający na bieżący wgląd w funkcjonowanie podmiotów, które zgłaszały wniosek o udzielenie dotacji - § 3 załącznika do uchwały nr VII/52/11 przewidywał obowiązek sporządzania miesięcznej informacji dotyczącej liczby dzieci

w żłobkach prowadzonych przez podmiot prowadzący. Powódka ze wspomnianego obowiązku wywiązywała się. W takiej sytuacji możliwe było podjęcie zawczasu działań legislacyjnych przez organ stanowiący pozwanej, które w jednoznaczny sposób pozwoliłyby potencjalnym beneficjentom przygotować się na wkalkulowanie w prowadzoną działalność zmniejszenia wsparcia publicznego w stosunku do wysokości określonej w uchwale nr VII/52/11.

Wszystkie wyżej powołane ustalenia, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nakazują zaakceptować trafność decyzji podjętych przez Sąd I instancji również na etapie gromadzenia materiału dowodowego w sprawie. Kalkulacja rzeczywistych kosztów pobytu jednego dziecka w żłobku powódki była bowiem okolicznością irrelewantną dla weryfikacji twierdzeń stanowiących podstawę powództwa, a ewentualne dopuszczenie postulowanego dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i finansów należało poczytać za zbędne.

Stanowisko procesowe pozwanej Gminy okazało się zresztą w omawianym zakresie częściowo sprzeczne wewnętrznie. Z jednej bowiem strony pozwana akcentowała związanie jej samej, jako jednostki samorządu terytorialnego, oraz potencjalnych beneficjentów dotacji, zapisami wprowadzającymi limit rocznych wydatków na omawiany cel. Z drugiej zaś strony dążyła do wykazania, jakoby należna powódce wysokość dotacji ograniczała się do poniesionych kosztów opieki nad dziećmi w żłobku. Tymczasem nie sposób wykluczać, że wspomniane koszty byłyby na tyle wysokie, że różnica pomiędzy nimi a wypłaconą już powódce częścią dotacji, ostatecznie zadecydowałyby o potencjalnym przekroczeniu limitu rocznego określonego w pierwotnej uchwale budżetowej na rok 2012, jak i w uchwale nr XXVI/209/12 z dnia 28 czerwca 2012 r., zmieniającej budżet Gminy.

Przed wszystkim jednak rozpatrując wniosek dowodowy pozwanej zwrócić trzeba uwagę na okoliczność, iż ustalając zasady przyznawania dotacji, jak i określając wysokość tego świadczenia, pozwana nie zdecydowała się w ogóle na potrzebę wykazywania ponoszenia jakichkolwiek kosztów prowadzenia działalności żłobka. Takie działanie legislacyjne pozwanej było zupełnie dobrowolne, a niewątpliwie bagatelizowało przy tym ewentualną, a nawet wysoce prawdopodobną, znacząco wyższą efektywność kosztową prywatnego podmiotu niż Ż. Miejskiego. Jak trafnie dostrzegł Sąd I instancji, taka treść powołanej uchwały pozwalała na podjęcie działalności przez powódkę przy założeniu maksymalizacji planowanego zysku.

Literalna treść uchwały jest również argumentem przemawiającym przeciwko potrzebie, a nawet dopuszczalności dokonywania na obecnym etapie postępowania rozliczania dotacji w oparciu o regulację zawartą w art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Sąd Apelacyjny nie kwestionuje wprawdzie utrwalonego zapatrywania, że zobowiązanie do zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości powstaje z mocy prawa.

Pozwana Gmina nie powoływała się jednak w istocie nawet na potencjalne „wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem”. Pojęcie to oznacza w szczególności zapłatę ze środków pochodzących z dotacji za inne zadania niż te, na które dotacja została udzielona. Zgodzić się również należy ze skarżącym, że to na podmiocie dotowanym spoczywa ciężar wykazania, że otrzymana kwota dofinansowania została skonsumowana na realizację preferowanych przez dotującego celów. Kwestia ta

w sprawie niniejszej pozostawała jednak w istocie niesporna. Pozwana wypłaciła wprawdzie powódce dotację w kwocie stanowiącej ułamek kwoty określonej w uchwale. Poprzez to zachowanie, jak i aktualne stanowisko procesowe jednoznacznie uzewnętrzniła jednak, że wypłacone już wsparcie finansowe związane było wyłącznie z rzeczywiście podjętą działalnością – opieką nad dziećmi w żłobku – a zatem realizacją preferowanego przez dotującego celu. Co więcej skarżąca nie zaprzeczyła, że również dane dotyczące liczby podopiecznych objętych opieką, na które wskazywały raporty powódki, były w pełni prawidłowe.

Odnosząc się natomiast do możliwego zarzucenia powódce wykorzystania dotacji udzielonej w nadmiernej wysokości, powtórzyć trzeba, że uchwała określająca zasady przyznawania i wysokość dotacji, nie przewidywała możliwości badania kosztów działalności beneficjenta i porównywania ich wysokości z wysokością kosztów przewidzianych w Ż. Miejskim. Sąd Apelacyjny podkreślić wprawdzie pragnie,

że wobec fakultatywnego charakteru samej dotacji celowej przewidzianej w art. 60 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat, organowi stanowiącemu przysługuje uprawnienie do określania zasad kontroli wykorzystania dotacji, również poza rozliczaniem faktycznej liczby podopiecznych żłobka. Jak już jednak wyżej podkreślono,

w analizowanym przypadku Gmina M. B. z takiego uprawnienia zrezygnowała. Omawiane zaniechanie nie może zaś obciążać powódki jako beneficjenta, działającego w zaufaniu do domniemania legalności aktów prawa miejscowego. Nie jest zaś rolą Sądu w sprawie niniejszej badanie, czy jakiegokolwiek konsekwencje za omówione ukształtowanie dotacji celowej, obciążać mogą organy pozwanej Gminy, z uwagi na ewentualne naruszenie zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W konsekwencji, mając na uwadze powyższe rozważania, na podstawie art. 385 k.p.c., Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego jako bezzasadną, uznając zgłoszone zarzuty naruszenia zarówno prawa procesowego, jak i materialnego jedynie za wyraz gołosłownej polemiki z celną oceną zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego i dokonany na jej podstawie poprawnymi ustaleniami faktycznymi, jak również trafnymi rozważaniami Sądu I instancji.

O kosztach postępowania apelacyjnego postanowiono zgodnie z art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Pozwana przegrała sprawę w postępowaniu odwoławczym w całości. Zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu powinna więc zwrócić powódce poniesione koszty postępowania odwoławczego w łącznej kwocie 7.217 zł. Na powyższą kwotę składają się:

- wynagrodzenie pełnomocnika, określone zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 2 in fine 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 461) w wysokości 100 % stawki przewidzianej w § 6 pkt 7 tego rozporządzenia, z uwagi na fakt reprezentowania powódki na tym etapie przez innego pełnomocnika niż w postępowaniu przed Sądem I instancji;

- opłata skarbowego od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.