

Sygn. akt I ACa 1164/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lutego 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący :	SSA Roman Sugier
Sędziowie :	SA Piotr Wójtowicz SO del. Ewa Solecka (spr.)
Protokolant :	Anna Wieczorek

po rozpoznaniu w dniu 18 lutego 2014 r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa E. S. jako reprezentanta grupy powodów

przeciwko Gminie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji reprezentanta grupy powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Bielsku-Białej

z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt I C 376/11

1) oddala apelację;

2) zasądza od E. S. na rzecz pozwanej 5 400 (pięć tysięcy czterysta) złotych tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

IACa 1164/13

## UZASADNIENIE

Powodowie działający poprzez reprezentanta grupy E. S. wnieśli pozew zbiorowy przeciwko Gminie (...) – Prezydentowi Miasta (...) domagając się zasądzenia wyszczególnionych kwot - łącznie 686.238,00zł

Postanowieniem z dnia 24.05.20013r Sąd ustalił skład grupy liczącej 41 podgrup, łącznie 147 powodów.

W uzasadnieniu powodowie podali, że w dniu 30.08.2005r Rada Miejska w (...) podjęła uchwałę nr (...) w sprawie odpłatności i zasad korzystania z przedszkoli publicznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził

nieważność uchwały w części dotyczącej opłaty stałej. W dniu 26.01.2010 r Rada Miejska w (...) podjęła uchwałę uchylającą postanowienia uchwały z 30.08.2005r. W oparciu o unieważnioną uchwałę w okresie od dnia wejścia jej w życie do dnia jej uchylenia (tj od 25.10.2005r do 1.04.2010r) Gmina zawierała z opiekunami prawnymi dzieci umowy w przedmiocie opłat za korzystanie z przedszkoli publicznych, które stanowiły wykonanie unieważnionych postanowień uchwały i uiszczali na ich podstawie opłaty za korzystanie dzieci z przedszkoli. Jako podstawę prawną swoich roszczeń powodowie podali art. 417<sup>(1)</sup>§ 1 k.c. podnosząc, że zdarzeniem bezpośrednio wywołującym szkodę było stosowanie przez pozwaną niezgodnej z prawem uchwały.

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa stwierdzając, że brak jest adekwatnego związku przyczynowego między wydaniem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej, a rzekomą szkodą opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do przedszkoli prowadzonych przez Gminę w okresie wskazanym w pozwie. Opłaty, których zwrotu domagają się powodowie zostały ustalone w odrębnych umowach i były pobierane za faktycznie wykonane usługi. Opłaty te tylko częściowo pokrywały koszty jakie pozwana ponosiła w związku całodziennym pobytem dzieci w przedszkolach. Gmina nie miała możliwości finansowych aby ponadprogramowe świadczenia wykonywać całkowicie bezpłatnie. Gdyby opiekunowie prawni dzieci nie zobowiązywali się na podstawie przedmiotowych umów do częściowego partycypowania w kosztach świadczeń ponadprogramowych, nie byłoby możliwości organizowania całodziennych pobytów dzieci w przedszkolach miejskich i ich pobyt ograniczałby się do ustawowego minimum 5 godzin dziennie. Pozwana zarzuciła, że w związku z opisanym w pozwie zdarzeniem nie nastąpiła jakakolwiek szkoda w majątku uczestników Grupy. Opłaty pobierane od opiekunów prawnych dzieci zostały w całości wykorzystane przez pozwaną na pokrycie części kosztów związanych z realizacją zajęć poza podstawę programową. Uczestnicy Grupy odnieśli wymierne korzyści związane ze sprawowaniem nad ich dziećmi całodziennego opieki podczas gdy z ustawy wynika obowiązek Gminy do bezpłatnego nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego tj 5 godzin dziennie.

Pozwana podniosła także zarzut nadużycia prawa wskazując, że sprzeczne z zasadą uczciwości jest żądanie zwrotu opłat uiszczonych za spełnione świadczenia, do których pozwana nie była ustawowo zobligowana, tym bardziej, że opłaty te stanowiły częściowy tylko ekwiwalent świadczeń uzyskanych od strony pozwanej. Zgłosiła także zarzut przedawnienia roszczeń.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 1 października 2013 r. Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej oddalił powództwo i zasądził od każdego z powodów na rzecz strony pozwanej kwotę po 49,10zł /łącznie 7217,00zł/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Rozstrzygnięcie to oparł Sąd na następujących ustaleniach faktycznych, które były bezsporne :

W dniu 30.08.2005r została podjęta przez Radę Miejską w (...) uchwała nr (...) w sprawie odpłatności oraz zasad korzystania z przedszkoli publicznych w (...). Uchwała ta określała w (...) zasadę odpłatności korzystania z przedszkola precyzując w (...) , iż koszty związane z realizacją nauczania i wychowania w zakresie podstawy programowej wychowania przedszkolnego ponosi Gmina (...). W §(...) uchwała stanowiła, że opłata za przedszkole składa się z dwóch części:

- opłaty stałej za pobyt dziecka w przedszkolu działającym nie tylko w zakresie podstawy programowej, tj działającej w systemie dwuzmianowym z wyżywieniem,
- oraz opłaty za żywienie dziecka.

Wysokość opłaty została ustalona ryczałtowo i wynosiła 15% aktualnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia w kraju.

Powyższa uchwała stanowiła podstawę do zawieranych z opiekunami dzieci umów dotyczących opłat za pobyt dziecka w przedszkolu, obejmujących opisaną wyżej opłatę miesięczną stałą oraz opłatę za wyżywienie.

Wyrokiem z dnia 20.07.2010r Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził nieważność § (...), (...) oraz (...) w części dotyczącej opłaty stałej i ust(...) zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu wyroku Sąd Administracyjny podniósł, że przepisy zaskarżonej uchwały wymienione w sentencji wyroku w istotny sposób naruszają prawo, a w szczególności art. 14 ust 5 ustawy o systemie oświaty, który upoważnia Radę Gminy do ustalenia opłat za świadczenia prowadzonych przez gminę przedszkoli. Sąd powołał się na ugruntowany w orzecznictwie pogląd, że przepis ten nie pozwala na ustalenie jednej opłaty ryczałtowej (stałej) nie przypisanej do konkretnych świadczeń. Tymczasem opłata we wskazanych przepisach zaskarżonej uchwały ma właśnie charakter ryczałtowy i nie wiąże się z określonymi bliżej świadczeniami. Zdaniem Sądu z (...) uchwały można jedynie wywnioskować, że chodzi o świadczenia wykraczające poza zakres podstawy programowej wychowania przedszkolnego. Realizacja podstawy programowej może się bowiem odbywać w większym wymiarze czasowym niż 5 godzin określone w rozporządzeniu MEN. Nie jest więc tak, że wszystkie zajęcia po upływie piątej godziny nie stanowią już realizacji podstawy programowej. Konieczne jest więc wyspecyfikowanie takich świadczeń, które pozostają poza normatywną podstawą programową i dopiero do nich przypisać konkretne opłaty.

W dniu 26.01.2010r, w trakcie toczącej się sprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym, została podjęta przez Radę Miejską w (...) uchwała nr (...) „w sprawie ustalania opłat za świadczenia dodatkowe udzielane przez przedszkola prowadzone przez Gminę (...)”, w której w sposób prawidłowy ustalono częściową odpłatność miesięczną za świadczenia dodatkowe realizowane przez przedszkola. Uchwała ta w (...) i § (...) zawiera określenie świadczeń ponadprogramowych oraz wysokość opłaty za każdą godzinę zajęć.

Wobec takiego stanu faktycznego sprawy Sąd Okręgowy uznał powództwo za niezasadne stwierdzając, że powodowie nie wykazali, aby skutek wadliwej uchwały ponieśli szkodę. Uiszczali bowiem opłaty za faktycznie wykonane usługi ponadprogramowej opieki przedszkolnej.

Sąd wskazał, że roszczenie objęte pozwem wynika z czynu niedozwolonego i znajduje podstawę w art.417 § 1 k.c.i art. 417<sup>1</sup> §1 k.c. Według powodów szkoda sprowadza się do „egzekwowania obowiązków wynikających z zawieranimi z opiekunami dzieci przedszkolnych umów, które powołując się na unieważnione postanowienia spornej uchwały nakładały obowiązek uiszczenia opłat w wysokości ustalonej w rzeszonej uchwale”. Powodowie na żadnym etapie postępowania nie wskazali, na czym miałyby polegać uszczerbek w sferze majątkowej w rozumieniu art. 361 § 2 kc wynikający z faktu zapłaty ryczałtowej a nie skalkulowanej opłaty za ponadprogramową opiekę przedszkolną.

W czasie gdy podejmowana była uchwała obowiązywało Rozporządzenie Ministra Edukacji narodowej i Sportu z dnia 26.02.2002r (DZ.U Nr 51 poz. 458) w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego (...). Określenie podstawy programowej wychowania przedszkolnego dla przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych zawarte było w załączniku nr 1 w/w rozporządzenia. Podstawa programowa została przedstawiona opisowo przez wskazanie celu wychowania przedszkolnego oraz wynikających z niego zadań, a objęte świadczenia nią świadczenia mają być udzielane bezpłatnie.

Zakres podstawy programowej określony był w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21.05.2001r w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół . W § 10 ust 2 pkt 1 stanowi, że realizacja podstawy programowej nie może odbywać się w czasie krótszym niż 5 godzin dziennie. Zasadą zatem było, że realizacja podstawy programowej mieściła się w 5 godzinach. Wydłużenie czasu realizacji podstawy programowej ponad godziny określone w ramowym statucie publicznego przedszkola musiałyby więc być odrębnie określone przez organ prowadzący na wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola. (§10.1.ust 2 pkt 1 Rozp. Min Edukacji Narodowej z 21.05.2010) . Wiązałyby się z dodatkowymi kosztami pozwanej, a więc Gmina musiałaby zapewnić na ten cel dodatkowe środki.

Wskazując na powyższe Sąd Okręgowy stwierdził, że powodowie nie wykazali ażeby realizacja zasad programowych odbywała się w czasie dłuższym niż 5 godzin, z treści uchwały jak i zawieranych umów nie wynika, ażeby wolą stron było objęte wydłużenie czasu realizacji podstawy programowej ponad czas określony w rozporządzeniu. Należy więc przyjąć, że przedszkola podlegające pozwanej realizowały podstawy programowe w 5 godzinach pracy przedszkola,

pozostałe godziny objęte były opłatą stałą. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że wyrok WSA nie zakwestionował samej zasady odpłatności za świadczenia przekraczające wymiar czasowy realizacji podstawy programowej, dostrzegając wadliwość uchwały jedynie w sposobie naliczanej opłaty. Gmina nie miała więc obowiązku całkowitego zaniechania pobierania opłaty za usługi przedszkolne ponadprogramowe, poczynając od szóstej godziny pobytu dziecka w przedszkolu, miała jedynie obowiązek tę opłatę określić w uchwale w sposób prawidłowy. Opłaty, których zwrotu domagają się powodowie zostały ustalone w odrębnych umowach i były pobierane za faktycznie wykonane usługi.

Sąd podzielił stanowisko pozwanej że powodowie nie tylko nie nic nie stracili finansowo pozostawiając dzieci w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną na czas dłuższy niż 5 godzin, ale wręcz przeciwnie byli beneficjentami częściowo nieodpłatnych usług. Domagając się zwrotu powyższych opłat za wykonane już usługi przedszkolne, mieliby je całkowicie za darmo, na koszt wszystkich mieszkańców Gminy, co stoi w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego.

Mając więc na względzie, że powodowie nie wykazali, że wskutek wadliwej uchwały ponieśli szkodę, Sąd Okręgowy oddalił powództwo, orzekając o kosztach na podstawie art. 98 i 108§1 k.p.c. Sąd zasądził od powodów jako współuczestników sporu na rzecz strony pozwanej koszty zastępstwa procesowego w częściach równych na podstawie art. 105 §1 k.p.c.

Apelację od tego wyroku wnieśli powodowie, zaskarżając orzeczenie w całości i wnosząc o jego zmianę przez zasądzenie na ich rzecz kwot wyszczególnionych w pozwie oraz piśmie procesowym z dn. 25 stycznia 2012 r. wraz z kosztami postępowania przed sądem I instancji i kosztami postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu powodowie zarzucili zaskarżonemu wyrokowi:

a) naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust.1 pkt. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty przez przyjęcie, że pobyt dzieci w przedszkolu publicznym w zakresie przekraczającym 5 godzin dziennie może być odpłatny,

- rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół przez przyjęcie, iż realizacja podstawy programowej powinna obejmować 5 godzin dziennie,

- art. 409 kc poprzez jego zastosowanie i przyjęcie, że pozwany zużył uzyskaną korzyść w taki sposób, że nie jest wzbogacony, podczas gdy podstawą roszczeń powodów są art. 417§ 1 i art. 417<sup>1</sup> § 1 kc,

- art. 417§ 1 i art. 417<sup>1</sup> § 1 kc przez ich niezastosowanie, które powinno było skutkować odpowiedzialnością deliktową pozwanej i ustaleniem szkody powodów w pełnej wysokości poniesionych opłat pobranych w wyniku stosowania aktu normatywnego niezgodnego z ustawą,

- art. 361 2 kc przez niewłaściwe zastosowanie, gdyż na szkodę składały się wszystkie opłaty pobrane na podstawie nieważnej uchwały, gdyż opieka przedszkolna w zakresie podstawy programowej powinna być bezpłatna, niezależnie od wymiaru godzin,

-art. 58 §1 i 3 kc poprzez jego niezastosowanie i błędne przyjęcie, że szkoda powinna stanowić różnicę pomiędzy poniesioną opłatą ryczałtową wynikającą z unieważnionej z mocą wsteczną uchwały, a opłatą skalkulowaną w sposób prawidłowy,

-art. 5 kc poprzez jego zastosowanie, podczas gdy powodowie nie naruszyli zasad współżycia społecznego, a sąd nie wskazał, jakie zasady zostały przez powodów naruszone,

b) naruszenie przepisów postępowania , tj. art. 233 §1 kpc przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów polegające na uznaniu , że opłata ryczałtowa pobierana na podstawie unieważnionej uchwały obejmowała świadczenia wykraczające ponad podstawę programową oraz stwierdzeniu , że pozwana ponosiła znaczne koszty usług przedszkolnych mimo , iż obowiązek ponoszenia takich opłat wynika z przepisów powszechnie obowiązujących .

Sąd Apelacyjny zważył :

Apelacja jako bezzasadna podlegała oddaleniu .

Roszczenie powodów, na rzecz których wytoczone zostało powództwo przez reprezentanta grupy , określone zostało jako żądanie odszkodowania w oparciu o art. 417<sup>1</sup>§ 1 kc, który stanowi o odpowiedzialności m.inn. jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej - w szczególnej sytuacji , gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego .

Zgodnie z powołanym przepisem, naprawienia takiej szkody można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Słusznie przyjął Sąd pierwszej instancji , że w niniejszym przypadku przesłanka ta została spełniona, z uwagi na fakt wydania powołanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 lipca 2010 r. IV S.A./GL 6/10. Ustalenie opłaty za świadczenie prowadzonych przez gminę przedszkoli uchwałą Rady Miasta jest ustanowieniem aktu normatywnego o charakterze aktu prawa miejscowego.

Przyczyną oddalenia przez Sąd Okręgowy powództwa było uznanie, że nie zostało wykazane poniesienie przez grupę powodów szkody, pozostającej w adekwatnym związku przyczynowym z faktem wydania przedmiotowej uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...).

Kwestia, czy powodowie ponieśli szkodę miała zatem w sprawie niniejszej zasadnicze znaczenie , decydujące o zasadności powództwa.

Rozważając to zagadnienie należy przede wszystkim podkreślić , że to strona powodowa wyjaśnia i konkretyzuje, na czym polega szkoda, naprawienia której domaga się w danej sprawie sądowej.

Powodowie wywodzili , że skoro stwierdzona została nieważność uchwały Rady Miejskiej w (...) dotycząca spornych opłat, powoduje to , iż ani na mocy uchwały , ani na mocy umów cywilnoprawnych na tej uchwale opartych (a zatem nieważnych z mocy prawa), nie mieli oni obowiązku uiszczania tych opłat. Ponieważ opłaty były przez nich płacone, to jest to równoznaczne z doznaniem uszczerbku majątkowego, którego rozmiar równy jest wysokości poniesionych kwot.

Wobec powyższego, inicjatywa dowodowa strony powodowej skierowana na wykazanie wysokości poniesionej szkody ograniczyła się wyłącznie do przedstawienia Sądowi zaświadczeń z przedszkoli o tym, ile każdy z członków grupy zapłacił z tytułu opłat za przedszkole swego podopiecznego w przedmiotowym dla sprawy okresie (kwoty te zostały ujednoczone w myśl art.2 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym).

Odnosząc się do tak skonstruowanego określenia szkody Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że przedstawiony wywód powodów jest chybiony, a powodowie nie doznali nieuzasadnionego uszczerbku majątkowego w związku z wydaniem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w (...).

Przede wszystkim , bezzasadne było twierdzenie strony powodowej , jakoby zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy naruszył art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust.1 pkt. 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu sprzed 1 września 2010 r. , z których to norm wynikać miała według skarżącego zasada, że pobyt dzieci w przedszkolach publicznych , niezależnie od jego wymiaru, jest bezpłatny.

Odpłatność za świadczenia udzielane przez przedszkola publiczne jawi się klarownie w treści powołanego art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że organ prowadzący przedszkola publiczne ustala wysokość opłat za tego rodzaju świadczenia udzielane w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy. Z tego ostatniego przepisu wynika natomiast, że publiczne przedszkole prowadzi bezpłatne „nauczanie i wychowanie w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego”, co interpretowane być musi w związku z treścią rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dn. 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2002 r. Nr 51, poz. 458) i z treścią załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dn. 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624). W § 10 ust. 2 pkt. 1 tego załącznika określono, że statut przedszkola określa „dzienny czas pracy przedszkola ustalony przez organ prowadzący na wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola, w tym czas przeznaczony na realizację podstawy programowej wychowania przedszkolnego, nie krótszy niż 5 godzin dziennie”.

Wskazać też należy, iż w punkcie (...) wymieniono tam jako element statutu przedszkola „zasady odpłatności za pobyt dzieci w przedszkolu (...), ustalone przez organ prowadzący”.

Nie tylko w obecnym stanie prawnym lecz także przed nowelizacją ustawy o systemie oświaty dokonaną ustawą z dn. 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 148, poz. 991), w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano zgodnie, że pobyt dziecka w przedszkolu publicznym jest bezpłatny w czasie realizacji minimum programowego nauczania i wychowania przedszkolnego, natomiast w pozostałym zakresie rada gminy ma prawo ustalić opłatę za pobyt dziecka w przedszkolu. Fakt, że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli należy do zadań własnych gmin nie oznacza, że są one zobligowane do ponoszenia całości związanych z tym kosztów. Usługi oświatowo-wychowawcze, które wykraczają poza minimum programowe, a zwłaszcza usługi opiekuńcze i bytowe świadczone przez przedszkole, nie są objęte zakresem ustawowych obowiązków gminy (vide- wyrok WSA w Szczecinie z 12.8.2010 r., IISA/Sz 503/10, LEX nr 667090, wyrok NSA w Warszawie z 3 marca 2009 r. IOSK 1189/08, LEX nr 599368).

Nic innego nie wynika ani z powołanych w apelacji orzeczeń sądów administracyjnych, ani z treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 lipca 2010 r. IV S.A./GL 6/10. Rozstrzygnięcia te akcentują natomiast, że uprawnienie gminy dotyczy tylko ustalenia opłat za konkretne świadczenia przekraczające podstawę programową, z zachowaniem zasady ekwiwalentności świadczeń. Niezbędne jest zatem dokładne określenie w odpowiedniej uchwale Rady Gminy świadczeń przedszkolnych, które są odpłatne gdyż samo wskazanie, iż przekraczającą one podstawę programową wychowania przedszkolnego jest niewystarczające i stanowi naruszenie art. 14 ust. 5 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy o systemie oświaty.

Właśnie z powodu określenia w przedmiotowej uchwale Rady Gminy (...) nr (...) opłat za przedszkole publiczne w wysokości zryczałtowanej, bez zachowania wymogów sprecyzowanych świadczeń podlegających opłacie, stwierdzona została częściowa nieważność tej uchwały. Z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 lipca 2010 r. IV S.A./GL 6/10 wynika jasno, że Sąd ten nie kwestionował co do zasady uprawnienia Gminy do określenia i pobierania przedmiotowych opłat. Całkowicie pozbawione racji są wobec tego zarzuty strony skarżącej, jakoby Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach nie zanegował samej zasady odpłatności, poza opłatą za wyżywienie dzieci. Błędne są wobec tego również wywody strony apelującej, jakoby należało przyjąć, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesądził, iż pobyt dzieci w (...) przedszkolach był - poza należnością za wyżywienie - bezpłatny.

Tak więc, ponieważ prawo gminy do ustalenia opłat za świadczenia przedszkoli publicznych wykraczające poza minimum programowe nie budzi wątpliwości, w następnej kolejności odnieść się należy do wywodów strony powodowej, iż skoro w przedmiotowej uchwale Rady Gminy (...) nie doszło do wymaganej prawem konkretyzacji świadczeń wykraczających poza podstawę programową wychowania przedszkolnego, to nie było podstaw by powodowie uiszczali sporne opłaty, gdyż przyjąć należy, że bezpłatna podstawa programowa mogła być realizowana w czasie przekraczającym 5 godzin dziennie, podczas całego pobytu dzieci w przedszkolu.

Twierdzenie to uznał Sąd Apelacyjny za niewykazane i pozbawione podstaw.

Na skutek nowelizacji ustawy o systemie oświaty, dokonanej z dniem 1 września 2010 r. powołaną wyżej ustawą z dn. 5 sierpnia 2010 r., poprzednia regulacja zawarta w art. 6 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy, odwołująca przy określeniu zakresu bezpłatnego nauczania przedszkolnego do „nauczania i wychowania w zakresie co najmniej podstawy programowej wychowania przedszkolnego”, zastąpiona została dokładniejszym wskazaniem, że przedszkole publiczne realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego oraz zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Tym samym w treści ustawy zawarto istniejącą już wcześniej w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dn. 21 maja 2001r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół regulę, że realizacja podstawy programowej w przedszkolu powinna odbywać się w okresie nie krótszym niż 5 godzin dziennie.

Skutki opisanej zmiany legislacyjnej polegają na tym, że do 1 września 2010 r. bezpłatne były świadczenia związane z realizacją przez przedszkole publiczne podstawy programowej wychowania przedszkolnego, a po tym dniu - świadczenia udzielane w określonym przez organ prowadzący czasie, wynoszącym nie mniej niż 5 godzin dziennie. Przedszkole powinno realizować w tym okresie podstawę programową, jednakże może to czynić także w dłuższym czasie, który rada gminy może wydłużyć według swego uznania, przyjmując nawet, że cały dzienny pobyt dziecka w przedszkolu jest tym samym bezpłatny. Natomiast w przypadku ograniczenia realizacji programu do określonego czasu (który zgodnie z ustawą nie może być krótszy niż 5 godzin) rada gminy jest uprawniona ustalić wysokość opłaty przyjmując jako podstawę czas pobytu dziecka w przedszkolu przekraczający ustawowe minimum. Zasadą jest bowiem, że przez co najmniej 5 godzin dziennie przedszkole świadczy swoje usługi bezpłatnie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2013 r., I OSK 1581/12, LEX Nr 1360811, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2013r., I OSK 607/13, LEX Nr 1374749, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 22 maja 2013 r., IV S.A./Po 239/13, LEX Nr 1317345).

Taki jest stan obecny. W przedmiotowym dla sprawy niniejszej okresie obowiązywała ustawa o systemie oświaty w dawnym brzmieniu, a więc nie zawierająca jeszcze bezpośredniego odniesienia do bezpłatnej realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego w czasie nie krótszym niż 5 godzin dziennie. Nie stanowi to jednak wystarczającej podstawy, by uznać za wykazane, że przed 1 września 2010 r. w (...) przedszkolach obowiązkowa podstawa programowa realizowana była przez cały czas działania przedszkola w danym dniu.

Przeciwnie, z zasad doświadczenia życiowego i uregulowań przytoczanych wyżej rozporządzeń Ministra ds. oświaty obowiązujących w przedmiotowym czasie wynika, że podobnie jak teraz, także wtedy nauczanie i wychowanie dzieci w zakresie obowiązkowej podstawy programowej przeprowadzane było w czasie pięciu godzin.

Statuty przedszkoli odpowiadać bowiem musiały wymogom określonym we właściwym rozporządzeniu Ministra ds. oświaty dotyczącym ramowych statutów przedszkola publicznego. Tam zaś - jak przytoczonym zostało wyżej - zawarty był nakaz, aby statut przedszkola ustalał czas pracy przeznaczony na realizację podstawy programowej w wymiarze nie krótszym niż 5 godzin dziennie i taki właśnie wymiar czasowy obowiązkowego zakresu nauki i wychowania stanowił regulę.

Wynikało to także ze względów praktycznych. Jest faktem notoryjnym, że nie wszystkie dzieci przebywają w przedszkolu przez cały czas działania placówki. Są przyprowadzane do przedszkola i odbierane z niego o różnych porach, w zależności od tego, jakie możliwości zapewnienia dziecku opieki w domu mają ich rodzice i w jakich godzinach pracują. Oczywiście jest, że podstawa programowa nauczania przedszkolnego jest realizowana wtedy, gdy wszystkie dzieci równocześnie są obecne w przedszkolu i mogą z tego skorzystać. Z pewnością racjonalnym jest skumulowanie nauki w okresie 5 godzin, gdyż w godzinach wczesnoporannych i popołudniowych w przedszkolu są tylko niektórzy z przedszkolaków.

Art. 6 ustawy o systemie oświaty - zarówno w dawnym, jak i w obecnym brzmieniu - wskazuje tylko minimalny czas realizacji podstawy programowej, nie wyznaczając górnej granicy czasowej wykonania tego obowiązku przez przedszkole, o czym świadczy użycie sformułowań „co najmniej” i „czas nie krótszy”. Ustawa pozostawia zatem organowi prowadzącemu prawo do realizacji programu w czasie dłuższym niż 5 godzin. Nie sposób jednak wyprowadzać z tego domniemania faktycznego, iż podstawa programowa z zasady realizowana jest w czasie ponad 5 godzin, a nawet – w czasie całego pobytu dzieci w przedszkolu, jak chcieliby powodowie. Jest odwrotnie: treść powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że regułą jest przeprowadzanie nauki i wychowania w zakresie podstawy programowej w ciągu 5 godzin, a wydłużenie tego okresu ma charakter wyjątkowy.

Prawidłowo zatem określił Sąd Okręgowy rozkład ciężaru dowodu w sprawie niniejszej i podniósł w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że to strona powodowa obarczona była wykazaniem, iż w przedszkolach do których uczęszczali podopieczni powodów podstawa programowa nauczania przedszkolnego była realizowana w okresie odbiegającym od ogólnie stosowanej w przedszkolach reguły wynoszącej 5 godzin dziennie. Pozwana zaprzeczała, aby sytuacja taka miała miejsce, a twierdzenie powodów jakoby to Gmina (...) miała obowiązek przedstawienia dowodu negatywnego (a więc wykazania, że coś się nie zdarzyło) było sprzeczne z zasadami postępowania dowodowego w procesie cywilnym.

Ciężar dowodu w omawianym zakresie spoczywał na powodach, skoro twierdzili, że ponieśli szkodę polegającą na tym, iż zapłacili za to, co należało im się bezpłatnie (a więc za usługi przedszkolne dotyczące podstawy programowej wychowania przedszkolnego, które świadczone były przez czas dłuższy niż 5 godzin dziennie).

Jeśli statut któregoś z przedszkoli do których uczęszczali podopieczni powodów przewidywał realizację bezpłatnego programu w czasie dłuższym niż pięć godzin, fakt ten można było wykazać, podobnie jak okoliczność, że taki dzienny rozkład czasu pracy przedszkola został ustalony przez organ prowadzący, co następuje na wniosek dyrektora przedszkola i rady przedszkola, zgodnie z § 10 ust.2 pkt. 2 Ramowego statutu publicznego przedszkola (Dz.U. Nr 61 z 2001r., poz.624). Strona powodowa nie przedstawiła ani takich, ani w ogóle żadnych innych dowodów na okoliczność, że podstawa programowa realizowana była w przedszkolach pozwanego w czasie dłuższym niż 5 godzin.

Skoro tak, to nie było podstaw by przyjąć, że sporne opłaty dotyczyły świadczeń, które przysługiwały powodom za darmo. Prowadzi to do dalszego wniosku, że prawidłowo ustalił Sąd pierwszej instancji, iż powodowie nie ponieśli na skutek stosowania przedmiotowego aktu prawa miejscowego żadnej szkody, ta bowiem oznacza nieuzasadniony, pozbawiony ekwiwalentu uszczerbek w stanie majątkowym danej osoby, natomiast powodowie w zamian za wnoszone przez siebie opłaty otrzymywali świadczenia przedszkolne dla swych małoletnich podopiecznych w zakresie wykraczającym poza świadczenia bezpłatne. Nie wymaga dowodu, że Gmina ponosi znaczne koszty związane z ponadprogramowym pobytom, pieczą nad dziećmi i ich wychowaniem w przedszkolu, na które składają się pensje personelu, opłaty za lokale, media itp. Słusznie podniósł Sąd Okręgowy, powodowie nie tylko nic nie stracili finansowo pozostawiając dzieci w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną na czas dłuższy niż 5 godzin, ale wręcz przeciwnie byli beneficjentami częściowo nieodpłatnych usług. Domagając się zwrotu powyższych opłat za wykonane już usługi przedszkolne, mieliby je całkowicie za darmo, na koszt wszystkich mieszkańców Gminy, co stoi w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego.

Powyższe przesądza o bezpodstawności zarzutów apelacji, dotyczących rzekomego naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 233 § 2 kpc, art. 417 § 1 i art. 417<sup>1</sup> §1 kc oraz art. 361 § 2 kc. Sąd pierwszej instancji nie przekroczył bowiem granic swobodnej oceny dowodów ustalając zgodnie z logiczną oceną stanu faktycznego, zasadami doświadczenia życiowego i na podstawie prawidłowej wykładni powołanych wyżej przepisów prawa, że opłaty ryczałtowe, jakie płacili powodowie na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych w oparciu o przedmiotową uchwałę Rady Gminy dotyczyły świadczeń przedszkolnych wykraczających ponad bezpłatną podstawę programową. Uzasadniają to wywody niniejszego uzasadnienia przedstawione wyżej.



Jak zaznaczył Sąd Okręgowy, powodowie w pozwie nie podnosili, iż opłata ustalona w uchwale jest nieadekwatna do wykonanych przez Gminę świadczeń, kwestionowali jedynie sam fakt jej pobierania i według nich szkoda odpowiada pełnej wysokości pobranych opłat, a nie jakiejś ich części.

Całkowicie chybione było wywodzenie przez skarżących, jakoby poniesienie przez nich szkody zostało przesądzone przez Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z dnia 15 czerwca 2012 r. IACz 366/12. Orzeczenie to wydane zostało na skutek zażalenia pozwanej na postanowienie sądu pierwszej instancji o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu grupowym i w związku z tym zawierało tylko ocenę, czy wskazana w pozwie podstawa prawna roszczenia w postaci art. 417<sup>1</sup>§1kc może znaleźć zastosowanie przy ocenie zasadności żądania. Sąd Apelacyjny stwierdził, że w przedstawionym stanie faktycznym podstawą roszczenia mogą być nie tylko przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, gdyż istnieją także podstawy do skonstruowania roszczenia odszkodowawczego z art. 417<sup>1</sup>§1kc w sytuacji, gdy w oparciu o nieważne postanowienia uchwały zawierane były umowy z opiekunami dzieci. Przesądzało to o dopuszczalności rozpoznania pozwu w postępowaniu grupowym, gdyż zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 12 grudnia 2009 r. to postępowanie regulującej (Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44), dochodzenie roszczeń w tym trybie ma zastosowanie wyłącznie w sprawach o roszczenia o ochronę konsumentów, z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny oraz z tytułu czynów niedozwolonych, z wyjątkiem roszczeń o ochronę dóbr osobistych.

Samo tylko stwierdzenie przez Sąd Apelacyjny, że są podstawy do określenia roszczenia jako odszkodowawczego, wywodzonego z czynu niedozwolonego, nie przesądzało w żadnym stopniu o tym, czy szkoda będąca przedmiotem sprawy rzeczywiście miała miejsce.

Bezprzedmiotowe było odnoszenie się w apelacji do kwestii, czy zaistniała w okolicznościach niniejszej sprawy przesłanka z art. 409 kc w postaci zużycia bezpodstawnie uzyskanej przez pozwaną korzyści w taki sposób, że nie jest już ona wzbogacona, niezależnie od tego, iż w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku taki argument nie został podniesiony. Przedmiotem sprawy nie były bowiem roszczenia powodów z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, co zostało jasno wyartykułowane w pozwie i przesądziło o możliwości rozpoznania żądania w postępowaniu grupowym.

Nie mogło odnieść skutku podniesienie dopiero na etapie rozprawy apelacyjnej, że sporne opłaty nie podlegały zmniejszeniu w razie choroby dziecka, a to z uwagi na rygor art. 381kpc oraz fakt, że przy tak zmienionej podstawie faktycznej żądania (opartego na zarzucie nieekwiwalentności świadczeń), nie byłoby dopuszczalne rozpoznanie sprawy w trybie postępowania grupowego z powodu niemożności ujednoczenia wysokości roszczeń zgodnie z wymogiem art. 2 ust. 1 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym.

Wskazać przy tym należy, że powołując się obecnie na omawianą okoliczność faktyczną i wskazując ją jako podstawę szkody strona powodowa popadła w sprzeczność. We wniosku apelacji oznaczonym literą f) skarżąca zarzuciła bowiem Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 58 § 1 i 3 kc przez błędne przyjęcie, że szkoda powodów powinna stanowić różnicę pomiędzy poniesioną opłatą ryczałtową wynikającą z unieważnionej z mocą wsteczną uchwały, a opłatą skalkulowaną w sposób prawidłowy; apelujący stwierdzili przy tym, że według nich cała opłata w ogóle nie powinna być pobierana, jako świadczona na podstawie nieważnej umowy. A zatem, powodowie w apelacji zakwestionowali taki sposób określenia szkody, który sami później zaprezentowali na rozprawie.

Powołany wyżej zarzut apelacyjny był chybiony, gdyż Sąd Okręgowy nie stanął na stanowisku, że postanowienia umów cywilnoprawnych dotyczących pobierania spornych opłat nie były dotknięte nieważnością, a przyczyna oddalenia powództwa była inna - brak obligatoryjnej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci szkody.

Orzeczono zatem jak w sentencji, na mocy powołanych przepisów oraz art. 385 kpc. O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto na zasadzie art. 98 kpc w zw. z art. 391 § 1 kpc oraz § 13 ust. 1 pkt. 2 w zw. z § 6 pkt. 7 rozporz. Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Koszty te zasądzone zostały w całości od E. S., gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 powołanej wyżej ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym jako reprezentant grupy powodów wytoczyła ona powództwo

w imieniu własnym , na rzecz wszystkich członków grupy. Kwestia rozliczenia kosztów procesu pomiędzy wszystkimi powodami jest kwestią odrębną , nie podlegającą kognicji Sądu.