

Sygn. akt I ACa 1006/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 grudnia 2020 roku

Sąd Apelacyjny w Łodzi – I Wydział Cywilny

w następującym składzie:

Przewodniczący: Sędzia S.A. Wiesława Kuberska

Sędzia S.A. Dariusz Limiera

Sędzia S.O. (del.) Jacek Świerczyński (ref.)

Protokolant sekr. sąd. Bartosz Kędziora

po rozpoznaniu w dniu 20 listopada 2020 roku w Łodzi

na rozprawie

sprawy z powództwa B. S.

przeciwko Gminie A.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi

z dnia 2 czerwca 2017 roku, sygn. akt I C 972/15

I. zmienia zaskarżony wyrok w punkcie 1. w ten sposób, że punkt 1. tiret 1. otrzymuje brzmienie „od kwoty 30.143,10 (trzydzieści tysięcy sto czterdzieści trzy 10/100) złotych z ustawowymi odsetkami od dnia 4 maja 2012 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku i z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty oraz oddala powództwo w zakresie ustawowych odsetek od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia 3 maja 2012 roku,”;

II. oddala apelację w pozostałej części;

III. zasądza od Gminy A. na rzecz B. S. kwotę 16.112,00 (szesnaście tysięcy sto dwanaście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

J. Ś. W. D. L.

Sygn. akt I ACa 1006/20

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 2 czerwca 2017 roku Sąd Okręgowy w Łodzi w sprawie z powództwa B. S. przeciwko Gminie A. o zapłatę:

1. zasądził od pozwanej Gminy A. na rzecz powódki B. S. kwotę 186.885,05 zł wraz z odsetkami liczonymi w następujący sposób:

- od kwoty 30.143,10 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2015 roku i ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 19.008 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2013 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 68.777,26 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 68.956,69 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2015 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty;

2. oddalił powództwo w zakresie kwoty 38.998 zł;

3. umorzył postępowanie w zakresie kwoty 24.126,21 zł;

4. zasądził od pozwanej Gminy A. na rzecz powódki B. S. kwotę 7.358,50 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;

5. nie obciążył stron nieuiszczonymi kosztami sądowymi.

Stanowiska procesowe stron w trakcie postępowania ulegały pewnej modyfikacji, co przedstawiało się w sposób następujący:

Powódka B. S. w pozwie z dnia 4 maja 2015 roku skierowanym przeciwko Gminie A. wniosła o zasądzenie na rzecz powódki od strony pozwanej kwoty 250.009,26 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi w następujący sposób:

- od kwoty 33.370,94 zł od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 64.171,40 zł od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 87.872,64 zł od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 64.594,28 zł od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty,

nadto o zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

W uzasadnieniu powódka wskazała, że prowadzi działalność gospodarczą, jest również organem prowadzącym Przedszkole Niepubliczne (...) w A., które zostało wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy A.. Zgodnie z art. 90 ust. 2 b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U z 2004 roku, nr 256 poz. 2572) powódka otrzymuje od Gminy dotację na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej prowadzonej placówki. W opinii powódki dotacja przekazana jej za lata 2011-2014 została naliczona przez pozwaną gminę w niewłaściwy sposób, powodując niedopłatę w kwocie wyliczonej przez powódkę.

Pozwana Gmina A. wniosła o oddalenie powództwa w całości, kwestionując roszczenie powódki tak co do wysokości jak i zasady oraz zasądzenie na rzecz strony pozwanej od powódki zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zdaniem strony pozwanej dotacja należna powódce została ustalona w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa i wypłacona we właściwej wysokości. Ponadto

podniosła, że zdaniem powódki podstawą dla ustalenia dotacji winny być wydatki planowane w budżecie danej gminy, z uwzględnieniem zmian w uchwale, dokonanych w czasie roku budżetowego. W ocenie pozwanej zaś, do podstawy naliczenia dotacji należy przyjąć wydatki bieżące według faktycznego wykonania budżetu na dzień 31 grudnia odpowiednio 2011, 2012, 2013 albo 2014 roku, jako poniesione w przedszkolach publicznych. Wskazano, że w sposób odmienny uregulowano w ustawie podstawy naliczania dotacji dla uczniów z orzeczoną niepełnosprawnością i dla pozostałych uczniów, tj. w stosunku do pierwszej grupy podstawą ustalenia dotacji jest kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej (kwoty planowane), do pozostałych uczniów podstawą mają być wydatki ponoszone (wydatki bieżące wg faktycznego wykonania budżetu na dzień 31 grudnia poszczególnych lat). W ocenie strony pozwanej, podstawą wyliczeń powinny być zatem faktycznie poniesione wydatki bieżące w danym roku kalendarzowym, alternatywnie wydatki planowane w wysokości określonej w uchwale budżetowej – bez uwzględniania późniejszych zmian jej treści.

W odniesieniu do żądania niedopłaconej dotacji należnej powódce za rok 2011 podniesiono zarzut przedawnienia się powyższego roszczenia. W ocenie strony pozwanej roszczenie objęte pozwem, jako należne powódce w okresach miesięcznych, stanowi roszczenie okresowe, a jako takie ulega przedawnieniu z upływem lat trzech – poszczególne raty stawały się wymagalne w kolejnych miesiącach 2011 roku, zatem wszystkie uległy przedawnieniu z upływem trzech lat od daty wymagalności poszczególnych rat. Ewentualnie podniesiono zarzut przedawnienia odsetek ustawowych należnych powódce za okres dłuższy niż trzy lata przed dniem wytoczenia powództwa.

Strona pozwana wskazała, że w okresie od 1 września do 31 grudnia 2012 roku, tj. w okresie kiedy powódka zaprzestała prowadzenia punktu przedszkolnego, a prowadziła przedszkole niepubliczne, bezpodstawnie otrzymała od strony pozwanej kwotę 21.940 zł – na wypadek uwzględnienia pozwu. Strona pozwana podniosła zarzut potrącenia wskazanej wierzytelności z wierzytelnością należną powódce.

W piśmie procesowym z dnia 3 sierpnia 2015 roku powódka cofnęła powództwo w zakresie kwoty 22.164,15 zł wraz ze zrzeczeniem się roszczenia, uwzględniając wskazaną w odpowiedzi na pozew okoliczność, iż nie we wszystkich przedszkolach publicznych prowadzone były stołówki szkolne. Wniosła o zasądzenie kwoty 227.845,11 zł wraz

z odsetkami ustawowymi liczonymi w następujący sposób:

- od kwoty 30.523 zł od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 59.802,20 zł od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 80.651,79 zł od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 56.868,12 zł od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty.

Odnosząc się do zarzutu nieprawidłowego naliczenia odsetek, powódka wskazała, że, jak wynika z treści art. 90 ust. 3c u.s.o., dotacje są świadczeniami jednorazowymi, o ustalonej i niezmiennej wysokości przekazywanymi na jednego ucznia, wypłacanymi w 12 częściach

w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a część za grudzień w terminie do 15 grudnia. Skoro dotacja winna być wypłacana w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, to należało uznać, że strona pozwana opóźniła się ze spełnieniem świadczenia.

Odnosząc się do twierdzeń strony pozwanej o braku podstaw prawnych do wypłaty dotacji na prowadzone przez powódkę od września do grudnia 2012 roku przedszkole, powódka wskazała, iż ustawodawca zastrzegł w ustawie jedynie wymaganie, aby osoba prowadząca złożyła organowi właściwemu do udzielenia dotacji, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów – informacja ta służy jedynie do planowania wysokości dotacji na rok następny, nie może być wykorzystana jako podstawa obliczenia dotacji należnej. Wszelkie zmiany organizacyjne związane z przekształceniem punktu przedszkolnego w przedszkole niepubliczne nie mają zatem wpływu na zasadność otrzymania dotacji dla przedszkola niepublicznego prowadzonego

przez powódkę od września 2012 roku z chwilą spełnienia podstawowego warunku nałożonego przez u.s.o., jakim jest złożenie informacji o planowanej liczbie uczniów.

W piśmie z dnia 24 sierpnia 2015 roku pozwany wniósł o zasądzenie od powódki zwrotu kosztów procesu w zakresie cofniętego powództwa w kwocie 22.164,15 zł oraz o oddalenie powództwa w pozostałej części.

W piśmie procesowym z dnia 17 września 2015 roku strona pozwana zakwestionowała podaną przez powódkę liczbę dzieci uczęszczających do placówek powódki w okresie objętym sporem.

W piśmie procesowym z dnia 26 października 2016 roku strona pozwana wniosła o odrzucenie pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej.

Powódka w piśmie z dnia 13 grudnia 2016 roku wniosła o oddalenie wniosku strony pozwanej o odrzucenie pozwu. Podniosła, iż o dopuszczalności dochodzenia tego rodzaju roszczenia na drodze postępowania cywilnego wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku

z dnia 3 stycznia 2007 roku (IV CSK 312/2006), w którym wskazał, iż z art. 90 u.s.o. wynika norma, kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwym do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Skoro zaś w przepisach ustawy nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym. Podobnie w swoim wyroku z dnia 20 czerwca 2013 roku, sygn.. akt IV CSK 696/12 Sąd Najwyższy wskazał, iż dopuszczalna jest droga sądowa dla dochodzenia roszczeń podmiotów niepublicznych o zapłatę z tytułu wadliwego obliczenia i w konsekwencji nieuzasadnionego obniżenia dopłaty należnej na podstawie art. 90 ust. 2b u.o.s.

W piśmie z dnia 13 lutego 2017 roku powódka sprecyzowała powództwo wnosząc o zasądzenie od strony pozwanej na swą rzecz kwoty 227.845,11 zł z odsetkami ustalonymi w następujący sposób:

- od kwoty 30.523 zł z ustawowymi odsetkami od 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2015 roku i ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 59.802,20 zł z ustawowymi odsetkami od 1 stycznia 2013 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 80.651,79 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 56.868,12 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2015 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty.

W piśmie z dnia 30 maja 2017 roku powódka cofnęła powództwo w zakresie kwoty 1.962,06 zł, wnosząc o zasądzenie od strony pozwanej na swą rzecz kwoty 225.883,05 zł z odsetkami ustalonymi w następujący sposób:

- od kwoty 30.143,10 zł z ustawowymi odsetkami od 1 stycznia 2012 roku do 31 grudnia 2015 roku i ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,
- od kwoty 58.006 zł z ustawowymi odsetkami od 1 stycznia 2013 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 68.777,26 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2014 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie licznymi od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty,

- od kwoty 68.956,69 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2015 roku do 31 grudnia 2015 roku oraz odsetkami ustawowymi za opóźnienie licznymi od 1 stycznia 2016 roku do dnia zapłaty.

Na rozprawie w dniu 31 maja 2017 roku powódka poparła powództwo jak w piśmie z dnia 30 maja 2017 roku. Natomiast w zakresie kwoty 1.962,06 zł oraz 22.164,15 zł cofnęła żądanie ze zrzeczeniem się roszczenia. Pozwany wniósł o oddalenie powództwa. W zakresie cofniętego roszczenia w kwocie 1.926,06 zł oraz 22.164,15 zł wyraził zgodę na cofnięcie i wniósł o zasądzenie kosztów w tym zakresie. Podniósł zarzut przedawnienia w zakresie odsetek należnych za 3-letni okres. Podtrzymał zarzut potrącenia zgłoszony do kwoty 21.940 zł, tj. dotacji wypłaconej powódce w oparciu o umowę między stronami. Wskazał, że kwota 21.940 zł to kwota uzgodnionych przez strony środków, które powódka otrzymała w miejsce dotacji, która nie należała się jej w oparciu o obowiązujące przepisy, gdyż nie zgłosiła ona planowanej liczby uczniów w przedszkolu niepublicznym, a dokonane zgłoszenie dotyczyło punktu przedszkolnego. Powódka wskazała, że zarzut potrącenia jest bezzasadny, kwota dotacji przyznana od sierpnia do grudnia 2012 roku została zaliczona na poczet otrzymanej dotacji za cały 2012 roku. Podniosła, w odniesieniu do zarzutu strony pozwanej w zakresie liczby dzieci w prowadzonej przez nią placówce, że ilość dzieci przyjęta przez nią do rozliczenia nie była nigdy kwestionowana przez stronę pozwaną przy wyliczaniu przekazywanej jej dotacji. Pozwany przeprowadzał kontrole w zakresie wykorzystania dotacji i nigdy ta okoliczność nie była podnoszona. Powódka domaga się brakującej części dotacji za tę samą liczbę dzieci, w oparciu o którą pozwany wypłacał dotacje w poszczególnych latach objętych sporem.

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd I instancji oparł na ustaleniach faktycznych, z których najistotniejsze przedstawiają się w sposób następujący:

Powódka w okresie od 10 sierpnia 2009 roku do 31 sierpnia 2012 roku prowadziła Domowy Punkt Przedszkolny (...) w A. wpisany do ewidencji szkół i placówek publicznych w dniu 30 września 2009 roku (pod nr (...)).

Od 1 września 2012 roku powódka prowadzi Niepubliczne Przedszkole(...) z siedzibą w A., wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy A. w dniu 28 sierpnia 2012 roku (pod nr (...)).

W dniu 9 listopada 2010 roku Rada Gminy A. przyjęła uchwałę Nr LXIX/560/10 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy A. przez osoby fizyczne lub osoby prawne. Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa (...). Zgodnie z treścią powołanej uchwały niepublicznym przedszkolom przysługuje dotacja na każdego ucznia w wysokości równej 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, zaś niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego, w wysokości 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę. Wysokość części dotacji obliczana była jako iloczyn aktualnej liczby uczniów wynikającej z informacji przedłożonej przez osobę prowadzącą i 1/12 część kwoty wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę oraz współczynnika opisanego jako 75% lub 40% wydatków bieżących.

W dniu 29 grudnia 2010 roku Rada Gminy A. przyjęła uchwałę(...) w sprawie uchwalenia budżetu Gminy A. na 2011 rok. Ostatni plan wydatków budżetu przedstawiony jest w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego RB-28 S za rok 2011 oraz ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 rok.

W dziale 801 „Oświata i wychowanie” w rozdziale 80104 „Przedszkola” zapisano następujące dane:

Plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2011 roku – 2.019.154 zł, w tym:

- wydatki inwestycyjne z § 6050 – 37.010 zł
- dotacja celowa przekazana gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostki samorządu terytorialnego z § 2310 – 121.200 zł
- dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty z § 2540 159.454 zł;

w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”:

- Przedszkole w J. – 900 zł,
- Przedszkole w A. – 3.000 zł;

w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne” – 635.770 zł;

w rozdziale 80195 „Pozostała działalność” – 16.264 zł.

Wyliczenie wydatków bieżących przewidzianych w budżecie gminy na utrzymanie przedszkoli publicznych, które zostały pomniejszone o zaplanowane dotacje oraz wydatki majątkowe wyglądało zatem następująco:

Gmina A. prowadziła placówki oświatowe: Przedszkole (...)

w J., Przedszkole (...) w A., Zespół Szkolno – Przedszkolny

w B., Szkołę Podstawową w W., Szkołę Podstawową w J., Publiczne Gimnazjum w W.. Rzeczywista liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w 2011 roku wynosiła 2.263, zaś do szkół podstawowych wraz z oddziałami przedszkolnymi 8.725 oraz 4.608 uczniów gimnazjów (łącznie 15.596).

W 2011 roku z przedszkoli publicznych w pozwanej gminie tylko w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w B. prowadzona była stołówka szkolna. Przedszkola

w J. w A. nie prowadziły stołówek, zaś wydatki na wyżywienie

w przypadku obu tych placówek znajdują się w klasyfikacji budżetowej Przedszkola (dział 801, rozdział 80104). A zatem dla ustalenia kwoty wydatków przypadającej na przedszkola

z globalnej kwoty na stołówki szkolne dla całej oświaty, kwotę z rozdziału 80148 (635.770 zł) należało pomnożyć przez liczbę dzieci w przedszkolu w B. (740), a następnie podzielić przez liczbę wszystkich uczniów (15.596).

Wydatki z tytułu dokształcania i doskonalenia nauczycieli stanowiły kwotę 3.900 zł, wydatki na stołówki szkolne i przedszkolne – kwotę 30.166, 60 zł ($635.770 \text{ zł} \times 740 / 15.596$) oraz wydatki na pozostałą działalność – 2.359,92 zł ($16.264 \text{ zł} \times 2.263 / 15.596$). Tym samym łączna kwota wydatków bieżących stanowiła 1.737.915,98 zł.

W 2011 roku powódka prowadziła Domowy Punkt Przedszkolny, do którego uczęszczało łącznie 262 dzieci – taką ilość dzieci powódka zgłosiła we wniosku o dotację i na taką ilość dzieci tę dotację otrzymała.

W okresie od stycznia do grudnia 2011 roku powódka otrzymała od pozwanej Gminy A., tytułem dotacji oświatowej, łączną kwotę 50.340,68 zł w tym:

- w styczniu 3.842,80 zł,

- w lutym 4.611,36 zł,
- w marcu 4.611,36 zł,
- w kwietniu 4.419,22 zł,
- w maju 4.419,22 zł,
- w czerwcu 4.419,22 zł,
- w lipcu 4.803,50 zł,
- w sierpniu 4.803,50 zł,
- we wrześniu 3.266,38 zł,
- w październiku 3.458,52 zł,
- w listopadzie 3.842,80 zł
- w grudniu 3.842,80 zł.

W dniu 28 grudnia 2011 roku Rada Gminy A. przyjęła uchwałę (...)w sprawie uchwalenia budżetu Gminy A. na 2012 rok. Ostatni plan wydatków budżetu przedstawiony jest w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego RB-28 S za rok 2012 oraz w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 rok.

W dziale 801 „Oświata i wychowanie” w rozdziale 80104 Przedszkola zapisano następujące dane:

Plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2012 roku – 2.555.020 zł, w tym:

- wydatki inwestycyjne z § 6050 – 300.000 zł
- dotacja celowa przekazana gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego z § 2310 – 135.000 zł
- dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty z § 2540 – 275.000 zł;

w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”:

- Przedszkole w J. – 1.200 zł,
- Przedszkole w A. – 990 zł;

w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne” – 688.270 zł;

w rozdziale 80195 „Pozostała działalność” – 56.746 zł.

Wyliczenie wydatków bieżących przewidzianych w budżecie gminy na utrzymanie przedszkoli publicznych, które zostały pomniejszone o zaplanowane dotacje oraz wydatki majątkowe wyglądało zatem następująco:

$$2.555.020 - (300.000 \text{ zł} + 135.000 \text{ zł} + 275.000 \text{ zł}) = 1.845.020 \text{ zł}$$

Rzeczywista liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w 2012 roku wynosiła 2.327, zaś do szkół podstawowych wraz z oddziałami przedszkolnymi 8.925 oraz 4.373 uczniów gimnazjów (łącznie 15.625).

W 2012 roku z przedszkoli publicznych w pozwanej gminie tylko w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w B. prowadzona była stołówka szkolna. Przedszkola w J. w A. nie prowadziły stołówek, zaś wydatki na wyżywienie w przypadku obu tych placówek znajdują się w klasyfikacji budżetowej Przedszkola (dział 801, rozdział 80104). A zatem dla ustalenia kwoty wydatków przypadającej na przedszkola z globalnej kwoty na stołówki szkolne dla całej oświaty, kwotę z rozdziału 80148 (688.270 zł) należało pomnożyć przez liczbę dzieci w przedszkolu w B. (795), a następnie podzielić przez liczbę wszystkich uczniów (15.625).

Wydatki z tytułu doksztalcania i doskonalenia nauczycieli stanowiły kwotę 2.190 zł, wydatki na stołówki szkolne i przedszkolne – kwotę 35.019,18 zł ($688.270 \text{ zł} \times 795 / 15.625$) oraz wydatki na pozostałą działalność – 8.451,07 zł ($56.746 \text{ zł} \times 2.327 / 15.625$). Tym samym łączna kwota wydatków bieżących stanowiła 1.890.680,25 zł.

Od 1 stycznia do 31 sierpnia 2012 roku powódka prowadziła domowy punkt przedszkolny, do którego uczęszczało łącznie 180 dzieci, zaś od 1 września do 31 grudnia 2012 roku przedszkole niepubliczne, do którego uczęszczało 100 dzieci. W dniu 5 września 2012 roku powódka w ramach funkcjonowania punktu przedszkolnego dokonała zgłoszenia planowanej liczby uczniów. Pismem z dnia 24 września 2012 roku powódka zwróciła się do pozwanej gminy o zawarcie umowy o wypłatę dotacji oświatowej na rzecz prowadzonego przez nią przedszkola niepublicznego, które powstało w wyniku przekształcenia funkcjonującego wcześniej punktu przedszkolnego i stanowiło kontynuację pracy tego punktu. W dniu 27 września 2012 roku strony zawarły umowę dotacji, w której określiły, że Gmina A. przyznaje dotację dla Przedszkola Niepublicznego(...) na bieżące wydatki związane z funkcjonowaniem przedszkola. Strony określiły wysokość dotacji na kwotę 219,40 zł na 1 dziecko w danym miesiącu, wg złożonego wniosku. Umowa została zawarta na czas określony, ze skutkami prawnymi od dnia 1 września 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku.

W okresie od stycznia do grudnia 2012 roku powódka otrzymała od pozwanej Gminy A., tytułem dotacji oświatowej, łączną kwotę 61.432 zł (przy czym kwotę 39.492 zł w ramach punktu przedszkolnego oraz kwotę 21.940 zł w ramach przedszkola niepublicznego) w tym:

- w styczniu 4.388 zł,
- w lutym 4.607,40 zł,
- w marcu 4.607,40 zł,
- w kwietniu 4.828,60 zł,
- w maju 5.046,20 zł,
- w czerwcu 5.046,20 zł,
- w lipcu 5.485 zł,
- w sierpniu 5.485 zł,
- we wrześniu 5.485 zł,
- w październiku 5.485 zł,
- w listopadzie 5.485 zł
- w grudniu 5.485 zł.

W dniu 27 grudnia 2012 roku Rada Gminy A. przyjęła uchwałę

(...)w sprawie uchwalenia budżetu Gminy A. na 2013 rok. Ostatni plan wydatków budżetu przedstawiony jest w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego RB-28 S za rok 2013 oraz w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 rok.

W dziale 801 „Oświata i wychowanie” w rozdziale 80104 Przedszkola zapisano następujące dane:

plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2013 roku – 3.301.245,68 zł, w tym:

- wydatki inwestycyjne – 160.000 zł
- wydatki na zakupy inwestycyjne – 5.582,97 zł
- dotacja celowa przekazana gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostki samorządu terytorialnego – 152.388 zł
- dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty - 360.000 zł;

w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”:

- Przedszkole w J. – 1.300 zł,
- Przedszkole w A. – 3.000 zł,
- Zespół Szkolno – Przedszkolny w B. – 1.080 zł,

w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne” – 741.758 zł;

w rozdziale 80195 „Pozostała działalność” – 139.012 zł.

Wyliczenie wydatków bieżących przewidzianych w budżecie gminy na utrzymanie przedszkoli publicznych, które zostały pomniejszone o zaplanowane dotacje oraz wydatki majątkowe wyglądało zatem następująco:

$$3.301.245,68 - (160.000 \text{ zł} + 5.582,97 \text{ zł} + 152.388 \text{ zł} + 360.000 \text{ zł}) = 2.623.274,41 \text{ zł}$$

Rzeczywista liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w 2013 roku wynosiła 2. (...), zaś do szkół podstawowych wraz z oddziałami przedszkolnymi 9.267 oraz 4.277 uczniów gimnazjów (łącznie 16.495).

W 2013 roku z przedszkoli publicznych w pozwanej gminie tylko w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w B. prowadzona była stołówka szkolna. Przedszkola

w J. w A. nie prowadziły stołówek, zaś wydatki na wyżywienie

w przypadku obu tych placówek znajdują się w klasyfikacji budżetowej Przedszkola (dział 801, rozdział 80104). A zatem dla ustalenia kwoty wydatków przypadającej na przedszkola

z globalnej kwoty na stołówki szkolne dla całej oświaty, kwotę z rozdziału 80148

(741.758 zł) należało pomnożyć przez liczbę dzieci w przedszkolu w B. (807),

a następnie podzielić przez liczbę wszystkich uczniów (16.495).

Wydatki z tytułu dokształcania i doskonalenia nauczycieli stanowiły kwotę 5.380 zł, wydatki na stołówki szkolne i przedszkolne – kwotę 36.289,71 zł (741.758 zł x 807 / 16.495) oraz wydatki na pozostałą działalność – 24.869,62 zł (139.012 zł x 2.951 / 16.495).

Tym samym łączna kwota wydatków bieżących stanowiła 2.689.814,04 zł.

W 2013 roku nastąpiła nowelizacja ustawy o systemie oświaty (ustawa z dnia

13 czerwca 2013 roku, Dz.U. z 2013r., poz. 827), która weszła w życie 1 września 2013 roku, i która zmieniła zasady naliczania dotacji w ten sposób, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych

w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych

w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Podstawa obliczania dotacji w 2013 roku za miesiące wrzesień – grudzień winna zostać odpowiednio pomniejszona o opisane powyżej dochody. W okresie od września do grudnia 2013 roku

w gminie A. odnotowano wpływy z tytułu korzystania z wychowania przedszkolnego w kwocie 34.901 zł oraz z tytułu wyżywienia w kwocie 88.057,80 zł (łącznie 122.958,80 zł).

W 2013 roku powódka prowadziła przedszkole niepubliczne, do którego uczęszczało 299 dzieci.

W okresie od stycznia do grudnia 2013 roku powódka otrzymała od pozwanej Gminy A., tytułem dotacji oświatowej, łączną kwotę 132.531,37 zł w tym:

- w styczniu 10.378,25 zł,
- w lutym 10.378,25 zł,
- w marcu 11.756,89 zł,
- w kwietniu 11.756,89 zł,
- w maju 11.756,89 zł,
- w czerwcu 11.756,89 zł,
- w lipcu 11.756,89 zł,
- w sierpniu 11.756,89 zł,
- we wrześniu 11.341,76 zł,
- w październiku 9.095,75 zł,
- w listopadzie 10.398,01 zł
- w grudniu 10.398,01 zł.

W dniu 17 grudnia 2013 roku Rada Gminy A. przyjęła uchwałę

(...)w sprawie uchwalenia budżetu Gminy A. na 2014 rok. Ostatni plan wydatków budżetu przedstawiony jest w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego RB-28 S za rok 2014 oraz

w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2014 rok.

W dziale 801 „Oświata i wychowanie” w rozdziale 80104 Przedszkola zapisano następujące dane:

Plan po zmianach na dzień 31 grudnia 2014 roku – 3.507.416 zł, w tym:

- wydatki inwestycyjne – 5.790,84 zł
- dotacja celowa przekazana gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jednostki samorządu terytorialnego – 159.000 zł

- dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty - 509.000 zł;

w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”:

- Przedszkole w J. – 1.300 zł,

- Przedszkole w A. – 3.000 zł,

w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne” – 798.460 zł; w tym:

- wydatki na zakupy inwestycyjne – 14.400 zł (798.460 zł - 14.400 zł = 784.060 zł).

Wyliczenie wydatków bieżących przewidzianych w budżecie gminy na utrzymanie przedszkoli publicznych, które zostały pomniejszone o zaplanowane dotacje oraz wydatki majątkowe wyglądało zatem następująco:

$3.507.416 - (159.000 \text{ zł} + 509.000 \text{ zł} + 5.790,84 \text{ zł}) = 2.833.625,16 \text{ zł}.$

Rzeczywista liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w 2014 roku wynosiła 2.833, zaś do szkół podstawowych wraz z oddziałami przedszkolnymi 9.571 oraz 4.347 uczniów gimnazjów (łącznie 16.751).

W 2014 roku z przedszkoli publicznych w pozwanej gminie tylko w Zespole Szkolno- Przedszkolnym w B. prowadzona była stołówka szkolna. Przedszkola w J. w A. nie prowadziły stołówek, zaś wydatki na wyżywienie w przypadku obu tych placówek znajdują się w klasyfikacji budżetowej Przedszkola (dział 801, rozdział 80104). Zatem dla ustalenia kwoty wydatków przypadającej na przedszkola z globalnej kwoty na stołówki szkolne dla całej oświaty, kwotę z rozdziału 80148 (784.060 zł) należało pomnożyć przez liczbę dzieci w przedszkolu w B. (693), a następnie podzielić przez liczbę wszystkich uczniów (16.751).

Wydatki z tytułu dokształcania i doskonalenia nauczycieli stanowiły kwotę 4.300 zł, wydatki na stołówki szkolne i przedszkolne – kwotę 32.437,08 zł ($784.060 \text{ zł} \times 693 / 16.751$), wpływy z opłat za korzystanie z przedszkola stanowiły łącznie kwotę 302.851,47 zł (korzystanie z wychowania przedszkolnego 90.715,80 zł, wyżywienie 212.135,67 zł). Tym samym łączna kwota wydatków bieżących stanowiła 2.567.515,77 zł.

W 2014 roku powódka prowadziła przedszkole niepubliczne, do którego uczęszczało 299 dzieci.

W okresie od stycznia do grudnia 2014 roku powódka otrzymała od pozwanej Gminy A., tytułem dotacji oświatowej, łączną kwotę 134.279,59 zł w tym:

- w styczniu 8.735,08 zł,

- w lutym 8.735,08 zł,

- w marcu 8.735,08 zł,

- w kwietniu 8.735,08 zł,

- w maju 8.735,08 zł,

- w czerwcu 8.735,08 zł,

- w lipcu 8.735,08 zł,

- w sierpniu 8.735,08 zł,

- we wrześniu 10.558,60 zł + 3.924,82 zł + 12.950,16 zł,
- w październiku 10.134,86 zł,
- w listopadzie 10.845,93 zł + 98,90 zł,
- w grudniu 11.281,23 zł + 4.604,45 zł.

Zgodnie z opinią biegłego z zakresu księgowości G. O., wg „Dzienników zajęć” liczba uczniów w przedszkolach gminy A. w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- w roku 2011 do zajęć zgłoszonych było 2.263 uczniów,
- w roku 2012 do zajęć zgłoszonych było 2.327 uczniów,
- w roku 2013 do zajęć zgłoszonych było 2.951 uczniów,
- w roku 2014 do zajęć zgłoszonych było 2.833 uczniów.

Biegły sporządził dwa sposoby kalkulacji dotyczących wyliczenia dotacji należnej powódce. Pierwszy z nich miał uwzględniać wydatki planowane wg stanu na 31 grudnia poszczególnych lat objętych żądaniem pozwu oraz przy uwzględnieniu planowanych

wg stanu na 31 grudnia wydatków z rozdziału 80146, 80148 oraz 80195, a także przy uwzględnieniu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz wyżywienie

w okresie IX-XII 2013. Wedle drugiego sposobu kwotę podstawy wyliczenia dotacji należało pomniejszyć o sumy opisane w § 3020, 3027, i 3029 oraz w § 6067. Według pierwszej metody, dopłaty do wypłaconych dotacji winny wynieść: w roku 2011 – 33.019,86 zł,

w 2012 – 21.103,20 zł, w 2013 – 49.386,80 zł, w 2014 – 76.772,55 zł (łącznie 180.282,41 zł). Według drugiej metody, dopłaty do wypłaconych dotacji winny wynieść: w 2011 roku – 29.718,80 zł, w 2012 – 18.793,80 zł, w 2013 – 33.218,78 zł, w 2014 – 57.351,90 zł (łącznie 139.083,28 zł).

Powódka wezwała pozwaną gminę do zapłaty kwoty dochodzonej pozwem w nieprzekraczalnym terminie 14 dni od otrzymania wezwania pismem z dnia 31 marca 2015 roku. Pozwana odmówiła zapłaty.

Sąd Okręgowy dokonał następującej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego i w oparciu o tę ocenę zważył, co następuje:

Sąd Okręgowy powództwo uznał za zasadne i podlegające uwzględnieniu w przeważającej części.

Nie zasługiwał na uwzględnienie zdaniem Sądu I instancji podniesiony przez pozwanego zarzut niedopuszczalności drogi sądowej. Kwestia dopuszczalności drogi sądowej w sprawach zaniżonych kwot dotacji dla podmiotów niepublicznych prowadzących szkoły

i przedszkola była przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. Zarówno w wyroku z dnia 3 stycznia 2007 roku (IV CSK 312/2006 Lex nr 1091201, jak i w wyroku z dnia 20 czerwca 2013 roku (IV CSK 696/12) Sąd Najwyższy stwierdził, iż roszczenia te mogą być dochodzone na drodze cywilnej, albowiem art. 90 cytowanej ustawy o systemie oświaty kreuje pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne stosunek prawny odpowiadający zobowiązaniu w rozumieniu art. 353 § 1 k.c.

Zarzut przedawnienia roszczenia powódki w zakresie rat dotacji za cały 2011 rok oraz odsetek ustawowych należnych powódce za okres dłuższy niż 3 lata przed dniem wytoczenia powództwa, zdaniem Sądu również nie zasługiwał na uwzględnienie. Stosownie do treści

art. 117 § 1 i 2 k.c., roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu. Po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia.

Zgodnie zaś z treścią art. 118 k.c. jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. W myśl jednolitego poglądu piśmiennictwa oraz orzecznictwa sądowego roszczenie o wypłatę dotacji przedawnia się z upływem dziesięcioletniego okresu od dnia wymagalności takiego roszczenia.

Jak wynika z treści art. 90 ust. 3c u.s.o. dotacje są świadczeniami jednorazowymi

(por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 r, IV CSK 531/13 oraz z dnia 26 marca 2015 V CSK 376/14), o ustalonej i niezmiennej wysokości przekazywanymi na jednego ucznia, wypłacanymi w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a część za grudzień w terminie do 15 grudnia. Roszczenie o odsetki dzieli los roszczenia głównego, zatem roszczenie o odsetki od świadczenia jednorazowego przedawnia się z upływem terminu przedawnienia roszczenia głównego. W niniejszej sprawie nie doszło zatem do przedawnienia roszczenia głównego ani roszczenia o odsetki w zakresie dotacji za 2011 rok.

Pomiędzy stronami procesu sporna była kwestia prawidłowości naliczenia dotacji dla powódki. Wbrew jednak twierdzeniom stron, w opinii Sądu, sporna była nie tylko kwestia tego, czy kwota dotacji powinna wzrastać stosownie do zmian budżetu dokonywanych w toku roku, oraz czy wydatki związane z kształcaniem i doskonaleniem nauczycieli powinny być w całości wliczane do wydatków bieżących stanowiących podstawę obliczenia dotacji. Sporna była także kwestia pomniejszania kwot ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych o kwotę nagród i wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń. W taki bowiem sposób, zgodnie z oświadczeniem strony pozwanej, pozwany wyliczał dotację należną powódce za lata objęte pozwem.

Sporna ponadto była także ilość dzieci w przedszkolach publicznych i w przedszkolu powódki. Obliczając wysokość dotacji należnej powódce Sąd Okręgowy przyjął ilość dzieci w przedszkolu publicznym wyliczoną przez biegłego zgodnie z dziennikami lekcyjnymi. Powódka wskazała w pozwie, że w 2011 roku liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych wynosiła 2.253, razem w 2011 roku było zatem 15.586 uczniów – co wynikało

z uzyskanej przez powódkę od pozwanej Gminy informacji w trybie dostępu do informacji publicznej. Strona Pozwana wskazywała, że faktycznie liczba dzieci w tym okresie

w przedszkolach publicznych wynosiła 2.565 (podobne różnice pojawiły się również

w kolejnych latach objętych sporem). Przy czym pozwana przyjęła stan dzieci w lipcu

i sierpniu wg stanu dzieci z czerwca, zwiększając tym samym liczbę dzieci uczęszczającą do przedszkoli publicznych.

Należy wskazać, że w okresie wakacyjnym przedszkola samorządowe w gminie A. miały przerwę urlopową i faktycznie nie uczęszczały do tych placówek dzieci. Trzeba mieć na uwadze, iż na podstawie przepisów u.s.o. dotacja przysługuje na każdego ucznia i w sposób jednoznaczny wiąże wysokość udzielanej dotacji

z rzeczywistą (faktyczną) liczbą uczniów, a zatem stosuje się metodę ustalania „ucznia na stanie”. Kolegium (...)w O., które badało zgodność z prawem uchwały rady jednej

z gmin w sprawie udzielania rozliczania dotacji udzielonych niepublicznym szkołom, przedszkolom i innym podmiotom, w dniu 02.12.2010 r. potwierdziło powyżej wskazany sposób ustalania liczby uczniów przedszkoli za miesiące wakacyjne, podkreślając, że „Podstawa udzielenia dotacji została określona przepisami art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty. Przepisy te nie przewidują przyjęcia dla miesięcy wakacyjnych – lipiec, sierpień – innej podstawy udzielenia dotacji, tj. jak określono w § 3 ust. 3 Uchwały, liczba uczniów bądź wychowanków z miesięcy styczeń – czerwiec danego roku, niż faktyczna rzeczywista liczba uczniów”. Sformułowanie „na każdego ucznia” należy interpretować jako rzeczywistą liczbę uczniów. Oznacza to również, że rozliczenie dotacji powinno być dokonywane w oparciu

o faktyczną liczbę uczniów w całym roku budżetowym, w trakcie którego liczba ta może ulegać zmianie w szczególności w miesiącach wakacyjnych, a także – choć przedszkola są placówkami nieferyjnymi – we wrześniu, czyli w momencie rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego przez dzieci siedmioletnie i sześćioletnie. Liczba dzieci w szkołach podstawowych i gimnazjach jest zgodna w wyliczeniach obu stron.

Natomiast w zakresie określenia ilości dzieci w przedszkolu niepublicznym powódki, Sąd przyjął ilość dzieci zgłoszonych przez powódkę we wnioskach o udzielenie dotacji,

a zatem ilość dzieci, na którą pozwany wypłacił dotacje. W 2011 roku powódka prowadziła Domowy Punkt Przedszkolny, do którego uczęszczało łącznie 262 dzieci – tytułem dotacji oświatowej otrzymała łączną kwotę 50.340,68 zł, od 1 stycznia do 31 sierpnia 2012 roku powódka prowadziła domowy punkt przedszkolny, do którego uczęszczało łącznie 180 dzieci, zaś od 1 września do 31 grudnia 2012 roku przedszkole niepubliczne, do którego uczęszczało 100 dzieci - tytułem dotacji oświatowej otrzymała łączną kwotę 61.432 zł (przy czym kwotę 39.492 zł w ramach punktu przedszkolnego oraz kwotę 21.940 zł w ramach przedszkola niepublicznego), w 2013 roku powódka prowadziła przedszkole niepubliczne, do którego uczęszczało 299 dzieci - tytułem dotacji oświatowej otrzymała łączną kwotę 132.531,37 zł,

w 2014 roku powódka prowadziła przedszkole niepubliczne, do którego uczęszczało 299 dzieci - tytułem dotacji oświatowej otrzymała łączną kwotę 134.279,59 zł. Każdorazowo powódka zgłaszała określoną ilość dzieci we wniosku o dotację i na taką ilość dzieci te dotacje otrzymała. Należy podkreślić, że pozwany wypłacając dotacje nie kwestionował ilości dzieci zgłoszonych przez powódkę. Powódka w sprawie niniejszej domaga się zwiększenia wysokości dotacji, ale na taką samą liczbę dzieci, na którą pozwany te dotacje wypłacił.

W myśl art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz.U z 2004 roku, nr 256, poz. 2572 ze zm), w brzmieniu obowiązującym do 1 września 2013 roku, niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy, przy czym w myśl ust. 2b. cytowanej ustawy 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.

Analizę spornych kwestii Sąd rozpoczął od wykładni określenia „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych”.

W pierwszym rzędzie dokonano analizy określenia „wydatki bieżące”. Zdaniem Sądu, trafnie określiła je powódka z powołaniem na treść art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia

2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Tak pojęcie to rozumiane jest także w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2015 r. (...), wyrok NSA z 24 marca 2009 r. o sygn. akt: II GSK 284/08, z 17 stycznia 2008 r. o sygn. akt: II GSK 317/07). Są to zatem wszystkie wydatki poza wydatkami na inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, zakup i objęcie akcji i udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (art. 236 ust. 4 ustawy). Podstawa naliczenia dotacji jest obliczana w oparciu o wydatki bieżące ustalone w budżecie danej gminy na dany rok po uwzględnieniu zmian w budżecie. Załączone do akt sprawy sprawozdania RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych na dany rok uwzględniają w rubryce plan po zmianach wszystkie wydatki bieżące wynikające z uchwały budżetowej po dokonanych zmianach. Do podstawy naliczenia dotacji zaliczono wszystkie wydatki bieżące mieszczące się w rozdziale 80104 dotyczącym przedszkoli, w rozdziale 80146 – doksztalcanie i kształcenie nauczycieli, 80148 – stołówki szkolne oraz w rozdziale 80195 – pozostała działalność. Wszystkie te wydatki bieżące pomniejszane są o zaplanowane dotacje celowe z § 2310, dotacje podmiotowe z § 2540 oraz wydatki inwestycyjne z § 5060. Rozporządzenie nie kwalifikuje wydatków z § 3020 (nagrody

i wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń) - są traktowane jako wydatki bieżące i winny być wliczane do podstawy naliczania dotacji.

Strony inaczej rozumieją także określenie „wydatki ustalone w budżecie” oraz „wydatki ponoszone”.

Zdaniem Sądu wydatkami ustalonymi w budżecie są wszelkie wydatki uwzględnione w uchwale budżetowej, jak i w późniejszych uchwałach, zmieniających pierwotną uchwałę. Trudno przyjąć interpretację zgodnie z którą późniejsze zmiany uchwały budżetowej pozostają bez wpływu na wysokość wcześniej ustalonych wydatków. Należy zauważyć, iż kwoty, o jakie zwiększa się kwota wydatków, zostają faktycznie poniesione w toku roku budżetowego, co oznacza, że stają się wydatkami „ponoszonymi” w toku tegoż roku, nie zaś ostatecznie poniesionymi. Zauważyć trzeba także, iż sprawozdania z wykonania budżetu za lata objęte pozwem dotyczą ostatecznej wersji budżetu, nie zaś jej wersji pierwotnej. To wykonanie zatem tego ostatecznego, zmienionego budżetu ocenia następnie Regionalna Izba Obrachunkowa. Przyjęcie interpretacji pozwanego, iż zmiany budżetu dokonywane w toku roku budżetowego nie wpływają na wysokość dotacji należnej przedszkolom niepublicznym prowadzi by mogło od sytuacji, w której budżet celowo uchwalany byłby w niższej wysokości, aby następnie, ze szkodą dla przedszkoli niepublicznych, ulec zmianie. W opinii Sądu za nietrafny uznać należy także pogląd zgodnie z którym zwiększenie wydatków jest często spowodowane uzyskaniem dodatkowych funduszy zewnętrznych na skutek działań samego zainteresowanego, i że uwzględnienie tych wydatków byłoby „karaniem gminy”. Oczywiście jest, iż wydatki takie zostają poniesione na przedszkola publiczne, a zatem przedszkola takie z nich korzystają, i o kwoty z ich tytułu zostają wzbogacone. Takie wydatki stanowią zatem kategorię ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013r., poz. 827), wprowadzono zmianę dotychczasowego sposobu ustalania podstawy obliczenia dotacji przysługującej z budżetu gminy przedszkolom niepublicznemu. Po zmianie od podstawy dotacji, czyli od kwoty wydatków bieżących, z dniem 1 września 2013 r. można odejmować opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiące dochody budżetu gminy. Treść art. 90 ust. 2b uso po nowelizacji, tj. po 1 września 2013 r. jest następująca: „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, 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”.

Jednocześnie w orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że nie ma znaczenia skąd pochodzą dochody na pokrycie tychże wydatków, i że niedopuszczalne jest odejmowanie od podstawy naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych dochodów służących realizacji tych wydatków - poza zakresem wskazanym przez samego ustawodawcę w ustawie nowelizującej ustawę o systemie oświaty, która weszła w życie z dniem 1 września 2013 roku. Skoro zatem przedszkola publiczne korzystają z takich środków, chociażby na remonty, to wydatki takie są wydatkami bieżącymi ponoszonymi na przedszkola publiczne, nieuwzględnienie ich przy obliczaniu podstawy naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych sprzeczne byłoby z celem regulacji art. 90 ust. 2 b cytowanej ustawy, która ma służyć temu, aby środki przeznaczane z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczanych na utrzymanie przedszkoli publicznych. Byłoby to zatem karanie nie tyle samej gminy, co jej mieszkańców- rodziców, którzy zmuszeni byłiby ponosić w sposób nieuzasadniony wyższe koszty utrzymania ich dzieci w przedszkolach niepublicznych.

W ocenie Sądu pozwany także w nieprawidłowy sposób interpretuje orzeczenia sądów, na które się powołuje, i które jego zdaniem zgodne są z jego poglądem, iż podstawą naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych są wydatki „ponoszone” a nie ostatecznie „poniesione”. Rozróżnienie to dotyczy kwestii wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Innymi słowy, wydatki ostatecznie poniesione to nie - jak chce tego pozwany - wydatki wynikające z kolejnych zmian budżetu, a te, które faktycznie zostały wykonane przez gminę. Oczywiście jest przy tym, że kwestia rzeczywistego wykonania wydatków jest obojętna dla podstawy kalkulacji dotacji dla przedszkola publicznego. Wysokość dotacji nie może być uzależniona od wielkość wykonania budżetu i sposobu gospodarowania środkami przez osoby zarządzające przedszkolami publicznymi.

W konsekwencji powyższych rozważań, zdaniem Sądu podstawą naliczenia dotacji dla przedszkoli publicznych powinny być wydatki bieżące ustalone budżetem w ostatecznej wersji, tj. wg stanu na 31 grudnia danego roku. Zważywszy na to, że dotacja jest świadczeniem jednorazowym wypłacanym zaliczkowo w dwunastu częściach, zatem po ustaleniu ostatecznego planu wydatków bieżących przedszkoli publicznych podmiot dotujący, w razie wystąpienia różnicy, zobowiązany jest do przeliczenia stawki dotacji i wypłacenia różnicy dotacji.

Strona pozwana wskazywała, że kwoty przypadające na doksztalcanie nauczycieli w przedszkolach powinny być przeliczone przez proporcję liczby wszystkich nauczycieli w stosunku do nauczycieli w podmiotach, które otrzymały dotację oraz kwoty wszystkich dotacji z rozdziału 80146 do kwoty dotacji otrzymanych przez daną placówkę. Sąd przyjął, że warunkiem do wliczenia tych kwot do podstawy obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych jest jedynie, aby był to wydatek majątkowy ponoszony w przedszkolu publicznym. Zaś ze stanowiska samego pozwanego wynika, że tak właśnie było.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Sądu dotacja dla powódki została wyliczona przez pozwanego w spornym okresie nieprawidłowo. Różnica z tego tytułu wynosi łącznie 186.885,05 zł.

W roku 2011 - kwota wydatków bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80104 wyniosła 1.701.490 złotych, wydatków z bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80146 – 3.900 złotych, z rozdziału 80148 – 30.166,06 złotych, z rozdziału 80195 – 2.359,92 zł. Podstawa wyliczenia dotacji (zgodnie z wówczas obowiązującym brzmieniem ustawy

o systemie oświaty) wyniosła zatem 1.737.915,98 złotych. Liczba dzieci w przedszkolach publicznych w tym okresie wynosiła 2.263. Tym samym kwota wydatków na jedno dziecko

w przedszkolu publicznym wyniosła 767,97 złotych, zaś kwota dotacji - 307,19 złotych (40%). W punkcie przedszkolnym powódki w tym okresie było 262 dzieci. Zatem kwota należnej dotacji wynieść powinna 80.483,78 złotych, zaś pozwany wypłacił 50.340,68 złotych. Różnica zatem za rok 2011 wynosi 30.143,10 złotych.

W roku 2012 - kwota wydatków bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80104 wyniosła 1.845.020 złotych, wydatków z bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80146 – 2.190 złotych, z rozdziału 80148 – 35.019,18 złotych, z rozdziału 80195 – 8.451,07 zł. Podstawa wyliczenia dotacji (zgodnie z wówczas obowiązującym brzmieniem ustawy

o systemie oświaty) wyniosła zatem 1.890.680,25 złotych. Liczba dzieci w przedszkolach publicznych w tym okresie wynosiła 2.327. Tym samym kwota wydatków na jedno dziecko

w przedszkolu publicznym wyniosła 812,50 złotych, zaś kwota dotacji w zakresie punktu przedszkolnego (40%) – 329,89 złotych, tj. za okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2012 roku.

Strona pozwana podnosiła, że brak jest podstawy prawnej do wypłaty na rzecz powódki dotacji na prowadzone przez nią przedszkole niepubliczne za okres od 1 września do 31 grudnia 2012 roku. Nie jest bowiem sporne między stronami, że z dniem 31 sierpnia

2012 roku powódka zlikwidowała prowadzony przez siebie punkt przedszkolny, a od

1 września 2012 roku rozpoczęła prowadzenie przedszkola niepublicznego. Warunkiem ustawowym otrzymania dotacji na przedszkole niepubliczne jest, by osoba prowadząca niepubliczne przedszkole podała organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Bez wątplenia dla Sądu I instancji powódka powyższego obowiązku, w zakresie nowo utworzonego punktu przedszkolnego, nie dopełniła – ze zgłoszenia dokonywanego przez nią w 2011 roku wynikała liczba dzieci w punkcie przedszkolnym, a nie w przedszkolu. W obowiązujących wówczas przepisach nie istniała podstawa prawna pozwalająca na „przywrócenie” powyższego terminu. Dopiero ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty przewidziała w art. 15 możliwość, by w przypadku gdy uzyskanie wpisu przez przedszkole niepubliczne nastąpiło już po 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji, osoba prowadząca przedszkole mogła złożyć wniosek o odstąpienie od terminu, o którym mowa wyżej lub o udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż początku następnego roku budżetowego. Zgody na powyższe odstąpienie lub wcześniejsze dotowanie, na podstawie wniosku osoby prowadzącej, udziela organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego

właściwej do udzielenia dotacji, a decyzja ta ma charakter uznaniowy. Regulacja ta obowiązuje jednak dopiero od 1 września 2013 roku. W 2012 roku nie istniała podstawa prawna by „przywrócić” powódce ustawowy termin do złożenia wniosku o udzielenie dotacji dla przedszkola niepublicznego. Z uwagi na powyższe należy wskazać, że żądanie dotacji za okres od września do grudnia 2012 roku w oparciu o wskaźnik 75% pozbawione jest jakiegokolwiek podstawy faktycznej i prawnej. Ustawa o systemie oświaty przewiduje różne formy wychowania przedszkolnego, między innymi przedszkole i oddział przedszkolny. Zatem intencją ustawodawcy było rozróżnienie tych form działalności przedszkolnej, wobec czego oddział przedszkolny nie może być tożsamy z przedszkolem. Tym samym wystąpienie przez powódkę z wnioskiem o dotację dla punktu przedszkolnego nie może zastępować wniosku o dotację dla przedszkola, którego to wniosku powódka nie złożyła z oczywistych w opinii Sądu przyczyn.

W realiach niniejszej sprawy nie bez znaczenia dla Sądu I instancji pozostawała okoliczność, że skoro w dniu 27 września 2012 roku strony zawarły umowę dotacji, w której określiły, że Gmina A. przyznaje dotację dla Przedszkola Niepublicznego (...)na bieżące wydatki związane z funkcjonowaniem przedszkola, oraz że strony określiły wysokość dotacji na kwotę 219,40 zł na 1 dziecko w danym miesiącu, wg złożonego wniosku, zatem powódka godziła się na uzyskiwanie dopłaty oświatowej w ściśle określonej tą umową wysokości. Umowa została zawarta na czas określony, ze skutkami prawnymi od dnia 1 września 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku. A zatem dotacja należna powódce za okres od 1 września do 31 grudnia 2012 roku winna wynieść 21.940 zł – i taka kwota została wypłacona przez Gminę.

W odniesieniu do całego 2012 roku należna powódce dotacja winna wynieść 80.440 zł (58.500 zł + 21.940 zł) – w punkcie przedszkolnym powódki w tym okresie było 180 dzieci, zaś w przedszkolu 100 dzieci. Pozwana wypłaciła kwotę 61.432 złotych. Różnica zatem za rok 2012 wynosi 19.008 złotych.

W tym miejscu Sąd odniósł się do zarzutu potrącenia kwoty 21.940 zł podniesionego przez stronę pozwaną. Zgodnie z brzmieniem art. 498 k.c. gdy dwie osoby są jednocześnie względem siebie dłużnikami i wierzycielami, każda z nich może potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiej strony, jeżeli przedmiotem obu wierzytelności są pieniądze lub rzeczy tej samej jakości oznaczone tylko co do gatunku, a obie wierzytelności są wymagalne i mogą być dochodzone przed sądem lub przed innym organem państwowym, wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej. Należy jednak wskazać, że powódka w swoim wyliczeniu uwzględniła tę kwotę, zaliczyła ją na poczet otrzymanej dotacji za cały 2012 rok. Wobec powyższego zarzut potrącenia był zdaniem Sądu bezzasadny.

W roku 2013 - kwota wydatków bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80104 wyniosła 2.623.274,71 złotych, wydatków z bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80146 – 5.380 złotych, z rozdziału 80148 – 36.289,71 złotych, z rozdziału 80195 – 24.869,62 złotych. Podstawa wyliczenia dotacji bez pomniejszenia o opłaty za korzystanie z przedszkola w okresie od stycznia do sierpnia tegoż roku - (zgodnie z wówczas obowiązującym brzmieniem ustawy o systemie oświaty) wyniosła zatem 2.689.814,04 złotych. Za okres od września do grudnia 2013 roku kwota ta powinna ulec pomniejszeniu o wpływy z opłaty za korzystanie z przedszkola w związku ze zmianą ustawy o systemie oświaty. Wpływy te wyniosły w tym okresie 122.958,80 złotych. Liczba dzieci w przedszkolach publicznych w tym okresie wynosiła 2.951 dzieci. Tym samym kwota wydatków na jedno dziecko w przedszkolu publicznym wyniosła w okresie od stycznia do sierpnia 2013 roku 911,49 złotych, zaś w okresie od września do grudnia 2013 roku – 869,83 złotych, zaś kwota dotacji odpowiednio – 683,62 złotych i 652,37 złotych. W przedszkolu powódki w tym okresie było odpowiednio 200 i 99 dzieci.

Dokonując wyliczenia dotacji za miesiące I-VII 2013 roku Sąd przyjął, że należało podzielić podstawę naliczenia dotacji przez liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę A., a następnie pomnożyć przez wskaźnik procentowy ustalony na potrzeby dotowania przedszkoli niepublicznych, określony w uchwale dotacyjnej wydanej w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty, tj. 75 % [2.689.814,04 zł / 2.951 = 911,49 zł; 911,49 zł x 75% = 683,62 zł, 683,62 zł x 200 dzieci = 136.724 zł]. Wyliczając dotację za miesiące IX-XII 2013 roku, podstawa obliczenia dotacji winna być pomniejszona o dochody z opłat za korzystanie z wychowania

przedszkolnego oraz za wyżywienie [(2.689.209,10 zł – 122.958,80 zł) / 2.951 = 869,83 zł; 869,83 zł x 75% = 652,37 zł; 652,37 zł x 99 dzieci = 64.584,63 zł].

Wobec powyższego kwota należnej dotacji wynieść powinna łącznie za rok 2013 - 201.308,63 złotych, zaś pozwana wypłaciła 132.531,37 złotych. Różnica zatem za rok 2013 wynosi 68.777,26 złotych.

W roku 2014 kwota wydatków bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80104 wyniosła 2.833.625,16 złotych, wydatków z bieżących przedszkoli publicznych z rozdziału 80146 – 4.300 złotych, z rozdziału 80148 – 32.437,08 złote. Podstawa wyliczenia dotacji bez pomniejszenia o opłaty za korzystanie z przedszkola wyniosła zatem 2.870.362,24 złotych. Kwota ta powinna ulec pomniejszeniu o wpływy z opłaty za korzystanie z przedszkola w związku ze zmianą ustawy o systemie oświaty. Wpływy te wyniosły w tym okresie łącznie 302.851,47 złotych. Liczba dzieci w przedszkolach publicznych w tym okresie wynosiła 2.833 dzieci. Tym samym kwota wydatków na jedno dziecko w przedszkolu publicznym wyniosła w roku 2014 – 906,29 złotych, zaś kwota dotacji odpowiednio – 679,72 złotych.

W przedszkolu powódki w tym okresie było 299 dzieci. Zatem kwota należnej dotacji wynieść powinna łącznie za rok 2014 – 203.236,28 złotych, zaś pozwany wypłacił 134.279,59 złotych. Różnica zatem za rok 2014 wynosiła 68.956,69 złotych.

Łącznie Sąd I instancji przyjął, że roszczenie powódki jest uzasadnione w zakresie kwoty 186.885,05 złotych – i taką kwotę zasądził. Sąd oddalił powództwo odnośnie kwoty 38.998 zł z powodów podanych wyżej.

O odsetkach Sąd orzekł na podstawie art. 481 § 1 i 2 k.c. Zauważył, iż świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, którego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy z 1991 r. o systemie oświaty, jest tylko sposobem spełniania tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek. Zaliczki nie mają charakteru samodzielnego świadczenia, lecz są częścią jednego większego świadczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r. V CSK 376/14 LEX nr 1683419) Sąd też roszczenie

o uzupełnienie dotacji staje się wymagalne z dniem 31 grudnia danego roku. Dlatego też Sąd orzekł zgodnie z żądaniem powódki.

Zgodnie z art. 203 § 1 k.p.c. powód, aż do wydania wyroku, może cofnąć pozew bez zgody pozwanego, jeżeli cofnięcie połączone jest ze zrzeczeniem się roszczenia. W niniejszej sprawie powódka cofnęła pozew w zakresie kwot: 22.164,15 zł oraz 1.962,06 zł zaś pozwany na to cofnięcie wyraził zgodę. Ponadto w ocenie sądu okoliczności sprawy nie wskazywały, aby czynności te były niedopuszczalne ze względu na sprzeczność z prawem lub zasadami współżycia społecznego, ani ze względu na zamiar obejścia prawa (art. 203 § 4 k.p.c.)

Wobec skutecznego cofnięcia powództwa Sąd umorzył postępowanie w zakresie kwoty 24.126,21 zł na podstawie art. 355 § 1 i 2 k.p.c.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c. Powódka wygrała proces w 75%. Koszty powódki to koszty zastępstwa procesowego - 7.217 zł, opłata od pozwu, którą powódka uiściła - 5.000 zł (w pozostałej części korzystała ze zwolnienia od kosztów). Powódka poniosła zatem koszty w łącznej kwocie 12.217 zł. Wobec powyższego należała jej się kwota 9.162,75 zł (75% x 12.217).

Pozwana wygrała proces w 25%, poniesione przez nią koszty zamknęły się w kwocie 7.217 zł z tytułu kosztów zastępstwa procesowego, zatem należy jej się kwota 1.804,25 zł.

Po wzajemnym potrąceniu, do zapłaty na rzecz powódki pozostaje kwota 7.358,50 zł i taką kwotę Sąd zasądził na jej rzecz od pozwanej Gminy A..

O nieuiszczonych kosztach sądowych orzeczono na podstawie art. 113 ust. 4 ustawy

z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Dz. U. z 2010 r. Nr.90, poz. 594 ze zmianami.

Apelację od przedmiotowego wyroku Sądu I instancji wniosła strona pozwana, zaskarżając go w części, tj. w pkt 1 oraz 4.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

1. naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i nieodrżucenie pozwu, w sytuacji gdy roszczenie objęte powództwem powódki nie mogło być przedmiotem rozpoznania przez sąd powszechny w drodze postępowania cywilnego, tj. wystąpiła niedopuszczalność drogi sądowej, co stanowi przyczynę nieważności postępowania, o której mowa w art. 379 pkt 1 k.p.c.;

2. naruszenie art. 90 ust. 2b oraz art. 90 ust 2d ustawy o systemie oświaty poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż ustalone w budżecie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia obejmują tylko uczniów, którzy faktycznie uczęszczają do przedszkoli w miesiącach wakacyjnych, tj. w lipcu i sierpniu;

3. naruszenie art. 90 ust 2b oraz art. 90 ust 2d ustawy o systemie oświaty poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych dotyczą wydatków zaplanowanych w budżecie, a nie rzeczywiście wykonanych wg stanu na 31 grudnia danego roku;

4. naruszenie art. 90 ust. 2b oraz art. 90 ust 2d ustawy o systemie oświaty poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w skład wydatków bieżących, o których mowa w ww. przepisach, wchodzi nagrody i wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń;

5. naruszenie art. 117 § 1 k.c. w zw. z art. 118 k.c. w zw. z art. 481 § 1 k.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji przyjęcie, że roszczenie o zapłatę odsetek – świadczenia okresowego podlegającego trzyletniemu terminowi przedawnienia – przedawnia się wraz z upływem przedawnienia roszczenia głównego;

6. naruszenie art. 229 k.p.c., art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c., art. 248 § 1 k.p.c. oraz art. 245 k.c., poprzez dowolną a nie swobodną ocenę wniosków powódki o udzielenie dotacji, a w konsekwencji ustalenie liczby uczniów uczęszczających do przedszkola powódki wyłącznie w oparciu o wnioski powódki o przyznanie dotacji, niekwestionowane przez pozwaną na etapie przedprocesowym, nie zaś w oparciu o dzienniki uczniów, tak jak to miało miejsce w przypadku innych placówek na terenie gminy, mimo tego, iż w trakcie postępowania w I instancji pozwana gmina zakwestionowała liczby podane w tym zakresie przez powódkę i wносиła o zobowiązanie powódki do przedstawienia dzienników lekcyjnych prowadzonych w ramach placówki powódki;

7. naruszenie art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 286 k.p.c. poprzez ich niezastosowanie, tj. brak dopuszczenia z urzędu dowodu dalszej opinii biegłego, w sytuacji gdy pierwsza opinia biegłego (wydana wskutek działania Sadu I instancji z urzędu) w ocenie tegoż Sądu, była niejasna, nienależycie uzasadniona i nie pozwalała Sądowi skontrolować rozumowania biegłego;

8. naruszenie art. 278 § 1 k.p.c. poprzez samodzielne, z pominięciem opinii biegłego, obliczenie przez Sąd I instancji wysokości kwot dotacji za lata 2011-2014, w sytuacji gdy właściwe obliczenie tych kwot wymagało wiadomości specjalnych z zakresu rachunkowości oraz finansów;

9. naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. poprzez dowolną, a nie swobodną ocenę dowodu opinii biegłego G. O., co w konsekwencji doprowadziło do błędnego wyliczenia wartości dotacji za lata 2011-2014;

10. naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. poprzez nieprawidłowe sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku w części, w której Sąd I instancji oceniał wiarygodność dowodu

z opinii biegłego G. O. w sposób, który pozbawia możliwości prześledzenia toku myślenia Sądu I instancji oraz uniemożliwiający kontrolę instancyjną takiego rozstrzygnięcia.

W oparciu o powyższe zarzuty strona pozwana wniosła w pierwszej kolejności o:

1. uchylenie zaskarżonego orzeczenia i odrzucenie pozwu;

ewentualnie, gdyby Sąd II instancji nie uwzględnił powyższego wniosku o:

2. zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania przed Sądem I instancji wraz z kosztami zastępstwa procesowego;

w każdym przypadku o:

3. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych;

4. dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność prawidłowego obliczenia wartości dotacji za lata 2011-2014, z uwzględnieniem zarzutów podniesionych w niniejszej apelacji.

W odpowiedzi na apelację pozwanej, powódka wniosła o jej oddalenie w całości, o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych oraz o oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego.

Po rozpoznaniu apelacji strony pozwanej, Sąd Apelacyjny w Łodzi postanowieniem z dnia 10 maja 2018 roku, sygn. akt I ACa 1109/17, uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w części zasądzającej (pkt 1) oraz rozstrzygającej o kosztach procesu (pkt 4) i odrzucił pozew w tej części na podstawie art. 386 § 3 k.p.c.

W opinii Sądu Apelacyjnego podniesiony przez apelującą zarzut niedopuszczalności drogi sądowej był uzasadniony, gdyż zachodziła ona już w chwili wytoczenia powództwa. Podniósł, że przedmiotowa sprawa nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, formalnym ani konstytucyjnym, w związku z czym nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Czynność przyznana dotacji osobie prowadzącej przedszkole niepubliczne jest bowiem, zdaniem Sądu, inną czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) i w związku z tym podlega kontroli sądu administracyjnego.

W wyniku skargi kasacyjnej powódki od powyższego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Łodzi, Sąd Najwyższy po rozpoznaniu sprawy w dniu 4 września 2020 roku, postanowieniem o sygn. II CSK 739/18, uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Łodzi do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 91 ust. 2 ustawy z 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z 1991 r. o systemie oświaty postępowaniu przed sądem powszechnym. Tym samym uznał za uzasadniony zarzut kasacyjny naruszenia art. 1 i 2 k.p.c., art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 90 ust. 2 i 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym przedmiotem sporu, przez odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, potwierdzając jednocześnie, że w przedmiotowej sprawie droga sądowa zachodziła.

Sąd Apelacyjny – po ponownym rozpoznaniu sprawy – zważył, co następuje:

Apelacja w przeważającej części okazała się bezzasadna i podlegała oddaleniu, za wyjątkiem trafnego zarzutu przedawnienia odsetek, co do części roszczenia głównego w kwocie 30.143,10 zł za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 3 maja 2012 r., który skutkowało uwzględnieniem apelacji w tym zakresie, a co za tym idzie zmianą zaskarżonego wyroku i oddaleniem powództwa w tej części.

Odnosząc się do wniesionej apelacji należy w pierwszej kolejności przede wszystkim stwierdzić, że Sąd II instancji podziela w całości ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i przyjmuje je jako własne. Stąd też ponowne ich przywoływanie w tym miejscu jest bezprzedmiotowe (art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c.).

Przechodząc do zarzutów apelacji w pierwszej rzędzie należy odnieść się do podniesionych przez apelującego zarzutów naruszenia przepisów postępowania, bowiem jedynie prawidłowo ustalony stan faktyczny w sprawie, w której zachodziła dopuszczalność drogi sądowej, może być podstawą właściwej oceny prawnej zgłoszonego roszczenia.

Najdalej idącym zarzutem procesowym był zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i nieodrzućenie pozwu, w sytuacji gdy roszczenie objęte powództwem nie mogło być przedmiotem rozpoznania przez sąd powszechny w drodze postępowania cywilnego, tj. wystąpiła niedopuszczalność drogi sądowej, co stanowi przyczynę nieważności postępowania, o której mowa w art. 379 pkt 1 k.p.c. Zarzut ten jest nietrafny, jednak jego analiza przez Sąd orzekający na obecnym etapie postępowania jest bezprzedmiotowa, bowiem kwestię dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie przesądził Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 4 września 2020 roku, sygn. akt II CSK 739/18, uchylając poprzednie orzeczenie Sądu Apelacyjnego wydane w sprawie sygn. akt I ACa 1109/17 i przekazując sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Zgodnie zaś z art. 398²⁰ k.p.c. sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy. W konsekwencji należy uznać, że droga sądowa w niniejszej sprawie powódce przysługiwała.

W dalszej kolejności, apelujący zakwestionował ustalony w sprawie stan faktyczny zarzucając Sądowi I instancji naruszenie art. 229 k.p.c., art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c., art. 248 § 1 k.p.c. oraz art. 245 k.c. poprzez dowolną a nie swobodną ocenę wniosków powódki o udzielenie dotacji, co w konsekwencji doprowadziło do ustalenia liczby uczniów uczęszczających do przedszkola powódki wyłącznie w oparciu o wnioski powódki o przyznanie dotacji, nie zaś w oparciu o dzienniki uczniów, tak jak to miało miejsce w przypadku innych placówek na terenie gminy. Apelujący wskazał, że w postępowaniu pierwszoinstancyjnym zakwestionował te liczby i wniósł o zobowiązanie powódki do przedstawienia dzienników lekcyjnych prowadzonych w ramach placówki, jednak Sąd I instancji przyjął w tym zakresie za wystarczające przyjęcie takiej liczby dzieci, jaką powódka podawała (wskazywała) przy składaniu wniosków o przyznanie dotacji.

Należy podkreślić, że skuteczność postawionego zarzutu co do naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną a nie swobodną ocenę materiału dowodowego zależy od wykazania przez skarżącego istotnych błędów logicznego rozumowania sądu, sprzeczności oceny dowodów z doświadczeniem życiowym, braku wszechstronności czy też bezzasadnego pominięcia dowodów, które prowadzą do wniosków odmiennych. Ocena wiarygodności mocy dowodów przeprowadzonych powinna bowiem odpowiadać regułom logicznego rozumowania wyrażającym formalne schematy powiązań między podstawami wnioskowania i wnioskami oraz uwzględniać zasady doświadczenia życiowego wyznaczające granice dopuszczalnych wniosków i stopień prawdopodobieństwa ich występowania w danej sytuacji. Jeżeli z określonego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to ocena sądu nie narusza reguł swobodnej oceny dowodów (art. 233 § 1 k.p.c.) i musi się ostać choćby w równym stopniu, na podstawie tego materiału dowodowego, dawały się wysnuć wnioski odmienne.

Tymczasem w sprawie niniejszej Sąd I instancji prawidłowo, kierując się regułami logicznego rozumowania, uwzględnił liczbę uczniów uczęszczających do przedszkola powódki w oparciu o jej wnioski o przyznanie dotacji. Każdorazowo w latach 2011-2014 powódka zgłaszała stronie pozwanej określoną ilość dzieci we wniosku o dotację i na taką ilość dzieci te dotacje otrzymywała. Skoro pozwany przez cały okres dotowania powódki wypłacał środki ustalone

w oparciu o podawane przez nią liczby, nie kwestionując ich, nie kontrolując dzienników lekcyjnych, do czego miał prawo, a w przypadku wątpliwości także i obowiązek wynikający z zasady gospodarności budżetowej, to uznać należy, że liczby te były prawidłowe. Należy przy tym podkreślić, że powódka w niniejszej sprawie domaga się zwiększenia wysokości dotacji, ale dokładanie na taką samą liczbę dzieci, na którą pozwany te dotacje wcześniej wypłacał. Powódka zatem domagała się „wyrównania” dotacji na poszczególne dziecko według prawidłowego wyliczenia jej wysokości. W pozwie i w toku postępowania nie „zwiększyła” natomiast liczby dzieci, na które dotacje i tak już otrzymywała. Wszystkie te okoliczności świadczą o prawidłowym wnioskowaniu Sądu I instancji w zakresie ustalenia liczby dzieci, na które powódka otrzymała dotację. Sądowi Okręgowemu zatem nie można w żadnym stopniu postawić zarzutu, że jego ustalenia są dowolne, w szczególności, iż zawierają istotne błędy w logicznym rozumowaniu, sprzeczności w ocenie dowodów w powiązaniu z doświadczeniem życiowym, czy też brak wszechstronności w rozważaniu materiału dowodowego bądź bezzasadne pominięcia jakiś dowodów, które prowadzą do wniosków odmiennych. Konstatując, ten zarzut pozwanego okazał się chybiony.

Potwierdzeniem tegoż stanowiska jest również orzecznictwo sądów powszechnych, przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I ACa 209/18, w którym stwierdzono, że niezasadne są zarzuty strony pozwanej nieprzedłożenia przez powódkę dzienników lekcyjnych oraz naruszenia art. 90 ust. 2 a ustawy o systemie oświaty. Zdaniem tegoż Sądu z treści przywołanego przepisu, a także art. 80 ust. 4 ustawy, który obligował gminę do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, wynikało, iż przedmiotem uchwały mógł być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji. Nakładanie w uchwale dodatkowych obowiązków, od których spełnienia zależałoby otrzymanie dotacji przez jej beneficjenta było zatem niedopuszczalne. To oznacza, że nie można było wprowadzać np. obowiązku przedstawiania (poza planowaną liczbą uczniów) innych, określonych w uchwale dokumentów. Stąd domaganie się przez gminę okazania dzienników lekcyjnych za sporne lata było nieuzasadnione.

Wreszcie – aczkolwiek należy podkreślić z całą stanowczością, że jedynie na marginesie, albowiem nie jest to w ogóle przedmiotem zarzutu apelacyjnego – należy stwierdzić, że aby strona pozwana mogła żądać zmniejszenia dotacji z uwagi na rzeczywistą liczbę dzieci w przedszkolu czy szkole prowadzonej przez powódkę powinna zgłosić stosowny zarzut potrącenia (w znaczeniu materialnoprawnym i procesowym) i czego nie uczyniła (por. wyżej przywołany wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. akt I ACa 209/18). Warto zaś zwrócić uwagę, że taki zarzut strona pozwana zgłosiła w stosunku do bezpodstawnie otrzymanej przez powódkę kwoty 21.940,00 zł, wskazując, że w okresie od 1 września do 31 grudnia 2012 roku, powódka zaprzestała prowadzenia punktu przedszkolnego, a prowadziła przedszkole niepubliczne nie zgłaszając w tym zakresie stosownego wniosku. Powódka zaś skutek tego uwzględniła tę kwotę w swoich wyliczeniach.

Kolejny zarzut naruszenia prawa procesowego sprowadzał się do niezastosowania przez Sąd I instancji art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 286 k.p.c. poprzez niedopuszczenie z urzędu dowodu z dalszej opinii biegłego, w sytuacji gdy pierwsza opinia biegłego (wydana wskutek działania Sądu I instancji z urzędu), w ocenie tegoż Sądu, była niejasna, nienależycie uzasadniona i nie pozwalała Sądowi skontrolować rozumowania biegłego.

Odnośnie uzasadnienia wzmiankowanego zarzutu należy wskazać, że Sąd I instancji pomijając opinię biegłego kierował się innymi przesłankami, aniżeli wskazał skarżący (niejasność czy brak uzasadnienia opinii), a mianowicie podjętą przez biegłego polemiką jurydyczną na temat oceny prawnej zagadnienia zakreślonego przez Sąd w tezie dowodowej. Biegły wykroczył tym samym poza swoje kompetencje, bowiem ocena prawna należy do wyłącznej domeny Sądu orzekającego. Jedynie w niewielkim fragmencie opinii Sąd I instancji uznał ją za przydatną do poczynienia ustaleń faktycznych, a mianowicie co do liczby dzieci w przedszkolach gminnych ustalonej na podstawie zapisów w dziennikach lekcyjnych, bowiem wnioski te znajdowały oparcie w pozostałym materiale dowodowym sprawy, w szczególności w treści informacji publicznej udzielonej powódce przez samą stronę pozwaną.

Przede wszystkim jednak przedmiotowy zarzut był chybiony z tego powodu, że wbrew wywiadowi apelacji Sąd Okręgowy nie tyle odmówił wiarygodności tejże opinii, co ją pominął. Doszedł bowiem słusznie do przekonania, że opinia biegłego w zasadzie nie była w ogóle w przedmiotowej sprawie potrzebna, tzn. sprawa do jej

rozstrzygnięcia nie wymagała wiadomości specjalnych. Oczywiście uchybieniem Sądu I instancji było to, że dowód ten pierwotnie dopuścił, jednakże dostrzegłszy, iż rozstrzygnięcie sprawy wymaga jedynie dokonania właściwych rozliczeń arytmetycznych prawidłowo dowód ten pominął, zwłaszcza, że biegły skupił się na roztrząsaniu materii, która nie leżała w jego kompetencjach.

Jedynie – hipotetycznie i na marginesie – można wskazać, że zarzut ten mógłby być skuteczny, gdyby Sąd Okręgowy właśnie oparł się na tejże opinii, stanowiłaby ona podstawę ustaleń faktycznych i była zakwestionowana przez strony (jako niejasna, niespójna, itp.), co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Natomiast pomijając opinię biegłego dopuszczoną z urzędu, Sąd I instancji nie miał obowiązku – w związku z zasadą kontradiktoryjności procesu – powołać na te okoliczności innego biegłego. Sąd Okręgowy mógł bowiem samodzielnie, w ramach podjętych działań arytmetycznych, w oparciu o zebrany materiał dowodowy wyliczyć sporne kwoty. Obliczenia te, również w opinii Sądu Apelacyjnego, nie wykraczały poza wiedzę powszechną, a zatem nie wymagały wiadomości specjalnych.

Niezasadna jest zatem również dalsza część zarzutu naruszenia art. 278 § 1 k.p.c., dotycząca wzmiankowanych samodzielnych obliczeń Sądu I instancji wysokości kwot dotacji za lata 2011-2014.

Niewątpliwym jest, że wiadomości specjalne w rozumieniu art. 278 k.p.c. obejmują wiedzę z zakresu poszczególnych gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła oraz wszelkich innych umiejętności, wykraczającą poza przeciętny poziom wiedzy osób nie będących specjalistami w danej dziedzinie. Pojęcie tych wiadomości jest więc pojęciem ocennym, a jego zakres ulega zmianie wraz z ogólnym postępowaniem wiedzy. Ziszczenie się przewidzianej w art. 278 k.p.c. przesłanki wymogu wiadomości specjalnych jest każdorazowo przedmiotem oceny sądu na tle okoliczności danego przypadku (zob. postanowienie Sądu Najwyższego

z dnia 27 kwietnia 2017 r. III CSK 341/16). Jednak do wiadomości specjalnych nie należą te wiadomości, które są dostępne dla dorosłego człowieka o odpowiednim doświadczeniu życiowym, wykształceniu i zasobie wiedzy ogólnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1976 r. II KR 48/76).

Skoro Sąd I instancji dysponował takimi danymi jak: liczba dzieci w przedszkolach gminnych (na podstawie uzyskanej informacji publicznej), liczba dzieci w przedszkolu powódki (na podstawie wniosków składanych przez powódkę, które nie były kwestionowane przez stronę pozwaną), ustalona na podstawie budżetu kwota wydatków, to zdaniem Sądu Apelacyjnego wykonanie na tej podstawie podstawowych działań arytmetycznych – dodawania, odejmowania, dzielenia czy mnożenia – nie można traktować jako wiadomości specjalnych, albowiem jest to wiedza powszechna, którą każdy człowiek zdobywa podczas swojej ścieżki edukacji szkolnej.

Oczywistym jest przy tym, że w ramach takich wyliczeń mogą następować pomyłki, jednakże apelujący nie zgłosił zarzutu nieprawidłowego wyliczenia dotacji przez Sąd I instancji – przy przyjętych przez tenże Sąd koncepcjach jurydycznych, a kwestionował właśnie przyjęte za podstawę tych wyliczeń oceny prawne. To zaś jest już zupełnie inna kwestia, należąca do oceny i zarzutów prawa materialnego.

W rzeczywistości różnica w rozumowaniu pomiędzy Sądem I instancji a stroną pozwaną sprowadza się do sporu jurydycznego, tj. kwestii, jakie liczby powinno się brać za podstawę działań arytmetycznych, czy jest to liczba dzieci faktycznie uczęszczających do przedszkoli, czy ustalona w inny sposób – ale to już kwestia interpretacji przepisów ustawy o systemie oświaty, które zostaną omówione poniżej w ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe rozważania należy stwierdzić – wbrew ostatniemu zarzutowi procesowemu, tj. naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. – że uzasadnienie Sądu I instancji zostało sporządzone należycie. Zarzut ten sprowadzał się do podważenia możliwości prześledzenia toku myślenia Sądu I instancji oraz uniemożliwienia kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim Sąd Okręgowy oceniał wiarygodność dowodu z opinii biegłego G. O. i dowód ten pominął. Sąd I instancji nie uchybił treści art. 328 § 2 k.p.c. poprzez wadliwe sporządzenie uzasadnienia, przez brak wskazania faktów, które Sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. może znaleźć uzasadnienie w tych wyjątkowych sytuacjach, w których treść uzasadnienia

uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny, zrozumienia toku rozumowania sądu, który doprowadził do wydania orzeczenia, gdy sfera motywacyjna pozostaje nieujawniona bądź niezrozumiała lub gdy zawarte w nim rozważania pozostają całkowicie bez związku z rozpoznawaną sprawą. Tylko bowiem w takim przypadku uchybienie art. 328 § 2 k.p.c. może być uznane za mogące mieć wpływ na wynik sprawy. Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Sąd Okręgowy wbrew sugestii strony skarżącej częściowo opinię tę wykorzystał (co do rzeczywistej liczby dzieci w przedszkolach i szkołach gminnych, czemu daje oczywisty wyraz w ustalonym stanie faktycznym przywołując tę opinię, aczkolwiek oparł się w tym zakresie także na informacji publicznej otrzymanej przez powódkę od samej strony pozwanej i de facto dane z tej informacji publicznej już by wystarczyły Sądowi do dokonania wyliczeń arytmetycznych potrzebnych dla rozstrzygnięcia sprawy, o czym było powyżej). Należy w tym miejscu wskazać jeszcze raz, że Sąd I instancji dopuścił tenże dowód z urzędu, a pominął tę opinię w tej części, w której biegły dokonując wyliczeń arytmetycznych nie zastosował samych działań matematycznych tylko zaczął przyjmować pewne koncepcje jurydyczne (materialnoprawne) i stosować interpretację prawa, do czego nie jest uprawniony, a ocena jurydyczna należy jedynie do Sądu orzekającego. Skoro zatem Sąd posiadał wystarczające dane do dokonania działań matematycznych, to wiedza specjalistyczna biegłego nie była potrzebna, dokonanie zaś subsumpcji ustalonego stanu faktycznego pod normy prawa materialnego (włącznie z przyjęciem określonej koncepcji jurydycznej w zakresie prawa materialnego) należy do Sądu. Stawianie obecnie w apelacji przez apelującego w tym zakresie zarzutu, że Sąd nie skorzystawszy z tej opinii powinien dopuścić z urzędu dowód z opinii innego biegłego, który wyda opinię z uwzględnieniem zarzutów prawa materialnego strony skarżącej jest albo pomyłką w konstruowaniu zarzutu, albo strona pozwana rzeczywiście uważa, że interpretacji prawa materialnego powinni dokonywać biegli.

Konkludując, uzasadnienie wyroku zawiera elementy pozwalające na weryfikację stanowiska Sądu I instancji, zakres poczynionych ustaleń faktycznych jest pełny, ocena dowodów i ocena prawna ujawnia sferę motywacyjną orzeczenia i poddaje się kontroli instancyjnej (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2020 roku, sygn. akt VI ACa 327/18).

Ta konkluzja skutkowałą zaś oddaleniem przez Sąd II instancji wniosku strony skarżącej, zawartego w apelacji, o dopuszczenie dowodu z opinii innego biegłego na okoliczność prawidłowego obliczenia dotacji za lata 2011 – 2014 (postanowienie – k. 720 odwrót). Wniosek ten bowiem w tym kształcie był nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy, a w zasadzie niedopuszczalny (art. 235² § 1 pkt 1 k.p.c. – sąd może w szczególności pominąć dowód, którego przeprowadzenie wyłącza przepis kodeksu). Tak zaś wyglądałaby sytuacja, gdyby Sąd zezwolił biegłemu na dokonywanie obliczeń zgodnie z akceptowanymi przez niego koncepcjami materialnoprawnymi, no i oczywiście o ile byłyby one akceptowane przez stronę pozwaną.

Przechodząc do zarzutów naruszenia prawa materialnego również należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny – w oparciu o art. 387 § 2¹ pkt 2 k.p.c. – przyjmuje za własne oceny prawno - jurydyczne Sądu I instancji, a zatem ich ponowne przytaczanie jest także zbędne, za wyjątkiem oceny prawnej co do terminu przedawnienia ustawowych odsetek co do części dotacji za rok 2011, o czym będzie szerzej poniżej. Zgodnie z przywołanym przepisem Sąd II instancji odniesienie się natomiast do poszczególnych zarzutów apelacyjnych.

Przechodząc zatem do omówienia zarzutów apelacji dotyczących naruszenia prawa materialnego, zacząć należy od zakwestionowania przez apelującego wykładni zastosowanych w sprawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1327), dalej jako u.s.o., przy czym należy podkreślić z całą stanowczością, że zastosowanie będą tutaj miały przepisy tejże ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 sierpnia 2013 roku (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz w brzmieniu jakie wprowadziła nowelizacja do tej ustawy – ustawą z dnia 13 czerwca 2013 roku (Dz.U. z 2013 r., poz. 827), która weszła w życie z dniem 1 września 2013 roku.

Zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 90 ust. 2b oraz art. 90 ust 2d u.s.o. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że ustalone w budżecie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia obejmują tylko uczniów, którzy faktycznie uczęszczają do przedszkoli w miesiącach wakacyjnych, tj. w lipcu

i sierpniu, także okazał się niewłaściwy. Zdaniem apelującego, liczba dzieci uczęszczająca do przedszkoli w czerwcu jest miarodajna dla obliczenia tej liczby w lipcu i sierpniu (pod warunkiem, że dany uczeń nie został skreślony z listy uczniów, lub jego rodzice lub opiekunowie nie „wypisali” tego ucznia z danego przedszkola), albowiem przerwa wakacyjna nie powoduje utraty przez daną osobę przymiotu ucznia.

Zgodnie z przepisami ustawy, dotacja oświatowa przysługuje na każdego ucznia. Jedynym ustawowym, a jednocześnie koniecznym warunkiem do otrzymania dotacji przez przedszkola niepubliczne, jest podanie przez osobę prowadzącą przedszkole planowanej liczby uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

W ocenie Sądu II instancji wysokość dotacji powinna być obliczana w oparciu o faktyczną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w całym roku budżetowym, w trakcie którego liczba ta może ulegać zmianie – w szczególności w miesiącach wakacyjnych, kiedy zarówno placówki jak i opiekunowie dzieci mogą korzystać z przerw urlopowych. W tych okolicznościach przyjęcie przeciwnej koncepcji apelującego wprowadzałoby pewną fikcję, że przez cały rok liczba dzieci przedszkolnych jest taka sama. Sąd I instancji prawidłowo przy obliczaniu dotacji dla przedszkola niepublicznego nie zastosował tej fikcji i uwzględnił faktyczną liczbę dzieci, które uczęszczały do prowadzonych przez gminę przedszkoli publicznych.

Potwierdzeniem powyższego stanowiska są przykładowo orzeczenia (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2018 r., I ACA 209/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we W. z dnia 13 marca 2018 r., III SA/Wr 1/18). Generalnie tendencja orzecznicza zaczyna opowiadać się za „rzeczywistą liczbą dzieci” w przedszkolach i szkołach publicznych i niepublicznych przy ustalaniu wysokości dotacji za prowadzenie jednostek niepublicznych. Zupełnie zaś inną kwestią jest – kwestią z zakresu prawa procesowego, o czym było powyżej – że strona pozwana nie sprostала wykazaniu, iż liczba dzieci w przedszkolu i szkole niepublicznej prowadzonej przez powódkę była inna aniżeli ta, na którą wypłacała dotacje sama strona pozwana. Jeżeli zaś chodzi o rzeczywistą liczbę dzieci w przedszkolach i szkołach publicznych to sama strona pozwana wskazała powódce takie właśnie liczby w poszczególnych latach w odpowiedzi na wniosek powódki o udostępnienie informacji publicznej (wniosek – k. 73 – 74, odpowiedź – 75 – 78).

Następnym chybionym zarzutem jest zarzut naruszenia art. 90 ust 2b oraz art. 90 ust.

2d u.s.o. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych dotyczą wydatków zaplanowanych w budżecie, a nie rzeczywiście wykonanych według stanu na dzień 31 grudnia danego roku.

W myśl art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do

1 września 2013 roku, niepubliczne przedszkola – w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja – w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych u gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy, przy czym w myśl ust. 2b ustawy, 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 z 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 istocie sformułowanie ustawowe może budzić niejasności, co do metody ustalania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Z jednej strony bowiem wzmiankowany przepis wskazuje na „wydatki ustalone w budżecie danej gminy”, zaś w dalszej części stanowi o „ponoszonych w przedszkolach publicznych”. Należy jednak zdecydowanie opowiedzieć się za interpretacją, według której podstawą dotacji powinny być wydatki ustalone, a więc zaplanowane w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Potwierdzeniem tego rozumienia są coraz liczniejsze orzeczenia sądów administracyjnych oraz

cywilnych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2013 r., sygn. akt. IV CSK 696/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2013 r., (...)).

W tym miejscu należy także wskazać, że wydatki ustalone w budżecie danej gminy zwykle nie pokrywają się z wydatkami rzeczywiście ponoszonymi przez placówki przedszkolne. Zazwyczaj są one niższe. Jednakże w sytuacji, gdyby wydatki rzeczywiste miałyby być wyższe niż zaplanowany budżet pojawia się konieczność zmiany uchwały budżetowej.

Sąd I instancji słusznie ocenił, że podstawą naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych są wydatki „ponoszone”, a nie ostatecznie „poniesione”, co nieprawidłowo interpretował skarżący. Rozróżnienie to dotyczy kwestii wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Wydatki ostatecznie poniesione to wydatki, które zostały faktycznie wykonane przez gminę. Kwestia zaś rzeczywistego wykonania wydatków jest obojętna dla podstawy kalkulacji dotacji. Wysokość dotacji nie może być uzależniona od wielkości wykonania budżetu i sposobu gospodarowania środkami przez osoby zarządzające przedszkolami.

W tym zakresie Sąd odwoławczy podziela stanowisko Sądu I instancji, że wydatkami ustalonymi w budżecie są wszelkie wydatki zaplanowane w uchwale budżetowej, jak i w późniejszych uchwałach zmieniających pierwotną uchwałę budżetową. W każdym razie są to wydatki „ustalone w budżecie”, również jeżeli budżet w trakcie roku budżetowego podlegał zmianom i podjęto w tym zakresie stosowną uchwałę zmieniającą pierwotną uchwałę budżetową, a nie wydatki ostatecznie „poniesione”.

Kolejny zarzut również dotyczył naruszenia omówionych w poprzednim akapicie przepisów, ale w innym ich aspekcie, a mianowicie błędą ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że w skład wydatków bieżących, o których mowa w ww. przepisach, wchodzi nagrody i wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń.

Sąd II instancji podziela w tym zakresie stanowisko Sądu I instancji, zgodnie z którym określenie, które z wydatków stanowią źródło obliczenia dotacji, zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że mają to być wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Pojęcie „wydatków bieżących” zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie poglądem (wyrok NSA z 24 mara 2009 r. o sygn. II GSK 284/08, z 17 stycznia 2008 r. o sygn. II GSK 317/07), a podzielanym przez skład sądu w niniejszej sprawie, powinno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy o finansach publicznych - art. 165a ust. 6 uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz art. 263 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Będą to zatem wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi z wyłączeniem wydatków ponoszonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Potwierdzeniem prawidłowości wniosku Sądu Okręgowego jest również inicjatywa ustawodawcza, która doprowadziła do wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. przepisów ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz.1010) wprowadzających nowe zasady naliczania stawek dotacji oświatowych dla niepublicznych przedszkoli. Uzasadnieniem dla wprowadzanych zmian były właśnie trudności interpretacyjne przepisów dotąd regulujących kwestie dotowania przedszkoli z budżetów gmin, ze względu na ich duży poziom ogólności i nieprecyzyjność, a także nieprawidłowości wskazywane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

W ramach zmienianych przepisów, w zakresie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego zaproponowano doprecyzowanie pojęcia wydatków bieżących na potrzeby określenia dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek poprzez odniesienie się do art. 236 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wprowadzono doprecyzowanie, że do ww. wydatków wlicza się wydatki zaplanowane w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną oraz doprecyzowanie, że do ww. wydatków nie wlicza się wydatków zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Wprowadzenie takich założeń nie zmieniło sposobu ustalania wydatków bieżących, są to kwestie doprecyzowujące to stanowisko, rozwiewające pojawiające się wątpliwości.

Ponadto jednoznacznie określono, że podstawą do ustalania wysokości dotacji w oparciu o podstawową kwotę dotacji jest plan dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, tj. wszystkie wydatki bieżące zaplanowane na rok budżetowy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiednio przedszkoli, szkół i placówek.

Zgodnie zaś z treścią art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku, przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Są to zatem wszystkie wydatki poza wydatkami na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Podstawa naliczenia dotacji jest obliczana w oparciu o wydatki bieżące ustalone w budżecie danej gminy na dany rok po uwzględnieniu zmian w budżecie.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie kwalifikuje wydatków z § 3020 (nagrody i wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń). Jak zatem słusznie konstataje Sąd I instancji z załączonych do akt sprawy sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych na dany rok wynika, że do podstawy naliczenia dotacji zaliczono wszystkie wydatki bieżące mieszczące się m.in. w rozdziale 80146. Podejmowane więc przez Gminę A. uchwały budżetowe wydatki wymienione w § 3020 zakwalifikowały i traktowały jako wydatki bieżące. Stąd też powinny być one wliczane do postawy naliczania dotacji, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami, że wydatkami tymi są „wydatki bieżące ustalone w budżecie danej gminy na dany rok po uwzględnieniu zmian w budżecie”. Wcześniej zaś tę kwestię przesądziło ukształtowane orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych.

Ze wszystkich podniesionych przez apelującego zarzutów trafny okazał się jedynie zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 117 § 1 k.c. w zw. z art. 118 k.c. i w zw. z art. 481 § 1 k.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji przyjęcie, że roszczenie o zapłatę odsetek przedawnia się wraz z upływem przedawnienia roszczenia głównego.

W tym miejscu warto podkreślić, że zarzut apelacji dotyczy już tylko przedawnienia odsetek, nie zaś świadczenia głównego, co oznacza uznanie przez apelującego stanowiska Sądu I instancji, że dotacja jako świadczenie jednorazowe przedawnia się z upływem lat dziesięciu.

Sąd I instancji przyjął koncepcję, że odsetki przedawniają się z upływem roszczenia głównego, co jest stanowiskiem słusznym jedynie w przypadku, gdy przedawnienie świadczenia głównego jest krótsze niż okres 3 lat, a tak przedawniają się odsetki jako świadczenie okresowe. Potwierdza to chociażby Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 października 2006 r., Sygn. akt IV CSK 134/05, stwierdzając, że chociaż odsetki są świadczeniem okresowym, a ich wymagalność przypada na kolejne dni pozostawania dłużnika w opóźnieniu, zaś termin przedawnienia wynosi 3 lata, to jednak charakter akcesoryjny odsetek dyktuje potrzebę przyjęcia, że w razie gdy termin przedawnienia przewidziany dla dochodzenia roszczenia głównego jest krótszy niż 3 lata roszczenie o odsetki ulega przedawnieniu wraz z upływem tego krótszego terminu.

Tak jest przykładowo przy umowie sprzedaży, gdzie roszczenie główne przedawnia się z upływem 2 lat, i odsetki (mimo, że ich okres przedawnienia jako roszczenia samodzielnego wynosi 3 lata) również przedawniają się z upływem tego dwuletniego terminu.

Odmierna sytuacja zachodzi w przypadku, gdy przedawnienie świadczenia głównego następuje w okresie dłuższym aniżeli przedawnienie odsetek. Wówczas świadczenie główne (jakim jest w niniejszej sprawie dotacja) przedawnia się z upływem okresu dziesięcioletniego, a odsetki z tytułu opóźnienia, jako roszczenie okresowe, przedawniają się w terminie trzyletnim, zgodnie z art. 118 k.c., nie później jednak niż z upływem terminu, w którym przedawnia się roszczenie o zapłatę kwoty głównej (tak też m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2006 r., IV CSK 134/05, LEX nr 607274 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt III CZP 42/04, w składzie 7 sędziów, OSNC 2005 nr 9, poz. 149).

W przedmiotowej sprawie wytoczenie powództwa nastąpiło w dniu 4 maja 2015 r. (w tym dniu zgodnie z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. nastąpiło przerwanie biegu przedawnienia), a więc odsetki za okres wcześniejszy, tj. od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 3 maja 2012 r. uległy przedawnieniu.

W tym zakresie, Sąd Apelacyjny – na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. – zmienił zaskarżony wyrok poprzez zasądzenie odsetek ustawowych od kwoty 30.143,10 zł od dnia 4 maja 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz – w związku ze zmianą ustawodawczą – odsetek ustawowych za opóźnienie w dalszej części, tj. od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty oraz oddalił powództwo w zakresie ustawowych odsetek od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 3 maja 2012 r.

W pozostałym zakresie Sąd II instancji – na podstawie art. 385 k.p.c. – oddalił apelację jako niezasadną.

Odnośnie kosztów postępowania, przede wszystkim należy rozpocząć od tego, że częściowa zmiana wyroku Sądu I instancji nie powodowała konieczności zmiany rozstrzygnięć o kosztach procesu przed Sądem Okręgowym, albowiem dotyczyła ona jedynie ustawowych odsetek i to tylko za okres około czterech miesięcy, co przy ustalonej wartości przedmiotu sporu, nie miało wpływu na prawidłowo wyliczone przez Sąd I instancji stosunkowe rozdzielenie kosztów.

Natomiast o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego Sąd II instancji orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. stosując zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania, traktując stronę pozwaną jako przegrywającą postępowanie w całości (w tym aspekcie częściowa zmiana wyroku Sądu I instancji w zakresie ustawowych odsetek również nie mogła wpłynąć na przyjęcie zasady odpowiedzialności za wynik postępowania, z tożsamych przyczyn co przytoczone powyżej).

Koszty powódki wyniosły łącznie kwotę 16.112 zł, na którą złożyły się: 9.345,00 zł – opłata sądową od skargi kasacyjnej, 2.700,00 zł – wynagrodzenie pełnomocnika za sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej (§ 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych – Dz.U.2018.265 t.j., sprawa przed Sądem Najwyższym została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym), 17,00 zł – opłata skarbową od pełnomocnictwa do występowania przed Sądem Najwyższym i 4.050,00 zł – wynagrodzenie pełnomocnika za postępowanie apelacyjne (§ 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 6 wyżej powołanego rozporządzenia).

(...)

ZARZĄDZENIE

(...)

(...)