

Sygn. akt I ACa 360/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 stycznia 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia Wincenty Ślawnski

Protokolant: stażysta Klaudyna Klusek

po rozpoznaniu w dniu 22 grudnia 2021 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa A. W.

przeciwko Gminie Miastu S.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Płocku

z dnia 22 czerwca 2017 r. sygn. akt I C 250/16

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od pozwanej Gminy Miasta S. na rzecz powódki A. W. kwotę 21.917 (dwadzieścia jeden tysięcy dziewięćset siedemnaście) złotych z tytułu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego i apelacyjnego;**

3. **nakazuje pobrać od pozwanej Gminy Miasta S. na rzecz Skarbu Państwa Sądu Apelacyjnego w Łodzi kwotę 8.599 (osiem tysięcy pięćset dziewięćdziesiąt dziewięć) złotych z tytułu nieuiszczonej części opłaty sądowej od skargi kasacyjnej.**

Sygn. akt I ACa 360/21

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 22 czerwca 2017 roku wydanym w sprawie z powództwa A. W. przeciwko Gminie Miasto S. o zapłatę, Sąd Okręgowy w Płocku:

1. zasądził od pozwanej Gminy Miasta S. na rzecz powódki A. W. kwotę 311.421,31 złotych wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następujących kwot:

- a) od kwoty 81.556,36 złotych od dnia 27 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,
- b) od kwoty 137.097,18 złotych od dnia 27 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,
- c) od kwoty 61.584,82 złotych od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty,
- d) od kwoty 31.182,95 złotych od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty;

2. w pozostałym zakresie oddalił powództwo;

3. zasądził od pozwanej Gminy Miasta S. na rzecz powódki A. W. kwotę 27.698,67 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu;

4. nakazał ściągnąć od powódki A. W. z należności zasądzonej w punkcie 1. wyroku na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Płocku kwotę 1.016 złotych tytułem nieuiszczonych kosztów sądowych;

5. nakazał zwrócić na rzecz pozwanej Gminy Miasta S. ze Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Płocku kwotę 670,44 złotych tytułem niewykorzystanej części zaliczki;

6. wyrokowi w punkcie 1. nadał rygor natychmiastowej wykonalności w zakresie zasądzonej wraz z ustawowymi odsetkami kwoty

79.455,43 złotych, na którą składają się kwoty:

- 50.558,06 złotych, stanowiąca część należności zasądzonej w punkcie 1. podpunkt a),

- 100,83 złotych, stanowiąca część należności zasądzonej w punkcie 1. podpunkt b),

- 14.449,95 złotych, stanowiąca część należności zasądzonej w punkcie 1. podpunkt c),

- 14.346,59 złotych, stanowiąca część należności zasądzonej w punkcie 1. podpunkt d).

Powyższy wyrok został wydany w oparciu o poczynione przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne, z których wynika, że A. W. od 1 września 2010 roku prowadzi działalność gospodarczą - przedszkole niepubliczne Akademia (...) w S., które zostało zarejestrowane w ewidencji szkół i placówek niepublicznych. A. W. w latach 2011 – 2014 kierowała do Gminy S. wnioski o dofinansowanie działalności oświatowej prowadzonego przez siebie przedszkola. Gmina Miasto S. na podstawie podjętej przez siebie Uchwały nr XXIX/313/13 z dnia 25 stycznia 2013 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół na terenie Gminy Miasta S. oraz ustawy o systemie oświaty (art. 90 ust. 2b i 2c) rozliczała i udzielała A. W. dotacje dla przedszkola, stosując regulamin ustalający tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół niepublicznych, stanowiący załącznik do uchwały.

W okresie od stycznia 2011 roku do grudnia 2011 roku A. W. otrzymywała od Gminy Miasto S. dotacje co miesiąc.

W rocznym rozliczeniu przekazanej dotacji w 2011 roku wskazała, że łączna kwota dofinansowania wynosiła 328.424,60 złotych. Pismem z dnia 16 lutego 2012 roku wniosła do Urzędu Miejskiego w S. o korektę rocznego rozliczenia dotacji za 2011 rok.

Z uchwały Budżetowej Gminy Miasto S. na rok 2011 nr IV/13/11 z dnia 25 stycznia 2011 roku wynikało, że dotacje w 2011 roku przysługują powódce.

W roku 2011 kwota otrzymanej przez A. W. dotacji wyniosła 204.345 złotych, przy liczbie dzieci uczęszczających do placówki 478

i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 797,49 złotych.

W kolejnych latach, tj. 2012-2014 A. W. także otrzymywała dotacje od Gminy S.. Wynikało to z Uchwały Gminy Miasto S. na rok 2012 Nr XVI/149/11 Rady Miejskiej w S. z dnia 15 grudnia 2011 roku, Uchwały Gminy Miasta S. na rok 2013 Nr XXVIII/290/12 Rady Miejskiej w S. z dnia 21 grudnia 2012 roku oraz Uchwały Budżetowej Gminy M. S. na rok 2014 Nr XXXVIII/421/13 Rady Miejskiej w S. z dnia 20 grudnia 2013 roku.

W roku 2012 kwota otrzymanej przez A. W. dotacji wyniosła 275.888,42 złotych, przy liczbie 640 dzieci uczęszczających do placówki

i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 860,39 złotych; w 2013 roku przyznana dotacja wyniosła 458.664,42 złotych, przy liczbie 611 dzieci uczęszczających do placówki w okresie do sierpnia i 261 do grudnia i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 836,15 złotych w okresie do końca sierpnia i 700,31 złotych w okresie od września do końca grudnia; w 2014 roku przyznana dotacja wyniosła 406.757,05 złotych, przy liczbie 811 dzieci uczęszczających do placówki i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 720 złotych. A. W. wykazywała wyżej wskazane kwoty za poszczególne lata w rocznych rozliczeniach.

A. W. w 2014 roku zwróciła dotację w wysokości 2.006,20 złotych za dziecko M. J. (1), który wykazywany był w informacjach miesięcznych o ilości dzieci uczęszczających do przedszkola w miesiącach od września do grudnia 2013 roku, który nie ukończył 2,5 lat. Dotacja więc została na niego wypłacona. A. W. podobnie wykazała w informacji miesięcznej za kwiecień 2014 roku, z tym, że wykazanie to dotyczyło dwójki dzieci. W grudniu 2013 roku zwróciła dotację w wysokości 1.468,53 złotych za M. J. (2), a w styczniu 2014 roku kwotę w wysokości 979,02 złotych za K. K..

Pismem z dnia 7 września 2015 roku A. W. wezwała Gminę Miasto S. do zapłaty w nieprzekraczalnym terminie 14 dni:

- kwoty 84.692,04 złotych wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2012 roku do dnia zapłaty;
- kwoty 139.362,96 złotych wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty;
- kwoty 82.064,58 złotych wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty;
- kwoty 2.570,29 złotych wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty.

A. W. wyraziła także chęć do podjęcia rozmów celem ugodowego rozwiązania sporu. W odpowiedzi z dnia 22 września 2015 roku na wezwanie do zapłaty Burmistrz Miasta S. wyraził zgodę na polubowne rozwiązanie sporu, powołując się na skomplikowany stan prawny i różne interpretacje obowiązujących przepisów naliczania dotacji.

W roku 2014 liczba dzieci uczęszczających do Przedszkola Akademia (...) w S. prowadzonego przez A. W. jej zdaniem wyniosła 821 uczniów. Gmina Miasto S. w piśmie z dnia 24 stycznia 2017 roku wskazała, że liczba dzieci w 2014 roku wynosiła 811 uczniów.

W świetle powyższych okoliczności faktycznych, Sąd Okręgowy uznał, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie w zakresie kwoty 311.421,31 złotych ustalonej na podstawie opinii biegłej z zakresu rachunkowości i finansów publicznych, w pozostałym zaś zakresie powództwo oddalił – również w zakresie uwzględnionego przez Sąd zarzutu przedawnienia części należności odsetkowych za okres przekraczający trzy lata wstecz licząc od daty wniesienia pozwu. Sąd Okręgowy uznał, że biegła w sposób prawidłowy przyjęła założenia do sporządzenia opinii w oparciu o trafnie zinterpretowane przepisy prawa; wysokość wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia ustalona została w oparciu o dokumentację przedstawioną przez strony (w szczególności budżetowych aktów gminnych), podobnie jak liczba dzieci, na które dotacje przysługiwały – przy uwzględnieniu uwag zgłoszonych w tym zakresie przez pozwaną.

Zgodnie z art. 90 ust.1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tj. z 2004 r. Dz. U. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2011 roku do 31 sierpnia 2013 roku niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja,

wraz z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych,

otrzymują dotacje z budżetu gminy. Zgodnie z art. 90 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 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 informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Zgodnie zaś z art. 14 w związku z art. 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw

(Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.) w okresie od 1 września 2013 roku

do 31 sierpnia 2015 roku dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Pozwana Gmina Miasto S. uznała częściową kwotę roszczenia objętą pozwem argumentując to nieprawidłowymi wycenieniami A. W. dotyczącymi:

1. ujęcia w rozliczeniu wydatków bieżących poniesionych w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80146 Doksztalowanie i doskonalenie nauczycieli;
2. braku pomniejszenia wydatków o zwiększone kwoty prowadzenia w Miejskim Przedszkolu (...) zajęć specjalistycznych dla oddziałów integracyjnych;
3. braku pomniejszenia wydatków o dochody pozyskane przez gminę z tytułu opłat rodziców za wyżywienie;
4. uwzględnienia w rozliczeniu w 2012 roku liczby 640 dzieci zamiast 485 dzieci wskazanych we wniosku o udzielenie dotacji złożonym do 30 września 2011 roku;
5. uwzględnienia w rozliczeniu złej wartości wpływów z usług za 4 miesiące 2013 roku;
6. uwzględnienia w rozliczeniu za 2014 rok liczby 821 dzieci zamiast 811 dzieci.

Zgodnie z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku

o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 124 ze zm.) przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Zgodnie zaś z art. 236 ust. 3 tej ustawy w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na wydatki jednostek budżetowych. Gmina Miasto S. złożyła sprawozdania: Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego – samorządowej jednostki budżetowej oraz Rb - 28S

z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego – samorządowej jednostki budżetowej – z dokumentów tych wynika, że przedszkola miejskie były prowadzone w formie jednostek budżetowych, a zatem w planie wydatków bieżących gminy ujęte były wydatki bieżące jednostek budżetowych. Zdaniem Sądu Okręgowego warto zwrócić uwagę, że żaden z przepisów, na podstawie których przyznawane są dotacje dla niepublicznych przedszkoli, nie zawierał pierwotnie wyłączenia określonych wydatków bieżących z podstawy, od której nalicza się dotację; tym samym nieuprawnione jest wyłączenie z wydatków bieżących ponoszonych przez przedszkola publiczne działających jako samorządowe jednostki budżetowe jakichkolwiek wydatków bieżących, w tym również ponoszonych w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80146 Doksztalcenie

i doskonalenie nauczycieli, ustawodawca bowiem nie przewidział takiego wyłączenia – prezentowana przez pozwaną wykładnia przepisów w sposób oczywisty jest sprzeczna z podstawowymi regułami wykładni językowej, prowadzi do tworzenia normy prawnej wykraczającej poza sformułowaną przez ustawodawcę treść przepisu; kierunek nowelizacji dokonanej w/w ustawą

z czerwca 2013 roku był zgodny z oczekiwaniami jednostek samorządowych, aczkolwiek jednocześnie sama nowelizacja w świetle reguł wykładni celowościowej i założenia racjonalnego działania. Ustawodawcy potwierdziła, że do chwili wejścia w życie nowelizacji obowiązywał inny stan prawny. Zgodnie z wyżej wymienionymi sprawozdaniami wydatki bieżące przedszkoli wykonywane były w rozdziałach 80104 – przedszkola, (...) – Doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli, (...) – Stołówki szkolne i przedszkolne, (...) – pozostała działalność; wszystkie te wydatki winny więc być wliczane do podstawy ustalenia dotacji. Taki kierunek interpretacji przepisów prezentowany był przez regionalne izby obrachunkowe w Uchwale nr 24/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we W. z dnia 23 marca 2015 roku oraz Uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 28 października 2009 roku (KI 411/246/09).

Analiza ponoszonych przez Gminę M. S. wydatków na funkcjonowanie Miejskiego Przedszkola nr (...) z Oddziałami Integracyjnymi wskazuje, iż w latach 2011-2014 było one o około 50-60 % wyższe,

niż w pozostałych przedszkolach prowadzonych przez gminę. Jednakże analiza wskazanych wyżej sprawozdań jak i statutu przedszkola, wskazuje, iż nie jest to przedszkole specjalne, dla którego wydatki klasyfikuje się w rozdziale 80105 - Przedszkola specjalne. Zdaniem biegłej M. R. w obecnym stanie prawnym brak jest możliwości wyłączenia z podstawy ustalenia dotacji wydatków ponoszonych na oddziały integracyjne w przedszkolu publicznym

i taką też opinię podzielił Sąd pierwszej instancji. Powyższe znajduje bowiem potwierdzenie między innymi w wynikach kontroli Najwyżej I. Kontroli,

w której wnioskuje ona między innymi, że „podjęcie działań w celu dokonania

w ustawie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, do których nie uczęszczają dzieci niepełnosprawne, nie uwzględniono wydatków bieżących związanych

z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi

w przedszkolach publicznych z oddziałami integracyjnymi i przedszkolach specjalnych” (...)

Zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Począwszy od 1 września 2013 roku do ustalenia dotacji dla przedszkola niepublicznego miały zastosowanie przepisy art. 14 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych stanowiące, iż dotacje dla niepublicznych przedszkoli 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. Dokonanie powyższej zmiany w sposobie obliczania dotacji i wprowadzenie od 1 września 2013 roku wyraźnego odliczenia od wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia

w przedszkolach publicznych wskazuje, że do momentu uchwalenia tej zmiany koszty wyżywienia mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji (tak np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 31 maja 2016 roku, sygn. akt I ACa 176/16, wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt I ACa 617/16, wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 stycznia 2015 r., sygn. akt I ACa 679/14, wyrok Sądu

Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2015 roku, sygn. akt V ACa 245/15). Gmina Miasto S. na potwierdzenie swoich tez przedstawiła jedynie pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2012 roku (k. 628-629), w którym zawarte jest stwierdzenie, że „powyższe informacje są wyłącznie opinią Ministerstwa Edukacji Narodowej i nie stanowią obowiązującej wykładni przepisów prawa w tym zakresie”. Podobny zapis zawarto w odpowiedzi na interpelację nr (...). Sąd Okręgowy podziela opinię biegłej M. R., że do dnia 31 sierpnia 2013 roku nie istniały podstawy do pomniejszenia wydatków bieżących o wpłaty na wyżywienie dokonywane przez rodziców.

Zgodnie z wyżej wskazanymi przepisami, dotacja dla przedszkola niepublicznego przysługuje pod warunkiem podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września poprzedzającego rok udzielania dotacji, jednakże zdaniem Sądu nie ogranicza ona wysokości dotacji do planowanych w tej informacji liczby uczniów. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (oraz art. 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) dotacja przysługuje na każdego ucznia, a nie na każdego planowanego ucznia; również w tym wypadku wystarczające jest sięgnięcie do zasad wykładni językowej. W ocenie Sądu Okręgowego treść przepisów jest jednoznaczna, zaś informacja

o planowanej ilości dzieci, jakie przedszkole niepubliczne zamierza przyjąć w danym roku, nie determinuje ostatecznej wysokości dotacji, która uzależniona jest wyraźnie od liczby faktycznie przyjętych dzieci. Powyższe znajduje również potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2014 roku, sygn. akt II GSK 1132/13, gdzie stwierdzono, że w zależności od faktycznej liczby uczniów i wychowanków kształtuje się wysokość przekazywanej części dotacji, co wynika z art. 90 ust. 1 a-3b

w związku z ust. 3d w związku z ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tj. Dz. U. 2004 r. Nr. 256, poz. 2572.) (...). Inną bowiem kwestią jest obowiązek podania przez organ prowadzący niepubliczną szkołę do określonego dnia września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji organowi właściwemu informacji o planowanej liczbie uczniów. Informacje te są warunkiem uzyskania dotacji przez organy prowadzące szkoły niepubliczne i niepubliczne przedszkola w roku następnym”. Reasumując, niekorzystne dla jednostek samorządowych przepisy nie mogą być „naprawiane” w oczekiwanym przez te jednostki kierunku – rolą sądu nie jest bowiem dostosowywanie prawa do oczekiwań (być może nawet słusznych i racjonalnych) podmiotów publicznych, ale stosowanie norm prawnych ustanowionych przez ustawodawcę; kwestia możliwości planowania wydatków budżetowych i niezbędnych rezerw przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z koniecznością zagwarantowania środków na dotacje w zakresie przekraczającym kwoty możliwe do ustalenia w oparciu o planowaną liczbę przyjętych uczniów, pozostaje poza sferą kompetencji sądu powszechnego (tym bardziej, że rok budżetowy nie pokrywa się z rokiem szkolnym, co samo w sobie stanowi istotny problem w planowaniu tego rodzaju wydatków).

Sąd Okręgowy w odniesieniu do faktycznej liczby dzieci, które uczęszczały w 2014 roku zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 14 ustawy z dnia

7 września 1991 roku o systemie oświaty, wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku. Dotacja dla dzieci w przedszkolach niepublicznych jest więc wypłacana począwszy od ukończenia przez nich 2,5 roku życia. Dla dzieci mniejszych zabezpieczane są miejsca w żłobku miejskim. A. W. w 2014 roku zwróciła dotację w wysokości 2.006,20 złotych za dziecko M. J. (1), który wykazywany był w informacjach miesięcznych o ilości dzieci uczęszczających do przedszkola w miesiącach od września do grudnia 2013 roku, który nie ukończył 2,5 lat. Dotacja została na niego wypłacona nienależnie. Dodatkowo wskazać należy, że w informacji miesięcznej za kwiecień 2014 roku powódka wykazała również dwoje dzieci, które nie ukończyły w miesiącu kwietniu 2,5 roku życia. Nie powinny więc być doliczane do ogólnej liczby dzieci, dlatego podlegają odliczeniu od faktycznej ilości dzieci, na które powinna być wypłacona dotacja. Ponadto ilość dzieci należy zmniejszyć o 8 dzieci niepełnosprawnych, na które dotacja była przekazywana w kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji

ogólnej otrzymywanej przez Gminę Miasto S.. Zdaniem Sądu Okręgowego dotacja za 2014 rok należy się zatem za 811 uczęszczających dzieci.

Zasądzeniu podlegały kwoty stanowiące różnice pomiędzy dotacjami wypłaconymi powódce za lata 2011-2014, a kwotami należnych dotacji ustalonymi na podstawie opinii biegłej:

- za 2011 rok wypłacono tytułem dotacji kwotę 204.345 złotych, przy wysokości dotacji należnej 285.901,36 złotych – podlegająca zasądzeniu różnica wynosi 81.556,36 złotych,
- za 2012 rok wypłacono tytułem dotacji kwotę 275.888,42 złotych, przy wysokości dotacji należnej 412.985,60 złotych – podlegająca zasądzeniu różnica wynosi 137.097,18 złotych,
- za 2013 rok wypłacono tytułem dotacji kwotę 458.664,42 złotych, przy wysokości dotacji należnej 520.249,24 złotych – podlegająca zasądzeniu różnica wynosi 61.584,82 złotych,
- za 2014 rok wypłacono tytułem dotacji kwotę 406.757,05 złotych, przy wysokości dotacji należnej 437.940 złotych – podlegająca zasądzeniu różnica wynosi 31.182,95 złotych.

Jak wskazano wyżej Sąd Okręgowy uwzględnił zarzut przedawnienia należności odsetkowej jako mającej charakter okresowy za okres przekraczający trzy lata wstecz licząc od daty wniesienia pozwu (art. 118 k.c., uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt III CZP 42/04, OSNC 2005/9/149), częściowo oddalając powództwo w zakresie tej należności za dotacje przysługujące za lata 2011 i 2012.

Wyrokowi w punkcie 1. nadany został rygor natychmiastowej wykonalności w zakresie, w jakim powództwo zostało uznane przez pozwaną (art. 333 § 1 pkt 2 k.p.c.), a w konsekwencji takiego rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy orzekł o kosztach procesu na mocy art. 100 k.p.c.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji wyroku, o kosztach procesu rozstrzygając na podstawie art. 100 k.p.c.

Od powyższego wyroku strona pozwana wniosła apelację, zaskarżając to orzeczenie w części, tj. w punkcie 1 a), b), c) d) oraz w punkcie 3, przy czym w zakresie punktu 1 - co do kwoty głównej 231.965,88 złotych wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następujących kwot:

- a. od kwoty 30.998,30 złotych od dnia 27 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty;
- b. od kwoty 136.996,35 złotych od dnia 27 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty;
- c. od kwoty 47.134,87 złotych od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty;
- d. od kwoty 16.836,36 złotych od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty.

Strona skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tj. z 2004 r. Dz.U. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2011 roku do 31 sierpnia 2013 roku w związku z art. 14 i z art 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświat oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.) w związku z art. 236 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 124 ze zm.) poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na:

1. wadliwym przyjęciu, że w okresie objętym żądaniem pozwu brak było podstaw do odjęcia z podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a takim było i jest przedszkole prowadzone przez powódkę, wydatków bieżących na zakup produktów służących przygotowaniu posiłków dla dzieci, jak i wydatków związanych z prowadzeniem zajęć specjalistycznych z dziećmi niepełnosprawnymi - wynikającym z

zastosowania przez Sąd wyłącznie literalnej wykładni przepisu art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2011 roku do 31 sierpnia 2013 roku z całkowitym pominięciem wykładni funkcjonalnej i celowościowej powyższego przepisu, która legła u podstaw nowelizacji, wprowadzonej przepisami art. 14 w związku z art 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświat oraz niektórych innych ustaw;

2. wadliwym uwzględnieniu w rozliczeniu za rok 2012 faktycznej liczby dzieci 640 zamiast liczby 485 dzieci, wskazanej przez powódkę we wniosku o udzielenie dotacji, złożonym do dnia 30 września 2011 roku wskutek błędnego przyjęcia, że dla ustalenia wysokości dotacji w ogóle nie ma znaczenia zawarta we wniosku planowana liczba uczniów, mimo że liczba ta jest podstawą do ustalenia w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia i determinuje ona wysokość tychże wydatków, a co za tym idzie i wysokość należnej dotacji. Sąd pominął przy tym całkowicie, sygnalizowany w toku procesu przez pozwaną fakt, że tak drastyczna różnica w liczbie dzieci (o 155) w roku 2012 wynikała wyłącznie z arbitralnej i czysto biznesowej decyzji powódki o rozszerzeniu działalności prowadzonego przez nią przedszkola, podjętej w ciągu roku budżetowego, w sytuacji, kiedy pozwana Gmina nie posiadała środków finansowych, umożliwiających jej zwiększenie środków na dotację w trakcie trwania roku budżetowego.

Wskazując na powyższe zarzuty pozwana wniosła o:

- 1) zmianę zaskarżonego wyroku w części zaskarżonej i oddalenie powództwa w tym zakresie oraz zasądzenie od powódki A. W. na rzecz pozwanej Gminy Miasta S. kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;
- 2) zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów instancji odwoławczej, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację, powódka wniosła o:

1. oddalenie w całości apelacji pozwanego;
2. zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych za postępowanie apelacyjne.

Postanowieniem z dnia 17 lipca 2018 roku Sąd Apelacyjny w Łodzi:

I. uchylił zaskarżony wyrok w punkcie 1 w zakresie kwoty 231.965,88 złotych wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następujących kwot:

- a) 30.998,30 złotych od dnia 27 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty;
- b) 136.996,35 złotych od dnia 27 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty;
- c) 47.134,87 złotych od dnia 01 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty
- d) 16.836,36 złotych od dnia 01 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty

i punkcie 3, odrzucił pozew w tej części oraz odstąpił od obciążania powódki A. W. kosztami procesu na rzecz Gminy Miasta S.;

II. odstąpił od obciążania A. W. kosztami procesu za postępowanie apelacyjne na rzecz Gminy Miasta S..

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wskazał, że wyrok Sądu Okręgowego w zaskarżonej części należało uchylić w punkcie 1 i 3, odrzucając zarazem pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie. Analizując unormowanie dotyczące dotacji oświatowych, a także korzystając z obszernych opracowań doktryny i dorobku orzecznictwa, Sąd Apelacyjny w Łodzi uznał, że w niniejszej sprawie właściwym sądem do jej rozpoznania będzie sąd administracyjny, a nie sąd powszechny.

Strona powodowa złożyła skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia.

Postanowieniem z dnia 30 października 2020 roku Sąd Najwyższy uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Łodzi, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu tegoż rozstrzygnięcia zostało wskazane, że w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego kwestia dopuszczalności dochodzenia na drodze sądowej roszczeń związanych z zapłatą dotacji należnych na podstawie art. 90 u.s.o. w odniesieniu do okresu, którego dotyczyło roszczenie powódki (lata 2011-2014), została jednoznacznie rozstrzygnięta. W uchwale z dnia

8 listopada 2019 roku (III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56) Sąd Najwyższy uznał, że art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 roku

o finansowaniu zadań oświatowych nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po 1 stycznia 2018 roku w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed 1 stycznia 2017 roku na podstawie ustawy o systemie oświaty.

Tym bardziej musi oznaczać to dopuszczalność drogi sądowej w sprawach

o dotacje oświatowe przyznawane za okresy przed 2017 roku, gdy odpowiednie powództwo zostało wytoczone przed 1 stycznia 2018 roku (zob.m.in. post. SN z 4 września 2020 r., II CSK 739/18; post. SN z 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19; wyr. SN z 23 października 2019 r., I CSK 421/18; post. SN z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18; post. SN z 9 maja 2019 r., IV CSK 490/18; post. SN z 8 maja 2019 r., V CSK 130/18; post. SN z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18; post. SN z 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18; post. SN z 7 lutego 2019 r., V CSK 335/18; post. SN z 11 grudnia 2018 r., V CSK 277/18; wyr. SN z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16; wyr. SN z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, a nadto wyr. SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/08).

Ustawą z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010) ustawodawca dodał w art. 90 u.s.o. ustęp 11, zastrzegając, że przyznanie dotacji wymienionych w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., a więc również dotacji na rzecz niepublicznych przedszkoli, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nowelizacja ta weszła

w życie 1 stycznia 2017 roku i wyeliminowała występujące dotychczas

w orzecznictwie sądownoadministracyjnym rozbieżności co do charakteru tych czynności. Nowelizacja nie przewidywała jednak zmiany konstrukcji

i charakteru czynności organów dotujących, które polegały na naliczaniu

i wypłacaniu dotacji oświatowej, oraz nie zakładała zmiany przesłanek podejmowania tych czynności (zob. uchw. SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19; post. SN z 4 września 2020 r., II CSK 739/18, wraz z przywołanym tam orzecznictwem, a także uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, druk nr 559 Sejmu VIII kadencji). Artykuł 90 ustęp 11 u.s.o. został następnie uchylony wraz

z całym rozdziałem 8 u.s.o. na mocy art. 80 pkt 16 ustawy z dnia

27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, do której przeniesiono regulację odnoszącą się do dotowania przedszkoli niepublicznych. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym o tym,

że czynności polegające na ustaleniu wysokości lub przekazaniu dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, przesądza art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zdaniem Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie przez ustawodawcę od 1 stycznia 2017 roku (występujących zwłaszcza w orzecznictwie sądownoadministracyjnym) wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej i skierowanie roszczeń z tego

tytułu na drogę administracyjnoprawną, nie skutkowało wyłączeniem drogi sądowej w sprawach o zasądzenie kwot odpowiadających dotacjom należnym za lata poprzednie. Rozstrzygając jednoznacznie, że czynność przyznania dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest czynnością z zakresu administracji publicznej, ustawodawca nie przewidział reguł intertemporalnych, które odnosiłyby się do czasu przed nowelizacją i rozciągały na ten okres zastosowanie nowej normy. Brak jest przy tym dostatecznych podstaw przemawiających za zmianą utrwalonej i podtrzymanej po wejściu w życie ww. zmian wykładni art. 90 u.s.o.

W szczególności nie można założyć, aby celem ustawy nowelizującej było przypisanie jej postanowieniom skutku retroaktywnego w rozumieniu art. 3 k.c., zasadą jest zaś niedziałanie ustawy wstecz. Przy braku istotnych argumentów, które dawałyby podstawy do przeciwnego wniosku, należało uznać, że wprowadzenie art. 90 ust. 11 u.s.o. miało na celu uporządkowanie stanu prawnego na przyszłość, z pozostawieniem ukształtowanego dotychczas trybu rozpoznawania spraw do zdarzeń przeszłych.

Zdaniem Sądu Najwyższego istnieją argumenty na rzecz przyjęcia, że stosunek prawny pomiędzy podmiotem dotującym oraz podmiotem uprawnionym ma charakter cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, choć akceptacja tej tezy nie jest warunkiem koniecznym uznania dopuszczalności drogi sądowej. Na rzecz istnienia stosunku obligacyjnego przemawia przede wszystkim fakt, że źródłem zobowiązania może być także ustawa, wysokość świadczenia z tytułu dotacji jest w niej dostatecznie precyzyjnie skonkretyzowana, a po stronie organu odpowiedzialnego za wypłatę dotacji nie ma elementów uznania administracyjnego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu aprobowanego w kolejnych judykatach wyroku z 3 stycznia 2007 roku, IV CSK 312/06, wyraził pogląd, zgodnie z którym z art. 90 u.s.o. wynika norma kreująca między Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkołę lub placówkę niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. W powiązaniu z brakiem szczególnego przewidzianego w ustawie trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na gruncie prawa administracyjnego stanowi to dostateczną podstawę do uznania, że sprawy o zapłatę dotacji należą do kognicji sądów powszechnych (zob. post. SN z 23 października 2007 r., III CZP 88/07; wyr. SN z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; wyr. SN z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; wyr. SN z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13).

Zaznaczyć należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest także stanowisko, zgodnie z którym roszczenie dochodzone przed sądem cywilnym w związku z niewypłaceniem przez jednostkę samorządu terytorialnego dotacji ma źródło w delikcie, a zatem przedmiotem żądania w tego rodzaju sprawach nie jest dotacja, lecz odszkodowanie odpowiadające wysokości dotacji za niezgodne z prawem pozbawienie beneficjenta dotacji należnej mu kwoty (zob. wyr. SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; wyr. SN z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; post. SN z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18).

W świetle powyższych rozważań Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną w niniejszej sprawie podzielił ugruntowane stanowisko, że dla roszczenia o zapłatę dotacji za okres poprzedzający tę nowelizację, wytoczonego przed jej wejściem w życie, należy stosować dotychczasową wykładnię zakładającą istnienie drogi sądowej, nawet jeżeli na tle stanu prawnego obowiązującego przed 1 stycznia 2017 roku można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej (zob. wyr. SN z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16; wyr. SN z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16).

Rozpoznając sprawę ponownie, Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja strony pozwanej nie zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy, które mają oparcie w należycie zebranych w sprawie i właściwie ocenionym materiale dowodowym, które nie są przy tym kwestionowane przez stronę pozwaną, która nie podniosła żadnych zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego. Sąd drugiej instancji aprobuje także szczegółowe, wyczerpujące i przekonujące rozważania prawne zawarte w pisemnych motywach

zaskarżonego wyroku. Sąd Okręgowy w sposób właściwy zastosował przepisy prawa materialnego do ustalonego stanu faktycznego

i prawidłowo rozstrzygnął o żądaniu dochodzonym przez stronę powodową.

Nie można zgodzić się z pozwaną Gminą, że Sąd Okręgowy w sposób wadliwy przyjął, iż w okresie objętym żądaniem pozwu brak było podstaw do odjęcia z podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a takim było i jest przedszkole prowadzone przez powódkę, wydatków bieżących na zakup produktów służących przygotowaniu posiłków dla dzieci,

jak i wydatków związanych z prowadzeniem zajęć specjalistycznych z dziećmi niepełnosprawnymi - wynikającym z zastosowania przez Sąd wyłącznie literalnej wykładni przepisu art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty

w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2011 roku do 31 sierpnia 2013 roku z całkowitym pominięciem wykładni funkcjonalnej i celowościowej powyższego przepisu, która legła u podstaw nowelizacji, wprowadzonej przepisami art. 14 w związku z art 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku

o zmianie ustawy o systemie oświat oraz niektórych innych ustaw.

Strona pozwana podniosła w apelacji, że nie podważa ustalonego przez Sąd Okręgowy stanu faktycznego, który nie był sporny między stronami. Strony różniła natomiast interpretacja pojęcia „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych

w przeliczeniu na jednego ucznia”. Nadto, strona pozwana forsowała stanowisko, stosownie do którego, przy ustalaniu podstawy wyliczeń dotacji dla placówki prowadzonej przez powódkę, nie powinno się uwzględniać wydatków na zakup produktów służących przygotowaniu posiłków dla dzieci, jak i wydatków związanych z prowadzeniem zajęć specjalistycznych z dziećmi niepełnosprawnymi.

Wbrew jednak odmiennemu przekonaniu pozwanej stanowisko Sądu pierwszej instancji jest w tej kwestii prawidłowe.

Stosownie bowiem do treści art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572), niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, wraz z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy. Zgodnie z art. 90 ust. 2b i 2c 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. Zgodnie zaś

z brzemieniem art. 14 ust.1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013, poz. 827), od dnia 1 września 2013 roku (do 31 sierpnia 2015 roku), 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 z budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego, w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez gminę pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego roku udzielania dotacji. Tryb udzielenia i rozliczania dotacji, stosownie do art. 90 ust. 4 w/w ustawy o systemie oświaty - ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sądu drugiej instancji sformułowanie ustawowe zawarte w art. 90 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty istotnie 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 wydatkach „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 wskazać, że wydatki ustalone w budżecie danej gminy zwykle nie pokrywają się z wydatkami rzeczywiście ponoszonymi przez placówki przedszkolne, ponieważ zazwyczaj są one ustalone w niższej wysokości. Jednak w sytuacji, gdyby wydatki rzeczywiste miałyby być wyższe niż zaplanowany budżet pojawia się konieczność zmiany uchwały budżetowej. Wydatkami ustalonymi w budżecie są wszelkie wydatki zaplanowane w uchwale budżetowej jak i w późniejszych uchwałach ewentualnie 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”. 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” z zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie poglądem (wyrok NSA z 24 marca 2009 r. o sygn. II GSK 284/08, z 17 stycznia 2008 r. o sygn. II GSK 317/07),

a podzielanym przez Sąd Apelacyjny rozpoznający niniejszą apelację, 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 takiego rozumowania może być inicjatywa ustawodawcza, która doprowadziła do wejścia w życie z dniem

1 stycznia 2017 roku przepisów ustawy z dnia 23 czerwca 2016 roku 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. 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 roku 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 roku 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, a zatem inne niż wydatki ponoszone na inwestycje i zakupy inwestycyjne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, zakup i objęcie akcji i udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (art. 236 ust. 4 u.f.p.).

Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą do wyliczeń wysokości dotacji - należy uwzględniać wydatki bieżące ustalone w budżecie gminy, a nie te faktycznie zrealizowane (wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt III GSK 2404/2011, wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 stycznia 2015 r., sygn. akt I ACa 679/14). A zatem kwotą stanowiącą podstawę do wyliczenia dotacji winna być kwota zaplanowana w budżecie gminy na utrzymanie bieżące przedszkoli publicznych - suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana i zaplanowana jako kategoria wydatków na ich funkcjonowanie, także obejmująca wydatki wspólne dla całej oświaty - na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, stołówki szkolne, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli emerytów i remonty. Kwota ta nie powinna podlegać pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Wynika to z celu zawartego w tym przepisie, skoro została tam wyrażona zasada zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych publicznych i niepublicznych. Cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby placówki niepubliczne były dotowane stosownie do planowanych, niższych od rzeczywistych wydatków placówek. Regulacja zawarta w tym przepisie ma służyć temu, aby środki przeznaczone z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczonych na utrzymanie przedszkoli publicznych (por. wyrok NSA z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2004/2011). Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 3 marca 2015 roku ((...), Legalis nr 1763421), okoliczność, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajdowała pokrycie w przychodach z opłat uiszczanych przez rodziców nie może prowadzić do zmiany ogólnej kwoty przewidzianej w budżecie wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkoli publicznych. Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie. Kwota wydatków zaplanowanych w budżecie nie podlega zatem pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na ich pokrycie.

Wskazać należy, że przepis art. 90 ust. 1 b i ust. 2 b, w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 roku, wprost przewiduje, że stanowiące podstawę wyliczenia dotacji wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę winny być pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie (stanowiące dochody budżetu gminy). Poprzednio obowiązujący przepis nie przewidywał wyraźnego odliczenia w tym zakresie, na co zwrócił uwagę Sąd Okręgowy i co - także zdaniem Sądu Apelacyjnego - jedynie utwierdza w przekonaniu, że we wcześniejszym okresie - kwoty te mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w K. z dnia 10 września 2019 r., sygn. akt I ACa 1315/18, LEX nr 3096703). Gdyby przyjąć inną wykładnię powołanego przepisu zbędna byłaby zmiana ustawodawcza w rzeczonym zakresie. Podstawę do wyliczenia dotacji na prowadzenie przedszkola niepublicznego, do 31 sierpnia 2013 roku, stanowiła kwota przeznaczona z budżetu Gminy Miasta S. na utrzymanie przedszkoli publicznych, pomniejszona o dotacje oraz wydatki majątkowe oraz powiększona o część wydatków bieżących przewidzianych w budżecie na zadania wspólne dla całej oświaty, tj. zespoły obsługi ekonomiczno - administracyjne szkół, wydatki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli oraz tzw. pozostałą działalność. Od 1 września 2013 roku podstawę do wyliczenia dotacji na prowadzenie przedszkola niepublicznego stanowiła w/w kwota pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiące dochody z budżetu gminy.

Szczegółowych wyliczeń prawidłowej kwoty dotacji przysługujących powódce, a tym samym wysokości niedopłaty, która była przedmiotem sporu, Sąd Okręgowy dokonał w oparciu o opinię biegłej z zakresu rachunkowości

i finansów publicznych M. R., a który to dowód dopuścił na okoliczność ustalenia wysokości dotacji przysługujących A. W. od Gminy Miasto S. na podstawie art. 90 ust. 2 ustawy o systemie oświaty za lata 2011, 2012, 2013 i 2014 (k 640). Z opinii tej wynika, że wysokość dotacji przysługujących powódce wynosi 1.658.156,20 złotych. W tym okresie gmina wypłaciła pozwanej dotację w wysokości 1.345.654,89 złotych. Niewypłacona dotacja wynosi 312.501,31 złotych (k 658). W opinii uzupełniającej biegła skorygowała wysokość przysługującej powódce dotacji określając ją na kwotę 1.657.076,20 złotych. W tym okresie gmina wypłaciła dotację w kwocie 1.345.654,89 złotych, a zatem niewypłacona dotacja wynosi 311.421,31 złotych (k 688). Sąd pierwszej instancji podniósł, że opinie biegłej M. R. stanowią pełnoprawny materiał dowodowy i podstawę przyjętych ustaleń co do ustalenia wysokości dotacji przysługujących A. W. od Gminy Miasto S. na podstawie art. 90 ust. 2 ustawy o systemie oświaty za lata 2012-2014. Biegła przedstawiła w sposób szczegółowy i rzeczowy, poczynione ustalenia, wyjaśniła wyczerpująco i rzeczowo podstawy sformułowanych w pisemnej opinii wniosków. Sąd pierwszej instancji uznał zatem opinię za fachową i wiarygodną – w zakresie przedstawionych wyliczeń rachunkowych. Z powyższą oceną należało się zgodzić, a co istotne pozwana Gmina nie zgłaszała innych wniosków dowodowych (k 712) w tym zakresie.

Do odmiennych wniosków nie mogło prowadzić przedstawione przez stronę pozwaną dla poparcia swoje stanowiska pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2012 roku, które – jak zawarto w jego treści – „nie stanowi obowiązującej wykładni przepisów prawa w tym zakresie”.

Nie zasługiwały także na uwzględnienie twierdzenia pozwanej o wadliwym uwzględnieniu w rozliczeniu za rok 2012 faktycznej liczby dzieci 640 zamiast liczby 485 dzieci, wskazanej przez powódkę we wniosku o udzielenie dotacji, złożonym do dnia 30 września 2011 roku wskutek przyjęcia, że dla ustalenia wysokości dotacji w ogóle nie ma znaczenia zawarta we wniosku planowana liczba uczniów, mimo że liczba ta jest podstawą do ustalenia w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia i determinuje ona wysokość tychże wydatków, a co za tym idzie i wysokość należnej dotacji.

Zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, 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 dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

W ocenie Sądu drugiej instancji, która jest zresztą zbieżna ze stanowiskiem Sądu Okręgowego, 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 przeciwniej koncepcji apelującego wprowadzałaby pewną fikcję, że przez cały rok liczba dzieci przedszkolnych jest taka sama.

Potwierdzeniem powyższego stanowiska są przykładowo orzeczenia wydane przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 6 grudnia 2018 r., I ACa 209/18), Wojewódzki Sąd Administracyjny we W. (wyrok z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 1/18). Trzeba podkreślić, że utrwalona już linia orzecznicza opowiada się za „rzeczywistą liczbą dzieci”

w przedszkolach i szkołach publicznych i niepublicznych przy ustalaniu wysokości dotacji za prowadzenie jednostek niepublicznych i ten kierunek wykładni powołanych przepisów Sąd Apelacyjny podziela. Wypłata dotacji z tytułu prowadzenia przedszkoli niepublicznych wiąże się bowiem z realizacją przez podmioty prowadzące także przedszkola zadań opiekuńczych, wychowawczych i oświatowych, które co do zasady obciążałyby państwo, a przejęte zostały przez te właśnie podmioty, którym to świadczenia uzyskiwane z tytułu dotacji celowej określonej ustawowo mają dać możliwość stworzenia warunków opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym zbliżonych do istniejących w przedszkolach publicznych i uzyskania dodatniego wyniku finansowego prowadzonej działalności

gospodarczej. W przeciwnym razie obowiązek objęcia opieką przedszkolną, obciążałby w całości jednostki budżetowe, które ponosiłyby 100 procent wydatków w relacji do faktycznej ilości dzieci w przedszkolach publicznych.

W tym stanie rzeczy, Sąd Apelacyjny oddalił apelację strony pozwanej, orzekając o kosztach postępowania kasacyjnego i apelacyjnego na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy i dlatego zasądził na rzecz powódki kwotę 21.917 złotych, nakazując jednocześnie pobrać od pozwanej Gminy kwotę 8.599 złotych tytułem nieuiszczonej części opłaty sądowej od skargi kasacyjnej.