

**Sygn. akt XXIV C 1405/13**

**Transkrypcja ustnego uzasadnienia orzeczenia z dnia 20 kwietnia 2016r w sprawie XXIV C 1405/13**

Pozwem z dnia 27 grudnia 2012 roku A. Z. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy P. kwoty 212.348,15 złotych wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia zapłaty tytułem różnicy między kwotą wypłaconej przez pozwanego a kwotą należnej powódce dotacji za prowadzenie przez powódkę niepublicznych przedszkoli w roku 2007. Powódka wniosła również o zasądzenie kosztów procesu.

W odpowiedzi na pozew, pozwana Gmina P. wniosła o oddalenie powództwa oraz o zasądzenie kosztów procesu. W uzasadnieniu wskazała, że przedmiotowa dotacja jest świadczeniem publicznoprawnym i jej wysokość nie podlega ustaleniu przez sąd powszechny ani przez podmiot dotowany zaś organem uprawnionym do ustalenia stawki dotacji jest rada gminy a ustawodawca jedynie zagwarantował minimalną stawkę przedmiotowej dotacji na jednego ucznia. W ocenie pozwanego dotacja nie podlega waloryzacji. Ponadto pozwana podniosła zarzut przedawnienia roszczeń powódki.

Postanowieniem z dnia 22 sierpnia 2013 roku, Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił pozew uznając, że droga sądowa w tej sprawie jest niedopuszczalna, a sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej.

Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2013 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił zaskarżone postanowienie stwierdzając, że roszczenie o dotację należną szkole niepublicznej może być dochodzone przed sądem cywilnym.

Ostatecznie precyzując powództwo, na rozprawie w dniu 3 marca 2016 roku, powódka wniosła o zasądzenie od pozwanej kwoty 193.064,98 złotych wraz z odsetkami ustawowymi oraz cofnęła powództwo w pozostałym okresie wraz ze zrzeczeniem się roszczenia.

Pozwana podtrzymała stanowisko to jest wnosila o oddalenie powództwa.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny w sprawie:

W 2007 roku powódka A. Z. prowadziła niepubliczne przedszkola na terenie Gminy P. i była uprawniona do otrzymywania dotacji z budżetu gminy, której wysokość co roku ustala Rada Miejska Gminy P..

Rada Miejska w P. uchwaliła budżet Gminy na rok 2007 oraz wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli w łącznej kwocie 9.781.304 zł. Dotacja na każde dziecko w przedszkolu niepublicznym została zatem ustalona na kwotę 546,49 złotych miesięcznie.

W kwocie dotacji pozwana nie uwzględniła wydatków ponoszonych na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Zespole (...) w P.. Zespół ten został powołany do obsługi administracyjno finansowej placówek oświatowych, których organem prowadzącym jest Gmina P.. Pracownicy tego zespołu obsługiwali wszystkie funkcjonujące na terenie gminy placówki, to jest przedszkola, szkoły, gimnazja, a także placówki niepubliczne. W kwocie dotacji nie została również uwzględniona wysokość wydatków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli.

Powódka, do dnia 30 września 2006 roku, podała pozwanemu planowaną liczbę dzieci mających uczęszczać do prowadzonych przez nią przedszkoli a następnie do dziesiątego dnia każdego miesiąca informowała pozwaną o ilości dzieci uczęszczających do jej placówek, przekazując dane do Zespołu (...). Do pism tych A. Z. załączała listy dzieci uczęszczających do poszczególnych przedszkoli. W 2007 roku do przedszkoli prowadzonych przez powódkę uczęszczało łącznie 1885 dzieci.

W 2007 roku na terenie Gminy P. funkcjonowało 10 przedszkoli publicznych, do których uczęszczało 825 dzieci.

Pozwana wypłaciła dotację na rzecz powódki w kwocie 977.124,12 złotych, to jest na 1788 dzieci, przy zastosowaniu stawki 546,49 złotych. Prawidłowa kwota dotacji przysługująca na każdego ucznia na terenie Gminy P. w 2007 roku powinna wynosić 620,79 złotych przy uwzględnieniu wszystkich wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, w przeliczeniu na jednego ucznia.

W dniu 10 stycznia 2008 roku powódka wezwała pozwaną do zapłaty zaległej dotacji. Następnie pismem z dnia 20 listopada 2012 roku pełnomocnik powódki również wezwał pozwaną do zapłaty kwoty wskazanej w piśmie z 10 stycznia 2008 roku, zwiększonej o waloryzację stawki dotacji o wszystkie koszty bieżące. Pozwana odmówiła wypłaty dotacji.

Sąd ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie zgromadzonych w sprawie dokumentów oraz opinii biegłej E. Z..

Podstawą ustaleń były przede wszystkim dokumenty urzędowe i prywatne w postaci zaświadczeń o prowadzeniu przez powódkę niepublicznych przedszkoli na terenie Gminy P., korespondencji między stronami i wezwań do zapłaty, uchwały Rady Miejskiej w P. wraz z budżetem, sprawozdania z wykonania budżetu, wykazów dzieci zapisanych do przedszkoli prowadzonych przez powódkę i przekazywanych pozwanej, arkuszy organizacyjnych przedszkoli publicznych.

Wiarygodność tych dokumentów nie była kwestionowana przez strony jak również nie budziła wątpliwości Sądu. Dokumenty te stały się zatem podstawą ustaleń faktycznych w sprawie, jak również ustaleń poczynionych przez biegłą.

Sąd w pełni dał wiarę opinii biegłej E. Z., uznając ją za rzetelną i fachową. Biegła dokonała wyliczeń w oparciu o własną wiedzę oraz dokumenty przedstawione w sprawie jako materiał dowodowy i niekwestionowane przez strony zgodnie z przepisami ustawy o oświacie. Biegła również szczegółowo wyjaśniła, jakie dane przyjęła do obliczeń i szczegółowo umotywowała swoje stanowisko. W przekonujący sposób biegła wskazała, w jaki sposób ustaliła liczbę dzieci uczęszczających do publicznych przedszkoli w 2007 opierając się w tym zakresie na przedłożonych przez pozwanego arkuszach organizacyjnych oraz wyczerpująco wyjaśniła, dlaczego nie przyjęła do obliczeń liczby dzieci 850 podanej w jednym z pism pozwanej. Biegła również podała, w jaki sposób wyliczyła kwotę wydatków na pracowników Zespołu (...) oraz uzasadniła w wystarczający sposób opinię w tym zakresie. W ocenie Sądu opinia była jasna, fachowa i starannie wykonana i stanowiła pełnowartościowy materiał dowodowy zaś ustalenia i obliczenia biegłej Sąd przyjął za własne.

Sąd zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zarówno przedstawione przez stronę dokumenty, jak również stan faktyczny w sprawie, poza kwestią liczby dzieci uczęszczających do placówek publicznych, w zasadzie nie było między stronami sporne. Niesporną okolicznością jest fakt prowadzenia przez powódkę niepublicznych przedszkoli na terenie Gminy P. jak również wypełnienie przez powódkę warunków formalnych otrzymania dotacji z budżetu państwa. Pozwany nie zaprzeczył, że powódka zgłosiła planowaną liczbę dzieci, które miały uczęszczać do przedszkoli w 2007, w roku poprzedzającym udzielenie dotacji jak również nie zaprzeczył, że powódka przekazywała co miesiąc, w oznaczonym terminie, dane dotyczące ilości dzieci uczęszczających do placówek przez nią prowadzonych. Kwestia liczby dzieci uczęszczających do placówek publicznych została natomiast szczegółowo wyjaśniona w opinii biegłej zaś przedstawione przez biegłą wyliczenia stały się podstawą dalszych ustaleń faktycznych w sprawie.

Sporna była interpretacja ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, w części dotyczącej pojęcia wydatków bieżących będących podstawą obliczenia wysokości dotacji należnej przedszkolom niepublicznym.

Podstawą roszczenia powódki jest bowiem artykuł 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty zgodnie z którym 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. Należy w tym miejscu wskazać, że dotacja ma charakter dotacji celowej i jest przeznaczona na

dofinansowanie zadań oświatowych w zakresie wychowania przedszkolnego, zaś środki na jej sfinansowanie pochodzą z budżetu państwa.

Zgodnie z zapisami ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonej w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, w przeliczeniu na jednego ucznia. Warunkiem udzielenia dotacji jest podanie przez osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowanej liczby uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Te warunki formalne powódka spełniła.

Zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2006 roku (sygn.. akt II GSK 97/06) z przepisów wynika, że dotacje przysługują na każdego ucznia a więc w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczby uczniów w chwili przekazywania dotacji zaś podawana do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowana liczba uczniów służy jedynie do zaplanowania wysokości dotacji na rok następny. Nie może być ona wykorzystywana do obliczenia dotacji należnej.

Złożenie przez prowadzącego niepubliczne przedszkole wniosku o przyznanie dotacji oraz wskazanie wymaganych danych co do liczby dzieci uczęszczających do przedszkola skutkuje zaś dla organu wykonawczego obowiązkiem obliczenia należnej dotacji i wypłacenie jej osobie uprawnionej.

Dla prawidłowego ustalenia wysokości należnej dotacji niezbędne są dane dotyczące liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w danym roku w danej gminie oraz ustalone w budżecie gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w danym roku.

Jak wskazano wyżej, kwestia liczby dzieci uczęszczających do placówek publicznych została wyjaśniona w opinii biegłej sądowej, która przy dokonywaniu wyliczeń oparła się na dokumentach przedstawionych przez stronę pozwaną. Dodać należy, że to strona pozwana, jako jednostka samorządu terytorialnego, dysponowała odpowiednią dokumentacją określającą liczbę uczniów w przedszkolach publicznych w 2007 roku. Pozwana podnosiła w toku postępowania, że nie jest w stanie ustalić faktycznej liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli w roku 2007, z uwagi na zniszczenie dokumentacji po okresie jej archiwizacji. Twierdzenia te, tym bardziej jednak budzą wątpliwości, co do kwestii prawidłowego ustalenia przez pozwaną stawki dotacji, gdyż ustalenie dotacji zgodnie z treścią przepisu artykułu 90 ust. 2a, powoływanej ustawy, wymagało danych w postaci liczby uczniów uczęszczających do przedszkoli publicznych. Ustalając stawkę na 2007 rok pozwana musiała zatem dysponować danymi pozwalającymi określić liczbę uczniów w 2007 roku lub też uczyniła to w sposób nieprawidłowy.

Podstawą wyliczenia dotacji była zatem liczba 825 dzieci uczęszczających do przedszkoli prowadzonych przez gminę w 2007 roku.

Drugą przesłanką ustalenia wysokości dotacji jest ustalenie wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia „wydatki bieżące”, zaś orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że liczne jednostki samorządowe mają problem z określeniem, co wchodzi w skład takich wydatków. Zgodnie jednak z doktryną oraz ustaloną linią orzecznictwa pojęcia te należy definiować zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

W myśl artykułu 106 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, obowiązującej w dacie podjęcia uchwały przez Radę Miejską w P., wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują: wynagrodzenia i uposażenie osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń; zakupy towarów i usług; koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją jej statutowych zadań oraz koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem fundacji i stowarzyszeń. Zgodnie z artykułem 236 ustawy, do wydatków bieżących nie zalicza się natomiast wydatków majątkowych, czyli poniesionych na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Do wydatków tych nie zalicza się również dotacji dla innych gmin i dla przedszkoli niepublicznych.

Biegła wyliczając wysokość wydatków bieżących prawidłowo odniosła się do ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z tą ustawą zakwalifikowała poszczególne pozycje wskazane w uchwale budżetowej gminy P..

W ocenie Sądu, biegła prawidłowo zaliczyła do wydatków bieżących koszty obsługi administracyjno-finansowej oraz wydatki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, gdyż wydatki te mieszczą się w pojęciu wydatków bieżących w rozumieniu ustawy o systemie oświaty, a jednocześnie nie są wydatkami majątkowymi, poniesionymi na inwestycje, remonty czy zakupy. Biegła przedstawiła, w jaki sposób wylicza proporcjonalny udział wydatków na Zespół (...) w wydatkach bieżących przedszkoli. Sąd zaś nie widział podstaw, by kwestionować taki sposób wyliczenia wydatków przypadających na przedszkole w szczególności, że pozwana nie przedstawiła dokumentacji księgowej, na podstawie której można by było ustalić, jakie konkretnie wydatki przypadają na przedszkola.

Podstawą obliczeń biegłej były faktyczne wydatki poniesione przez gminę na dzieci uczęszczające do przedszkoli publicznych, których wysokość została ustalona na podstawie dokumentów z wykonania budżetu.

Na podstawie dokonanych ustaleń nie ulega wątpliwości, że wysokość dotacji nie została przez pozwaną dokonana w sposób prawidłowy.

Pozwana wypłaciła powódce za rok 2007 dotacje na 1788 uczniów nie uwzględniając części wydatków na przedszkola publiczne. Powódka wskazywała, że w 2007 roku do jej placówek uczęszczało 1 885 dzieci i na te okoliczności przedstawia listy zawierające imiona i nazwiska oraz daty urodzenia uczniów za każdy miesiąc roku 2007. Pozwana kwestionowała te dokumenty wskazując, że dołączone do pozwu listy odnoszą się do liczby dzieci zapisanych a nieuczęszczających. Zdaniem Sądu przedstawione listy są jednak wiarygodne i nie sposób wymagać innych dowodów na okoliczność liczby dzieci uczęszczających do placówek powódki w szczególności, że przedmiotowe listy były dostarczane pozwanej przez powódkę co miesiąc, zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej i przepisami ustawy o systemie oświaty. Z pism przekazywanych pozwanej przez powódkę wyraźnie wynika, że przekazuje ona listę dzieci uczęszczających do jej placówek zaś fakt zatytułowania listy jako wykazu dzieci zapisanych do przedszkola nie ma znaczenia, skoro zapisanie się do przedszkola jest równoznaczne z samą możliwością faktycznego uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez przedszkola. Strona pozwana nie przedstawiła również miarodajnego dowodu na okoliczność uczęszczania 1788 dzieci do placówek powódki w 2007 roku. Pozwana podnosiła co prawda, że przyjęta do obliczeń liczba dzieci wynikała z wymogów sanitarnych, jednak również nie przedstawiła na powyższą okoliczność żadnych dowodów, które pozwalałyby na weryfikację danych w tym zakresie.

W oparciu zatem o opinię biegłej z zakresu księgowości, finansów i rachunkowości i opinii uzupełniającej, przedstawionych dokumentów, Sąd ustalił przedmiotową stawkę dotacji na kwotę 620, 79 zł a zatem należna powódce dotacja za rok 2007 wynosić powinna 1 170 189, 15zł, którą należy pomniejszyć o kwotę wypłaconej powódce dotacji w wysokości 977 124, 12 zł. Do zapłaty na rzecz powódki pozostała zatem różnica w wysokości 193 065, 03 zł.

Mając na uwadze żądanie powódki, Sąd zasądził na jej rzecz żadaną kwotę dotacji.

W tym miejscu należało rozważyć również zarzut przedawnienia roszczenia podniesiony przez stronę pozwaną. Zgodnie z art. 117 par. 1 kodeksu cywilnego, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu zaś po upływie terminu przedawniania, ten przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. W myśl artykułu 118 kc, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawniania wynosi lat 10 a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 3 lata.

Świadczenia okresowe są to czynności powtarzające się cyklicznie w określonych z góry odstępach czasu. Z reguły polegają one na periodycznym spełnianiu przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego świadczeń pieniężnych lub rzeczy zamiennych. Świadczenie okresowe jest świadczeniem samodzielnym a nie częścią jednego większego świadczenia, którego rozmiar został określony bez uwzględnienia czynnika czasu. Przy świadczeniach okresowych ostateczny rozmiar świadczeń, jaki powinien otrzymać wierzyciel zależy od czasu trwania stosunku

zobowiązaniowego, częstotliwości spełniania świadczeń oraz ich wysokości. Czynnikiem czasu wyznacza więc nie tylko treść świadczeń lecz także ich globalny rozmiar. Cechą charakterystyczną jest natomiast powtarzanie się kolejnych świadczeń w określonych odstępach czasu.

Dotacje oświatowe dla przedszkoli niepublicznych przewidziane w artykule 90 ust. o systemie oświaty są świadczeniami jednorazowymi, gdyż ich wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu. Wprawdzie dotacje są przekazywane na rachunek szkoły w dwunastu częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, co może na pierwszy rzut oka sugerować, że świadczenie to ma charakter okresowy, jednakże jest to tylko sposób spełniania świadczenia jednorazowego. W podobny sposób wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 maja 2014 roku w sprawie pod sygnaturą IV Csk 531/13.

Roszczenie powódki nie może być również uznane za związane z działalnością gospodarczą a to wobec kategorycznego brzmienia artykułu 83 (a), ust. 1 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że prowadzenie szkoły, a zatem również przedszkola, nie jest działalnością gospodarczą.

Zarzut przedawnienia okazał się zatem bezzasadny, gdyż dotacje oświatowe dla przedszkoli mają charakter świadczenia jednorazowego a nie okresowego oraz nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i w związku z tym stosuje się do nich dziesięcioletni termin przedawnienia.

Wobec złożenia przez powódkę pozwu w dniu 27 grudnia 2012 roku należało przyjąć i wobec obowiązku spełnienia świadczenia przez stronę pozwaną do dnia 31 grudnia 2007 roku, należało uznać, że termin przedawnienia roszczenia powódki upływa z dniem 31 grudnia 2017 roku. Pozew został złożony w grudniu 2012 roku, a zatem zarzut przedawnienia jest nieuzasadniony.

O odsetkach od roszczenia głównego orzeczono na podstawie artykułu 481 kc.

Powódka domagała się odsetek liczonych od całości kwoty objętej pozwem od dnia 1 stycznia 2008 to jest od pierwszego dnia miesiąca następującego po zakończeniu roku 2007 roku. Sąd podziela stanowisko powódki w tym zakresie, mając na uwadze charakter świadczenia, mającego charakter świadczenia jednorazowego, które powinno być w całości przekazane do dnia 31 grudnia 2007 roku. Mając na uwadze powyższe Sąd przyjął, że od dnia 1 stycznia 2008 roku pozwana pozostawała w zwłoce z zapłatą należnej powódce dotacji.

W związku z cofnięciem pozwu i zrzeczeniem się roszczenia na podstawie art. 203 par. 1 i 4 kpc w związku z art. 355 par. 1 kpc, postępowanie zostało umorzone co do kwoty ponad ostatecznie żadaną kwotę 193 064, 98 zł.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie artykułu 100 kpc, rozdzielając je stosunkowo między stronami i przyjmując, że strona pozwana przegrała sprawę w 91 % natomiast powódka, z uwagi na częściowe cofnięcie pozwu i zrzeczenie się roszczenia, przegrała sprawę w 9 %. Stroną przegrywającą proces w przypadku cofnięcia pozwu jest co do zasady powód bowiem umarżając postępowanie Sąd nie bada merytorycznie sprawy. W niniejszej sprawie powódka cofnęła powództwo z uwagi na ustalenia, wynikające z opinii biegłej zatem to powódkę należy traktować, jako przegraną w części dotyczącej cofnięcia pozwu i w tym zakresie to jest w zakresie 9 %, powinna ona zwrócić koszty poniesione przez stronę pozwaną. Sąd pozostawił szczegółowe rozliczenie kosztów procesu referendarzowi sądowemu.