

Sygn. akt I ACa 426/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Szczecin, 31marca 2021

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny

w składzie:

SSA Krzysztof Górski (Przewodniczący, sprawozdawca)

SSA Edyta Buczkowska-Żuk

SSA Dorota Gamrat-Kubeczak

Protokolant:st. sekr. sąd. Magdalena Goltsche

po rozpoznaniu w dniu 10 marca 2021 roku w Szczecinie na rozprawie

sprawy z powództwa L. M.

przeciwko Gminie Miasto S.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 24 czerwca 2020 r. sygn. akt I C 189/18

I. zmienia zaskarżony wyrok i nadaje mu treść:

a. w punkcie I. zasądza od pozwanej Gminy Miasto S. na rzecz powódki L. M. kwotę 74.135,87 zł (siedemdziesięciu czterech tysięcy stu trzydziestu pięciu złotych, osiemdziesięciu siedmiu groszy) z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 1 stycznia 2017 roku;

b. w punkcie II. zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 9.124 zł (dziewięciu tysięcy stu dwudziestu czterech złotych) tytułem kosztów procesu;

II. zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 7757 zł (siedmiu tysięcy siedmiuset pięćdziesięciu siedmiu złotych) tytułem kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.

Edyta Buczkowska – Żuk Krzysztof Górski Dorota Gamrat – Kubeczak

Sygn. akt I ACa 426/20

UZASADNIENIE

Powódka - L. M., pozwem wniesionym w dniu 31 grudnia 2017 r. przeciwko Gminie Miasto S., wniosła o zasądzenie na swoją rzecz kwoty 87.949,72 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, liczonymi od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty, a także o zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów procesu wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł. W uzasadnieniu powódka wskazała, że od 1994 r. prowadzi na terenie Gminy Miasto S. Przedszkole Niepubliczne (...) w S., które zarejestrowane jest w ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta S.. Na podstawie ustawy o systemie oświaty otrzymuje dotacje na dofinansowanie bieżącej działalności

oświatowej prowadzonej placówki. Zdaniem powódki, dotacje te są powódce przekazywane w niepełnej wysokości, niezgodnie z wskazaniami ustawy o systemie oświaty. Dotacje są bowiem obliczane na podstawie wydatków pierwotnie planowanych, bez uwzględnienia zmian, zamiast na podstawie wydatków planowanych zgodnie z ostatnim planem.

Kolejno powódka podniosła, że spór między stronami jest zasadniczo sporem co do prawa i sprowadza się do interpretacji art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, a konkretnie zawartego w tym przepisie określenia „wydatki bieżące”. Analiza przepisów w sprawie pozwala - zdaniem powódki - na stwierdzenie, że do podstawy ustalenia wysokości dotacji na uczniów przedszkoli niepublicznych należy przede wszystkim zaliczyć: wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych, składniki naliczane od tych wynagrodzeń, koszty utrzymania i inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich zadań statutowych. Przy czym do podstawy ustalania wysokości dotacji przyjmować należy nie wyłącznie wydatki wskazane w rozdziale 80104 (przedszkola), ale również wydatki wspólne dla całej oświaty z działu 801 (oświata) z rozdziałów określających wydatki wspólnych dla całej oświaty – doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli (80146), stołówki szkolne i przedszkolne (80148), pozostała działalność (80195), realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego (80149). Zdaniem powódki, gmina nie uwzględnia wszystkich wydatków bieżących na funkcjonowanie przedszkoli do podstawy obliczenia dotacji, przyjmuje bowiem tylko wydatki bieżące klasyfikowane do rozdziału klasyfikacji budżetowej właściwej dla danej jednostki (80104), mimo ponoszenia i klasyfikowania wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli w innych rozdziałach, a nadto, jak się wydaje, kalkuluje dotację w oparciu o pierwotnie planowany budżet, bez uwzględnienia zmian w nim dokonywanych w trakcie roku. Część wydatków wspólnych z racji ujęcia ich w dziale oświata odnosi się również do przedszkoli. Nadto kwota wydatków ustalonych w budżecie danej gminy nie powinna być pomniejszana o dochody służące pokryciu tego wydatku.

W dalszej części uzasadnienia pozwu powódka przedstawiła szczegółowy sposób obliczenia należnego jej świadczenia za 2016 r. Kwota należnego, a nieprzekazanego świadczenia za realizację zadania własnego pozwanej Gminy za 2016 r. – kwota niedopłaty dotacji – wynosi 87.949,72 zł. Jako że świadczenie powinno zostać spełnione do 31 grudnia 2016 r., a spełnione nie zostało, powódka wnosi o zasądzenie odsetek za opóźnienie od tego świadczenia od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty.

W dniu 15 stycznia 2018 r. został wydany nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym uwzględniający żądanie pozwu (k. 57).

W sprzeciwie od nakazu zapłaty z dnia 3 lutego 2018 r. pozwana – Gmina Miasto S. wniosła o oddalenie powództwa w całości, a także o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu pozwana zakwestionowała żądanie pozwu co do zasady, jak i wysokości. Wskazała, że w 2016 r. dokonywała wyliczeń stawki dotacji co miesiąc, przyjmując plan wydatków budżetowych na 1 dzień każdego miesiąca, który uwzględniał zmiany dokonane w miesiącach poprzednich, tj. od stycznia 2016 r. Zdaniem pozwanego, błędny jest zatem zarzut powódki, iż dotacja kalkulowana była w oparciu o pierwotnie planowany budżet, bez uwzględnienia zmian w nim dokonywanych w trakcie roku. Powódka przyjęła natomiast plan wydatków wyłącznie na 31 grudnia 2016 r. Nadto, pozwana podniosła, że przyjęła do wyliczeń stawki dotacji dane z budżetów 51 przedszkoli publicznych (wyłączając Przedszkole Publiczne Specjalne nr (...)), ponieważ w 2016 r. była organem prowadzącym dla takiej właśnie liczby przedszkoli publicznych. Gmina przyjęła liczbę dzieci 7471 a nie 7409, którą wskazuje powódka. Pozwana zaznaczyła również, że w 2016 r. dokonywała aktualizacji stawek dotacji co miesiąc przyjmując do wyliczenia plan na 1 dzień każdego miesiąca. W jej ocenie, niedopuszczalne było ujęcie planu wydatki jedynie na 31 grudnia 2016 r. oraz dodatkowe powiększenie o łączne planowane wydatki na WRD, w tym wydatki inwestycyjne. Pozwana zaprzeczyła, aby do wyliczenia stawki dla przedszkoli niepublicznych przyjęła tylko wydatki klasyfikowane do rozdziału klasyfikacji budżetowej 80104.

Zdaniem pozwanej, powódka zastosowała błędną metodologię w procesie ustalenia wydatków przyjętych do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, dotyczących rozdziału 80148, 80146 oraz 80195. Jednocześnie

powódka nie uwzględniła, a tym samym nie odjęła od wyliczonego planu wydatków bieżących, dochodów Gminy Miasto S., dotyczących opłat za wychowanie przedszkolne. Do podstawy naliczania dotacji nie powinny być wliczane też wydatki na wyżywienie dzieci, ujmowane na rachunku dochodów własnych. Dotacje dla przedszkoli powinny uwzględniać także wydatki na utrzymanie i prowadzenie kuchni w celu żywienia dzieci. Jednak z podstawy dotacji, w zgodzie ze stanowiskiem Ministerstwa Edukacji Narodowej, powinny być wyłączone wydatki żywieniowe. Powódka dokonała też błędnego wyliczenia kwoty wydatków przyjętej do wyliczenia stawki dla przedszkoli niepublicznych, wskazując w pozwie 72.162.465,56 zł, natomiast przeliczenie poszczególnych kwot daje sumę 72.162.465,55 zł. Liczba dzieci wskazywana przez powódkę w przedszkolu niepublicznym jest tożsama z liczbą dzieci, na którą Gmina Miasto S. wypłaciła należną dotację w 2016 r.

Pozwana wskazała dalej, że powódka domaga się zapłaty różnicy między kwotą dotacji przekazaną jej przez miasto, a kwotą wynikającą z wyliczenia przez powódkę należnego świadczenia za 2016 r. Wskazanie przez powódkę kwoty przekazanej dotacji za 2016 r. jest błędne, ponieważ Gmina Miasto S. przekazała powódce dotację za dzieci pełnosprawne w kwocie 444.651,89 zł, a nie 436.784,09 zł. Pozwany nie zgadza się też ze stwierdzeniem powódki, że spór między stronami jest sporem co do prawa. Zdaniem pozwanego, powódka niezasadnie wskazuje, że oddziały przedszkolne, które funkcjonują w szkołach podstawowych, przynależą do przedszkoli, zatem wydatki na utrzymanie personelu i budynku wraz z kosztami eksploatacyjnymi ponoszonymi w tych obiektach winno się proporcjonalnie ujmować do wyliczenia stawki dla przedszkoli niepublicznych. Nie można również zgodzić się z powódką, że do podstawy obliczania dotacji dla Niepublicznego Przedszkola (...) w 2016 r. należało wliczyć również wydatki na obsługę księgową i kadrową ponoszonych w Urzędzie Miasta S.. Pozwany stoi na stanowisku, że jako podstawę obliczenia dotacji gminy można uwzględnić wyłącznie wydatki bieżące oraz liczbę uczestników przedszkoli publicznych.

W toku procesu powódka dokonywała modyfikacji powództwa, domagając się ostatecznie zasądzenia od pozwanego Gminy Miasto S. na jej rzecz kwoty 74.135,87 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 1 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty. Powódka szczegółowo wskazała, jakie wartości planu wydatków bieżących przyjęła do kalkulacji dotacji. Powódka w całości podtrzymała stanowisko co do metodologii obliczania podstawy dotacji, a zwłaszcza, że do podstawy naliczenia dotacji należało uwzględnić również zaplanowane na rachunkach dochodów własnych wydatki Gminy na utrzymanie przedszkoli miejskich, w tym przedszkoli specjalnych.

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa w jego zmienionym kształcie w całości oraz zasądzenie od powódki na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych. Pozwana podtrzymała w całości swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie, przy czym zaznaczyła, że w przypadku uznania przez Sąd, że roszczenie powódki nie jest roszczeniem o wyrównanie dotacji, tylko roszczeniem o naprawienie szkody wyrządzonej przez gminę wskutek nieprawidłowego naliczenia i wypłacenia dotacji, podniosła, iż powódka nie wykazała szkody. Zdaniem pozwanej, środki z dotacji mogły być przeznaczone tylko na pokrycie określonych w art. 90 ust. 3d ustawy wydatków poniesionych przez przedszkole niepubliczne. Celem wprowadzenia do ustawy przepisów o dotacji dla niepublicznych przedszkoli nie było wzbogacenie osób prowadzących te przedszkola, a realizacja zadań z zakresu oświaty przez podmioty spoza sektora publicznego. Ewentualnie zasądzone na rzecz powódki świadczenie nie powinno przekraczać wysokości wydatków bieżących powódki poniesionych w 2016 r., wymienionych w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, a które nie znalazły pokrycia w dotacji już wypłaconej. Biorąc pod uwagę, iż gmina wypłaciła powódce w 2016r. dotację w wysokości 444.652,05 zł, powódka powinna zdaniem pozwanej wykazać, iż jej wydatki bieżące, określone w art. 90 ust. 3d ustawy, w 2016r. przekroczyły tę kwotę.

Wyrokiem z dnia 24 czerwca 2020 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie oddalił powództwo (pkt I) oraz zasądził od powódki L. M. na rzecz pozwanej Gminy Miasto S. kwotę 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (pkt II).

U podstaw powyższego rozstrzygnięcia legły następujące ustalenia faktyczne i wnioski prawne. Powódka - L. M. od 1994 r. prowadzi na terenie Gminy Miasto S. działalność gospodarczą – Przedszkole Niepubliczne (...) w S., które jest zarejestrowane w ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta S.. Z tego tytułu powódka otrzymała m.in. w 2016 r. dotację od pozwanego przewidzianą w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września

1991 r. o systemie oświaty na dofinansowanie prowadzonej działalności oświatowej. W prowadzonym przedszkolu powódka organizowała także zajęcia z wczesnoszkolnym wychowaniem. Przedszkole powódki nie było przedszkolem specjalnym. Przedszkola niepubliczne miały możliwość finansowania swojej działalności, oprócz ww. dotacji, również poprzez pobieranie dotacji od rodziców dzieci uczęszczających do placówki.

Zasady obliczania podstawy wysokości dotacji należnej przedszkolom niepublicznym działającym na terenie Gminy Miasto S., w tym przedszkolu powódki, stanowiła ustawa o systemie oświaty, natomiast poszczególne kwoty wysokości wydatków bieżących określone były wprost w uchwałach budżetowych Rady Miasta S., a tym samym w sprawozdaniach budżetowych. Do wyliczeń stawki dotacji przyjmowane dane budżetowych 51 przedszkoli publicznych (wyłączając Przedszkole Publiczne Specjalne nr (...)), ponieważ w 2016 r. pozwany był organem prowadzącym dla takiej liczby przedszkoli publicznych. W 2016 r. przedszkola publiczne posiadały dwa plany finansowe w postaci jednego głównego budżetu planu dochodu i wydatków, ustalanych przez Radę Miasta i drugiego planu dochodów i wydatków rachunków dochodów własnych (nie stanowił on części budżetu miasta przeznaczonego na przedszkola, były to wydatki zaplanowane w budżecie samego przedszkola jako jednostki budżetowej – musiały być wykonane do ostatniego dnia grudnia; ich rozliczenie następowało poprzez złożenie przez jednostkę rocznego sprawozdania, niemniej majątek przedszkoli publicznych wchodził w skład majątku gminy). Przy obliczaniu dotacji nie były brane pod uwagę plany dochodów własnych – należało brać pod uwagę jedynie wydatki ustalone w budżecie. W 2016 r. dotacje były ustalane co miesiąc, wg stanu wartości budżetu miasta na 1 dzień każdego miesiąca, czyli 12 razy w roku. Liczbę dzieci w przedszkolach publicznych ustalano na podstawie danych zbieranych w systemie informacji oświatowej. W tym systemie placówki publiczne i niepubliczne podawały dane o ilościach dzieci uczęszczających do placówek wg stanu na 31 marca i 31 września danego roku. W 2016 r. przy obliczaniu dotacji za okres od stycznia do maja brano wykaz dzieci wg stanu na 30 września 2015 r., od czerwca do października – wg stanu na 31 marca 2016 r., a w listopadzie i grudniu wg stanu na 30 września 2016 r. W 2016 r. do sumy wydatków na przedszkola publiczne nie wliczono podatków dla szkół specjalnych. Dotacja na dzieci niepełnosprawne była bowiem rozliczana na innych zasadach, dzieci niepełnosprawne dotowane były wg subwencji, przedszkola specjalne były rozliczne w odrębny sposób. Wyliczana stawka dotacji zgodnie z ustawą o systemie oświaty miała wynieść 75% planowanych dochodów w przeliczeniu na jednego wychowanka w przedszkolu.

Zgodnie z budżetem miasta S. na 2016 r. – uchwałą nr (...) Rady Miasta S. z dnia 15 grudnia 2015 r.

- 1) suma wydatków bieżących w przedszkolach publicznych ogólnodostępnych, zaplanowanych w budżecie gminy w 2016r. w rozdziale 80104 (zgodnie z klasyfikacją dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wg rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.), wynosiła 56.955.956 zł. Wydatki te wliczane są do podstawy naliczania dotacji;
- 2) suma wydatków bieżących w przedszkolu publicznym specjalnym zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 80105 wynosiła 1.334.331 zł. Wydatki te nie są wliczane do podstawy naliczania dotacji;
- 3) suma wydatków bieżących w przedszkolach ogólnodostępnych i przedszkolu publicznym specjalnym zaplanowanych w planie finansowym WRD w 2016 r. w rozdziałach 80104 i 80105 wyniosła 8.840.932 zł (rozdział 80104 – 8.762.622 zł; rozdział 80105 – 78.310 zł). Wydatki te nie są wliczane do podstawy naliczania dotacji;
- 4) suma wydatków bieżących w przedszkolach ogólnodostępnych i w przedszkolu publicznym specjalnym zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 80146 wyniosła 213.339 zł (w tym 210.918 zł przedszkola ogólnodostępne i 2.421 zł przedszkole specjalne). Wydatki przedszkoli ogólnodostępnych z rozdziału 80146 w kwocie 210.918 zł wliczane są do podstawy naliczania dotacji. Natomiast nie następuje wliczanie wydatków przedszkola specjalnego z rozdziału 80146 w kwocie 2.421 zł do podstawy naliczania dotacji;
- 5) suma wydatków bieżących w przedszkolach ogólnodostępnych i w przedszkolu publicznym specjalnym zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 80148 wyniosła 5.419.356 zł (w tym 5.367.723 zł przedszkola ogólnodostępne i 51.633 zł przedszkole specjalne). Wydatki przedszkoli ogólnodostępnych z rozdziału 80148 w kwocie

5.367.723 zł wliczane są do podstawy naliczania dotacji. Natomiast nie następuje wliczanie wydatków przedszkola specjalnego z rozdziału 80148 w kwocie 51.633 zł do podstawy naliczania dotacji;

6) suma wydatków bieżących w przedszkolach publicznych ogólnodostępnych, zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 80149, wyniosła 1.163.586 zł. Wydatki te wlicza się do podstawy naliczania dotacji;

7) suma wydatków bieżących w przedszkolach ogólnodostępnych i w przedszkolu publicznym – specjalnym zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 80195 wyniosła 931.382 zł (w tym 914.245 zł przedszkola ogólnodostępne i 17.137 zł przedszkola specjalne). Wydatki przedszkoli ogólnodostępnych z rozdziału 80195 w kwocie 931.382,00 zł wlicza się do podstawy naliczania dotacji. Natomiast nie następuje wliczanie wydatków przedszkola specjalnego z rozdziału 80195 w kwocie 17.137,00 zł do podstawy naliczania dotacji;

8) suma wydatków bieżących w przedszkolach publicznych ogólnodostępnych, zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 92605, wyniosła 1.800 zł. Wydatki te wlicza się do podstawy naliczania dotacji;

9) suma wydatków bieżących w przedszkolu publicznym specjalnym zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 85404 wyniosła 96.261 zł. W tym zakresie nie następuje wliczanie wydatków przedszkola specjalnego do podstawy naliczania dotacji;

10) suma wydatków bieżących w przedszkolach publicznych ogólnodostępnych, zaplanowanych w budżecie gminy w 2016 r. w rozdziale 92695 wyniosła 500 zł. Wydatki te wlicza się do podstawy naliczania dotacji.

Liczba dzieci w przedszkolach publicznych w 2016 r. wyniosła ogółem 87.060, w tym 86.658 w przedszkolach ogólnodostępnych i 402 w przedszkolu specjalnym. Do podstawy naliczania dotacji wydatków przedszkola specjalnego przyjmowano liczbę dzieci z przedszkoli ogólnodostępnych, tj. 86.658.

Kwota zaplanowanych dochodów budżetu gminy w 2016 r. z tytułu wpłat rodziców za wyżywienie i korzystanie z wychowania przedszkolnego wyniosła 4.441.665 zł. Do obliczenia dotacji przyjmowano jednak dochody w takiej kwocie, w jakiej gmina rzeczywiście je uzyskała (dochody wykonane), tj. w kwocie 4.970.030,80 zł.

W 2016 r. liczba dzieci w przedszkolu powódki wyniosła łącznie 862, w tym 854 dzieci pełnosprawnych i 8 dzieci niepełnosprawnych. Do obliczenia dotacji (naliczanej jako suma wydatków bieżących, pomniejszona o sumę dochodów z wpłat rodziców, podzielona przez liczbę dzieci w przedszkolach publicznych, pomnożona przez 75%) uwzględniano wyłącznie dzieci pełnosprawne, bowiem na dzieci niepełnosprawne dotacja przysługiwała w wysokości kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. Na dzieci niepełnosprawne gmina przekazywała przedszkolu niepublicznemu subwencję otrzymywaną z ministerstwa.

Kwota otrzymanej przez powódkę dotacji za 2016 r. wynosiła 444.652,05 zł.

W dokumencie rocznego rozliczenia dotacji otrzymanej powódka wskazała, że do jej placówki uczęszcza (w ujęciu rocznym) 862 uczniów, w tym 854 uczniów bez niepełnosprawności, na którą otrzymano dotację, 8 uczniów niepełnosprawnych, na którą otrzymano dotację oraz 18 uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju. Kwota otrzymanej dotacji wyniosła – 464.890,01 zł, w tym rozliczenie za rok poprzedni; kwota należnej dotacji 465.387,22 zł; różnica – 497,21zł. Powódka wskazała także, że w zakresie rodzajów wydatków finansowych w ramach dotacji – wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wyniosły 464.890,01 zł.

Sąd Okręgowy ustalił również, że w dniu 15 grudnia 2015 r. Rada Miasta S. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2016 r., zgodnie z którą:

- w § 1 ustalono dochodu budżetu miasta w wysokości 2.191.880.344 zł, z tego:

1) dochody bieżące w wysokości 2.007.328.947 zł;

2) dochody majątkowe w wysokości 184.551.397 zł – zgodnie z załącznikami nr 1, 2 i 3;

- w § 2 ustalono wydatki budżetu miasta w wysokości 2.123.399.003 zł, z tego:

1) wydatki bieżące w wysokości 1.822.569.822 zł;

2) wydatki majątkowe w wysokości 301.829.181 zł – zgodnie z załącznikami nr 1 i 4.

- w § 6 w budżecie miasta utworzono rezerwy w wysokości 9.984.341 zł, z tego:

1) rezerwę ogólną w wysokości 2.040.000 zł;

2) rezerwy celowe w wysokości 7.944.341 zł z przeznaczeniem m.in. na bieżące wydatki oświatowe – 182.367 zł.

- w § 7 ustalono plan dochodów i wydatków rachunków dochodów oświatowych jednostek budżetowych zgodnie z załącznikiem nr 6.

W ocenie Sądu Okręgowego, żądanie powódki nie zasługiwało na uwzględnienie. Sąd ten pierwszoplanowo wyjaśnił, że powódka dochodzi od pozwanej Gminy Miasto S. zapłaty dotacji za rok 2016 przewidzianej dla niepublicznych przedszkoli z budżetu gminy stosownie do art. 90 ust. 1 i ust. 2 b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2019 r., poz. 1481 j.t.) - w brzmieniu obowiązującym w roku 2016 r. W toku postępowania strona powodowa kilkakrotnie modyfikowała żądanie pozwu i ostatecznie domaga się zapłaty kwoty 74.135,87 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2017 r. (pismo powódki z 12 lutego 2020 r.). Pozwana nie kwestionuje roszczenia powódki o przyznanie dotacji, a jedynie wskazuje, że zostało ono zaspokojone w całości i brak jest podstaw do uwzględnienia żądania dopłaty w jakiegokolwiek wysokości.

Sąd Okręgowy miał na względzie, że na rozprawie w dniu 6 listopada 2019 r., pełnomocnicy stron - w celu uniknięcia konieczności dopuszczenia dowodu z opinii biegłego - zobowiązali się wskazać elementy sporne tak, by Sąd mógł samodzielnie dokonać oceny zasadności powództwa. Wobec braku spójnego stanowiska, wnioski ten został ponowiony i uwzględniony przez Sąd na rozprawie w dniu 29 stycznia 2020 r. Analiza kolejnych pism - dwóch pism pozwanej z 12 lutego 2020 r. i pisma powódki z 12 lutego 2020 r. oraz stanowisk sformułowanych na rozprawie w dniu 10 czerwca 2020 r. doprowadziła Sąd do wniosku, że w rozpoznawanej sprawie bezsporny jest zarówno algorytm obliczenia dotacji, jak i kwoty będące podstawą obliczeń, które zostały zawarte w Tabeli zamieszczonej na nośniku CD, dołączonym do pisma pozwanej z 12 lutego 2020 r. oraz do pisma powódki z 12 lutego 2020 r. Tabela ta zawiera wykaz wszystkich - zarówno spornych jak i niespornych - wydatków budżetowych, wydatków z wydzielonego rachunku dochodów WRD i dochodów budżetowych, które powinny zostać uwzględnione przy obliczaniu dotacji i podlegają ocenie w niniejszym postępowaniu; zawiera także bezsporną liczbę dzieci w przedszkolach publicznych ogólnodostępnych (86.658), specjalnych (402) oraz liczbę dzieci pełnosprawnych w przedszkolu powódki (854).

W ocenie Sądu Okręgowego, przedmiot niniejszego sporu sprowadza się do tego, czy przy obliczaniu dotacji pozwana Gmina powinna uwzględnić kwoty sporne z przedmiotowej Tabeli w łącznej wysokości 10.871.081 zł. Najwyższą kwotą, której dotyczy spór jest suma 8.762.622 zł (rozdział 80104), zgromadzona na wydzielonym rachunku dochodów (WRD) przewidzianym w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 j.t.) – w brzmieniu obowiązującym w roku 2016 r.

Sąd I instancji podzielił stanowisko pozwanej, zgodnie z którym kwoty zgromadzone na wydzielonym rachunku dochodów nie podlegają uwzględnieniu przy obliczaniu dotacji. Stosownie do art. 223 ww. ustawy, na wydzielonym rachunku dochodów były gromadzone dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej, z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej. Powyższy przepis pozwala na tworzenie wydzielonych rachunków i gromadzenie na nich określonych w uchwale organu stanowiącego dochodów. Dochody i wydatki na tym rachunku powinny być ujęte w sprawozdaniu

Rb-34S (§ 3 pkt 26 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. z 2014 r. poz. 119). W rezultacie Sąd Okręgowy wskazał, że część wydatków bieżących będąca odpowiednikiem wpłat dokonywanych na wydzielony rachunek dochodów nie jest objęta budżetem gminy, skoro wydatki przedszkola ponoszone z dochodów własnych z art. 223 ustawy o finansach publicznych nie stanowią części budżetu gminy (por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 14 lipca 2016 r., I ACa 274/16).

Nadto, zdaniem Sądu I instancji, potwierdzeniem tego stanowiska jest art. 214 ust. 2 powyższej ustawy, który przewiduje, że plan dochodów i wydatków z WRD jest zamieszczany w załącznikach do uchwały budżetowej, a nie w samej uchwale. Takie usytuowanie tych wydatków wynika ze specyfiki dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów (WRD), które pochodzą w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn oraz odszkodowań za utracone lub uszkodzone mienie danej jednostki budżetowej. Sąd nie dostrzega ratio legis wliczenia wydatków z tego rachunku do budżetu gminy w rozumieniu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty tym bardziej, że wydaje się, iż celem tego przepisu jest zapewnienie niepublicznym przedszkolom dodatkowego finansowania na poziomie zbliżonym (75 %) do finansowania, jakie mają zapewnione przedszkola prowadzone przez gminę z dochodów gminy określonych w uchwale budżetowej. Tymczasem na wydzielonym rachunku dochodów są gromadzone dochody o charakterze szczególnym z tytułów takich jak np. darowizny czy odszkodowania za utracone mienie, które wynikają ze zdarzeń, których z jednej strony nie można traktować, jako wydatków gminy na prowadzone przez nią przedszkola, a z drugiej trudno jest się – zdaniem Sądu – dopatrzeć argumentów natury aksjologicznej za przyznaniem przedszkolom niepublicznym dotacji stanowiącej odpowiednik dochodów z tego rodzaju szczególnych zdarzeń. W związku z powyższym Sąd Okręgowy przyjął, że brak jest podstaw do wliczenia do podstawy obliczenia dotacji kwot zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów (WRD), co dotyczy powyższej kwoty 8.762.622 zł, jak i przeznaczonej na tym rachunku na przedszkola specjalne kwoty 78.310 zł (rozdział 80105).

Drugi punkt sporny stanowiły wydatki ponoszone przez Gminę na przedszkola specjalne. Powódka domaga się uwzględnienia przy obliczaniu dotacji także kwot wydatków bieżących przeznaczonych na przedszkola specjalne. Pozwana natomiast stoi na stanowisku, że wydatki na przedszkola specjalne nie stanowią podstawy obliczenia dotacji z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. W tym zakresie Sąd I instancji zwrócił uwagę, że stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, system oświaty obejmuje przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkola specjalne oraz inne formy wychowania przedszkolnego, co wprawdzie samo w sobie nie decyduje o tym, w jakim znaczeniu użyto słowa „przedszkole” w art. 90 ust. 2b ustawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 23 marca 2017 r., I CSK 348/16), ale wskazuje, że przedszkola i przedszkola specjalne to dwie oddzielne kategorie jednostek budżetowych. W rezultacie, zdaniem Sądu, dokonując interpretacji pojęcia przedszkola w rozumieniu art. 90 ust. 2b, powinno się odróżniać wydatki na przedszkola ogólnodostępne od wydatków na przedszkola specjalne. Za takim podejściem przemawiają przede wszystkim argumenty wynikające z wykładni celowościowej. Trzeba bowiem pamiętać, że zadania realizowane przez przedszkola specjalne są zdecydowanie bardziej wymagające i tym samym wymagają znacznie większych nakładów finansowych od zadań realizowanych przez pozostałe przedszkola, albowiem dotyczą dzieci niepełnosprawnych, niedostosowanych społecznie i zagrożonych niedostosowaniem społecznym, wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy, co wynika z art. 127 w zw. z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r., poz. 910 j.t.). Co za tym idzie, przedszkola specjalne otrzymują z budżetu Gminy znacznie wyższe dotacje w przeliczeniu na jednego ucznia niż przedszkola ogólnodostępne.

Skoro zatem, dotacja pozwanej Gminy na jednego ucznia w przedszkolu publicznym w rozdziale 80104 wyniosła 657,25 zł (56.955.956 zł/86.658 [liczba dzieci] = 657,25 zł), a na ucznia w przedszkolu specjalnym w rozdziale 80105 była pięciokrotnie wyższa i wyniosła 3.319,23 zł (1.334.331 zł/402 = 3.319,23 zł). Powódka chciałaby zatem uczestniczyć także w tej wyższej dotacji, niemniej - w ocenie Sądu Okręgowego - nie znajduje to uzasadnienia aksjologicznego, albowiem powódka nie wzięła na siebie tak dużego ciężaru, jakim jest niewątpliwie prowadzenie przedszkola specjalnego. Z tego punktu widzenia Sąd I instancji uznał, że domaganie się przez powódkę przyznania dotacji obliczonej od wydatków bieżących Gminy na przedszkola specjalne jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego (art. 5 k.c.). W związku z powyższym, dzieląc stanowisko Gminy, Sąd Okręgowy zważył, że przy

obliczaniu dotacji za rok 2016 r. nie powinny być uwzględniane następujące wydatki na przedszkola specjalne, wskazane w dołączonej przez strony Tabeli: 1.334.331 zł, 2.421 zł, 51.633 zł, 17.137 zł, 96.261 zł (ten wydatek z rozdziału 85404 bezspornie dotyczy tylko przedszkoli specjalnych) i 78.310 zł (łącznie: 1.580.093 zł).

Kolejno Sąd Okręgowy wskazał, że ostatnią sporną między stronami kwestię stanowią wpływy z opłat rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego (rozdział 0660), o które podlegają pomniejszeniu wydatki bieżące, stanowiące podstawę obliczenia dotacji (art. 90 ust. 2b). Zdaniem powódki, odliczeniu podlegają wpływy ujęte jako dochody planowane na 31 grudnia 2016 r., tj. 4.441.665 zł, a zdaniem pozwanej, wpływy jako dochody wykonane na 31 grudnia 2016 r., tj. 4.970.031 zł. Pozwana podnosi, że dochody powinno się odejmować w takiej kwocie, w jakiej gmina rzeczywiście je uzyskała (dochody wykonane). Sąd Okręgowy miał na uwadze, że dotacja powinna być obliczona w oparciu o wydatki bieżące ustalone w budżecie danej gminy, ale w art. 90 ust. 2b nie chodzi o budżet pierwotnie planowany. Zdaniem Sądu, dokonywane w trakcie roku zmiany wymagają uwzględnienia w budżecie, na co słusznie pozwana trafnie zwróciła uwagę już w sprzeciwie od nakazu zapłaty. Zważywszy, że kwota 4.970.031 zł uwzględnia dochody wykonane na 31 grudnia 2016 r., Sąd Okręgowy przyjął, że należy uwzględnić wpływy z opłat rodziców w wysokości rzeczywiście osiągniętej, a nie tylko zaplanowanej, albowiem tylko te pierwsze pozwalają na obliczenie rzeczywistego poziomu wydatków bieżących gminy mających stanowić podstawę obliczenia dotacji.

W rezultacie, w celu obliczenia dotacji, zgodnie z podzielanym przez Sąd I instancji stanowiskiem pozwanej, należy zsumować następujące kwoty wskazane w Tabeli: 56.955.956 zł, 210.918 zł, 5.367.723 zł, 1.163.586 zł, 914.245, 1.800 zł, 500 zł, 300 zł, co daje wynik: 64.615.028 zł. Powyższą kwotę należy pomniejszyć o wpływy z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w wysokości 4.970.031 zł, co daje wynik 59.644.997 zł. Przy uwzględnieniu liczby dzieci w przedszkolach publicznych (86.658), wydatki bieżące na jedno dziecko wynoszą 688,28 zł, a 75% tej kwoty to 516,21 zł. Przy uwzględnieniu liczny dzieci pełnosprawnych w przedszkolu powódki (854) kwota dotacji powinna wynosić 440.843,55 zł (516,21 zł x 854). Po uwzględnieniu otrzymanej przez powódkę z tytułu dotacji kwoty 444.652,05 zł, po stronie pozwanej powstała nadpłata w wysokości 3.808,50 zł, co implikowało kierunek zapadłego rozstrzygnięcia. W ocenie Sądu Okręgowego, stanowisko powódki różni się od powyższego tylko tym, że zsumowaniu powinny podlegać dodatkowo wskazane w Tabeli kwoty wydatków na przedszkola specjalne: 1.334.331 zł, 2.421 zł, 51.633 zł, 17.137 zł, 96.261 zł oraz wydatki z WRD: 8.762.622 zł i 78.310 zł (łącznie 10.342.715 zł), co daje wynik 74.433,00 zł, który powinien zostać pomniejszony o wpływy z opłat rodziców w wysokości 4.441.665 zł (zamiast 4.970.031 zł). Przy uwzględnieniu łącznie dzieci z przedszkoli ogólnodostępnych i specjalnych w liczbie 87.060 (86.658 + 402), wysokość wydatków bieżących na jedno dziecko wynosi 809,97 zł; 75% daje kwotę 607,48 zł, co przy liczbie pełnosprawnych dzieci w przedszkolu powódki (854) pozwala na obliczenie dotacji w wysokości 518.786,45 zł i skutkuje powstaniem niedopłaty w wysokości 74.134,40 zł.

Stan faktyczny w sprawie Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o dokumenty, których prawdziwości strony nie kwestionowały oraz przy uwzględnieniu zgodnych stanowisk stron, co do przyjętego algorytmu obliczeń i zakresu okoliczności spornych, co pozwoliło na rezygnację z przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości. Wobec zakresu sporu wynikającego z oznaczenia przez strony okoliczności spornych zeznania zawnioskowanych przez pozwaną świadków L. R., A. B. i P. J. nie służyły wykazaniu okoliczności o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804).

Powyższy wyrok apelacją zaskarżyła w całości powódka, domagając się jego zmiany i poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kwoty 74.135,87 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie do 1 stycznia 2017 r. oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła obrazę przepisów prawa materialnego tj. art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na bezpodstawnym przyjęciu przez Sąd Okręgowy, że:

- wpłaty znajdujące się na wydzielonych rachunkach dochodów nie powinny być wliczane do podstawy wyliczenia dotacji, w sytuacji, gdy bez znaczenia dla obliczenia wysokości dotacji pozostaje źródło pochodzenia środków;
- do podstawy wyliczenia dotacji nie powinny być wliczane wydatki ponoszone przez jednostkę samorządu terytorialnego w przedszkolach specjalnych mimo, że ustawodawca nie wyodrębnił przedszkoli specjalnych jako osobnej kategorii placówek oświatowych, a wydatki na nie ponoszone są umieszczane w tej samej kategorii budżetowej;
- od podstawy naliczania dotacji należy odejmować dochody wykonane nie zaś planowane, mimo przyjęcia wydatków planowanych, nie zaś wykonanych.

W uzasadnieniu apelacji powódka podniosła m.in., że rachunek dochodów własnych, jako dodatkowy, zakładany jest przez gminę, nie zaś przez jednostkę budżetową i stanowi pomocniczy rachunek gminy. Utworzenie rachunku dochodów własnych przynosi jedynie korzyść techniczną polegającą na tym, że jednostka nie jest zobowiązana do przekazywania dochodów na główny rachunek gminy, a może bezpośrednio z tego rachunku pokrywać wydatki, przy czym są to wydatki wprost wskazane w budżecie i uchwale gminy. Zatem o rodzaju wydatków nadal decyduje gmina (organ uchwałodawczy), co więcej planuje ten wydatek i wie, że zostanie on pokryty z rachunku dochodów własnych. Nie znaczy to jednak, że wydatek taki nie jest wydatkiem budżetu gminy, bowiem wszystkie wydatki jednostek budżetowych, z uwagi na brak ich odrębności, są wydatkami gminy.

Apelująca wskazała, że jednostka budżetowa nie ma swojego odrębnego od budżetu gminy majątku, a zatem nie ma swoich wydatków. Wszystkie wydatki są wydatkami gminy, również te, ponoszone z wydzielonego rachunku dochodów. Zakład budżetowy natomiast ma osobowość, swój majątek i wydatki niebędące wydatkami gminy. Przedszkola samorządowe w S. działają jednak jako jednostki budżetowe i nie mają jakiegokolwiek samodzielności. Skarżąca odwołała się również do wyroku Sądu Najwyższego z 27 października 2017 r., wydanego w sprawie o sygn. IV CSK 732/16, której przedmiotem rozpoznania było zagadnienie zaliczania do podstawy wydatków ponoszonych za pośrednictwem wydzielonych rachunków dochodów oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 18 października 2019 roku, wydanego w sprawie I ACa 305/19, dotyczącej tego samego roku z udziałem pozwanej.

Odwołując się do wykładni funkcjonalnej art. 90 ust. 1b u.s.o., skarżąca podała, że dotacja oświatowa, jako forma wspierania szkół i przedszkoli niepublicznych, ma być relatywizowana do wynikających z uwarunkowań lokalnych kosztów związanych z działalnością edukacyjną w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych. Z tej przyczyny nie jest ustalana jednolicie dla całego kraju, lecz za podstawę ustalenia przyjmuje się wydatki ponoszone w gminie, w której jest prowadzona konkretna, dotowana działalność w formie przedszkola niepublicznego. W tym kontekście przepis art. 90 ust. 1 b powinien być – zdaniem powódki – odczytywany w taki sposób, by skutek ustawy został osiągnięty. Wykładnia prezentowana przez pozwaną Gminę powoduje, że dowolna (zależna w istocie od woli Gminy i przyjętego przez nią sposobu ukształtowania planu finansowego WRD) część wydatków o których mowa w art. 90 ust. 1 b ustawy (a więc część wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia przez gminę) nie stanowiłaby podstawy dla ustalenia dotacji. Powoduje to ryzyko arbitralności jednostki samorządu terytorialnego (a więc dłużnika) przy kształtowaniu podstawy dla ustalenia wysokości dotacji i jednoznacznie przeczy funkcji (oraz celom), jakie przypisywać należy normie art. 90 ust. 1b u.s.o.

Dodatkowo zdaniem powódki, w podstawie naliczania dotacji dla prowadzonego przez nią przedszkola niepublicznego powinny być uwzględniane wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę, które zostały ujęte w planie finansowym bez względu na to, z jakich źródeł dochodów konkretne wydatki zostały sfinansowane. A zatem w podstawie naliczenia dotacji należy ująć wydatki bieżące ponoszone ze środków specjalnych, wydzielonych rachunków dochodów własnych oraz wydzielonych rachunków dochodów, jako spełniające warunek wydatków „ustalonych w budżecie” w rozumieniu ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Skoro zaś w podstawie naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych powinny być ujęte wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę bez względu na kryterium ich finansowania, to fakt umiejscowienia powyższych wydatków na rachunkach środków

specjalnych, wydzielonych rachunkach dochodów własnych oraz wydzielonych rachunkach dochodów nie może zmienić zasady polegającej na ujęciu w podstawie naliczenia dotacji ogólnej zaplanowanej kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkoli publicznych. Nieuwzględnienie w podstawie wyliczenia dotacji grupy wydatków bieżących znajdujących się na wydzielonym rachunku dochodów, narusza – zdaniem apelującej – unormowanie art. 90 ust 2b ustawy o systemie oświaty. Nadto, podstawę obliczenia kwoty dotacji dla przedszkola samorządowego stanowią wszystkie wydatki bieżące ponoszone na jego funkcjonowanie, w tym także te, przeznaczone na zakup żywności. Wysokość tych kosztów nie może pomniejszać kwoty stanowiącej podstawę wyliczenia dotacji, niezależnie od tego czy wpłaty na ten cel pochodzące od rodziców wpływają na wydzielony rachunek dochodów, o jakim mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, źródło pochodzenia środków na pokrycie wydatków nie ma znaczenia.

Dodatkowo powódka wskazała, że stanowisko Sądu Okręgowego, zgodnie z którym „na wydzielonym rachunku dochodów są gromadzone dochody o charakterze szczególnym z tytułów takich jak np. darowizny czy odszkodowania za utracone mienie, które wynikają ze zdarzeń, których z jednej strony nie można traktować, jako wydatków gminy na prowadzenie przez nią przedszkola, a z drugiej trudno się dopatrzeć argumentów natury aksjologicznej za przyznaniem przedszkolom niepublicznym dotacji stanowiącej odpowiednik dochodów z tego rodzaju szczególnych zdarzeń” jest całkowicie błędne. Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z 27 października 2017 r. powódka podkreśliła, że skoro dotacje gminy mają być przeznaczone na realizację określonych zadań (kształcenie, wychowanie i opieka), to dla określenia poziomu dotacji znaczenie mają jednak wszystkie kategorie wydatków ponoszone na realizację wskazanych zadań. Nie ma tu znaczenia sam sposób ich księgowania (wyodrębniania, np. na odpowiednim rachunku, wydzielonym lub specjalnym), czy także sposób (źródło) ich finansowania (np. ponoszenie opłat przez rodziców uczniów). Zdaniem skarżącej, Sąd I instancji zupełnie pominął, jakiego rodzaju wydatki są finansowane za pośrednictwem wydzielonego rachunku dochodów, a mianowicie wydatki na wyżywienie, na remonty w przedszkolach i inne wydatki bieżące.

W ocenie skarżącej, brak było podstaw do wyodrębnienia przez Sąd I Instancji przedszkoli integracyjnych (specjalnych) dla ustalenia podstawy obliczania dotacji. Z ustawowego sformułowania „przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi”, nie można wywodzić wniosku, że przedszkola integracyjne stanowią, na potrzeby obliczania wysokości dotacji, odrębną kategorię placówek oświatowych. Sformułowanie to wskazuje, że w ramach pojęcia „przedszkola” mieszczą się także przedszkola integracyjne. W konsekwencji, zdaniem powódki, przepisy obowiązujące w okresie objętym roszczeniem nie dawały podstaw do nieuwzględniania w podstawie naliczania dotacji wydatków ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli, do których uczęszczają również dzieci niepełnosprawne. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że skoro przedszkola specjalne wykonują bardziej wymagające zadania, to wydatki ponoszone na te przedszkola nie powinny być wliczane do podstawy naliczania dotacji. Ustawodawca nie uzależnił bowiem sposobu kalkulowania dotacji od rodzaju zadań wykonywanych przez przedszkola, a jedynie od wysokości wydatków bieżących ponoszonych przez gminę na przedszkola. Nadto, Sąd Okręgowy błędnie wskazał, że samorządowe przedszkola otrzymują dotację, gdyż dotację otrzymują wyłącznie przedszkola niesamorządowe, pozostałe jako jednostki budżetowe gminy finansowane są przez gminę.

Za nieprawidłowe powódka podała przyjęcie przez Sąd I instancji, że skoro podstawę obliczenia dotacji oblicza się w oparciu o wydatki zaplanowane ostatecznie, to dochody z opłat należy odejmować w wysokości wykonanej. Jak zauważyła, w budżecie wskazuje się tak dochody, jak i wydatki w trzech rodzajach wartości pierwotnego planu, planu ostatecznego oraz wykonania. Powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie, że dotacja winna być obliczana w oparciu o ostatni plan wydatków, a zatem niezrozumiałe jest z jakich względów do pomniejszenia przyjęto wydatki wykonane, nie zaś zaplanowane. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty weszła w życie 1 września 2013 r. (formalnie od 1 września 2015 r., ale zgodnie z przepisami przejściowymi była stosowana dwa lata wcześniej). Ustawodawca posłużył się pojęciem opłaty „stanowiące dochody budżetu gminy”. Jeżeli do podstawy dotacji przyjmuje się planowane wydatki bieżące to logiczne wydawałoby się posługiwanie planowanymi dochodami. Dlatego też, w ocenie powódki - wobec błędnej wykładni art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty - dokonanej przez Sąd Okręgowy w zakresie wydatków

wliczanych do podstawy obliczenia dotacji, zasadny jest wniosek o zmianę zaskarżonego wyroku przez Sąd Apelacyjny poprzez uwzględnienie powództwa w całości.

Pozwana wniosła o oddalenie apelacji powódki oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki zasługiwała w całości na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 382 k.p.c. sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Kognicja Sądu Apelacyjnego obejmuje zatem „rozpoznanie sprawy” i to w taki sposób, w jaki mógł i powinien uczynić to sąd pierwszej instancji. W każdej sytuacji podstawą wyroku Sądu Apelacyjnego – podobnie jak sądu pierwszej instancji- są dokonane przez ten sąd ustalenia faktyczne, czego nie zmienia możliwość posłużenia się przez sąd odwoławczy dorobkiem sądu pierwszej instancji i uznania ustaleń za własne.

Wykonując prawnoprocesowy obowiązek własnej oceny zgromadzonego materiału procesowego Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie dowodowe, a poczynione ustalenia faktyczne (zawarte w wyodrębnionej redakcyjnie części uzasadnienia zaskarżonego wyroku) nie są wadliwe i znajdują odzwierciedlenie w treści przedstawionych w sprawie dowodów. Sąd odwoławczy ustalenia Sądu Okręgowego czyni częścią uzasadnienia własnego wyroku, nie znajdując potrzeby ponownego ich szczegółowego przytaczania (art. 387 §2¹ pkt. 1) k.p.c.). Ocena prawna żądania zostanie przedstawiona w ramach wywodów dotyczących stanowiska pozwanego w toku postępowania odwoławczego

Odnosząc się do zarzutów apelacji wskazać wstępnie należy, że postępowanie apelacyjne, jakkolwiek jest postępowaniem odwoławczym i kontrolnym, to jednakże zachowuje charakter postępowania rozpoznawczego. Oznacza to, że sąd odwoławczy posiada swobodę jurysdykcyjną i kompetencję do ponownej samodzielnej oceny materiału procesowego, ograniczoną jedynie granicami zaskarżenia. Merytoryczny charakter orzekania sądu drugiej instancji polega więc na tym, że ma on obowiązek poczynić własne ustalenia i ocenić je samodzielnie z punktu widzenia prawa materialnego, a więc dokonać subsumcji. Z tego też względu sąd ten może, a jeżeli je dostrzeże - powinien, naprawić wszystkie stwierdzone w postępowaniu apelacyjnym naruszenia prawa materialnego, popełnione przez sąd pierwszej instancji i to niezależnie od tego, czy zostały one podniesione w apelacji, jeśli tylko mieszczą się w granicach zaskarżenia (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2000 roku, III CKN 812/98, Lex nr 40504).

Odnosząc się do analizy podniesionych przez apelującą zarzutów, wywodzonych z twierdzenia o błędnym przyjęciu przez Sąd Okręgowy podstawy do obliczania dotacji, stwierdzić należy wstępnie dla oceny dochodzonego, że jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy w sprawie znajduje zastosowanie norma art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w 2016 roku. Zgodnie z tym przepisem niepubliczne przedszkole może otrzymywać dotację z budżetu Gminy na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, jeżeli przedszkole to:

- 1) spełni warunki określone w art. 6 ust. 1, z tym że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę,
- 2) będzie pobierać opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a,
- 3) będzie prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla przedszkoli publicznych,

4) zapewni liczbę uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającą maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ust. 2,

5) zapewni uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11,

6) stosuje zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli, określone w rozdziale 2a

- z tym że na ucznia niepełnosprawnego dotacja może być przyznana w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Treść przywołanej regulacji wskazuje wyraźnie, że sposób ustalania wartości dotacji relatywizowany jest do kwoty (sumy) wydatków bieżących (tzw. nieinwestycyjnych), ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę. W ocenie Sądu Okręgowego, podzielającego w tym zakresie stanowisko pozwanej Gminy kwoty zgromadzone na wydzielonym rachunku dochodów (WRD), przewidzianym w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w brzmieniu obowiązującym w 2016 roku, nie podlegają uwzględnieniu przy obliczaniu dotacji. Jak wskazał Sąd I instancji, część wydatków bieżących, będąca odpowiednikiem wpłat dokonywanych na wydzielony rachunek dochodów, nie jest objęta budżetem gminy, skoro wydatki przedszkola ponoszone z dochodów własnych z art. 223 ustawy o finansach publicznych nie stanowią części budżetu gminy. Sąd Okręgowy miał przy tym na względzie, że usytuowanie z WRD w załącznikach do uchwały budżetowej, a nie w samej uchwale, wynika ze specyfiki dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów (WRD), które pochodzą w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn oraz odszkodowań za utracone lub uszkodzone mienie danej jednostki budżetowej. W związku z powyższym, Sąd I instancji zaznaczył, iż nie dostrzega ratio legis wliczenia wydatków z tego rachunku do budżetu gminy w rozumieniu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, którego celem jest zapewnienie niepublicznym przedszkolom dodatkowego finansowania na poziomie zbliżonym (75 %) do finansowania, jakie mają zapewnione przedszkola prowadzone przez gminę z dochodów gminy określonych w uchwale budżetowej.

W tym zakresie Sąd Apelacyjny wskazuje, iż z literalnej treści art. 90 ust. 1b w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie z całą pewnością nie wynikają wyżej przytoczone wnioski Sądu Okręgowego. Wywodzić raczej należy, że chodzi o ustalenie wysokości wydatków gminy rozumianej jako organizacyjna całość (a więc zarówno wydatków ujętych w budżecie Gminy rozumianym zgodnie z cytowanymi przez skarżącą przepisami prawa finansowego, jak i nieujętych bezpośrednio w budżecie, lecz mającymi wyraz w planach finansowych dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów jednostki budżetowej). Apelująca słusznie zauważa, iż Sąd I instancji pomija w swojej argumentacji to, że jednostka budżetowa nie ma odrębnej osobowości prawnej i jej wydatki (ponoszone przez nią) są w sensie prawnym wydatkami gminy, niezależnie do tego, czy są księgowane w ramach wydzielonego rachunku dochodów (finansowane z dochodów uzyskanych w ramach działalności jednostki), nadal będą wydatkami gminy. Utworzenie (wydzielenie księgowe) rachunku dochodów własnych powoduje jedynie to, że dochody i wydatki objęte odrębnym planem od planu finansowania jednostki, nie są elementem budżetu gminy, pozostając zarazem częścią uchwały budżetowej. Skoro tak, to w swojej jednoznacznej treści art. 90 ust 2b, w jego brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, nie ma żadnych podstaw do wyłączenia z podstawy obliczania dotacji wydatków jednostki budżetowej, tylko z tej przyczyny, że finansowane mają one być bezpośrednio z dochodów, jakie jednostka budżetowa ma uzyskać zgodnie z odrębnym dla WRD planem.

Tego rodzaju stanowisko znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdzie wskazuje się, że skoro dotacje gminy mają być przeznaczone na realizację określonych zadań (kształcenie, wychowanie i opieka), to dla określenia poziomu dotacji znaczenie mają jednak wszystkie kategorie wydatków ponoszone na realizację wskazanych zadań. Nie ma tu znaczenia sam sposób ich księgowania (wyodrębniania, np. na odpowiednim rachunku, wydzielonym

lub specjalnym), czy także sposób (źródło) ich finansowania (np. ponoszenie opłat przez rodziców uczniów). Miarodajna jest bowiem ogólna kwota "wydatków" uprzednio zaplanowanych na funkcjonowanie przedszkoli publicznych jako podstawowe kryterium kwalifikatywne (por. wyrok SN z dnia 27 października 2017 r., IV CSK 732/16, LEX nr 2408326).

Do analogicznych wniosków prowadzi też wykładnia funkcjonalna art. 90 ust. 1b u.s.o. Dotacja oświatowa jako forma wspierania szkół i przedszkoli niepublicznych ma być relatywizowana do wynikających z uwarunkowań lokalnych kosztów związanych z działalnością edukacyjną w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych. Z tej przyczyny nie jest ustalana jednolicie dla całego kraju, lecz za podstawę ustalenia przyjmuje się wydatki ponoszone w gminie, w której jest prowadzona konkretna, dotowana działalność w formie przedszkola niepublicznego. W tym kontekście zatem przepis art. 90 ust. 1b powinien być odczytywany w taki sposób, by skutek ustawy został osiągnięty. Wykładnia prezentowana przez pozwaną Gminę, a przyjęta następnie przez Sąd I instancji, powoduje, że dowolna (zależna w istocie od woli Gminy i przyjętego przez nią sposobu ukształtowania planu finansowego WRD) część wydatków, o których mowa w art. 90 ust. 1b. ustawy (a więc część wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia przez gminę), nie stanowiłaby podstawy dla ustalenia dotacji. Powoduje to ryzyko arbitralności jednostki samorządu terytorialnego (a więc dłużnika) przy kształtowaniu podstawy dla ustalenia wysokości dotacji i jednoznacznie przeczy funkcji (oraz celom) jakie przypisywać należy normie art. 90 ust. 1b. u.s.o. (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 18 października 2019 roku w sprawie I ACa 305/19, LEX nr 2848118).

Dodatkowo, w dotychczasowej judykaturze również zwracano uwagę na konieczność uwzględnienia ogólnej kwoty wydatków (a nie jedynie „dofinansowania” działalności przedszkola publicznego z budżetu Gminy). Wnioski takie wynikają między innymi z uzasadnienia wyroku SN z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, w którym odwołując się do motywów projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku, nowelizującej prawo oświatowe, stwierdzono, że ustawodawca zmierzał do osiągnięcia skutku pozwalającego na ograniczenie podstawy do obliczania dotacji poprzez wskazanie, że suma wydatków bieżących (nieinwestycyjnych) pomniejszana jest o stanowiące dochody gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie ponoszone przez opiekunów dzieci korzystających z opieki przedszkolnej. W uzasadnieniu do powołanej nowelizacji wprost wskazano „Zmiana art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty polega na wyłączeniu z wydatków bieżących – dla potrzeb ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne – wydatków w wysokości opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć oraz opłat za korzystanie z wyżywienia – stanowiących dochody budżetu gminy – w tych przedszkolach. Należy wyjaśnić, że proponowane zmiany nie powinny powodować obniżenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, lecz zmierzają do przywrócenia stanu sprzed dnia 1 stycznia 2011 r. Prowadzone wówczas przez gminę przedszkole publiczne, będące zakładem budżetowym, pokrywało koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe. Środki finansowe pochodzące z opłat wnoszonych przez rodziców np. za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym obowiązkowy wymiar zajęć oraz za korzystanie z wyżywienia, pozostawały w dyspozycji przedszkoli, jako przychody zakładu budżetowego, w związku z powyższym nie zwiększały podstawy obliczania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. Od dnia 1 stycznia 2011 r. przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. W konsekwencji, do podstawy wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne przyjmuje się wszystkie wydatki bieżące – ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej – ponoszone na prowadzone przez gminę publiczne przedszkola. Nie ma uzasadnienia, aby do wydatków bieżących, stanowiących podstawę do ustalenia powyższej dotacji z budżetu gminy, wliczane były opłaty wnoszone przez rodziców dzieci korzystających z opieki i wychowania za świadczenia udzielane w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki oraz opłaty za wyżywienie w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę” ([http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr\(...\)](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr(...))) Tym samym, w świetle ustawy jedynie te dwie pozycje (opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie ponoszone

przez opiekunów dzieci korzystających z opieki przedszkolnej) mogą pomniejszać podstawę do obliczenia dotacji. Wobec tego, w ocenie Sądu Apelacyjnego, brak podstaw by dokonywać dalszych ograniczeń podstawy obliczania dotacji poprzez ujęcie przez Gminę w konkretnym roku budżetowym części wydatków wskazywanych w art. 90 ust 1b w odrębnych planach finansowych WRD jednostek budżetowych, a nie w budżecie w rozumieniu przypisywanym temu pojęciu na tle przepisów prawa finansowego.

Sąd Apelacyjny nie podziela również stanowiska Sądu Okręgowego, zgodnie z którym podstawy naliczenia dotacji z art. 90 ust. 2 b u.s.o. nie stanowią wydatki bieżące ponoszone przez Gminę na przedszkola specjalne. Wbrew bowiem błędnemu przekonaniu Sądu I instancji, brak jest jakichkolwiek podstaw do wyodrębniania podstaw do ustalenia dotacji dla przedszkoli w zależności od tego, czy dane przedszkole ma status przedszkola specjalnego. Z ustawowego sformułowania „przedszkola”, w tym „z oddziałami integracyjnymi”, nie można wywodzić wniosku, że przedszkola integracyjne stanowią, na potrzeby obliczania wysokości dotacji, odrębną kategorię placówek oświatowych. Sformułowanie to wskazuje, że w ramach pojęcia „przedszkola” mieszczą się także przedszkola integracyjne.

W konsekwencji należy zdaniem Sądu uznać, że obowiązujące w okresie objętym roszczeniem przepisy nie dawały podstaw do nieuwzględniania w podstawie naliczania dotacji wydatków ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli, do których uczęszczają również dzieci niepełnosprawne. Wedle art. 90 ust 1 i 2b ustawy o systemie oświaty, do wliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych należy wziąć wszystkie wydatki bieżące przedszkoli gminnych, w tym również przedszkoli integracyjnych i prowadzących kształcenie specjalne uczniów niepełnosprawnych. Powyższe skutkuje uznaniem, iż skoro ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie odrębnej kategorii placówek oświatowych, zatem wydatki związane z prowadzeniem przedszkoli integracyjnych i prowadzących kształcenie specjalne uczniów niepełnosprawnych jako ujęte w samej kategorii budżetowej powinno zostać uwzględnione w podstawie wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych (por. wyroki Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2018 r., I ACa 568/18, LEX nr 2630447; z dnia 14 grudnia 2018 r., I ACa 568/18, LEX nr 2630447; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2019 r., I ACa 662/19, LEX nr 3081251). W ocenie Sądu odwoławczego, zapisy ustawy nie pozwalają na odliczanie od podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych wydatków ponoszonych na dodatkowe opłaty związane z wychowaniem przedszkolnym dzieci niepełnosprawnych w przedszkolach publicznych, zgodnie z utrwaloną zasadą prawa *Lege non distinguere nec nostrum est distinguere*.

Nie sposób również przyjąć za Sądem I instancji, że skoro przedszkola specjalne wykonują bardziej wymagające zadania, to wydatki ponoszone na te przedszkola nie powinny być wliczane do podstawy naliczania dotacji. Wnioskowanie takie w istocie stanowi wynik wykładni *contra verbum legis*. Nie znajduje też żadnego uzasadnienia w wykładni systemowej czy też celowościowej.

Ustawa stanowi bowiem wyraźnie o (globalnej) wartości wydatków (a zatem także wydatków ponoszonych przez gminę w publicznym przedszkolu specjalnym) jako czynnika współtworzącym podstawę do ustalenia wartości dotacji zarówno przypadającej dla ucznia (dziecka) pełnosprawnego jak i ucznia niepełnosprawnego. Różnica polega jedynie na tym, że wysokość dotacji przypadająca na ucznia niepełnosprawnego nie może być niższa, niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola publicznego w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem w tym kontekście kwota dotacji ustalona stosownie do treści art. 90 ust. 1b u.s.o., przypadająca na ucznia niepełnosprawnego może być teoretycznie wyższa niż wartość subwencji uzyskiwanej z tego tytułu przez Gminę. Wartość subwencji określa zatem jedynie minimalną wysokość dotacji przypadającej na ucznia niepełnosprawnego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 18 października 2019 roku w sprawie I ACa 305/19, LEX nr 2848118). W rezultacie nie można przyjąć, jak czyni to Sąd I instancji, by ustawa odróżniała wydatki na przedszkola ogólnodostępne od wydatków na przedszkola specjalne i tylko te pierwsze czyniał podstawą dla ustalenia wysokości dotacji. Ustawa określa jedynie minimalną wartość dotacji przyznawanej w przypadku kształcenia w niepublicznych przedszkolu ucznia niepełnosprawnego, nie zmieniając jednakże także w tym przypadku sposobu ustalenia podstawy wyliczenia dotacji.

Nadto za chybione Sąd Apelacyjny uznał przyjęcie przez Sąd Okręgowy za pozwaną, że obliczając dotację należy uwzględnić wpływy z opłat rodziców w wysokości rzeczywiście osiągniętej, a nie tylko zaplanowanej, na co wskazywała w toku procesu powódka. W tym zakresie zaznaczenia wymaga, że podstawą naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych są wydatki "ponoszone", a nie ostatecznie "poniesione". W orzecznictwie Sądu Najwyższego (m.in. wyroki z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; z 26 marca 2015 r., V CSK 376/14; z 26 marca 2015 r., V CSK 376/14) podkreślano, „że pojęcie wydatków bieżących ustalanych w budżecie gminy, do którego odwołuje się art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej dotyczy wyłącznie wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie gminy na dofinansowanie przedszkoli publicznych”; powołany przepis ustawy odnosi się do planu, jako planu budżetu, a zatem planowanej, zamierzonej wysokości wydatków na określony cel. Sąd Najwyższy wskazał, iż sformułowanie „wydatki bieżące” oznacza, że chodzi o wydatki w publicznym przedszkolu w danym roku, w którym wypłacana jest dotacja. Podstawę ich obliczenia stanowią dane dotyczące tego właśnie roku. Liczba dzieci, tak w przedszkolu powódki jak i pozwanej, w oparciu o którą oblicza się należną dotację, podobnie jak plan wydatków, winna być rzeczywista, dotycząca tego konkretnego roku budżetowego”.

Podstawową zasadą funkcjonowania (sub)jednostki budżetowej jest bowiem brak związku między jej dochodami i wydatkami, co więcej, jednostka budżetowa, nawet jeśli osiągnie jakieś dochody (co nie jest jednak jej podstawowym celem), nie może ich przeznaczyć na ponoszone wydatki, ale musi odprowadzić je do odpowiedniego budżetu (tzw. metoda finansowania brutto). Sfera wydatków jest rozdzielona od sfery źródeł finansowania, ustalonych, zaplanowanych wydatków. Zatem fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli znajduje swoje pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej, przewidzianej w budżecie kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego. Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie.

Reasumując, w celu obliczenia dotacji zgodnie z podzielanym przez Sąd Apelacyjny stanowiskiem powódki należy do kwoty przyjętej przez Sąd Okręgowy (64.615.028 zł) doliczyć: sumę wydatków na przedszkola specjalne: 1 334 331 zł, 2.421 zł, 51.633 zł, 17.137 zł, 96.261 zł oraz zaplanowane na rachunkach dochodów własnych wydatki Gminy Miasta S. na utrzymanie przedszkoli miejskich w kwocie 8.762.622 zł oraz przeznaczonej na tym rachunku na przedszkola specjalne kwoty 78.310 zł, a następnie odjąć od podstawy zaplanowane wpłaty rodziców w kwocie 4.441.665 zł, co daje kwotę 70.516.078 zł.

Przy uwzględnieniu łącznie dzieci z przedszkoli ogólnodostępnych i specjalnych w liczbie 87.060 (86.658 + 402) wysokość wydatków bieżących na jedno dziecko wynosi 809,97 zł; 75% tej kwoty daje sumę 607,48 zł, co przy liczbie pełnosprawnych dzieci w przedszkolu powódki (854) pozwala na obliczenie dotacji w wysokości 518.787,92 zł i skutkuje powstaniem niedopłaty w wysokości 74.134,40 zł (wypłacona kwota dotacji: 444 652 zł).

Odnosząc się do argumentacji strony pozwanej dotyczącej podstawy prawnej dochodzonego roszczenia i związanych z tym kwestii dowodowych, stwierdzić należy, że niewątpliwie (co wynika z przytaczanych przez obie strony judykatów) w orzecznictwie jest dostrzegany (i niejednolicie rozwiązywany) problem kwalifikacji prawnej roszczenia wywodzonego przez stronę z faktu zaniechania przez gminę zapłaty dotacji oświatowej należnej w oparciu o przywołaną wyżej regulację art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w 2016 roku. Norma ta bowiem stanowi w swej istocie jurej element regulacji o charakterze publicznoprawnym (dotyczy repartycji środków publicznych między podmiotami niepublicznymi, świadczącymi jednak usługi w sferze objętej domeną publiczną).

Obowiązek świadczenia ze strony podmiotu publicznoprawnego na rzecz podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne, opiera się w świetle art. 90 ustawy o systemie oświaty o konstrukcję dotacji jako instrumentu prawa finansowego publicznego. Zarazem jednak ustawodawca nie przewidział w wówczas obowiązującym stanie prawnym systemu rozstrzygania sporów o wysokość dotacji, co powoduje konieczność poszukiwania odpowiedniego stosowania przepisów prawa materialnego cywilnego według których rozstrzygać należy spór o zapłatę dotacji. Do tej pory zarysowały się dwa stanowiska. W większości orzeczeń przyjmowano dotąd, że źródłem zobowiązania jest wprost

norma art. 90 ustawy o systemie oświaty (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ.; z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015, Nr 4, poz. 49, z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, niepubl.).

W nowszym orzecznictwie wskazuje się jako podstawę prawną normę art. 471 k.c. (względnie 417 k.c. - por. uzasadnienie uchwały SN z 8.11.2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56., wyrok SN z dnia 9 lipca 2020 V CSK 502/18, czy też postanowienie SN z 29.10.2020 r., V CSK 569/18, LEX nr 3080316, w którym poprzestano na odwołaniu się do wyroku z 9 lipca 2020).

W świetle art. 90 ustawy o systemie oświaty roszczenie o wypłatę dotacji powstaje zatem z mocy prawa, jest to roszczenie o spełnienie świadczenia pieniężnego. Z prawem beneficjenta związany jest obowiązek świadczenia po stronie Gminy. W tym też kontekście uwzględniać ad casum należy żądania pozwu, które indywidualizowane są nie tylko przez wartość dochodzonego roszczenia lecz także przez przedstawioną podstawę faktyczną.

W niniejszej sprawie powódka dochodziła świadczenia z tytułu dotacji w części niewypłaconej przez Gminę. Powódka dochodziła zatem spełnienia tego świadczenia (jako wynikającego z ustawy). Nie przedstawiono twierdzeń o wyrządzeniu szkody przez brak świadczenia (np. konieczności pozyskania dodatkowych źródeł finansowania działalności edukacyjnej i ponoszonych w związku z tym kosztów kredytu).

Jeśli tak, to na podstawie twierdzeń kształtujących roszczenie procesowe wywodzić, że żądanie pozwu powinno (stosownie do przedstawionego wyżej poglądu judykatury) znajdowało uzasadnienie prawne w świetle art. 90 ust 2b ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 353 k.c. Nie można podzielić tej części argumentacji pozwanej, która odwołuje się do praktyki organów administracji, dotyczących prawnopodatkowej kwalifikacji świadczeń uzyskiwanych przez podmioty prowadzące niepubliczne przedszkole. Nie dostrzega bowiem skarżący przeciwnych wniosków płynących choćby z judykatury NSA. Dokonując wykładni przepisu art. 90 u.s.o. w wyroku z dnia 28 lutego 2019 (I GSK 1174/18 Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie zanegował możliwość kwalifikacji świadczenia opartego o normę art. 90 u.s.o. jako odszkodowania, niezależnie od tego, czy zostało ono spełnione w wyniku wyroku sądu powszechnego nakazującego wyrównanie dotacji, czy też było wynikiem samodzielnego ustalenia przez Gminę uwzględniającego sposób obliczenia zastosowany wcześniej przez Sąd powszechny. Wskazano, że kwoty świadczone w wykonaniu wyroku (jeśli z uzasadnienia wyroku nie wynika, by przedmiotem powództwo było żądanie o zapłatę odszkodowania za szkodę wynikłą z nienależytego wykonania obowiązków Gminy) stanowią świadczenie z tytułu dotacji podlegające m. in. reżimom ustawowym, jeśli chodzi o rozliczenie się z uzyskanych kwot. Wprawdzie więc także w judykaturze sądownoadministracyjnej formułowane są wątpliwości co do natury świadczenia spełnionego w wykonaniu obowiązku z art. 90 ustawy o systemie oświaty już po upływie roku budżetowego za który dotacja miała przypadać (por. Wyrok NSA z 30.07.2019 r., I GSK 1239/18, LEX nr 2723927) to jednak nie można przyjąć, by kwestia ta w orzecznictwie administracyjnym została przesądzona jednoznacznie zgodnie ze stanowiskiem pozwanego. Zatem oparcie żądania pozwu o normę art. 90 ustawy mimo że dotyczy dotacji należnej za rok 2016 nie może być uznane za juredycznie nieuzasadnione.

Dodać należy, że nawet jeśli kwalifikować roszczenia powódki na podstawie przepisów kształtujących odpowiedzialność pozwanej Gminy za nienależyte wykonanie wynikającego z ustawy obowiązku świadczenia, to niewątpliwie w niniejszej sprawie zachodzą też przesłanki pozwalające na uwzględnienie powództwa w całości na tej podstawie.

Przyjmując bowiem stanowisko strony pozwanej co do możliwości dochodzenia po zakończeniu roku budżetowego wyłącznie odszkodowania wynikającego z niewywiązania się przez Gminę z obowiązku zapłaty dotacji przypadającej w zakończonym roku budżetowym, stwierdzić należy, że w tej konstrukcji brak świadczenia zgodnie z przepisami stanowi o wysokości szkody. Nieuzyskanie dotacji (uzyskanie tego świadczenia w zaniżonej wysokości) stanowi bowiem szkodę w postaci *lucrum cessans*. Zatem wartość szkody będzie równa wartości niewypłaconego świadczenia.

Zachodzi też przesłanka niewykonania zobowiązania (a zarazem obiektywnej bezprawności) – skoro odmowa wypłaty wynika z działania naruszającego obowiązki gminy w świetle art. 90 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w roku 2016, (w którym powstało objęte sporem roszczenie o wypłatę dotacji). Zatem wykazana jest zarówno wysokość szkody jak i podstawa odpowiedzialności a zarazem nie budzi też wątpliwości istnienie związku przyczynowego między zaniechaniem pozwanej a tak rozumianą szkodą w majątku powódki.

Takie też rozumienie odpowiedzialności Gminy za niewykonanie obowiązku świadczenia z dotacji wynika jednoznacznie z (konsekwentnie pomijanych przez pozwanego zarówno w piśmie z 8 stycznia 2021 jak i w toku rozprawy apelacyjnej) wywodów Sądu Najwyższego zawartych w uzasadnieniu cytowanego przez pozwanego wyroku z dnia 9 lipca 2020 w sprawie V CSK 502/18. Wyraźnie wywodzi tam SN, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, że powód dochodzący naprawienia szkody nie musi wykazywać w procesie, że wydatki, które powinny być finansowe przez dotację, pokrył faktycznie w roku budżetowym środkami pochodzącymi z innych źródeł. Wskazuje się wyraźnie, że oczekiwanie takiego dowodu jest nieuzasadnione, gdyż „nie uwzględnia sytuacji, w której osoba prowadząca przedszkole nie poniosła wyższych wydatków tylko dlatego, iż nie dysponowała odpowiednimi środkami i nie mogła w tym celu zaciągnąć pożyczki (kredytu) albo nie zdecydowała się na związane z tym ryzyko, tym wyższe, im bardziej wysokość dotacji jest między stronami sporna”. Wywodzi się stąd, że nie można porównywać sytuacji związanej z dotacją mającą swoje źródło w art. 90 ustawy o systemie oświaty z przypadkiem dotacji na ustawowe zadania zlecone, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., które jednostka samorządu terytorialnego musi zrealizować - także w razie naruszenia przez wojewodów obowiązku określonego w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. - w ustawowo określonym zakresie.

Sąd Najwyższy wyraził w związku z tym pogląd, że szkodą jest już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości. Stwierdzono, że nie podważa tego wniosku argument, że dotacja mogłaby zostać zużyta wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Odwołując się do judykatury NSA wskazano bowiem, że środki z dotacji przekazane na konto beneficjenta wprawdzie nie podlegały swobodnej dyspozycji, tym niemniej pozostawały w dyspozycji beneficjenta dotacji (osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne), który w granicach zakreślonych w art. 90 ust. 3d u.s.o. mógł je wydatkować w różnorodny sposób, co każdorazowo wpływało na jego sytuację majątkową. Możliwości pokrycia z dotacji bieżących wydatków przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, "zwalnia" inne środki pozostające w dyspozycji osoby prowadzącej przedszkole i pozwala na ich wykorzystanie w inny sposób, także z korzyścią dla tej osoby. Sąd podkreślił bezpośredni wpływ dotacji na stosunki majątkowe osoby prowadzącej w swym interesie (interesie prywatnym) przedszkole niepubliczne. Wskazano wreszcie, że szczególna natura dotacji ma jedynie to znaczenie, że stwarza możliwość wykazania przez jednostkę samorządu terytorialnego, iż kwota dotacji nie została wydatkowana należycie i podlegałaby zwrotowi (swoista przyczyna rezerwowa). Ciężar dowiedzenia tej okoliczności spoczywa - zgodnie z regułą określoną w art. 6 k.c. - na tej jednostce. Podkreślono, że przemawia za tym także to, że zobowiązanie do zwrotu nie należy do istoty stosunku dotacji, który polega na bezzwrotnym, co do zasady, transferze środków publicznych z budżetu do beneficjenta

Zatem pozwany w piśmie z 8 stycznia 2021 i w toku rozprawy apelacyjnej niezasadnie poprzestaje na tej części stanowiska Sądu Najwyższego, która dotyczy wyjaśnienia istoty i kwalifikacji roszczenia wywodzonego z faktu zaniżenia wartości dotacji przez Gminę. Przyjmując bowiem nawet, że prawidłową podstawą prawną tego roszczenia jest norma art. 471 k.c. (względnie art. 417 k.c.) stwierdzić należy, że szkodę powódki stanowi różnica między dotacją ustaloną prawidłowo a dotacją rzeczywiście wypłaconą. Ta okoliczność (a więc powstanie prawa do dotacji i jej wysokość oraz różnica między świadczeniem należnym i wypłaconym) podlega wykazaniu przez powódkę w procesie.

Pozwany natomiast zgodnie z procesowym ciężarem przytoczeń (art. 6 §2 k.p.c. i art. 232 k.p.c.) oraz zasadami rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 k.c.) winien przedstawić twierdzenia (a następnie je udowodnić), które świadczyłyby o wyłączeniu jego odpowiedzialności odszkodowawczej (w tym także tzw. przyczyny rezerwowe za jakie należy rozumieć twierdzenie, że nawet gdyby dotacja została wypłacona w należytej wysokości to i tak nie zostałaby rozliczona prawidłowo).

W tym ostatnim przypadku niezbędne jest powołanie twierdzeń o faktach, które miałyby powodować, że dotacja nie zostałaby prawidłowo rozliczona (np. twierdzeń o likwidacji działalności w trakcie roku budżetowego). Nie może być uznane za wystarczające jedynie podniesienie wątpliwości co do rzetelności rozliczeń czy też poniesienia wydatków w roku budżetowym, które „pokryłyby” wartość dotacji.

Po pierwsze proces cywilny nie może bowiem służyć swoistemu „zastąpieniu” postępowania administracyjnego zmierzającego do weryfikacji poprawności wydawania „znaczonych” środków publicznych. Badanie dowodowe w procesie cywilnym sprowadza się do faktów istotnych dla sprawy (art. 227 k.p.c.), przytoczonych przez strony (art. 232 k.p.c.) i właściwie oznaczonych w tezie dowodowej (art. 235¹ k.p.c.). Zatem procesowym obowiązkiem strony pozwanej jest sformułowanie zarzutu przeciwko powództwo przez powołanie konkretnego faktu i wskazanie na wpływ jego zaistnienia dla zasadności powództwa. Następnie zaś konieczne jest odpowiednie ukształtowanie inicjatywy dowodowej dla wykazania podstawy faktycznej zarzutu.

Pozwany nie wykazał zaś w niniejszej sprawie żadnych przesłanek zwalniających go od odpowiedzialności. Twierdzenia, że mimo zaniechania wypłaty dotacji zgodnie z ustawą powódka nie poniosła szkody, wymagały przedstawienia w procesie skonkretyzowanych okoliczności faktycznych, które twierdzenia takie mogłyby uzasadniać, a także dowodu tych okoliczności. Procesowopravny ciężar przytoczeń oraz materialnoprawny ciężar dowodu tych okoliczności, zgodnie z regułami ogólnymi spoczywał na pozwanej, jako starającej się wywodzić skutki prawne z tych okoliczności. Brak inicjatywy pozwanej w tym zakresie musi powodować negatywną ocenę tej części jej argumentacji.

Wnioski dowodowe przedstawione dopiero na etapie postępowania apelacyjnego (w piśmie z 8 stycznia 2021 i w trakcie wypowiedzi pełnomocnika na rozprawie apelacyjnej) podlegały pominięciu na podstawie art. 381 k.p.c. . Pozwany bowiem po pierwsze nie wykazał by nie mógł powołać dowodów w toku postępowania przed sądem I instancji lub by potrzeba powołania powstała dopiero po wydaniu (nota bene korzystnego dla pozwanego) wyroku Sądu Okręgowego. Za uzasadnienie inicjatywy dowodowej na etapie postępowania odwoławczego nie może być uznane wyłącznie powołanie się na wyrok SN zapadły w innej sprawie (między innymi stronami) po wydaniu orzeczenia przez Sąd I instancji, w którym przedstawiono określoną koncepcję jurystyczną. Po pierwsze bowiem pozwany twierdząc, że powódka nie ma prawa do żądania zapłaty dotacji z uwagi na okoliczności związane z jej wydatkowaniem powinien przedstawić twierdzenia faktyczne które tą okoliczność miałyby uzasadniać już w toku postępowania przed Sądem I instancji (skoro fakty te dotyczą roku 2016).

Po wtóre – jak wskazano wyżej przyjęcie jako podstawy prawnej normy art. 471 k.c.(względnie 417 k.c.) w odniesieniu do roszczeń analogicznych do objętych sporem w niniejszej sprawie było już przedmiotem wcześniejszych wypowiedzi (zapadłych przed wydaniem wyroku przez Sad Okręgowy) w judykaturze Sądu Najwyższego (por. np. powołaną wyżej uchwałę SN z 8.11.2019 r., III CZP 29/19). Zatem powoływany przez pozwanego wyrok w sprawie V CSK 502/18 także i z tej przyczyny nie może być uważany przez pozwaną Gminę jako zdarzenie, które uzasadniało „potrzebę” powołania nowych dowodów po wydaniu zaskarżonego wyroku.

Niezależnie od tego wnioski dowodowe nie zmierza do wykazania faktu relewantnego dla rozstrzygnięcia. Pomijając bowiem brak powołania się przez pozwanego w procesie na skonkretyzowany fakt, który uzasadniałby tezę, że powódka nie mogłaby wydać dotacji zgodnie z jej przeznaczeniem w roku 2016 (por. uwagi przedstawione wyżej), pozwany w istocie dążył do przeprowadzenia w toku postępowania apelacyjnego swoistej „kontroli” poniesienia i źródeł finansowania przez powódkę w roku 2016 wydatków, które mogłyby być finansowane z dotacji. W świetle wykładni przedstawionej w powoływanym przez pozwanego orzeczeniu SN z 9 lipca 2020 (V CSK 502/18) kwestia faktycznego poniesienia wydatków w roku budżetowym nie jest istotna dla rozstrzygnięcia. W świetle przedstawionej w uzasadnieniu tego orzeczenia (przytoczonej wyżej in extenso) wykładni nie może wyłączać odpowiedzialności Gminy sytuacja, w której wydatki nie zostały poniesione z uwagi na brak środków, niemożliwość ich kredytowania czy wreszcie obawy o rozstrzygnięcie sporu co do wysokości dotacji. Zatem także z tej przyczyny wnioski dowodowe pozwanego, jako nie dotyczące faktów istotnych dla rozstrzygnięcia (art. 227 k.p.c.) podlegałyby pominięciu.

W rezultacie też stanowisko pozwanego przedstawione w toku postępowania apelacyjnego także nie może wpływać na zasadność roszczenia objętego sporem.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w sposób jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

Konsekwencją uwzględnienia apelacji powódki w całości i zmiany wyroku Sądu I instancji było obciążenie pozwanej kosztami postępowania za postępowanie pierwszoinstancyjne, zgodnie z art. 98 k.p.c.. Sąd Apelacyjny zasądził z tego tytułu od pozwanej jako przegrywającej spór, na rzecz powódki kwotę 9.124 zł, obejmującą równowartość opłaty należnej od pozwu (przy uwzględnieniu kolejnych modyfikacji roszczenia - a więc liczoną od kwoty 74.135,87 zł) w kwocie 3707 zł, opłatę od pełnomocnictwa (17 zł) oraz koszty zastępstwa procesowego w kwocie 5400 zł, ustalone na podstawie § 2 pkt 6 rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.).

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono stosując normę art. 98 k.p.c w zw. z art. 108 k.p.c.

Na zasądzoną od pozwanego kwotę składa się opłata od apelacji (3707 zł) i wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w kwocie 4050 zł ustalane na podstawie §2 pkt. 6 w z.w z §10 ust. 1 pkt. 2) i §15 cytowanego wyżej rozporządzenia z 22 października 2015 roku.

Edyta Buczkowska – Żuk Krzysztof Górski Dorota Gamrat – Kubeczak