

Sygn. akt VI ACa 253/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 października 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia Jolanta Pyżlak

Sędziowie: Ksenia Sobolewska - Filcek

del. Grzegorz Tyliński (spr.)

Protokolant: prot. sąd. Bartłomiej Sarna

po rozpoznaniu w dniu 1 października 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Przedszkoli (...) sp. z o.o. sp. komandytowej w W.

przeciwko Gminie J.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie

z dnia 28 sierpnia 2018 r., sygn. akt III C 56/16

I. oddala apelację;

II. zasądza od Gminy J. na rzecz Przedszkoli (...) sp. z o.o. sp. komandytowej w W. kwotę 8100 zł (osiem tysięcy sto złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt **VI ACa 253/19**

UZASADNIENIE

Powódka Przedszkole (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w W. wniosła o zasądzenie od Gminy J. kwoty 506 307,78 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od: kwoty 59 520,82 zł od 1 stycznia 2009 r. do dnia zapłaty; kwoty 63,27 zł od 1 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty, kwoty 35 450,88 zł od 1 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty; kwoty 75 822,48 zł od 1 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty; kwoty 125 878,70 zł od 1 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty; kwoty 78 058,95 zł od 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty; kwoty 131 512,68 zł od 1 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty oraz o zasądzenie od pozwanej na jej rzecz kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Pozwana Gmina J. wnosila o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 26 sierpnia 2018 r. (sygn. akt III C 56/16) Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie:

1. zasądził od Gminy J. na rzecz Przedszkola (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej w W. kwotę 461 965,46 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi:

a) od kwoty 15 178,50 zł od 1 stycznia 2009 r. do dnia zapłaty,

b) od kwoty 63,27 zł od 1 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty,

c) od kwoty 35 450,88 zł od 1 stycznia 2011 r. do dnia zapłaty,

d) od kwoty 75 822,48 zł od 1 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty,

e) od kwoty 125 878,70 zł od 1 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty,

f) od kwoty 78 058,95 zł od 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty,

g) od kwoty 131 512,68 zł od 1 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty,

2. oddalił powództwo w pozostałym zakresie,

oraz stosownie rozliczył koszty postępowania (punkt 3., 4. i 5. wyroku). Rozstrzygnięcie to zapadło przy następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

Przedszkole (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w W. prowadzi Niepubliczne Przedszkole (...) w J.. Do 2008 r. na terenie Gminy J. nie były prowadzone przedszkola publiczne, a podstawą do ustalenia wysokości dotacji były wydatki bieżące ponoszone na prowadzenie przedszkoli publicznych przez najbliższą gminę - Gminę N., pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz wyżywienie, stanowiące dochód budżetu gminy. Gmina wliczała do podstawy naliczania dotacji nie wszystkie wydatki bieżące ponoszone na przedszkola, ograniczając się do wydatków określonych w dziale 801 budżetu w rozdziale 90104. Gmina nie wliczała danych z rozdziałów dotyczących wydatków na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli (rozdział 80146 budżetu), stołówki szkolne i przedszkolne (80148) i pozostałą działalność (80195), wskazując, iż są to wydatki innych publicznych placówek oświatowych funkcjonujących na terenie gminy. Uchwałą nr (...) Rada Gminy J. ustaliła szczegółowy tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy J. na prowadzenie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i przedszkoli niepublicznych na terenie Gminy J.. Dotacja dla przedszkola niepublicznego na jednego ucznia została ustalona w wysokości 75% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych znajdujących się na terenie Gminy N.. Osoba prowadząca przedszkole niepubliczne w Gminie J. zobowiązana była podawać planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 3 pkt. 3 załącznika do uchwały). Na mocy § 4 pkt 1 załącznika do Uchwały osoby prowadzące przedszkole zobowiązane były również do podania do 15-go dnia każdego miesiąca, pisemnej informacji o aktualnej liczbie dzieci według stanu na pierwszy dzień miesiąca kalendarzowego. Dotacja na jedno dziecko w Gminie J. na 2008 r. została ustalona na kwotę 392,25 zł miesięcznie, w oparciu o wydatki bieżące Gminy N. określone na kwotę 1 381 516,64 zł oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w wysokości 204 osoby. Dotacja na jedno dziecko w Gminie J. na 2009 r. została ustalona na kwotę 423,26 zł miesięcznie, w oparciu o wydatki bieżące Gminy N. określone na kwotę 1 591 376,29 zł oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w wysokości 220 osób. W uchwale nr (...) z 30 września 2009 r. Rady Gminy J. ustalono, że dotacja dla niepublicznych przedszkoli na jednego ucznia w wysokości 75% ustalonych w budżecie gminy J. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na 1 ucznia, z zastrzeżeniem, że dotacja na każdego ucznia niepełnosprawnego, uczęszczającego do przedszkola niepublicznego, została ustalona w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę J.. Załącznik do powyższej Uchwały stanowił Regulamin ustalający tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez niepubliczne przedszkola oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego prowadzone na terenie Gminy J. przez inne niż Gmina J. osoby prawne i fizyczne. Stosownie do zapisów powyższego Regulaminu dotacje dla niepublicznych przedszkoli przyznawane były na wniosek

osoby je prowadzącej złożony nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji na podstawie stosownego wniosku. Dotacja na jedno dziecko w Gminie J. na 2010 r. została ustalona na kwotę 447,08 zł miesięcznie, w oparciu o wydatki poniesione w roku poprzednim na utrzymanie przedszkola - określone na kwotę 906 665,50 zł oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w roku poprzednim – 1 521 osób. Dotacja na jedno dziecko w Gminie J. na 2011 r. została ustalona na kwotę 454,07 zł miesięcznie, w oparciu o wydatki poniesione w roku poprzednim na utrzymanie przedszkola - określone na kwotę 1 321 621,03 zł oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w roku poprzednim – 2 183 osób. Dotacja na jedno dziecko w Gminie J. na 2012 r. została ustalona na kwotę 416,32 zł miesięcznie, w oparciu o wydatki poniesione w roku poprzednim na utrzymanie przedszkola - określone na kwotę 1 339 429,69 zł oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w roku poprzednim – 2 413 osób.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, iż od września 2012 r. tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy J. na prowadzenie przedszkoli niepublicznych regulowała uchwała Rady Gminy J. nr (...) wraz z załącznikami, w tym Regulaminem trybu udzielania i rozliczania dotacji. Dla przedszkola niepublicznego i oddziału wychowania przedszkolnego przy niepublicznej szkole podstawowej przysługiwała dotacja w wysokości 75% na każdego ucznia w wysokości 75% wydatków bieżących ustalonych w budżecie gminy na prowadzenie przedszkoli publicznych i oddziałów wychowania przedszkolnego przy szkołach podstawowych publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Dotacja na jedno dziecko w Gminie J. na 2013 r. została ustalona na kwotę 452,19 zł miesięcznie, w oparciu o wydatki poniesione w roku poprzednim na utrzymanie przedszkola - określone na kwotę 1 530 837,42 zł oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w roku poprzednim – 2 539. Dotacja na jedno dziecko w Gminie J. na 2014 r. została ustalona na kwotę 476,94 zł miesięcznie, w oparciu o wydatki poniesione w roku poprzednim na utrzymanie przedszkola - określone na kwotę 1 631 134,75 zł oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w roku poprzednim – 2 565 osób.

Przedszkole (...) w latach 2008 - 2014 r. dopełniło wszystkich wymaganych formalności w zakresie wniosków o dotacje. Przedszkole otrzymało dotację stanowiącą iloczyn liczby uczęszczających do niego dzieci oraz ww. ustalonej kwoty dotacji w gminie na jednego ucznia miesięcznie, w łącznej wysokości:

1. 58 837,50 zł za 2008 r.,
2. 140 945,58 zł za 2009 r.,
3. 257 965,16 zł za 2010 r.,
4. 294 237,36 zł za 2011 r.,
5. 263 946,88 zł za 2012 r.,
6. 238 304,13 zł za 2013 r.,
7. 218 915,46 zł za 2014 r.,

Na terenie Gminy J. przedszkole publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty funkcjonowało od września 2008 r. Do powyższego przedszkola uczęszczało w okresie:

1. wrzesień - grudzień 2008r. - 108 osób,
2. styczeń - sierpień 2009 r. - 107 osób,
3. wrzesień - grudzień 2009 r.- 167 osób,
4. styczeń - sierpień 2010 r. - 175 osób,

5. wrzesień - grudzień 2010 r. - 197 osób,
6. styczeń - sierpień 2011 r. - 197 osób,
7. wrzesień - grudzień 2011 r. - 209 osób,
8. styczeń - sierpień 2012 r. - 210 osób,
9. wrzesień - grudzień 2012 r. - 211 osób,
10. styczeń - sierpień 2013 r. - 217 osób,
11. wrzesień - grudzień 2013 r. - 207 osób,
12. styczeń - sierpień 2014 r. - 210 osób
13. wrzesień - grudzień 2014 r. - 297 osób

Na terenie Gminy J. funkcjonował oddział przedszkolny w szkole. Suma dzieci uczęszczających do tego oddziału wynosiła w okresach:

1. styczeń - sierpień 2008 r. - 92 osoby,
2. wrzesień - grudzień 2008 r. - 115 osób,
3. styczeń - sierpień 2009 r. - 114 osób,
4. wrzesień - grudzień 2009 r. 70 osób,
5. styczeń - sierpień 2010 r. - 74 osoby,
6. wrzesień - grudzień 2010 r. - 68 osób,
7. styczeń - sierpień 2011 r. - 69 osób,
8. wrzesień - grudzień 2011 r. - 91 osób,
9. styczeń - sierpień 2012 r. - 91 osób,
10. wrzesień - grudzień 2012 r. - 96 osób,
11. styczeń - sierpień 2013 r. - 96 osób,
12. wrzesień - grudzień 2013 r. - 170 osób,
13. styczeń - sierpień 2014 r. - 169 osób,
14. wrzesień - grudzień 2014 r. - 238 osób,

Łączna wysokość planowanych wydatków, zapisanych w budżecie Gminy N., na przedszkola publiczne wynosiła w 2008 r. - 1 535 600 zł, a w 2009 r. - 1 679 781 zł. Łączna wysokość zapisanych w budżecie Gminy N. wydatków planowanych na przedszkola publiczne, z uwzględnieniem kwot planowanych wydatków z rachunków wydzielonych, wynosiła w 2008 r. - 1 610 600 zł, a w 2009 r. - 1 799 809 zł. Łączna wysokość planowanych wydatków, zapisanych w budżecie Gminy J. na przedszkola publiczne wynosiła:

1. w 2010 r. - 1 554 848 zł,

2. w 2011 r. - 1 671 817 zł,
3. w 2012 r. - 1 789 238 zł,
4. w 2013 r. - 1 876 418 zł,
5. w 2014 r. - 2 751 332 zł,

Łączna wysokość zapisanych w budżecie Gminy N. wydatków planowanych na przedszkola publiczne, z uwzględnieniem kwot planowanych wydatków z rachunków wydzielonych, wynosiła:

1. w 2010 r. - 1 710 832 zł,
2. w 2011 r. - 1 842 317 zł,
3. w 2012 r. - 2 014 738 zł,
4. w 2013 r. - 2 119 518 zł,
5. w 2014 r. - 2 985 332 zł,

Przy uwzględnieniu prawidłowych danych do naliczenia dotacji, należna Przedszkolu (...) miesięczna stawka przypadająca na jednego ucznia w oparciu o dane wynikające z planowanych wydatków bieżących zatwierdzonych w budżecie wynosiła miesięcznie: 493,44 zł za 2008 r., 511,31 zł za 2009 r., 843,61 zł za 2010 r., 632,95 zł za 2011 r., 626,21 zł za 2012 r., 626,09 zł za 2013 r., 872,90 zł za 2014 r. Należna powódce kwota dotacji, ustalona w oparciu o dane wynikające z planowanych wydatków bieżących zatwierdzonych w budżecie Gminy J. w okresie od kwietnia 2008 r. do grudnia 2014 r. wynosiła zaś 2 262 494,97 zł, w tym:

1. za 2008 r. - 74 016 zł,
2. za 2009 r. - 170 266,23 zł,
3. za 2010 r. - 486 762,97 zł,
4. za 2011 r. - 403 822,10 zł,
5. za 2012 r. - 397 017,14 zł,
6. za 2013 r. - 329 949,43 zł,
7. za 2014 r. - 400 661,10 zł,

Przy uwzględnieniu prawidłowych danych do naliczenia dotacji, niedopłata dla Przedszkola (...) wynosiła:

1. w 2008 r. - 15 178,50 zł,
2. w 2009 r. - 29 320,65 zł,
3. w 2010 r. - 228 797,81 zł,
4. w 2011 r. - 109 584,74 zł,
5. w 2012 r. - 133 070,26 zł,
6. w 2013 r. - 91 645,30 zł,

7. w 2014 r. - 181 745,64 zł,

Powódka w dniu 20 maja 2015 r. wezwała Gminę J. do zapłaty kwoty 555 815,77 zł wraz z odsetkami ustawowymi z tytułu niewypłaconej dotacji za lata 2008 - 2014, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania. Pozwana w piśmie z 22 czerwca 2015 r. odmówiła zapłaty wskazując, iż nie znajduje podstaw do przyjęcia, że doszło do nieprawidłowości w naliczaniu dopłat. Pismem z 5 października 2015 r. powódka wezwała pozwaną do zapłaty w terminie 3 dni kwoty 564 065,37 zł wraz z odsetkami ustawowymi. Pozwana nie spełniła jednak żądanego świadczenia.

W tak ustalonych okolicznościach faktycznych Sąd Okręgowy uznał powództwo za zasadne w przeważającej części.

W pierwszej kolejności Sąd ten wskazał, iż zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r. 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; zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Zgodnie zaś z art. 14 w związku z art. 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.) w okresie od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Na tle tego stanu prawnego Sąd I instancji zauważył, iż w niniejszej sprawie bezsporne było, że powódka jako prowadząca przedszkole niepubliczne na terenie Gminy J. spełniła w latach 2008 - 2014 wszystkie przesłanki otrzymania dotacji. Wątpliwości nie budziła również rzeczywista liczba dzieci, która uczęszczała do tego przedszkola w powyższym przedziale czasowym. W toku procesu zaprezentowany został również sposób wyliczenia dotacji przez pozwaną, w tym zakres wydatków wzięty przez nią pod uwagę przy wyliczaniu należnych powódce kwot dotacji. Kwestią sporną pozostawała natomiast interpretacja przepisów stanowiących podstawę wyliczenia miesięcznych dopłat przysługującej powódce - art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w zakresie w jakim dotyczy on składowych kwoty stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji. Powódka wskazywała, że podstawą dotacji należnej dla przedszkola niepublicznego powinny być ustalone w budżecie, czyli zaplanowane wydatki bieżące, nie zaś wydatki bieżące faktycznie poniesione w danym roku kalendarzowym. Zdaniem powódki do podstawy naliczania dotacji należy przyjmować bowiem ostatni plan wydatków jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia, wskazany w ostatniej uchwale o zmianie budżetu. Pochodną tego problemu była również kwestia sposobu ustalania liczby dzieci w oparciu o którą wyliczana powinna być wysokość dotacji. Ponadto podstawą naliczania dotacji winna być zdaniem powódki całość wydatków bieżących gminy ponoszona na funkcjonowanie przedszkoli, nie zaś wysokość wydatków obliczona z pominięciem kwot wskazanych w rozdziałach 80146, 80148 i 80195 budżetu. Powódka podnosiła także, że do podstawy obliczania dotacji powinny być wliczone kwoty zgromadzone na rachunkach wydzielonych (rachunkach dochodów własnych) założonych przez Gminę J. dla przedszkoli publicznych, które zostały pominięte przez pozwaną.

To stanowisko powodowej spółki zostało w całości podzielone przez Sąd Okręgowy, wskazując tu, iż art. 90 w ust. 2b ustawy oświatowej odnosi wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych do „ustalonych”, a więc planowanych

w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (odwołano się tu do uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., sygn. IV CSK 696/12). Zwrócono uwagę, iż analogiczne stanowisko zaprezentowane zostało przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z 26 marca 2013 r. (sygn. II GSK 2404/2011), w uzasadnieniu którego wskazano, iż kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Literalna treść przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz argumentacja podnoszona w orzecznictwie i judykaturze jednoznacznie przemawiają za tym, że podstawą do wyliczenia dotacji należnej dla przedszkola niepublicznego powinny być ustalone w budżecie czyli zaplanowane wydatki bieżące. Brak było zatem podstaw do przyjęcia stanowiska pozwanej o zasadności uwzględniania wydatków bieżących faktycznie poniesionych w danym roku kalendarzowym. Strona pozwana sprzecznie z brzmieniem ustawowego przepisu wyliczyło dotacje za lata 2008 - 2009 w oparciu o wydatki bieżące poniesione na przedszkola publiczne w danym roku kalendarzowym (w tym w latach 2008 - 2009 w sąsiednich gminach).

Ponadto zwrócono uwagę, iż kwestią sporną pomiędzy stronami pozostawał również zakres pojęcia wydatków bieżących. Skoro pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie o systemie oświaty, odwołać należało się do definicji zawartej w przepisach ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W ustawie tej dokonano podziału wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego na wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 ust. 1 ustawy). Ponadto przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (art. 236 ust. 2 ustawy). Ustawa ta w art. 124 ust. 3 wymienia wydatki jednostek budżetowych będące wydatkami bieżącymi: 1) wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, 2) zakupy towarów i usług, 3) koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań, 4) koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. Natomiast w art. 124 ust. 4 wymienia wydatki majątkowe: 1) wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. 2) wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki. Wykaz wydatków bieżących jednostek samorządowych zawiera załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów... (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.) - wydatki bieżące jednostek budżetowych: 401 do 418, 420 do 430, 432 do 470, 472, 474 do 478, 481, 482, 488 do 490 i 493 do 498. Oznacza to, że wydatki bieżące, o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, za wyjątkiem wydatków majątkowych. Tym samym podstawę naliczenia dotacji stanowi taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego). W świetle powyższych rozważań nie sposób zgodzić się z argumentacją strony pozwanej o możliwości wyłączenia z podstawy naliczania dotacji części wydatków bieżących.

Sąd I instancji zauważył ponadto, iż żaden z przepisów, na podstawie których przyznawane są dotacje dla niepublicznych przedszkoli, nie zawierał pierwotnie wykluczenia określonych wydatków bieżących z podstawy od której nalicza się dotację. Za nieuzasadnione uznać należało wyłączenie z pojęcia wydatków bieżących ponoszonych przez przedszkola publiczne jakichkolwiek wydatków bieżących, w tym również ponoszonych w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziałach 80146 - Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, 80148 - Stołówki szkolne i przedszkolne, 80195 - pozostała działalność. Argumentacja podnoszona w tym zakresie przez pozwaną Gminę jest sprzeczna z regułami wykładni językowej omawianego przepisu. Ustawodawca nigdzie nie przewidział bowiem wyłączenia powyższych wydatków z podstawy obliczania dotacji. Na powyższe, wbrew twierdzeniom pozwanej nie wskazuje również treść ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.). Kierunek dokonanej nowelizacji był co prawda zgodny z oczekiwaniami jednostek samorządowych, aczkolwiek jednocześnie sama nowelizacja w świetle reguł wykładni celowościowej i założenia racjonalnego działania ustawodawcy potwierdziła, że do chwili wejścia w życie nowelizacji obowiązywał inny stan prawny. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynikało, iż pozwana Gmina ponosiła wydatki bieżące

ujęte w rozdziałach 80146, 80148 i 80195 - wszystkie te wydatki winny więc być wliczane do podstawy ustalenia dotacji. Sam fakt, iż stanowią one wydatki także w innych publicznych placówkach oświatowych funkcjonujących na terenie gminy nie stanowi wystarczającego argumentu w niniejszej sprawie. Gmina ponosi na przedszkola wydatki związane z wyżywieniem, obsługą kuchni, czy obsługą kadrową, czy księgową. Nie powinien prowadzić do pokrzywdzenia powódki jedynie to, iż zostają one rozliczone zbiorczo wraz z wydatkami tego rodzaju ponoszonymi na inne publiczne placówki oświatowe.

Zgodnie z wyżej wskazanymi uregulowaniami, dotacja dla przedszkola niepublicznego przysługuje pod warunkiem podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września poprzedzającego rok udzielania dotacji, jednakże nie ogranicza ona wysokości dotacji do planowanych w tej informacji liczby uczniów; zgodnie bowiem z brzmieniem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz art. 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw dotacja przysługuje na każdego ucznia, a nie na każdego planowanego ucznia. W tym zakresie Sąd I instancji posłużył się wykładnią językową spornych między stronami przepisów. Informacja o planowanej ilości dzieci, jakie przedszkole niepubliczne zamierza przyjąć w danym roku, nie może być podstawą do wyliczenia ostatecznej wysokości dotacji dla danej placówki oświatowej. Kwota dotacji uzależniona jest bowiem w ustawie od liczby dzieci faktycznie przyjętych. Sąd ten zwrócił uwagę, iż wykładnia ta znajduje potwierdzenie w licznych orzecznictwie – np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2014 r. (sygn. akt II GSK 1132/13), w którym wskazano, iż w zależności od faktycznej liczby uczniów i wychowanków kształtuje się wysokość przekazywanej części dotacji, co wynika z art. 90 ust. 1a - 3b w zw. z ust. 3d w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. 2004 r. Nr. 256, poz. 2572.) (...). Inną bowiem kwestią jest obowiązek podania przez organ prowadzący niepubliczną szkołę do określonego dnia września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji organowi właściwemu informacji o planowanej liczbie uczniów. Informacje te są warunkiem uzyskania dotacji przez organy prowadzące szkoły niepubliczne, niepubliczne przedszkola w roku następnym. Te rozważania doprowadziły Sąd Okręgowy do wniosku, iż pozwana Gmina dokonała niewłaściwego naliczenia dotacji, nie uwzględniając informacji na temat zmieniającej się liczby ilości dzieci faktycznie przyjętych na przestrzeni spornego okresu.

Sąd Okręgowy przychylił się również do argumentacji wskazywanej przez powodową spółkę, w świetle której do kwoty, od której zależy wysokość dotacji należy również doliczać kwoty zgromadzone na rachunkach wydzielonych (dochodów własnych) założonych przez Gminę. Podstawę wyliczenia dotacji stanowią wydatki planowane w budżecie, bez znaczenia na źródło, z jakiego pochodzą środki na pokrycie tych wydatków. W konsekwencji oznacza także, że nie ma znaczenia fakt, czy środki te wpływają na wydzielony rachunek czy też nie. W takiej sytuacji zasądzeniu podlegały kwoty stanowiące różnice pomiędzy dotacjami wypłaconymi powódce za lata 2008 - 2014, a kwotami należnych dotacji ustalonymi na podstawie opinii biegłego. Przy czym powódka żądała zapłaty kwoty 506 307,78 zł z tytułu dotacji, które przyznawane są okresowo, za każdy rok oddzielnie. Powódka wskazała, że wysokość dochodzonego przez nią roszczenia wynika z zaniżenia należnej jej dotacji za 2009 r. o kwotę 59 520,82 zł, za 2010 r. o kwotę 63,27 zł, za 2011 r. o kwotę 35 450,88 zł, za 2011 r. o kwotę 75 822,48 zł, za 2012 r. o kwotę 125 878,70 zł. za 2013 r. o kwotę 78 058,95 zł, za 2014 r. o kwotę 131 512,68 zł. Sąd związany był tak wskazaną podstawą faktyczną dochodzonego roszczenia, co skutkowało weryfikacją zasądzonego roszczenia w zakresie nienależnie naliczonej dotacji za każdy rok oddzielnie. Powódka udowodniła wysokość dochodzonych kwot za lata 2009 - 2014. Nie udowodniła jednak, by przysługiwało jej roszczenie wyższe niż 15 178,50 zł za rok 2008. Pozwana wypłaciła Przedszkolu za ten okres dotację w łącznej wysokości 58 837,50 zł. jak wynika zaś z obliczeń biegłego, winna wypłacić kwotę 74 016 zł. W konsekwencji oddalono roszczenie powódki ponad kwotę 15 178,50 zł stanowiącą różnicę między dotacją należną, a rzeczywiście wypłaconą w 2008 r.

Dokonując oceny roszczenia odsetkowego, zauważono, iż stosownie do treści art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty termin zapłaty dotacji za dany rok upływał wraz z końcem roku, tym samym gmina pozostawała w opóźnieniu od 1 stycznia roku następnego.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 100 Kodeksu postępowania cywilnego.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2018 r. wniosła pozwana Gmina J., zaskarżając go w części w zakresie punktów 1, 3 i 4. Zaskarżonemu wyrokowi apelujący zarzucił naruszenie:

a) art. 90 ust. 1 i 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t. jedn. Dz. U. z 2015 roku, poz. 2156) oraz art. 14 w zw. z art. 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. u. z 2013 roku, poz. 827) poprzez przyjęcie, iż podstawą wyliczenia dotacji należnej dla przedszkola niepublicznego powinny być ustalone w budżecie czyli zaplanowane wydatki bieżące;

b) naruszenia art. 236 ust. 1 i 2 oraz art. 124 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych i załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów... (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.) poprzez przyjęcie, że wydatki bieżące, o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, za wyjątkiem wydatków majątkowych, a w konsekwencji przyjęcia, że podstawę naliczenia dotacji stanowi suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego);

c) niewyjaśnienie okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz nierozpoznanie istoty sprawy poprzez:

- brak wystarczającego uzasadnienia dla przyjęcia, że podstawą ustalenia wysokości dotacji powinny być wydatki przewidziane w budżecie gminy a nie faktycznie poniesione;

- brak wystarczającego uzasadnienia, dla przyjęcia, że do podstawy ustalenia dotacji należy zaliczać wydatki bieżące ponoszone przez Pozwaną na inne placówki oświatowe niż przedszkole, a zarazem takie, które nie mieszczą się w kategorii wydatków bieżących, o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty;

- brak odniesienia się przez Sąd I instancji do konstrukcji i funkcjonowania tzw. rachunku wydzielonego.

Podnosząc powyższe zarzuty apelująca wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozstrzygnięcia oraz o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego nie była zasadna, zaś podniesione w niej zarzuty nie mogły zostać ocenione jako trafne.

Dla oceny podniesionych w apelacji zarzutów konieczne jest odwołanie się ponownie do art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. pierw. Dz. U. Nr 95, poz. 425 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym w początkowym okresie, którego dotyczy zgłoszone przez powódkę roszczenie, a zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. Pierwszy z zarzutów zawartych w apelacji pozwanego dotyczy właśnie niewłaściwego zastosowania tego uregulowania, przy czym jak wynika z uzasadnienia tego zarzuty Gmina – pomimo jego redakcji – zarzuca tu brak uwzględnienia oddziałów przedszkolnych znajdujących się w szkołach powszechnych prowadzonych przez pozwanego. Z treści zarzutu wynika również, iż skarżący kwestionuje możliwość uwzględnienia w tych wyliczeniach wydatków planowanych, nie zaś rzeczywiście zrealizowanych. Na tym tle w pierwszej kolejności zauważyć należy, iż dokonana

przez Sąd I instancji wykładnia językowa powyższego unormowania, wbrew zarzutom apelującego jest prawidłowa i nie wzbudza istotnych wątpliwości. W treści wyżej przytoczonego uregulowania prawodawca wyraźnie odwołał się do wydatków planowanych (a nie zrealizowanych), jak i do wydatków ponoszonych na prowadzenie przedszkola publicznego. Wykładania ta zgodna jest także z celem powyższej regulacji. Kwestia ta wymaga jednak szerszego uzasadnienia.

Zwrócić należy uwagę, iż celem, dla którego prawodawca wprowadził do obrotu art. 90 ust. 2b ustawy było umożliwienie podmiotom innym niż podmioty publiczne) możliwości uzyskania częściowego dofinansowania w związku z realizacją zadań, które z mocy art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) spoczywałyby na gminie. Widoczną intencją prawodawcy było to, ażeby podmiot taki otrzymywał dofinansowanie na zasadach podobnych, jak finansowane są przedszkola prowadzone czy to przez gminę, czy też przez jej statio municipi. Zasadę tę najlepiej realizuje odwołanie się do wydatków planowanych w tym zakresie przez jednostkę samorządu terytorialnego, a to z dwóch grup przyczyn. Po pierwsze przyjęcie takich rozwiązań, w istocie wyklucza lub przynajmniej minimalizuje niebezpieczeństwo, iż dana gmina będąc finansowo zainteresowana w jak najmniejszym świadczeniu na rzecz podmiotu prowadzącego niepubliczne przedszkole, pomimo stosownego planowania, będzie dokonywała ograniczenia wydatków na prowadzone przez siebie przedszkola. Jakkolwiek potencjalnie gmina próbująca ograniczyć swoje świadczenie na rzecz podmiotu prowadzącego niepubliczne przedszkole, może – co oczywiste – dokonać cięć również wydatków planowanych – ale dzieje się to na etapie przyjmowania budżetu gminy, a zatem na szereg tygodni przed rozpoczęciem nowego roku szkolnego, co tym samym sprawia, iż podmiot taki może z odpowiednim wyprzedzeniem podejmować działania zmierzające czy to do zmiany parametrów prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, czy też w ogóle do jej zakończenia. Po drugie – uzależnienie wysokości przyznanego dofinansowania od wydatków realnie poniesionych przez gminę w praktyce prowadziłoby do otrzymania przez taki podmiot dofinansowania ze znacznym opóźnieniem – po przyjęciu sprawozdania z wykonania uchwały budżetowej, a być może również po dokonaniu jej kontroli przez regionalną izbę obrachunkową. W istocie prowadziłoby to do sytuacji, w której wydatki byłyby refinansowane szereg miesięcy po ich poniesieniu przez podmiot prowadzący takie przedszkole niepubliczne, co rodziłoby dalsze utrudnienia w prowadzeniu przedszkola niepublicznego – koniecznym byłoby albo finansowanie takich kosztów ze środków podmiotu, przy czym podmiot ten nie wiedziałby ani kiedy, ani w jakiej wysokości (nie mógłby wszakże przewidywać, w jakiej wysokości gmina ostatecznie wykona budżet w zakresie prowadzonych przez siebie przedszkoli) otrzyma dofinansowanie. W praktyce zatem dla efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przedszkola niepublicznego koniecznym byłoby przerzucenie tej opłaty na rodziców – czyli członków wspólnoty samorządowej – z ich późniejszym rozliczeniem (co wobec rotacji podopiecznych w tego rodzaju placówkach wiąże się z dalszymi komplikacjami), względnie z uznaniem tak uzyskanej dotacji jako zysku takiego podmiotu – co jednak jak się wydaje sprzeczne jest z intencją prawodawcy. Na wolę prawodawcy w tym zakresie wskazuje również treść art. 90 ust. 3c ustawy, na co zasadnie zwracał uwagę Sąd Okręgowy.

Co do drugiej z podnoszonych przez pozwanego kwestii – braku uwzględnienia oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach, których organem prowadzącym jest Gmina J., to zwrócić należy uwagę na istotnie odmienne uwarunkowania finansowe prowadzenia oddziałów przedszkolnych w szkole, w stosunku do prowadzenia tych oddziałów poza tego rodzaju placówką. O ile przy prowadzeniu oddziału w ramach szkoły podstawowej część kosztów stałych (np. koszty administracyjne) rozkłada się na większą liczbę oddziałów i na większą liczbę uczniów, co sprawia, iż koszt taki liczony na jednego ucznia (a taki sposób obliczenia dotacji przyjęto w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty) byłby niższy. Zwrócić także należy uwagę na pewną symetrię sposób obliczenia dotacji w uregulowaniach ustawy o systemie oświaty – sposób ustalenia takiej dotacji winien odzwierciedlać koszty utrzymania jednego ucznia w prowadzonej przez gminę placówce o parametrach maksymalnie zbliżonych do parametrów placówki, w związku z działalnością której wypłacana jest dotacja.

Mając na uwadze, iż z powyższych okoliczności apelujący wywodził zarzuty naruszenia art. 90 ustawy o systemie oświaty, art. 236 i 124 ustawy o finansach publicznych oraz dwa z trzech zarzutów niewyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, zarzuty te należało ocenić jako nietrafne. W ramach niewyjaśnienia

wszystkich okoliczności faktycznych sprawy skarżący zarzucał również brak odniesienia się do konstrukcji i funkcjonowania tzw. rachunku wydzielonego. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, iż zarówno treść samego zarzutu, jak również jego trzydziestodniowe uzasadnienie, nie pozwala na precyzyjne zorientowanie się, co w istocie skarżący miał na myśli. Ogólnie wskazać należy, iż istotnie w związku z wejściem w życie art. 1 pkt 20 lit. c) ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie przepisów ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827) dokonano nowelizacji art. 90 ust. 2b ustawy, w ten sposób, że nadano jej treść: dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Tym samym od 1 września 2013 r. – a zatem tylko w zakresie trzech ostatnich lat, spośród tych, za które powód dochodził dotacji – wysokość dotacji powinna być pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Jak się wydaje opinia biegłego, która stanowiła podstawę dla dokonania przez Sąd I instancji istotnych dla rozstrzygnięcia ustaleń faktycznych odzwierciedlała tę zmianę. W każdym razie pozwany – pomimo, iż Sąd Okręgowy udzielał mu w tym zakresie stosownego terminu, nie zakwestionował w tej części opinii biegłego D. F., zaś podczas rozprawy przed Sądem Okręgowym w dniu 21 sierpnia 2018 r. pełnomocnik pozwanego stwierdził wprost, iż opinii tej nie kwestionuje. Jeżeli zatem tak sformułowany zarzut – czego wobec lakoniczności jego uzasadnienia nie sposób przesądzić – dotyczy dokonanych przez Sąd Okręgowy ustaleń faktycznych, należałoby uznać go za spóźniony. Pozwany miał bowiem realną możliwość podnoszenia zarzutów dotyczących wyliczeń zawartych w opinii biegłego D. F. w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Niezależnie od tego, iż kwestia ta być może wymagałaby pewnego wyjaśnienia, z pisemnych motywów zaskarżonego wyroku, jak również z treści opinii biegłego D. F. należy wnioskować, iż wyżej wskazywane wydatki zostały uwzględnione w jego opinii. Te rozważania prowadzą do wniosku, iż również ten zarzut nie mógł być uznany za trafny.

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny oddalił apelację Gminy J. jako bezzasadną – stosownie do art. 385 Kodeksu postępowania cywilnego.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 391 § 1 k. p. c. Na koszty powoda złożyły się koszty zastępstwa procesowego ustalone zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t. jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265) – w kwocie 8 100 zł.

Z tych przyczyn orzeczono jak w sentencji.