

Sygn. akt I C 747/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 stycznia 2016 r.

Sąd Okręgowy w Krakowie Wydział I Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Irena Żarnowska-Sporysz

Protokolant: prot. sądowy Anna Łachman

po rozpoznaniu w dniu 18 stycznia 2016 r. w (...)

na rozprawie

sprawy z powództwa **M. P.**

przeciwko **Gminie Miejskiej K.**

o zapłatę

I. zasądza od Gminy Miejskiej K. na rzecz M. P. prowadzącej działalność oświatową w formie Przedszkola Niepublicznego (...) z siedzibą w K. niżej podane kwoty:

- 120.211,20 zł (sto dwadzieścia tysięcy dwieście jednaście złotych dwadzieścia groszy) z ustawowymi odsetkami od 1 maja 2012 roku do dnia zapłaty, w tym od 1 stycznia 2016 roku z odsetkami ustawowymi za opóźnienie,
- 127.042,23 zł (sto dwadzieścia siedem tysięcy czterdzieści dwa złote dwadzieścia trzy grosze) z ustawowymi odsetkami od 1 maja 2013 roku do dnia zapłaty, w tym od 1 stycznia 2016 roku z odsetkami ustawowymi za opóźnienie,
- 115.072, 10 zł (sto piętnaście tysięcy siedemdziesiąt dwa złote dziesięć groszy) z ustawowymi odsetkami od 1 maja 2014 roku do dnia zapłaty, w tym od 1 stycznia 2016 roku z odsetkami ustawowymi za opóźnienie;

II. zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 18.116 zł tytułem zwrotu opłaty od pozwu i 7217 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt I C 747/15

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 18 stycznia 2016 r.

Powódka M. P. w pozwie przeciwko Gminie Miejskiej K. wniosła o zapłatę na jej rzecz od strony pozwanej:

- kwoty 121.970,90 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty,
- kwoty 127.794,55 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty,
- kwoty 115.072,10 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014 r. do dnia zapłaty.

Powódka wniosła także o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej Gminy kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz kwoty 17 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

W uzasadnieniu powódka wskazała, że domaga się zapłaty kwoty, o którą zaniżona została dotacja oświatowa dla prowadzonego przez powódkę Przedszkola Niepublicznego (...) w K. w latach 2011-2012 i w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. Jako podstawę prawną roszczenia wskazała art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Powódka podniosła, że przedszkole niepubliczne prowadzone przez nią dotowane jest przez pozwaną Gminę. Sposób wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli przed zmianą przepisów, która weszła w życie w dniu 1 września 2013 r., wynikał wprost z art. 90 ust. 2b ww. ustawy, który stanowi, że „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (...)”. Rada Miasta K., w uchwale podjętej według stanu prawnego obowiązującego przed dniem 1 września 2013 r., najpierw w § 4 ust. 9a, a następnie w § 4 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr (...) z dnia 9 września 2009 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych, prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne, niż Gmina Miejska K. postanowiła, iż niepublicznym przedszkolom prowadzonym na terenie Gminy przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne, niż Gmina Miejska K., na każdego ucznia przysługuje (co do zasady) dotacja w wysokości równej 85 % ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez Gminę na jednego ucznia.

Powódka spełniła warunki do otrzymania dotacji i uzyskała od pozwanej Gminy dotację w objętym pozwem okresie, tj. w 2011 r. – na łączną liczbę dzieci 2095, w 2012 r. – łącznie na 2105 dzieci oraz w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. na 1430 dzieci. Pozwana Gmina zaniżyła należną im wówczas dotację z powodu nie wliczenia do podstawy dotacji wydatków na zakup żywności oraz zakup usług tzw. „cateringowych” czym naruszyła przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Powódka wskazała, iż od września 2013 r. wydatki te były już przez Gminę wliczane, pomimo, iż stan prawny w tym zakresie nie uległ zmianie.

Powódka podała, że obliczenia wysokości utraconych przez powódkę kwot dotacji należy dokonać następująco: sumę nieuwzględnionych w podstawie dotacji wydatków na zakup produktów żywnościowych oraz wydatków na zakup usług cateringowych należy podzielić przez liczbę uczniów przedszkoli publicznych prowadzonych przez pozwaną, uwzględnianą przez pozwaną przy obliczaniu dotacji. Otrzymany z powyższego działania wynik należy podzielić przez liczbę miesięcy, których dotyczy zniżenie, tj. 12 miesięcy w latach 2011-sierpień 2013 r. i 8 miesięcy w roku 2013. Otrzymany wynik daje 100% miesięcznej kwoty wydatku na ucznia, z której to kwoty należy obliczyć 85% - zgodnie ze współczynnikiem procentowym określonym w § 4 ust. 1, a wcześniej w § 4 ust. 9a Załącznika do ww. uchwały z dnia 9 września 2009 r.

Zatem zadaniem powódki kwota zniżenia miesięcznie na dziecko - według w/w wzoru – wynosi:

- w 2011 r.

$$12.915.679,34 \text{ zł} + 260.076,79 \text{ zł} = 13.175.756,13 \text{ zł}$$

$$13.175.756,13 \text{ zł} / 16028 = 822,04 \text{ zł}$$

$$822,04 \text{ zł} / 12 = 68,50 \text{ zł}$$

$$68,50\text{-zł} = 100\%$$

$$68,50\text{-zł} \times 85 \% = 58.22 \text{ zł.}$$

- w 2012 r.:

$$13.777.537,71 \text{ zł} + 171.516,13 \text{ zł} = 13.949.053,84 \text{ zł}$$

$$13.949.053,84 \text{ zł} / 16275 = 857,08 \text{ zł}$$

$$857,08 \text{ zł} / 12 = 71,42 \text{ zł}$$

$$71,42 \text{ zł} = 100\%$$

$$71,42 \text{ zł} \times 85\% = 60,71 \text{ zł.}$$

- w 2013 r.:

12.514.809,22-zł (według danych uzyskanych od pozwanej w 2013 r. pozwana nie ponosiła wydatków na catering)

$$12.514.809,22 \text{ zł} / 16523 = 757,41 \text{ zł}$$

$$757,41 \text{ zł} / 8 = 94,67 \text{ zł}$$

$$94,67 \text{ zł} = 100\%$$

$$94,67 \text{ zł} \times 85\% = 80,47 \text{ zł.}$$

Uzyskane miesięczne kwoty, o które zaniżono dotacje w latach 2011- sierpień 2013 r. oraz w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. są podstawą ustalenia roszczenia.

Powódka przedstawiła wyliczenie kwot dotacji, o które została zaniżona:

I. 2011 r. - miesięczna kwota zaniżenia na 1 ucznia = 58,22 zł

1. styczeń - $175 \times 58,22 \text{ zł} = 10.188,50 \text{ zł}$

2. luty - $176 \times 58,22 \text{ zł} = 10.246,72 \text{ zł}$

3. marzec - $176 \times 58,22 \text{ zł} = 10.246,72 \text{ zł}$

4. kwiecień - $176 \times 58,22 \text{ zł} = 10.246,72 \text{ zł}$

5. maj - $177 \times 58,22 \text{ zł} = 10.304,94 \text{ zł}$

6. czerwiec - $17793 \times 58,22 \text{ zł} = 10.304,94 \text{ zł}$

7. lipiec - $176 \times 58,22 \text{ zł} = 10.246,72 \text{ zł}$

8. sierpień - $176 \times 58,22 \text{ zł} = 10.246,72 \text{ zł}$

9. wrzesień - $172 \times 58,22 \text{ zł} = 10.013,84 \text{ zł}$

10. październik - $172 \times 58,22 \text{ zł} = 10.013,84 \text{ zł}$

11. listopad - $172 \times 58,22 \text{ zł} = 10.013,84 \text{ zł}$

12. grudzień - $170 \times 58,22 \text{ zł} = 9.897,40 \text{ zł}$

Razem: 121.970,90zł.

II. 2012 r. - miesięczna kwota zaniżenia na 1 ucznia = 60,71 zł

1. styczeń - $171 \times 60,71 \text{ zł} = 10.381,41 \text{ zł}$
2. luty - $173 \times 60,71 \text{ zł} = 10.502,83 \text{ zł}$
3. marzec - $173 \times 60,71 \text{ zł} = 10.502,83 \text{ zł}$
4. kwiecień- $173 \times 60,71 \text{ zł} = 10.502,83 \text{ zł}$
5. maj - $173 \times 60,71 \text{ zł} = 10.502,83 \text{ zł}$
6. czerwiec - $173 \times 60,71 \text{ zł} = 10.502,83 \text{ zł}$
7. lipiec - $182 \times 60,71 \text{ zł} = 11.049,22 \text{ zł}$
8. sierpień - $175 \times 60,71 \text{ zł} = 10.624,25 \text{ zł}$
9. wrzesień - $178 \times 60,71 \text{ zł} = 10.806,38 \text{ zł}$
10. październik - $178 \times 60,71 \text{ zł} = 10.806,38 \text{ zł}$
11. listopad - $178 \times 60,71 \text{ zł} = 10.806,38 \text{ zł}$
12. grudzień - $178 \times 60,71 \text{ zł} = 10.806,38 \text{ zł}$

Razem: 127794,55zł

III. 2013 r. - miesięczna kwota zaniżenia na 1 ucznia = 80,47 zł

1. styczeń - $177 \times 80,47 \text{ zł} = 14.243,19 \text{ zł}$
2. luty - $178 \times 80,47 \text{ zł} = 14323,66 \text{ zł}$
3. marzec - $178 \times 80,47 \text{ zł} = 14.323,66 \text{ zł}$
4. kwiecień - $178 \times 80,47 \text{ zł} = 14.323,66 \text{ zł}$
5. maj - $178 \times 80,47 \text{ zł} = 14323,66 \text{ zł}$
6. czerwiec - $178 \times 80,47 \text{ zł} = 14323,66 \text{ zł}$
7. lipiec - $185 \text{ zł} = 14.323,66 \text{ zł}$
8. sierpień - $178 \times 80,47 \text{ zł} = 14.323,66 \text{ zł}$

Razem: 115.072,10 zł

Żądanych kwot powódka domaga się wraz z odsetkami od dnia 1 maja każdego kolejnego roku, tj. od dnia następnego w stosunku do terminu, w którym pozwana Gmina - zgodnie z § 12 ust. 2 ww. uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009 r. - ma obowiązek wyrównać brakującą kwotę dotacji.

Powódka podała, że kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku.

W odpowiedzi na pozew strona pozwana wniosła o oddalenie powództwa oraz zasądzenie kosztów procesu.

Pozwana zakwestionowała w niniejszej sprawie, podstawę faktyczną i prawną roszczenia, Wskazała, że zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotacje podlegają szczególnym zasadom rozliczania na finansowanie i dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei zadaniem publicznym Gminy Miejskiej K., finansowanym z dochodów własnych, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej wspólnoty w zakresie edukacji publicznej, w tym edukacji przedszkolnej i w tym celu Gmina zakłada i prowadzi samorządowe przedszkola. Pozwana Gmina podniosła, że organizacja żywienia na terenie przedszkola samorządowego nie jest zadaniem z zakresu edukacji przedszkolnej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Możliwość organizowania żywienia w przedszkolach wynika z art. 67a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w związku z art. 3 ust. 1 tej ustawy. Ponadto zgodnie z art. 67a ust. 2 ww. ustawy korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne. Odpłatność tą ponoszą rodzice dzieci. Wydatki jakich dokonuje się z § 422 obejmują pełne wydatki na zakup produktów żywnościowych. Ponadto w myśl art. 67a ust. 4. ww. ustawy do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. W przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę żywienie dzieci finansowane jest przez rodziców, a przedszkole prowadzi rozliczenie tych wpłat uwzględniając obecność dziecka w przedszkolu i faktyczne korzystanie przez niego z posiłków. Dokonywanej przez rodziców wpłaty nie można traktować jako dochodu gminy, wykracza to poza zakres art. 54 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Nie można również tych wpłat zaliczyć także do żadnego z rodzaju źródeł dochodu określonych przepisem art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Wpłaty od rodziców nie stanowią środków publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz nie powinny być ujmowane w dochodach budżetu gminy. Przedszkola samorządowe prowadzone od 2010 r. jako jednostki budżetowe odprowadzają zgodnie z ustawą o finansach publicznych pobrane dochody na rachunek budżetu gminy, w tym wpłaty rodziców dokonywane na pokrycie kosztów żywienia, co w efekcie prowadzi do pokrywania kosztów żywienia (wsadu do kotła) ze środków znajdujących się w budżecie. Rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z treścią omówionych powyżej przepisów art. 54 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Obowiązki gmin w zakresie oświaty dotyczą obowiązku zakładania i prowadzenia publicznych przedszkoli oraz bezpłatnego nauczania i wychowania w wymiarze co najmniej 5 godzin dziennie. Brak jest uregulowań dotyczących obowiązku żywienia dzieci w przedszkolach.

Pozwana zgodziła się z poglądem, że podstawą naliczania dotacji dla przedszkola niepublicznego powinny być wszystkie wydatki bieżące ujęte w budżecie przedszkola samorządowego, a interpretacja użytego w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty terminu „wydatki bieżące” powinna być interpretowana tak, jak w ustawie o finansach publicznych. Jednakże żywienie dzieci w przedszkolach nie stanowi oświatowego zadania publicznego gminy i z tej przyczyny ujęty de facto w budżecie pozwanej wydatek nie stanowi „wydatku bieżącego” związanego z realizacją jej zadań.

Podkreśliła, że sprzeczne z zasadami sprawiedliwości społecznej jest by rodzice dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego byli zobowiązani do pokrywania kosztów wyżywienia dzieci, podczas, gdy rodzice dzieci z przedszkola niepublicznego ponosiliby jedynie 25% tych kosztów (przy dotacji ustawowej dla przedszkoli w wysokości 75%, u pozwanej to 85%), w pozostałym zakresie stając się beneficjentami pomocy publicznej niczym nie usprawiedliwionej. Wliczenie tej kwoty do podstawy dotacji powodowałoby, że organ prowadzący niesamorządowe przedszkole otrzymywałby kwotę przeznaczoną na zakup produktów żywnościowych zarówno w przekazywanej przez gminę dotacji, jak również z opłaty otrzymywanej od rodzica.

Pozwana podniosła, iż przy ustalaniu podstawy dotacji dla przedszkoli niepublicznych uwzględniono wyroki sądów, stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Finansów, Regionalnej Izby Obrachunkowej we (...) oraz kierowano się zasadą wynikającą z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (celowość i oszczędność wydatków publicznych).

Zaznaczyła jednocześnie, że nie zmieniła z dniem 1 września 2013 r. sposobu naliczania dotacji, tylko zmieniła się podstawa prawna naliczania. Od tej daty pozwana udziela dotacji na podstawie art. 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Podniosła również, że powódka wskazała błędnie kwotę swojego roszczenia. Na str. 8 pozwu powódka wskazała kwoty wydatkowane na tzw. catering w 2011 r. w wysokości 260.076,79 zł, a w 2012 r. w wysokości 171.516,13 zł, gdy w 2011 r. wydatki na catering były w wysokości 120.778,92 zł, a w 2012 r. - 104.850,48 zł. W związku z powyższym roszczenia wyliczone wg wzoru powinny ewentualnie wynosić w przeliczeniu na jedno dziecko miesięcznie: w roku 2011 - 57,60 zł, w roku 2012 - 60,41 zł. Natomiast kwota ogółem za rok 2011 (str. 12 pozwu) powinna wynosić 120.211,20 zł, biorąc pod uwagę, iż w miesiącach styczeń – sierpień 2011 r. w przedszkolu powódki zapisane było 1 dziecko, które posiadało orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego a kwota dotacji na takie dziecko przekazywana jest według subwencji oświatowej. Z kolei kwota ogółem za rok 2012 powinna wynosić 127.042,23 zł, biorąc pod uwagę, iż zgodnie z korektą złożoną przez powódkę w miesiącu lipcu 2012 r. liczba dzieci w przedszkolu wyniosła 180.

Powódka w piśmie z dnia 3 sierpnia 2015 r. (k. 196) dokonała ostatecznej modyfikacji żądań pozwu, w ten sposób, iż wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy na jej rzecz:

- 1/ kwoty 120.211,20 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty,
- 2/ kwoty 127.042,23 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty,
- 3/ kwoty 115.072,10 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2014 r. do dnia zapłaty.

Jednocześnie, cofnęła pozew w zakresie następujących kwot:

- 1759,70 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2012 r. do dnia zapłaty,
- 752,32 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2013 r. do dnia zapłaty.

Powódka podniosła, że sposób obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, od dnia 1 września 2013 r. zmienił się tylko w tym zakresie, iż od podstawy dotacji, gmina może od dnia 1 września 2013 r. odejmować opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Jeśli chodzi o to, co stanowi podstawę obliczania dotacji, nie nastąpiła żadna zmiana. Nadal bowiem, podstawę ustalania dotacji stanowi ogólna kwota wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę. Zatem fakt, iż od września 2013 r. pozwana zaczęła wykazywać w podstawie dotacji wydatki z rozdziału 80148 „stołówki” ponoszone w paragrafach: § 4220 - zakup produktów żywnościowych i § 4300 - zakup usług pozostałych, w tym, tzw. catering, świadczy o tym, iż nie wliczanie do podstawy dotacji kosztów wyżywienia w okresie, za który dochodzą roszczeń, stanowiło naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Wskazała też na stwierdzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w (...) nieprawidłowości potwierdzające jej stanowisko.

Podniosła, iż pozbawiona znaczenia prawnego jest argumentacja pozwanej dotycząca fakultatywności organizowania żywienia w przedszkolach samorządowych, gdyż art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie różnicuje wydatków bieżących, a zapewnienie dzieciom wyżywienia w przedszkolu jest związane z jego funkcjonowaniem.

Dotacja oświatowa otrzymywana przez niepubliczne przedszkola nie jest przeznaczona na dokonanie wskazanego przez gminę wydatku, lecz, zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, są to środki przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Dotacja oświatowa otrzymywana przez przedszkole niepubliczne, które pobiera od rodziców opłaty za wyżywienie, nie może być wykorzystana na zakup środków żywności, ani też zakup usług pozostałych dotyczących żywienia, w tym, catering, z uwagi na pokrywanie tych wydatków właśnie z opłat od rodziców. Wliczanie kwot stanowiących wydatki bieżący pozwanej na zakup środków

żywności § 4220 oraz kwot wydatkowanych na zakup usług pozostałych, w przypadku kiedy posiłek zapewniany jest przez firmę zewnętrzną § 4300, jest spójne z wyrażoną w przepisach ustawy o systemie oświaty zasadą zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych, publicznych i niepublicznych. Mylnie pozwana utożsamia opłaty wnoszone przez rodziców z wydatkami ponoszonymi przez przedszkola samorządowe prowadzone przez pozwaną, których wliczenia do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli, domagają się powódki. Sfera wydatków jest rozdzielona od sfery źródeł finansowania, ustalonych, zaplanowanych wydatków. Zatem fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych 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.

Odnosnie modyfikacji żądania pozwu powódka przyznała, iż rację ma pozwana Gmina, że dochodzone kwoty powinny wynosić w 2011 r. - 57,60 zł miesięcznie na jedno dziecko i w 2012 r. - 60,41 zł miesięcznie na jedno dziecko, a wynikało to z omyłkowego przyjęcia innych kwot z pisma strony pozwanej. Powódka przyznała też rację Gminie, iż w wyliczeniach za rok 2011 w miesiącach od stycznia do sierpnia błędnie podała liczbę dzieci zawyżoną o jedno dziecko, zaś w miesiącu lipcu 2012 zawyżoną o dwoje dzieci.

W oświadczeniu złożonym do protokołu rozprawy z dnia 15 października 2015 r. (k. 210) strona pozwana podniosła zarzut przedawnienia roszczenia za okres od 1 stycznia 2011 r. do 4 maja 2012 r.

Z kolei na rozprawie w dniu 18 stycznia 2016 r. strona powoda zmodyfikowała żądanie pozwu w zakresie odsetek od 1 stycznia 2016 r. jako odsetek ustawowych za opóźnienie.

Postanowieniem z dnia 15 października 2015 r. Sąd umorzył postępowanie w części cofniętej przez powódkę (k. 210).

Sąd ustalił nadto następujący stan faktyczny:

Powódka prowadzi Niepubliczne Przedszkole (...) z siedzibą w K. przy ul. (...). Działalność ta wpisana jest do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta K. pod numerem (...).

Dowód: z aświadczenie nr 28/04 z dnia 29.06.2004 r., k. 19

Powódka spełniła warunki do otrzymania dotacji, nałożone na nią, jako na osoby prowadzące niepubliczne przedszkole przez ustawę o systemie oświaty, podając pozwanej Gminie planowaną liczbę uczniów, nie później, niż do dnia 30 września każdego roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, nadto, przedstawiając pozwanej comiesięczne informacje o liczbie dzieci i uzyskała od pozwanej Gminy dotację w 2011 r. na łączną liczbę dzieci 2087, w roku 2012 łącznie na 2103 dzieci oraz w pierwszych 8 miesiącach 2013 r. na 1430 dzieci.

Dowód: sprawozdanie za rok 2011, k. 20-43; sprawozdanie za rok 2012, k. 44-67; korekta sprawozdania za 2011 r., k. 188-189; sprawozdanie za rok 2013, k.68-83

Pozwana Gmina nie wliczała w okresie objętym pozwem wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną na zakup produktów żywnościowych oraz zakup usług tzw. „cateringowych” do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

W związku z tym z podstawy dotacji za 2011 r. zostały wyłączone kwoty:

- za 2011 r. – 12.915.679,34 zł,

- za 2012 r. – 13.777.537,71 zł,

- za styczeń-sierpień 2013 r. – 12.514.809,22 zł.

Dowód: pismo Prezydenta Miasta K. z dnia 13.06.2012 r., k. 84-85; pismo Urzędu Miasta K. z dnia 20.07.2012 r., k. 86-87; protokół z dnia 09.11.2012 r. z załącznikiem, k. 88-93; protokół z dnia 20.02.2013 r. z załącznikiem, k.94-100;

protokół z dnia 08.04.2013 r. z załącznikiem, k. 101-108; pismo Prezydenta Miasta K. z dnia 23.01.2013 r., k.109-113; pismo Prezydenta Miasta K. z dnia 12.06.2014 r., k. 114-117; pismo Prezydenta Miasta K. z dnia 30.04.2014 r., k. 118-124; wystąpienie pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 21.08.2014 r., k.126-135

Wydatki poniesione na catering (poniesione w dziale 801 rozdziale 80148 § 4300) w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejską K. w 2011 r. wynosiły 120.778,92 zł, a w 2012 r. wynosiły 104.850,48 zł.

W 2013 r. wydatki poniesione na catering nie były przewidziane w planach finansowych przedszkoli samorządowych prowadzonych przez Gminę Miejską K..

Dowód: pismo Prezydenta Miasta K. z dnia 05.08.2014 r., k. 141

Liczba uczniów w przedszkolach samorządowych, na podstawie której ustalana była kwota dotacji na 1 dziecko wynosiła: w 2011 r. – 16.028, w 2012 r. – 16.275, w 2013 roku (od stycznia do sierpnia) – 16.523.

Dowód: pismo Prezydenta Miasta K. z dnia 14.04.2015 r., k. 142

W pismach z dnia 11 lutego 2014 r. i 25 listopada 2014 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w K. zajęła stanowisko, 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. Zdaniem Izby przed dniem 1 września 2013 r. brak było podstaw do wyłączenia spośród wydatków bieżących innych poza majątkowymi wydatków, a wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, powinny być uwzględniane przy ustalaniu podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznego przedszkola przed dniem 1 września 2013 r.

Takie stanowisko zajęła także Regionalna Izba Obrachunkowa we (...) w piśmie z dnia 19 kwietnia 2011 r. i Regionalna Izba Obrachunkowa w G. w piśmie z dnia 26 lipca 2013 r.

Dowód : pisma Regionalnej Izby Obrachunkowej w K.: z dnia 11.02.2014 r., k. 125 i z dnia 25.11.2014 r., k. 140; pismo adw. D. Z. z dnia 23.10.2014 r., k. 136-139; pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej we W. z dnia 19.04.2011 r., k. 145; pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w G. z dnia 26.07.2013 r., k. 146-147

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o ww. dokumenty, których autentyczność, ani moc dowodowa nie budziła wątpliwości i nie była przez strony kwestionowana. Spór w niniejszej sprawie sprowadził się na płaszczyznę ocen prawnych, gdyż stan faktyczny w zasadzie nie był sporny.

Sąd pominął dowód z zeznań świadka M. S. oraz z przesłuchania stron uznając, że przeprowadzenie tych dowodów nie miało znaczenia dla niniejszego postępowania, a zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest wystarczający do wydania rozstrzygnięcia.

Sąd zważył, co następuje:

Powództwo zasługiwało na uwzględnienie w całości.

Stosowanie do art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj.: Dz. U. z 2004, Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) niepubliczne przedszkola otrzymują dotacje z budżetu gminy.

Przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, w okresie objętym pozwem, tj. pomiędzy 1 stycznia 2011 r. a 31 sierpnia 2013 r., stanowił, że „dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej, niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, 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.

Ustalenie dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. następowało w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty (w szczególności art. 90 ust. 2b) oraz uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009 roku, nr (...) w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych, prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej K. przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne, niż Gmina Miejska K. (Dz.Urz. Woj. M.. 2009, Nr 608, poz. 4548 ze zm.). W oparciu o te regulacje dotacja na każdego ucznia przedszkola niepublicznego powinna zostać ustalona jako 85% ustalonych w budżecie pozwanej Gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną w przeliczeniu na jednego ucznia. Zgodnie z § 12 ust. 1 w/ w uchwały w odniesieniu do podmiotów, dla których wysokość kwoty dotacji uzależniona jest od wysokości ustalonych w budżecie organu dotującego wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w podmiotach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez organ dotujący w terminie do 31 marca roku następującego po roku udzielenia dotacji pozwana Gmina miała dokonać weryfikacji kwoty udzielonej dotacji. Jeśli, w wyniku wskazanej wyżej weryfikacji, pozwana ustaliła, że udzielona kwota dotacji była niższa, niż wynikająca z rocznego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych pozwanej za rok udzielenia dotacji, wówczas w terminie do dnia 30 kwietnia następującego po roku udzielenia dotacji następowało, zgodnie z § 12 ust. 2 uchwały wyrównanie brakującej kwoty dotacji. Jeśli kwota dotacji wynikająca z weryfikacji planu wydatków w stosunku do wykonania budżetu, była niższa, pozwana Gmina miała obowiązek wyrównać dotację udzieloną niepublicznemu przedszkolu w poprzednim roku, w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku udzielania dotacji.

W sprawie nie było sporne, że w okresie objętym żądaniem pozwu, tj. od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 sierpnia 2013 r. strona powodowa prowadziła niepubliczne przedszkole na terenie K. i otrzymywała dotację na ten cel od pozwanej Gminy. Pozwana Gmina w okresie objętym pozwem nie uznawała za wydatki bieżące gminy wliczane do podstawy obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez powódkę na wyżywienie, tj. zarówno na zakup produktów żywnościowych (§422-o klasyfikacji budżetowej), jak i na zakup usług cateringowych (§430-o klasyfikacji budżetowej). Swoje stanowisko pozwana zmieniła z dniem 1 września 2013 r., od tej daty wliczając wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez pozwaną na zakup żywności do podstawy dotacji.

Spór w niniejszej sprawie sprowadzał się zasadniczo wokół interpretacji pojęcia: „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia” (art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty). Od ustalenia wysokości tych wydatków zależy bowiem ustalenie należnej niepublicznym przedszkolom dotacji.

Ustawa o systemie oświaty nie definiuje występującego w art. 90 ust. 2b pojęcia „wydatki bieżące”. Należy zatem posłużyć się przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), która dokonuje podziału wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego na wydatki bieżące i majątkowe (w art. 236 ust. 1). Przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (art. 236 ust. 2). 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. Zatem podstawę naliczenia dotacji stanowi taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego), a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie. Oznacza to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie jest dopuszczalne uwzględnienie dochodów, które służą finansowaniu wydatków (np. wpłaty od rodziców). Taka sytuacja jest niedopuszczalna i stanowi naruszenie dyspozycji art. 90 ust. 2b ww. ustawy. Przywołany przepis jako podstawę obliczenia dotacji należnej niepublicznym placówkom przedszkolnym wskazuje kwotę ustaloną, a zatem zaplanowaną jako ogół wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych. Zatem fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych 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 (por. wyroki NSA z dnia 26 marca 2013 r., II GSK 2404/11, LEX nr 1331844, z dnia 24 marca 2009 r., sygn. II GSK 284/08, LEX nr 529879 i z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. II GSK 317/07, LEX nr 447847).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny we ww. wyroku z dnia 26 marca 2013 roku (II GSK 2404/11) 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. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Wynika to z celu zawartego w tym przepisie, skoro została tam wyrażona zasada zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych publicznych i niepublicznych. Cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby placówki niepubliczne były dotowane stosownie do planowanych, niższych od rzeczywistych wydatków placówek. Regulacja zawarta w tym przepisie ma służyć temu, aby środki przeznaczane z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczanych na utrzymanie przedszkoli publicznych. Każda gmina, w ramach swoich kompetencji i możliwości może natomiast finansować przedszkola w sposób równorzędny.

Zatem, nieuwzględnienie w podstawie wyliczenia dotacji wskazanej grupy wydatków bieżących narusza unormowanie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Podstawę obliczenia kwoty dotacji dla przedszkola niesamorządowego stanowią wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie, w tym także te przeznaczone na zakup żywności. Podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych stanowią także koszty planowane na wyżywienie dzieci w przedszkolach publicznych, gdyż stanowią planowane wydatki o charakterze bieżącym jako ponoszone w przedszkolach publicznych. 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 czy też nie. Źródło pochodzenia środków na pokrycie wydatków nie ma znaczenia (por. wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2013 r., IV CSK 696/12, LEX nr 1365732, wyrok SA w Gdańsku z dnia 3 stycznia 2014 r., V ACa 744/13, nie publ., wyrok SA w Lublinie z dnia 27 stycznia 2015r., I ACa 679/14, nie publ.).

Podkreślić też należy, że naruszenie przez pozwaną Gminę zasad dotyczących obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli w zakresie wskazywanym w niniejszym pozwie, stwierdziła również Regionalna Izba Obrachunkowa w K., min. w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 sierpnia 2014 r., wskazując na naruszenie postanowienia art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w związku z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Reasumując, proces naliczania i wypłaty dotacji przez pozwaną Gminę na rzecz prowadzonego przez powódkę przedszkola za lata 2011 - 2012 oraz pierwsze osiem miesięcy 2013 r. był nieprawidłowy. W szczególności, przyjęto złe założenia dotyczące wyłączenia z podstawy dotacji kwot na wyżywienie dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych pozwanej. Nieprawidłowość takiego działania pozwanej, potwierdza dodatkowo też zmiana sposobu obliczania podstawy dotacji dokonana przez pozwaną z dniem 1 września 2013 r., polegająca na rozpoczęciu wliczania do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli wydatków ponoszonych na wyżywienie. Zatem wydatki na zakup produktów żywnościowych oraz wydatki na catering, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez pozwaną, stanowiły składową część podstawy dotacji oświatowej, ustalonej w oparciu o art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty przed dniem 1 września 2013 r.

Wskazać wreszcie należy, że nie bez znaczenia - przy uwzględnieniu ww. argumentów i sposobu interpretacji - pozostaje także kwestia obowiązku zapewnienia miejsc w przedszkolach przez pozwaną Gminę, którego w istotnym dla sprawy okresie nie wypełniła, a dotacje dla przedszkoli niepublicznych - przy przyjęciu podstawy obliczenia dotacji wskazanej wyżej - stanowiły i tak de facto mniejsze wydatki, niż na przedszkole samorządowe.

Sam sposób obliczenia należnych kwot dotacji (jej uzupełnienia), po ostatecznym zmodyfikowaniu żądania przez powódkę w piśmie z dnia 3 sierpnia 2015 r., należy uznać za prawidłowy, nie był zresztą kwestionowany przez stronę pozwaną, tak co do przyjętego wzoru obliczenia dotacji, jak i wartości poszczególnych części składowych użytych w tym wzorze (kwestionowała wyłącznie roszczenie co do zasady). Dlatego uwzględniając prawidłowy sposób obliczenia dotacji - wskazany w pozwie - należy przyjąć, że kwota zaniżenia miesięcznie na 1 ucznia w 2011 r. wynosi 57,60 zł (85% z kwoty 67,78 zł), w 2012 r. wynosi 60,41 zł (85% z 71,08 zł), a w 2013 r. wynosi 80,47 zł (85% z 94,67 zł). Mnożąc te kwoty przez liczbę uczniów w poszczególnych miesiącach tego okresu dało to kwoty: w 2011 r. - 120.211,20 zł, w 2012 roku - 127.042,23 zł, a w 2013 r. - 115.072,10 zł.

Nie zasługiwał na uwzględnienie podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia za okres od dnia 1 stycznia 2011 roku do dnia 4 maja 2012 r. Bowiern roszczenie o niewypłaconą dotację oświatową nie przedawnia się z upływem lat 3, lecz 10, zgodnie z art. 118 k.c. Wypłata dotacji nie jest świadczeniem okresowym - dotacja jest świadczeniem jednorazowym, otrzymywanym w okresie roku, wypłacanym w comiesięcznych „ratach" (art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty). Chodzi tu o elementy składowe (raty) jednego świadczenia, które jest przyznawane na cały rok kalendarzowy. Takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, LEX nr 1504576.

Termin wymagalności roszczenia o zapłatę brakującej kwoty dotacji wynika z § 12 ust. 2 ww. uchwały Rady Miasta K. z dnia 9 września 2009 r. (wyrównanie kwoty dotacji ma nastąpić do dnia 30 kwietnia następującego po roku udzielenia dotacji). Stąd należne odsetki ustawowe, zasądzone w oparciu o art. 481 § 1 i 2 k.c. - winny być liczone za poszczególne lata począwszy od dnia 1 maja roku następującego po roku, za który dotacja miała być wypłacona. Dlatego także żądanie powódki co do odsetek zostało w całości uwzględnione.

O kosztach Sąd orzekł kierując się zasadą odpowiedzialności za wynik procesu na zasadzie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. (pkt II sentencji wyroku), a na zasądzone od strony pozwanej na powódkę koszty postępowania złożyło się: opłata sądowa od zasądnzonego roszczenia w kwocie 18.116 zł, wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika reprezentującego powódkę ustalone na podstawie § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tj. Dz. U. 2013 r. poz. 461) w wysokości 7.200 zł wraz z opłatą skarbową od udzielonego pełnomocnictwa w kwocie 17 zł.