

Sygn. akt I ACa 732/19

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2020 r.

**Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:**

Przewodniczący: Sędzia SA Michał Kłos (spr.)

Sędziowie: SA Alicja Myszkowska

SA Dorota Ochalska - Gola

Protokolant: st. sekr. sąd. Anna Krzesłowska

po rozpoznaniu w dniu 1 września 2020 r. w Łodzi na rozprawie

**sprawy z powództwa T. I.**

**przeciwko Gminie J.**

**o zapłatę**

**na skutek apelacji strony pozwanej**

**od wyroku Sądu Okręgowego w Płocku**

**z dnia 5 grudnia 2018 r. sygn. akt I C 18/17**

1. oddala apelację;

2. zasądza od Gminy J. na rzecz T. I. kwotę 8.100 (osiem tysięcy sto) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

(...)

**Sygn. akt I ACa 732/19**

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Płocku zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 353.439,43 zł wraz z dalszymi odsetkami ustawowymi liczonymi w następujący sposób: od kwoty 322.363,23 zł od dnia 4 listopada 2013 r. do dnia zapłaty i od kwoty 34.646,92 zł od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty; zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 6.997,35 zł tytułem zwrotu kosztów procesu i nakazał pobrać, po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Płocku od pozwanej kwotę 15.238,89 zł tytułem zwrotu części opłaty sądowej od pozwu, której obowiązku uiszczenia nie miał powód oraz części wydatków poniesionych tymczasowo z sum budżetowych.

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia faktyczne, które Sąd Apelacyjny podziela i uznaje za podstawę również własnego rozstrzygnięcia, a które w zasadniczych elementach przedstawiają się następująco:

Powód od września 2005 r. prowadzi niepubliczne Przedszkole (...) w J., które jest wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy J..

W początkowym okresie prowadzenia tej placówki Gmina J. na terenie której ona funkcjonowała podjęła uchwałę o przyznaniu dotacji w wysokości wyższej niż ta minimalna określona w ustawie o systemie oświaty. W tym czasie była to jedyna placówka na terenie Gminy i uchwała ta miała na celu umożliwienie jej funkcjonowania. W 2008 r. dotację tę określono na poziomie 97% ustalonych w budżecie Gminy J. wydatków bieżących, w przeliczeniu na jednego ucznia w gminnym przedszkolu, które poniesie Gmina J. w roku udzielania dotacji.

W dniu 29 grudnia 2008 r. Rada Gminy J. przyjęła uchwałę nr (...) w sprawie zmiany uchwały dotyczącej trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli na terenie Gminy J.. Zgodnie z nią kwota dotacji dla niepublicznych przedszkoli została obniżona do 75% ustalonych w budżecie Gminy J. wydatków bieżących, w przeliczeniu na jednego ucznia w gminnym przedszkolu, które poniesie Gmina J. w roku udzielania dotacji. Uchwała ta zaczęła obowiązywać z dniem 1 stycznia 2009 r.

Uchwała ta została uchylona uchwałą Rady Gminy J. z dnia 29 marca 2010 r. nr (...), która to uchwała wprowadziła regulamin ustalający tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie gminy J. przez inne niż Gmina J. osoby prawne i osoby fizyczne, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, zgodnie z którym również ustalono dotację w wysokości 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę J. w przeliczeniu na jednego ucznia.

Gmina J. w budżecie na 2009 r. zaplanowała wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach na kwotę 706.797 zł (w tym kwotę 26.628 zł stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych). W tym roku do przedszkoli publicznych uczęszczało 1.200 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc (po 100 miesięcznie), a zatem nakład na ucznia w przedszkolu publicznym stanowił kwotę 589 zł, a dotacja należna powodowi to kwota 441,75 zł w przeliczeniu na jedno dziecko. W tym roku do przedszkola prowadzonego przez powoda uczęszczało 576 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc. W związku z powyższym winien on otrzymać od Gminy J. dotację w wysokości 254.448 zł. Za 2009 r. powód otrzymał dotację od Gminy J. w kwocie 215.557,41 zł. Pozostała zatem niewypłacona, a należna powodowi dotacja w kwocie 38.890,59 zł.

Gmina J. w budżecie na 2010 r. zaplanowała wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach na kwotę 833.954 zł (w tym kwotę 26.603 zł stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych). W tym roku do przedszkoli publicznych uczęszczało 1.200 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc (po 100 miesięcznie), a zatem nakład na ucznia w przedszkolu publicznym stanowił kwotę 694,96 zł, a dotacja należna powodowi to kwota 521,22 zł na jedno dziecko. W tym roku do przedszkola prowadzonego przez powoda uczęszczało 576 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc. W związku z powyższym winien on otrzymać od Gminy J. dotację w wysokości 300.222,72 zł. Za 2010 r. powód otrzymał dotację od Gminy J. w kwocie 218.396,16 zł. Pozostała zatem niewypłacona, a należna powodowi dotacja w kwocie 81.826,56 zł.

Gmina J. w budżecie na 2011 r. zaplanowała wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach na kwotę 964.462 zł, (w tym kwotę 30.904 zł stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych). W tym roku do przedszkoli publicznych uczęszczało 1.200 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc (po 100 miesięcznie), a zatem nakład na ucznia w przedszkolu publicznym stanowił kwotę 803,72 zł, a dotacja należna powodowi to kwota 602,79 zł na jedno dziecko. W tym roku do przedszkola prowadzonego przez powoda uczęszczało 576 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc. W związku z powyższym winien on otrzymać od Gminy J. dotację w wysokości 347.207,04 zł. Za 2011 r. powód otrzymał dotację w kwocie 226.846,08 zł. Pozostała zatem niewypłacona, a należna powodowi dotacja w kwocie 120.360,96 zł.

Gmina J. w budżecie na 2012 r. zaplanowała wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach na kwotę 1.320.873 zł, (w tym kwotę 45.735 zł stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych). W tym roku do przedszkoli publicznych uczęszczało 1.701 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc (po 100 miesięcznie w okresie styczeń - sierpień, po 200 w okresie wrzesień - listopad, 301 - w grudniu), a zatem nakład na ucznia w przedszkolu publicznym stanowił kwotę 776,53 zł, a dotacja

należna powodowi to kwota 582,40 zł na jedno dziecko. W tym roku do przedszkola prowadzonego przez powoda uczęszczało 576 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc. W związku z powyższym winien on otrzymać od Gminy J. dotację w wysokości 335.462,40 zł. Za 2012 r. powód otrzymał dotację w kwocie 254.177,28 zł. Pozostała zatem niewypłacona, a należna powodowi dotacja w kwocie 81.285,12 zł.

Z dniem 1 września 2013 r. zmieniły się zasady naliczania dotacji wypłacanych placówkom niepublicznym. Od tego momentu należało odliczać przy obliczaniu nakładów ponoszonych na ucznia w placówce publicznej wykonanie dochodów w tym zakresie. Gmina J. w budżecie na 2013 r. zaplanowała wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach prowadzonych przez tę Gminę na kwotę 2.531.878 zł, (w tym kwotę 80.658 zł stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych). Wykonanie dochodów w okresie od września do grudnia 2013 r. wyniosło 477.705,84 zł. W tym roku do przedszkoli publicznych uczęszczało 3904 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc (po 301 miesięcznie w okresie od stycznia do sierpnia, po 374 od września do grudnia) a zatem nakład na ucznia w przedszkolu publicznym wyliczony za okres od stycznia do końca sierpnia 2013 r. stanowił kwotę 648,53 zł, a dotacja należna powodowi to kwota 486,40 zł na jedno dziecko, zaś za okres od 1 września do 31 grudnia 2013 roku nakład stanowił kwotę 526,17 zł, a dotacja kwotę 394,63 zł. W tym roku do przedszkola prowadzonego przez powoda uczęszczało 576 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc. W związku z powyższym winien on otrzymać od Gminy J. dotację w wysokości 262.546,56 zł. Za 2013 r. powód otrzymał dotację w kwocie wyższej od należnej, bowiem w kwocie 266.117,28 zł.

Gmina J. w budżecie na 2014 r. zaplanowała wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach na kwotę 3.236.908,00 zł, (w tym kwotę 90.872,00 zł stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych). Wykonanie dochodów w tym okresie wyniosło 499.063,53 zł. W tym roku do przedszkoli publicznych uczęszczało 4609 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc (po 376 miesięcznie w okresie od stycznia do sierpnia oraz 401 we wrześniu i po 400 w okresie od października do grudnia) a zatem nakład na ucznia w przedszkolu publicznym stanowił kwotę 594,02 zł, a dotacja należna powodowi to kwota 445,52 zł na jedno dziecko. W tym roku do przedszkola prowadzonego przez powoda uczęszczało 571 dzieci, licząc odrębnie każdy miesiąc. W związku z powyższym winien on otrzymać od Gminy J. dotację w wysokości 254.391,92 zł. Za 2014 r. powód otrzymał dotację w kwocie 219.754,00 zł. Pozostała zatem niewypłacona, a należna powodowi dotacja w kwocie 34.646,92 zł. W całym okresie od 2009 do 2014 r. Gmina przy wyliczaniu dotacji należnej powodowi od podstawy obliczenia tej dotacji odliczała dochody pozyskane w tym zakresie z tytułu wpłat rodziców na poczet wyżywienia i czesnego.

Pismem z 29 października 2015 r. powód wezwał Gminę J. do zapłaty kwoty 485.404,45 zł tytułem niewypłaconej, a należnej mu dotacji za lata 2009 – 2014. Gmina odmówiła spełnienia świadczenia w tej kwocie.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzone w aktach sprawy, których wiarygodność nie była kwestionowana przez żadną ze stron. Nadto Sąd oparł się na opinii biegłej M. R., którą uznał za jasną, precyzyjną i rzetelną. Sąd poddał natomiast cenie okoliczności faktyczne leżące u jej podstaw. Odnośnie do kolejnej spornej kwestii jaką była liczba dzieci uczęszczających w 2012 r. do placówek publicznych, Sąd podniósł, że choć w tym zakresie ciężar dowodu spoczywał na powodzie zgodnie z regułą art 6 k.c., to w związku z tym, iż jest to informacja pochodząca od pozwanego ustalenie powyższe w pierwszej kolejności winno być czynione w oparciu o dokumenty przez niego dostarczone. Stąd też ustalono, że w 2012 r. liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych, wyliczona wg. zasad ustalania dotacji oświatowej, wynosiła (...).

W tak ustalonym stanie faktycznym sprawy, Sąd I instancji uznał, że powództwo w przeważającej części podlegało uwzględnieniu.

Sąd na wstępie podkreślił, że w przedmiotowej sprawie droga sądowa jest dopuszczalna, które to stanowisko znalazło odzwierciedlenie w uprzednio wydanym postanowieniu z 24 kwietnia 2017 r., oddalającym wniosek strony pozwanej o odrzuceniu z tego powodu pozwu.

W sprawie niniejszej bezsporne było, że powód rzeczywiście w okresie objętym pozwem, tj. w latach 2009 - 2014 prowadził niepubliczne przedszkole na terenie pozwanej Gminy J. i że w związku z powyższym Gmina zobligowana

była do wypłaty na jego rzecz dotacji zgodnie z w.w przepisem. Spór koncentrował się wokół kwot poszczególnych dotacji i zasad ich obliczania.

Sąd na wstępie podkreślił, że zgodnie z art 90 ust 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1327 z późn. zm. – dalej jako: „u.s.o.”) 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. Wysokość tychże dotacji określona była z kolei w art 90 ust 2b w/w ustawy, który to przepis w okresie do 31 sierpnia 2013 r. brzmiał następująco: 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.

W sprawie niniejszej Gmina prowadziła przedszkole publiczne, a zatem zdanie 2 w/w przepisu nie znajduje w niej zastosowanie. Nadto z twierdzeń stron nie wynika, aby w analizowanym okresie do przedszkola prowadzonego przez powoda uczęszczał uczeń niepełnosprawny. Bezsporne było również to, że powód spełnił warunki uzależniające przyznanie mu dotacji, tj. złożył informację o planowanej liczbie uczniów za wszystkie lata objęte pozwem.

Sąd podsumował, że spór w zasadzie sprowadzał się do sposobu obliczenia wysokości dotacji należnej powodowi w przeliczeniu na jednego ucznia. Przypomniał, że zgodnie z w.w przepisem dotacja ta winna być ustalona w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Przepis ten został zmieniony ustawą z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, która w tym zakresie weszła w życie z dniem 1 września 2013 r. W przepisie tym wskazano, że przy obliczaniu w/w dotacji według tych zasad, które określono wcześniej, wydatki bieżące wg. których wylicza się wysokość tejże dotacji należy pomniejszyć o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Sąd I instancji podniósł, że do tego momentu brak było podstaw do wyłączenia z wydatków bieżących ponoszonych na przedszkola publiczne jakichkolwiek wydatków bieżących, gdyż wyłączenia takiego nie przewidział ustawodawca. To właśnie w tym zakresie pojawił się główny spór pomiędzy stronami, bowiem pozwana Gmina J., tak jak wiele jednostek samorządowych w Polsce, wyliczając wysokość dotacji należnej powodowi za okres poprzedzający wrzesień 2013 r. od wydatków bieżących stanowiących podstawę jej obliczenia odliczała ponoszone przez rodziców opłaty na poczet wyżywienia. Wynikało to z tego, iż przedszkola prowadzone przez gminę były od 2011 r. jej jednostkami budżetowymi i w związku z powyższym nie miały odrębnego budżetu, a wszelkie środki finansowe wydatkowane i pozyskiwane przez nie (np. opłaty rodziców za wyżywienie) przechodziły przez budżet Gminy.

Sąd przytoczył następnie art 236 ust 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), który stanowi, że przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Zgodnie z ust 3 w/w ustawy w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na: wydatki jednostek budżetowych, w tym na: wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań; dotacje na zadania bieżące; świadczenia na rzecz osób fizycznych; wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego; wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym; obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

Sąd wskazał w następnej kolejności, że Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych zarządził połączenie pewnych paragrafów wydatków w grupy. Jedną z tych grup zgodnie z załącznikiem nr 4 do tegoż rozporządzenia stanowią wydatki bieżące jednostek budżetowych, a zaliczone zostały do niej następujące paragrafy wydatkowe 401 do 418, 420 do 430, 432 do 470, 472, 474 do 478, 481, 482, 490 i 493 do 498. Odrębną grupę stanowią świadczenia na rzecz osób fizycznych, do których zaliczono paragrafy 302 do 305, 307, 311, 321 i 323 do 326. Zgodnie zatem z tym rozporządzeniem wydatkami bieżącymi są wydatki wykazywane w grupie paragrafów rozpoczynających się cyfrą „4”. Wśród nich w paragrafach 422 i 430 wskazano, jako wydatki gminy, zakup produktów żywnościowych (w tym usług cateringowych) dla dzieci w przedszkolach. Zdaniem Sądu oznacza to, że wydatki bieżące, o których mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o., to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, z 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 w ocenie Sądu I instancji jest niedopuszczalna i stanowi naruszenie dyspozycji art. 90 ust. 2b ww. ustawy.

Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie. 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.

Kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o., to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Nie podlega ona pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o., to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym.

Sąd I instancji nie uwzględnił zarzutu naruszenia przez pozwanego zasad współżycia społecznego. Podkreślił, że ustawa daje możliwość większego dotowania placówek niepublicznych niż to wynika z określonego w niej minimum. Ponadto Gmina zostaje odciążona od realizacji swoich własnych zadań. Każdorazowo korzystniejsze ekonomicznie jest dla niej dotowanie placówki niepublicznej, której stanowi 75% wydatków ponoszonych na placówki publiczne, niż ponoszenie kosztów utrzymania własnej placówki w 100%. Skoro zatem powód, prowadząc placówkę niepubliczną, uwalnia Gminę od obowiązku zapewnienia opieki dzieciom, to jego żądanie nie może być sprzeczne z zasadami współżycia społecznego, a zatem nie narusza art 5 k.c. Pozwana podnosząc powyższy zarzut nie wskazała zresztą jaką konkretną zasadę współżycia społecznego narusza roszczenie powoda, a to jest niezbędnym elementem do uznania tego stanowiska za słuszne. A zatem, podsumowując pozwana przyznając dotację nie powinna odliczać od podstawy jej wyliczenia wydatków ponoszonych przez rodziców.

Odnosząc się do kwestii wliczania do podstawy obliczania dotacji świadczeń ponoszonych na rzecz osób fizycznych, Sąd I instancji podniósł, że choć biegła w swej pierwotnej opinii świadczeń tych nie wliczyła do podstawy wyliczenia dotacji wskazując, iż w w/w rozporządzeniu są one kwalifikowane w paragrafach od 302 do 326, a zatem nie wchodziły w skład grupy wydatków bieżących, to pamiętać należy,

iż podstawą roszczenia powoda są przede wszystkim przepisy ustawy, a definicję wydatków bieżących zawiera w w art 236 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, który to stanowi, iż przez wydatki bieżące

budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Przy uwzględnieniu w polskim porządku prawnym obowiązuje hierarchia źródeł prawa, zgodnie z którą akt niższej rangi nie może stać w sprzeczności z aktem wyższej rangi, w rozpoznawanej sprawie świadczenia na rzecz osób fizycznych należało wliczyć do podstawy obliczania dotacji, tak jak uczyniła to biegła w swojej opinii uzupełniającej.

Sąd I instancji uznał następnie, że podniesiony przez pozwaną zarzut przedawnienia roszczenia powoda okazał się zasadny, ale jedynie w zakresie dotyczącym odsetek.

Stąd też Sąd w punkcie I. sentencji zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 353.439,43 zł. Jeżeli chodzi o odsetki to w zakresie roszczenia obejmującego lata 2009 – 2012, Sąd zasądził je od dnia 4 listopada 2013 r., bowiem w zakresie poprzedzającym ten dzień uległy ono przedawnieniu. Jeżeli chodzi o roszczenie za rok 2014 to stało się ono wymagalne z dniem 1 stycznia 2015 r. i od tej daty powodowi należą się odsetki ustawowe od kwoty 3.646,92 zł. W pozostałym zakresie roszczenie podlegało oddaleniu, jako bezzasadne.

O kosztach procesu Sąd orzekł na zasadzie art 100 zd. 1 k.p.c., stosunkowo je rozdzielając. Powód wygrał niniejszy proces w 72%, a zatem pozwanego winno obciążać 72% kosztów tego procesu. Łączną sumę kosztów niniejszego procesu Sąd obliczył na kwotę 49.355,89 zł. Gmina powinna zatem ponieść te koszty do kwoty 35.536,24 zł, a powód do kwoty 13.819,65 zł. Stąd też tytułem wyrównania tychże kosztów Sąd zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 6.997,35 zł. Nadto na zasadzie art 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nakazał pobrać od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa nieuiszczoną część kosztów sądowych w kwocie 15.238,89 zł.

Powyższy wyrok zaskarżyła pozwana w istocie w całości. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie zwłaszcza:

- art. 90 ust. 2b u.s.o. przez uznanie, że podstawą wyliczenia wysokości dotacji stanowiły wydatki przeznaczone również na zakup żywności ponoszone w przedszkolach publicznych,
- art. 405 i nast. k.c. przez nieuwzględnienie okoliczności, że powód byłby bezpodstawnie wzbogacony gdyby oprócz należności rodziców opłacających wyżywienie w przedszkolach otrzymywał dodatkowo 75 % należności przeznaczonych na wyżywienia w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną Gminę,
- art. 34 i 44 ustawy o finansach publicznych przez uznanie, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości nie ustalonej w uchwale budżetowej gminy,
- art. 5 k.c. przez uznanie, że żądanie powoda nie stanowi nadużycia prawa, oraz że podwójne finansowanie kosztów świadczenia usług przez powoda w zakresie w szczególności wyżywienia dzieci i czesnego (raz przez rodziców, kolejny raz przez gminę ze środków publicznych), odpowiada regułom konkurencji i nie narusza zasady sprawiedliwości i słuszności,
- art 106 ust 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- Decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 (poprzednio art. 86 ust. 2 (...)) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (poprzednio Decyzja Komisji z 28 listopada 2005 r.),
- Komunikatu Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,
- Decyzji Komisji z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym,

w szczególności przez uznanie, że wysokość żądania (rekompensaty) powoda nie przekracza kwot niezbędnych do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu wpływu zmian prawa (art. 90 ust. 2b u.s.o.) obowiązujących od 1 września 2013 r. oraz, że dopuszczalne jest podwójne finansowanie kosztów świadczenia usług przez powoda (raz przez rodziców, kolejny raz przez gminę ze środków publicznych) i że odpowiada to regułom konkurencji.

Skarżący zarzucił ponadto sprzeczność istotnych ustaleń Sądu I instancji z treścią zebranego materiału, w szczególności przez uznanie: że należna powodowi kwota dotacji powinna odpowiadać wysokości wydatków obejmujących również zakup żywności w przedszkolach prowadzonych przez gminę, że nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 13 czerwca 2013 r. miała na celu zmianę istniejącego stanu prawnego, podczas gdy z uzasadnienia projektu nowelizacji jednoznacznie wynika, że przesłanką zmian było wyeliminowanie rozbieżności interpretacyjnych pojawiających się w praktyce stosowania przepisu w poprzednim brzmieniu, że pozwana nie kwestionowała faktów podniesionych przez stronę powodową, że skutkiem nowelizacji ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. była zmiana treści normy prawnej regulującej zasady ustalania dotacji dla przedszkoli, że wyliczenia wysokości dotacji należnej powodowi za lata 2009-2014 określone przez biegłą M. R. są nieprawidłowe,.

Dodatkowo strona pozwana zarzuciła kwestionowanemu rozstrzygnięciu niewyjaśnienie wszystkich okoliczności koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy, w szczególności: związanych z kwestią ustalenia w budżecie gminy podstawy ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli, przy uwzględnieniu zmian budżetowych, kwestii wypłacenia przez pozwaną kwoty dotacji w wysokości wyższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia i kwestii przyjęcia innych niż określone przez biegłą kwot dotacji należnej powodowi za lata 2009-2014.

Apelujący podniósł także zarzut naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, w szczególności art. 233 k.p.c. przez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów zwłaszcza przez nieuwzględnienie w tej ocenie racjonalnej i rzeczowej oceny opinii biegłej M. R. oraz nieuwzględnienie opinii (pierwotnej) biegłej z sierpnia 2018 r., zwłaszcza wyliczeń zawartych w tabeli nr 4 „Dotacja należna za lata 2009-2014”, zwłaszcza w kontekście stwierdzenia, że „opinia jest jasna, precyzyjna i rzetelna”, przez nierozpatrzenie zarzutu pozwanej Gminy odnośnie zbadania zgodności prawa krajowego z prawodawstwem unijnym w okresie od roku 2009 do 1 września 2013 r w zakresie podstaw rozstrzygnięcia w przedmiocie objętych niniejszą sprawą.

W konkluzji postawionych zarzutów skarżący wniósł o zmianę zakwestionowanego wyroku i oddalenie powództwa w całości, alternatywnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanej na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych za postępowanie apelacyjne.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje :**

Apelacja podlegała oddaleniu.

Na wstępie rozważań wskazać należy, że przepisy u.s.o. pozwalają na rozstrzygnięcie sporu wynikłego na gruncie czy to zasadności czy wysokości dotacji oświatowych sądom powszechnym. Ta właściwość jurysdykcyjna sądów znalazła odzwierciedlenie w wyroku SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, Legalis nr 170584) zgodnie z tezą którego, z art. 90 u.s.o. wynika norma kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający istotnym cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Ustawodawca określił bowiem wyraźnie, w jakiej wysokości, od kogo oraz komu należy się świadczenie pieniężne, zaś jego otrzymania nie uzależnił od wydania jakiegokolwiek aktu administracyjnego, a jedynie od złożenia właściwemu organowi przez osobę prowadzącą szkołę oświadczenia wiedzy, obejmującego informację o planowanej liczbie uczniów w roku, za

który dotacja jest należna. Skoro w przepisach ustawy w ówczesnym brzmieniu nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uwzględniając konstytucyjną zasadę domniemania właściwości sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji RP), uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym. Kwestia ta, aczkolwiek sporna w judykaturze, została w tożsamy sposób przesądzona również w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i Sądów Apelacyjnych (vide: wyroki SN: z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12 i z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, L.; postanowienia SN: z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18, L., z 2 sierpnia 2019 r., V CSK 95/19, L. i z 16 stycznia 2020 r., I CSK 308/19, L. a także wyrok SA w Lublinie z 24 sierpnia 2016 r. I ACa 61/16).

W niniejszej sprawie powództwo wynika z roszczenia, którego źródłem materialnoprawnym jest art. 90 ust. 2 u.s.o. Unormowania dawnego art. 90 ust. 1b i ust. 2b w/w ustawy różnicowały poziom dotacji dla przedszkoli niepublicznych w zależności od zakresu i sposobu realizacji programu wychowania przedszkolnego i zasad rekrutacji, niemniej zasadą jest, że opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy pomniejszają stanowiące podstawę wyliczenia dotacji wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę,

Przedmiotowa sprawa dotyczy dotacji za lata 2009-2014, a zatem również za okres po wejściu w życie w dniu 1 września 2014 r. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827). Do tej daty obowiązywał przepis art. 90 ust. 2b w brzmieniu wynikającym z ustawy z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz. U. 2007 r. Nr 80 poz.542), zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, 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 podała organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Wskazana zmiana wprowadzająca od dnia 1 września 2014 r. wyraźne odliczenia od wydatków bieżących przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach publicznych wskazuje więc, że do zmiany koszty wyżywienia mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji. Zatem do momentu nowelizacji odliczenia określone w pozwie nie były przewidziane. Jak słusznie zauważył Sąd Okręgowy z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynikał podział wydatków na bieżące i majątkowe. Wydatki bieżące to nie tylko wydatki niezbędne do zapewnienia bieżącej działalności gminy i funkcjonowaniem administracji samorządowej (urzędów i organów) lecz także inne świadczenia wypłacane z budżetu, niebędące zapłatą za wykonane świadczenia ani wynagrodzeniami ze stosunku pracy dodatki mieszkaniowe wypłacane na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.), zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne wypłacane na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), zasiłki z pomocy społecznej wypłacane na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Wydatkami bieżącymi są również dotacje udzielane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z załącznikiem nr 2 „Klasyfikacja rozdziałów” do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dział 801 - Oświata i wychowanie obejmuje m.in. rozdział 80104- Przedszkola, 80146 – szkolenie nauczycieli, 80148 – stołówki szkole i przedszkolne , 80195- pozostałe wydatki. Zgodnie zaś z załącznikiem nr 4 do wydatków bieżących jednostek budżetowych zaliczane są wydatki sklasyfikowane w paragrafach : 401 do 4018, 420 do 430, 432 do 470, 472, 474do 478, 481, 482, 490 i 493 do 498. Do podstawy ustalenia wysokości dotacji na uczniów przedszkoli niepublicznych należy zaliczyć głównie wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych oraz składniki naliczane od tych wynagrodzeń, koszty utrzymania i inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacja ich zadań statutowych.



Wydatki bieżące ponoszone na przedszkola publiczne zostały sklasyfikowane nie tylko w rozdziale dotyczącym Przedszkoli – 80104, ale również w rozdziałach wspólnych dla oświaty i wychowania. Nie może zatem stanowić podstawy do wyłączenia wydatku z podstawy z podstawy obliczenia dotacji należnej powodowi fakt, iż znajdował się w innym rozdziale niż rozdział 80104 - Przedszkola. Ustawa o systemie oświaty nie zawiera wymogu aby poszczególne wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych znajdowały się w tych samych rozdziałach klasyfikacji wydatków. Warunkiem do wliczenia ich do podstawy obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych jest jedynie aby był to wydatek bieżący ponoszony w przedszkolu publicznym, co słusznie podniósł powód w odpowiedzi na apelację. Wydatki majątkowe obejmują natomiast wydatki inwestycyjne.

Określając podstawę obliczenia dotacji ustawodawca wskazał zatem na te wydatki, które zostały ustalone w budżecie gminy i te wyodrębnione ze względu na konkretny cel. Oznacza to, że odwołał się do wydatków zaplanowanych a związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych.

Ustawodawca określając więc poprzednio podstawę obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych odwołał się tylko do kategorii wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia a więc takich, które w budżecie gminy zostały zakwalifikowane jako kategoria wydatków na określony cel bez uwzględniania dochodów przeznaczonych na ich pokrycie. Oznacza to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie jest dopuszczalne uwzględnianie dochodów, które służą finansowaniu wydatków, w tym np. wpłat od rodziców.

Sąd Apelacyjny podziela przy tym stanowisko wyrażone w wyroku NSA z 3 marca 2015 r. (...) (Legalis nr 1763421), zgodnie z treścią którego, okoliczność, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajdowała pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej kwoty przewidzianej w budżecie, wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkoli publicznych. Jak słusznie podniósł Sąd I instancji przytaczając stosowane orzecznictwo dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie. Kwota wydatków zaplanowanych w budżecie nie podlega zatem pomniejszeniu o sumy stanowiące równowagę dochodów przeznaczonych na pokrycie wydatku. Ustalenie wysokości planowanych w budżecie gminy środków przeznaczonych na utrzymanie przedszkoli publicznych musiało uwzględniać środki zaplanowane w całości budżetu jako planu wydatków określonych w całej uchwale budżetowej, co oznacza że planowane koszty wyżywienia dzieci w przedszkolach publicznych nie mogą być pomijane w ustalaniu podstawy do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Analogiczne stanowisko wyrażone zostało również w orzecznictwie sądów powszechnych (np. w wyroku SA w Krakowie z 14 lipca 2016 r., I ACa 528/16, L.).

Reasumując Sąd I instancji prawidłowo więc wyłożył normy ustawy o systemie oświaty i zarzut apelacji w tym przedmiocie nie jest zasadny. Dyspozycja art. 90 ust 2b u.s.o. oraz przeznaczenie poszczególnych działów budżetu wskazuje, że wszystkie środki zgromadzone w rozdziale 80104 - Przedszkola, a także rozdziale 80148, 80146, 80195 powinny być brane pod uwagę podczas ustalania wysokości dotacji. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w opinii biegłej z zakresu rachunkowości w opinii uzupełniającej.

W tym miejscu podnieść należy, że podniesiony zarzut naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów nie zasługuje na uwzględnienie. Opinia biegłego podlega, jak inne dowody, ocenie według wytycznych zawartych w art. 233 § 1 k.p.c. To co odróżnia ją pod tym względem, to szczególne dla tego dowodu kryteria oceny, które stanowią: poziom wiedzy biegłego, podstawy teoretyczne opinii, sposób motywowania sformułowanego w niej stanowiska oraz stopień stanowczości wyrażonych w niej ocen, a także zgodność z zasadami logiki i wiedzy powszechnej. Specyfika oceny tego dowodu wyraża się w tym, że sfera merytoryczna opinii kontrolowana jest przez sąd, który nie posiada wiadomości specjalnych, w istocie tylko w zakresie zgodności z zasadami logicznego myślenia i wiedzy powszechnej. Nadaje to pierwszorzędne znaczenie, przy tej ocenie, kryterium poziomu wiedzy biegłego. Przedmiotem opinii biegłego nie jest przy tym przedstawienie faktów, lecz ich ocena na podstawie wiedzy fachowej (wiadomości specjalnych). Sąd I instancji dokonał oceny zgromadzonego materiału dowodowego, w tym w/w opinii biegłej z uwzględnieniem zasady logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego i przedstawił tę ocenę w uzasadnieniu skarżonego wyroku,

podkreślając przy tym, że biegła sporządziła ja w kilku wariantach, a rolą Sądu nie zaś biegłego była ocena okoliczności faktycznych ległych u podstaw jej sporządzenia.

Nie sposób również uznać, iżby dochodzenie przez powoda ochrony jego roszczenia mogło być kwalifikowane jako nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.), czy też bezpodstawne wzbogacenie go (art. 405 k.c.). Obliczenie należnej dotacji jest wynikiem stosowania norm należących do prawa publicznego (u.s.o., ustawy o finansach publicznych, wyżej przywołanego rozporządzenia MF) i właściwych tej gałęzi prawa reguł wykładni, przede wszystkim literalnej. Przepisy te definiują poszczególne pojęcia i wykluczają – jak o tym była wyżej mowa – możliwość pomniejszenia dotacji o pewną grupę dochodów (kwoty wpłacane przez rodziców). Domaganie się realizacji uprawnień wynikających z tych przepisów nie może być zatem uznane za nadużycie prawa.

Podzielić również należy stanowisko powoda zawarte w odpowiedzi na apelację, że powoływanie się na traktaty o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i decyzje Komisji Europejskich wskazane szczegółowo na kartach 392-393 wywiedzionej apelacji nie ma znaczenia w rozpoznawanej sprawie. Podstawą rozstrzygającą istotę przedmiotowego sporu, czyli sposobu w jaki winna być obliczona dotacja reguluje bowiem w/w ustawa o systemie oświaty.

Wobec powyższego apelację jako niezasadną oddalono na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i art. 391 § 1 k.p.c. przy zastosowaniu § 2 ust. 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MS z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. z dnia 3 stycznia 2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 265).

/(...)

**Z.**

Odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi powoda.

6.10.2020 r.