

Sygn. akt I ACa 305/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2019 roku

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSA Krzysztof Górski (sprawozdawca)
Sędziowie:	SSA Agnieszka Sołtyka, SSA Halina Zarzeczna
Protokolant:	St. sekr. sąd. Karolina Ernest

po rozpoznaniu w dniu 9 października 2019 roku, na rozprawie w Szczecinie

sprawy z powództwa J. D.

przeciwko Gminie Miasto S.

o zapłatę

**na skutek apelacji pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 12 marca 2019 r.
sygn. akt I C 185/18**

I. oddala apelację;

**II. zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 4050 zł (czterech tysięcy pięćdziesięciu złotych)
tytułem kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.**

Agnieszka Sołtyka Krzysztof Górski Halina Zarzeczna

Sygn. akt I ACa 305/19

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 12 marca 2019 Sąd Okręgowy w Szczecinie zasądził od pozwanej Gminy Miasto S. na rzecz powódki J. D. kwotę 86.902,77 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty, zarazem umarzając postępowanie w pozostałym zakresie i zasądając od pozwanej na rzecz powódki kwotę 9.779 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten rozstrzygał o następujących żądaniach.

Powódka w pozwie żądała zasądzenia od pozwanej kwoty 87.222,58 zł wraz z odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 1 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty oraz zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu powódka podała, że prowadzi działalność oświatową w rozumieniu ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (dalej USO), na podstawie wpisu do ewidencji działalności oświatowej prowadzonej przez Gminę Miasto S.. Działalność ta polega na prowadzeniu, od 2007 roku do chwili obecnej, Niepublicznego Przedszkola (...) w S.. Na podstawie art. 90 ust 2b USO otrzymuje dotację na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej prowadzonej placówki.

Powódka wskazała na okoliczności sporne między stronami takie jak:

- niewliczanie do podstawy naliczania dotacji wydatków znajdujących się na rachunku wydzielonym,
- obliczanie dotacji zgodnie z ostatnim planem wydatków,
- wliczanie do podstawy naliczania dotacji wszystkich wydatków niezależnie od miejsca umieszczenia ich w budżecie (wydatki na dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego będące przedszkolakami, wydatki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli przedszkola, wydatki na wyżywienie, pozostałe wydatki)
- obliczanie dotacji na podstawie rzeczywistej liczby dzieci,

były już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy. Jednocześnie powódka podkreśliła, że stanowisko jej w tym przedmiocie, mające odzwierciedlenie w przedstawionej przez nią kalkulacji, tożsame jest ze stanowiskiem wyrażonym przez ten organ i podała kolejne przykłady z judykatury SN

Gmina Miasto S. jest organem prowadzącym dla 57 przedszkoli publicznych, zatem w oparciu o wydatki bieżące ponoszone na te przedszkola w budżecie gminy winna być naliczana dotacja dla przedszkoli niesamorządowych. Przedszkole samorządowe jest jednostką budżetową, a zatem samodzielnie nie ponosi wydatków. Wszystkie wydatki przedszkola są zatem wydatkami pozwanej Gminy, zgodnie bowiem z treścią art. 11 ustawy o finansach publicznych - jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Organ stanowiący może bowiem, w ramach przyznanych mu kompetencji określić podstawę naliczania dotacji na poziomie wyższym niż 75% wydatków bieżących. W pozostałym zakresie nie jest uprawniony do dokonywania jakichkolwiek zmian względem zapisu wynikającego z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

W uchwałach Rada Miejska nie zwiększyła ustawowego wskaźnika podstawy dotacji, pozostawiając go na ustawowym minimum 75%.

Powódka powołała się na to, że zasady obliczenia podstawy wysokości dotacji, należnej przedszkolom niepublicznym działającym na terenie Gminy Miasta S. w tym przedszkolu powódki, stanowi ustawa o systemie oświaty. Natomiast poszczególne kwoty wysokości wydatków bieżących określone są wprost w uchwałach budżetowych Rady Miasta S., a tym samym sprawozdaniach budżetowych. Na tej podstawie została określona wysokość ponoszonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego wydatków bieżących w przedszkolach publicznych.

Spór między stronami, co podniosła powódka, nie jest zatem zasadniczo sporem co do faktów, te bowiem pochodzą bezpośrednio od pozwanego, jest natomiast sporem co do prawa i zasadniczo sprowadza się do interpretacji prawa, a mianowicie art. 90 ust. 2b USO, a konkretnie zapisu „wydatki bieżące”.

Zdaniem powódki ustawa o systemie oświaty nie precyzuje pojęcia wydatki bieżące, szerokie w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz powszechnych przyjęło, że zakres pojęcia wydatków bieżących winien być tak rozumiany jak to określa ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U, nr 157, poz.124 ze zm.), co obecnie nie budzi jakichkolwiek wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie.

Zgodnie z treścią art. 236 tej ustawy przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe, niebędące wydatkami majątkowymi, w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków, w szczególności na wydatki jednostek budżetowych w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacją zadań statutowych.

Aktem prawnym niższego rzędu precyzującym obowiązujące w tym zakresie przepisy jest rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U z 2010 nr 38, poz.207 ze zm.). Zgodnie zaś z załącznikiem nr 4 „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków” wskazanego rozporządzenia, do wydatków bieżących jednostek budżetowych zaliczane są wydatki sklasyfikowane w paragrafach: 401 do 418,420 do 430,432 do 470,472,474 do 478,481,482,490 i 493 do 498. Analizując zapisy wymienionych paragrafów stwierdzić należy, iż do podstawy ustalenia wysokości dotacji na uczniów przedszkoli niepublicznych należy przede wszystkim zaliczyć: wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych, składki naliczane od tych wynagrodzeń, koszty utrzymania i inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich zadań statutowych. Przy czym do podstawy ustalania wysokości dotacji przyjmować należy nie wyłącznie wydatki wskazane w rozdziale 80104 (przedszkola), ale również wydatki wspólne dla całej oświaty z działu 801 (oświata) z rozdziałów określających wydatki wspólnych dla całej oświaty:

- doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli (80146),

- stołówki szkolne i przedszkolne (80148)

- pozostała działalność (80195)

-realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego (80149)

Zdaniem powódki pozwana Gmina nie uwzględnia wszystkich wydatków bieżących ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli do podstawy obliczenia dotacji, przyjmuje bowiem tylko wydatki bieżące klasyfikowane w do rozdziału klasyfikacji budżetowej właściwej dla danej jednostki (80104), mimo ponoszenia i klasyfikowania wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli w innych rozdziałach, a nadto, jak się wydaje, kalkuluje dotację w oparciu o pierwotnie planowany budżet, bez uwzględnienia zmian w nim dokonywanych w trakcie roku.

Oczywistym jest, że część wydatków wspólnych z racji ujęcia ich w dziale oświata odnosi się bowiem również do przedszkoli. Zgodnie z treścią art. 90 ust 3c USO, dotacje przekazywane na rachunek przedszkola w 12 częściach. Do pozwu powódka załączyła tabelę obracającą matematyczne obliczenia kwoty należnej według niej dotacji. (k. 3-27)

Pozwana Gmina Miasto S. wniosła o oddalenie żądań pozwu w całości, zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej Gminy Miasto S. kosztów procesu.

W uzasadnieniu pozwana podniosła, iż nie zgadza się z zarzutami zawartymi w pozwie i przedstawia w formie tabeli, w jaki sposób obliczyła dotację za 2016r. dla Niepublicznego Przedszkola (...). Ponadto wyjaśniając stanowisko pozwana podniosła:

1. Gmina Miasto S. dokonywała w 2016r. wyliczeń stawki dotacji co miesiąc, przyjmując plan wydatków budżetowych na 1 dzień każdego miesiąca, który to uwzględniał zmiany dokonane w miesiącach poprzednich, tj. od stycznia 2016r. Błędny jest zarzut powódki, iż dotacja kalkulowana była w oparciu o pierwotnie planowany budżet, bez uwzględnienia zmian w nim dokonywanych w trakcie roku. Powódka przyjęła natomiast plan wydatków wyłącznie na 31.12.2016r.

2. Powódka przyjęła do swoich wyliczeń, iż Gmina Miasto S. prowadzi 57 przedszkoli samorządowych i taką liczbę placówek przyjęła do wyliczenia proporcji wydatków dla poszczególnych przedszkoli, a także wyliczenia sumarycznej liczby dzieci (88.908) w tychże przedszkolach. Gmina Miasto S. do wyliczenia stawki dotacji przyjęła dane z budżetów 51 przedszkoli publicznych (wyłączając Przedszkole Publiczne (...)), ponieważ w roku 2016 była organem prowadzącym dla takiej właśnie liczby przedszkoli publicznych. W ocenie pozwanej ten błąd powódki prawdopodobnie ma wpływ na cały proces obliczenia przez Nią należnego świadczenia za 2016r.

3. liczba dzieci ujęta w danych GUS jest zgodna z danymi wykazanymi w SIO na dzień 30.09.2016r. i wynosi 7.471 i taką właśnie liczbę dzieci Gmina Miasto S. przyjęła do wyliczenia stawki dla przedszkoli niepublicznych w miesiącach listopad-grudzień 2016r. Na stronie GUS nie widnieje liczba 7.409, którą w pozwie wskazuje powódka (str. 10). Zatem jest to kolejny błąd powódki mający wpływ na cały proces obliczenia należnego świadczenia za rok 2016. W 2016 r. przyjęta przez Gminę Miasto S. liczba dzieci w przedszkolach publicznych przedstawiała się następująco:

- styczeń-kwiecień: 7 171 (SIO na dzień 30.09.2015 r.)

- maj-październik: 7 172 (SIO stan na dzień 31.03.2016 r.)

- listopad-grudzień: 7 471 (SIO stan na dzień 30.09.2016 r.)

4. Błędny jest zarzut powódki, iż dotacja kalkulowana jest w oparciu o pierwotnie planowany budżet, bez uwzględnienia zmian w nim dokonywanych w trakcie roku. Gmina Miasto S. dokonywała w 2016 r. aktualizacji stawek dotacji co miesiąc przyjmując do wyliczeń plan na 1 dzień każdego miesiąca, który to uwzględniał zmiany dokonane w miesiącach poprzednich, tj. od stycznia 2016 r. Powódka przyjęła natomiast plan wydatków na 31.12.2016 r. oraz dodatkowo powiększyła go o łączne planowane wydatki na WRD, w tym wydatki inwestycyjne, co jest niedopuszczalne w myśl art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w 2016r.), który stanowił: „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 Podkreślić należy, iż powódka w dalszej części pozwu, poświęca cały rozdział na definicję wydatków bieżących (str. 12-14), do której sama się nie zastosowała przy wyliczeniu należnego świadczenia za 2016r. W ocenie pozwanej, jest to kolejny błąd powódki mający wpływ na cały proces obliczenia należnego świadczenia za 2016 r.

5. Powódka błędnie zarzuca, iż pozwana do wyliczenia stawki dla przedszkoli niepublicznych przyjmuje tylko wydatki klasyfikowane do rozdziału klasyfikacji budżetowej 80104, co jest nieprawdą. Dowodem na to są przedstawione przez pozwaną dane, potwierdzające, iż do wyliczenia stawki Gmina brała również wydatki związane z funkcjonowaniem przedszkoli ewidencjonowane w innych rozdziałach budżetowych. Jest to kolejny błąd powódki mający wpływ na cały proces obliczenia należnego świadczenia za 2016r.

6. Powódka w pozwie, przy obliczaniu należnego świadczenia za rok 2016 wskazuje, że wartość dotacji wypłaconych przez Gminę placówkom niepublicznym wynosi 1.051.735,00, kiedy zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania planu wydatków na 31.12.2016 r. jest to kwota 15.051.735,00 zł - a zatem zaniżyła wartość tych dotacji o kwotę 14 mln zł.

7. Zdaniem pozwanego Powódka zastosowała błędną metodologię w procesie ustalenia wydatków przyjętych do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, dotyczących rozdziału 80148 (stołówki szkolne i przedszkolne).

Po pierwsze, powódka przyjęła, że stołówki funkcjonują wyłącznie w szkołach podstawowych i przedszkolach, co jest rażącym błędem, ponieważ w ww. rozdziale budżetowym klasyfikowane są również wydatki na stołówki funkcjonujące w oddziałach przedszkolnych, w gimnazjach, liceach i szkołach zawodowych. Nie można przyjąć rozwiązania zastosowanego przez powódkę, gdyż rażąco zawyża ona wydatki klasyfikowane w niniejszym rozdziale budżetowym.

Po drugie, przeliczanie niniejszych wydatków winno odbywać się przy zastosowaniu proporcji względem liczby uczniów, a nie placówek, jak uczyniła to powódka. Co więcej, liczba tych placówek została przyjęta przez powódkę błędnie, ponieważ Gmina Miasto S. była w 2016 r. organem prowadzącym dla 51 przedszkoli (bez specjalnego) - a nie dla 57, jak wskazuje powódka oraz dla 39 szkół podstawowych, a nie dla 47, jak wskazuje powódka.

8. Zdaniem pozwanego Powódka zastosowała również błędną metodologię w procesie ustalenia wydatków przyjętych do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, dotyczących rozdziału 80146 (doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli);

Po pierwsze, powódka przyjęła proporcję wydatków przypadających na przedszkola w stosunku do wszystkich placówek oświatowych, dla których Gmina Miasto S. jest organem prowadzącym. Prawidłowa metodologia wskazuje na wyliczenie powyższego proporcją odnoszącą się do liczby dzieci/ uczniów w poszczególnych placówkach.

Co więcej, liczba tych placówek została przyjęta przez powódkę błędnie, ponieważ Gmina Miasto S. w 2016r. była organem prowadzącym dla 51 przedszkoli (bez specjalnego), a nie 57 jak wskazuje powódka.

9. Powódka błędnie przyjęła dla rozdziału 80149 (realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego) całą kwotę ujętą w planie, tj. 1.837.808,00 zł. Prawidłowy sposób nakazuje uwzględnić wyłącznie kwotę przypadającą w tym rozdziale na przedszkola publiczne. Jest to bardzo duży błąd merytoryczny, który rażąco zawyża stawkę dotacji wyliczoną przez powódkę.

10. Powódka zastosowała błędną metodologię w procesie wyliczenia wydatków przyjętych do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, dotyczących rozdziału 80195 (pozostała działalność).

Po pierwsze, powódka przyjęła proporcję wydatków na przedszkola w stosunku do wszystkich placówek oświatowych, dla których GMS była organem prowadzącym. Prawidłowa metodologia wskazuje na wyliczenie powyższego proporcją odnoszącą się do liczby dzieci/ uczniów w poszczególnych placówkach.

Co więcej, liczba tych placówek została przyjęta przez powódkę błędnie, ponieważ Gmina Miasto S. w 2016r. była organem prowadzącym dla 51 przedszkoli (bez specjalnego) - nie 57 jak wskazuje powódka.

Po drugie Gmina z rozdziału 80195 do wyliczenia stawek dotacji przyjmuje wydatki ujęte w § 4440, które dotyczą wydatków na Fundusz socjalny dla nauczycieli emerytów i rencistów;

11. Powódka nie uwzględniła, a tym samym nie odjęła od wyliczonego planu wydatków bieżących, dochodów Gminy Miasto S., dotyczących opłat za wychowanie przedszkolne. Art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu z 2016r., wyraźnie stanowił, że 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. Jest to kolejny rażący błąd powódki mający niebagatelny wpływ na wyliczenie stawki, a tym samym wyliczenie należnej dotacji za 2016 r.

12. Gmina Miasto S. nie zgadza się z powódką, że do podstawy naliczania dotacji wliczane powinny być wydatki na wyżywienie dzieci, ujmowane na rachunku dochodów własnych. Stanowisko Ministra Edukacji Narodowej wskazuje jednoznacznie, iż dotacje dla przedszkoli powinny uwzględniać także wydatki na utrzymanie i prowadzenie kuchni w celu żywienia dzieci (wydatki uwzględnianie przez Gminę - rozdział 80148 - Stołówki szkolne i przedszkolne, rozliczane przez Gminę proporcją liczbą dzieci w przedszkolach publicznych). Jednak z podstawy naliczenia dotacji, zdaniem MEN, powinny być wyłączone wydatki żywieniowe (jak to wynika z odpowiedzi udzielonej przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 23082 w sprawie refundacji dotacji na uczniów przedszkoli niepublicznych). Co istotne, sądy to stanowisko odrzucają, ale tylko w zakresie spraw dotyczących dotacji za lata przed datą obowiązywania tzw. ustawy przedszkolnej z 13.06.2013 r. Podkreśla się zatem, że w analizowanym okresie (tj. 2016 r.) w pełni obowiązywała już zasada odliczania - przy ustalaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych - od wydatków bieżących przedszkoli publicznych dochodów z tytułu odpłatności za wyżywienie, ale i także za korzystanie z wychowania przedszkolnego, czego w swoich wyliczeniach powódka nie dokonała.

Powyższe odliczanie wynika z faktu, iż na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827), od dnia 1 września 2013r. przewidziano dla przedszkoli niepublicznych zasady finansowania takie jak w znowelizowanym brzmieniu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, które weszło w życie z dniem 1 września 2015 r. W ślad za tą zmianą w uchwale nr (...) Rady Miasta S. z dnia 16 grudnia 2013, w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, funkcjonujących na terenie Miasta S., która weszła w życie w dniu 14 stycznia 2014 r., wprowadzono zapis przewidujący odliczanie wpłat za wyżywienie i korzystanie z wychowania przedszkolnego od wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczania dotacji dla placówek niepublicznych.

13. Powódka dokonała błędnego wyliczenia kwoty wydatków przyjętej do wyliczenia stawki dla przedszkoli niepublicznych, wskazując w pozwie kwotę: 72.162.465,56 zł, natomiast przeliczenie poszczególnych kwot daje sumę 72.162.465,55 zł.

14. Gmina Miasto S. dokonywała w 2016 r. wyliczeń co miesiąc przyjmując plan na 1 dzień każdego miesiąca, który to uwzględniał zmiany dokonane w miesiącach poprzednich, tj. od stycznia 2016r. Powódka wyliczyła natomiast jedną kwotę (na podstawie błędnie wyliczonych kwot planowanych wydatków, co wskazane zostało powyżej) stawkę w wysokości 608,04 zł dla przedszkoli niepublicznych. Podkreślić należy, że powódka w pkt 4 str. 10 pozwu wskazuje stawkę w wysokości 608,04 zł, przyjmując jednak do wyliczenia stawkę 608,74 zł;

15. Liczba dzieci wskazana przez powódkę w przedszkolu niepublicznym jest tożsama z liczbą dzieci, na którą Gmina Miasto S. wypłaciła należną dotację w 2016 r;

16. W pozwie powódka domaga się zapłaty różnicy między kwotą dotacji przekazaną Jej przez Miasto, a kwotą wynikającą z wyliczenia przez powódkę należnego świadczenia za 2016 r. Wskazanie przez powódkę kwoty przekazanej dotacji za 2016 r. jest błędne, ponieważ Gmina Miasto S. przekazała powódce dotację za dzieci pełnosprawne w kwocie 527.340,75 zł, a nie 528.822,22 zł - jak wskazuje powódka. Podkreślić należy, że w pkt 4 i 5 str. 10 pozwu, powódka wskazuje wyliczoną należną kwotę w wysokości 616.04,80 zł. co jest oczywistym, kolejnym błędem. Wyliczenie winno wskazywać kwotę 616.044,88 zł. Błąd ten ma oczywisty wpływ na ustalenie różnicy pomiędzy kwotą należnej dotacji, a przekazaną powódce kwotą dotacji;

17. Ponadto, powódka do obliczenia należnego świadczenia za 2016 r. nie zastosowała zaokrąglenia stawki, która jest należnością pieniężną, więc zaokrąglać należy ją wyłącznie do dwóch miejsc po przecinku przy jej dalszym przemnożeniu przez liczbę dzieci w przedszkolu niepublicznym, przez co wyliczona kwota różni się od właściwej kwoty: $608,74 \times 1012 = 616.044,88$ zł, a nie $616.044,80$ zł, jak wskazuje powódka;

18. Gmina Miasto S. nie zgodziła się ze stwierdzeniem powódki, iż "spór między stronami nie jest zatem zasadniczo sporem co do faktów, te bowiem pochodzą bezpośrednio od pozwanego, jest sporem co do prawa". Wskazuje się, iż powódka do wyliczeń przyjęła "fakty", które nie pochodzą bezpośrednio od pozwanego, tj. np. liczba dzieci w przedszkolach publicznych, liczba przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Miasto S.. Co więcej, wyliczenie matematyczne kwoty dotacji, jako należnego powódce świadczenia za 2016 r. nie jest kwestią poboczną, ponieważ są to środki publiczne, wydatkowanie których podlega zasadzie jawności, przejrzystości, oszczędności, gospodarności, jak też celowości ich przeznaczenia i wydatkowania;

19. Pozwany podniósł też, iż Powódka nie podjęła jakiejkolwiek próby pozasądowego rozwiązania sporu uzasadniając to „postawą pozwanego”. Odnosząc się do postawy Gminy Miasto S. należałoby wyjaśnić, co dokładnie powódka ma na myśli, ponieważ wszelkie kontakty z Powódką odbywały się ze strony pozwanego w sposób płynny i systematyczny. Co więcej, w przypadku konieczności dokonania korekt w miesięcznych informacjach o aktualnej liczbie uczniów, Powódka stawiała się w Gminie Miasto S. osobiście. Mając na uwadze klarowność wyliczania i przyznawania dotacji oświatowych, pracownik Wydziału Oświaty przekazywał przedszkolom niepublicznym niezbędne informacje drogą mailową (np. informacje o zmianie uchwały dot. dotowania placówek niepublicznych), a także poprzez Biuletyn Informacji Publicznej UM S. (publikacja stawek dotacji wraz ze wskazaniem metodologii przyjętej do ich wyliczenia - co nie było wówczas wymagane ustawowo). Ponadto wszelkie pisma, czy zapytania przekazane telefonicznie nigdy nie pozostawały bez odpowiedzi ze strony Gminy Miasto S., zatem zarzucenie złej woli pozwanej nie ma żadnego uzasadnienia;

20. Powódka wskazała na str. 6 pozwu, że oddziały przedszkolne, które funkcjonują w szkołach podstawowych, przynależą do przedszkoli, zatem wydatki na utrzymanie personelu i budynku wraz z kosztami eksploatacyjnymi ponoszonymi w tych obiektach, winno się proporcjonalnie ujmować do wyliczenia stawki dla przedszkoli niepublicznych. Gmina Miasto S. nie może się zgodzić również w tym zakresie z powódką, ponieważ oddziały przedszkolne przynależą do szkół podstawowych, a nie do przedszkoli. Są oddziałami w szkole. Jako podstawę obliczenia dotacji gminy mogą uwzględniać wyłącznie wydatki bieżące oraz liczbę uczniów przedszkoli publicznych. Wydatki na oddziały przedszkolne zorganizowane w szkołach podstawowych sklasyfikowane są w rozdziale budżetowym 80103 i brane są pod uwagę przy wyliczaniu stawki dotacji przekazywanej z budżetu Gminy Miasto S. dla niepublicznych oddziałów przedszkolnych, nie zaś dla przedszkoli, jak tego chce powódka. Niedopuszczalne jest, stosowane jeszcze parę lat temu, opieranie się na wydatkach i uczniach także oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych oraz innych formach wychowania przedszkolnego (punktach przedszkolnych). Taki sposób wyliczenia jest niezgodny z prawem i prowadzi do błędnego wyliczenia należnych dotacji.

21. Pozwany dodał, iż w okresie od 5 grudnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w S. przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Miasto S. za lata 2012-2015, wybranych zagadnień za okres sprzed roku 2012 oraz występujących w roku 2016. W ramach powyższej kontroli dokonano m. in. czynności sprawdzających dotyczących planowanych w budżecie dotacji podmiotowo-celowych dla niepublicznych jednostek oświatowych, których organem prowadzącym nie jest Gmina Miasto S.. Kontrolą objęto rok 2016. Kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej w S. nie wykazała nieprawidłowości w naliczaniu stawek dotacji w 2016 r. dla przedszkoli niepublicznych, czego dowodem jest wystąpienie pokontrolne Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w S. z dnia 14 czerwca 2017 r., znak (...). Ustalanie miesięcznych kwot dotacji z budżetu Miasta na jednego ucznia lub wychowanka niepublicznych punktów przedszkolnych, przedszkoli, szkół i placówek oświatowych było także tematem kontroli przeprowadzonej przez Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego Urzędu Miasta S. w listopadzie 2017 r. w Wydziale Oświaty. Kontrolą objęto rok 2016 i I półrocze 2017 r. Szczegółowej analizie poddano sposób ustalania: kwot dotacji z budżetu Miasta na jednego ucznia niepublicznych punktów przedszkolnych, przedszkoli i szkół na miesiąc grudzień 2016 r. oraz stawek obowiązujących w 2017 r. na jednego ucznia niepublicznych punktów przedszkolnych, przedszkoli i szkół - ogłoszonych w I kwartale 2017 r. Z protokołu z tej kontroli (znak: (...)) również nie wynika, aby Wydział Oświaty Urzędu Miasta S. nieprawidłowo naliczał dotacje dla niepublicznych przedszkoli.

22. Pozwany nie zgodził się z Powódką, że do podstawy obliczania dotacji dla Niepublicznego Przedszkola (...) w 2016r. należało wliczyć również wydatki na obsługę księgową i kadrową ponoszone w Urzędzie Miasta S. (str. 6 drugi akapit pozwu). Twierdzenie powódki może wynikać z tego, że Jej pozew został oparty na wzorze prawdopodobnie wykorzystywanym w wielu sprawach w różnych gminach, o czym może świadczyć dwukrotne powoływanie się na Gminę N. (str. 12 i 13 pozwu). Otóż w Gminie S. każde publiczne przedszkole ma swoją księgową i kadrową. Urząd Miasta S. nie wykonuje czynności w tym zakresie na rzecz przedszkoli ani innych jednostek oświatowych. Nie ma więc podstaw do wliczania kosztów utrzymania pracowników tego wydziału do podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli. (k.62-67)

W piśmie procesowym z dnia 12 marca 2018 r. (k.79-95) powódka zmodyfikowała swoje stanowisko, wnosząc o zasądzenie od pozwanego kwoty 89.072,61 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 01 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty. W uzasadnieniu podano, iż powódka zastosowała się do uwag wskazanych przez pozwanego w odpowiedzi na pozew tj. do podanej rzeczywistej liczby dzieci oraz kwoty planowanych dochodów pomniejszających podstawę dotacji. Nadto powódka wyliczając należne jej świadczenie przyjęła kwotę planowanych wydatków (dział 80104) ze sprawozdania jednostkowego pozwanej tj. 73.827.585 zł. Jednocześnie uzyskaną wartość pomniejszyła o kwotę wydatków majątkowych – 1.815.158 + 4.736 i dotację wypłaconą przedszkolom niesamorządowym, tj. kwotę 14.098.733 zł. Dalej dodała kwotę zaplanowaną na rachunku dochodów własnych, tj. kwotę 8.883.800 zł. Pozostałe wydatki zaplanowane w rozdziale 801 przyjęte zostały wprost ze sprawdzeń jednostkowych przedszkoli samorządowych podlegających pozwanej.

Z powyższego wyliczenia matematycznego uzyskano wynik 66.792.758 zł, który wedle powódki odpowiada wydatkom bieżącym przeznaczonych na przedszkola samorządowe.

Odnosnie zasadności wliczenia do podstawy wydatków ponoszonych za pomocą wyodrębnionego rachunku dochodów podano, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym interpretacji art. 90 ust. 2b u.s.o. jasno wskazano, iż do podstawy naliczania dotacji należy wliczać wydatki na wyżywienie nawet wówczas, gdy wpływają na rachunki wydzielone. W konsekwencji istnieje zakaz pomniejszania dotacji o wydatki na wyżywienie, a co za tym idzie należy uznać, że pozwany dokonując odmiennej kalkulacji dotacji dopuścił się naruszenia prawa materialnego. Dodatkowo wskazano, że uwzględnianie przez sądy powszechne orzecznictwa Sądu Najwyższego na istotne znaczenie dla pewności prawa.

W przywołanym dalej orzecznictwie podkreślano, że cechą dotacji jest jej jednorazowość, jest to jedno świadczenie w roku, a nie jak podnosi strona przeciwna wypłacane w 12 częściach. Ponadto zwrócono uwagę na fakt, iż w orzecznictwie „wydatki ustalone w budżecie” odnoszone są do wszelkich wydatków uwzględnionych nie tylko w pierwotnej uchwale budżetowej, ale także w późniejszych uchwałach zmieniających i zarządzeniach Prezydenta. Tak samo nie można zmian dokonywanych po uchwaleniu uchwały budżetowej stosować wybiórczo do poszczególnych miesięcy, albowiem dokonuje się zmiany całej uchwały, a nie jej części.

Z kolei w piśmie procesowym z dnia 30 października 2013 r. pełnomocnik pozwanego (k. 277-285) poniósł zarzut, że żadnego przepisu prawa nie wynika roszczenie o zapłatę (uzupełnienie) dotacji po zakończeniu roku budżetowego, w którym ona przysługiwała. Jednocześnie powołano się na definicję „dotacji” zawartą w ustawie o finansach publicznych. Dalej podkreślono, że w ustawie tej wskazano również, iż dotacja z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki. W oparciu o to pozwany podniósł, że J. D. nie przysługuje wobec Gminy Miasto S. roszczenie o zapłatę (wyrównanie) dotacji z rok 2016. Jednocześnie wskazano, że powódka ma prawo domagać się od pozwanego odszkodowania z tytułu ewentualnego zaniżenia dotacji w 2016 roku w oparciu o reżim prawny art. 417 k.c. Dalej zawarto uzasadnienie dla oddalenia powództwa w tym zakresie z powodu niewystąpienia w rozpatrywanym stanie faktycznym wszystkich kumulacyjnych przesłanek odpowiedzialności a art. 417 k.c. W szczególności wskazano na fakt niewykazania przez stronę powodową wystąpienia szkody.

Odrębnie od powyższej argumentacji, z ostrożności procesowej, podniesiono jeszcze zarzut, iż wydatki ponoszone w publicznych przedszkolach i ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów publicznych przedszkoli nie podlegały nie podlegały wliczonemu do podstawy naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. W tym zakresie przywołano argumentację jak w odpowiedzi na pozew.

Zakwestionowano także przyjętą przez powódkę liczbę dzieci w przedszkolach publicznych prowadzonych przez pozwaną Gminę. Pozwany stoi na stanowisku, że dziecko nabywa status ucznia publicznego przedszkola w momencie gdy rodzic podpisuje z Gminą umowę na korzystanie z przedszkola i utrzymuje ten status przez cały okres trwania umowy bez względu na frekwencję.

W piśmie procesowym z dnia 07 listopada 2018 r. (k.307-327) pełnomocnik powódki ponownie zmodyfikowała żądanie, wnosząc o zasądzenie od pozwanej kwoty 89.433,92 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 01 stycznia 2017 roku do dnia zapłaty. W uzasadnieniu wskazano, iż zmiana żądanej kwoty wynika z błędnego nieujęcia do podstawy naliczania dotacji wydatków na przedszkole specjalne oraz korekty błędnego ujęcia w wyliczeniu wydatków majątkowych oraz uzupełnienia wydatków z przesłanych przez pozwanego do innego postępowania sprawozdań budżetowych, w posiadaniu których dotąd powódka nie była.

W odniesieniu drogi sądowej w sprawach dotyczących sporu co do wysokości wypłaconej dotacji podmiotowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne po raz wtóry powołano się na fakt, iż kwestia na została już ugruntowana w orzecznictwie sądów powszechnych. I tak w uchwale Sądu Najwyższego z 2007 r. stwierdzono, że roszczenia jak to dochodzone niniejszym postępowaniem opiera się o art. 353 §1 k.c. Minimalna wysokość dotacji, od kogo i dla kogo została ustalona przez ustawodawcę. Gmina nie ma więc w tym stosunku pozycji nadrzędnej, władczej. Pełnomocnik powódki dodał nadto, że stosunek między podmiotami: udzielającym dotacji, a beneficjentem nie ma charakteru administracyjnoprawnego, a cywilnoprawny. Mimo braku umowy łączącej strony istnieje zobowiązanie. Do rozstrzygnięcia sporu powstałego na tym tle będzie więc właściwy sąd cywilny.

Pełnomocnik powódki ponownie skrytykował także sposób rozliczania dotacji przyjęty przez pozwaną Gminę, a mianowicie jej rozdzielanie na dwanaście jednostkowych dotacji w różnych wysokościach. Ponownie w tym miejscu przytoczono orzecznictwo sądów powszechnych, które stanowi o tym, że podstawową cechą dotacji jest jej jednorazowość.

W zakresie uzasadnienie wysokości roszczenia w nowej wartości podano, że dopiero w tym miejscu dokonano włączenia do obliczenia wysokości wydatków ponoszonych na przedszkola również wydatki na przedszkola specjalne. Ustawodawca bowiem nie rozgraniczył przedszkoli ogólnodostępnych od przedszkoli specjalnych i integracyjnych. W konsekwencji przy obliczaniu wartości dotacji należnej J. D. powiększono też liczbę dzieci w przedszkolach o 408 przebywających w przedszkolach specjalnych.

W piśmie z dnia 21 grudnia 2018 r. (k. 361-363) pełnomocnik pozwanego zaprotestował przeciwko wliczeniu do podstawy naliczania dotacji wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie gminy na przedszkola specjalne. W konsekwencji zakwestionowano także doliczenie do liczby dzieci w przedszkolach publicznych dzieci z przedszkoli specjalnych. Stanowisko takie pełnomocnik uzasadnił tym, że w art. 90 ust. 2b u.s.o. zróżnicowano dotację na uczniów pełnosprawnych i dotacje na uczniów niepełnosprawnych. Dla dzieci pełnosprawnych minimalna wartość dotacji została wyznaczona na poziomie 75% wydatków bieżących, natomiast na ucznia niepełnosprawnego wartość ta nie mogła być niższa od kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę. Wydatki ponoszone na prowadzenie przedszkoli ogólnodostępnych różnią się znacząco od wydatków na prowadzenie przedszkoli specjalnych przeznaczonych dla dzieci niepełnosprawnych.

Pismem procesowym z dnia 10 stycznia 2019 roku pełnomocnik powódki (k.387-392) ostatecznie sprecyzowała swoje żądanie wnosząc o zasądzenie od pozwanej kwoty 86.902,77 zł.

Sąd przyjął za podstawę rozstrzygnięcia następujące (uznane za udowodnione lub bezsporne) fakty:

J. D. jest pedagogiem. Od 2007 roku prowadzi Przedszkole Niepubliczne (...) w S. przy ul. (...). Do placówki tej w 2016 roku uczęszczało 1.012 dzieci.

Placówka ta zgodnie z wymogami prawa została zarejestrowana w ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej w gminie, na terenie której działa.

We wrześniu 2015 roku J. D. złożyła wniosek o przyznanie dotacji wynikającej z art. 90 ustawy o systemie oświaty na rok 2016.

W 2016 roku na terenie Gminy Miasto S. funkcjonowały 162 placówki oświatowe, w tym 52 przedszkoli samorządowych będącymi jednostkami budżetowymi (do tego 6 filii) i 47 szkół podstawowych. Pośród puli 52 przedszkoli samorządowych tylko jedno było przedszkolem specjalnym.

Statystyczna liczba dzieci w przedszkolach samorządowych (ogólnopublicznych i specjalnych łącznie) w 2016 roku wynosiła 87.066 (w tym 408 dzieci z przedszkola specjalnego).

W uchwałach Rady Miasta S. wskaźnik podstawy dotacji został utrzymany na ustawowym poziomie tj. 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Dnia 15 grudnia 2015 r. Rada Miasta S. w uchwale nr (...) uchwaliła budżet Gminy Miasta S. na 2016 r.

Dział 801 dotyczył wydatków czynionych na oświatę i wychowanie.

W dokumencie tym ustalono, że kwota na wydatki bieżące w przedszkolach wynosi 72.007.691 zł (dział 801, rozdział 80104). Odrębnie ustalono nadto wydatki na przedszkola specjalne w kwocie 1.334.331zł (dział 801, rozdział 80105).

Plan wykonania wydatków na rachunku samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową wykazywał kwotę 8.883.800 zł (dział 801, rozdział 80104).

Nadto w części zatytułowanej „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” (dział 801 rozdział 80146) ujęto kwotę 1.035.229 zł. Kwota ta nie została szczegółowo rozdysponowana w uchwale i obejmowała wszystkie placówki oświatowe działające w gminie.

Tak samo kwota z działu „Stołówki szkolne i przedszkolne” (dział 801, rozdział 80148) obejmująca sumę 17.534.165 nie została szczegółowo podzielona.

W ustawie budżetowej znalazła się także pula środków wysokości 1.837.808 zł przeznaczona na „Realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego” (dział 801, rozdział 80149).

Całość działu 801 zamykał podrozdział 80195 zatytułowany „Pozostała działalność”. W tej kategorii przewidziano wydatki z budżetu gminy w kwocie 9.678.189 zł. Do skorzystania z nich uprawnione były wszystkie placówki oświatowe działające na terenie powołanej.

W kolejnych miesiącach 2016 roku uchwała z dnia 15 grudnia 2015 r. nr (...) zmieniana była uchwałami Rady Miasta S. i Zarządzeniami Prezydenta Miasta S..

Ujednoliconą wersję budżetu została przedstawiona w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 r. (Rb-28S).

Kwota na wydatki z rozdziału 80104 „Przedszkola” wyniosła 65.718.578 zł, a z rozdziału 80105 „Przedszkola specjalne” - 1.334.331 zł. Kwota na wydatki z rozdziału 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” - 213.339 zł.

Z działu 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne” na przedszkola wydatkowano sumę 5.419.356 zł.

Z działu 80149 „Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego” wydatkowano na przedszkola kwotę 1.163.586 zł, zaś z działu 80195 „pozostała działalność” - kwotę 1.053.413 zł.

Na koniec 2016 roku ustalono również, że dochody z tytułu opłat za godzinę nadprogramową i wyżywienie wyniosły w sumie 4.441.665 zł.

W 2016 roku powódka wypłacono dotację w łącznej kwocie 527.340,75 zł.

Pismem z dnia 30 listopada 2017 roku Dyrektor Departamentu Współpracy z samorządem terytorialnym w Ministerstwie Edukacji Narodowej, skierowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w S. dokonał interpretacji charakteru prawnego dotacji oświatowych i dopuszczalności dochodzenia roszczeń o ich zapłatę na drodze postępowania cywilnego.

Na zlecenie pozwanej, prof. UW dr hab. E. D. w dniu 15 maja 2018 roku sporządziła opinię w zakresie kwalifikacji prawnej wybranych pojęć z zakresu gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w związku z pozwem przedszkoli niepublicznych Gminy Miasto S. o wyrównanie dotacji z budżetu Gminy za lata 2007-2016. Natomiast prof. US dr hab. Z. O. w dniu 20 maja 2018 roku, również na zlecenie pozwanej sporządził opinię prawną dotyczącą wybranych problemów związanych z interpretacją pojęć „budżet gminy”, „uchwała budżetowa gminy”, „plan finansów, dochodów i wydatków rachunku dochodów własnych/wydzielonego rachunku dochodów jednostki budżetowej gminy oraz ujmowania ustaleń tego planu w procesie planowania budżetowego w gminie.

Dokonując oceny prawnej powództwa Sąd wyjaśnił, że spór w sprawie dotyczył kwestii sposobu wyliczania wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Miasto S., a w konsekwencji rozstrzygnięcia wymagało czy dotacje udzielone zostały powódce przez Gminę Miasto S. w 2016 roku w prawidłowej wysokości.

Kwestia dotacji udzielanych z budżetu gminy dla przedszkoli niepublicznych regulowana była w 2016 roku (tj. w okresie którego dotyczy zgłoszone roszczenie) przez art. 90 ustawy z dnia z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zaś jego norma wskazywała, że 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 (ust. 1). Ustęp 2b przywołanego artykułu określał, iż niepubliczne przedszkola otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole publiczne, podstawą do ustalenia dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. Zgodnie zaś z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Sąd stwierdził, że w przypadku Gminy Miasto S. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto S. w przeliczeniu na jednego ucznia. Ich wykonanie powierzono zaś Prezydentowi Miasta S. i na tej podstawie Prezydent wydawał zarządzenia w sprawie ustalenia kwoty dotacji na jedno dziecko.

W sprawie bezsporne było, że powódka w 2016 roku prowadziła działalność w postaci niepublicznego przedszkola pod nazwą Przedszkole Niepubliczne (...) oraz że w przewidzianym przepisami terminie złożyła wniosek o przyznanie dotacji na tę działalność, a Gmina S. wypłaciła powódce dotacje w kwotach wynikających z zarządzeń Prezydenta Miasta przy uwzględnieniu liczby dzieci uczęszczających do przedszkola powódki. Spór w niniejszej sprawie dotyczył natomiast kwestii prawidłowości ustalenia wysokości dotacji i sprowadzał się w istocie do metodologii jej obliczania.

Sąd zaznaczył, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, iż roszczenia podmiotów niepublicznych przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego o zapłatę z tytułu wadliwego obliczenia i w konsekwencji nieuzasadnionego obniżenia dotacji należnej na podstawie art. 90 2b ustawy o systemie oświaty mogą być dochodzone na drodze postępowania cywilnego. Pogląd taki, ukształtowany w nowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego zapoczątkowany został wyrokiem z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06 r. (nie publ.) i znalazł kontynuację w dalszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, a to postanowieniu z dnia 23 października 2007 r. III CZP 88/07, (nie publ.) i wyroku dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08 (nie publ.). Jest on zbieżny z wyrażonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem, że czynność obliczenia należnej na tej podstawie dotacji i wypłacenia jej osobie uprawnionej stanowi stricte techniczną czynność księgowo-rachunkową i nie należy do żadnej formy działania administracji publicznej, nie kwalifikuje się tym samym jako czynność podlegająca kontroli sądów administracyjnych (post. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 5121/12 i 522/12, nie publ.).

Sąd wyjaśnił w tym kontekście prawnym, że kwestią kluczową dla rozstrzygnięcia sporu w niniejszej sprawie było dokonanie wykładni pojęcia „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”, którym posługiwał się art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Od ustalenia wysokości tych wydatków zależy ustalenie dotacji należnej niepublicznym przedszkolom.

Sąd zwrócił uwagę na to, że ustawa o systemie oświaty nie definiowała występującego w art. 90 ust. 2b pojęcia „wydatki bieżące”. Wobec tego Sąd posłużył się przepisami ustawy z 27 sierpnia 2009 r. 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.

Sąd zwrócił w tym kontekście uwagę na to, że wykaz wydatków bieżących jednostek samorządowych zawiera załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 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. Zatem do podstawy ustalenia wysokości dotacji na uczniów przedszkoli niepublicznych należy przede wszystkim zaliczyć: wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w jednostkach budżetowych, składki naliczane od tych wynagrodzeń, koszty utrzymania i inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich zadań statutowych. Ponadto należy mieć na względzie iż do podstawy ustalania wysokości dotacji przyjmować należy wydatki wskazane w rozdziale 80104 (przedszkola), oraz wydatki wspólne dla całej oświaty z działu 801 (oświata) czyli: doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli (80146), stołówki szkolne i przedszkolne (80148), pozostała działalność (80195), realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego

(80149). W konsekwencji 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. Przywołany przepis jako podstawę obliczenia dotacji należnej niepublicznym placówkom przedszkolnym wskazuje kwotę ustaloną, jako ogół wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych. Zdaniem Sądu wywodzić stąd należy, że fakt, iż 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, SA w Szczecinie w wyroku z dnia 23.06.2016r. I ACa 110/16, NSA w wyroku z dnia 26.03.2013r. II GSK 2404/11).

Sąd wskazał za Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyr. z 26 marca 2013 r., II GSK 2404/11), że 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.

Zatem nieuwzględnienie w podstawie wyliczenia dotacji grupy wydatków bieżących finansowanych z innych środków niż środki własne Gminy (np. wpłat rodziców na dodatkowe zajęcia, czy wyżywienie dzieci), które są gromadzone na Rachunku dochodów własnych/wydzielonym rachunku dochodów Jednostki Budżetowej jaką w 2016 roku były przedszkola publiczne oraz nieuwzględniania sum gromadzonych po stronie dochodów w budżecie miasta - narusza unormowanie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Jest tak ponieważ podstawę obliczenia kwoty dotacji dla przedszkola niesamorządowego stanowią wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie, w tym także te przeznaczone na zakup żywności, a finansowane ze środków, które nie są środkami własnymi Gminy. Podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych stanowią wszelkie koszty w tym 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.). Nie ma znaczenia również rachunek na którym te środki są gromadzone i z którego są wydatkowane. Jeżeli Gmina prowadziła przedszkola w formie jednostek budżetowych, tak jak to się działo w 2016 roku, to konsekwencją tego było włączenie wszelkich dochodów i wydatków tych jednostek do budżetu Gminy. Gmina nie mogła tych środków ignorować, pozostawiając je poza budżetem (vide wyr. SN z 20 kwietnia 2013 r., IV CSK 696/12).

Zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, podstawą obliczenia dotacji są ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach. Wydatki bieżące ustalone w budżecie gminy na dany rok - to te wydatki, które są zaplanowane na przedszkola gminne; zaś wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach - to te wydatki, które zostały poniesione w przedszkolach gminnych.

W związku z powyższym Sąd wskazał na dwufazowość procesu ustalania wydatków bieżących przedszkoli gminnych na potrzeby obliczenia należnej dotacji: planowanie - obliczenie dotacji na etapie planowania budżetowego - według uchwalonego planu budżetu gminy na przyszły rok (dotacja zaliczkowa); wykonanie - ostateczne wyliczenie dotacji

- (dotacja ostateczna) po zsumowaniu wydatków bieżących poniesionych przez przedszkola publiczne funkcjonujące na terenie gminy w roku budżetowym którego dotacja dotyczy (po zamknięciu roku budżetowego).

Podstawą obliczenia dotacji na etapie planowania budżetowego jest kwota zaplanowanych na przyszły rok wydatków bieżących w uchwale budżetowej (budżecie) gminy przeznaczonych na przedszkola gminne. Tak wyliczoną kwotę należy podzielić przez zaplanowaną liczbę uczniów przedszkoli gminnych, następnie pomnożyć przez współczynnik procentowy dotacji (75%), a następnie pomnożyć przez zaplanowaną liczbę uczniów przedszkola niepublicznego.

Jest to wyliczona wstępnie roczna kwota dotacji dla przedszkola, która ma zabezpieczenie w wydatkach uchwalonych w budżecie gminy i jest wypłacana na zasadach ustalonych w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, tj.: dotacje przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy przedszkola.

W przypadku zmiany uchwały budżetowej w ciągu roku obrachunkowego w zakresie kwoty wydatków przedszkoli gminnych (zwiększenie lub zmniejszenie planu finansowego), zmiana może skutkować zmianą wysokości przekazywanej dotacji wyliczonej według zasad pierwotnie ustalonej dotacji, powyżej opisanej (jest to nadal dotacja zaliczkowa).

Podstawą ostatecznego wyliczenia dotacji jest kwota faktycznie poniesionych wydatków bieżących przez przedszkola gminne w roku budżetowym w którym dotacja została wypłacona (roku, którego dotacja dotyczy).

Tak więc ostateczną podstawę ustalenia dotacji należnej dla przedszkola niepublicznego prowadzonego przez powódkę pozwana winna była dokonać po upływie roku budżetowego. Wyliczenie podstawy dotacji po zakończeniu roku budżetowego pozwala również uwzględnić ostatecznie ustaloną liczbę uczniów uczęszczających w minionym roku do przedszkoli publicznych i dotowanego przedszkola niepublicznego. Tak ustalone wydatki bieżące (wykonane) poniesione na koniec roku należy podzielić przez liczbę uczniów przedszkoli gminnych (rzeczywistą liczbę uczniów), następnie pomnożyć przez współczynnik procentowy ustalony przez radę gminy dla dotacji (75%), a następnie pomnożyć przez ilość uczniów obecnych w przedszkolu niepublicznym w roku, którego dotacja dotyczy. W wyniku tak wykonanych obliczeń ustalona winna być ostateczna należna kwota rocznej dotacji.

Następnie ostateczną kwotę dotacji należnej za rok należy porównać z kwotą dotacji, która została wypłacona. Takie porównanie pozwala na wyciągnięcie wniosku co do końcowego rozliczenia kwoty dotacji rocznej:

- kwota wypłacona może być wyższa od należnej - wówczas podlega rozliczeniu,
- kwota wypłacona może być niższa od należnej - wówczas podlega rozliczeniu,
- kwota wypłacona jest tożsama z kwotą należną - wówczas rozliczenie uznaje się za wykonane.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb i termin rozliczania dotacji. Tak więc to uchwała rady gminy powinna ustalać zasady i termin dopłaty z budżetu do udzielonej dotacji oraz zasady i termin zwrotu nadpłaconej kwoty nad należną dotacją, czego jednak pozwana nie ustaliła, nie widząc potrzeby wyrównania kwoty dotacji do poziomu faktycznie poniesionych wydatków bieżących przez przedszkola gminne.

Sąd przywołał też uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie w dniu 1 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 827), zawarte w druku sejmowym nr 1312 z 2013 r. Z uzasadnienia tego wynika, że zmiana art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty polega na wyłączeniu z wydatków bieżących - dla potrzeb ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne - wydatków w wysokości opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć oraz opłat za korzystanie z żywienia - stanowiących dochody budżetu gminy - w tych przedszkolach. Intencją tej zmiany było przywrócenie stanu, kiedy prowadzone przez gminę przedszkole publiczne, będące zakładem budżetowym, pokrywało koszty swojej działalności z

przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe. Środki finansowe pochodzące z opłat wnoszonych przez rodziców np. za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym obowiązkowy wymiar zajęć oraz za korzystanie z wyżywienia, pozostawały w dyspozycji przedszkoli jako przychody zakładu budżetowego, w związku z powyższym nie zwiększały podstawy obliczania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. Odkąd przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi w konsekwencji, do podstawy wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, przyjmuje się wszystkie wydatki bieżące - ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej - ponoszone na prowadzone przez gminę publiczne przedszkola.

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. Nie podlega ona pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Finansowanie przez gminę wydatków publicznych nie zmienia nigdy ogólnej kwoty wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. 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, kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego. Zauważyć przy tym należy, że przychody pochodzące z wpłat rodziców winny być zaliczone do dochodów gminy, co wynika z faktu, że przedszkola są jednostkami budżetowymi. Dysponowanie tymi środkami przez gminę jest dokonywaniem przez nią wydatków związanych z utrzymaniem przedszkoli.

Brak jest również w ocenie Sądu podstaw do odliczania od podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, wydatków ponoszonych na dodatkowe opłaty związane z wychowaniem przedszkolnym dzieci niepełnosprawnych w przedszkolach publicznych. Wedle art. 90 ust 1 i 2b ustawy o systemie oświaty, do wliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych należy wziąć wszystkie wydatki bieżące przedszkoli gminnych, w tym również przedszkoli integracyjnych i prowadzących kształcenie specjalne uczniów niepełnosprawnych. Powyższe skutkuje uznaniem, iż skoro ustawodawca nie zdecydował się na stworzenie odrębnej kategorii placówek oświatowych, zatem wydatki związane z prowadzeniem przedszkoli integracyjnych i prowadzących kształcenie specjalne uczniów niepełnosprawnych jako ujęte w samej kategorii budżetowej powinno zostać uwzględnione w podstawie wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. W ocenie Sądu zapisy ustawy nie pozwalają na odliczanie od podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych wydatków ponoszonych na dodatkowe opłaty związane z wychowaniem przedszkolnym dzieci niepełnosprawnych w przedszkolach publicznych, zgodnie z utrwaloną zasadą prawa *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere*.

Liczbę dzieci, które uczęszczały do przedszkoli prowadzonych przez pozwaną Sąd ustalił na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej, przy czym za okres od stycznia do kwietnia są to dane z 30.09.2015 roku, od maja do września z 31.03.2016 roku i od października do grudnia z 30.09.2016 roku. Statystyczna liczba dzieci w przedszkolach samorządowych (ogólnopublicznych i specjalnych łącznie) w 2016 roku wynosiła 87.066. Ponadto w oparciu o przedstawione dokumenty w postaci: uchwały budżetowej z dnia 15 grudnia 2015 roku wraz z uchwałami zmieniającymi, sprawozdań Rb-28S, uchwał w sprawie WRD, ustalono, iż w 2016 roku wydatki z rozdziału 80104 (przedszkola) stanowiła kwota 65.718.578 złotych; wydatki z rozdziału 80105 (przedszkola specjalne) była to kwota 1.334.331 złotych; wydatki z rozdziału 80146 (doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli) - kwota 213.339 złotych; wydatki z rozdziału 80148 (stołówki szkolne i przedszkolne) - kwota 5.419.356 złotych; wydatki z rozdziału 80149 (kształcenie specjalne) - kwota 1.163. 586 złotych; wydatki z rozdziału 80195 - (Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych i zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz kształcenie specjalne) - kwota 1.053.413. Przy czym łączna suma wydatków zamknęła się kwotą 74.902.603 zł. Wpłaty rodziców z tytułu opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego poza podstawę programową oraz za wyżywienie to kwota 4.441.665 zł. W wyniku działania matematycznego (74.902.603 zł - 4.441.665 zł) otrzymujemy kwotę 70.460.938 zł, która to w ocenie Sądu powinna stanowić podstawę obliczenia dotacji w 2016 roku. Mając na względzie, iż liczba dzieci w przedszkolach pozwanej wynosiła w 2016 roku 87.066, to po podzieleniu kwoty 70.460.938 zł przez 87.066 otrzymamy kwotę

809,28 zł, która to kwota stanowi wysokość wydatków ustalonych w budżecie pozwanej w przeliczeniu na jednego przedszkolaka. Ponieważ na mocy art. 90 ust. 2b powódce należna jest dotacja w wysokości 75 % ustalonych w budżecie miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto S. w przeliczeniu na jednego ucznia, zatem dotacja na jedno dziecko w przedszkolu powódki winna wynieść 606,96 zł (809,28 zł x 75%). W 2016 roku do przedszkola powódki uczęszczało 1.012 dzieci, co oznacza, iż z tytułu dotacji winna ona otrzymać 614.243,52 zł (1.012 x 606,96 zł). Dotychczas pozwana wypłaciła powódce z tytułu dotacji za 2016 rok kwotę 527.340,75 zł. zatem do dopłaty pozostała kwota 86.902,77 zł i taką też kwotę Sąd zasądził w pkt I wyroku.

Sąd wskazał, że przyjęc należało, że ustawowy termin obliczenia i wypłaty świadczenia mijał dla pozwanej 1 stycznia roku następnego po tym gdy zaktualizował się po stronie gminy obowiązek wyliczenia i zapłaty dotacji. W konsekwencji - pozwana pozostaje w zwłoce w wypłacie dotacji należnej względem podmiotu uprawnionego. Stąd należne odsetki ustawowe za opóźnienie (art. 481 § 1 i 2 k.c.) winny być liczone za 2016 począwszy od 1 stycznia 2017 roku, dlatego żądanie odsetek w ww. zakresie zostało uwzględnione.

Ustalenia faktyczne w niniejszej sprawie Sąd oparł na dowodach z dokumentów szczegółowo wskazanych przy stanie faktycznym oraz dowodach osobowych, tj. zeznaniach świadków L. R. - dyrektora Wydziału Oświaty w Urzędzie Miasta, A. B. - zastępcy dyrektora Wydziału Oświaty w Urzędzie Miasta, P. J. - inspektora Wydziału Oświaty. Zeznania świadków Sąd uznał za wiarygodne, albowiem nie zawierały one istotnych sprzeczności i były spójne z dowodami z dokumentów, podkreślić przy tym należy, że świadkowie co do zasady przedstawiali stanowisko pozwanej Gminy, gdyż byli zaangażowani w proces obliczania i przyznawania dotacji przedszkolom niepublicznym. W konsekwencji tego świadkowie w sposób wiarygodny przedstawili Sądowi sposób interpretacji norm przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty oraz ich wykonania przez pozwaną. Dowody z dokumentów również zostały ocenione jako wiarygodne, przy czym strony nie kwestionowały zarówno ich autentyczności jak i ich treści.

Natomiast dowody w postaci opinii prywatnych: prof. UW dr hab. E. D. i prof. US dr hab. Z. O. nie mogą stanowić dowodu z opinii biegłych, zostały potraktowane przez Sąd jako dokumenty prywatne. W judykaturze i piśmiennictwie przyjmuje się, że pozasądowa ekspertyza sporządzona na zlecenie strony i przez nią przedstawiona sądowi z zasady stanowi tylko część argumentacji faktycznej tej strony. Jeżeli strona przedkłada ją do akt z intencją uznania za dowód w sprawie, można ją potraktować jako dokument prywatny (art. 245 k.p.c.), stanowiący dowód tego, że osoba podpisująca złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Nie korzysta natomiast z domniemania prawdziwości zamieszczonych w nim twierdzeń. (zob. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 29 września 1956r., 3 CR 121/56, OSN 1958, nr 1, poz. 16, z dnia 11 czerwca 1974 r., II CR 260/74, niepubl., z dnia 8 czerwca 2001 r., I PKN 468/00, OSNP 2003, nr 8, poz. 197, z dnia 9 maja 2007 r., II CSK 77/07, Mon. PR. 2007, nr 11, str. 87, z dnia 22 lutego 2008 r., V CSK 432/07, OSNC-ZD 2008, nr 4, poz. 119 i z dnia 21 maja 2009 r., VCSK 439/08, niepubl.). W konsekwencji uwagi, stwierdzenia i spostrzeżenia zawarte w opiniach prof. UW dr hab. E. D. i prof. US dr hab. Z. O., Sąd potraktował jako przedstawioną przez pozwaną dodatkową argumentację stanowiska procesowego. Podobnie też Sąd podszedł do złożonego przez stronę pozwaną w toku postępowania dowodowego, pisma Dyrektora Departamentu Współpracy z samorządem terytorialnym w Ministerstwie Edukacji Narodowej do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w S., w którym to wyrażony został pogląd w sprawie charakteru prawnej dotacji oświatowych i dopuszczalności dochodzenia roszczeń o ich zapłatę na drodze postępowania cywilnego.

Mając na względzie, iż w toku procesu powódka początkowo rozszerzyła pozew do kwoty 89.433,92 zł, by ostatecznie żądać od pozwanej kwoty 86.902,77 zł, Sąd w zakresie jaki powódka zrezygnowała ze swojego żądania i przy wyrażeniu na to zgody przez pozwaną na mocy art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 203 k.p.c. umorzył postępowania w tym zakresie, orzekając jak w pkt II wyroku.

Orzeczenie o kosztach procesu zawarte w punkcie III sentencji wyroku Sąd oparł o treść art. 98 § 1 i 3 k.p.c. Zgodnie z treścią art. 98 § 1 i 3 k.p.c. strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony, oraz: do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazane przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Na

poniesione przez powódkę koszty procesu składała się opłata sądowa od pozwu w wysokości 4.362 zł, opłata skarbową od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 5.400 zł obliczone na podstawie § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 265). Sąd rozstrzygając o kosztach procesu miał na względzie, iż powódka w niewielkim tylko zakresie cofnęła powództwo, bo jedynie w niespełna 3 %, stąd też żądanie zasądzenia kosztów procesu w zakresie umorzonego powództwa Sąd uznał za bezprzedmiotowe.

Apelację od opisanego wyroku wniósł pozwany obejmując zakresem zaskarżenia całość rozstrzygnięcia Sadu Okręgowego, wnioskując jego zmianę i oddalenie powództwa.

Żądanie to oparto o zarzuty :

1. naruszenia art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2018r. poz. 1457) w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym wyrokiem tj. od 01.01.2016r. do 31.12.2016r. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że

a) z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wynika roszczenie o zapłatę/wyrównanie dotacji z budżetu gminy po zakończeniu roku budżetowego, na który dotacja przysługiwała,

b) podstawę naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli stanowi nie mniej niż 75 % wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych ustalonych w uchwale budżetowej danej gminy zamiast w budżecie danej gminy,

c) uchwała budżetowa gminy jest pojęciem tożsamym z budżetem gminy,

d) plan finansowy dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów gminnych jednostek budżetowych jest częścią budżetu gminy,

e) wydatki bieżące ponoszone w gminnych przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów tych przedszkoli są wydatkami ustalonymi w budżecie gminy,

f) do podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli należy wliczać nie tylko wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w budżecie gminy ale również wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów tych przedszkoli.

g) w celu ustalenia wysokości podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli należy sumę wydatków bieżących ustalonych w budżecie gminy ponoszonych w przedszkolach publicznych powiększyć o kwotę wpłat rodziców za wyżywienie i za korzystanie z wychowania przedszkolnego w części, w jakiej jest gromadzona po stronie dochodów budżetu gminy. Ta błędna interpretacja wskazana w punktach od b) do g) powoduje błąd w ustaleniu stanu faktycznego sprawy, tj. skutkuje istotnym zawyżeniem podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli,

h) w wydatkach bieżących wliczanych do podstawy naliczania dotacji należy uwzględniać wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu specjalnym,

2) błąd w ustaleniu stanu faktycznego sprawy w zakresie:

a) liczby uczniów w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miasto S. w roku 2016. Błąd ten polega na uwzględnieniu w tej liczbie dzieci z przedszkola specjalnego;

b) wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie Gminy Miasto S. w roku 2016, stanowiących podstawę naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Sąd błędnie doliczył do tej podstawy wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków WRD publicznych przedszkoli,

c) wysokości wydatków bieżących ustalonych w budżecie Gminy Miasto S. w roku 2016 stanowiących podstawę naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Sąd błędnie doliczył do tej podstawy wydatki ponoszone w publicznym przedszkolu specjalnym i to zarówno ustalone w budżecie gminy jak i ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków WRD publicznego przedszkola specjalnego,

d) wysokości stawki jednostkowej dotacji dla przedszkoli niepublicznych z budżetu Gminy Miasto S. w roku 2016. Wskutek zawyżenia podstawy naliczania dotacji Sąd ustalił nieprawidłową (za wysoką) stawkę jednostkową dotacji.

Skarżący wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu - pisma Regionalnej Izby Obrachunkowej w S. z dnia 03.01.2018r.. Pozwana wnosi o dopuszczenie tego pisma jako dowodu w sprawie na okoliczność, jakie jest stanowisko organu sprawującego nadzór prawny nad finansami Gminy Miasto S. w sprawie charakteru prawnego roszczenia dochodzonego w niniejszym procesie

Uzasadniając pierwszy ze stawianych zarzutów skarżący wskazał, że jego zdaniem, skoro dotację wypłaca się z budżetu gminy, który ma charakter roczny to po zakończeniu roku budżetowego, w razie nie otrzymania dotacji albo otrzymania jej w za małej wysokości, można domagać się jedynie naprawienia szkody z tego wynikłej.

Prawidłowe określenie charakteru roszczenia miało istotne znaczenie w sprawie bowiem inne przesłanki bierze się pod uwagę orzekając o wyrównaniu dotacji, a inne przy ocenie odpowiedzialności odszkodowawczej.

Błędne ustalenie podstawy prawnej żądania skutkowało zdaniem skarżącego tym, że Sąd nie przeprowadził postępowania dowodowego na okoliczność, czy zostały spełnione przestanki odpowiedzialności odszkodowawczej Gminy wobec powódki oraz czy w jakiej wysokości powódka poniosła szkodę.

Uzasadniając kolejny zarzut skarżący wywodził, że błędna wykładnia art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty doprowadziła Sąd do błędnego ustalenia, że do podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli należało wliczać nie tylko wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w budżecie gminy, ale również w planie finansowym dochodów i wydatków WRD tych przedszkoli. To błędne ustalenie spowodowało bezpodstawne istotne zawyżenie podstawy naliczania dotacji (o kwotę 8.762.622,00 zł - kwota wydatków ustalonych w planie finansowym WRD), a tym samym zawyżenie kwoty zasądzonej powódce. Akcentuje skarżący konieczność rozróżniania na tle przepisów u.f.p wskazał skarżący na zmianę stanu prawnego po dniu 31 sierpnia 2007 wywodząc że do tej daty przedszkola publiczne były prowadzone w formie zakładów publicznych . Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.f.p. samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych. Na tej podstawie opisał skarżący specyfikę gospodarki finansowej dotyczącą zakładów budżetowych. Następnie wskazał skarżący, że od 1 września 2007r. wszystkie przedszkola publiczne w S. zostały uchwałą Rady Miasta przekształcone w jednostki budżetowe co wiąże się ze sposobem rozliczania ich działalności z budżetem Gminy. Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.f.p. podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”. zdaniem skarżącego Gdyby w przedszkolach gminnych nie utworzono rachunku dochodów własnych, całość wydatków tych przedszkoli byłaby ustalona w planie finansowym jednostki budżetowej, a tym samym w budżecie gminy i całość wchodziłaby do podstawy naliczania dotacji z art. 90 ust. 2b u.s.o. Jednakże od 01 września 2007r. wszystkie przedszkola publiczne w S. zostały uchwałą Rady Miasta upoważnione do prowadzenia rachunku dochodów własnych. Od 01 września 2007r., na mocy upoważnienia udzielonego przez Radę Miasta, we wszystkich publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miasto S. utworzone zostały rachunki dochodów własnych i są prowadzone do chwili obecnej (od 01.01.2010r., tj. od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych z 2009r. funkcjonują jako wydzielone rachunki dochodów - WRD).

W art. 223 u.f.p. ustawodawca zezwolił na tworzenie w oświatowych jednostkach budżetowych wydzielonego rachunku dochodów. Rachunek taki stanowi odstępstwo od zasady budżetowania brutto. Jest on powiązany z budżetem j.s.t. na zasadzie budżetowania netto - powiązanie wynikiem. Dla wydzielonego rachunku dochodów sporządza się plan finansowy odrębny od planu finansowego jednostki budżetowej (art. 223 ust. 2 pkt 4 u.f.p.). Jest to „plan finansowy dochodów i wydatków WRD”.

W tym kontekście skarżący wywiódł, że plan finansowy dochodów i wydatków WRD gminnych jednostek budżetowych (w tym przedszkoli) nie stanowi części budżetu gminy. Jest załącznikiem do uchwały budżetowej gminy. Sąd Okręgowy błędnie utożsamia budżet j.s.t. z uchwałą budżetową. Budżet gminy i uchwała budżetowa nie są pojęciami zamiennymi (tożsamymi). Uchwała budżetowa jest pojęciem szerszym. Uchwała budżetowa gminy składa się z budżetu i z załączników (w tym planu finansowego dochodów i wydatków WRD jednostek budżetowych). Wskazuje na to treść art. 211 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że uchwała budżetowa składa się z:

- 1) budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) załączników (zgodnie z art. 214 pkt 2 u.f.p. jednym z załączników do uchwały budżetowej jest plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1, oraz wydatków nimi finansowanych - tzw. WRD)

Zdaniem Skarżącego Sąd Okręgowy błędnie przyjął, że budżet i uchwała budżetowa gminy to pojęcia tożsame. Ten błąd pociągnął za sobą kolejne błędne ustalenie, że plan finansowy dochodów i wydatków WRD mieści się w budżecie gminy. Tymczasem są to dwa odrębne plany finansowe, które stanowią części uchwały budżetowej gminy. Ten błąd z kolei pociągnął za sobą następne błędne ustalenie, że wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w budżecie gminy obejmują wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków WRD. Zdaniem pozwanej zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty do podstawy naliczania dotacji powinny być uwzględniane tylko wydatki bieżące ustalone w budżecie gminy (w tym w planie finansowym jednostki budżetowej). Brak jest podstaw do wliczania wydatków bieżących ustalonych w planie finansowym wydzielonego rachunku dochodów, który nie jest częścią budżetu gminy. Według apelującej od 01 września 2013r. (w tym w 2016r.) Gmina Miasto S. prawidłowo pomniejszyła podstawę naliczania dotacji tylko o tę część opłat rodziców, która stanowiła dochód budżetu Miasta (o tę nadwyżkę, która nie stanowiła dochodu WRD tylko zgodnie z uchwałą była przekazywana do budżetu Miasta, tj. 45% opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego). Zaś do 01 września 2013r. Gmina Miasto S. w ogóle nie pomniejszyła podstawy naliczania dotacji o opłaty rodziców stanowiące dochody budżetu gminy. Wpłaty rodziców, w części w jakiej nie stanowiły dochodów RDW/WRD, wchodziły do ogólnej kwoty dochodów Gminy, z której pokrywano wszelkie wydatki gminy, w tym wydatki bieżące zaplanowane w budżecie Gminy ponoszone w przedszkolach. To nie były tzw. pieniądze znaczone, które można było przeznaczyć wyłącznie na utrzymanie przedszkoli. Sąd Okręgowy bez podstawy prawnej ustalił, że w roku 2016 podstawę naliczania dotacji stanowiła suma ponoszonych w przedszkolach publicznych wydatków bieżących zarówno ustalonych w budżecie gminy jak i ustalonych w planie finansowym dochodów i wydatków WRD poszczególnych przedszkoli. Wskutek błędnej interpretacji art. 90 ust. 215 ustawy o systemie oświaty Sąd Okręgowy bezpodstawnie przyjął, że podstawę naliczania dotacji stanowiła suma wydatków bieżących w wysokości 74.902.603,00 zł, w tym suma wydatków bieżących ustalonych w planie finansowym WRD publicznych przedszkoli w kwocie 8.762.622,00 zł. Skutkiem tego jest zawyżenie ustalonej przez Sąd stawki jednostkowej dotacji w roku 2016.

Zdaniem skarżącego Sąd Okręgowy dla celów wyliczenia wysokości roszczenia powódki pomniejszył też sumę wydatków wyłącznie o dochody z opłat rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego gromadzone w budżecie (kwota 4.441.665 zł) bez uwzględnienia dochodów z opłat rodziców za wyżywienie gromadzonych na rachunkach WRD (kwota 8.304.510,00 zł). Tak więc, na potrzeby ustalania sumy wydatków Sąd Okręgowy przyjął, że budżet gminy obejmuje zarówno wydatki ustalone w planach finansowych jednostek budżetowych jak i w planach finansowych WRD jednostek budżetowych. Zaś na potrzeby pomniejszenia sumy wydatków o opłaty rodziców za korzystanie z wychowania przedszkolnego przyjął, że rachunki WRD (w tym dochody na nich gromadzone) nie są budżetem gminy.

Nadto zwrócono uwagę na konieczność odróżnienia dotacji na ucznia niepełnosprawnego od dotacji dotyczących innych uczniów. Skarżący wskazał, że przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w 2016r. stanowił, że: „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 (...). Z treści tego przepisu wywiedziono, że wydatki związane z kształceniem specjalnym nie mogą stanowić podstawy do obliczania dotacji dla uczniów niewymagających leczenia specjalnego.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji przedstawiając wywód podważający stanowisko skarżącego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Wstępnie zauważyć należy, że Sąd I instancji w sposób prawidłowy zgromadził w sprawie materiał dowodowy i w dalszej kolejności dokonał właściwej jego oceny. Sąd odwoławczy po ponownej analizie materiału procesowego zaakceptował w całości ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy (w oparciu o przeprowadzone w sprawie dowody) i stanowiące podstawę rozstrzygnięcia sporu (przytoczone w redakcyjnie wyodrębnionej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, ustalenia Sądu Okręgowego zostały poparte prawidłowo przeprowadzoną analizą zebranych dowodów, a ocena tych dowodów dokonana przez ten Sąd odpowiada zasadom logiki, nie narusza wniosków płynących z zasad doświadczenia życiowego i nie pomija żadnych istotnych fragmentów materiału procesowego. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy wskazał na jakich dowodach się oparł, akcentując fakt, że ustalenia zostały poczynione na podstawie niekwestionowanego przez strony materiału dokumentowego.

Sąd Apelacyjny dzieląc te ustalenia przyjmuje je za podstawę dla własnego orzeczenia nie znajdując potrzeby ponownego szczegółowego ich przytaczania. W sytuacji bowiem, gdy sąd odwoławczy orzeka na podstawie materiału zgromadzonego w postępowaniu w pierwszej instancji nie musi powtarzać dokonanych ustaleń, jeśli poprzestaje na przyjęciu ich własne (por. np. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 792/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 83).

Nie budzi też wątpliwości i nie wymaga uzasadnienia wywód Sądu I instancji dotyczący kwalifikacji dochodzonego roszczenia oraz argumentacja prezentująca rekonstrukcję regulacji znajdującej zastosowanie przy ocenie jego zasadności. W związku z tym także w tym zakresie bez uszczerbku dla umotywowania rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego pozostaje odwołanie się do przedstawionej szeroko wyżej argumentacji prawnej Sadu Okręgowego. Niezbędne uwagi uzupełniające wywód w kontekście zarzutów apelacyjnych zostaną przedstawione niżej.

Analizę zarzutów apelacyjnych należy rozpocząć od kwestii mających w intencji skarżącego podważyć poprawność ustalenia stanu faktycznego. Skarżący przedstawia w tym zakresie kolejne zarzuty w końcowym fragmencie części postulatywnej apelacji. Biorąc jednak pod uwagę procesowoprawne znaczenie poprawnego ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, od oceny tych zarzutów należy rozpocząć weryfikację zasadności apelacji. Przesądzenie poprawności podstawy faktycznej rozstrzygnięcia otwiera dopiero możliwość oceny poprawności zastosowania przepisów prawa materialnego.

Skarżący stawia w tym zakresie jedynie zarzut błędnego ustalenia stanu faktycznego, nie formułując zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego, które miałyby doprowadzić Sąd do błędnego przyjęcia za wykazane (lub bezsporne) względnie nieudowodnione faktów uznanych za istotne dla rozstrzygnięcia lub pominięcia faktów uznanych błędnie za nieistotne. Także w uzasadnieniu apelacji tego rodzaju wskazanie nie nastąpiło

Wyjaśnić więc należy, że ustalenia faktyczne są wynikiem stosowania reguł (norm) prawa procesowego. Fakty przyjęte za podstawę rozstrzygnięcia stanowią wynik procesowej weryfikacji twierdzeń stron co do okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia, ewentualnie uzupełnianych o fakty znane powszechnie i fakty znane sądowi z urzędu (art. 228 k.p.c.).

Weryfikacja twierdzeń stron następuje w oparciu o przepisy prawa procesowego. Fakty przytaczane przez strony zasadniczo wymagają dowodu i na stronach (zgodnie z art. 232 k.p.c.) spoczywa ciężar przytoczenia faktów oraz dowodów. Bez przeprowadzenia postępowania dowodowego Sąd może czynić ustalenia faktyczne jedynie co do faktów

przyznanych przez stronę przeciwną (w sposób wyraźny – art. 229 k.p.c. lub w sposób dorozumiany - art. 230 k.p.c.), faktów objętych domniemaniami faktycznymi (art. 231 k.p.c.) lub prawnymi (art. 234 k.p.c.).

Ocena dowodów i uznanie ich wiarygodności oraz mocy dowodowej odbywa się na podstawie kompetencji określonych w art. 233 k.p.c. Na podstawie tej oceny Sąd uznaje określone fakty za udowodnione (czyni je podstawą rozstrzygnięcia) lub uznając za niewykazane pomija przy rozstrzygnięciu.

Zatem formułując zarzut „błędu w ustaleniach faktycznych” strona skarżąca winna wykazać, które z przytoczonych reguł procesowoprawnych Sąd I instancji naruszył, uznając za udowodnione (względnie bezsporne lub z innych przyczyn nie wymagające dowodu) fakty kwestionowane w apelacji. Twierdzenie o błędzie w ustaleniach faktycznych powinno być więc odnoszone (zwłaszcza w przypadku apelacji redagowanej przez zawodowego pełnomocnika) do konkretnej normy prawa procesowego, która miała być wadliwie przez Sąd zastosowana. Brak odniesienia argumentacji apelacji do właściwych przepisów powoduje, że zarzuty apelacyjne pozostają polemiką z ustaleniami Sądu I instancji polegającą (jak w niniejszej sprawie) na ponownej prezentacji własnego stanowiska strony co do przebiegu zdarzeń.

Przypomnieć też należy, że Sąd odwoławczy związany jest zarzutami naruszenia prawa procesowego (por. np. mająca moc zasady prawnej uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 31 stycznia 2008 III CZP 49/07, OSNC 2008/6/55). W tym kontekście zaniechanie wskazania przez pełnomocnika skarżącego, jakie naruszenia przepisów prawa procesowego miałyby wpływać na błędne ustalenie faktów powoduje, że tak formułowany zarzut nie może podlegać prawidłowej weryfikacji na etapie postępowania odwoławczego, a oceniać go należy jedynie jako swoisty postulat do Sądu odwoławczego o dokonanie odmiennej niż to uczynił Sąd Okręgowy oceny materiału procesowego. Jak wskazano wyżej Sąd odwoławczy nie znajduje podstaw do tego, by ocenę dokonana przez Sąd Okręgowy uznać za nieprawidłową.

Odnosząc się w tym kontekście jurydycznym do szczegółów zarzutów formułowanych w pkt. 2) petitum apelacji stwierdzić zatem trzeba, że w istocie skarżący nie kwestionuje ustaleń faktycznych Sądu lecz ponawia w tym miejscu argumentację, która uzasadniać ma zarzuty naruszenia prawa materialnego. Nie zarzuca bowiem błędnej oceny dowodów czy też błędnego ustalenia faktów lecz (co najwyżej) błędną kwalifikację tych faktów jako istotnych dla rozstrzygnięcia w płaszczyźnie przepisów prawa materialnego (tak należy traktować zwłaszcza kwestie dotyczące doliczenia do liczby uczniów od których zgodnie z przepisem art. 90 u.s.o. uzależniona była jednostkowa wartość dotacji dzieci z przedszkola specjalnego, czy też doliczenia poszczególnych (niekwestionowanych co do zgodności z rzeczywistością) kwot do podstawy od której naliczana miała być dotacja czy wreszcie ustalenia na tej podstawie stawki dotacji. W żadnej z tych pozycji skarżący nie kwestionuje poprawności faktów (merytorycznych danych ustalonych przez Sąd Okręgowy) a jedynie ich kwalifikację prawną. Stąd też zarzut błędu w ustaleniach faktycznych nie może być uznany za uzasadniony.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego w pierwszej kolejności ocenić należy kwestię poprawności kwalifikacji prawnej roszczenia. Zdaniem skarżącego Sąd błędnie ocenił, że z treści art. 90 ust 2b) ustawy o systemie oświaty wynika roszczenie o zapłatę (wyrównanie) dotacji z budżetu gminy po zakończeniu roku, za który dotacja przysługiwała. Zdaniem skarżącego roszczenie objęte sporem w niniejszej sprawie oceniać jako roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 k.c. jako roszczenie odszkodowawcze.

Powołuje się w tym zakresie na orzeczenie SN z dnia 13 lutego 2015 w sprawie II CSK 232/14. Skarżący nie dostrzega jednak, że orzeczenie to dotyczyło odmiennej prawnie sytuacji sporu między jednostką samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa, zaś spór ten wynikał z niewykonania przez Skarbu Państwa umowy o dotację finansowaną z budżetu. W niniejszej sprawie zaś przedmiotem sporu było roszczenie o zapłatę brakującej części dotacji należnej powódce od pozwanej Gminy za rok 2016. Powódka wprost wywodziła swoje roszczenia z przepisów ustawy (art. 90 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w dacie powstania roszczenia o zapłatę).

W powoływanej przez powódkę i Sąd I instancji judykaturze Sądu Najwyższego przedstawiono wyraźny i ukształtowany pogląd o tym, że ustawa stanowi samoistne źródło zobowiązania Gminy wobec beneficjenta osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole. Wskazują na to jednoznacznie judykatury powoływane przez Sąd Okręgowy

i powódkę. Wyjaśniono zatem w judykaturze, że podstawę prawną żądania zapłaty dotacji ustalonej zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty stanowi norma art. 353 k.c. w zw. z art. 90 u.s.o.

W tym też kontekście oceniać należy żądania pozwu, które indywidualizowane są nie tylko przez wartość dochodzonego roszczenia lecz także przez przedstawioną podstawę faktyczną. W niniejszej sprawie powódka nie przedstawiła żadnych twierdzeń, z których wynikałoby, że poniosła ona szkodę w wyniku braku należytego spełnienia świadczenia przez pozwaną. Powódka dochodziła jedynie spełnienia tego świadczenia (jako wynikającego z ustawy). Nie przedstawiono twierdzeń o wyrządzeniu szkody przez brak świadczenia (np. konieczności pozyskania dodatkowych źródeł finansowania działalności edukacyjnej i ponoszonych w związku z tym kosztów kredytu). Jeśli tak, to nie można na podstawie twierdzeń kształtujących roszczenie procesowe wywodzić, że Sąd I instancji błędnie zakwalifikował prawnie żądanie i wadliwie zastosował przepisy ustawy art. 90 ust 2b ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 353 k.c. zamiast przepisów art. 417 k.c. Nie można też podzielić tej części argumentacji pozwanej, która odwołuje się do praktyki organów administracji, dotyczących prawnopodatkowej kwalifikacji świadczeń uzyskiwanych przez podmioty prowadzące niepubliczne przedszkole. Nie dostrzega bowiem skarżący przeciwnych wniosków płynących choćby z judykatury NSA. Dokonując wykładni przepisu art. 90 u.s.o. w wyroku z dnia 28 lutego 2019 (IGSK 1174/18 Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie zanegował możliwość kwalifikacji świadczenia opartego o normę art. 90 u.s.o. jako odszkodowania, niezależnie od tego czy nastąpiło ono w wyniku wyroku sądu powszechnego nakazującego wyrównanie dotacji, czy też było wynikiem samodzielnego ustalenia przez Gminę uwzględniającego sposób obliczenia zastosowany wcześniej przez Sąd powszechny. Wskazano, że kwoty świadczone w wykonaniu wyroku (jeśli z uzasadnienia wyroku nie wynika, by przedmiotem powództwo było żądanie o zapłatę odszkodowania za szkodę wynikłą z nienależytego wykonania obowiązków Gminy) stanowi świadczenie z tytułu dotacji podlegające m. in. reżimom ustawowym, jeśli chodzi o rozliczenie się z uzyskanych kwot. Zatem praktyka sądoadministracyjna również nie przedstawia argumentów popierających stanowisko skarżącego, a przedstawiona w orzecznictwie NSA wykładnia prawa wyraźnie je neguje.

Dodać należy, że nawet jeśli kwalifikować roszczenia powódki na podstawie przepisów kształtujących odpowiedzialność pozwanej Gminy za nienależyte wykonanie wynikającego z ustawy obowiązku świadczenia, to niewątpliwie w niniejszej sprawie zachodzą też przesłanki pozwalające na przypisanie pozwanej odpowiedzialności za szkodę polegającą na odmowie wypłaty powódce dotacji w należytej wysokości. Przyjmując bowiem stanowisko strony pozwanej co do możliwości dochodzenia po zakończeniu roku budżetowego wyłącznie odszkodowania wynikającego z niewywiązania się przez Gminę z obowiązku zapłaty dotacji przypadającej w zakończonym roku budżetowym, stwierdzić należy, że w rtej konstrukcji brak świadczenia zgodnie z przepisami stanowi o wysokości szkody. Nieuzyskanie dotacji (uzyskanie tego świadczenia w zaniżonej wysokości) stanowi bowiem szkodę w postaci *lucrum cessans*. Zatem wartość szkody będzie równa wartości niewypłaconego świadczenia.

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

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

W rezultacie zarzut naruszenia art. 90 ust 1b. u.s.o. motywowany obowiązkiem zastosowania art. 417 k.c. także i z tej przyczyny nie może być uznany za uzasadniony.

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

- 1) spełni warunki określone w art. 6 ust. 1, z tym że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę,
- 2) będzie pobierać opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a,
- 3) będzie prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla przedszkoli publicznych,
- 4) zapewni liczbę uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającą maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ust. 2,
- 5) zapewni uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11,
- 6) stosuje zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli, określone w rozdziale 2a

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

Treść przywołanej regulacji wskazuje wyraźnie, że sposób ustalania wartości dotacji relatywizowany jest do kwoty (sumy) wydatków bieżących (tzw. nieinwestycyjnych), ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę. Skarżący stara się przekonać, że pod pojęciem tym należy rozumieć wyłącznie wydatki bieżące, przewidziane w budżecie gminy. Według skarżącego wyłączyć należy z tego zakresu wydatki bieżące ujęte wyłącznie w planie finansowym dochodów i wydatków WRD jednostek budżetowych jakimi są przedszkola.

Z literalnej treści art. 90 ust 1b) w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie wnioski prezentowane przez pozwanego nie wynikają. Wywodzić raczej należy, że chodzi o ustalenie wysokości wydatków gminy rozumianej jako organizacyjna całość (a więc zarówno wydatków ujętych w budżecie Gminy rozumianym zgodnie z cytowanym przez skarżącą przepisami prawa finansowego jak i nie ujętymi bezpośrednio w budżecie lecz mającymi wyraz w planach finansowych dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów jednostki budżetowej. Pomija skarżący w swojej argumentacji to, że jednostka budżetowa nie ma odrębnej osobowości prawnej i jej wydatki (ponoszone przez nią) są w sensie prawnym wydatkami gminy niezależnie do tego, czy są księgowane w ramach wydzielonego rachunku dochodów (finansowane z dochodów uzyskanych w ramach działalności jednostki) nadal będą wydatkami gminy. Skarżący przedstawiając wywód wskazujący na konieczność odróżniania w świetle kolejnych nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych dochodów ujmowanych w budżecie od dochodów księgowanych na WRD jednostki budżetowej i przedstawiając wykładnię związaną ze stanem obowiązującym przed 31 sierpnia 2007 (kiedy to przedszkola publiczne posiadały status zakładów budżetowych) oraz stanem istniejącym w 2016 roku (w którym pozwana Gmina prowadziła wszystkie przedszkola w formie jednostek finansowych), zarazem sam dostrzega to, że wydatki i dochody jednostki są wydatkami i dochodami gminy. Utworzenie (wydzielenie księgowe) rachunku

dochodów własnych powoduje jedynie to, że dochody i wydatki objęte odrębnym planem od planu finansowania jednostki nie są elementem budżetu gminy pozostając zarazem częścią uchwały budżetowej. Zatem sam skarżący dostrzega, że w swej istocie wydatki te (niezależne od sposobu ich finansowania) pozostają wydatkami gminy (o czym świadczy szeroki wywód dotyczący braku samodzielności prawnej jednostki budżetowej jaką jest przedszkole). Skoro tak, to w swojej jednoznacznej treści art. 90 ust 1b w jego brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie nie ma żadnych podstaw do wyłączenia z podstawy obliczania dotacji wydatków jednostki budżetowej tylko z tej przyczyny, że finansowane mają one być bezpośrednio z dochodów jakie jednostka budżetowa ma uzyskać zgodnie z odrębnym dla WRD planem.

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

Dodać należy, że także w dotychczasowej judykaturze SN zwracano uwagę na konieczność uwzględnienia ogólnej kwoty wydatków (a nie jedynie „dofinansowania” działalności przedszkola publicznego z budżetu Gminy). Wnioski takie wynikają między innymi z uzasadnienia wyroku SN z dnia 14 lipca 2017 (II CSK 773/16), w którym przedmiotem oceny była prawidłowość analogicznych do dokonywanych obecnie przez pozwaną zabiegów budżetowych. Odwołując się do motywów projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2013 nowelizującej prawo oświatowe, stwierdzono wówczas, że ustawodawca zmierzał do osiągnięcia skutku pozwalającego na ograniczenie podstawy do obliczania dotacji poprzez wskazanie, że suma wydatków bieżących (nieinwestycyjnych) pomniejszana jest o stanowiące dochody gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie ponoszone przez opiekunów dzieci korzystających z opieki przedszkolnej.

W świetle ustawy jedynie te dwie pozycje mogą pomniejszać podstawę do obliczenia dotacji. Wobec tego w świetle ustawy nie ma podstaw by dokonywać dalszych ograniczeń podstawy obliczania dotacji poprzez ujęcie przez Gminę w konkretnym roku budżetowym części wydatków wskazywanych w art. 90 ust 1b w odrębnych planach finansowych WRD jednostek budżetowych a nie w budżecie w rozumieniu przypisywanym temu pojęciu na tle przepisów prawa finansowego.

Sąd Okręgowy zaprezentował w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku znaczenie procesowe ekspertyz przedstawionych przez pozwanego. W apelacji powołując się ponownie na te dokumenty nie podważono argumentacji Sądu I instancji. Stąd też kwestia ta nie wymaga rozwinięcia ani uzupełnienia.

Odnosząc się do zarzutu błędnego wliczenia do podstawy naliczania dotacji wydatków bieżących ponoszonych w publicznym przedszkolu specjalnym, stwierdzić należy, że nie pozwala na podzielenie stanowiska skarżącej regulacja art. 90 u.s.o. Przepis ten bowiem nie zawiera żadnych przesłanych pozwalających na przyjęcie odrębnych (różnych) podstaw do ustalenia dotacji dla przedszkoli w zależności od tego, czy przedszkole ma status przedszkola specjalnego. Ustawa stanowi o globalnej wartości wydatków (a zatem także wydatków ponoszonych przez gminę w publicznym przedszkolu specjalnym) jako czynnika współtworzącym podstawę do ustalenia wartości dotacji zarówno przypadającej dla ucznia (dziecka) pełnosprawnego jak i ucznia niepełnosprawnego. Różnica polega jedynie na tym, że wysokość dotacji przypadająca na ucznia niepełnosprawnego nie może być niższa, niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola publicznego w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez

jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem w tym kontekście kwota dotacji ustalona stosownie do treści art. 90 ust 1b. u.s.o., przypadająca na ucznia niepełnosprawnego może być teoretycznie wyższa, niż wartość subwencji uzyskiwanej z tego tytułu przez Gminę. Wartość subwencji określa zatem jedynie minimalną wysokość dotacji przypadającej na ucznia niepełnosprawnego.

W rezultacie nie można przyjąć, jak czyni to pozwany w apelacji, by ustawa „wyraźnie odróżniała” dotacje „na uczniów pełnosprawnych i uczniów niepełnosprawnych”. Ustawa określa jedynie minimalną wartość dotacji przyznawanej w przypadku kształcenia w niepublicznych przedszkolu ucznia niepełnosprawnego, nie zmieniając jednakże także w tym przypadku sposobu ustalenia podstawy wyliczenia dotacji.

Bezasadnie też zarzuca Sadowi Okręgowemu błędne powiększenie podstawy dotacji o wpływy z wpłat rodziców za wyżywienie i za korzystanie z wychowania przedszkolnego. Z wyliczeń Sądu Okręgowego zawartych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wynika bowiem jednoznacznie, że Sąd ten pomniejszył wartość ustalonych na podstawie materiału procesowego wydatków bieżących o wysokość wpływów z opłat za wyżywienie i korzystanie z wychowania przedszkolnego. Z tych też przyczyn bez znaczenia pozostaje zarzut błędnego zacytowania przez Sad wersji przepisu obowiązującej w okresie istotnym dla rozstrzygnięcia. Sąd Okręgowy bowiem zastosował przepis we właściwym brzmieniu (o czym świadczy dokonana operacja arytmetyczna).

Skarżący nie wskazuje w apelacji, jakie inne kwoty zostały jego zdaniem błędnie przez Sąd zakwalifikowane jako wydatki, mimo że w istocie stanowiły wpływy. Twierdząc w uzasadnieniu że Sąd błędnie pominął konieczność pomniejszenia dochodów z opłat rodziców gromadzonych na WRD nie wskazuje dowodów, na podstawie których ustalić należy, że kwoty podawane w uzasadnieniu apelacji w istocie mieściły się w jednej z kategorii o których mowa w art. 90 ust 1b u.s.o. Dodać należy, że formułując tezę o nieuwzględnieniu części dochodów pozwany pomija to, że w ramach podstawy faktycznej rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy nie poczynił ustaleń o uzyskaniu przez Gminę (jej jednostki budżetowe) dochodów w takiej wysokości zaksięgowanych na WRD przedszkoli publicznych. Nie wskazuje skarżący, na podstawie jakich dowodów należało poczynić tego rodzaju ustalenia i nie formułuje stosownych zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego. Jak wskazano wyżej, zarzuty naruszenia prawa procesowego (poza nieważnością postępowania) są brane pod uwagę przez Sąd odwoławczy jedynie na zarzut. Zaniechanie sformułowania odpowiedniego zarzutu nie pozwala Sądowi Apelacyjnemu na ewentualne uzupełnienie podstawy faktycznej, co w konsekwencji dodatkowo uzasadnia bezzasadność zarzutu naruszenia art. 90 ust 1b) u.s.o.

Z przedstawionych przyczyn stosując normę art. 385 k.p.c. orzeczono o oddaleniu apelacji

O kosztach procesu w postępowaniu apelacyjnym orzeczono na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 98 k.p.c., Pozwana przegrała w całości postępowanie apelacyjne wobec tego zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu ponosi w całości ciężar zwrotu powódce kosztów niezbędnych dla celowego dochodzenia jej praw na etapie postępowania odwoławczego. Na koszty poniesione przez powódkę składa się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w stawce minimalnej. Z uwagi na datę wszczęcia postępowania apelacyjnego oraz wartość przedmiotu zaskarżenia, wysokość kosztów zastępstwa procesowego po stronie powodowej, które pozwana powinna zwrócić, ustalono na podstawie §2 pkt 6 w zw. z §10 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015r., poza 1800, ze zm.).

Agnieszka Sołtyka Krzysztof Górski Halina Zarzeczna