

Sygn. akt III C 256/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2013 roku

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie III Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Zuzanna Adamczyk

Protokolant: Aleksandra Głodek

po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2013 roku w Warszawie

sprawy z powództwa D. G.

przeciwko Gminie Miasta Z.

o zapłatę

I. oddała powództwo;

II. zasądza od D. G. na rzecz Gminy Miasta Z. kwotę 7.200 (siedem tysięcy dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

III C 256/13

## UZASADNIENIE

Powódka D. G. prowadząca przedszkole pod nazwą Przedszkole Niepubliczne (...) w Z. wносиła o zasądzenie na jej rzecz łącznie kwoty 710.743,28 złotych wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi co miesiąc od konkretnych kwot tytułem dotacji z tytułu prowadzenia przedszkola niepublicznego (...) w Z. z budżetu Miasta Z. w latach 2003 – 2006 oraz w latach 2010 – 2012. Nadto wносиła o zasądzenie zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu powódka podniosła, że przedszkole niepubliczne otrzymuje na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 07 września 1991 roku o systemie oświaty ( Dz. U. nr 95 z 1991 roku poz. 425 ze zm.) dotacje, w latach 2003-2006 oraz 2010- 2012 otrzymało łącznie kwotę 1.595.840,90 złotych z tego tytułu. Zdaniem powódki sposób wyliczenia dotacji był sprzeczny z ustawą i doprowadził do wypłacenia powódce kwoty o 710.743,28 złotych niższej niż należna. Powódka wskazała, że stosownie do treści art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego – pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Pozwana wyliczała wysokość dotacji sprzecznie z treścią przytoczonego przepisu, ponieważ obliczała wydatki na jednego ucznia, o których mowa w art. 90 ust. 2b w/w ustawy, uwzględniając te wydatki ponoszone nie tylko w przedszkolach, lecz także w oddziałach przedszkolnych w szkołach na terenie gminy ( czyli w tzw. „zerówkach”). Zważywszy zaś, że koszty (wydatki bieżące) w przeliczeniu na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych w szkołach

były istotnie niższe niż koszty w przeliczeniu na jednego ucznia w przedszkolach publicznych, taki sposób obliczenia powodował zaniżenie wypłacanej powódce dotacji.

Pozwana gmina Miasto Z. złożyła odpowiedź na pozew, w której domagała się odrzucenia pozwu, ewentualnie oddalenia powództwa oraz zasądzenia zwrotu kosztów procesu (k. 219). W uzasadnieniu pozwana wskazała, że rozpatrywana sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej zarówno w znaczeniu materialnym lub formalnym. Dotacje mają charakter dotacji podmiotowych. Stosunek pomiędzy organem dotującym a dotowanym jest stosunkiem administracyjno – prawnym, a zatem ewentualne spory wynikające z tego stosunku nie są rozpatrywane na drodze postępowania cywilnego. Organ udzielający dotacji zajmuje w stosunku do podmiotu uprawnionego do otrzymywania dotacji pozycję podmiotu działającego z mocy zwierzchniej, co wyklucza istnienie między stronami stosunku cywilnoprawnego. Dalej, pozwana zgłosiła zarzut przedawnienia wskazując, że roszczenie o zapłatę dotacji jest świadczeniem okresowym, wobec czego na podstawie art. 118 kpc przedawnia się z upływem 3 lat. Odnosząc się merytorycznie do żądania zapłaty zajęła stanowisko, iż prawidłowo gmina do wyliczenia stawki dotacji dla przedszkoli niepublicznych przyjęła wydatki bieżące związane z prowadzeniem przedszkoli funkcjonujących w wymiarze 10 – godzinnym (rozdział 80104), wydatki oddziałów przedszkolnych (rozdział 80103), a następnie uśredniła te wydatki, czyli ustaliła ile wynoszą na statystycznego ucznia.

Postanowieniem z dnia 17 maja 2013 roku Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie odmówił odrzucenia pozwu (k. 260).

Na rozprawie strony zajęły stanowisko jak dotychczas.

Sąd Okręgowy Warszawa – Praga ustalił następujący stan faktyczny:

D. G. prowadzi działalność w postaci przedszkola pod nazwą Przedszkole Niepubliczne (...) z siedzibą w Z. (zaświadczenie Urzędu Miasta Z. z dnia 05 grudnia 2007 roku k. 20).

Burmistrz Miasta Z. udzielił informacji publicznej na wniosek pełnomocnika powódki i wskazał liczbę uczniów w latach 2009 – 2012 oraz miesięczny koszt na 1 ucznia w tych latach w dwóch wariantach: pierwszy z uwzględnieniem danych, które zostały wyliczone przy opracowywaniu budżetów na każdy rok budżetowy, na podstawie których w danym roku budżetowym udzielano dotacji przedszkolom niepublicznym oraz drugi – z uwzględnieniem danych po zamknięciu roku budżetowego ( pismo z dnia 11 października 2012 roku k. 22-26).

### ***I wariant***

Rok	Liczba uczniów w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych	Plan wydatków	Miesięczny koszt na 1 ucznia	Dotacja 75%
2009	373	3555.256,00	717,85	538,39
2010	756	5640626,87	598,12	448,59
2011	780	5728458,82	599,19	449,39
2012	907	6818055,67	620,34	465,26

## II wariant

Rok	Liczba uczniów w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych	Plan wydatków według sprawozdania	Miesięczny koszt na 1 ucznia	Dotacja 75%
2009	373	-	-	-
2010	756	5573727,57	592,25	444,19
2011	780	5079830,53	583,03	437,27
2012	907	-	-	-

Burmistrz Miasta Z. udzielił informacji publicznej na wniosek pełnomocnika powódki i wskazał liczbę uczniów w latach 2003 – 2008 oraz miesięczny koszt na 1 ucznia w tych latach ( pismo z dnia 21 grudnia 2012 roku k. 28-32).

Rok	Liczba uczniów w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych	Kwota wydatków	Dotacja 75%
2003	578	1920850,00	207,70
2004	536	2151606,00	250,89
2005	568	2263421,00	249,06
2006	579	2351376,00	253,50
2007	404*	2696026,00	397,94
2008	409*	3264236,00	469,63

\* liczba dzieci tylko w przedszkolach

W latach 2003-2006 i 2009 -2012 Miasto Z. ustalała dotacje na poziomie 75 % wydatków bieżących w przedszkolach publicznych ( bezsporne).

Pełnomocnik powódki wezwał gminę - Miasto Z. do zapłaty należnych dotacji w kwocie 710.743,28 złotych ( pismo z dnia 07 lutego 2013 roku k. 205-207, potwierdzenie nadania k. 209).

W odpowiedzi Burmistrz Miasta Z. wezwał do przedstawienia mechanizmu, sposobu wyliczenia w poszczególnych miesiącach i latach kwot do zapłaty z podaniem wysokości dotacji na 1 ucznia przyjętej przez Państwa ( pismo z dnia 14 lutego 2013 roku k. 233).

M. S. – podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej udzielił odpowiedzi na interpelację poselską nr 5492 odnoszącą się do zastosowania przez jednostki samorządu terytorialnego przepisów ustawy o systemie oświaty dotyczących ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych i stwierdził, że podstawą do ustalenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli powinny być ujęte w budżecie gminy właściwej do dotowania wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych i innych formach wychowania przedszkolnego – w przeliczeniu na jednego wychowanka. W związku z powyższym w celu określenia poziomu dotacji dla przedszkoli prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić następujące rozdziały klasyfikacji budżetowej: 80103 – oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, 80104 – przedszkola, 80106 – inne formy wychowania przedszkolnego ( interpelacja nr 5492 k. 231-232v).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych wyżej dowodów. Sąd uznał, że dowód z dokumentów prywatnych w zakresie w jakim stanowią one dowód tego, że osoba, która je podpisała, złożyła zawarte w nich oświadczenie, jest wiarygodne, gdyż treść pism jest jasna i czytelna, a strony nie kwestionowały ich prawdziwości.

Sąd oddalił wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego ds. rachunkowości na okoliczność wyliczenia wysokości dotacji należnych powódce od pozwanego przy przyjęciu określonego sposobu liczenia uznając, że dowód ten jest zbędny dla ustaleń faktycznych koniecznych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Sąd zważył co następuje.

Powództwo nie jest zasadne. Istotą sporu pomiędzy stronami jest sposób kalkulacji kwoty wydatków bieżących w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Spór ten polega na tym, że pozwana gmina do wyliczenia kwoty wydatków bieżących na jednego ucznia bierze pod uwagę wydatki oraz uczniów z przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych w szkołach publicznych (tzw. zerówkach), podczas gdy – zdaniem powoda – z ustawy wynika, że dla potrzeb obliczenia wysokości dotacji należy brać pod uwagę jedynie przedszkola publiczne; niedopuszczalne jest uwzględnianie wydatków bieżących i uczniów publicznych zerówek.

W konsekwencji istnienia dwóch stanowisk względem sposobu wyliczenia wysokości dotacji powstała różnica w wysokości należnych dotacji według powódki a wypłaconych przez pozwaną, która w oparciu o dane wskazane przez pozwaną na podstawie informacji udzielonej w ramach dostępu do informacji publicznej wynosi 710.743,29 złotych.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do podniesionego zarzutu przedawnienia, którego zasadności Sąd nie podziela.

Dotacja nie jest świadczeniem okresowym, lecz jednorazowym wypłaconym uprawnionemu w 12 częściach. W doktrynie wywodzi się, iż świadczenie jest jednorazowe, jeżeli jego spełnienie następuje przez wykonanie: jednorazowe, jeżeli jest niepodzielne, a jeżeli jest podzielne przez wykonanie w całości lub sukcesywnie w częściach, jeżeli taki sposób spełnienia świadczenia wynika z umowy, orzeczenia sądu lub z przepisu ustawy. Świadczenie jest okresowe, jeżeli polega na okresowym dawaniu uprawnionemu w czasie trwania określonego stosunku prawnego pieniędzy lub rzeczy oznaczonych co do gatunku, których ilość nie jest z góry określona ( Stanisław Dmowski, Stanisław Rudnicki Komentarz do kodeksu cywilnego art. 118)

Przepisy ustawy o systemie oświaty wskazują, że niepubliczne przedszkola otrzymują dotacje budżetu gminy, które są wyliczane na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych z przeliczeniu na jednego ucznia ( art. 90 ust 2b). Takie

sformułowanie odnosi się do wydatków zaplanowanych na cały rok i przyjmując tą metodologię liczenia uzyskuje się jednorazową kwotę dotacji za dany rok. Z tego względu przepis ust. 3c precyzuje, iż dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Sąd podziela stanowisko powódki, że brak jest podstaw do przyjęcia, że pomiędzy przedszkolem a gminą powstaje stosunek prawny, skoro corocznie przedszkole musi złożyć w określonym terminie wnioski o przyznanie dotacji i spełnić określone warunki. Skoro brak jest stosunku prawnego, na podstawie którego gmina byłaby uprawniona do okresowego świadczenia w postaci dotacji, to nie można mówić o okresowości. Jednocześnie gdyby uznać, że powstaje pomiędzy gminą a przedszkolem stosunek prawny to trwałość takiego stosunku rozciągałaby się na dany rok budżetowy gminy, co nie odpowiada przedstawionej wyżej definicji.

Sąd podziela także stanowisko A.T. Olszewskiego zaprezentowane w artykule pt.: „Dochodzenie na drodze postępowania sądowego wypłaty dotacji, o której mowa w art. 90 ustawy z dnia 07.09.1991 roku” opublikowanym w *Finanse Komunalne* 7-8/2012 str. 57, w którym wskazano, iż zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 3 c dotacja, o której mowa w tym przepisie przekazywana jest w 12 częściach płatnych do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek szkoły lub placówki. Dotacja przekazywana szkole lub placówce niepublicznej nie jest więc świadczeniem okresowym, lecz jednorazowym, wypłacanym uprawnionemu w 12 częściach.

Zdaniem Sądu roszczenie nie jest związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, ponieważ prowadzenie placówek oświatowych nie jest działalnością gospodarczą, co wynika wprost z art. 83 a ustawy o systemie oświaty. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 02 lipca 2004 roku - przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, co wynikało z konieczności jednoznacznego określenia charakteru działalności oświatowej w sytuacji systemowej zmiany przepisów o działalności gospodarczej.

Przechodząc do rozważań odnoszących się do istoty sporu należy podnieść, iż redakcja przepisu art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty nie jest precyzyjna, wobec określenia, iż dotacja dla przedszkola niepublicznego obliczana jest na podstawie ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. W drugiej zaś części zdania odnoszącej się do wysokości dotacji dla ucznia niepełnosprawnego mówi się o kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zdaniem Sądu wykładania zaprezentowana przez powódkę, iż użycie pojęcia wydatków w przedszkolach publicznych a nie placówkach realizujących program wychowania przedszkolnego przesądza o zawężającej wykładni, w myśl której tylko wydatki na dzieci uczęszczające do przedszkoli publicznych stanowią punkt wyjścia do obliczenia dotacji nie uwzględniając dzieci realizujących wychowanie przedszkole w oddziałach przedszkolnych w szkołach, nie jest słuszna. Taka teza jest trudna do obrony jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że gmina ponosi wydatki bieżące związane z wychowaniem przedszkolnym, które może być stosownie do treści art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty realizowane w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych formach wychowania przedszkolnego i obejmuje dzieci w wieku od 3 do 6 lat. Dotacje dla placówek niepublicznych winny być wyliczane jako ułamek kwoty stanowiącej ogół tych wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia wychowania przedszkolnego. Taki sposób wykładni omawianego przepisu prezentuje autor Komentarza do ustawy o systemie oświaty Mariusz Pilich, który wskazuje, że niepublicznym przedszkolom przysługuje na każdego ucznia dotacja na minimalnym, gwarantowanym ustawowo poziomie 75 % wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w budżecie danej gminy.

Należy nadto podkreślić, iż Ministerstwo Edukacji Narodowej również stoi na stanowisku, iż podstawą do ustalenia dotacji powinny być ujęte w budżecie gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych, tj. we wszystkich placówkach przedszkolnych: przedszkolach, oddziałach przedszkolnych i innych formach wychowania przedszkolnego – w przeliczeniu na jednego wychowanka, czemu dało wyraz udzielając odpowiedzi na interpelację poselską ( k. 231-232v).

Kształtowaniu się jednolitego poglądu na temat wychowania przedszkolnego sprzyjały wypowiedzi orzecznictwa, m. in. uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 07 września 2010 roku (Orzecznictwo

w sprawach Samorządowych 2010 nr 4 str.117), która zwracała uwagę, iż realizacja obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego („zerówki”) jest wychowaniem przedszkolnym, a nie obowiązkiem szkolnym.

Natomiast wykładania celowościowo prezentowana przez powódkę, iż celem subwencji oświatowej wypłacanej placówkom niepublicznym jest zrównanie sytuacji uczniów w placówkach publicznych i niepublicznym, a co za tym idzie aby w ramach danego rodzaju placówki uczeń placówki niepublicznej otrzymywał porównywalne środki publiczne jak uczeń w tego samego rodzaju placówce publicznej jest jednokierunkowa, nastawiona na uzyskanie jak najwyższej kwoty dotacji. Sytuacja uczniów w placówce publicznej i niepublicznej z założenia nie jest porównywalna, gdyż opłaty wnoszone przez rodziców nie wyrównują różnicy między kwotą dotacji a wydatkami na dziecko w przedszkolu publicznym, tylko znacznie je przewyższają. Istnienie dotacji wynika z założenia finansowania zadań lub działań leżących w interesie publicznym.

Samorząd terytorialny ma utrzymywać publiczne placówki wychowania przedszkolnego i udzielać dotacji niepublicznym placówkom wychowania przedszkolnego. Zważywszy na różnicę kosztów utrzymania jednego ucznia w przedszkolu i oddziale przedszkolnym w szkole zróżnicowane są wydatki bieżące na utrzymanie tych placówek jak również zróżnicowana jest wysokość dotacji. Dotacje te jednak powinny wynikać z całokształtu kosztów przeznaczonych na ten cel, które proporcjonalnie dzielone są pomiędzy te placówki. Należy przy tym podkreślić, że w ust. 2 d omawianego art. 90 ustawy o systemie oświaty mowa jest o dotacjach dla osoby prowadzącej wychowanie przedszkole w innych formach (art. 14 a ust. 7). W tym przepisie określona została niższa wysokość dotacji stosownie do założenia, że koszty utrzymania dziecka w placówce o krótszym czasie funkcjonowania są niższe. Jednak powtórzono podstawę wyliczenia dotacji, czyli wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia w przedszkolu publicznym przez gminę. Gdyby ustawodawca chciał tak jak wywodzi powódka dotacje liczyć w odniesieniu do wydatków na konkretną formę wychowania publicznego ( taki sam rodzaj placówki jak dotowana) wówczas uczyniłby rozróżnienie przy dotacjach dla innych form wychowania przedszkolnego. Tymczasem zamysłem ustawodawcy jest dążenie do zrównywania sytuacji dzieci w poszczególnych placówkach poprzez różną wysokość dotacji, a nie podstawy ich wyliczenia.

Mając powyższe na uwadze Sąd oddalił powództwo.

O kosztach Sąd rozstrzygnął na podstawie art. 98 kpc wyliczając wysokość kosztów jako sumę wynagrodzenia pełnomocnika obliczonego stosownie do treści § 6 pkt. 7 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu – 7200 złotych.