

Sygn. akt III C 237/17

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lutego 2020 roku

Sąd Okręgowy Warszawa- Praga w Warszawie III Wydział Cywilny

w składzie: Przewodniczący: sędzia Błażej Domagała

Protokolant: Ewa Januszkiewicz

po rozpoznaniu w dniu 29 stycznia 2020 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa D. S. (1), D. S. (2)

przeciwko Miastu Z.

o zapłatę

1. zasądza od pozwanego Miasta Z. na rzecz powodów D. S. (1) i D. S. (2) kwotę 2.890.050,02 (dwa miliony osiemset dziewięćdziesiąt tysięcy pięćdziesiąt 02/100) złotych z odsetkami:

- od kwoty 256.184,63 (dwieście pięćdziesiąt sześć tysięcy sto osiemdziesiąt cztery 63/100) złotych, ustawowymi od 20 grudnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 174.847,80 (sto siedemdziesiąt cztery tysiące osiemset czterdzieści siedem 80/100) złotych, ustawowymi od 20 grudnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 207.458,21 (dwieście siedem tysięcy czterysta pięćdziesiąt osiem 21/100) złotych, ustawowymi od 20 grudnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 202.864,18 (dwieście dwa tysiące osiemset sześćdziesiąt cztery 18/100) złotych, ustawowymi od 20 grudnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 302.420,30 (trzysta dwa tysiące czterysta dwadzieścia 30/100) złotych, ustawowymi od 20 grudnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 317.118,48 (trzysta siedemnaście tysięcy sto osiemnaście 48/100) złotych, ustawowymi od 20 grudnia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 404.816,86 (czterysta cztery tysiące osiemset szesnaście 86/100) złotych, ustawowymi od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 398.815,33 (trzysta dziewięćdziesiąt osiem osiemset piętnaście 33/100) złotych, ustawowymi od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 297.020,37 (dwieście dziewięćdziesiąt siedem tysięcy dwadzieścia 37/100) złotych, ustawowymi od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. i ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 212.989,30 (dwieście dwanaście tysięcy dziewięćset osiemdziesiąt dziewięć 30/100) złotych, ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r. dnia zapłaty,

- od kwoty 115.514,56 (sto piętnaście tysięcy pięćset czternaście 56/100) złotych, ustawowymi za opóźnienie od 1 stycznia 2017 r. dnia zapłaty;

2. w pozostałym zakresie oddała powództwo;

3. zasądza od pozwanego Miasta Z. na rzecz powodów D. S. (1) i D. S. (2) kwotę 89.613,60 (osiemdziesiąt dziewięć tysięcy sześćset trzysta sześć 60/100) złotych, tytułem zwrotu kosztów procesu;

4. nakazuję pobrać od pozwanego Miasta Z. na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie kwotę 6.011,21 (sześć tysięcy jednaście 21/100) złotych, tytułem nieopłaconych kosztów sądowych (wydatków związanych z opiniami biegłego).

III C 237/17

## UZASADNIENIE

Pozwem z 20 grudnia 2016 r. powodowie D. S. (1) i D. S. (2), osoby pełniące funkcję organu prowadzącego niepubliczne przedszkole (...) (...) (...) Spółka jawna w Z., wnieśli o zasądzenie od Miasta Z. kwoty 3.086.986,99 zł z odsetkami ustawowymi liczonymi od kwot i dat szczegółowo wskazanych w pozwie (k. 2), z tytułu niewypłaconej dotacji oświatowej dla Przedszkola Niepublicznego (...) Sp. j. w Z. za lata 2006-2014.

Pozwane Miasto Z. wносиło o oddalenie powództwa (pismo z 10 marca 2017 r. - k. 678 i nast.).

Pismem z 14 czerwca 2017 r. powodowie rozszerzyli powództwo o kwotę 487.961,03 zł, wraz z odsetkami liczonymi od kwot i dat tam wskazanych (k. 949), co obejmowało niewypłacone dotacje za lata 2015 i 2016 r.

Pozwany wносиł o oddalenie powództwa również co do tych nowych żądań.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia.

D. i D. S. (2) prowadzą niepubliczne przedszkole w Z., działające jako (...) (...) (...) Spółka jawna w Z..

Zgodnie z powszechnymi uregulowaniami prawa, tj. ustawą o systemie oświaty, otrzymują oni od Miasta Z. dotacje na dofinansowanie działalności oświatowej.

Pomiędzy stronami powstał spór dotyczący sposobu obliczenia dotacji. W ocenie powodów była ona obliczana nieprawidłowo, Gmina twierdziła, że jej wyliczenia stanowiące podstawę do wypłaty są zasadne. Różnice pomiędzy stronami sprowadzały się do tego, na jakiej podstawie obliczać wysokość dotacji, czy mają to być wydatki planowane, czy dokonane, rodzaj wydatków wliczanych do podstawy ustalenia dotacji, w tym m.in. ponoszone w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Tytułem dotacji powodom zostały wypłacone w poszczególnych latach następujące kwoty:

- 2006 r. - 203.740,12 zł,
- 2007 r. - 396.348,24 zł,
- 2008 r. - 478.552,97 zł,
- 2009 r. - 582.537,98 zł,
- 2010 r. - 519.259,11 zł,
- 2011 r. - 563.203,76 zł,

- 2012 r. - 597.999,99 zł,
- 2013 r. (miesiące styczeń - sierpień) - 444.743,68 zł, (miesiące wrzesień -grudzień) - 212.484,94 zł,
- 2014 r. - 607.769,11 zł,
- 2015 r. - 540.126,34 zł,
- 2016 r. - 385.792,63 zł.

Uwzględniając, że za podstawę dla ustalenia dotacji powinno się uwzględniać wydatki planowane, a nie wykonane, bez uwzględnienia oddziałów przedszkolnych przy szkołach, bez wpłat rodziców, doszło do nieprawidłowego obliczenia dotacji za poszczególne lata przez Miasto Z.. W związku z tym powinny one być dopłacone w następujący sposób:

- za rok 2006 - 256.184,63 zł,
- za rok 2007 - 174.847,80 zł,
- za rok 2008 - 207.458,21 zł,
- za rok 2009 - 202.864,18 zł,
- za rok 2010 - 302.420,30 zł,
- za rok 2011 - 317.118,90 zł,
- za rok 2012 - 404.816,86 zł,
- za rok 2013 (styczeń-wrzesień) - 297.250,56 zł, (październik-grudzień) - 101.564,77 zł,
- za rok 2014 - 297.020,37 zł,
- za rok 2015 - 212.989,30 zł,
- za rok 2016 - 115.514,56 zł.

Łącznie za cały okres objęty pozwem niedopłata wyniosła 2.890.050,02 zł.

Powyższy stan faktyczny ustalono na podstawie całokształtu zgromadzonego w sprawie materiału. Obejmował on składane przez strony dokumenty, dotyczące podstaw wyliczenia dotacji, w tym m.in. uchwały pozwanego miasta dotyczące budżetu, sprawozdania z wykonania budżetu, informacje dotyczące liczby dzieci w przedszkolach w Z. oraz w przedszkolu prowadzonym przez powodów, wyciągi z rachunków (powołane dokumenty - tom I-VI akt). Przy czynieniu ustaleń oparto się również na opinii biegłego do spraw rachunkowości, któremu zlecono dokonanie szczegółowych obliczeń wysokości dotacji wg kilku wariantów (postanowienie k. 1109). Biegły korzystał z tych samych dokumentów, które znajdowały się w aktach oraz uwzględniał informacje przekazywane przez stronę pozwaną. Opinia główna (k. 1115-1168) wymagała uzupełnienia, wobec zastrzeżeń stron sporządzonych zostało kilka opinii uzupełniających (k. 1211-1241, 1286-1301, 1367-1379). Ostateczne wyliczenia (k. 1367-1379) nie były już przez strony kwestionowane, również rachunkowo.

Opinia biegłego nie budziła wątpliwości Sądu, była prawidłowa pod względem metodologicznym, weryfikowalna, logiczna i spójna. Ekspert co prawda dokonywał w swoich wywodach również oceny rozwiązań prawnych, odnosił się do prawidłowości argumentacji stron, jednak nie było to brane pod uwagę przy badaniu poprawności opinii i w tej części nie była ona wykorzystywana. Znaczenie miały dokonane przez biegłego wyliczenia, oparte na przedstawionych

dokumentach, przy określonych założeniach i w tym zakresie opinia nie była kwestionowana i mogła stanowić podstawę dla oceny materiału zgromadzonego w sprawie i dokonywania ustaleń.

Podstawa prawa wyroku.

W niniejszej sprawie zastosowanie znajdował nieobowiązujący już art. 90 ustawy o systemie oświaty. W początkowym okresie objętym pozwem przepis art. 90 ust. 2b tego aktu prawnego przewidywał (w brzmieniu ostatecznie ustalonym w 2007 r.), że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Od 1 września 2014 r. przepis ten obowiązywał w nowym brzmieniu, zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie. Wiązało się to z kolejnymi zmianami ustawy o systemie oświaty, obowiązującymi od 1 stycznia 2017 r., zgodnie z którymi dotacje obecnie stanowią czynność z zakresu administracji publicznej. Na gruncie poprzednich regulacji jednak wypracowane zostało powszechnie podzielane orzecznictwo, w którym wskazywano na to, że roszczenia o zapłatę dotacji podlegają ochronie na drodze postępowania przed sądami cywilnymi. W szczególności w orzecznictwie Sądu Najwyższego - w odniesieniu do okresu objętego pozwem w niniejszej sprawie - jednogłośnie uznawano, że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie dotacji należnej na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile strona powodowa zarzucała, że zobowiązany do tego podmiot niewłaściwie ustalił jej wysokość i zaniechał jej wypłacenia czy też wypłacił ją w zaniżonej wysokości (tak np. wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13). Ostatecznie wyraz temu jednoznacznie dał Sąd Najwyższy w wyroku z 14 lipca 2017 r. (II CSK 773/16), gdzie wskazano, że dopiero w art. 90 ust. 11 ustawy z 1991 r. o systemie oświaty, dodanym ustawą z dnia 24 czerwca 2016 r. i obowiązującym od dnia 1 stycznia 2017 r., ustawodawca jednoznacznie rozstrzygnął, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8 ustawy oświatowej, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a zatem podlegającą kontroli sądów administracyjnych. W związku z tym dla oceny powództwa o zapłatę dotacji za okres poprzedzający ww. nowelizację, wytoczonego przed jej wejściem w życie, należy zastosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju (art. 1 i 199<sup>1</sup> k.p.c.), nawet jeśli w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2017 r. można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej. Pogląd ten został powtórzony w późniejszych orzeczeniach i zasługuje w pełni na akceptację, zaś jego podsumowanie - w związku z kolejnymi zmianami prawa - stanowi uchwała Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19), gdzie wyjaśniono, że art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań

oświatowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2203) nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Kontrowersję w doktrynie i orzecznictwie budzi również charakter prawny dochodzonych w niniejszej sprawie roszczeń (co wiąże się z podniesionym przez stronę pozwaną zarzutem przedawnienia). Wskazać należy, że w tym zakresie w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 26 marca 2015 r. (V CSK 376/14) wskazano, że przepis art. 90 u.s.o. kreuje między jednostkami samorządu terytorialnego właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi niepubliczne placówki oświatowe stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., na podstawie którego uprawniony może domagać się części należnej mu dotacji. Niezależnie od tego, należy pamiętać, że art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o. stanowi dostateczną podstawę prawną roszczenia o należną szkole niepublicznej dotację, skoro określa w sposób jasny i bezwarunkowy kto jest dłużnikiem i wierzycielem, w jakiej wysokości świadczenie się należy i od spełnienia jakich przesłanek wypłacenie dotacji jest uzależnione (wyrok Sądu Najwyższego z 11 maja 2018 r., II CSK 477/17).

Mając powyższe na uwadze, należało przyjąć, że dochodzone przez powodów należności stanowią swojego rodzaju zobowiązanie, które powstaje z mocy przepisów ustawy. Miało to znaczenie zarówno z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej (o czym było wyżej), jak i podniesionego przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia. Argumentacja Miasta Z. w tym zakresie nie była zasadna. Utrwalonym i zasługującym na podzielenie jest stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 26 marca 2015 r. V CSK 376/14, że świadczenie w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym. Jego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy z 1991 r. o systemie oświaty, jest tylko sposobem spełniania tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek. Trzeba było mieć również na uwadze, że działalność oświatowa nijak nie jest działalnością gospodarczą. Dotacja zaś - jak wskazano wyżej - nie stanowi świadczenia okresowego. Żadne inne przepisy nie wprowadzają odmiennego okresu jego przedawnienia. Zastosowanie do niej ma zatem dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia (art. 118 KC), który nie upłynął w przypadku roszczeń dotyczących każdego z okresów objętych pozwem (zważywszy na datę wniesienia powództwa, która to czynność przerwała bieg przedawnienia). Roszczenia powodów stawały się wymagalne z upływem terminu w jakim najpóźniej powstał obowiązek Miasta do wyrównania zaniżonej dotacji, tj. z dniem 30 kwietnia każdego roku następującego po roku w którym wypłacano ją w zaniżonej wysokości. Wobec tego zarzut przedawnienia (podniesiony co do części roszczeń objętych pozwem) był bezzasadny. Natomiast należało go uwzględnić w takim zakresie w jakim został zgłoszony co do odsetek, o czym niżej w uzasadnieniu.

Różnice stanowisk stron sprowadzały się do tego, w jaki sposób należy obliczyć dotację. W tym zakresie kierując się interpretacją językową powołanych przepisów, a także uwzględniając wykładnie celowościową, Sąd podzielił stanowisko prezentowane przez powodów. Przyjęto wobec tego wskazane niżej założenia dotyczące sposobu obliczania dotacji, które ostatecznie znalazły odzwierciedlenie w opinii biegłego (wariant III opinii uzupełniającej) i które zresztą są zgodne z dominującą w orzecznictwie wykładnią przepisów.

Zgodnie z przepisami ustawowymi, podstawą do obliczenia dotacji są wydatki ustalone w budżecie danej gminy, które jednak – jak stanowił art. 90 ust. 5 u.s.o. – mają być ponoszone w przedszkolach publicznych. Takie sformułowanie budziło rozbieżności w sposobie naliczania świadczeń, co zresztą miało miejsce w niniejszej sprawie. Nie mogło jednak budzić wątpliwości, że należało kierować się przede wszystkim brzmieniem przepisu. W ocenie Sądu poza sporem ostatecznie musiało być, że przez wydatki ustalone w budżecie należy rozumieć te zaplanowane, wpisane do uchwały budżetowej. Oczywistym przy tym jest, że takie zaplanowane wydatki zazwyczaj nie pokrywają się z wydatkami rzeczywiście poniesionymi w przedszkolach. Doświadczenie wskazuje, że najczęściej są one niższe niż wydatki wykonane, gdyż nie dochodzi do zmiany uchwały budżetowej.

Na gruncie podobnych spraw rozstrzyganych w sądach administracyjnych czy powszechnych, w związku z przyjmowaniem przez gminy za podstawę do obliczenia dotacji wydatków dokonanych (po zakończeniu roku finansowego), doszło do ukształtowania się właściwie jednoznacznego orzecznictwa. W wydawanych judykatach podkreślano, że podstawą dla naliczania dotacji powinny być wydatki zaplanowane w budżecie. Wskazać można chociażby na wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2014 r. (V SA/Wa 2555/13), gdzie wskazano, że „ustalone” wydatki należy rozumieć jako planowane. Tak samo wyjaśniono treść przepisu w wyroku NSA z 26.03.2013 r., II GSK 2402/11. W wyroku WSA w Bydgoszczy z 30 maja 2017 r. (I SA/Bd 338/17) zasadnie wywiedziono, że do ustalania wysokości dotacji należy przyjąć ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego zaplanowane na dany rok budżetowy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych. Po uchwaleniu planu dochodów i wydatków gmina powinna więc w oparciu o te dane ustalić wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Dotacje dla przedszkoli niepublicznych powinny bowiem odzwierciedlać wydatki planowane w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego, ponoszone w przedszkolach publicznych. Co za tym idzie, przykładowo w razie zmiany planu wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w wyniku korygowania budżetu w ciągu roku, należy odpowiednio skorygować wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Prezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w wyroku z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, stwierdził, że „przepis art. 90 w ust. 2b u.s.o. odnosi wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych do „ustalonych”, a więc planowanych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”.

Kwestie tego, jakie planowane wydatki powinny być uwzględnione przy obliczeniu dotacji, prawidłowo została wyłożona przez powodów. W tym zakresie należało mieć na uwadze zmianę przepisów, jaka nastąpiła od 1 września 2014 r., ale tylko w takim zakresie, w jakim wskazano, które z nich – po tej dacie – nie powinny podlegać uwzględnieniu.

Odnosząc się do tego, w jaki sposób uwzględniać zaplanowane w budżecie wydatki, słusznie wskazywały strony na konieczność odwołania się do ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Prawidłowo także wywodzili powodowie, że pomocne w tym zakresie powinny być przepisy Rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Aczkolwiek powołane unormowania nie obowiązywały w początkowym okresie objętym pozwem, to stanowić mogły one podstawę do ustalenia, jak należało dokonywać interpretacji przepisów również przed ich wejściem w życie, wprowadzając w tym zakresie wskazówki do analizy uchwał budżetowych.

Zasadnie wskazywał Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 7 października 2016 r., I ACa 715/16, że z treści art. 236 ust. 2 u.f.p. wynikał podział wydatków na bieżące i majątkowe. To, które wydatki miały stanowić źródło obliczenia dotacji, zostało zaś zdefiniowane w u.s.o. poprzez wskazanie, że mają to być wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Pojęcie „wydatków bieżących” należy więc rozumieć tak, jak dokonuje się to na gruncie ustawy o finansach publicznych, (art. 263 ust. 2). Są to wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi (ponoszonymi na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego). Tym samym kwota stanowiąca podstawę do ustalenia dotacji powinna odpowiadać zaplanowanej jako ogół wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych. Jej wysokość nie może być zmienna i nie powinna podlegać weryfikacjom poprzez korygowanie o wysokość dochodów uzyskiwanych na pokrycie wydatków. Finansowanie przez gminę wydatków publicznych nie zmienia bowiem ogólnej kwoty wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. W wyroku tym trafnie wskazano, że „fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajduje swoje pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej, przewidzianej w budżecie kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego. Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie. Ustalenie wysokości planowanych w budżecie gminy środków przeznaczonych na utrzymanie przedszkoli publicznych musiało uwzględniać środki zaplanowane w całości budżetu jako planu wydatków określonych w całej uchwale budżetowej, co oznacza że

planowane koszty wyżywienia dzieci w przedszkolach publicznych nie mogą być pomijane w ustalaniu podstawy do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych”.

Kwestia wyłączenia z podstawy naliczenia dotacji wydatków na wyżywienie czy innych wpłat dokonywanych przez rodziców uległa zmianie od 1 września 2014 r., co wynika wprost z przepisu art. 90 ust. 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym od tej daty. Jednocześnie taka nowelizacja prawa, co słusznie jest podkreślane w orzecznictwie, wyraźnie wskazywała na to, że przed 1 września 2014 r. przy obliczeniu podstawy naliczenia dotacji tego rodzaju wydatki musiały być uwzględniane. Dał temu zresztą wyraz chociażby Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 14 czerwca 2016 r., I ACa 279/16, czy z 6 września 2016 r., I ACa 617/16. W tym drugim orzeczeniu słusznie wywiedziono, że po 1 września 2014 r. zasadą było, że opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, pomniejszają stanowiące podstawę wyliczenia dotacji wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę. Natomiast do 31 sierpnia 2014 r. obowiązywał przepis art. 90 ust. 2b w poprzednim brzmieniu. Tego rodzaju zmiana, wprowadzająca od dnia 1 września 2014 r. wyraźne odliczenia od wydatków bieżących przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach publicznych, świadczy o tym, że do dnia 1 września 2014 r. koszty wyżywienia mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji. Do momentu nowelizacji przedmiotowe odliczenia nie były przewidziane.

Powyżej wskazany sposób rozumowania jest prawidłowy, opiera się na językowej wykładni przepisów, odnosi się do celu wprowadzenia nowelizacji i racjonalności ustawodawcy.

Podkreślić należy ponadto, że przy ustaleniu podstawy obliczenia dotacji znaczenie niewątpliwie mają wszystkie kategorie wydatków ponoszone na realizację wskazanych zadań. Nie ma tu znaczenia sam sposób ich księgowania (wyodrębniania, np. na odpowiednim rachunku, wydzielonym lub specjalnym), czy także sposób (źródło) ich finansowania (np. ponoszenie opłat przez rodziców uczniów) – tak słusznie wywiódł Sąd Najwyższy w wyroku z 27 października 2017 r., IV CSK 732/16.

Jednocześnie należało mieć na uwadze, że nie było w sprawie spornym, że przedszkola prowadzone na terenie pozwanej gminy miały charakter jednostek samorządowych (a nie zakładów). Tym samym były one jednostkami budżetowymi, na co słusznie zwracali uwagę powodowie, z konsekwencjami takimi, jak brak odrębności finansowej i prawnej od gminy. Wobec tego nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy dokonywane przez stronę pozwaną księgowania na wydzielonych rachunkach. Podstawowym dla jednostek budżetowych i ich funkcjonowania jest brak związku między ich dochodami i wydatkami. Ewentualnie osiągnięte dochody muszą one odprowadzać do odpowiedniego budżetu. Jest to tzw. metoda finansowania brutto, na którą zresztą zwracał uwagę biegły w wydanej opinii. Sfera wydatków przedszkola publicznego, a więc jednostki samorządowej, jest odrębna od źródeł jego finansowania. Wobec tego nie mogło budzić wątpliwości, że dla określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie.

Powyzsze znajduje uzasadnienie również w wykładni celowościowej. W ocenie Sądu należało w tym zakresie odwołać się do podstawowego dla funkcji omawianych przepisów celu, a więc wprowadzenia 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 (por. wyrok NSA z 16 maja 2018 r., I GSK 1219/18).

Mając powyższe na uwadze, nie mogło budzić wątpliwości, że dla wyliczenia dotacji w niniejszej sprawie należało uwzględniać całość planowanych w danych roku wydatków na przedszkola publiczne, niezależnie od tego, jak były księgowane i finansowane. Dotyczyło to również wydatków chociażby na obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną. Dopiero od 1 września 2014 r. należało odliczyć od nich wydatki na wyżywienie czy wpłaty dokonywane przez rodziców. Zasadnie w związku z tym powodowie wskazywali na konieczność uwzględnienia różnych pozycji w uchwałach budżetowych, znajdujących się w różnych jej rozdziałach, co podlegało analizie biegłego.

Przy ustalaniu dotacji należało, wbrew twierdzeniom strony pozwanej, brać pod uwagę jedynie liczbę uczniów przedszkoli publicznych. W ocenie Sądu brak było podstaw do tego, aby uwzględniać wydatki i liczbę wychowanków oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych. Kwestia ta różnie jest rozstrzygana w orzecznictwie, jednak zgodzić należy się z poglądem, że jednoznaczne brzmienie przepisu art. 90 ust. 2b u.s.o. przesądza o tym, że kwota dotacji powinna być obliczana przy uwzględnieniu wydatków i liczby uczniów jedynie w przedszkolach publicznych. W przepisie tym nie ma bowiem mowy o oddziałach przedszkolnych w odniesieniu do ustalania dotacji, przy odwołaniu do wydatków i liczby uczniów. Dopiero przy okazji uczniów niepełnosprawnych w sposób wyraźny wskazuje się, że w takim przypadku należy uwzględnić również oddziały przedszkolne. Podkreślał to zresztą Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z 23 marca 2017 r., I CSK 348/16, wywiódł, że należy brać pod uwagę pierwszą część przepisu art. 90 ust. 2b, która odnosi się wyraźnie do uczniów pełnosprawnych. Dopiero w drugiej części tego przepisu, w którym mówi się o uczniach niepełnosprawnych, dochodzi do wyraźnego wyszczególnienia kategorii "jednostek przedszkolnych ("przedszkola" i "oddziały przedszkolne"). Świadczy to o wyraźnym zawężeniu kategorii takich jednostek w części pierwszej przepisu i nieobejmowania nim oddziałów przedszkolnych w szkołach publicznych (tzw. zerówkach). Podzielić należy dokonaną przez Sąd Najwyższy w tym wyroku argumentację, że taka wykładnia współbrzmi z przepisem art. 14 ust. 1 u.s.o., w którym wyraźnie wyróżnia się katalog form wychowania przedszkolnego (przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego). Wskazano w uzasadnieniu orzeczenia, że „jeżeli w danym akcie prawnym reguluje się szerszy katalog form wychowania przedszkolnego dzieci w tej samej grupie wiekowej, to przy interpretowaniu poszczególnych przepisów tej ustawy podstawowe znaczenie powinno mieć nawiązanie do wyraźnie wspomnianej formy takiego wychowania, tym bardziej że o różnych formach wspomina się już w drugiej części analizowanego przepisu. (...) Wyraźne zróżnicowanie treści pierwszej i drugiej części przepisu art. 90 ust. 2b ustawy mogło być podyktowane intencją ustawodawcy ustalenia rozmiaru dotacji dla placówek niepublicznych (w odpowiednim stosunku procentowym) do wysokości kosztów ponoszonych na jednego ucznia (pełnosprawnego) w tego samego rodzaju placówkach publicznych, finansowanych ze środków budżetowych”. Nie ma przy tym znaczenia art. 2 pkt 1 ustawy, skoro w przepisie tym wspomina się jedynie o tym, co "obejmuje system oświaty". Nie stwierdza się natomiast w nim tego, w jakim znaczeniu używa się w poszczególnych przepisach jednostkowych form takiego wychowania. Przepis art. 2 pkt 1 ustawy nie pełni funkcji tzw. słowniczka legislacyjnego.

Podkreślić przy tym należy, że wyrazu prawidłowości takiego stanowisko należy poszukiwać również na gruncie wykładni przedstawianej przez organy nadzorujące wykonanie przepisów ustawowych. Strona pozwana powołała się w tym zakresie na stanowisko MEN w odpowiedzi na interpelację z 2012 r. Całkowicie pominęła jednak przy tym, że dostępny na stronie tego Ministerstwa komunikat z 07.02.2014 r. ((...)) wyraźnie wskazuje na to, że podstawą do ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych powinny być wydatki bieżące ponoszone wyłącznie w przedszkolach publicznych.

Mając powyższe na uwadze, należało przedstawione zasady odnieść do dokonywanych przez strony wyliczeń dotacji. Podkreślić trzeba przy tym, że nie były sporne pomiędzy nimi dane (takie jak zapisy ustaw budżetowych, liczba uczniów, itp.), tylko wykładnia przepisów, która rzutowała na sposób obliczenia świadczeń. W tym zakresie wariant III przedstawiony przez biegłego w ostatecznej wersji opinii, uwzględniał wszelkie przedstawione wyżej założenia. Biegły dokonał ponadto analizy uchwał budżetowych, zawartych w nich zapisów dotyczących wydatków, które powinny być uwzględnione. W tym zakresie prawidłowo wziął pod uwagę planowane wydatki, jednak bez tych o charakterze inwestycyjnym. Obliczona kwota wydatków bieżących podlegała podzieleniu przez liczbę uczniów w gminie, tylko w przedszkolach publicznych. W ten sposób obliczono kwotę dotacji rocznej przypadającej na jednego ucznia przedszkola publicznego. Po zastosowaniu przelicznika procentowego oraz uwzględnieniu liczby uczniów w przedszkolu prowadzonym przez powodów, biegły otrzymał wysokość dotacji. Stosowne ostateczne wyniki wyliczeń biegły przedstawił na k. 1378 v. Tak obliczone kwoty za poszczególne lata należało zasądzić od pozwanego na rzecz powodów. W pozostałym zakresie, a więc co do żądanych przez powodów kwot, które przewyższały wyliczenia biegłego, powództwo podlegało oddaleniu.



O odsetkach za opóźnienie orzeczono na podstawie art. 481 k.c. Podzielono przy tym wywoły powodów, że powinny być one obliczane od kwoty dotacji należnej za cały rok, od początku roku następnego po tym, za który były należne. Za takim stanowiskiem przemawiało uznanie dotacji za świadczenie o charakterze jednorazowym, wypłacane jedynie w 12 częściach. Wymagalność poszczególnych roszczeń powodów niewątpliwie następowała z zakończeniem każdego roku, w którym dotacja nie została im wypłacona w prawidłowej wysokości.

Miasto Z. w odpowiedzi na pozew wносиło o oddalenie powództwa co do kwot żądanych za lata 2005-2011, jako przedawnionych, zgłaszając w tym zakresie stosowny zarzut. O ile nie był on skuteczny co do należności głównych, to niewątpliwie miał zastosowanie do dochodzonych razem z nimi świadczeń ubocznych, a więc odsetek za opóźnienie. Nie mogło budzić wątpliwości, że stanowią one świadczenie o charakterze okresowym, w związku z tym przedawniają się po upływie trzech lat (art.118 k.c.). W związku z tym wniesienie powództwa przerwało bieg przedawnienia odsetek jedynie w stosunku do tych, które należne były najdalej za trzy lata wstecz; pozostałe uległy przedawnieniu. Wobec tego, co do odsetek należnych od świadczeń za lata 2005-2011 powództwo oddalono w części, co do należności starszych niż trzy lata przed wniesieniem pozwu.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 100 k.p.c. Sąd nie znalazł podstaw do tego, aby przyjąć, że powodom należny był zwrot kosztów procesu w całości. Aczkolwiek rzeczywiście długotrwałość sprawy wpływała z opiniowania przez biegłego, a jego wyliczenia zmieniały się na skutek podawania przez pozwanego nowych informacji, to nie miało to istotnego znaczenia dla rozliczenia kosztów procesu. W tym okresie powodowie bowiem uzyskują odsetki za opóźnienie. Uwzględniając natomiast stosunek wygranej do przegranej, niewątpliwie należało wzajemnie rozdzielić koszty. Powodowie wygrali sprawę w 80%. Poniesione przez nich koszty to opłata od pozwu (100.000 zł), wynagrodzenie pełnomocnika (15.000 zł), opłata od pełnomocnictwa (17 zł) oraz zaliczka na opinię 1000 zł. Koszty strony pozwanej to wynagrodzenie pełnomocnika i zaliczka na biegłego (1000 zł). Dokonując wzajemnego obrachunku stron i stosunku, w jakim doszło do wygrania/przegrania procesu, zasądzono od pozwanego na rzecz powodów kwotę wskazaną w pkt 3 wyroku, jako zwrot kosztów.

Nieopłaconymi kosztami sądowymi, na które składały się tymczasowo poniesione przez Skarb Państwa wydatki na wynagrodzenie biegłego, obciążono stronę pozwaną. W tym zakresie uwzględniono art. 113 ust. 1 w zw. z art. 83 ust.2 u.k.s.c. oraz art. 100 k.p.c. To na stronę pozwaną należało włożyć obowiązek poniesienia całości tych kosztów. Miasto Z. wносиło o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Koszty związane z tym dowodem również wynikały głównie z czynności pozwanego, które powodowały konieczność wydawania kolejnych opinii i dokonywania ponownych wyliczeń przez biegłego. W związku z tym nieopłaconymi kosztami w całości obciążono stronę pozwaną.