



Sygn. akt II CSK 773/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lipca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szulc (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa D. P.
przeciwko Gminie Miasto S.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 14 lipca 2017 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka D. P. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy Miasto S. (dalej także: „Gmina”) kwoty 150.972 zł jako uzupełnienia nieprawidłowo wyliczonej dotacji za lata 2007-2012 na prowadzoną przez z nią działalność w postaci

niepublicznego przedszkola „C.” w S. wraz z ustawowymi odsetkami od kwot i dat szczegółowo wskazanych w załącznikach do pozwu.

Wyrokiem z dnia 27 listopada 2015 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo oraz zasądził od powódki na rzecz pozwanej kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd ten ustalił m.in., że D. P. od dnia 1 września 1996 r. do dnia 31 sierpnia 2014 r. prowadziła działalność gospodarczą w postaci niepublicznego przedszkola „C.” w S.

W latach 2007 - 2012 na terenie Miasta S. przyznawane były przez Gminę dotacje dla przedszkoli niepublicznych na okres jednego roku budżetowego z przeznaczeniem na częściowe finansowanie bieżącej działalności przedszkoli. Uchwały Rady Miasta S.: nr (...) z dnia 26 lipca 2004 r., nr (...) z dnia 28 grudnia 2010 r., nr (...) z dnia 20 lutego 2012 r., nr (...) z dnia 16 lipca 2012 r. przewidywały, że dotację 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. Postawę naliczenia dotacji stanowiła kwota planowanych wydatków bieżących przedszkoli publicznych ustalona w budżecie na kolejny rok. Do kwoty planowanych wydatków nie wliczano opłat za wyżywienie i opiekę wnoszonych przez rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych. Dla przedszkoli publicznych będących gminnymi jednostkami budżetowymi tworzone były wydzielone rachunki w celu finansowania ich zadań z zakresu oświaty i wychowania. Na rachunkach tych gromadzone były dochody uzyskiwane m.in. z działalności polegającej na świadczeniu usług, opłat wniesionych przez rodziców za pobyt dziecka w przedszkolu ponad czas realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego.

Wydatki bieżące zaplanowane w budżecie Gminy na prowadzenie przedszkoli publicznych wynosiły: w 2007 r. - 28.315.000 zł, w 2008 r. - 32.790.036 zł, w 2009 r. - 34.955.847 zł, w 2010 r. - 39.260.276 zł, w 2011 r. - 41.338.015 zł, w 2012 r. - 40.436.541 zł.

Wydatki bieżące poniesione przez gminne przedszkola publiczne wynosiły: w 2007 r. - 30 122 503 zł (w tym wydatki na prowadzenie stołówek przedszkolnych); w 2008 r. - 35 329 902 zł (w tym wydatki na prowadzenie stołówek przedszkolnych); w 2009 r. - 39 155 621 zł (w tym wydatki na prowadzenie stołówek przedszkolnych); w 2010 r. - 38 032 308 zł, a nadto 3 421 884,50 zł na prowadzenie stołówek przedszkolnych; w 2011 r. - 41 571 334 zł, a nadto 3 531 414,96 zł na prowadzenie stołówek przedszkolnych; w 2012 r. - 46 267 263 zł, a nadto 3 673 385,92 zł na prowadzenie stołówek przedszkolnych.

W okresie 2007 r. - 2012 r. liczba dzieci w przedszkolach publicznych w Gminie wynosiła: w 2007 r. - 6.960, w 2008 r. - 6.631, w 2009 r. - 6.577, w 2010 r. - 7.391, w 2011 r. - 7.443, w 2012 r. - 7.560.

We wskazanym okresie kwota dotacji z budżetu Gminy na pełnosprawne dziecko w niepublicznych przedszkolach ustalana była zarządzeniem Prezydenta Miasta S. i wynosiła: w 2007 r. - 254,27 zł miesięcznie, w 2008 r. - 309,06 zł miesięcznie, w 2009 r. - 332,18 zł miesięcznie, w 2010 r. - 331,99 zł miesięcznie, w 2011 r. - 347 zł miesięcznie, w 2012 r. - 361,19 zł miesięcznie.

W okresie 2007 r. - 2012 r. do przedszkola „C.” uczęszczała następująca liczba wychowanków: w 2007 r. - 840, w 2008 r. - 851, w 2009 r. - 876, w 2010 r. - 924, w 2011 r. - 884, w 2012 r. - 719.

W tym okresie powódka otrzymała z Gminy Miasto S. dotacje w następujących kwotach: w 2007 r. - 213 587 zł, tj. 254,27 zł na 1 dziecko; w 2008 r. - 263 009,66 zł, tj. 309,06 zł na 1 dziecko; w 2009 r. - 290 989,68 zł, tj. 332,18 zł na 1 dziecko; w 2010 r. - 306 758,76 zł, tj. 331,99 zł na 1 dziecko; w 2011 r. - 307 095 zł, tj. 347,39 zł na 1 dziecko; w 2012 r. - 259 695,61 zł, tj. 361,19 zł na 1 dziecko.

Do 2013 r. kwota dotacji dla przedszkoli niepublicznych ustalana była raz na rok i nie podlegała zmianie.

W okresie 2007 - 2012 powódka nie kwestionowała wysokości dotacji udzielonej przez Gminę Miasto S. na prowadzone przez nią przedszkole niepubliczne. Wysokość dotacji zakwestionowała dopiero w 2014 r., kierując w tej sprawie pismo do Urzędu Miejskiego w S.

Rozpatrując żądanie pozwu, Sąd Okręgowy wyjaśnił przede wszystkim, że zgodnie z ugruntowanym poglądem Sądu Najwyższego powódka może kwestionować w postępowaniu cywilnym prawidłowość naliczenia dotacji, co znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl którego czynność obliczenia należnej dotacji stanowi jedynie techniczną czynność księgowo-rachunkową i nie podlega kontroli sądów administracyjnych.

Za decydującą dla rozstrzygnięcia sporu uznał wykładnię art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym żądaniem pozwu (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.: dalej także: „ustawa oświatowa”), który stanowił, że „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (...)”. Przyjmując, że z przepisu tego wynika, iż decydujące dla określenia dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez gminę i przewidziane na ten cel w jej budżecie, a więc wydatki zaplanowane, Sąd Okręgowy ocenił jako bezzasadne stanowisko powódki, która jako podstawę dla wyliczenia dotacji wskazała wysokość wydatków wykonanych przedszkoli publicznych, przewyższających wydatki zaplanowane w budżecie Gminy. Zaaprobował stanowisko pozwanej, że budżet gminy i plan finansowy samorządowych jednostek budżetowych stanowią odrębne elementy uchwały budżetowej, a plan finansowy tych jednostek nie jest częścią budżetu jednostki samorządu, który jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów wyłącznie tej jednostki. Zwrócił też uwagę, że zakłady budżetowe są odrębnymi od gminy jednostkami sektora finansów publicznych, finansującymi swoje zadania z własnych przychodów (w tym dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego), działającymi w oparciu o własny roczny plan finansowy, a przejawem ich samodzielności jest także prowadzenie wydzielonego rachunku, na którym gromadzone są dochody tych jednostek pochodzące m.in. z opłat wnoszonych przez rodziców za pobyt dziecka w przedszkolu ponad czas realizacji podstawy programowej wychowania przedszkolnego, z opłat pobieranych przez jednostkę z działalności wykraczającej poza zakres działalności podstawowej. Na tej podstawie Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że pojęcie wydatków bieżących

ustalanych w budżecie gminy, do którego odwołuje się art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej, dotyczy wyłącznie wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie gminy na dofinansowanie przedszkoli publicznych i tak rozumiane wydatki uwzględnia się przy wyliczeniu dotacji należnej podmiotom prowadzącym przedszkola niepubliczne.

Uwzględniając wysokość wydatków bieżących ponoszonych przez przedszkola publiczne ustalonych w budżetach Gminy w latach 2007 - 2012 oraz liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w tych latach, Sąd pierwszej instancji doszedł do wniosku, że kwoty dotacji wypłacone powódce były równe bądź nieco wyższe od należnych, a tym samym, iż powództwo było bezzasadne.

Wyrokiem z dnia 23 czerwca 2016 r. Sąd Apelacyjny w S. oddalił apelację powódki i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego. Zaakceptował w całości ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, a także wywiedzione w oparciu o te ustalenia wnioski prawne.

W ocenie Sądu Apelacyjnego istota sporu sprowadzała się do wykładni art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej i rozstrzygnięcia, czy podstawę naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych stanowią wydatki na przedszkola publiczne ustalone (zaplanowane) w budżecie gminy czy też wydatki rzeczywiście poniesione na ten cel. Uznając za miarodajne wydatki zaplanowane, Sąd odwołał się przede wszystkim do jednoznacznej - jego zdaniem - wykładni językowej oraz racji celowościowych i w tym kontekście wskazał m.in., że dzięki takiej interpretacji osoby prowadzące przedszkola niepubliczne uzyskują informację o wysokości dotacji już na etapie sporządzania budżetu gminy na dany rok, co ułatwia planowanie dochodów i wydatków dla tych jednostek oraz stabilizuje ich sytuację finansową.

W zarzutach powódki Sąd dopatrywał się sprzeczności, wskazując, że z jednej strony podnosi ona, iż wysokość dotacji powinna być ustalona na podstawie bieżących wydatków rzeczywiście poniesionych, a z drugiej - zarzuca pominięcie przepisów prawa miejscowego (uchwał budżetowych), wskazujących wydatki planowane. Wychodząc z założenia, że powódka nie kwestionowała prawidłowości

naliczenia dotacji na podstawie wysokości wydatków planowanych w budżecie Gminy, lecz wywodziła, iż podstawę naliczenia dotacji powinna stanowić wysokość bieżących wydatków rzeczywiście poniesionych na przedszkola publiczne, i uznając za zasadne twierdzenie pozwanej, że podstawę wyliczenia dotacji powinny stanowić wydatki planowane, Sąd Apelacyjny stwierdził, iż Sąd pierwszej instancji nie miał obowiązku sprawdzenia poprawności naliczenia tej dotacji. Tym samym niewskazanie przez Sąd Okręgowy źródeł ustalenia wysokości wydatków zaplanowanych w budżecie Gminy na przedszkola publiczne nie mogło wpłynąć na rewizję zaskarżonego orzeczenia, a tym bardziej prowadzić do uznania, że Sąd ten nie rozpoznał istoty sprawy, na co wskazywał pełnomocnik powódki na rozprawie apelacyjnej.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej także „u.f.p. z 2009 r.”), art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej w brzmieniu obowiązującym w latach 2007- 2012 oraz przepisów kolejnych uchwał Rady Miasta S. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta na lata 2007 - 2012 w związku z załącznikami do tych uchwał określającymi wydatki budżetu Miasta S. wg. działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej (§ 2 uchwały z dnia 5 marca 2007 r. w związku z załącznikiem nr 3 do tej uchwały, § 2 pkt 1 uchwały z dnia 20 grudnia 2007 r. w związku z załącznikiem nr 3 do tej uchwały, § 2 pkt 1 uchwały z dnia 19 grudnia 2008 r. w związku z załącznikiem nr 4 do tej uchwały ze zm., § 2 pkt 1 uchwały z dnia 14 grudnia 2009 r. w związku z załącznikiem nr 4 do tej uchwały ze zm.; § 2 pkt 1 uchwały z dnia 31 stycznia 2011 r. w związku z załącznikiem nr 4 do tej uchwały ze zm.; § 2 pkt 1 uchwały z dnia 27 czerwca 2011 r. w związku z załącznikiem nr 4 do tej uchwały ze zm.), jak również naruszenie przepisów postępowania, tj.: art. 328 § 2 oraz art. 321 § 1 k.p.c. Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpatrzenia albo – alternatywnie – uchylenie i zmianę tego wyroku przez zasądzenie dochodzonej należności wraz z kosztami postępowania, w każdym przypadku z uwzględnieniem kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed rozpatrzeniem zarzutów kasacyjnych należy zwrócić uwagę – ze względu na art. 398¹³ § 1 *in fine* w związku z art. 379 pkt 1 w związku z art. 199 pkt 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c. – że w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w odniesieniu do okresu, którego dotyczy dochodzone przez powódkę roszczenie, zgodnie uznaje się, iż w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie dotacji należnej na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot niewłaściwie ustalił jej wysokość i zaniechał jej wypłacenia czy też wypłacił ją w zaniżonej wysokości (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ.; z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ.; z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ.; z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, nie publ.). Stanowisko to zostało zaaprobowane także w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2017 r. (IV CSK 212/16, nie publ.). Dostrzegając, że w orzecznictwie sądów administracyjnych obecne były dwa nurty poglądów na temat charakteru działania polegającego na obliczeniu i wypłaceniu dotacji, a co za tym idzie - właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli ich prawidłowości, Sąd Najwyższy zwrócił tam uwagę, iż dopiero w art. 90 ust. 11 ustawy oświatowej, dodanym ustawą z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. U. poz. 1010) 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 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1369), a zatem podlegającą kontroli sądów administracyjnych. W związku z tym Sąd Najwyższy przyjął, że 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 199¹ 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. Stanowisko to należy uznać za miarodajne także w

niniejszej sprawie, co oznacza, że droga sądowa była dopuszczalna i nie zachodzi nieważność postępowania.

Podniesione przez skarżącą zarzuty naruszenia art. 328 § 2, art. 321 § 1 k.p.c. oraz 52 ust. 1 pkt 2 u.f.p. z 2009 r. zmierzają w istocie do zakwestionowania ustalenia dotyczącego wysokości kwoty przyjętej przez Sądy obu instancji jako wysokość wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie Gminy Miasta S. w latach 2007 - 2012 na przedszkola publiczne. W tym kierunku zmierzają też zarzuty dotyczące naruszenia wskazanych w skardze przepisów uchwał budżetowych.

W związku z tym należy zwrócić uwagę, że z uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji – aprobowanego w całości przez Sąd odwoławczy – wynika jednoznacznie, iż za miarodajne dla obliczenia dotacji uznał on kwoty bieżących wydatków zaplanowanych w budżecie Gminy na „dofinansowanie” przedszkoli publicznych, a więc kwoty nie uwzględniające dochodów z opłat za wyżywienie i opiekę wnoszonych przez rodziców dzieci uczęszczających do tych przedszkoli. Podstawa i prawidłowość ustalenia wysokości tych kwot - Sąd Okręgowy uznał je za bezsporne – nabiera jednak znaczenia tylko przy założeniu, że o wysokości dotacji decydować powinny kwoty „dofinansowania”, a nie ogólna kwota zaplanowanych wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych. Zarzuty te mają zatem charakter wtórny względem podstawowego zarzutu niewłaściwego zastosowania art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej w brzmieniu obowiązującym w latach 2007 - 2012, który zmierza właśnie do zakwestionowania tego założenia. Zdaniem skarżącej, zgodnie z tym przepisem podstawą obliczenia dotacji powinna być kwota zaplanowanych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych bez względu na źródła pochodzenia dochodów na ich pokrycie (a więc także w zakresie pokrywanym przez dodatkowe opłaty za opiekę i wyżywienie).

Stanowisko takie powódka wyraziła już w apelacji, co znalazło wyraz także w stosownym zarzucie apelacyjnym i jego uzasadnieniu, wyczerpującym niemal całość wywodów apelacyjnych. Tymczasem Sąd Apelacyjny uznał, że w sprawie podstawową kwestią sporną jest to, czy podstawą obliczenia dotacji powinna być kwota wydatków zaplanowanych w budżecie czy też kwota wydatków faktycznie

poniesionych. Przypisał bowiem powódce twierdzenie, że wysokość dotacji powinna być ustalana na podstawie rzeczywistych bieżących wydatków ponoszonych na przedszkola publiczne.

Stanowisko Sądu odwoławczego nie może być uznane za prawidłowe. Wprawdzie rzeczywiście powódka wyliczała należną jej kwotę na podstawie kwot wydatków rzeczywiście poniesionych na przedszkola publiczne, wynikających z pisma Urzędu Miasta S. z dnia 18 lipca 2014 r., jednakże wywody apelacji nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że za miarodajne uznawała kwoty wydatków zaplanowanych w budżecie, a więc wyższe niż przyjęte za podstawę jej wyliczeń (swej należności dochodziła tylko częściowo). Wskazują na to jednoznacznie zarzuty naruszenia art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej w brzmieniu obowiązującym w latach 2007 - 2012 oraz przepisów kolejnych uchwał budżetowych Gminy, określających wydatki bieżące na przedszkola publiczne. Jest to równoznaczne ze stwierdzeniem, że Sąd Apelacyjny nie rozpoznał istoty zarzutu apelacyjnego.

Kwestionując stanowisko Sądu Okręgowego, aprobowane przez Sąd Apelacyjny, że podstawą obliczenia dotacji powinna być kwota bieżących wydatków zaplanowanych w budżecie gminy na „dofinansowanie” przedszkoli publicznych (a więc nie uwzględniająca dochodów przedszkoli z innych źródeł, w tym zwłaszcza opłat za zajęcia dodatkowe i za wyżywienie), powódka trafnie zwracała uwagę (już w apelacji) na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który przyjmował jednolicie, iż zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej w brzmieniu obowiązującym w latach 2007 - 2012 podstawą obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych powinna być ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym; 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 (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 26 marca 2013 r., II GSK 2404/11, nie publ.; z dnia 3 marca 2015 r., II GSK 2450/13, nie publ.; z dnia 10 kwietnia 2015 r., II GSK 2731/14, nie publ.; z dnia 6 czerwca 2017 r., II GSK 2738/15, nie publ.). Uzasadniając swój pogląd, Naczelny Sąd

Administracyjny uwzględniał również, że dopiero mocą nowelizacji ustawy oświatowej z dnia 13 czerwca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 827), obowiązującej od dnia 1 września 2015 r., w art. 90 ust. 2b wskazano, iż podstawą obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych mają być ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Z kolei pozwana wsparcia dla swego stanowiska doszukiwała się m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r. (IV CSK 696/12, nie publ.). W wyroku tym – aprobowanym także w późniejszym orzecznictwie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2017 r., I CSK 348/16, nie publ.) – Sąd Najwyższy wyjaśnił, że w przypadku przedszkoli publicznych prowadzonych w formie jednostek budżetowych miarodajne dla obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych są wydatki bieżące (nieinwestycyjne) ustalone w budżecie gminy, jako jej wydatki. Jeżeli natomiast w gminie przedszkola publiczne prowadzone są w formie zakładów budżetowych, to podstawą obliczenia tej dotacji powinny być wydatki gminy w postaci dotacji, przewidziane w budżecie gminy na pokrycie kosztów bieżących działalności przedszkoli publicznych.

Z uzasadnienia nowelizacji ustawy oświatowej z dnia 13 czerwca 2013 r. wynika, że rozróżnienie wprowadzone przez Sąd Najwyższy było istotne także dla jej projektodawców. Wyjaśniano tam bowiem, że „...proponowane zmiany (...) zmierzają do przywrócenia stanu sprzed dnia 1 stycznia 2011 r. Prowadzone wówczas 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. Od dnia 1 stycznia 2011 r. 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”.

W świetle wynikającego z orzecznictwa Sądu Najwyższego i zasługującego na aprobatę rozróżnienia trzeba stwierdzić, że poczynione w sprawie ustalenia faktyczne oraz argumentacja prawna Sądu Apelacyjnego – sprowadzające się w istocie do zaaprobowania ustaleń i stanowiska Sądu pierwszej instancji – nie są wystarczające dla oceny, czy art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej został w niniejszej sprawie zastosowany prawidłowo, co uniemożliwia odparcie zarzutu naruszenia tego przepisu. Z ustaleń Sądu Okręgowego – zaaprobowanych przez Sąd odwoławczy – wynika, że „Dla przedszkoli publicznych będących gminnymi jednostkami budżetowymi tworzone są wydzielone rachunki w celu finansowania ich zadań z zakresu oświaty i wychowania”. Nie jest jednak jasne, czy oznacza to, że wszystkie przedszkola w Gminie były prowadzone w tej formie, zwłaszcza iż znaczna część argumentacji Sądu Okręgowego pierwszej instancji – zaakceptowanej przez Sąd Apelacyjny – odnosi się *expressis verbis* do zakładów budżetowych. Zgodnie zaś z art. 79 ust. 1 ustawy oświatowej w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2011 r. przedszkola mogły być jednostkami lub zakładami budżetowymi (od tego dnia – wyłącznie jednostkami budżetowymi, por. też art. 29 i 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Dz. U. Nr 157, poz. 1241). Nie można wykluczyć, że za nawiązaniem przez Sąd Okręgowy (i odwoławczy) do instytucji zakładów budżetowych kryje się jedynie myśl, iż dochody własne przedszkoli prowadzonych w formie gminnych jednostek budżetowych określone w planach dochodów tych jednostek będących częścią uchwał budżetowych i gromadzone na rachunkach dochodów własnych (por. art. 22 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych - Dz. U. Nr 249, poz. 2104, dalej także „u.f.p. z 2005 r.” oraz art. 223 u.f.p. z 2009 r.) nie powinny być uwzględniane w „ustalonych w budżecie danej gminy wydatkach bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych”, o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej, tak jak nie powinny być w nich

uwzględnione przychody zakładów budżetowych inne niż dotacje z budżetu gminy. Nawet jednak jeżeli przyjąć, że za zrównaniem takim rzeczywiście mogą przemawiać art. 165 ust. 4 i art. 184 ust. 1 pkt 7 u.f.p. z 2005 r. oraz art. 214 u.f.p. z 2009 r., jak również art. 24 u.f.p. z 2005 r. w zestawieniu z art. 223 u.f.p. z 2009 r. – oraz racje celowościowe przedstawiane przez Gminę i Sąd Okręgowy, uwzględnione także w nowelizacji ustawy oświatowej, dokonanej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. - należy zwrócić uwagę, iż przywoływane w ustaleniach Sądu Okręgowego uchwały Rady Miasta S. w sprawie utworzenia rachunków dochodów własnych w oświatowych jednostkach budżetowych do 2009 r. przewidywały możliwość utworzenia takich rachunków jedynie w przedszkolach specjalnych, a dopiero począwszy od uchwały nr (...) z dnia 14 grudnia 2009 r. (wchodzącej w życie z dniem podjęcia) w przedszkolach publicznych określonych w załączniku nr 10.

Kwestie te wymagają zatem ponownego rozważenia przez Sąd Apelacyjny z uwzględnieniem istoty zarzutu apelacyjnego oraz dotychczasowego dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego, z czym wiąże się konieczność uzupełnienia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. W tej sytuacji rozpatrzenie pozostałych zarzutów stało się bezprzedmiotowe.

Z tych też względów, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

aj

r.g.