



Sygn. akt II CSKP 808/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lutego 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. spółki akcyjnej w W.
przeciwko Gminie [...]
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 22 lutego 2023 r.
w Izbie Cywilnej w Warszawie,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z 4 marca 2020 r., sygn. akt I ACa 518/19,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Katowicach do ponownego rozpoznania
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód A. S.A. w W. domagał się zasądzenia od Gminy [...] kwoty 121 408,16 zł w związku z nieprawidłowym sposobem udzielenia dotacji dla niepublicznego przedszkola „O.” w K.

Wyrokiem z dnia 28 marca 2019 r. Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę 115 272,72 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, a w pozostałym zakresie powództwo oddalił. Ustalił, że M. P. od 2013 r. prowadzi Przedszkole Niepubliczne „O.” w K.. W 2012 r. zwróciła się do pozwanej o ujęcie jej inwestycji w budżecie gminy. W dniu 28 grudnia 2012 r. Rada Gminy [...] podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. W uchwale ustalono dotację dla niepublicznych przedszkoli działających na terenie gminy w wysokości 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Dotacja miała być udzielana na wniosek osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej przedszkole niepubliczne. Termin składania wniosku upływał z dniem 30 września roku poprzedzającego rok, w którym miała zostać udzielona dotacja. Dotacja miała być przekazywana co miesiąc, w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca.

W 2013 r. do przedszkola publicznego prowadzonego przez pozwaną gminę uczęszczało 257 dzieci, w 2015 r. 229 dzieci, w 2016 r. do obliczeń przyjęto „ucznia przeliczeniowego” - 245,86 zł. We wrześniu 2013 r. do przedszkola prowadzonego przez M. P. uczęszczało – 19 dzieci, w październiku 2013 r. – 21 dzieci, w listopadzie 2013 r. – 21 dzieci, w grudniu 2013 r. – 21 dzieci. We wrześniu 2013 r. tytułem dotacji M. P. otrzymała od gminy kwotę 9029,56 zł, a w pozostałych miesiącach 2013 r. po 9980,04 zł. Na rok 2013 pozwana zaplanowała wydatki bieżące na przedszkola publiczne w kwocie 2 503 661,00 zł, w tym 1 938 253,00 zł na przedszkola, 11 240 zł na doszkąlanie nauczycieli, 534 696 zł na stołówki szkolne i przedszkolne z tzw. wsadem do kotła (168 540 zł), 19 472 zł na pozostałą działalność.

W dniu 29 października 2014 r. Rada Gminy [...] podjęła uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. W uchwale ustalono dotację dla niepublicznych przedszkoli działających na terenie gminy na każdego ucznia w wysokości 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących dla przedszkoli publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia,

pomniejszonych o opłaty za korzystanie w wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiących dochody gminy oraz o kwotę dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Ustalono, że w przypadku zmian ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących przeznaczonych na funkcjonowanie przedszkoli publicznych zmianie ulega odpowiednio kwota dotacji udzielona w roku budżetowym dla niepublicznych przedszkoli. Dotacja miała być udzielana na wniosek organu prowadzącego przedszkole niepubliczne. Termin składania wniosku upływał z dniem 30 września roku poprzedzającego rok, w którym miała zostać udzielona dotacja. Dotacja miała być przekazywana co miesiąc, w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że część za miesiąc grudzień do dnia 15 grudnia.

W 2015 r. do przedszkola prowadzonego przez M. P. uczęszczało 28 -30 dzieci. Na 2015 r. pozwana zaplanowała wydatki bieżące na przedszkola publiczne w kwocie 2 680 835 zł, w tym 2 042 260 zł na przedszkola, 7877 zł na kształcenie nauczycieli, 614 598 zł na stołówki szkolne i przedszkolne z tzw. wsadem do kotła (208 000 zł), 16 100 zł na pozostałą działalność. W 2015 r. tytułem dotacji M. P. otrzymała w styczniu kwotę 14 196,56 zł, w lutym kwotę 14 703,58 zł, w marcu kwotę 15 210,60 zł, w miesiącach od kwietnia do sierpnia kwoty po 15 060,60 zł, w miesiącach od września do listopada kwoty po 14 558,58 zł, a w grudniu 12 093,83 zł.

W dniu 25 listopada 2015 r. Rada Gminy [...] podjęła uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy [...] dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. W uchwale ustalono, że podstawą obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych są planowane wydatki bieżące zapisane w uchwale budżetowej Gminy [...] według stanu na początek roku budżetowego, które są ponoszone w gminnym przedszkolu, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody gminy. Dotacja przysługiwała na każdego ucznia w kwocie równej 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę [...], w przeliczeniu na jednego ucznia. Ustalono, że do wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli przyjmuje się liczbę uczniów

zapisanych do przedszkola publicznego według stanu na pierwszy dzień stycznia roku budżetowego, na który przyznano dotację. Dotacja miała być udzielana na wniosek osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne. Termin składania wniosku upływał z dniem 30 września roku poprzedzającego rok, w którym miała zostać udzielona dotacja. Dotacja miała być przekazywana co miesiąc, w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że część za grudzień do dnia 15 grudnia.

Przez cały 2016 r. do przedszkola prowadzonego przez M. P. uczęszczało 30 dzieci. Na 2016 r. pozwana zaplanowała wydatki bieżące na przedszkola publiczne w kwocie 2 790 047 zł, w tym 2 088 287,00 zł na przedszkola, 7 600 zł na doksztalcanie nauczycieli, 617 060 zł, na stołówki szkolne i przedszkolne z tzw. wsadem do kotła (195 950 zł), 61 000 zł na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych, 16 100 zł na pozostałą działalność. W 2016 r. tytułem dotacji M. P. otrzymała od pozwanej w styczniu kwotę 15 013,20 zł, za pozostałe miesiące 2016 r. po 14 926,80 zł.

Ustalając wysokość należnych dla przedszkola niepublicznego dotacji pozwana brała pod uwagę wydatki bieżące w przedszkolu publicznym, od których odejmowała wysokość dochodów i kwotę tę dzieliła przez liczbę uczniów w przedszkolu publicznym. Za okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 29 czerwca 2018 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w K. przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy [...]. Przeprowadzono również kontrolę dotacji udzielonej w 2016 r. Niepublicznemu Przedszkolu „O.”. Nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości.

W dniu 28 lutego 2018 r. M. P. zawarła z powodem umowę powierniczego przelewu wierzytelności, na podstawie której przeniosła na powoda wierzytelność wobec Gminy [...] stanowiącą równowartość różnicy pomiędzy wypłaconymi jej dotacjami, a dotacjami należnymi obliczonymi zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty za lata 2013-2016 r.

Sąd Okręgowy podkreślił, że powódka domagała się zasądzenia na swoją rzecz kwoty stanowiącej różnicę pomiędzy dotacją wypłaconą za lata 2013,

2015 i 2016 dla przedszkola niepublicznego, a dotacją należną. Sposób obliczania należnych niepublicznym przedszkolom dotacji za 2013 r. regulowały przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572). Zgodnie z art. 90 ust. 2b w brzmieniu wówczas obowiązującym, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji były wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przez pojęcie „ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”, o których mowa w art. 90 ust. 2b ustawy, należy rozumieć planowane w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych na jednego ucznia. Skoro ustawa posługuje się pojęciem wydatków bieżących ustalonych w budżecie, należy przyjąć, że podstawą ustalenia dotacji nie mogą być wykonane wydatki bieżące przedszkoli publicznych, ale jedynie wydatki zaplanowane. Wydatki bieżące jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, art. 124 ust. 3 wymienia te wydatki, są to wydatki przeznaczone na funkcjonowanie przedszkola publicznego. W obowiązującym w okresie wypłaty za 2013 rok dotacji stanie prawnym nie było podstaw do tego, aby wydatki te obniżyć z uwagi na to, że część z nich znajdowała pokrycie w przychodach pochodzących z opłat uiszczanych przez rodziców. Planowane wydatki niewątpliwie obejmują więc również planowane

koszty wyżywienia dzieci. Koszty wyżywienia to niewątpliwie również koszty zakupu środków żywności czyli tzw. wsad do kotła.

Planowane wydatki bieżące na przedszkola publiczne w 2013 r. wyniosły 2 335 121 zł, z tym, że w wydatkach tych pozwana nie uwzględniła kosztów zakupu żywności (tzw. wsad do kotła), które zgodnie z przedłożonymi przez pozwaną dokumentami miały wynosić 168 540 zł. Prawidłowa wysokość planowanych na 2013 r. wydatków bieżących na przedszkole powinna więc wynosić 2 503 661 zł. Nie było podstaw do dokonywania przez pozwaną odliczeń od tej kwoty kosztów zakupu żywności. W ocenie Sądu Okręgowego, wbrew stanowisku powódki, nie było również podstaw do doliczania kwoty wykorzystanej z rezerwy celowej. Rezerwa celowa, zgodnie z art. 222 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, to rezerwa tworzona na nieprzewidziane wydatki, na dofinansowanie konkretnych zadań jeżeli okaże się, w toku wykonywania budżetu, że kwota na zaplanowaną wysokość wydatków nie jest wystarczająca. Jest to rezerwa umożliwiająca ich zrealizowanie bez konieczności zmiany budżetu. Kwota przeznaczona na zakup mebli w wysokości 2 631 zł, na którą powódka wskazała w pozwie nie powinna więc zostać doliczona do podstawy ustalenia wysokości dotacji albowiem nie można uznać jej za wydatek zaplanowany.

Bezsporne było, że w przedszkolu publicznym funkcjonującym na terenie pozwanej gminy było 257 dzieci. Wydatki na jedno dziecko to 811,82 zł miesięcznie ($2\,503\,661\text{ zł} : 257\text{ dzieci} : 12\text{ miesięcy}$). 75% tej kwoty to 608,86 zł. Do przedszkola prowadzonego przez M. P. we wrześniu 2013 r. uczęszczało 19 dzieci, w kolejnych miesiącach roku po 21. Należna dotacja za wrzesień 2013 r. wynosiła więc 11 568,34 zł, za kolejne miesiące po 12 786,06. Bezsporne było również, że we wrześniu 2013 r. tytułem dotacji pozwana wypłaciła kwotę 9 029,56 zł, w kolejnych miesiącach po 9 980,04 zł. Różnica między wypłaconą dotacją, a należną we wrześniu wyniosła 2538,78 zł, w kolejnych miesiącach po 2806,02 zł. co łącznie daje kwotę 10 956,84 zł. Powódka domagała się zasądzenia kwoty 3413,26 zł i jej żądanie było w całości uzasadnione.

Powódka domagała się również zasądzenia różnicy między kwotą wypłaconą, a należną za rok 2015 i 2016 r. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r.

o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827) zmieniono art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Po dokonanej nowelizacji stanowił on, 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, 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 były 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. Ten przepis wszedł w życie 1 września 2015 r. Równocześnie jednak, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały 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 2015 r. obowiązywała uchwała Rady Gminy [...] z dnia 29 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Pozwana wskazała, że planowane wydatki bieżące na przedszkola publiczne w 2015 r. wyniosły 2 472 835 zł, z tym, że w wydatkach tych pozwana nie uwzględniła kosztów zakupu żywności (tzw. wsad do kotła), które zgodnie z przedłożonymi przez pozwaną dokumentami miały wynosić 208 000 zł. Prawidłowa wysokość zaplanowanych wydatków bieżących powinna więc wynosić 2 680 835 zł. W ocenie Sądu Okręgowego planowane wydatki na zakup żywności (tzw. wsad do kotła) powinny zostać uwzględnione jako wydatki bieżące na przedszkola publiczne albowiem niewątpliwie stanowią wydatek bieżący w rozumieniu ustawy o z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dopiero tak ustalona kwota może zostać pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego wyniosły 103 600 zł, opłaty za wyżywienie 220 000 zł. Podstawę ustalenia dotacji powinna więc stanowić kwota 2 357 253 zł.

W ocenie Sądu pierwszej instancji nie było podstaw do pomniejszania tej kwoty o kwotę dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Taką możliwość, wbrew przepisom ustawy, przewidywała uchwała Rady Gminy [...] z dnia 29 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, podjęta w oparciu o art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W ocenie Sądu pierwszej instancji uchwała Rady Gminy [...] z dnia 29 października 2014 r., w zakresie, w jakim przewidywała możliwość pomniejszenia podstawy dotacji dla przedszkola niepublicznego o kwotę dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, wykraczała poza granice upoważnienia określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W ocenie Sądu Okręgowego podstawę ustalenia dotacji powinna stanowić kwota 2 357 253 zł i nie było podstaw do dokonywania od niej dodatkowych odliczeń.

W 2015 r. do przedszkola publicznego uczęszczało 229 dzieci. Kwota wydatków budżetowych na jedno dziecko w przedszkolu publicznym wyniosła więc 857,80 zł miesięcznie, a 75% tej kwoty to 643,35 zł. W styczniu 2015 r. do przedszkola niepublicznego prowadzonego przez M. P. uczęszczało 28 dzieci, należna dotacja wynosiła więc 18 013,80 zł, wypłacono kwotę 14 196,56 zł, różnica wynosi 3 817,24 zł, w lutym 2015 r. do przedszkola uczęszczało 29 dzieci, należna dotacja wynosiła więc 18 657,15 zł, wypłacono kwotę 14 703,58 zł, różnica wynosi więc 3 953,57 zł, w miesiącach od marca do sierpnia włącznie do przedszkola uczęszczało 30 dzieci, należna dotacja za każdy miesiąc wynosiła więc 19 300,50 zł, wypłacono z każdy z tych miesięcy kwotę 15 060,60 zł, różnica za każdy miesiąc wynosi więc 4 239,90 zł, w miesiącach od września do listopada włącznie do przedszkola uczęszczało 29 dzieci, należna dotacja za każdy miesiąc wynosiła więc 18 657,15 zł, wypłacono za każdy z tych miesięcy kwotę 14 558,58 zł, różnica za każdy miesiąc wynosi więc 4 098,57 zł, w grudniu 2015 r. do przedszkola uczęszczało 29 dzieci, należna dotacja wynosiła 18 657,15 zł, wypłacono kwotę 12093,83 zł, różnica wynosi więc 6 563,32 zł. Łącznie za cały rok różnica między należną, a wypłaconą dotacją wynosi 51 919,24 zł. Takiej kwoty domagała się powódka i żądanie to było w ocenie Sądu pierwszej instancji w całości uzasadnione.

Sąd Okręgowy wskazał, że w 2016 r. w zakresie ustalania wysokości należnej dotacji obowiązywał art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Pozwana wskazała, że planowane wydatki bieżące na przedszkole publiczne w 2016 r. wyniosły 2 594 097 zł, z tym, że w wydatkach tych pozwana nie uwzględniła kosztów zakupu żywności (tzw. wsad do kotła), które zgodnie z przedłożonymi przez pozwaną dokumentami miały wynosić 195 950 zł. Prawidłowa wysokość zaplanowanych wydatków bieżących powinna więc wynosić 2 680 835 zł. W ocenie Sądu planowane wydatki na zakup żywności (tzw. wsad do kotła) powinny zostać uwzględnione jako wydatki albowiem niewątpliwie stanowią wydatek bieżący

w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tak ustalona kwota mogła zostać pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego wyniosły 95 000 zł, opłaty za wyżywienie 205 000 zł. Podstawę ustalenia dotacji powinna więc stanowić kwota 2 490 047 zł. Przy przyjęciu liczby dzieci jako 245,86, zgodnie z wyliczeniem pozwanej gminy, kwota wydatków bieżących na jedno dziecko w przedszkolu publicznym wynosiła 843,99 zł miesięcznie ($2\,490\,047\text{ zł} : 245,86\text{ dzieci} : 12\text{ miesięcy}$), 75% tej kwoty to 632,99 zł. Bezsporne było, że przez cały 2016 rok do przedszkola prowadzonego przez M. P. uczęszczało 30 dzieci. W styczniu 2016 r. tytułem dotacji M. P. otrzymała 15 013,20 zł, należna dotacja wynosiła 18 989,70 zł, różnica pomiędzy wypłaconą dotacją, a należną wynosi więc 3 976,50 zł. W miesiącach od lutego do grudnia pozwana wypłacała dotację w wysokości 14 926,80 zł, należna dotacja wynosiła 18 989,70 zł, różnica za każdy z tych miesięcy wynosiła więc 4 062,90 zł. Łącznie za 2016 r. różnica pomiędzy dotacją wypłaconą, a należną wyniosła 48 668,40 zł.

Z tych względów Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo co do kwoty 115 272, 72 zł.

Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z dnia 4 marca 2020 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że powództwo oddalił. Sąd drugiej instancji podzielił dokonane przez Sąd Okręgowy istotne dla rozstrzygnięcia sprawy ustalenia faktyczne, a stan faktyczny ustalony przez ten Sąd przyjął za wiążący dla oceny zasadności zawartych w apelacji zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego.

Sąd Apelacyjny uznał za trafny zarzut naruszenia art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przez wadliwe przyjęcie, że kwota ustalonych przez pozwaną Gminę w budżecie wydatków bieżących w przedszkolach publicznych, w przeliczeniu na jednego ucznia, nie podlega pomniejszeniu o wydatki na zakup żywności. Uznał, że uszło uwagi Sądu Okręgowego, iż zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz.

827 ze zm.), która weszła w życie z dniem 1 września 2013 r., do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty na korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Nietrafnie zatem Sąd Okręgowy przyjął, że nie było podstaw do dokonywania przez pozwaną odliczeń kosztów zakupu żywności od planowanych wydatków bieżących na przedszkola publiczne w 2013 r. oraz w roku 2015 i 2016.

Zdaniem Sądu drugiej instancji pozwana zarzuciła również trafnie, że Sąd Okręgowy wadliwie przyjął, iż uchwała Rady Gminy z dnia 29 października 2014 r. nie ma zastosowania w zakresie, w jakim przewidywała możliwość pomniejszenia dotacji dla przedszkola niepublicznego o kwotę dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Uznał, że Sąd pierwszej instancji nie miał podstaw do przyjęcia, że uchwała w tej części jest niezgodna z przepisami ustawy o systemie oświaty. Stwierdził, że powyższa uchwała nie wykraczała poza granice upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Podkreślił także, że uchwała jako akt prawa miejscowego, była oceniana pod względem jej zgodności z prawem przez organy nadzoru (inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej) podczas kontroli gospodarki finansowej Gminy [...] obejmującej okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 29 czerwca 2018 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości m.in. w zakresie udzielania dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Sąd Apelacyjny uznał, że pozwana gmina była też uprawniona do zmiany planu wydatków bieżących i w konsekwencji zmniejszenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w 2015 r. Pozwana w odpowiedzi na pozew podała z jakich przyczyn i w jakim zakresie dokonała korekty dla niepublicznych przedszkoli na podstawie danych zawartych w zestawieniu planowanych wydatków bieżących, według stanu na 30 listopada 2015 r., zgodnie z uchwałą Rady Gminy [...] z dnia 29 października 2014 r. Do odpowiedzi na pozew pozwana dołączyła też zestawienia wykonania budżetu Gminy obejmujące sporny okres, jak również zestawienia zbiorcze, kopie uchwał Rady Gminy [...] oraz kopię Protokołu kontroli

kompleksowej gospodarki finansowej Gminy przeprowadzonej przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej. Prawdziwości tych dokumentów i zawartych w nich danych powódka nie kwestionowała. Zarzucała tylko, że pozwana przyjęła błędną metodę wyliczania kwoty dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Wbrew stanowisku Sądu pierwszej instancji pozwana wykazała z jakich przyczyn i w oparciu o jakie dane dokonała korekty dotacji za 2015 r.

Powód w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie prawa materialnego, art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2013 r. do dnia 1 stycznia 2017 r.) i art. 178 ust. 1 *in fine* w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz naruszenie art. 382 k.p.c. Wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Katowicach do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Apelacyjny wyraził błędną ocenę, że Sąd pierwszej instancji naruszył art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, przyjmując, że kwota ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących w przedszkolach publicznych, w przeliczeniu na jednego ucznia, nie podlega pomniejszeniu o wydatki na zakup żywności. Wbrew tej ocenie Sąd Okręgowy ustalając wysokość należnej dotacji stwierdził bowiem jednoznacznie, że tego rodzaju wydatki podlegają odliczeniu przy ustalaniu podstawy określenia wysokości dotacji, ustalił wysokość tych wydatków w poszczególnych latach w przedszkolu publicznym prowadzonym przez pozwaną gminę i pomniejszył podstawę wyliczenia dotacji o kwoty wydatków na zakup żywności, które prawidłowo zakwalifikował jako pozycję stanowiącą dochód w budżecie gminy.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że podziela ustalenia faktyczne, których dokonał Sąd pierwszej instancji, jednakże pominął ocenę tej części ustaleń, które wskazywały, że pozwana kwoty wydatków planowanych na zakup żywności nie uwzględniała w budżecie po stronie wydatków i taką praktykę Sąd Okręgowy uznał za nieprawidłową. W konsekwencji uznał za konieczne uwzględnienie kwot planowanych wydatków na zakup żywności jako podstawy do obliczenia dotacji, która z kolei podlegała pomniejszeniu o wysokość dochodów budżetowych gminy

z tego tytułu, uzyskiwanych w wyniku wpłat rodziców dzieci korzystających z przedszkola. Wykładnia art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w tym zakresie była prawidłowa, bowiem zaakceptowanie praktyki stosowanej przez pozwaną prowadziłooby w praktyce do dwukrotnego odliczania kwoty wydatków na zakup żywności, zarówno przy określaniu wysokości wydatków budżetowych, jak i ponownie przy ustalaniu podstawy wyliczenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych, co trafnie podniesiono w skardze kasacyjnej.

Sąd Okręgowy stwierdził zasadnie, że w świetle art. 178 ust. 1 Konstytucji był uprawniony do dokonania oceny, czy uchwały Rady Gminy [...] określające sposób wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych, jako akty prawa miejscowego, były zgodne z przepisami rangi ustawowej, a w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z ustawą, mogły być pominięte przez Sąd przy rozstrzygnięciu sprawy. Takie stanowisko Sąd Okręgowy przyjął w odniesieniu do postanowień dotyczących pomniejszenia wysokości podstawy obliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego o kwotę dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Dokonując wykładni art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Sąd pierwszej instancji zasadnie ocenił, że w świetle tego przepisu uchwały Rady Gminy [...] przewidujące możliwość pomniejszenia podstawy do ustalenia dotacji dla przedszkola niepublicznego o kwotę dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego wykaczały poza ramy upoważnienia wynikającego z tego przepisu. Uprawniał on wyłącznie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Upoważnienie ustawowe w tym zakresie nie oznaczało, że rada gminy mogła w drodze uchwały określić swobodnie jakiego rodzaju wydatki lub dochody budżetu gminy nie są uwzględniane przy określeniu podstawy do ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych (kwoty wydatków bieżących zaplanowanych na funkcjonowanie przedszkoli publicznych). Kwestie związane ze sposobem obliczania dotacji zostały bowiem uregulowane w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty i ten przepis określał, jaki rodzaj wydatków podlegał odliczeniu przy ustalaniu wysokości dotacji.

Sąd Apelacyjny nie wyjaśnił w oparciu o jakie argumenty natury prawnej zajął odmienne stanowisko. Za jego trafnością nie może zaś przemawiać samo stwierdzenie, że kontrola gospodarki finansowej Gminy [...] przeprowadzona przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej nie wykazała nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji dla podmiotów niepublicznych. Analiza uzasadnienia wyroku Sądu drugiej instancji nie daje natomiast podstaw do stwierdzenia, że stanowisko Sądu Apelacyjnego było wynikiem uznania, że sąd w postępowaniu cywilnym nie ma kompetencji do dokonania oceny aktu prawa miejscowego pod kątem jego zgodności z ustawą i odmówienia zastosowania w indywidualnej sprawie przepisu prawa miejscowego w przypadku uznania, że jest sprzeczny z ustawą, gdy akt prawa miejscowego nie został zakwestionowany w trybie administracyjnym przez organy nadzoru, co skarżący zarzucił w skardze kasacyjnej. Z tego względu zarzut naruszenia art. 178 ust. 1 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji był nieuzasadniony.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne, których dokonał Sąd pierwszej instancji i nie dokonał własnych ustaleń faktycznych. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku powołał się natomiast na stanowisko strony pozwanej i złożone przez nią dokumenty, które w jego ocenie miały znaczenie dla stwierdzenia, że strona pozwana „była też uprawniona do zmiany (korekty) planu wydatków bieżących, w konsekwencji zmniejszenia (korekty) dotacji dla niepublicznych przedszkoli”. W skardze kasacyjnej zasadnie zarzucono, że to stanowisko nie uwzględnia wyników postępowania dowodowego i pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, który stwierdził, że pozwana „powołała się jedynie na zmianę wysokości wydatków na przedszkola publiczne, nie wskazała natomiast sposobu jej dokonania, nie podała jakich konkretnie wydatków zmiana dotyczy. Sąd nie miał więc możliwości oceny prawidłowości postępowania pozwanej w tym zakresie, a w konsekwencji nie było podstaw do przyjęcia, że dokonanie tej korekty przez pozwaną było uzasadnione”.

W skardze kasacyjnej podniesiono również zasadnie, że przedmiotem sporu nie była możliwość odliczenia od wydatków bieżących opłat za wyżywienie przy ustaleniu wysokości dotacji dla przedszkola niepublicznego. Jak wyżej wskazano nie budziło to wątpliwości Sądu pierwszej instancji. Kwestią sporną była

w rzeczywistości możliwość odliczania przez pozwaną zarówno opłat za wyżywienie, jak i wydatków zaplanowanych na wyżywienie, które były finansowane przez ponoszenie tych opłat. Taki sposób ustalania podstawy do określenia wysokości dopłat dla przedszkola publicznego został ustalony przez Sąd pierwszej instancji i uznany za nieprawidłowy. W skardze kasacyjnej trafnie podniesiono, że Sąd Apelacyjny nie odniósł się do materiału dowodowego w tym zakresie przyjmując niezasadnie, że Sąd pierwszej instancji przyjął wadliwie, iż kwota ustalonych w budżecie wydatków bieżących w przedszkolach publicznych nie podlega pomniejszeniu o wydatki na zakup żywności. Uzasadniony był zatem zarzut naruszenia art. 382 k.p.c.

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