



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

26 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Marcin Krajewski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Marcin Łochowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 26 kwietnia 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej gminy miasta Olsztyn
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku
z 2 września 2019 r., I ACa 276/19,
w sprawie z powództwa J. J.
przeciwko gminie miastu Olsztyn
o zapłatę,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Białymstoku, pozostawiając
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka J. J. żądała zasądzenia od miasta Olsztyn 2 057 899,43 zł wraz z odsetkami za opóźnienie, powołując się na niewłaściwe wyliczenie dotacji należnych powódce za okres od 2008 do 2015 r. z tytułu prowadzenia przedszkola

niepublicznego, na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Wyrokiem z 31 stycznia 2019 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie zasądził od pozwanej na rzecz powódki 1 993 481,30 zł wraz z odsetkami, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko powódki, że gmina (miasto Olsztyn) nieprawidłowo wyliczała kwoty przekazywanych dotacji. W szczególności Sąd przyjął, że za podstawę obliczenia dofinansowania należy przyjąć kategorie wydatków, które są ponoszone na realizację zadań edukacyjnych (kształcenia, wychowania i opieki), i nie ma znaczenia sposób ich księgowania oraz finansowania, np. w postaci ponoszenia opłat przez rodziców. Kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie może być pomniejszona o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Wychodząc m.in. z takich założeń, Sąd Okręgowy na podstawie opinii biegłego uznał, że roszczenie powódki zasługuje na uwzględnienie w przeważającej części.

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem z 2 września 2019 r. Sąd Apelacyjny w Białymstoku oddalił apelację pozwanej gminy od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd drugiej instancji uznał m.in., że art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty za podstawę obliczenia dotacji należnej niepublicznym placówkom przedszkolnym nakazuje przyjąć kwotę ustaloną jako ogół wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych. Kwota stanowiąca podstawę obliczenia dotacji powinna odpowiadać tak ustalonej w budżecie sumie, a jej wysokość nie może być zmienna i podlegać weryfikacji przez korygowanie o wysokość dochodów uzyskiwanych na pokrycie wydatków. Sąd Apelacyjny powołał się przy tym na stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z 27 października 2017 r., IV CSK 732/16, wydanego na tle analogicznego stanu faktycznego, w którym to wyroku zanegowano pogląd, że przy ustalaniu dotacji należy odliczać środki znajdujące się na wydzielonych rachunkach. Skoro dotacje gminy mają być przeznaczone na realizację określonych zadań (kształcenie, wychowanie i opieka), to dla określenia poziomu dotacji istotne są

wszystkie kategorie wydatków ponoszone na realizację tych zadań. Nie ma tu znaczenia sposób ich księgowania (wyodrębniania, np. na odpowiednim rachunku, wydzielonym lub specjalnym) ani źródło ich finansowania, jak np. ponoszenie opłat przez rodziców uczniów.

Sąd Apelacyjny powołał się przy tym na metodę finansowania brutto, zgodnie z którą podstawową zasadą funkcjonowania jednostki budżetowej jest brak związku między jej dochodami i wydatkami, a jeżeli nawet jednostka osiągnie jakieś dochody, to nie może przeznaczyć ich na ponoszone wydatki, ale musi odprowadzić do odpowiedniego budżetu. W związku z tym, mimo że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli znajduje pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może to prowadzić do zmiany ogólnej, przewidzianej w budżecie kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego.

Pozwane miasto zaskarżyło wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając naruszenie art. 223 ust. 1 i 4 w zw. z art. 214 pkt 2 i art. 211 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jak również art. 165 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (błędnie przywołanej jako ustawy z „dnia 20 grudnia 2005 r.”), w zw. z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty; art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty; art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (w wersji obowiązującej od 1 września 2015 r.) w zw. z art. 223 ust. 1 i ust. 4 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Istota wszystkich podniesionych zarzutów sprowadzała się do twierdzenia, że środki zaplanowane na wydatki z rachunków dochodów własnych samorządowych jednostek budżetowych nie były objęte budżetem gminy i w związku z tym nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka wniosła m.in. o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanej kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Od początku okresu, za który powódka dochodzi roszczenia, aż do 31 sierpnia 2013 r. podstawą przyznania dotacji dla przedszkoli niepublicznych był art. 90 ust. 2b

ustawy o systemie oświaty, który w zdaniu pierwszym przewidywał, że „[d]otacje 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...”. Następnie, od 1 września 2013 r. obowiązywał art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym „[d]o dnia 31 sierpnia 2015 r. 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, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy...”. Od 1 marca 2015 r. przepis ten został zmieniony przez art. 7 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw w ten sposób, że słowo „publicznych” zastąpiono zwrotem „prowadzonych przez gminę”. Następnie, od 1 września 2015 r. aż do końca okresu, za który dochodzone jest roszczenie w niniejszej sprawie, dotacje dla przedszkoli niepublicznych regulował znowu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, stanowiąc, że „[d]otacje 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...”.

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o zasadności skargi kasacyjnej ma to, że w każdym z wymienionych przepisów jako podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych przewidziano wydatki bieżące ustalone w budżecie gminy. Wynika z tego, że wydatki nieujęte w wymienionym budżecie, choćby służyły utrzymaniu przedszkoli publicznych (a następnie: „przedszkoli prowadzonych przez gminę”), nie wchodziły w zakres podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

W pierwszych dwóch latach, za które powódka dochodzi roszczenia, obowiązywała ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Stanowiła

ona w art. 165 ust 2, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Artykuł 165 ust. 4 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. przewidywał zaś, że uchwała budżetowa zawiera także plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych. Użycie przez ustawodawcę słowa „także” przesądza jednoznacznie, że wskazane plany finansowe, aczkolwiek ustalane były również na podstawie uchwały budżetowej, to nie wchodziły w skład budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwentnie oznacza to, że wydatki przewidziane na utrzymanie przedszkoli publicznych w takich planach budżetowych nie powinny być uwzględniane określaniu podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

Od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W art. 223 ust. 1 stanowi ona, że samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność przewidzianą w ustawie o systemie oświaty (aktualnie: w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe) gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej oraz z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. w art. 211 ust. 5 stanowi przy tym, że uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników. Zgodnie zaś z art. 214 pkt 2 tej ustawy w załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się plan dochodów rachunku dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1, oraz wydatków nimi finansowanych. Prowadzi to do wniosku, że również na tle ustawy o finansach publicznych z 2009 r. osobne plany dochodów i wydatków samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową nie stanowią części budżetu gminy. W konsekwencji przewidziane nimi dochody nie powinny być uwzględniane przy określaniu podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

Wydzielony rachunek, o którym mowa w art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2009 r., stanowi wyjątek od zasady finansowania brutto, na którą błędnie powołał się w niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny. Środki zgromadzone na tym

rachunku oraz wydatki z niego dokonywane nie są dochodami i wydatkami ustalonymi w budżecie, podobnie jak dochody i wydatki zakładów budżetowych. Artykuł 223 ust. 4 (do 1 września 2019 r. – ust. 3) ustawy o finansach publicznych z 2009 r. przewiduje, że „[w]ydatki z rachunku, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego”. Odrębności środków budżetowych i środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku nie zaprzecza art. 223 ust. 5 (do 1 września 2019 r. – ust. 4) wskazanej ustawy, który przewiduje, że „[ś]rodki finansowe pozostające na rachunku, o którym mowa w ust. 1, na dzień 31 grudnia roku budżetowego, podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 5 stycznia następnego roku”. Przepis ten dostarcza dodatkowego argumentu na rzecz pozabudżetowego charakteru wymienionych środków – skoro istnieje obowiązek ich rozliczenia z budżetem dopiero na koniec roku budżetowego, to wcześniej nie mogą one znajdować się w budżecie.

Za przyjętą tu interpretacją przemawia również treść ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Zmiana wprowadzona najpierw w art. 14 tej ustawy, a następnie w art. 90 ust 2b ustawy o systemie oświaty polegała m.in. na wyraźnym wskazaniu, że podstawę wyliczenia dotacji są przewidziane w budżecie gminy wydatki pomniejszone „o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy”. Ustawodawca wyraźnie podkreślił, że wskazane opłaty pomniejszają podstawę wyliczenia dotacji jedynie wtedy, gdy stanowią dochód budżetu gminy. Nie ma natomiast podstaw do pomniejszenia, jeżeli opłaty te nie są dochodem budżetowym, a stanowią dochód jednostki budżetowej gromadzony na wydzielonym rachunku i objęty planem dochodów będącym jedynie załącznikiem do uchwały budżetowej. Jest to konsekwencja założenia, że jedynie wydatki przewidziane we właściwym budżecie, a nie w osobnym planie dochodów i wydatków jednostek samorządowych prowadzących działalność oświatową, stanowią podstawę dla wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Przyjęcie innego założenia sprawiałoby, że wyraźne podkreślenie przez ustawodawcę, iż wyłączenie dotyczy jedynie opłat stanowiących dochód gminy, byłoby trudne do wytłumaczenia.

Przyjęcie przedstawionego wyżej stanowiska oznacza, że Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną nie podziela poglądu wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z 27 października 2017 r., IV CSK 732/16. Wskazać należy natomiast, że pogląd korespondujący z prezentowanym obecnie Sąd Najwyższy przedstawił uprzednio w wyroku z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, zgodnie z którym do podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie zalicza się wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych w formie zakładu budżetowego. Wydatki te nie są bowiem ujmowane w budżecie gminy, lecz w odrębnym planie finansowym zakładu budżetowego.

W zaskarżonym wyroku Sądu Apelacyjnego nie znalazły się ustalenia, w jakiej mierze uwzględnienie powództwa wynikało z przyjęcia przez Sądy *meriti* poglądu trafnie zakwestionowanego w skardze kasacyjnej, a w szczególności, czy i w jakiej części powództwo podlegałoby uwzględnieniu także w razie odrzucenia tego stanowiska. Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. jest związany ustaleniami faktycznym stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia i nie może czynić ustaleń własnych. W związku z tym, wbrew wywodom zawartym w odpowiedzi na skargę kasacyjną, należy przyjąć, że w skardze zasadnie zakwestionowano całość rozstrzygnięcia, a zaskarżony wyrok podlegał uchyleniu w całości.

Zgodnie z art. 383¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Wynika stąd, że co do zasady Sąd Najwyższy związany jest treścią zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej. W związku z tym jedynie na marginesie można wspomnieć, że w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym unormowania dotyczące dotacji oświatowej nie kreują zobowiązania cywilnoprawnego między beneficjentem dotacji a jednostką samorządu terytorialnego, która nie wypłaciła beneficjentowi dotacji oświatowej w pełnej wysokości, natomiast po upływie roku, na który dotacja została przyznana, jednostka ta ponosi względem beneficjenta dotacji wyłącznie odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 § 1 k.c. (zob. wyrok SN z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023, nr 2, poz. 19, a także wyroki SN: z 11

października 2022 r., II CSKP 158/22; z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22; z 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22; z 5 kwietnia 2023 r., II CSKP 1389/22).

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