



Sygn. akt IV CSK 732/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Bączyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

SSN Kazimierz Zawada

w sprawie z powództwa B. R.

przeciwko Gminie Miejskiej [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 27 października 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 24 sierpnia 2016 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od strony pozwanej na rzecz powódki kwotę 8117 (osiem tysięcy sto siedemnaście) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka B. R. dochodziła od pozwanej Gminy niewypłaconej jej części należności obejmującej dotację na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., nr 256 poz. 2572 ze zm.; cyt. dalej jako – „ustawa z dnia 7 września 1991 r.”) za okres 2005 – 2014 r. Żądanie powódki obejmowało kwotę 2.237.336,91 zł. W piśmie z dnia 1 września 2015 r. powódka sformułowała żądanie zapłaty kwoty 3.171.556,82 zł z odsetkami (k. 653 i n. akt sprawy). Pozwana uznała żądanie zapłaty łącznej kwoty 299.777,98 zł i podnosiła też zarzut przedawnienia roszczenia o odsetki.

Sąd Okręgowy zasądził odpowiednie sumy za poszczególne lata z odsetkami; oddalił powództwo w pozostałym zakresie. Rozstrzygnięcie to zapadło na podstawie następującego stanu faktycznego.

Powódka prowadzi od 2003 r. na terenie [...] przedszkole niepubliczne, od 2004 r. otrzymuje dotacje z budżetu gminy na dofinansowanie działalności oświatowej placówki. Powódka spełniała warunki uzyskania dotacji w latach 2004 – 2014. Kolejne uchwały Rady Miasta przewidywały, że niepubliczne przedszkola otrzymują z budżetu miasta 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Określono ilość dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych prowadzonych przez Miasto [...]. Powódka w terminie zgłaszała właściwemu organowi liczbę uczniów na kolejny rok, powiadamiała też o liczbie dzieci niepełnosprawnych uczęszczających do prowadzonego przez nią przedszkola. Powódka wezwała pozwaną Gminę do zapłaty z tytułu nieuiszczenia dotacji kwoty 3.138.815 zł. W lipcu 2015 r. pozwana dokonała wypłaty wysokości 152.969,28 zł za rok 2013 r.

Sąd Okręgowy analizował zgłoszoną przez powódkę prawną podstawę roszczenia, tj. art. 90 ust. 2 b ustawy z dnia 7 września 1991 r. w okresie objętym sporem z uwzględnieniem odpowiednich zmian legislacyjnych wspomnianej ustawy i odpowiednich regulacji dotyczących finansów publicznych. Sąd doszedł m.in. do wniosku, że będące sporem dotacje zmieniły swój charakter z dotacji podmiotowej na dotację podmiotowocelową (dotacja przysługuje obecnie na każdego ucznia

i przeznaczona jest na realizację zadań edukacyjnych). Wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego obejmują „wydatki majątkowe” (art. 236 ustawy o funduszach publicznych). Skoro dofinansowanie ma być przeznaczone jedynie na realizację zadań edukacyjnych (kształcenia, wychowania i opieki), to za podstawę obliczenia wysokości tego dofinansowania należy przyjąć te kategorie wydatków, które są ponoszone w celu realizacji tych zadań i nie ma tu znaczenia sposób ich księgowania (np. ujęcie w rozdziale, rachunki wydzielone) oraz sposób ich finansowania (np. ponoszenie opłat przez rodziców). Do wydatków bieżących w zakresie działalności dydaktycznej (koszt zajęć dodatkowych), opiekuńczej (koszt wyżywienia) i wychowawczej, należy zaliczyć także wydatki związane z ponoszeniem kosztów osobowych (wydatki na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, na ZFŚS dla nauczycieli będącymi emerytami i rencistami) i niematerialowych, koszty eksploatacji obiektów własnych i korzystania z obiektów innych podmiotów.

Zmiany legislacyjne z 2013 r. prowadzą do wniosku, że do podstawy obliczenia dotacji wliczać należało poprzednio opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Pozycje te wyłączono bowiem z „wydatków bieżących”. Treść art. 90 ust. 2 b ustawy z dnia 7 września 1991 r. prowadzi do wniosku, że kwota wydatków, stanowiąca podstawę obliczania dotacji, obejmuje kwotę wydatków zaplanowanych w budżecie jako te, które mają być poniesione na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie może być pomniejszona o sumy stanowiące równowartość dochodów (bądź o określoną część tych dochodów) przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Określając podstawę obliczenia dotacji, ustawodawca odwołał się do konkretnego rodzaju wydatków (wydatków ustalonych, tj. zaplanowanych) w budżecie na konkretny cel, a mianowicie na funkcjonowanie przedszkoli publicznych. Nie odwołał się natomiast do kryterium ich finansowania. Kwota stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, a więc kwota zaplanowana potrzebna na funkcjonowanie powinna odpowiadać tej ustalonej w budżecie, nie może podlegać weryfikacji z uwagi na wysokość dochodów uzyskanych z określonego źródła na pokrycie wydatków. Kwota ta nie może być pomniejszona o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Ustawodawca generalnie odwołał

się do wydatków ustalonych (zaplanowanych) w budżecie na konkretny cel, tj. na funkcjonowanie przedszkoli publicznych. Nie odwołał się natomiast do kryterium ich finansowania. Dopiero od dnia 1 września 2013 r. istnieje podstawa do pomniejszenia wydatków bieżących o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i przedszkola. Toteż powódka słusznie na okres do dnia 1 września 2013 r. przy obliczaniu wysokości podstawowych dotacji uwzględniła ponoszone przez rodziców opłaty na poczet wyżywienia i zajęcia dodatkowe oraz inne wydatki (na doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli, a także na ZFŚS). Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola powódki nie było sporne w poszczególnych okresach, a także ilość dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych.

Biorąc pod uwagę przedstawione założenia, Sąd Okręgowy przyjął niesporny między stronami mechanizm wyliczenia (s. 9 uzasadnienia zaskarżonego wyroku).

Skoro Gmina była zobowiązana do wypłacenia w każdym roku dotacji w 12 częściach (do ostatniego dnia miesiąca każda), odsetki przysługują od pierwszego dnia następnego miesiąca. Odsetki zostały zatem zasądzone zgodnie z żądaniem pozwu.

Sąd Okręgowy nie uwzględnił zarzutu przedawnienia roszczenia głównego za okres powyżej trzech lat wstecz, licząc od dnia wniesienia pozwu. Dotacje nie są świadczeniem okresowym, lecz jednorazowym, mogą być jednak wypłacane ratami. Nie są też świadczeniem dokonywanym w ramach działalności gospodarczej. Termin przedawnienia omawianego roszczenia następuje zatem po upływie 10 lat. Sąd Okręgowy przyjął więc, że przyznaną należność za rok 2004 r. należy pomniejszyć o kwotę 33.869,45 zł i w tym zakresie powództwo oddalić.

Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że każdą z dat płatności odsetek od świadczeń zasądzonych pod wskazanymi literami pkt I wyroku zastąpił datą 17 września 2011 r. i oddalił powództwo sprzed tej daty. Uwzględnił w ten sposób zarzut przedawnienia roszczenia w zakresie odsetek. Stwierdził dopuszczalność drogi sądowej w danej sprawie. Uznał nietrafność pozostałych zarzutów naruszenia prawa procesowego i prawa materialnego.

W sprawie tej chodzi o właściwą interpretację art. 90 ust. 2 b ustawy z dnia 7 września 1991 r., a więc o wskazanie odpowiednich kryteriów pozwalających na

wyliczenie wysokości dotacji przysługującej powódce w związku z prowadzeniem przedszkola niepublicznego (spór o zasadę). Powstała bowiem kwestia, czy podstawę obliczenia tej dotacji mogą stanowić kwoty zaplanowane w budżecie (gminy) na przedszkole publiczne, czy kwoty rzeczywiście wydatkowane, czy należy uwzględniać ponoszone przez rodziców opłaty na wyżywienie i zajęcia dodatkowe, wydatki na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, a także na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych dla nauczycieli będących rencistami lub emerytami (3 dodatkowe pozycje). Nie była sporna między stronami wysokość wypłaconych dotychczas dotacji oraz obliczenie przedstawiane przez każdą ze stron.

Sąd Apelacyjny podzielił interpretację art. 90 ust. 2 b ustawy z dnia 7 września 1991 r., dokonaną przez Sąd Okręgowy. Powołał się w tym zakresie m.in. na utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych, złożone do akt sprawy sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), sporządzone przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, a także na zmiany w ustawie z 1991 r.

W skardze kasacyjnej pozwanej Gminy podniesiono zarzut naruszenia art. 90 ust. 26 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz inne zarzuty w systemie usystematyzowane w ośmiu grupach. Wskazywano na naruszenie art. 211 ust. 1 i 5 pkt 1, 2, art. 212 ust. 1 pkt 1 – 10, art. 214 pkt 2, art. 223 ust. 1 i 4, art. 236 ust. 2, 3 pkt 1 – 6 ust. 4 pkt 1 – 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240 ze zm.; cyt. dalej jako „ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.”); art. 22 ust. 3, art. 184 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i art. 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm., cyt. dalej jako ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r.), art. 21 ust. 1, art. 124 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003, nr 15, poz. 148 ze zm.; cyt. dalej jako „ustawa z dnia 25 listopada 2004 r.”); art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004, nr 273, poz. 2703).

Podnoszono też naruszenie przepisów zawartych w czterech uchwałach Rady Miasta [...] (z 25 czerwca 2003 r., z dnia 31 stycznia 2005 r., z dnia 25 października 2010 r. i z dnia 29 kwietnia 2013 r.). Przepisy tych uchwał wyszczególniono odpowiednio w 5 – 8 grupie zarzutów kasacyjnych.

Zdaniem skarżącego, Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, że w podstawie obliczenia dotacji należy uwzględniać zaplanowane kwoty wydatków poniesionych przez przedszkola publiczne z pozabankowych środków zgromadzonych na rachunkach specjalnych (w 2004 r.), wydzielonych rachunkach środków własnych (w 2005 – 2010 r.) oraz wydzielonych rachunkach dochodów (2011 – 2013 r.) oraz stanowiących w części wydatki majątkowe. W konsekwencji nietrafnie zwiększono kwotę dotacji za lata 2004-2013 o „środki pozabudżetowe” oraz o „wydatki mające charakter wydatków majątkowych”, a nie bieżących.

Skarżący wnosił o uchylenie wyroku w części oddalającej apelację pozwanej (pkt II zaskarżonego wyroku), orzeczenie co do istoty sprawy i odpowiednie obniżenie kwot zasądzonych za poszczególne okresy w sposób wskazany w części wstępnej skargi (s. 3 - 4).

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

1. W skardze podniesiono jedynie zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, w tym zarzuty naruszenia przepisów prawa lokalowego (grup zarzutów 5-8, postanowienia odpowiednich uchwał Rady Miasta w latach 2003 - 2013). W postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy związany jest ustaleniami faktycznymi Sądów meriti (art. 393³ § 3 k.p.c.).

2. Podstawowe znaczenie w rozpoznawanej sprawie ma interpretacja art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. w zakresie wskazania właściwej podstawy (właściwych parametrów ustawowych) dla określenia rozmiaru przysługującego stronie powodowej świadczenia pieniężnego obejmującego dotację związaną z prowadzeniem na obszarze pozwanej Gminy przedszkola niepublicznego. Chodzi mianowicie o to, jak rozumieć sformułowanie ustawy, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia”. Roszczenie to powstaje *ex lege*

i w postępowaniu rozpoznawczym nie było wątpliwości co do tego, że powódka spełniła niezbędne warunki jego powstania w okresie objętym pozwem. Rozszerzenie to mogło być dochodzone przed sądem cywilnym.

Interpretując przytoczony zwrot ustawowy, zawarty w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r., pozwana Gmina broni stanowiska, że w podstawie ustalenia naliczenia dotacji nie należy uwzględniać - wbrew stanowisku Sądów meriti - „pozabudżetowych środków gromadzonych na rachunkach środków specjalnych (2004 r.), wydzielonych rachunków dochodów własnych (2005-2010 r.) oraz wydzielonych rachunków dochodów (2011-2013 r.)”. Środki te bowiem nie są środkami ustalonymi w budżecie danej gminy. Do podstawy obliczenia rozmiaru dotacji nie powinny być też zaliczane „wydatki majątkowe” (inwestycje), skoro w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. mówi się tylko o „środkach bieżących”. Stanowisko to jest motywowane odwołaniem się do odpowiednich przepisów ustaw o finansach publicznych, regulujących strukturę budżetu gminy, jej gospodarkę budżetową i postanowień odpowiednich uchwał Rady Miasta pozwanej Gminy w sprawie środków specjalnych (wydzielonych rachunków własnych) jednostek oświatowych z lat 2003-2013.

Stanowisko pozwanej Gminy nie jest przekonywujące. W przepisie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. posłużono się ogólnymi, uniwersalnymi i stabilnymi kryteriami, mającymi wyznaczać rozmiar świadczeń dotacyjnych gminy dla podmiotów prowadzących przedszkola niepubliczne (minimalny poziom 75% „ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących”). Te kwantytatywne kryteria ustawowe zostały prawidłowo zinterpretowane przez oba Sądy meriti, zgodnie z dominującą wykładnią prezentowaną m.in. w orzecznictwie Sadu Najwyższego.

Sądy meriti trafnie przyjęły, że skoro dotacje gminy mają być przeznaczone na realizację określonych zadań (kształcenie, wychowanie i opieka), to dla określenia poziomu dotacji znaczenie mają jednak 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). Skoro w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (...) (Dz.U. z 2013 r., poz. 827) dokonano zmiany treści art. 40 ust. 2b ustawy w ten sposób, że wyraźnie wyłączono z podstawy wyliczania wysokości dotacji opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i za wyżywienie (jako opłaty stanowiące dochód gminy), to z pewnością w okresie wcześniejszym ogólna kwota dotacji dla przedszkoli niepublicznych nie mogła być pomniejszana o równowartość wspomnianych dochodów gminy. Miarodajna była bowiem ogólna kwota „wydatków ustalonych” (zaplanowanych wcześniej) na funkcjonowanie przedszkoli publicznych jako podstawowe kryterium kwantyfikatywne. Nie ma natomiast znaczenia to, czy ustalone (zaplanowane) środki zostaną faktycznie wykorzystane w toku wykonywania budżetu gminy przez osoby zarządzające przedszkolami publicznymi. W przeciwnym razie zostałby naruszony przyjęty w ustawie stały wskaźnik proporcji wydatków z budżetu gminy (75%; kryterium proporcjonalności wydatków).

Należy zauważyć, że kwantyfikatywne i proporcjonalne kryteria ustawowe, przewidziane w art. 90 ust. 2b ustawy, zostały powtórzone w zasadzie w art. 78b ust. 1 i art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. zmieniającej ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010). Przyjęto tam, że „podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli” „obejmuje kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na prowadzenie przez gminę przedszkoli” (z wyraźnymi wyłączeniami dotyczącymi wskazanych w ustawie dochodów budżetu gminy), a niepubliczne przedszkola otrzymują dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% „podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli”. Do tych formuł prawnych nawiązano też w projekcie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli jako „kwota wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli”; art. 12 ust. 1 projektu).

W skardze kasacyjnej pozwanej Gminy (w jej części uzasadniającej wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, s. 6-11 skargi), a także w odpowiedzi strony powodowej na skargę, przytoczono m.in. orzeczenia Sądu Najwyższego, które wspierają przyjętą przez Sądy meriti interpretację art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. Podstawowe znaczenie ma przede wszystkim stanowisko

zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12 (nie publ.). Przyjęte w art. 90 ust. 2b sformułowanie wydatki „ustalone” należy rozumieć, w ocenie Sądu Najwyższego, jako zaplanowane w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Chodzi tu o wydatki bieżące, o charakterze nieinwestycyjnym, ustalone w budżecie gminy jako jej wydatki. W orzeczeniu tym nawiązano także do finansowego statusu przedszkoli publicznych (jednostek oświatowych) i sposobów ponoszenia przez nie wydatków (zakłady budżetowe i jednostki budżetowe). Jeżeli w danej gminie przedszkola publiczne są prowadzone w formie zakładów budżetowych (mających pewną samodzielność finansową), to podstawą dotacji dla prowadzonych (na jej terenie) przedszkoli niepublicznych stanowią wydatki gminy w postaci dotacji przewidziane w budżecie gminy na pokrycie kosztów bieżącej działalności przedszkoli publicznych. Nie uwzględnia się zatem wydatków ponoszonych przez same zakłady budżetowe (przedszkola publiczne).

Stanowisko to zostało akceptowane w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2017 r., I CSK 348/16 (nie publ.). Podzielono przede wszystkim nawiązanie przy interpretacji art. 90 ust. 2b ustawy do różnych sposobów powiązania wydatków przedszkoli publicznych z budżetem gminy (zakłady budżetowe i niesamodzielne jednostki budżetowe). W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2015 r., IV CSK 330/15 (nie publ.) odmówiono przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania z powołaniem się na uzasadnienie wspomnianego wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12 i ze stwierdzeniem, że nie powstała potrzeba dokonywania już interpretacji art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r.

Należy stwierdzić, że w okresie objętym żądaniem pozwu wszystkie przedszkola, prowadzone przez pozwaną Gminą, miały status jednostek budżetowych (jednostek oświatowych; por. s. 13 odpowiedzi na skargę kasacyjną). Wskazuje na to także treść czterech uchwał Rady Miasta [...], na które powołano się w skardze kasacyjnej. Niesamodzielność finansowa tych jednostek nie pozwala zatem - jak wyjaśniono w uzasadnieniu wyroku Sadu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2013 r. - na odliczenia przy określaniu rozmiaru dotacji dla przedszkoli

niepublicznych określonych wydatków niezależnie od prawno-finansowego miejsca ich lokowania (rachunki środków specjalnych, warunki wydzielone).

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy oddalił apelację strony pozwanej (art. 398¹⁴ k.p.c.) i orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 98 § 1 k.p.; art. 108 § 1 k.p.c.).

kc

aj jw