



Sygn. akt V CSKP 45/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 maja 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Anna Owczarek (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa T. Sp. z o.o. w W.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 10 maja 2021 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 22 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

1) oddala skargę kasacyjną;

**2) zasądza od strony pozwanej na rzecz strony powodowej
kwotę 8100 (osiem tysięcy sto) zł z tytułu zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 listopada 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację pozwanej Gminy W. (dalej - „Gmina”) od wyroku Sądu Okręgowego w Ś. z dnia 23 lutego 2018 r., zasądającego od niej na rzecz powódki - T.. sp. z o.o w W. („T..”) kwotę 455.394,98 zł z odsetkami ustawowymi z tytułu nieprawidłowo wyliczonej w latach 2012-2013 r. dotacji na przedszkole niepubliczne.

W sprawie ustalono m.in., że powódka prowadzi Niepubliczne Językowe Przedszkole „M.” w W., na obszarze Gminy W. („Przedszkole”).

W spornym okresie obowiązywał art. 90 ust. 2b zd. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.; dalej - "u.s.o."), który - w nawiązaniu do art. 90 ust. 1 przewidującego (m.in.), że niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, otrzymują dotacje z budżetu gminy - stanowił, iż „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”. W okolicznościach sprawy spełnienie tego warunku było bezsporne.

Również uchwała Nr (...)/08 Rady Miejskiej W. z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta W. dotacji oraz sposobu jej rozliczenia przez niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja prowadzone na terenie Miasta W. („Uchwała”) stanowiła, że przedszkolom przysługuje dotacja na każde dziecko w wysokości 75 % wydatków bieżących ustalonych w uchwale budżetowej w przeliczeniu na jedno dziecko, z tym że na dziecko niepełnosprawne - w wysokości 100 % kwoty przewidzianej na

niepełnosprawne dziecko przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę (§ 3). Jednakże w § 2 pkt 5 Uchwały postanowiono, że przez wydatki bieżące ponoszone na jedno dziecko w przedszkolu publicznym należy rozumieć wydatki bieżące ustalone w budżecie Miasta W. „wg stanu na początek roku budżetowego w rozdziale 80104 „Przedszkola”, z wyłączeniem dotacji dla przedszkola z oddziałami integracyjnymi”.

Określając w oparciu o tę Uchwałę dotację dla powódki za lata 2012 i 2013, z podstawy jej wyliczenia wyłączono wydatki bieżące przedszkoli publicznych z oddziałami integracyjnymi, a w odniesieniu do dotacji za 2012 r. - dodatkowo wydatki klasyfikowane w rozdziałach 80146 (wydatki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli) i 80195 (wydatki na pozostałą działalność z zakresu oświaty i wychowania). W ramach kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w W. („RIO”) zastosowanie tych wyłączeń w odniesieniu do dotacji dla powódki za 2012 r. zostało uznane za nieprawidłowe.

Sądy obu instancji oceniły zgodnie, że przewidziane w w § 2 pkt 5 Uchwały i uwzględnione przy określeniu dotacji dla powódki wyłączenia były niezgodne z art. 90 ust. 2b u.s.o., co - stosownie do opinii biegłego sądowego z zakresu rachunkowości - doprowadziło do zaniżenia dotacji za 2013 r. o kwotę 288.723,50 zł, a dotacji za 2012 r. - o kwotę 166.671,48 zł, czyli łącznie o zasądzoną od pozwanej kwotę 455.394,98 zł.

Sąd Apelacyjny stwierdził przy tym, że z punktu widzenia art. 90 ust. 2b u.s.o. wszystkie przewidziane w art. 14 u.s.o. formy wychowania przedszkolnego są „równouprawnione”, w związku z czym przy obliczaniu dotacji nie należy wyłączać wydatków na przedszkola integracyjne, do których uczęszczają również uczniowie pełnosprawni.

Sąd odwoławczy nie zgodził się z tezą, że skoro Uchwała nie została uchylona i była wiążąca, niedopuszczalne było uznanie jej przez Sąd za sprzeczną z ustawą, a dokonanego na jej podstawie wyliczenia dotacji - za nieprawidłowe. Zwrócił bowiem uwagę, że Uchwała jako akt prawa miejscowego nie tylko wykraczała poza zakres przewidzianego w art. 90 ust. 4 u.s.o. upoważnienia ustawowego - zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu

terytorialnego został upoważniony jedynie do ustalenia „trybu udzielania i rozliczania dotacji” oraz „trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania” - ale określała kwotę wydatków stanowiącą podstawę wyliczenia dotacji sprzecznie z treścią art. 90 ust. 2b u.s.o. W tym zatem zakresie nie może być uznana za wiążącą.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła pozwana, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b u.s.o., jak również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 378 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 184 Konstytucji i z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 98 k.p.c. w związku z § 8 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. z 2016 r., poz. 1714 ze zm.) i w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2017 r., poz. 2368 ze zm.), § 2 pkt i § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.) i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.). Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania, jak również o orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W piśmie procesowym datowanym na dzień 29 kwietnia 2021 r., wniesionym na podstawie art. 398¹³ § 3 k.p.c. i mającym służyć uzupełnieniu uzasadnienia podstaw kasacyjnych, pozwana podniosła również zarzut naruszenia art. 5 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzucając naruszenie art. 378 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez nierozważenie („w sposób rzetelny”) określonych zarzutów apelacyjnych (poprzestanie na „zdawkowych i lakonicznych stwierdzeniach”), pozwana nie

uwzględniła, że czym innym - nieprawidłowym - jest pominięcie podniesionych w apelacji zarzutów, a czym innym ich rozstrzygnięcie, bezpośrednio albo pośrednio, nie po myśli strony. Wbrew stanowisku pozwanej, Sąd Apelacyjny rozważył zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. (por. s. 9-10 uzasadnienia), a z jego wywodów wynika jednoznacznie, że zaaprobował przyjętą przez Sąd pierwszej instancji (choćby tylko *implicite*) podstawę prawną wyroku, uznając, iż jest nią art. 90 ust. 2b u.s.o., o czym świadczy wystarczająco powołane orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz uznanie za chybiony zarzutu błędnego zastosowania tego przepisu (por. s. 12-14 uzasadnienia). Miał także na względzie zarzuty odnoszące się do uznania za prawidłową i za fundamentalny dowód w sprawie opinii biegłej sądowej z dnia 27 lutego 2017 r., zasadzające się na twierdzeniu, że opinia ta wykraczała poza zakres zlecenia Sądu i nie odpowiadała sformułowanej w nim tezie dowodowej, wykraczając poza nią i powielając ustalenia dokonane RIO, bez samodzielnego ustalenia (wyliczenia od podstaw) wysokości dotacji należnej powodowi i z pominięciem ustaleń dotyczących wydatków bieżących, jakie powinny być ustalone przez biegłą. Sąd odwoławczy bowiem przychylił się do oceny, że opinia ta była wiarygodna i rzetelna, wyliczenia dotyczące dotacji za 2013 r. - prawidłowe i uzasadnione, a cel opinii, którym było wyliczenie matematyczne tej dotacji - zrealizowany. Zarazem zwrócił uwagę, że kalkulacja ta nie była skomplikowanym działaniem matematycznym, a wyliczenie biegłego mogło być wykorzystane posiłkowo. Równocześnie podkreślił - co szczególnie istotne - że pozwana nie przytoczyła żadnych argumentów, które wskazywałyby na nieprawidłowość przyjętych wyliczeń (por. s. 11-12 i 14). Również zresztą w skardze kasacyjnej nie twierdzi, że wyliczenie - które w ocenie Sądu Apelacyjnego nie miało charakteru skomplikowanego (był zatem władny dokonać go samodzielnie) - było matematycznie nieprawidłowe (doprowadziło do błędnego wyniku), a tym samym, iż ewentualne uchybienie wywarło wpływ na wynik sprawy. Sąd drugiej instancji nie pominął też zarzutów dotyczących oceny dowodów z postanowienia Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i z pisma RIO z dnia 13 lutego 2015 r., lecz uznał, że „w tym kontekście” wynik postępowania przed Izłą oraz przed Rzecznikiem nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy (por. s. 14-15 uzasadnienia), co należy wiązać z tezą, że Uchwała była niezgodna z art. 90

ust. 2b u.s.o. i przyjętą interpretacją tego przepisu (jest to *questio iuris* a nie *questio facti*), jak również ze stwierdzeniem, iż wyliczenie należnej dotacji nie było skomplikowanym działaniem matematycznym, dopuszczalne było posiłkowe wykorzystanie opinii biegłego, a strona nie przedstawiła argumentów podważających prawidłowość wyliczenia (por. s. 14-15 wyliczenia). Wbrew wywodom skarżącej należy też stwierdzić, że już z pozwu i dołączonych do niego załączników (wezwanie do zapłaty, wystąpienie pokontrolne RIO z dnia 13 lutego 2015 r.) wynika jasno, iż podstawą wyliczenia przez powódkę roszczenia dotyczącego dotacji za 2012 r. była kwota zaniżonej dotacji na jednego ucznia (146,46 zł) wskazana w rzeczonym wystąpieniu pokontrolnym (por. k. 14) pomnożona przez liczbę uczniów (por. k. 3v, 199-200). W tym miejscu należy też zaznaczyć, że przytoczone w piśmie z dnia 29 kwietnia 2021 r. wywody - mające służyć uzupełnieniu uzasadnienia podstaw kasacyjnych - zmierzające do wykazania, iż powódka nie sprostowała ciężarowi dowodu wykazania kwoty zaniżonej dotacji za rok 2012 i że Sąd wkroczył, bez opinii biegłego, w materię wymagającą wiadomości specjalnych (por. s. 9-11), w swej istocie nie stanowiły nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych (skarga kasacyjna nie zawierała zarzutu naruszenia art. 6 k.c., art. 232 k.p.c. ani art. 278 z wiązku z art. 391 § 1 k.p.c.), lecz niedopuszczalną próbę ich rozszerzenia po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (co do niedopuszczalności takiego zabiegu por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1998 r., II CKN 297/97, OSNC 1998, nr 7-8, poz. 123, z dnia 24 września 1998 r., I CKN 448/98, niepubl., z dnia 10 listopada 1998 r., III CKN 13/98, niepubl., z dnia 13 grudnia 1999 r., I CKN 296/98, niepubl., z dnia 4 kwietnia 2000 r., V CKN 4/00, OSNC 2000, nr 9, poz. 163, z dnia 2 lutego 2018 r., II CSK 324/17, niepubl.).

Sąd Apelacyjny ustosunkował się również - uznając je za bezzasadne (por. s. 15 uzasadnienia) - do zarzutów kwestionujących rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego o kosztach postępowania.

Nieprawidłowe rozliczenie kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego pozwana zarzuciła także w skardze kasacyjnej, pomijając tym samym, że zgodnie z art. 394² § 1 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 7 listopada 2019 r. na postanowienie sądu drugiej instancji, którego przedmiotem jest (m.in.) zwrot

kosztów procesu, przysługiwało zażalenie do innego składu tego sądu, z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Oznacza to, że na postanowienie sądu drugiej instancji wydane w wyniku zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zwrotu kosztów procesu, nie przysługiwało zażalenie. Regulacja ta ma zastosowanie także wówczas, gdy pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcie co do kosztów procesu było bezskutecznie zakwestionowane w ramach apelacji. Tym bardziej od orzeczenia sądu odwoławczego w przedmiocie pierwszoinstancyjnych kosztów procesu nie przysługuje skarga kasacyjna, a wzruszenie tego rozstrzygnięcia jest dopuszczalne tylko w razie uchylecia wyroku sądu odwoławczego ze względu jego akcesoryjny charakter. Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty dotyczące wadliwego rozstrzygnięcia przez Sąd pierwszej o kosztach postępowania, utrzymanego przez Sąd odwoławczy, były zatem bezprzedmiotowe.

Zarzucane w skardze kasacyjnej naruszenie art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 184 Konstytucji i art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) miało polegać na dokonaniu przez Sąd drugiej instancji kontroli zgodności z prawem Uchwały i uznaniu, że wykraczała ona poza zakres określonego w art. 90 ust. 4 u.s.o. upoważnienia ustawowego, choć wyłącznie właściwymi do kontroli działalności administracji publicznej i stosowania odpowiednich środków prawnych w tym zakresie są sądy administracyjne.

W związku z tym zarzutem należy stwierdzić, że czym innym jest kontrola sądownoadministracyjna obowiązywania aktów prawa miejscowego, której skutkiem – w razie stwierdzenia sprzeczności z ustawą - jest uchYLENIE tego aktu i utrata przezeń mocy obowiązującej, a czym innym incydentalna kontrola zgodności takiego aktu z ustawą przez sąd powszechny, która ma bezpośrednie znaczenie jedynie w ramach rozpatrywanego przez sąd stosunku prawnego (co do tego rodzaju rozróżnienia por. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1988 r., III AZP 14/87, OSNCP 1989 nr 3, poz. 39 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., I OSK 15/12, niepubl.). Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, mającym

obecnie oparcie m.in. w art. 178 ust. 1 w związku z art. 87 Konstytucji, sądy (w tym sądy powszechne) są uprawnione do badania, czy podstawowy akt normatywny jest zgodny z ustawą (w tym, czy nie wykracza poza ustawowe upoważnienie) i w przypadku stwierdzenia niezgodności mogą odmówić zastosowania go w konkretnej sprawie (por. uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1972 r., III CZP 47/70, OSNCP 1973 nr 1, poz. 2, z dnia 20 września 1988 r., III AZP 14/87 i z dnia 24 lutego 2011 r., I PZP 6/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 268 - zasada prawna, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., III CZP 151/07, OSNC-ZD 2008, z. D, poz. 121 i tam przywoływane orzecznictwo, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2013 r., III CZP 3/13, niepubl. oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 1989 r., I CR 250/89, niepubl., z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 124/00, OSNP 2002, nr 5, poz. 100, z dnia 7 marca 2002 r., III RN 50/01, OSNP 2002, nr 20, poz. 476, z dnia 7 marca 2003 r., III RN 33/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 111, z dnia 19 czerwca 2008 r., V CSK 22/08, OSNC-ZD 2009, z. A, poz. 15, z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CNP 11/11, niepubl., z dnia 8 grudnia 2011 r., IV CSK 242/11, niepubl., z dnia 12 kwietnia 2013 r., IV CSK 608/12, niepubl. i z dnia 26 września 2013 r., II CSK 14/13, niepubl.). Pogląd ten jest aktualny także w odniesieniu do kontroli prawa miejscowego (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2015 r., IV CSK 314/14, niepubl.).

Podniesiony w skardze kasacyjnej, wieloaspektowy zarzut naruszenia art. 90 ust. 2b u.s.o. zasadza się przede wszystkim na twierdzeniu, że wbrew stanowisku Sądów obu instancji z zakresu przewidzianej w tym przepisie kategorii „wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia” należy - jak czyniła to pozwana na podstawie § 2 pkt 5 Uchwały - wyłączyć wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych na uczniów niepełnosprawnych. Zdaniem skarżącej, za takim stanowiskiem przemawia już sama treść art. 90 ust. 2b u.s.o., wskazująca na zastosowany przez ustawodawcę podział dychotomiczny na dotacje dla niepełnosprawnych uczniów przedszkoli niepublicznych, odpowiadające co do zasady finansowaniu niepełnosprawnych uczniów przedszkoli publicznych, i na dotacje dla uczniów przedszkoli niepublicznych innych niż uczniowie niepełnosprawni, nie niższe niż 75% finansowania dla uczniów przedszkoli publicznych. Skłania ona do wniosku,

że dotacje dla niepublicznych przedszkoli na każdego ucznia pełnosprawnego przysługują w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, do których uczęszczają uczniowie pełnosprawni, w przeliczeniu na jednego ucznia pełnosprawnego. Za taką interpretacją przemawia także - w ocenie powódki - wykładnia celowościowa, uwzględniająca *ratio legis* art. 90 ust. 2b u.s.o. Odmienne bowiem zapatrywanie, przyjęte przez Sądy obu instancji w oparciu o „bardzo dosłowną” wykładnię przepisu, powodowałoby niczym nieuzasadnione i nieuprawnione uprzywilejowanie przedszkoli niepublicznych, które dostawałyby dotacje wyliczane z uwzględnieniem specyficznych, wyższych wydatków na przedszkola publiczne z oddziałami integracyjnymi - do których uczęszczają zarówno uczniowie z orzeczoną niepełnosprawnością, jak i uczniowie bez takiego orzeczenia - i oddziałami specjalnymi, choć wydatków takich nie ponoszą.

W ocenie skarżącej, jej stanowisko znajduje potwierdzenie w art. 12 ust. 1 pkt 3, 5 i 6 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2203 ze zm.), w których ustawodawca jednoznacznie przesądził, że podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli to kwota wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem (m.in.) przedszkoli specjalnych, pomniejszonych (m.in.) o: sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w przedszkolach oraz statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w tych przedszkolach (pkt 3), iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolu oraz statystycznej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju w tych przedszkolach (pkt 5) oraz iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolu oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach (pkt 6).

Ponadto, w ocenie pozwanej, z podstawy wyliczenia dotacji należy też wyłączyć wydatki ponoszone na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli przedszkoli publicznych, skoro nauczyciele zatrudnieni w przedszkolu niepublicznym nie są (co do zasady) zatrudniani na podstawie ustawy Karta Nauczyciela i nie są zobowiązani do realizacji obowiązku kształcenia i doskonalenia zawodowego, w związku z czym przedszkole niepubliczne nie ma obowiązku ponoszenia wydatków z tego tytułu.

W piśmie uzupełniającym uzasadnienie podstaw kasacyjnych pozwana zwróciła dodatkowo uwagę, że ze względu na charakter przedmiotowej dotacji - i związane z nim ograniczenia co do czasu i celu jej wydatkowania oraz konieczność rozliczenia - jej przyznawanie po latach „jest dyskusyjne”, gdyż nie pozwoli na realizację jej celu (wydatkowanie zgodnie z przeznaczeniem) i kontrolę tego wydatkowania, co oznacza, iż powódka w istocie otrzyma *quasi*-odszkodowanie. W rezultacie „dokonywana przez sąd kalkulacja wysokości roszczenia powinna uwzględniać weryfikację wydatków poniesionych przez beneficjenta dotacji”, tak aby ewentualne zasądzenie uzupełnienia dotacji spełniało wymóg celowości.

Ustosunkowując się do przedstawionej argumentacji, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że przytoczona w piśmie z dnia 29 kwietnia 2021 r. argumentacja mająca służyć - zgodnie z art. 398¹³ § 3 k.p.c. - nowemu uzasadnieniu („uzupełnieniu uzasadnienia”) podstawy kasacyjnej naruszenia art. 90 ust. 2b u.s.o., zmierza istocie do jej rozszerzenia, co jest niedopuszczalne po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. O ile bowiem pierwotna podstawa sprowadzała się do zarzucenia błędnej wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o., polegającej na objęciu „wydatkami bieżącymi” także wydatków na uczniów niepełnosprawnych (na przedszkola integracyjne) i wydatków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli, o tyle wywód „uzupełniający uzasadnienie” prowadzi do zanegowania dopuszczalności następczego dochodzenia roszczenia z tytułu zaniżonej dotacji bez zapewnienia jej wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem. Takie zaś ujęcie zarzutu wymagałoby - niedopuszczalnego na obecnym etapie - rozszerzenia podstaw kasacyjnych przez wskazanie naruszenia przepisów (co najmniej w związku z naruszeniem art. 90 ust. 2b), które służyć mają zapewnieniu należytego wydatkowania dotacji, choćby tych, na które powołała się skarżąca w

piśmie „uzupełniającym uzasadnienie” podstaw kasacyjnych (art. 90 ust. 3d u.s.o., unormowania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Ubocznie warto też wskazać, że w przywoływanym przez skarżącą wyroku z dnia 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18 (niepubl.) Sąd Najwyższy nie zanegował dopuszczalności dochodzenia roszczenia o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej po upływie okresu, za jaki dotacja ta przysługiwała, ani nie uzależnił jej od zagwarantowania należytego wydatkowania, lecz wyjaśnił, iż chodzi tu o roszczenie odszkodowawcze (art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 2b u.s.o.), zastrzegając zarazem - co w praktycznym wymiarze prowadzi do podtrzymania wcześniejszego orzecznictwa dopuszczającego dochodzenie roszczenia o wypłatę „dotacji uzupełniającej” - że co do zasady szkodą jest już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości.

Rozpatrując pierwotną argumentację pozwanej, trzeba wstępnie zauważyć, że choć przepisy ustawy o systemie oświaty regulujące udzielanie dotacji oświatowych (w tym art. 90 u.s.o.) utraciły moc z dniem 1 stycznia 2018 r., zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203) do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zarzucane przez skarżącą naruszenie art. 90 ust. 2b u.s.o., zasadzało się na tezie, że określona w tym przepisie kategoria „wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia” nie może obejmować wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na uczniów niepełnosprawnych, za czym przemawiać ma odrębne określenie wysokości dotacji na ucznia niepełnosprawnego oraz względy celowościowe. Teza ta pomija jednak, że w okolicznościach sprawy z „wydatków bieżących”, będących podstawą wyliczenia dotacji dla przeszkoli niepublicznych, Gmina nie wyłączyła wydatków na uczniów niepełnosprawnych - dopuszczalność takiego rozwiązania wymagałaby

odrębnej analizy - lecz wydatki na przedszkola z oddziałami integracyjnymi, a więc przedszkola, do których uczęszczają, w bliżej nieokreślonej proporcji, zarówno uczniowie niepełnosprawni, jak i uczniowie pełnosprawni. Brak jakichkolwiek rozróżnień w tym względzie wskazuje, że wydatki te podlegały wyłączeniu w całości, a więc także w części, która dotyczyła uczniów pełnosprawnych, co w świetle art. 90 ust. 2 b u.s.o. nie znajduje już żadnego uzasadnienia.

Wbrew wywodom skarżącej za bronionym przez nią poglądem nie przemawia obowiązująca obecnie ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, podobnie jak nie przemawiała jeszcze wcześniej nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1010), mocą której od dnia 1 stycznia 2017 r. do ustawy nowelizowanej wprowadzono m.in. art. 78b ust. 1, definiujący „podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli” jako „kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych” (m.in.), pomniejszonych (m.in.) o „sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych w przedszkolach, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3, wydane ze względu na odpowiednie rodzaje niepełnosprawności, oraz statystycznej liczby tych uczniów w tych przedszkolach”. Potrzebę tej nowelizacji uzasadniano zbyt ogólnym (szerokim) ujęciem zakresu wydatków bieżących będących podstawą do wyliczenia dotacji m.in. w przeszkolach niepublicznych (por. Sejm VIII kadencji, druk nr 559), a wyłączenie pewnych kategorii wydatków z podstawy ustalania wysokości dotacji miało zapobiec jej nieuzasadnionemu zawyżaniu (dotowaniu wszystkich uczniów z uwzględnieniem wszystkich kategorii wydatków np. na uczniów niepełnosprawnych). Jednakże nawet w świetle tej regulacji z kwoty wydatków bieżących, będących podstawą określenia dotacji, nie wyłączono w całości wydatków na przedszkola integracyjne (inaczej niż wydatków na przedszkola specjalne), lecz – co ściśle odpowiada celom wyłączenia - kwoty określone według statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych w przedszkolach publicznych, wyliczanej stosownie do art. 78d ustawy znowelizowanej. Dopiero zatem ta nowelizacja zapewniła instrumenty umożliwiające należyte wyliczenie wydatków ponoszonych na dzieci

niepełnosprawne, w związku z czym należy uznać, że dopiero ona odliczenie to w ogóle dopuściła.

Trzeba też zauważyć, że również w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, iż miarodajny w niniejszej sprawie art. 90 ust. 2b u.s.o. nie uzasadniał pomniejszania określonych w nim wydatków bieżących o jakiekolwiek kwoty, w tym o wydatki na uczniów niepełnosprawnych czy na przedszkola z oddziałami integracyjnymi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2020 r., I GSK 477/18, niepubl. i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 marca 2018 r., III SA/Wr 1/18, niepubl.; odmiennie, w istocie bez uzasadnienia, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 października 2016 r., I SA/Gd 828/16, niepubl.). Wyjaśnia się tam bowiem, że pojęcie "wydatków bieżących" powinno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie art. 263 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Powinno zatem obejmować wszystkie wydatki jednostki samorządu terytorialnego ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli publicznych, które zostały ujęte w planie finansowym, a więc wydatki niebędące wydatkami majątkowymi z wyłączeniem wydatków ponoszonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Zauważa się też, że ustawodawca nie stworzył odrębnej od przedszkola publicznego kategorii prawnej w postaci „przedszkola publicznego z oddziałami integracyjnymi”, a zgodnie z art. 2 pkt 1 u.s.o przedszkola takie mieszczą się w definicji przedszkola publicznego, a więc także w ramach definicji użytej w art. 90 ust. 2b. W rezultacie uznaje się, że wprowadzenie do uchwały wydanej na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. rozwiązań, które wprowadzają nowy sposób uwzględnienia kosztów związanych z uczęszczaniem do przedszkola dzieci niepełnosprawnych - *de facto* przez przededefiniowanie pojęcia wydatków bieżących (ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia) - wykracza poza delegację ustawową. Wprawdzie przedszkola niepubliczne nie mogą być traktowane w sposób uprzywilejowany w stosunku do przedszkoli publicznych przy wyliczaniu podstawy dotacji, jednak lokalny prawodawca nie może dążyć do realizacji tego celu przez formułowanie

własnej definicji wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyjaśniono również, że art. 90 ust. 2b u.s.o. nie daje podstaw do ograniczenia tego pojęcia wyłącznie do wydatków bieżących ujętych w określonym rozdziale uchwały budżetowej na dany rok, a rozwiązania takie, przyjmowane w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o., wykraczały poza granice określonej tam delegacji ustawowej, która nie obejmowała upoważnienia do ingerencji w podstawy udzielania dotacji (por. cyt. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 marca 2018 r., III SA/Wr 1/18 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 października 2016 r., I SA/Gd 828/16). W tym kontekście trzeba też stwierdzić, że wbrew wywodom skarżącej za dopuszczalnością wyłączenia z kategorii „wydatków bieżących” (art. 90 ust. 2b u.s.o.) wydatków na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli przedszkoli publicznych nie przemawia wystarczająco okoliczność, iż nauczyciele zatrudnieni w przedszkolu niepublicznym nie są zobowiązani do kształcenia i doskonalenia zawodowego. Nie oznacza ona bowiem, że przedszkole niepubliczne w ogóle nie może ponosić tego rodzaju wydatków. Pozwana pomija też, że tego rodzaju wyłączenia nie przewidziano nawet w „doprecyzowującej” kategorię „wydatków bieżących”, przywoływanej już nowelizacji ustawy o systemie oświaty z dnia 23 czerwca 2016 r.

Wszystko to prowadzi do wniosku - zbieżnego ze stanowiskiem Sądów obu instancji - że przy obliczaniu dotacji do przedszkoli niepublicznych na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o. (za okres 2012-2013) bezzasadne było pomniejszenie wydatków bieżących, o których mowa w tym przepisie, o wydatki na przedszkola z oddziałami integracyjnymi albo o wydatki na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli w przedszkolach publicznych.

W odniesieniu zaś do zarzutu naruszenia art. 5 k.c. należy zauważyć, że został on sformułowany dopiero w piśmie procesowym datowanym na dzień 29 kwietnia 2021 r., co nie stanowiło nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych, dopuszczonego w art. 398¹³ § 3 k.p.c., lecz niedopuszczalne rozszerzenie tych podstaw po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Wbrew zaś

stanowisku skarżącej Sąd Najwyższy nie może wziąć pod uwagę tego naruszenia z urzędu, gdyż zgodnie z art. 398¹³ § 3 k.p.c. rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach podstaw, a z urzędu bierze pod uwagę jedynie nieważność postępowania.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

ke