



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

25 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Marcin Krajewski (przewodniczący)

SSN Grzegorz Żmij

SSN Paweł Czubik (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 25 maja 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej gminy S.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z 10 września 2019 r., I ACa 1315/18,

w sprawie z powództwa A.L.

przeciwko gminie S.

o zapłatę,

- 1. oddała skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od gminy S. na rzecz A.L. 2700 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka A.L., po modyfikacjach i częściowym cofnięciu pozwu, ostatecznie wniosła o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej gminy S. kwoty 105.247,48 zł wraz z odsetkami tytułem dopłaty wynikającej z zaniżonej dotacji oświatowej dla

prowadzonego przez nią Przedszkola Niepublicznego [...] w S. w latach 2012-2014 oraz dla punktu przedszkolnego za 2012 rok.

Postanowieniem z 7 czerwca 2016 r. Sąd Okręgowy w Krakowie umorzył postępowanie w zakresie żądania zapłaty 2135,20 zł.

Sąd Okręgowy w Krakowie wyrokiem z 16 maja 2018 r. zasądził od pozwanej na rzecz powódki 103 863,64 zł z odsetkami, a w pozostałej części oddalił powództwo.

Orzeczenie to Sąd Okręgowy poprzedził następującymi ustaleniami:

Powódka prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą [...] i jest również organem prowadzącym przedszkole niepubliczne o nazwie Przedszkole Niepubliczne [...] w S.

W dniu 29 listopada 2011 r. Rada Miejska w S. podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielenia i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez niepubliczne przedszkola na terenie gminy S.. Stosownie do treści uchwały dotacje z budżetu gminy S. przysługiwały niepublicznym przedszkolom – w wysokości 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących zapisanych w uchwale, wg stanu na początek roku budżetowego, ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę S. w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę S. (§ 3 ust. 1 i 2 uchwały). Z kolei osoby prowadzące niepubliczne wychowanie przedszkolne w innych formach, o których była mowa w § 2 ust. 2 uchwały, otrzymywały z budżetu gminy dotację na każdego ucznia w wysokości 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, przy czym na ucznia niepełnosprawnego kwota dotacji odpowiadała wysokości kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę (§ 3 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały).

Warunkiem udzielenia dotacji było złożenie przez osobę prowadzącą podmiot dotowany wniosku do Burmistrza Miasta i Gminy S. w terminie nie później niż do 30

września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (§ 2 ust. 3 uchwały). Dotacja, o której mowa w § 3 ust. 1 uchwały, miała być obliczana w oparciu o informacje o faktycznej liczbie dzieci w danym miesiącu składanej przez podmiot dotowany do dnia 5 każdego miesiąca, wg określonego wzoru (§ 4 ust. 2 uchwały).

Powódka spełniła warunki do otrzymania dotacji nałożone na nią, jako na osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole, przez ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej „u.s.o.”), przedstawiając pozwanej gminie comiesięczne informacje o liczbie dzieci i uzyskała od pozwanej dotację w 2012 r. w kwocie 34.648,46 zł na łączną liczbę 151 dzieci, w 2013 r. w kwocie 92.048,96 zł łącznie na 151 dzieci i w 2014 r. w kwocie 84.131,64 zł na 219 dzieci.

Do obliczenia podstawy ww. dotacji dla powódki pozwana gmina nie wliczała w okresie objętym pozwem wydatków ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez pozwaną na zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej, doszkąlanie i doskonalenie nauczycieli oraz na pozostałą działalność. Jako podstawę wyliczenia rocznej dotacji dla powódki pozwana gmina przyjęła kwotę wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, wg ich stanu na 31 grudnia danego roku, za który obliczana była dotacja na podstawie sprawozdania Rb-28S jednostki budżetowej (wydatki bieżące ponoszone, a więc wykonane). W zależności od rzeczywiście poniesionych kosztów na jedno dziecko w przedszkolu prowadzonym przez gminę S. pozwana rozliczała ostateczną kwotę dotacji dla powódki na koniec roku. Stąd niejednokrotnie wzywała powódkę do zwrotu dotacji pobranej, jej zdaniem, w nadmiernej wysokości. Decyzję Burmistrza Miasta i Gminy S. w przedmiocie zobowiązania powódki do zwrotu dotacji w kwocie 1227,25 zł pobranej w nadmiernej wysokości za 2015 r. powódka zaskarżyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, który to organ 22 lipca 2016 r. uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie I instancji. W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia SKO wskazało m.in., że organ I instancji nieprawidłowo, z naruszeniem art. 90 ust. 2b u.s.o., dokonał weryfikacji przekazanej dotacji w oparciu o faktyczne wydatki w przedszkolu publicznym.

Kwota uzupełniająca do dotacji dla powódki wynosi 103 863,64 zł. Za 2012 r. kwota ta wynosi 12 307,91 zł, za 2013 r. (miesiące styczeń-sierpień) – 37 839,01 zł, za 2013 r. (miesiące wrzesień-grudzień) – 24 120,59 zł, a za 2014 r. – 29 596,13 zł.

W oparciu o poczynione ustalenia Sąd Okręgowy uznał, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie co do zasady.

Zgodnie z art. 90 ust. 2b i 2c u.s.o. 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. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw od 1 września 2013 r. (do 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 z 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 planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września poprzedzającego rok udzielania dotacji. Tryb udzielenia i rozliczania dotacji, stosownie do art. 90 ust. 4 u.s.o., ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W okresie objętym żądaniem pozwu Rada Miejska w S. uchwaliła wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych na poziomie 75% ustalonych w budżecie

miasta i gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, a dla osób prowadzących niepubliczne wychowanie przedszkolne w innych formach – na poziomie 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym.

Spór pomiędzy stronami sprowadzał się do odmiennego rozumienia pojęcia „wydatki bieżące”. Nadto, strona pozwana forsowała stanowisko, stosownie do którego przy ustalaniu podstawy wyliczeń dotacji dla placówki prowadzonej przez powódkę nie powinno się uwzględniać planu wydatków z rozdziału 80114, 80146 i 80195 na podstawie sprawozdania Rb-28S jednostki samorządu terytorialnego, tj. wydatków na zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjne szkół, kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz wydatków na pozostałą działalność.

Zgodnie z zapatrywaniem przyjętym w orzecznictwie, które Sąd Okręgowy w pełni podzielił, ustalając wysokość dotacji należnej niepublicznemu przedszkolu w trybie u.s.o., pojęcie „wydatków bieżących” winno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: „u.f.p.”). Stosownie do art. 236 ust. 2 u.f.p. wydatkami bieżącymi są wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, a zatem inne niż wydatki ponoszone na inwestycje i zakupy inwestycyjne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, zakup i objęcie akcji i udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego (art. 236 ust. 4 u.f.p.). Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą przy wyliczeniu wysokości dotacji należy uwzględniać wydatki bieżące ustalone w budżecie gminy, a nie te faktycznie zrealizowane. A zatem kwotą stanowiącą podstawę do wyliczenia dotacji winna być kwota zaplanowana w budżecie gminy na utrzymanie bieżące przedszkoli publicznych – suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana i zaplanowana jako kategoria wydatków na ich funkcjonowanie, także obejmująca wydatki wspólne dla całej oświaty – na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, stołówki szkolne, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli emerytów i remonty. Kwota ta nie powinna podlegać pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Wynika to z celu zawartego w tym przepisie, skoro została tam wyrażona zasada zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych publicznych

i niepublicznych. Cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby placówki niepubliczne były dotowane stosownie do planowanych, niższych od rzeczywistych wydatków placówek. Regulacja zawarta w tym przepisie ma służyć temu, aby środki przeznaczone z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczonych na utrzymanie przedszkoli publicznych.

Sąd Okręgowy wskazał, że art. 90 ust. 1b i ust. 2b u.s.o., w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2013 r., wprost przewiduje, że stanowiące podstawę wyliczenia dotacji wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę winny być pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie (stanowiące dochody budżetu gminy). Poprzednio obowiązujący przepis nie przewidywał wyraźnego odliczenia w tym zakresie, co według Sądu jedynie utwierdza w przekonaniu, że we wcześniejszym okresie kwoty te mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji.

Podstawę do wyliczenia dotacji na prowadzenie przedszkola niepublicznego do 31 sierpnia 2013 r. stanowiła kwota przeznaczona z budżetu miasta i gminy S. na utrzymanie przedszkoli publicznych, pomniejszona o dotacje oraz wydatki majątkowe oraz powiększona o część wydatków bieżących przewidzianych w budżecie na zadania wspólne dla całej oświaty, tj. zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, wydatki na doskonalenie i doskonalenie nauczycieli oraz tzw. pozostałą działalność. Natomiast od 1 września 2013 r. podstawę do wyliczenia dotacji na prowadzenie przedszkola niepublicznego stanowiła ww. kwota pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiące dochody z budżetu gminy.

Szczegółowych wyliczeń prawidłowej kwoty dotacji przysługujących powódce, a tym samym wysokości niedopłaty, która była przedmiotem sporu, Sąd Okręgowy dokonał w oparciu o opinię biegłej ds. finansów i rachunkowości.

Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z 10 września 2019 r. oddalił apelację pozwanej gminy od wyroku Sądu Okręgowego., przyjmując za własne ustalenia Sądu Okręgowego, jak i przedstawioną argumentację materialnoprawną.

W szczególności Sąd Apelacyjny przyjął, że sprawie nie doszło do zarzucanego w apelacji naruszenia prawa materialnego. Wywody Sądu Okręgowego dotyczące zastosowania art. 90 ust. 2b, c i d u.s.o. z uwzględnieniem art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw są nie tylko trafne, ale też nad wyraz wyczerpujące i umotywowane licznymi orzeczeniami, tak że praktycznie uzupełnienie ich byłoby powieleniem tej samej argumentacji. Sąd Apelacyjny przyjął je z pełną aprobatą. By jednak uczynić zadość potrzebie ustosunkowania się do wszystkich zarzutów apelacji, poczynił kilka uwag.

Na gruncie obowiązujących w okresie objętym żądaniem pozwu przepisów u.s.o. występowała sytuacja, w której przedszkola publiczne prowadzone przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu nie otrzymywały dotacji w wysokości odpowiadającej pełnej kwocie finansowania wydatków przedszkoli publicznych prowadzonych przez gminę. Ich wysokość w przeliczeniu na ucznia (wychowanka) równała się jedynie kwocie wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia publicznego przedszkola samorządowego. Chodzi tutaj oczywiście o poziom wydatków zapisanych w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego. „Wydatki bieżące” należało rozumieć analogicznie do określonych w u.f.p., tj. jako obejmujące następujące kategorie (art. 124 ust. 3 u.f.p.): a) wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, b) zakupy towarów i usług, c) koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem i realizacją statutowych zadań szkół, d) koszty realizacji zadań zleconych do realizacji jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych z wyłączeniem organizacji pozarządowych.

Wedle Sądu Apelacyjnego do wydatków bieżących nie można było zaliczyć wydatków należących do kategorii majątkowych (art. 236 ust. 2 u.f.p.). Innymi słowy, dotacja należna przedszkolom publicznym prowadzonym przez podmioty niepubliczne nie obejmowała równowartości przewidzianych w budżecie gminy kwot na pokrycie wydatków majątkowych przedszkoli publicznych, dla których gmina jest organem prowadzącym. Tym samym środki przyznane publicznym przedszkolom niesamorządowym w ramach dotacji należnej zgodnie z art. 80 ust. 2 nie mogą być

przeznaczone na zakup czy wytworzenie składników majątku trwałego podlegających okresowej amortyzacji. W zakresie inwestycji organ prowadzący przedszkole na podstawie zezwolenia wydanego zgodnie z art. 58 ust. 3-4 był obowiązany zapewnić ich finansowanie we własnym zakresie. Wydatki bieżące, o jakie chodziło w art. 80 i 90 oznaczały wydatki w danym roku budżetowym, a nie wydatki „historyczne” (według ubiegłorocznego wykonania). Zazwyczaj w orzecznictwie dotyczącym dotacji dla publicznych (i analogicznie niepublicznych) przedszkoli, szkół i placówek samorządowych przywiązuje się uwagę do zaplanowania wydatków bieżących w budżecie, stanowiącym integralną część uchwały budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego (por. np. wyrok NSA z 3 marca 2015 r., II GSK 2450/13).

Prawidłowo prowadzona publiczna gospodarka finansowa powinna opierać się na planach finansowych, których sporządzenie przewidują przepisy u.f.p. W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu (art. 249 ust. 1 pkt 1 u.f.p.). W ciągu roku budżetowego zachodzą więc zmiany planu finansowego wydatków polegające na przeniesieniu środków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej; zmian tych dokonuje się zgodnie z art. 257 i 258 u.f.p. Wydatkami bieżącymi „ustalonymi w budżecie i ponoszonymi” w szkołach (placówkach) publicznych odpowiedniego typu i rodzaju są zatem wydatki zamieszczone w aktualnych planach finansowych konkretnych jednostek (lub jednostki) sektora finansów publicznych – szkół (szkoły publicznej), do których (której) wysokość dotacji jest odnoszona zgodnie z odpowiednim art. 80 lub art. 90 u.s.o.

Biorąc pod uwagę przedstawione rozważania, zdaniem Sądu Apelacyjnego, należało przyjąć, że prawidłowe jest obejmowanie kalkulacją wydatków łącznie we wszystkich rozdziałach budżetowych pozostających w związku z opieką przedszkolną, tzn. nie tylko rozdziału 80103, ale i dwóch innych – 80104 „Przedszkola” oraz 80106 „Inne formy wychowania przedszkolnego”. Strona pozwana nie jest uprawniona, dla potrzeb ustalania dotacji, do ingerowania

w ustalone wcześniej w budżecie „wydatki bieżące” przez ich dzielenie i eliminowanie części z podstawy obliczenia dotacji.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, chybiony jest też zarzut podniesiony na rozprawie apelacyjnej, a dotyczący niedopuszczalności drogi sądowej. Wprowadzając art. 90 ust. 11 do u.s.o., ustawodawca w przepisach przejściowych w ustawie z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw zawarł art. 27 ust. 1, który stanowi: „do czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji, o których mowa w art. 80 i art. 90 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, na rok 2017 stosuje się przepisy art. 3 pkt 26-33, art. 78a-78e, art. 79a, art. 80, art. 89b-89d i art. 90 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Ustawodawca wprost przewidział zastosowanie trybu administracyjnego do dotacji za rok 2017 (a więc do spraw, w których postępowania administracyjne o udzielenie dotacji inicjowały wnioski składane w 2016 r.), jednak nie za lata wcześniejsze. Wobec takiej treści art. 27 ust. 1, a jednocześnie wobec braku wyraźnej normy intertemporalnej wykluczającej drogę sądową w sprawach dotyczących dotacji za lata wcześniejsze – jeszcze nie wszczętych lub wszczętych, lecz prawomocnie niezakończonych, należy przyjąć, że dla dotacji za okres do roku 2016 nie nastąpiła zmiana stanu prawnego skutkująca wyłączeniem dopuszczalności drogi sądowej z dniem 1 stycznia 2017 r. Sąd Najwyższy w wyroku z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18, stanął na stanowisku: „przepis art. 90 u.s.o. kreuje pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego właściwą do wypłaty dotacji a osobą prowadzącą placówkę niepubliczną uprawnioną do otrzymania takiej dotacji stosunek cywilnoprawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c.”. W uzasadnieniu tego wyroku, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń, w tym wyroku Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, Sąd Najwyższy potwierdził, że do dotacji za okres wcześniejszy, czyli do roku 2016, droga sądowa jest dopuszczalna.

Pismem z 14 stycznia 2020 r. strona pozwana wniosła skargę kasacyjną od ww. wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w całości. Przedmiotowemu orzeczeniu zarzuciła:

1. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 90 ust. 2b oraz art. 90 ust. 2d u.s.o. oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że do kwoty ustalonych w budżecie strony pozwanej wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych wliczają się również zaplanowane wydatki bieżące przewidziane w budżecie gminy na zadania wspólne dla całej oświaty, tj. wydatki na zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, objęte rozdziałem 80114, wydatki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, objęte rozdziałem 80146 oraz wydatki na pozostałą działalność, objęte rozdziałem 80195 na podstawie sprawozdania RB-28s jednostki samorządu terytorialnego;

2. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 90 ust. 11 u.s.o. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 71 lit. m ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że intencją ustawodawcy nie była zmiana charakteru prawnego lub ingerowanie w tryb dochodzenia dotacji za lata poprzednie, lecz wyłączenie drogi sądowej w odniesieniu do dotacji za rok 2017 i lata następne, podczas gdy w pkt 9 ppkt 18 uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 559, Sejm VIII kadencji) wskazano wprost, że celem wprowadzonej nowelizacji jest przesądzenie, iż czynności przyznania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są czynnościami z zakresu administracji publicznej (art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11 u.s.o.);

3. naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 199 § 1 pkt 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. mające istotny wpływ na wynik sprawy poprzez odmowę odrzucenia pozwu pomimo zaistnienia w niniejszej sprawie przesłanki niedopuszczalności drogi sądowej.

W oparciu o powyższe zarzuty – rozwinięte następnie w uzasadnieniu skargi kasacyjnej – pozwana gmina wniosła m.in.:

1. na wypadek uznania wskazanych w skardze podstaw naruszenia przepisów postępowania za nieuzasadnione, o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., poprzez:

a) oddalenie powództwa w całości,

b) zasądzenie od strony powodowej na rzecz strony pozwanej zwrotu kosztów procesu za obydwie instancje, jak również zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego,

2. ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji oraz pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia co do kosztów procesu.

Pismem z 26 lutego 2020 r. powódka złożyła odpowiedź na skargę kasacyjną, wnosząc m.in. o: 1. oddalenie skargi kasacyjnej w całości, 2. zasądzenie od pozwanej na rzecz powoda kosztów postępowania kasacyjnego, w tym wyodrębnionych kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę kasacyjną powódka rozwinęła swoje stanowisko.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest niezasadna i podlega w całości oddaleniu.

Zarzuty podnoszone przez stronę pozwaną koncentrują się na dwóch kwestiach, które w całości mogą być rozstrzygnięte z przywołaniem dotychczasowego orzecznictwa. Argumentacja w nim zastosowana przesądza o bezzasadności zarzutów pozwanej. Warto również podnieść, że właściwie tożsame zarzuty stanowiły przedmiot apelacji lub podnoszone były na rozprawie apelacyjnej, a różniąc się jedynie sposobem sformułowania, zostały w niniejszej skardze kasacyjnej ujęte jako podstawy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, tj. zarzutu naruszenia art. 90 ust. 2b oraz art. 90 ust. 2d u.s.o. oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, stwierdzić należy, że spór w niniejszej sprawie ogniskuje się *de facto* wokół interpretacji pojęcia ustalonych w budżecie danej gminy „wydatków bieżących” ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (art. 90 ust. 2b i 2d u.s.o.). Zgodnie z art. 90 ust. 2b u.s.o. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych

w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych przy przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Od ustalenia wysokości tych wydatków zależy bowiem ustalenie należnej niepublicznym przedszkolom i punktom przedszkolnym dotacji.

Pozwana wskazuje na błędną wykładnię przez przyjęcie, że do kwoty ustalonych w budżecie strony pozwanej wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych wliczają się również zaplanowane wydatki bieżące przewidziane w budżecie gminy na zadania wspólne dla całej oświaty, tj. wydatki na zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół objęte rozdziałem 80114, wydatki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli objęte rozdziałem 80146 oraz wydatki na pozostałą działalność objęte rozdziałem 80195 na podstawie sprawozdania RB-28s jednostki samorządu terytorialnego.

Strony są w pełni zgodne co do faktów, różnica odnosi się jedynie do możliwości wliczenia do kategorii wydatków bieżących, o których mowa w art. 90 ust. 2b i 2d u.s.o., obok wydatków przewidzianych w budżecie gminy na funkcjonowanie przedszkola publicznego, także wydatków przewidzianych na zadania wspólne dla całej oświaty, tj. zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, kształcenie i doskonalenie nauczycieli oraz tzw. pozostałą działalność. O ile strona powodowa uznała zasadność włączenia takich wydatków, co potwierdziły Sądy niższych instancji, o tyle strona pozwana włączenie takie kwestionuje. Odmienne także interpretowana przez strony procesu jest kwestia jednoznacznej możliwości włączenia tego typu wydatków, którą przewidziano na podstawie zmian ustawowych (ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw w art. 1 pkt 69 został dodany art. 78b, który doprecyzował pojęcie podstawowej kwoty dotacji i zdefiniował pojęcie „wydatki bieżące”). O ile strona pozwana podnosi to jako dowód, iż przed przyjęciem ww. nowelizacji (weszła w życie 1 stycznia 2017 r.) nie było możliwości włączania innych wydatków niż te wskazane w rozdziale dotyczącym przedszkoli (80104), o tyle strona powodowa wskazuje, iż nowelizacja potwierdziła prawidłowość stanowiska wyrażanego w orzecznictwie sądowym (dokonując swoistej kodyfikacji praktyki).

Sąd Najwyższy w tej kwestii przyznaje rację stronie powodowej. Wyjęcie przedszkoli z grupy wydatków wspólnych dla całej oświaty wydaje się rozwiązaniem sprzecznym z logiką, biorąc pod uwagę analogiczność zadań w przedmiocie oświaty (choć oferowanych młodszym dzieciom); mocno dyskryminacyjna przykładowo byłaby praktyka wyłączająca możliwość przyjęcia wydatków na kształcenie nauczycieli – ograniczająca *de facto* w praktyce przedszkoli prywatnych możliwość doskonalenia zawodowego nauczycieli przedszkolnych (racje ma przy tym powód wskazując na niemożliwość zastosowania art. 70a Karty nauczyciela – przepis ten nie ma związku z wydatkami na doskonalenie i kształcenie nauczycieli przedszkolnych). Zgodzić należy się ze stroną powodową, iż „ustawa o systemie oświaty nie zawiera wymogu, aby poszczególne wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych znajdowały się w tych samych rozdziałach klasyfikacji wydatków. Warunkiem do wliczenia ich do podstawy obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych jest jedynie, aby był to wydatek bieżący ponoszony w przedszkolu publicznym”.

Nadto strona powodowa podnosi, że analiza art. 90 ust. 2b u.s.o. „wskazuje, że ustawodawca określając podstawy przyznawania dotacji dla przedszkoli niepublicznych odwołał się do pojęcia wydatków gminy. Określenie, które z wydatków stanowią źródło obliczenia dotacji zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że mają być to wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Pojęcie „wydatków bieżących” zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem powinno być interpretowane tak, jak termin ten rozumiany jest na gruncie ustawy o finansach publicznych. Będą to zatem wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi z wyłączeniem wydatków ponoszonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Z przepisu art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika podział wydatków na bieżące i majątkowe. Wydatki bieżące to nie tylko wydatki niezbędne do zapewnienia bieżącej działalności gminy i funkcjonowania administracji samorządowej (urzędów i organów), lecz także inne świadczenia wypłacane z budżetu, niebędące zapłatą za wykonane świadczenia ani wynagrodzeniami ze stosunku pracy (...). Wydatkami

bieżącymi są również dotacje udzielane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki majątkowe obejmują natomiast wydatki inwestycyjne. Określając podstawę obliczenia dotacji, ustawodawca wskazał na te wydatki, które zostały ustalone w budżecie gminy i wyodrębnione ze względu na konkretny cel. Oznacza to, że odwołał się do wydatków zaplanowanych, związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych. Podstawę obliczenia dotacji stanowi więc taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel (na funkcjonowanie przedszkola publicznego), a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że omawiany zarzut strony pozwanej jest bezzasadny, a dotacja w oparciu o zastosowaną interpretację wydatków bieżących została prawidłowo wyliczona w sprawie. Na marginesie należy zauważyć, że interpretacja art. 90 ust. 2b u.s.o. w odniesieniu do tego, które wydatki należy wliczać do podstawy naliczenia dotacji, wskazana przez powoda i przyjęta przez Sądy *meriti* w przedmiotowej sprawie zaaprobowana była we wcześniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (zob. wyrok z 23 marca 2017 r., I CSK 348/16).

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pozwana łączy zarzuty drugi i trzeci skargi, podnosząc je w kontekście niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie.

Pozwana wywodzi, iż na mocy ww. nowelizacji u.s.o., dokonanej ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, ustawodawca z dniem 1 stycznia 2017 r. wprowadził art. 90 ust. 11 u.s.o., zgodnie z którym „przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Analogiczny przepis znalazł się w art. 47 obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203). Treść art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – do którego odsyłają ww. przepisy – stanowi z kolei, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających

z przepisów prawa. Oznacza to, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości i przyznania dotacji stanowią inną czynność z zakresu administracji publicznej, podlegającą kontroli sądu administracyjnego. Strona pozwana jednakże pomija przy tym treść art. 91 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wskazujący, iż: „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”. Zdaniem Sądu Najwyższego brak jednoznacznych regulacji w zakresie przepisów intertemporalnych (o czym dalej), oznaczać musi stosowanie dotychczasowej praktyki.

Zdaniem pozwanej „wprowadzony od dnia 1 stycznia 2017 r. przepis art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty jedynie przesądził – jak to zostało określone w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy – że przyznanie dotacji na podstawie art. 90 ust. 1a-8 ustawy (...) o systemie oświaty stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten nie wprowadził żadnych nowych uregulowań, które odejmowałyby jednemu z systemów sądownictwa pewien zakres jurysdykcji, a przyznawałyby go drugiemu, co dopiero mogłoby stanowić podstawę uznania, że w sprawie wystąpiła następcza niedopuszczalność drogi sądowej, wskutek czego postępowanie podlegałoby umorzeniu (art. 355 § 1 k.p.c.) w miejsce odrzucenia pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.)”.

Sąd Najwyższy zauważa, że w orzecznictwie problem charakteru stosunku prawnego dotacji oświatowej był wielokrotnie podejmowany, zwłaszcza w związku z koniecznością rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawach dotyczących tego świadczenia. Przyjęcie, że między podmiotem publicznoprawnym i beneficjentem dotacji istnieje stosunek cywilnoprawny pozwalało uznać, że spór „o dotację” jest sprawą cywilną, dla której właściwa jest droga procesu cywilnego. W początkowym okresie rozpoznawania tej kategorii spraw w orzecznictwie dominowało stanowisko, że sprawy „o dotację oświatową” (co obejmowało także dochodzenie „dopłaty” dotacji), są sprawami ze stosunków cywilnoprawnych. Pogląd ten został następnie zweryfikowany na rzecz zapatrywania o administracyjnoprawnym charakterze stosunku dotacji oświatowej i odrzucenia zapatrywania o cywilnoprawnej naturze roszczenia mającego wynikać z art. 90 ust.

2 i 3 u.s.o. (zob. wyroki SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, oraz z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, OSNC-ZD 2022, nr 2, poz. 17, i przywołane tam orzecznictwo).

Trudności interpretacyjne powodujące rozbieżność orzecznictwa prowadzącą do sporu kompetencyjnego między sądami powszechnymi i administracyjnymi usunął ustawodawca, wprowadzając z dniem 1 stycznia 2017 r. art. 90 ust. 11 u.s.o. Przepis ten stanowił, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Taką samą zasadę przyjęto następnie w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych.

W wyniku powyższych zmian oraz towarzyszących im rozwiązań intertemporalnych ukształtował się obecnie taki stan prawny, że odnośnie do świadczeń należnych od 1 stycznia 2017 r. w sprawie o dotację oświatową (tzn. o dopłatę dotacji) nie przysługuje droga sądowa. W przypadku natomiast spraw dotyczących dotacji za rok 2016 i lata wcześniejsze, w celu uniknięcia rozbieżności w orzecznictwie, utrzymany został pogląd o dopuszczalności dochodzenia przed sądami powszechnymi roszczeń w związku z niewypłaceniem dotacji w pełnej wysokości (zob. postanowienie SN z 3 lipca 2019 r., II CSK 425/18). W praktyce, w podstawach faktycznych zgłaszanych roszczeń mieściły się zarówno sprawy o zapłatę (dopłatę) dotacji, jak i sprawy o zapłatę odszkodowania należnego z powodu braku wypłaty dotacji w należnej kwocie.

Stanowisko, że w przypadku dotacji należnych za okresy poprzedzające 1 stycznia 2017 r. droga sądowa jest dopuszczalna, należy podtrzymać, mimo podniesienia w aktualnym orzecznictwie ważnych racji na rzecz tezy, że w istocie między podmiotem uprawnionym z tytułu dotacji a jednostką samorządu terytorialnego w związku z przyznaniem dotacji istnieje stosunek o charakterze administracyjnoprawnym (zob. zwłaszcza wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 15 maja 2019 r., I ACa 864/18). Istnienie stosunku cywilnoprawnego (na co powołuje się pozwana) nie wyklucza przy tym drogi sądowej w celu zapewnienia ochrony prawnej w sytuacji, gdy nie można uzyskać jej w drodze administracyjnosądowej.

Wreszcie należy zauważyć, że argumenty przesądzające dopuszczalność drogi sądowej w tego typu sprawach zostały przedstawione w uzasadnieniu uchwały

Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19 (skład trzyosobowy). Sąd Najwyższy przyjął, iż: „artykuł 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (...) nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (...)”.

Biorąc wszystkie powyższe argumenty pod uwagę, wskazać należy bezzasadność argumentacji pozwanej przedstawionej we wskazanych zarzutach.

In fine należy wskazać, że w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje pogląd, zgodnie z którym w razie niewypłacenia dotacji w pełnej wysokości, po upływie roku, na który dotacja została przyznana, beneficjent nie ma roszczenia o „dopłatę” dotacji, a może jedynie powoływać się na odpowiedzialność odszkodowawczą jednostki samorządu terytorialnego z tytułu niewypłacenia pełnej kwoty. Taka podstawa odpowiedzialności wymaga zaś wykazania wysokości szkody poniesionej przez beneficjenta (zob. wyroki: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, OSNC 2023, nr 2 poz. 19, oraz z 11 października 2022 r., II CSKP 158/22, OSNC 2023, nr 7-8, poz. 71).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną podziela to stanowisko, jednak ocena zaskarżonego orzeczenia w jego świetle nie mogła być przedmiotem rozważań, gdyż zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach podstaw, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. Skarżący nie kwestionował w jakikolwiek sposób dopuszczalności roszczenia o wyrównanie (dopłatę) dotacji. Kwestionował jedynie (nie trafnie) wliczanie doń określonych wydatków oraz dopuszczalność drogi sądowej. Żaden z zarzutów strony pozwanej nie odnosił się do niedopuszczalności dochodzenia dopłaty z tytułu udzielonych w przeszłości dotacji.

Mając wszystko powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, oddalając skargę kasacyjną (pkt 1) oraz rozstrzygając o kosztach procesu w postępowaniu kasacyjnym (pkt 2).

(R.N.)

[ms]