

Sygn. akt I ACa 316/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 grudnia 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	SSA Dariusz Rystał
Protokolant:	st. sekr. sądowy Beata Węgrowska-Płaza

po rozpoznaniu w dniu 1 grudnia 2021 r. na rozprawie w Szczecinie

sprawy z powództwa D. G.

przeciwko Gminie Miasto S.

o zapłatę

na skutek apelacji pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie

z dnia 12 lutego 2021 r. sygn. akt I C 188/18

I. **oddala apelację,**

II. **zasądza od pozwanej Gminy Miasto S. na rzecz powódki D. G. kwotę 4.050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

SSA Dariusz Rystał

Sygnatura akt I ACa 316/21

UZASADNIENIE

Powódka D. G. wniosła o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, w którym Sąd nakaże pozwanej Gminie Miasto S. zapłatę na rzecz powódki kwoty 79 867,17 zł wraz z odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty. Nadto powódka wniosła o zasądzenie od pozwanej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przypisanych.

Referendarz sądowy w Sądzie Okręgowym w Szczecinie wydał w dniu 16 stycznia 2018 r. nakaz zapłaty w sprawie o sygn. akt I Nc 7/18, w którym orzekł zgodnie z żądaniem pozwu.

Pozwana Gmina Miasto S. złożyła sprzeciw od powyższego nakazu zapłaty, w którym wniosła o oddalenie żądań pozwu w całości oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy w Szczecinie wyrokiem z dnia 12 lutego 2021 r., sygn. akt I C 188/18, w punkcie I zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 73 331,53 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi od dnia 1 stycznia 2017 r., w punkcie II oddalił powództwo co do kwoty 4 917,69 zł wraz z odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2017 r., w punkcie III umorzył postępowanie w pozostałej części, natomiast w punkcie IV orzekł, że rozdziela stosunkowo koszty procesu pomiędzy stronami przy przyjęciu, że powódka wygrała proces w 91%, a pozwana w 9%, przy czym szczegółowe wyliczenie kosztów pozostawił referendarzowi sądowemu.

Powyższe orzeczenie zostało oparte o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

D. G., od 1 września 2007 r. prowadzi Przedszkole Niepubliczne (...) w S. przy ul. (...).

Do placówki tej uczęszczało w 2016 r. 909 dzieci. Nie było wśród nich uczniów niepełnosprawnych, ani uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju. Placówka została zarejestrowana w ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Prezydenta Miasta S..

We wrześniu 2015 roku powódka złożyła wniosek o przyznanie dotacji wynikającej z art. 90 ustawy o systemie oświaty na rok 2016.

W 2016 roku na terenie Gminy Miasto S. funkcjonowały 162 placówki oświatowe, w tym 52 przedszkoli samorządowych będącymi jednostkami budżetowymi, do tego 6 filii przedszkoli publicznych. Pośród przedszkoli samorządowych tylko jedno było przedszkolem specjalnym – Przedszkole (...). Do tego na terenie Gminy Miasto S. funkcjonowała (...)Palcówka Edukacyjno – Wychowawcza nr (...) zaliczana do puli przedszkoli publicznych.

W okresie od stycznia do kwietnia 2016 r. do przedszkoli publicznych uczęszczało 7.171 dzieci. W okresie od maja do października 2016 r. liczba dzieci wzrosła do 7 172, a w okresie od listopada do grudnia 2016 r. dzieci było już 7.471.

Sumaryczna statystyczna liczba dzieci w przedszkolach samorządowych pozwanej w 2016 roku wynosiła 87.258.

W uchwałach Rady Miasta S. wskaźnik podstawy dotacji został utrzymany na ustawowym poziomie tj. 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Dnia 15 grudnia 2015 r. Rada Miasta S. w uchwale nr (...) uchwaliła budżet Gminy Miasta S. na 2016 r.

Dział 801 dotyczył wydatków czynionych na oświatę i wychowanie. W dokumencie tym ustalono, że kwota na wydatki bieżące w przedszkolach wynosi 72.007.691 zł (dział 801, rozdział 80104). Odrębnie ustalono nadto wydatki na przedszkola specjalne w kwocie 1.334.331zł (dział 801, rozdział 80105). Jednocześnie wskazano, że dotacje dla placówek niepublicznych (14.098.733), wypłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego (951.455), wydatki majątkowe (1.815.158) oraz wydatki inwestycyjne (4.736) wchodzące w skład sumy 72.007.691 zł (dział 801, rozdział 80104) nie polegają zaliczeniu do podstawy naliczania dotacji.

Plan wykonania wydatków na rachunku dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów (WRD) samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność oświatową wykazywał kwotę 8.883.800 zł (dział 801, rozdział 80104). Nadto w części zatytułowanej „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” (dział 801 rozdział 80146) ujęto kwotę 1.035.229 zł. Kwota ta nie została szczegółowo rozdysponowana w uchwale i obejmowała wszystkie placówki oświatowe działające w gminie. Tak samo kwota z działu „Stołówki szkolne i przedszkolne” (dział 801, rozdział 80148) obejmująca sumę 17.534.165 nie została szczegółowo podzielona.

W uchwale budżetowej Gminy Miasta S. znalazła się także pula środków wysokości 1.837.808 zł przeznaczona na „Realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci w przedszkolach,

oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego” (dział 801, rozdział 80149).

Całość działu 801 zamykał podrozdział 80195 zatytułowany „Pozostała działalność”.

W tej kategorii przewidziano wydatki z budżetu gminy w kwocie 9.678.189 zł. Do skorzystania z nich uprawnione były wszystkie placówki oświatowe działające na terenie pozwanej.

Załącznik do uchwały budżetowej Gminy Miasta S. stanowił plan finansowy dochodów i wydatków wydzielonych rachunków dochodów przedszkoli publicznych w roku 2016 r.

W 2016 r. w każdym z funkcjonujących w Mieście S. przedszkoli publicznych funkcjonował wydzielony rachunek dochodów własnych (WRD). Na tych rachunkach były gromadzone dochody uzyskiwane z opłat wnoszonych przez rodziców tytułem ponoszenia kosztów wyżywienia dziecka w czasie pobytu w placówce oświatowej.

Na zlecenie pozwanej, prof. UW dr hab. E. D. w dniu 15 maja 2018 roku sporządziła opinię w zakresie kwalifikacji prawnej wybranych pojęć z zakresu gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w związku z pozwem przedszkoli niepublicznych Gminy Miasta S. o wyrównanie dotacji z budżetu Gminy za lata 2007-2016. Natomiast prof. (...) dr hab. Z. O. w dniu 20 maja 2018 roku, również na zlecenie pozwanej sporządził opinię prawną dotyczącą wybranych problemów związanych z interpretacją pojęć „budżet gminy”, „uchwała budżetowa gminy”, „plan finansów, dochodów i wydatków rachunku dochodów własnych/wydzielonego rachunku dochodów jednostki budżetowej gminy oraz ujmowania ustaleń tego planu w procesie planowania budżetowego w gminie.

Następnie w ciągu roku uchwała budżetowa z dnia 15 grudnia 2015 r. nr (...) była regularnie zmieniana uchwałami Rady Miasta S. i Zarządzeniami Prezydenta Miasta S..

Ostateczna wersja budżetu została przedstawiona w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 r. (Rb-28S).

Łączna suma wydatków bieżących obejmujących rozdziały 80104 (Przedszkola), 80148 (Stołówki), 80149 (Specjalna organizacja nauki), 80146 (Dokształcanie nauczycieli), 80195 (Pozostała działalność), 92605 (Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu) i 92695 (Kultura fizyczna pozostała działalność) zaplanowane wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w przedszkolach pozwanej Gminy Miasto S. wyniosła 64 615 028 zł.

Łączna suma wydatków bieżących zaplanowanych wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w przedszkolu specjalnym prowadzonym przez pozwaną Gminę Miasto S. wyniosła 1.501.783 zł.

Łączna suma wydatków zaplanowanych w przedszkolach pozwanej Gminy Miasto S. na wydzielonych rachunkach dochodów własnych wynosiła w 2016 r. 8 840 932 zł.

W 2016 r. opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie w przedszkolach publicznych pozwanej Gminy Miasto S. wyniosły łącznie 4.970.030,80 zł.

Powódka otrzymała od pozwanej dotację w łącznej kwocie 473.477,42 zł.

Dotacja należna powódce za 2016 r. w związku prowadzeniem Przedszkola Niepublicznego (...) w S. przy ul. (...) - przy uwzględnieniu faktycznej liczby dzieci w przedszkolach publicznych pozwanej Gminy Miasto S. i w niepublicznym przedszkolu powódki (dzieci zapisane i posiadające status ucznia), wydatków bieżących obejmujących rozdziały 80104, 80148, 80149, 80146, 80195, 92605 i 92695 zaplanowanych wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w przedszkolach pozwanej Gminy Miasto S., wydatków bieżących zaplanowanych wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w przedszkolu specjalnym prowadzonym przez pozwaną Gminę Miasto S. i wydatków zaplanowanych w przedszkolach pozwanej Gminy Miasto S. na wydzielonych rachunkach dochodów własnych oraz zmniejszenia podstawy naliczania dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie - wynosi 546.808,95 zł.

Pozwana Gmina Miasto S. w 2016 r. nie wypłaciła powódce należnej dotacji na łączną kwotę 73.331,53 zł. Sąd Okręgowy przedstawił swoje wyliczenia w tym zakresie w poniższej tabeli.

ROK	Podstawa kwoty dotacji Zł	Liczba dzieci w przedszkolach pozwanej	Dotacja na jednego ucznia przedszkola publicznego Zł	Dotacja na jednego ucznia przedszkola niepublicznego 75% Zł	Liczba dzieci w przedszkolu powódki	Dotacja należna powódce zł	Dotacja wypłacona Zł	Rozliczenie zł
	1	2	3 (1:2)	4 (3x75%)	5	6 (4x5)	7	8 (6-7)
2016	69.987,712,28	2871258	802,07	601,55	909	546.808,95	473.477,42	73.331,53

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał powództwo za zasługujące na uwzględnienie w przeważającej części.

Sąd wskazał, że po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa (k.1035v) powódka dochodziła od pozwanej zapłaty kwoty 78 249,22 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty, wywodząc że jest to różnica pomiędzy dotacją wypłaconą przez pozwaną (473.477,42 zł) a dotacją należną (wg powódki 551.726,44 zł).

Kwestia dotacji udzielanych z budżetu gminy dla przedszkoli niepublicznych regulowana była w 2016 roku (tj. w okresie, którego dotyczy zgłoszone roszczenie) przez art. 90 ustawy z dnia z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej jako: u.s.o.). Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy (ust. 1). Stosownie do art. 90 ust. 2b, w brzmieniu cytowanym przez Sąd Okręgowy, niepubliczne przedszkola otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole publiczne, podstawą do ustalenia dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. Zgodnie zaś z art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

W przypadku pozwanej dotacji dla niepublicznych przedszkoli w 2016 r. przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miasto S. w przeliczeniu na jednego wychowanka.

Spór w niniejszej sprawie dotyczył kwestii prawidłowości ustalenia wysokości dotacji i sprowadzał się w istocie do metodologii jej obliczania oraz do kwestii charakteru prawnego świadczenia dochodzonego przez powódkę.

Powołując się na bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazano, że roszczenia podmiotów niepublicznych przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego o zapłatę z tytułu wadliwego obliczenia i w konsekwencji nieuzasadnionego obniżenia dotacji należnej na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o. mogą być dochodzone na drodze postępowania cywilnego.

Sąd Okręgowy uznał, że wydatki bieżące, o których mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o., to wszystkie wydatki ustalone w budżecie gminy, ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez daną gminę, za wyjątkiem wydatków majątkowych. Przywołany przepis jako podstawę obliczenia dotacji należnej niepublicznym placówkom przedszkolnym wskazuje kwotę ustaloną, jako ogół wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych. Zatem fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajduje swoje pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej, przewidzianej w budżecie kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego. Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji, należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie (za Naczelnym Sądem Administracyjnym, wyrok z 26 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2404/11). Kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji o jakiej mowa

w art. 90 ust. 2b ustawy, to, jak wskazał Sąd Okręgowy, ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia

w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega 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 przeznaczane z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczanych na utrzymanie przedszkoli publicznych, a zatem nieuwzględnienie

w podstawie wyliczenia dotacji grupy wydatków bieżących finansowanych z innych środków niż środki własne Gminy (np. wpłat rodziców na dodatkowe zajęcia, czy wyżywienie dzieci), które są gromadzone na rachunku dochodów własnych/wydzielonym rachunku dochodów jednostki budżetowej jaką w 2016 roku były przedszkola publiczne oraz nieuwzględniania sum gromadzonych po stronie dochodów w budżecie miasta – narusza unormowanie art. 90 ust. 2b u.s.o. Jest tak ponieważ podstawę obliczenia kwoty dotacji dla przedszkola niesamorządowego stanowią wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie, w tym także te przeznaczone na zakup żywności, a finansowane ze środków, które nie są środkami własnymi Gminy. Podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych stanowią wszelkie koszty w tym planowane na wyżywienie dzieci w przedszkolach publicznych, gdyż stanowią planowane wydatki o charakterze bieżącym jako ponoszone w przedszkolach publicznych. Wysokość tych kosztów nie może pomniejszać kwoty stanowiącej podstawę wyliczenia dotacji, niezależnie od tego czy wpłaty na ten cel pochodzące od rodziców wpływają na wydzielony rachunek czy też nie. Źródło pochodzenia środków na pokrycie wydatków nie ma znaczenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV CSK 696/12). Nie ma znaczenia również rachunek na którym te środki są gromadzone i z którego są wydatkowane. Jeżeli Gmina prowadziła przedszkola w formie jednostek budżetowych, tak jak to miało miejsce w 2016 r., to konsekwencją tego było włączenie wszelkich dochodów i wydatków tych jednostek do budżetu Gminy. Gmina nie mogła tych środków ignorować, pozostawiając je poza budżetem (vide wyr. SN z 20 kwietnia 2013 r., IV CSK 696/12). W konsekwencji Sąd uznał, że wydatki, które były zaplanowane na wydzielonym rachunku jednostek budżetowych (przedszkoli) należy uwzględnić przy ustaleniu podstawy wyliczenia dotacji należnej powódce. Sąd w niniejszym składzie podziela bowiem pogląd, że tego rodzaju wydatki stanowią część budżetu pozwanej Gminy Miasto S., ponieważ jednostki budżetowe, którymi są przedszkola nie mają osobowości prawnej i stanowią jednostki budżetowe gminy. Oznacza to, że budżet przedszkoli (jako jednostek budżetowych pozwanej) jest częścią budżetu Gminy Miasto S. i nie ma żadnych podstaw,

aby wydatki rachunku wydzielonym pomijać przy ustaleniu dotacji należnej organom prowadzącym niepubliczne przedszkola.

W dalszej kolejności Sąd Okręgowy przywołał uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie w dniu 1 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 827), zawarte w druku sejmowym nr 1312 z 2013 r. Z uzasadnienia tego wynika, że zmiana art. 90 ust. 2b u.s.o. polega na wyłączeniu z wydatków bieżących – dla potrzeb ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne – wydatków w wysokości opłat wnoszonych przez rodziców za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola prowadzone przez gminę w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć oraz opłat za korzystanie z wyżywienia - stanowiących dochody budżetu gminy – w tych przedszkolach. Intencją tej zmiany było przywrócenie stanu, kiedy prowadzone przez gminę przedszkole publiczne, będące zakładem budżetowym, pokrywało koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe. Środki finansowe pochodzące z opłat wnoszonych przez rodziców np. za świadczenia udzielane przez publiczne przedszkola w czasie przekraczającym obowiązkowy wymiar zajęć oraz za korzystanie z wyżywienia, pozostawały w dyspozycji przedszkoli jako przychody zakładu budżetowego, w związku

z powyższym nie zwiększały podstawy obliczania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego. Odkąd przedszkola prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi w konsekwencji, do podstawy wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, przyjmuje się wszystkie wydatki bieżące – ujęte w planie finansowym jednostki budżetowej – ponoszone na prowadzone przez gminę publiczne przedszkola.

Kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b ustawy, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Nie podlega ona pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Finansowanie przez gminę wydatków publicznych nie zmienia nigdy ogólnej kwoty wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajduje swoje pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej, kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego. Zauważyć przy tym należy, że przychody pochodzące z wpłat rodziców winny być zaliczone do dochodów gminy, co wynika z faktu, że przedszkola są jednostkami budżetowymi. Dysponowanie tymi środkami przez gminę jest dokonywaniem przez nią wydatków związanych z utrzymaniem przedszkoli.

Sąd Okręgowy uznał, że prawidłowo ustalona podstawa naliczania dotacji za 2016 r. w sprawie niniejszej winna:

1) obejmować wydatki bieżące obejmujące rozdziały 80104 (Przedszkola), 80148 (Stołówki), 80149 (Specjalna organizacja nauki), 80146 (Dokształcanie nauczycieli), 80195 (Pozostała działalność), 92605 (Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu) i 92695 (Kultura fizyczna pozostała działalność) zaplanowane wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

w przedszkolach pozwanej Gminy Miasto S.,

2) obejmować wydatki bieżące zaplanowane wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

w przedszkolu specjalnym prowadzonym przez Gminę Miasto S.,

3) obejmować wydatki ponoszone za pośrednictwem rachunku dochodów własnych (WRD wg sprawozdań Rb-34S),

4) ulegać zmniejszeniu o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie (wg sprawozdania Rb-27S).

Uzupełniając wcześniejsze rozważania nadmienić należy w zakresie pkt 1, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem, który w ciągu roku budżetowego podlega zmianom, w związku z czym do podstawy ustalenia dotacji należy uwzględnić wydatki zaplanowane i skorygowane na dzień 31 grudnia 2016 r

W oparciu o dokumenty źródłowe złożone do akt sprawy oraz dane z nich pozyskane i zweryfikowane pod względem matematycznym przez biegłą z zakresu rachunkowości, Sąd Okręgowy ustalił, że podstawa naliczania dotacji oświatowej dla niepublicznych przedszkoli na terenie pozwanej Gminy Miasto S. w 2016 r. wynosiła 69 987 712,20 zł. Sąd do ustalenia tej podstawy przyjął następujące wartości:

1) kwota 64 615 028 zł tytułem wydatków bieżących obejmujących rozdziały 80104 (Przedszkola), 80148 (Stołówki), 80149 (Specjalna organizacja nauki), 80146 (Dokształcanie nauczycieli), 80195 (Pozostała działalność), 92605 (Zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu) i 92695 (Kultura fizyczna pozostała działalność) zaplanowane wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w przedszkolach pozwanej Gminy Miasto S. (vide dane ze sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych - kolumna Plan po zmianach ustalone przez biegłą i skorygowane w opinii uzupełniającej, przy uwzględnieniu Środowiskowej Placówki Edukacyjno-Wychowawczej,

2) kwota 1 501 783 zł tytułem wydatków bieżących zaplanowanych wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w przedszkolu specjalnym prowadzonym przez Gminę Miasto S. (vide dane ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych - kolumna Plan po zmianach ustalone przez biegłą,

3) kwota 8 840 932 zł wydatków zaplanowanych w przedszkolach pozwanej Gminy Miasto S. na WRD (vide dane wg sprawozdań Rb-34S ustalone przez biegłą jak na k. 902 i skorygowane zgodnie ze sprawozdaniem RB-34S jak na k. 927, tj. 8.962.110 zł - 121.036 zł (§0650) - 142 zł (§0660),

4) kwota 4 970 030,80 zł tytułem opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie (wg sprawozdania Rb-27S).

W oparciu o powyższe dane Sąd Okręgowy wyliczył podstawę naliczania dotacji oświatowej wg następującego algorytmu: $64\,615\,028\text{ zł} + 1\,501\,783\text{ zł} + 8\,840\,932\text{ zł} = 74\,957\,743\text{ zł}$; $74\,957\,743\text{ zł} - 4\,970\,030,80\text{ zł} = 69\,987\,712,20\text{ zł}$.

Liczbę dzieci, które uczęszczały do przedszkoli prowadzonych przez pozwaną Gminę Miasto S. Sąd ustalił na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej, przy czym za okres od stycznia do kwietnia są to dane z 30 września 2015 roku, od maja do września

z 31 marca 2016 roku i od października do grudnia z 30 września 2016 roku. Sąd ustalił, że statystyczna liczba dzieci w przedszkolach pozwanej w 2016 roku wynosiła 87 258.

Przyjmując powyższe dane w zakresie faktycznej liczby dzieci w przedszkolach publicznych pozwanej Gminy Miasto S. i bezsporną liczbę 909 dzieci w niepublicznym przedszkolu powódki oraz podstawę kwoty dotacji ustaloną wg założeń przedstawionych powyżej, Sąd Okręgowy dokonał we własnym zakresie matematycznego wyliczenia kwoty dotacji należnej powódce za 2016 r., co przedstawia szczegółowo niniejsza tabela:

ROK	Podstawa kwoty dotacji Zł	Liczba dzieci w przedszkolach pozwanej	Dotacja na jednego ucznia przedszkola publicznego	Dotacja na jednego ucznia przedszkola niepublicznego	Liczba dzieci w przedszkolu powódki	Dotacja należna powódce zł	Dotacja wypłacona zł	Rozliczenie zł
-----	------------------------------	--	---	--	-------------------------------------	-------------------------------	-------------------------	-------------------

			Zł	75%				
			Zł	Zł				
	1	2	3 (1:2)	4 (3x75%)	5	6 (4x5)	7	8 (6-7)
2016	69.987.712,26	67.258	802,07	601,55	909	546.808,95	473.477,42	73.331,53

Uwzględniając powyższe oraz bezsporną kwotę wypłaconej w 2016 r. powódce dotacji, Sąd Okręgowy ustalił, że pozwana Gmina Miasto S. nie wypłaciła powódce należnej dotacji na łączną kwotę 73 331,53 zł.

Dalej Sąd wskazuje, że przyjąć należało, że ustawowy termin obliczenia i wypłaty świadczenia miał dla pozwanej 1 stycznia roku następnego po tym, gdy zaktualizował się po stronie gminy obowiązek wyliczenia i zapłaty dotacji. W konsekwencji - pozwana pozostaje

w zwłocie w wypłacie dotacji należnej względem podmiotu uprawnionego. Stąd należne odsetki ustawowe za opóźnienie (art. 481 § 1 i 2 k.c.) winny być liczone od kwoty 73 331,53 zł od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia zapłaty.

Mając powyższe na względzie Sąd Okręgowy orzekł, jak w pkt I sentencji wyroku, przyjmując co do zasady, że powódka wykazała, iż wypłacona jej w 2016 r. przez pozwaną Gminę Miasto S. dotacja jest mniejsza niż dotacja należna.

W pkt II sentencji wyroku Sąd oddalił żądanie pozwu co do kwoty 4.917,69 zł, stanowiącej różnicę pomiędzy kwotą ostatecznie dochodzoną pozwem a kwotą zasądzoną w pkt I sentencji wyroku.

Sąd wskazał dalej, że podziela zapatrywanie Sądu Najwyższego zawarte w

uzasadnieniu wyroku z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie V CSK 502/18, iż materialnoprawną podstawą roszczenia podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej jest art.

471 k.c. w zw. z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o., przy czym przepisy dotyczące odpowiedzialności kontraktowej mogą być stosowane jedynie per analogiam, z uwagi na brak szczegółowych regulacji w ustawie o systemie oświaty. Stosowanie art. 471 k.c. per analogiam oznacza, iż ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego obowiązku i roli, w której występuje dłużnik, nieistotna wydaje się – przynajmniej w aspekcie praktycznym – możliwość uchylenia się przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego od odpowiedzialności ze wskazaniem,

że niewykonanie obowiązku wypłaty dotacji (w całości albo w części) jest następstwem okoliczności, za które nie odpowiada. Sąd Najwyższy wskazał, że szkodą w tym wypadku jest różnica między kwotą należną na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, a kwotą faktycznie wypłaconą przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zasadnie w tym zakresie argumentowała powódka, że nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej to, czy roszczenie dochodzone pozwem zostanie zakwalifikowane jako roszczenie quasi odszkodowawcze na podstawie art. 471 k.c. w zw. z art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o

systemie oświaty, czy roszczenie wynikające wprost z art. 90 ust. 2b powołanej ustawy (jak wskazywał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r. sygn. akt IV CSK 312/06, czy w postanowieniu z dnia 4 września 2020 r., sygn. akt II CSK 739/18). Przepis art. 90 ust. 2b u.s.o. wyraźnie wskazuje przesłanki, jakie spełnić powinien organ prowadzący przedszkole niepubliczne w celu otrzymania dotacji, dlatego w obu przypadkach zadaniem sądu jest jedynie zweryfikowanie spełnienia tych przesłanek oraz ustalenie prawidłowej wysokości dotacji należnej podmiotowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne na podstawie u.s.o. i odjęcie od tej kwoty dotacji faktycznie wypłaconej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Nawet przyjmując zapatrywanie, iż roszczenie o zapłatę zaległej części dotacji stanowi roszczenie odszkodowawcze, to zgodnie z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w sprawie V CSK 502/18, jako szkodę należy rozumieć różnicę pomiędzy dotacją, jakiej powódka oczekiwała w oparciu o przepisy obowiązujące w 2016 r. na terenie Gminy Miasto S. a dotacją, jaką ostatecznie otrzymała.

Dokonując oceny dowodów, Sąd Okręgowy wskazał, iż oddalił wnioski dowodowe pozwanej zgłoszone w ww. piśmie procesowym z dnia 8 stycznia 2021 r. (k. 1016-1018), zmierzające do wyliczenia szkody w sposób postulowany tam przez Gminę Miasto S., jako że w powoływanym przez pozwaną wyroku z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie V CSK 502/18 Sąd Najwyższy wskazał, iż szkodą stanowiącą wartość przedmiotu sporu jest różnica pomiędzy kwotą należną na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o., a kwotą faktycznie wypłaconą przez jednostkę samorządu terytorialnego. Nadto Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że podmiot prowadzący przedszkole w granicach określonych w art. 90 ust. 3d ustawy miał prawo wydatkować otrzymywane środki w różnorodny sposób, co każdorazowo wpływało na jego sytuację majątkową. Bez znaczenia dla wykazania zasadności roszczenia dochodzonego pozwem były twierdzenia pozwanej co do wysokości rzeczywistych wydatków, jakie powódka poniosła w swoim przedszkolu w 2016 r. Jak wskazywał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tego wyroku, nie ma znaczenia, jakie faktycznie powódka wydatki poniosła i z jakiego źródła je finansowała. Gdyby powódka w istocie otrzymała wyższą dotację, to dochody swojego przedszkola – bądź to pochodzące z wpłat rodziców, bądź z innych źródeł – mogłaby spożytkować w inny sposób, niekoniecznie na takie wydatki, na jakie może być zgodnie z przepisami prawa przeznaczona dotacja, o której mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Dlatego, jak wskazał Sąd Okręgowy, jego zdaniem wskazywana w piśmie procesowym z dnia 8 stycznia 2021 r. metodologia wyliczenia szkody, jaką mogłaby ewentualnie ponieść powódka była nieprawidłowa. W konsekwencji powyższego Sąd Okręgowy oddalił wnioski dowodowe pozwanej zgłoszone na okoliczność wyliczenia wydatków powódki w 2016 r.

Mając na względzie, iż w toku procesu powódka kilkakrotnie modyfikowała żądanie pozwu, Sąd Okręgowy w zakresie, w jakim powódka zrezygnowała ze swojego żądania i przy wyrażeniu na to zgody przez pozwaną na mocy art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 203 k.p.c. umorzył postępowanie ponad kwotę 78.249,22 zł, orzekając jak w pkt III wyroku.

Orzeczenie o kosztach sądowych zawarte w pkt IV sentencji wyroku zapadło na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 100 k.p.c., przy czym Sąd Okręgowy rozstrzygnął jedynie o zasadzie obciążenia tymi kosztami stron (powódka 9%, pozwana 91%), pozostawiając ich szczegółowe rozliczenie referendarzowi sądowemu na zasadzie art. 108 ust. 1 k.p.c.

Wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony przez pozwaną apelacją w zakresie pkt I i IV. Pozwana zarzuciła mu:

1) nierozpoznanie istoty sprawy polegające na tym, że Sąd Okręgowy poczynił ustalenia w zakresie obliczania podstawy naliczania dotacji za 2016 r. w oparciu o art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym

do 31 sierpnia 2013 r. w sytuacji, gdy podstawą prawną powództwa był ten przepis

w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Ponadto Sąd nie rozpoznał merytorycznych zarzutów zgłoszonych przez pozwanego,

tj. zarzutów, iż „budżet”, o którym mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o. należy rozumieć zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, tj. jako część uchwały budżetowej i że „budżet gminy” nie obejmuje planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów jednostek budżetowych;

2) pozwana wskazała, że na wypadek gdyby Sąd Apelacyjny uznał, iż Sąd Okręgowy powołał się na nieaktualne przepisy, ale orzekł w duchu aktualnych, zarzuca:

a) naruszenie art. 90 ust. 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. w zw. z art. 11 ust. 3, art. 211 ust. 1 – 5, art. 214 u.f.p.

w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. poprzez przyjęcie, że:

a. podstawę naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli w 2016 r. stanowiło nie mniej niż 75% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych ustalonych w uchwale budżetowej danej gminy, zamiast w budżecie danej gminy,

b. uchwała budżetowa gminy jest pojęciem tożsamym z budżetem gminy,

c. plan finansowy dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów (WRD) gminnych jednostek budżetowych jest częścią budżetu gminy,

d. wydatki bieżące ponoszone w gminnych przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów (WRD) tych przedszkoli są wydatkami ustalonymi w budżecie gminy,

e. do podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli należało w 2016 r. wliczać nie tylko wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w budżecie gminy (tj. w planie finansowym przedszkoli), ale również wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów (WRD), który stanowił załącznik do uchwały budżetowej,

f. pojęcie wydatków bieżących ustalonych w budżecie danej gminy należy rozumieć jako uwzględniające wydatki bieżące ustalone w planie finansowym wydzielonego rachunku dochodów (WRD) jednostki budżetowej;

b) naruszenie art. 90 ust.2b i art. 90 ust. 3d u.s.o. w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. w zw. z art. 126, art. 251 ust. 1 oraz 263 u.f.p. w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. w zw. z art. 471 k.c. poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji bezzasadne przyjęcie, że z przepisów tych wynika uprawnienie beneficjenta dotacji do otrzymania korzyści majątkowych, które nie muszą mieć pokrycia w uzasadnionych wydatkach dotowanej jednostki w danym roku budżetowym, podczas gdy z treści tych przepisów nie wynika żadne uprawnienie do otrzymania jakichkolwiek korzyści przez organ prowadzący – powódkę, ale wyłącznie uprawnienie do pokrycia części uzasadnionych wydatków podmiotu dotowanego (przedszkola) z otrzymywanej dotacji;

3) naruszenie art. 227 k.p.c. poprzez bezzasadne oddalenie wniosku pozwanej o przeprowadzenie dowodu z wykazu wydatków bieżących poniesionych przez powódkę w 2016 r. na prowadzenie Przedszkola Niepublicznego (...) w S. oraz dowodów księgowych dokumentujących te wydatki na okoliczność wysokości wydatków bieżących powódki w 2016 r., które mogłyby być w świetle art. 90 ust. 3d u.s.o. sfinansowane z dotacji oraz na

okoliczność wysokości dotacji za 2016 r., jaka zostałaby nienależycie wydatkowana przez powódkę mając na uwadze porównanie kwoty wydatków bieżących, na które wolno było wydać dotację z kwotą dotacji przysługującej powódce na 2016 r. Oddalenie wniosku miało istotne znaczenie dla sprawy, bowiem pozbawiło pozwaną możliwości wykazania, że powódka w 2016 r. nie miała innych wydatków bieżących wskazanych w art. 90 ust. 3d u.s.o. niż te, na które już otrzymała dotację. Tym samym sąd pozbawił pozwaną możliwości wykazania, że powódka nie poniosła szkody. Pozwana zgłosiła zastrzeżenie do protokołu wobec oddalenia jej wniosku dowodowego;

4) błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy poprzez ustalenie, że do podstawy naliczania dotacji należało doliczyć wydatki ustalone w planie finansowym WRD przedszkoli publicznych w kwocie 8 840 932,00 zł, przez co Sąd błędnie przyjął, że podstawa naliczania dotacji dla powódki w 2016 r. wynosiła 69 987 712,20 zł. Ten błąd wpłynął na zawyżenie stawki jednostkowej dotacji, a w konsekwencji na zawyżenie dotacji należnej powódce w 2016 r.

Pozwana wniosła o:

1) zmianę punktu I wyroku poprzez oddalenie powództwa w całości,

2) zmianę punktu IV wyroku poprzez zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, za postępowanie przed sądem pierwszej instancji według norm przepisanych,

3) zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie przed Sądem drugiej instancji według norm przepisanych,

4) ponownie wniosła o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z wykazu wydatków bieżących poniesionych przez powódkę w 2016 r. na prowadzenie Przedszkola Niepublicznego (...) w S. oraz dowodów księgowych dokumentujących te wydatki na okoliczność wysokości wydatków bieżących powódki w 2016 r., które mogłyby być w świetle art. 90 ust. 3d u.s.o. sfinansowane z dotacji oraz na okoliczność wysokości dotacji za 2016 r. jaka zostałaby nienależycie wydatkowana przez powódkę, mając na uwadze porównanie kwoty wydatków bieżących, na które wolno było wydać dotację z kwotą dotacji przysługującej powódce na 2016 r. ,

5) ponownie wniosła o zobowiązanie powódki przez Sąd do przedstawienia szczegółowego wykazu poniesionych przez powódkę w 2016 r. wydatków bieżących na prowadzenie Przedszkola Niepublicznego (...) w S. wraz z dowodami księgowymi. Wykaz powinien być sporządzony w ten sposób, aby można było ustalić czy dane wydatki miały charakter bieżący czy majątkowy.

Powódka złożyła odpowiedź na apelację, w której wniosła o oddalenie apelacji pozwanej, zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów postępowania odwoławczego,

w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, pominięcie wniosków dowodowych pozwanej w pkt 4 i 5 apelacji, ponieważ wnioski mają na celu wykazanie faktu nieistotnego dla rozstrzygnięcia sprawy oraz zmierzają wyłącznie do przedłużenia postępowania, a także o rozpoznanie apelacji pozwanej na rozprawie.

W toku postępowania apelacyjnego strony podtrzymały swoje stanowiska w sprawie.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja pozwanej okazała się bezzasadna.

Tytułem uwagi wstępnej, w myśl art. 378 § 1 k.p.c. sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji, w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu nieważność postępowania. Ta ostatnia nie była przedmiotem zarzutu apelacyjnego, jak również Sąd odwoławczy, działając z urzędu, nie dostrzegł takiego naruszenia przepisów prawa procesowego, które mogłoby nią skutkować. Z jednolitej wykładni przywołanego przepisu wynika, że sąd drugiej instancji jest (z wyłączeniem zarzutów takiej obrazy przepisów, która skutkuje nieważnością postępowania) związany postawionymi w apelacji zarzutami naruszenia przepisów prawa procesowego, nie jest natomiast związany zarzutami naruszenia przepisów prawa materialnego, te bowiem zobligowany jest wziąć pod uwagę z urzędu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55).

Dokonując w określonych powyżej ramach ponownej merytorycznej oceny sprawy, Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy prawidłowo zastosował przepisy prawa procesowego, właściwie ustalając stan faktyczny sprawy, który następnie adekwatnie ocenił w perspektywie stosownych przepisów prawa materialnego, choć nie ustrzegł się uchybień o charakterze redakcyjnym, przedstawionych w dalszej części uzasadnienia. Z tym zastrzeżeniem Sąd Apelacyjny podziela i przyjmuje za własne ustalenia tak faktyczne, jak i prawne Sądu Okręgowego, czyniąc je częścią swojego uzasadnienia, co zgodnie z art. 387 § 2¹ k.p.c. zwalnia go od obowiązku ich powielania. Motywy uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego zostaną zatem przywołane poniżej jedynie w zakresie niezbędnym do omówienia zarzutów apelacyjnych.

Porządkując zgłoszone przez stronę pozwaną zarzuty w kolejności od najdalej idącego, w pierwszej kolejności należało ocenić zarzuty nierozpoznania istoty sprawy, albowiem ich zasadność mogłaby skutkować koniecznością uchylenia zaskarżonego wyroku oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji. Skarżąca nie przedstawiła wprawdzie (choćby zgłoszonego jako ewentualny) wniosku o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz

przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, jednak sąd drugiej instancji nie jest związany wnioskami apelacji co do sposobu rozstrzygnięcia, bowiem granice apelacji wyznacza nie tyle sam wniosek, co cały jej wywód i treść (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2001 r., sygn. akt I PKN 714/00, OSNP 2003, nr 22, poz. 544).

Pojęcie nierozpoznania istoty sprawy interpretowane jest jako wadliwość rozstrzygnięcia, polegająca na wydaniu przez sąd pierwszej instancji orzeczenia, które nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy, bądź na zaniechaniu zbadania przez ten Sąd materialnej podstawy żądania albo oceny merytorycznych zarzutów strony przy bezpodstawnym przyjęciu, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt I CZ 86/21, Legalis nr 2638586).

Sąd Okręgowy miał dopuścić się omawianego uchybienia w pierwszej kolejności poprzez uwzględnienie powództwa na skutek wzięcia pod uwagę nieaktualnego w stosunku do stanu faktycznego sprawy przepisu prawa materialnego.

Jak trafnie wskazuje apelujący, przepis art. 90 ust. 2b u.s.o. podlegał istotnej nowelizacji. W brzmieniu nadanym mu przez ustawę z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., Nr 80, poz. 542), która weszła w życie dnia 24 maja 2007 r. stanowił: „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 przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego”. Poczynając od dnia 1 września 2015 r. (w tym przez cały sporny rok 2016) omawiany przepis posiadał brzmienie następujące: „[dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy”.

Istotny fragment tj. powiększonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy został dodany do omawianego przepisu przez art. 1 pkt 20 lit. c ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827).

Sąd Okręgowy na s. 9 swojego uzasadnienia (k. 1057) faktycznie, tak jak apelująca zarzuca, przywołuje jako podstawę prawną swojego orzeczenia przepis art. 90 ust. 2b u.s.o.

w brzmieniu nieuwzględniających nowelizacji z 2013 r., zaś na s. 11 – 13 (k. 1058 – 1059)

Sąd ten, odwołując się także do orzecznictwa, przedstawił metodologię ustalania wysokości dotacji na podstawie przepisu w tym właśnie wcześniejszym brzmieniu.

Wskazywane uchybienie miało jednak charakter wyłącznie omyłki redakcyjnej.

W dalszej części uzasadnienia (s. 16, k. 106ov) Sąd Okręgowy przedstawił bowiem podstawę wyliczenia należnej dotacji oświatowej w rozpoznawanej sprawie według algorytmu, który zakładał zsumowanie wydatków bieżących obejmujących określone rozdziały zaplanowane

wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w przedszkolach pozwanej, wydatki bieżące zaplanowane wg stanu na ten sam dzień w przedszkolu specjalnym prowadzonym przez pozwaną oraz wydatki zaplanowane w przedszkolach pozwanej na WRD i pomniejszenie ich o kwotę tytułem opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Oznacza to, że Sąd Okręgowy w istocie rzeczy zastosował właściwy przepis prawa materialnego do oceny przedstawionego mu pod osąd roszczenia, a więc art. 90 ust. 2b w brzmieniu obowiązującym w roku 2016, uwzględniającym opisywaną zmianę,

Co również istotne, Sąd Okręgowy przywołał fragment uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o systemie oświaty, który po uchwaleniu przez Sejm stał się omawianą ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. (druk sejmowy nr 1312), wskazując na projektowane wówczas rozwiązanie w postaci właśnie wyłączenia z wydatków bieżących powyższych kategorii (opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiących dochody budżetu gminy) oraz na motywację stojącą za dokonywaną zmianą. Fakt ten wzmacnia argumentację przemawiającą na rzecz tezy, że Sąd Okręgowy dostrzegł zmianę treści omawianego przepisu i nadał jej właściwe znaczenie, stosując kalkulację odpowiadającą treści znowelizowanego już art. 90 ust. 2b u.s.o.

Sąd Okręgowy nie dopuścił się również naruszenia istoty sprawy poprzez rzekome pominięcie przywoływanych przez pozwaną zarzutów merytorycznych co do kwalifikacji poszczególnych rachunków i kwot jako części budżetu gminy oraz wykładni samego pojęcia „budżetu gminy”. Z uzasadnienia wyroku jasno wynika, że Sąd Okręgowy nie pominął tych kwestii, a jedynie ocenił je inaczej, aniżeli postuluje to skarżący, a więc w sposób odpowiadający treści zarzutów art. 90 ust. 2b i 3d u.s.o. Wywód Sądu Okręgowego wymaga jednak w tym aspekcie istotnego uzupełnienia. Zagadnienie to zostanie przedstawione w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Przechodząc do kolejnych zarzutów, Sąd Apelacyjny zwraca uwagę, że zarzut błędnego ustalenia stanu faktycznego sprawy poprzez ustalenie, że do podstawy naliczania dotacji należało doliczyć wydatki ustalone w planie finansowym WRD przedszkoli publicznych, przez co Sąd Okręgowy błędnie przyjął ustaloną przez siebie kwotę podstawy naliczenia dotacji na rzecz powódki, jest w istocie zarzutem naruszenia przepisów prawa materialnego. Zarzut ten, w niemal identycznym kształcie, został postawiony przez pozwaną w analogicznej sprawie toczącej się przed tutejszym Sądem i zakończony wyrokiem z dnia 18 października 2019 r., sygn. akt I ACa 305/19 (podobnie sąd odwoławczy miał na uwadze i podzielił stanowisko oraz argumentację tutejszego Sądu Apelacyjnego w sprawach : I ACa 405/21, 365/21) Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie podziela wyrażoną tam ocenę, stosowną również w okolicznościach sprawy rozpoznawanej aktualnie, że skarżąca tak naprawdę nie kwestionuje w drodze tego zarzutu ustaleń faktycznych Sądu Okręgowego, lecz ponawia w tym miejscu argumentację, która ma uzasadniać zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy przepisu prawa materialnego. Zarzut błędu w ustaleniach faktycznych (poparty stanowiącym jego istotę zarzutem obrazu przepisów prawa procesowego dotyczącego gromadzenia lub oceny dowodów) mógłby okazać się zasadny, gdyby Sąd Okręgowy wadliwie ustalił kwotę, o którą należało doliczyć wydatki ustalone w planie finansowym WRD przedszkoli publicznych. Takiego zarzutu pozwana jednak nie przedstawia. Sama zaś kwestia zasadności doliczenia tych kwot jest rzeczą właściwej wykładni przepisów prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b u.s.o.

Wyczerpując krytykę pod adresem zarzutów naruszenia przepisów prawa procesowego, w dalszej kolejności Sąd Apelacyjny rozważył zasadność zarzutu naruszenia art. 227 k.p.c. , uznając go za chybiony, gdyż przepis ten nie przewiduje ani nie określa uprawnień sądu związanych z rozpoznawaniem sporu, lecz wyznacza granice, w jakich podawane fakty mogą być przedmiotem dowodu w postępowaniu cywilnym. Na jego podstawie sąd dokonuje selekcji zgłaszanych dowodów z punktu widzenia oceny istotności okoliczności faktycznych, których wykazaniu dowody te mają służyć. Dlatego zarzut naruszenia art. 227 k.p.c. ma rację bytu tylko w sytuacji, gdy zostanie wykazane, że sąd przeprowadził dowód na okoliczności niemające istotnego znaczenia w sprawie, co mogło mieć wpływ na wynik sprawy, a jego pośrednie naruszenie może polegać na odmowie przeprowadzenia przez sąd dowodu z uwagi na powołanie go do udowodnienia okoliczności niemających istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w sytuacji, kiedy

ocena ta była błędna (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 4 listopada 2008 r., II PK 47/08, LEX nr 500202; z dnia 11 maja 2005 r., III CK 548/04, LEX nr 151666 czy postanowienie z dnia 23 stycznia 2001 r., IV CKN 970/00, Lex nr 52753). Z tego względu przyjmuje się, że sam art. 227 k.p.c. nie może być podstawą skutecznego zarzutu, bez równoczesnego powołania uchybienia innym przepisom postępowania, istotnym dla podejmowania decyzji dowodowych (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 stycznia 2011 r., I CSK 237/10, LEX nr 784978; z dnia 6 października 2009 r., II UK 47/09, LEX nr 559955; z dnia 12 lutego 2009 r., III CSK 272/08, LEX nr 520039 czy postanowienie z dnia 9 września 2011 r., LEX nr 1043961).

Natomiast wnioski dowodowe zgłoszone przez skarżącą w apelacji, z uwagi na charakter zgłoszonego żądania i sposób jego oceny przez sąd odwoławczy (który uznał, że dla ustalenie, czy powódka poniosła rzeczywiście szkodę, irrelevantne było ustalenie, czy w 2016r. powódka miała wydatki bieżące wymienione w art. 90 ust. 3d ustawy przekraczające kwotę już otrzymanej dotacji) były nieprzydatne do rozstrzygnięcia sprawy, co będzie wynikało jeszcze z dalszej części uzasadnienia.

Pozwana w zakresie naruszenia prawa materialnego podniosła naruszenie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 01.01.2016r. do 31.12.2016r. w związku z art. 11 ust. 3, art. 211 ust. 1 -5, art. 214 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych.

W tym zakresie skarżąca zaakcentowała, że: podstawę naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli w 2016r. stanowiło nie mniej niż 75 % wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych ustalonych w uchwale budżetowej danej gminy zamiast w budżecie danej gminy; uchwała budżetowa gminy jest pojęciem tożsamym z budżetem gminy; plan finansowy dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów (WRD) gminnych jednostek budżetowych jest częścią budżetu gminy; wydatki bieżące ponoszone w gminnych przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów (WRD) tych przedszkoli są wydatkami ustalonymi w budżecie gminy; do podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli należało w 2016r. wliczać nie tylko wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w budżecie gminy (tj. w planie finansowym przedszkoli) ale również wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych ustalone w planie finansowym dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów (WRD), który stanowił załącznik do uchwały budżetowej; pojęcie wydatków bieżących ustalonych w budżecie danej gminy należy rozumieć jako uwzględniające wydatki bieżące ustalone w planie finansowym wydzielonego rachunku dochodów (WRD) jednostki budżetowej.

W ich uzasadnieniu skarżąca ponowiła swoją obszerną argumentację z toku postępowania przez sądem I instancji, wskazującą na to, że: pojęcie „budżet” nie jest tożsame z pojęciem „uchwała budżetowa”, jednostka budżetowa działa w oparciu o plan finansowy tej jednostki (art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych), w oświatowych jednostkach budżetowych mógł być fakultatywnie utworzony wydzielony rachunek dochodów (WRD), który działał na podstawie planu finansowego dochodów i wydatków WRD, plan finansowy jednostki budżetowej nie jest tym samym co plan finansowy dochodów i wydatków WRD, plan finansowy jednostki budżetowej to część budżetu, a plan finansowy WRD to załącznik do uchwały budżetowej.

Również skarżąca ponownie powołała się na przedstawione przez siebie opinie prawne ekspertów z zakresu prawa finansowego.

Pozwana dodała też, że możliwe są tylko dwa stanowiska w zakresie interpretacji pojęcia budżet zawartego w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty tj.: albo uwzględnia się wszystkie wydatki bieżące ustalone w budżecie (wówczas nie wchodzi w to WRD) albo wszystkie wydatki bieżące ustalone w uchwale budżetowej (wówczas wchodzi w to zarówno wydatki ustalone w budżecie jak i w planie WRD), a w świetle art. 211 ustawy o finansach publicznych nie ma możliwości, aby przyjąć trzecie rozwiązanie, tj. że do podstawy wlicza się wszystkie wydatki ustalone w budżecie w tym w planie WRD bowiem plan WRD nie jest częścią budżetu – a tak przyjął Sąd Okręgowy.

Jednakże Sąd Apelacyjny nie popiera powyższego stanowiska skarżącej.

Zgodnie z normą art. 90 ustęp 1b (w jej pierwszej części) ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w 2016 roku, niepubliczne przedszkole może otrzymywać dotację z budżetu Gminy na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Natomiast w myśl powoływanego powyżej art. 90 ustęp 2 (w jego pierwszej części) dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Z powyższego zestawienia wynika więc, że oba te przepisy odnoszą się 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, używają tożsamyh pojęć.

Sąd odwoławczy w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2019 r., sygn. akt I

ACa 305/19 (w stosunku do którego Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania wywiedzionej od niego skargi kasacyjnej, co uczynił postanowieniem z dnia 24 listopada 2020 r., sygn. akt II CSK 242/20), że sposób ustalania wartości dotacji relatywizowany jest do kwoty (sumy) wydatków bieżących (tzw. nieinwestycyjnych), ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę.

Skarżąca również i w niniejszej sprawie stara się przekonać, że pod pojęciem tym należy rozumieć wyłącznie wydatki bieżące, przewidziane w budżecie gminy. Według skarżącego wyłączyć należy z tego zakresu wydatki bieżące ujęte wyłącznie w planie finansowym dochodów i wydatków WRD jednostek budżetowych jakimi są przedszkola.

Z literalnej treści art. 90 ust. 2b (podobnie zresztą jak z ust. 1b) w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie wnioski prezentowane przez pozwaną nie wynikają. Wywodzić raczej należy, że chodzi o ustalenie wysokości wydatków gminy rozumianej jako organizacyjna całość (a więc zarówno wydatków ujętych w budżecie Gminy rozumianym zgodnie z cytowanym przez skarżącą przepisami prawa finansowego jak i nie ujętymi bezpośrednio w budżecie lecz mającymi wyraz w planach finansowych dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów jednostki budżetowej. Pomija skarżąca w swojej argumentacji to, że jednostka budżetowa nie ma odrębnej osobowości prawnej i jej wydatki (ponoszone przez nią) są w sensie prawnym wydatkami gminy niezależnie do tego, czy są księgowane w ramach wydzielonego rachunku dochodów (finansowane z dochodów uzyskanych w ramach działalności jednostki) nadal będą wydatkami gminy. Utworzenie (wydzielenie księgowe) rachunku dochodów własnych powoduje jedynie to, że dochody i wydatki objęte odrębnym planem od planu finansowania jednostki nie są elementem budżetu gminy pozostając zarazem częścią uchwały budżetowej. Zatem w swej istocie wydatki te (niezależne od sposobu ich finansowania) pozostają wydatkami gminy (o czym świadczy brak samodzielności prawnej jednostki budżetowej jaką jest przedszkole). Skoro tak, to w swojej jednoznacznej treści art. 90 ust 2b w jego brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie nie ma żadnych podstaw do wyłączenia z podstawy obliczania dotacji wydatków jednostki budżetowej tylko z tej przyczyny, że finansowane mają one być bezpośrednio z dochodów jakie jednostka budżetowa ma uzyskać zgodnie z odrębnym dla WRD planem.

Do analogicznych wniosków prowadzi też wykładnia funkcjonalna art. 90 ust 2b u.s.o. Dotacja oświatowa jako forma wspierania szkół i przedszkoli niepublicznych ma być relatywizowana do wynikających z uwarunkowań lokalnych kosztów związanych z działalnością edukacyjną w określonych warunkach społeczno - ekonomicznych. Z tej przyczyny nie jest ustalana jednolicie dla całego kraju, lecz za podstawę ustalenia przyjmuje się wydatki ponoszone w gminie, w której jest prowadzona konkretna, dotowana działalność w formie przedszkola niepublicznego. W tym kontekście zatem przepis ten powinien być odczytywany w taki sposób, by skutek ustawy został osiągnięty. Wykładnia prezentowana przez pozwaną Gminę powoduje, że dowolna (zależna w istocie od woli Gminy i przyjętego przez nią

sposoby ukształtowania planu finansowego WRD) część wydatków o których mowa w art. 90 ust 2b. ustawy (a więc część wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia przez gminę) nie stanowiłaby podstawy dla ustalenia dotacji. Powoduje to ryzyko arbitralności jednostki samorządu terytorialnego (a więc dłużnika) przy kształtowaniu podstawy dla ustalenia wysokości dotacji i jednoznacznie przeczy funkcji (oraz celom) jakie przypisywać należy normie art. 90 ust 2b. u.s.o.

Dodać należy, że także w dotychczasowej judykaturze SN zwracano uwagę na konieczność uwzględnienia ogólnej kwoty wydatków (a nie jedynie „dofinansowania” działalności przedszkola publicznego z budżetu Gminy). Wnioski takie wynikają między innymi z uzasadnienia wyroku SN z dnia 14 lipca 2017 (II CSK 773/16), w którym przedmiotem oceny była prawidłowość analogicznych do dokonywanych obecnie przez pozwaną zabiegów budżetowych. Odwołując się do motywów projektu ustawy z dnia 13 czerwca 2013 nowelizującej prawo oświatowe, stwierdzono wówczas, że ustawodawca zmierzał do osiągnięcia skutku pozwalającego na ograniczenie podstawy do obliczania dotacji poprzez wskazanie, że suma wydatków bieżących (nieinwestycyjnych) pomniejszana jest o stanowiące dochody gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie ponoszone przez opiekunów dzieci korzystających z opieki przedszkolnej.

W świetle ustawy jedynie te dwie pozycje mogą pomniejszać podstawę do obliczenia dotacji, wobec tego nie ma podstaw by dokonywać dalszych ograniczeń podstawy obliczania dotacji poprzez ujęcie przez Gminę w konkretnym roku budżetowym części wydatków wskazywanych w art. 90 ust 2b w odrębnych planach finansowych WRD jednostek budżetowych a nie w budżecie w rozumieniu przypisywanym temu pojęciu na tle przepisów prawa finansowego.

Sąd Apelacyjny uzupełniająco wskazuje, dzieląc w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone m.in. w wyroku z 27 października 2017 r. (IV CSK 732/16), że w przepisie art. 90 ust. 2b u.s.o. 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”). 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). 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).

Nadto, należy zauważyć, że 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 u.s.o. 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).

Ponadto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 2013 r.

II GSK 2404/11 wskazano, że kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o., to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego

ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku.

W uzasadnieniu podniesiono, że określenie, które z wydatków stanowią źródło obliczenia dotacji, zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że mają to być 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 poglądem (wyrok NSA z 24 marca 2009 r. o sygn. II GSK 284/08, z 17 stycznia 2008 r. o sygn. II GSK 317/07) a podzielanym przez skład sądzący w niniejszej sprawie, powinno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy o finansach publicznych - art. 165a ust. 6 uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz art. 263 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). 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. Ustawodawca określając podstawę obliczenia dotacji wskazał na te wydatki, które zostały ustalone w budżecie i wyodrębnione ze względu na konkretny cel. Oznacza to, że odwołano się do wydatków zaplanowanych związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych. Podstawę naliczenia dotacji stanowi 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. Oznacza to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie jest dopuszczalne uwzględnianie dochodów, które służą finansowaniu wydatków.

Sąd ten dodał też, że przywołany przepis jako podstawę obliczenia dotacji należnej niepublicznym placówkom przedszkolnym wskazuje kwotę ustaloną, a zatem zaplanowaną 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 weryfikacjom poprzez korygowanie o wysokość dochodów uzyskiwanych na pokrycie wydatków. Finansowanie zatem przez gminę wydatków publicznych nie zmienia nigdy ogólnej kwoty wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Chodzi więc o sposób finansowania, czy z dochodów własnych (podatków), dotacji celowych, subwencji ogólnych, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej itd. Sfera wydatków jest rozdzielona od sfery źródeł finansowania, ustalonych, zaplanowanych wydatków.

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 nawiązaniu do poruszanej powyżej niesamodzielności finansowej jednostek tj. przedszkoli prowadzonych przez pozwaną Gminą, to nie pozwalała ona na odliczenia przy określaniu rozmiaru dotacji dla przedszkoli niepublicznych określonych wydatków niezależnie od prawno-finansowego miejsca ich lokowania (rachunki środków specjalnych, warunki wydzielone) – tak w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2017 r. IV CSK 732/16 .

Sąd Okręgowy zaprezentował w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku właściwe znaczenie procesowe ekspertyz przedstawionych przez pozwaną, a skoro pozwana nie odniosła się do tego w uzasadnieniu swojej apelacji, tym samym uniemożliwiła sądowi odwoławczemu merytoryczne odniesienie się do tego zarzutu, co jednocześnie czyniło go niezasadnym.

Konkludując powyższe rozważania, zarzut naruszenia norm prawa materialnego skutkującego błędnym określeniem wysokości roszczenia odszkodowawczego przysługującego powódce za rok 2016 był całkowicie niezasadny i wyłącznie polemiczny w stosunku do utrwalonej judykatury.

Pozwana nie podniosła żadnych zarzutów dotyczących ewentualnie przyjęcia błędnych wartości liczbowych stanowiących podstawę dokonanych przez biegłą matematycznych wyliczeń należnej powódce dotacji za rok 2016. Skarżąca akcentowała jedynie, że błędna wykładnia art. 90 ust. 2 ustawy o systemie oświaty dokonana przez Sąd Okręgowy doprowadziła Sąd do błędnego wniosku, że do podstawy naliczania dotacji należało w 2016r. wliczać wydatki bieżące ustalone nie tylko w budżecie gminy, ale również w planie finansowym WRD przedszkoli publicznych - to z kolei doprowadziło Sąd do błędnego wniosku, że Gmina zaniżyła dotację dla powódki w 2016r. nie wliczając tych wydatków.

Pozwana kwestionowała więc wyłącznie samą zasadę pozwalającą na uwzględnienie w podstawie ustalenia naliczenia dotacji na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty należy środków zgromadzonych na wydzielonych rachunkach dochodów.

Zasadnie też więc Sąd nie podzielił interpretacji odnośnych przepisów przedstawionej przez biegłą z zakresu rachunkowości, która wskazała, że w okresie objętym sporem wartości środków gromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów (wydatki na rachunkach dochodów własnych) nie uwzględnia się w podstawie naliczania dotacji., przez co wariant obliczeń przedstawionych przez biegłą w opinii w oparciu o poczynione przez biegłą założenie o niewliczaniu kwot zgromadzonych na wydzielonym rachunku jednostek budżetowych do podstawy dotacji nie mógł stanowić podstawy rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej.

Prawidłowo też Sąd ten uznał, że jednak dane cząstkowe przyjęte przez biegłą do jego opracowania (w zakresie podstawy kwoty dotacji dla przedszkola) – po ich uzupełnieniu o wydatki na rachunku dochodów własnych – stanowiły wystarczającą podstawę do wyliczenia wartości dotacji przez Sąd we własnym zakresie i przyjęcie, że pozwana Gmina Miasto S. nie wypłaciła powódce należnej dotacji na łączną kwotę 73.331,53 zł.

Skarżąca zarzuciła też naruszenie art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty w wersji obowiązującej od dnia 1.01.2016r. do dnia 31.12.2016r. w zw. z art. 126, art. 251 ust. 1 oraz 263 ustawy o finansach publicznych w wersji obowiązującej od dnia 1.01.2016r. do dnia 31.12.2016r. w związku z art. 471 kodeksu cywilnego poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji bezzasadne przyjęcie, że z przepisów tych wynika uprawnienie beneficjenta dotacji do otrzymania korzyści majątkowych, które nie muszą mieć pokrycia w uzasadnionych wydatkach dotowanej jednostki w danym roku budżetowym, podczas gdy z treści tych przepisów nie wynika żadne uprawnienie do otrzymania jakichkolwiek korzyści przez organ prowadzący - powódkę, ale wyłącznie uprawnienie do pokrycia części uzasadnionych wydatków podmiotu dotowanego (przedszkola) z otrzymywanej dotacji.

Sąd Apelacyjny i ten zarzut skarżącej uznał za niezasadny, miał przy tym na uwadze

, że Sąd Najwyższy w swoim wyroku z dnia 9 lipca 2020 r. sygn. V CSK 502/18 uznał, że dochodzone na podstawie art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy. Tym niemniej ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego obowiązku i roli, w której występuje dłużnik, nieistotna wydaje się - przynajmniej w aspekcie praktycznym - możliwość uchylenia się przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego od odpowiedzialności ze wskazaniem, że niewykonanie obowiązku wypłaty dotacji (w całości albo w części) jest następstwem okoliczności, za które nie odpowiada (por. art. 471 k.c.).

W uzasadnieniu wskazano, 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.

Stosowanie tych przepisów, w tym art. 90 u.s.o., było od początku źródłem zasadniczych wątpliwości. Po pewnych wahaniach (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999, Nr 11, poz. 200,

z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001, Nr 1, poz. 20 i z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02, niepubl.), w orzecznictwie Sądu Najwyższego przewagę zyskał i obecnie jednolicie jest przyjmowany pogląd - aktualny w odniesieniu do okresu, którego dotyczy dochodzone przez powódkę roszczenie - że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie środków należnych na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot zaniechał wypłacenia dotacji, czy też niewłaściwie ustalił jej wysokość i wypłacił ją w zaniżonej wysokości (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ.; z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015, Nr 4, poz. 49, z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07).

W judykaturze nie doszło natomiast do pełnego ujednoczenia stanowisk co do charakteru prawnego świadczenia przewidzianego w art. 90 ust. 1 i n.u.s.o. oraz podstawy prawnej żądania w razie bezprawnej odmowy wypłaty dotacji w całości albo w części.

W kwestii charakteru stosunku prawnego będącego źródłem tego roszczenia Sąd Najwyższy od początku wypowiadał się w sposób ostrożny. W wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r. (IV CSK 312/06), stwierdzając z jednej strony brak jakiegokolwiek podległości pomiędzy dotującymi a beneficjentami dotacji, a z drugiej - że także z przepisów prawa publicznego mogą wynikać stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, doszedł do wniosku, iż z art. 90 u.s.o. wynika norma, kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, "stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c." (por. też por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14). Zarazem wyjaśnił, że skoro w przepisach ustawy nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym, a uchylanie się od jej udzielenia, mimo oczywistego faktu naruszenia prawa, nosiłoby znamiona odmowy wymiaru sprawiedliwości (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2018 r., II CSK 477/17).

W nowszym orzecznictwie tezę o dopuszczalności dochodzenia przed sądem powszechnym świadczenia odpowiadającego co do wysokości należnej a niewypłaconej dotacji wiąże się coraz częściej ze stwierdzeniem, że przedmiotem żądania nie jest wypłata "dotacji", lecz wypłata odszkodowania. Stosownie do jednego ujęcia, chodzi tu o odpowiedzialność deliktową za niezgodne z prawem wyliczenie dotacji i nieprzekazanie jej uprawnionemu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18).

Natomiast w uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że podstawą żądania może być art. 471 k.c. Wyjaśnił, że zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza, iż podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości, może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zaspokojone. Z niewykonaniem takiego publicznego zobowiązania można wiązać określone w prawie cywilnym konsekwencje przewidziane w art. 471 k.c. na okoliczność niewykonania zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł, gdyż powstają one w sferze majątkowej, a zatem normowanej prawem prywatnym realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji. Ze względu na konieczność zabezpieczenia ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotu uprawnionego do dotacji, mających oparcie w normie ustawowej, określającej rodzaj i wysokość świadczenia, o które taki podmiot może skutecznie zabiegać realizując zadania publiczne, jest on uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją. Warunkiem skutecznego dochodzenia takiego roszczenia jest jednak stwierdzenie, że zadanie publiczne zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której realizujący zadanie mógł zasadnie oczekiwać. Żądanie, o którym mowa, tylko w pewnym uproszczeniu powszechnie stosowanym w orzecznictwie może być nazywane żądaniem zasądzenia dotacji. Do jego rozpoznania właściwy jest sąd

powszechny, gdyż zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 k.c.). Tym samym odrzucona została koncepcja wyrażona w postanowieniu Sądu Najwyższego 18 października 2002 r., V CK 281/02, że żądanie odszkodowania w następstwie nieprzyznania dotacji jest tożsame z żądaniem zapłaty dotacji.

Nie powinno budzić wątpliwości, że niewykonanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania określonego w art. 90 ust. 2b u.s.o. może wpływać negatywnie na interesy majątkowe organu prowadzącego przedszkole. O tym, że takie naruszenie jest możliwe decyduje to, iż dotowana działalność może być prowadzona w interesie prywatnym osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne, choćby w celu osiągnięcia zysku, i to ona jest beneficjentem dotacji. Zważywszy ponadto, że po spełnieniu przesłanki określonej w art. 90 ust. 2b u.s.o. udzielenie dotacji było obligatoryjne, osoba prowadząca przedszkole mogła działać w zaufaniu do jej otrzymania i zaufanie to co do zasady zasługuje na ochronę. Mimo to ustawa o systemie oświaty ani żadna ogólna regulacja dotycząca stosunków publicznoprawnych nie określała praw tej osoby w razie niewykonania zobowiązania, choćby na wzór art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. Milczenie to nie może być rozumiane jako odmowa ochrony, równoznaczna z zachętą do niezgodnych z prawem działań lub zaniechań. Skłaniać natomiast powinno do poszukiwania instrumentów ochronnych w prawie cywilnym, przy czym - poza odrzuconą w tym miejscu koncepcją dopuszczającą proste żądanie wypłaty należnej "dotacji" - w dotychczasowym orzecznictwie rozważa się odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 k.c. albo na podstawie art. 471 k.c. Biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność deliktowa wchodzi co do zasady w rachubę tylko w razie ziszczenia się przesłanki bezprawności rozumianej jako naruszenie obowiązku o charakterze powszechnym, a obowiązek określony w art. 90 ust. 1, 2b i 3c u.s.o. powstaje tylko między jednostką samorządu terytorialnego a osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne, która złożyła stosowny wniosek, właściwsze wydaje się odwołanie do art. 471 k.c. Ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego zobowiązania może tu jednak chodzić jedynie o stosowanie per analogiam, co nie jest całkowitą osobliwością, jeżeli uwzględnić dotychczasowy dorobek orzecznicy dotyczący wykorzystania rozwiązań cywilnoprawnych, ilekroć regulacje publicznoprawne nie zapewniają uprawnionym wystarczającej ochrony (por. np. co do skutków niewykonania zobowiązania wynikającego z umowy o przyznanie dotacji wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14).

Dochodzone na podstawie art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy. Tym niemniej ze względu na publicznoprawny charakter niewykonanego obowiązku i roli, w której występuje dłużnik, nieistotna wydaje się - przynajmniej w aspekcie praktycznym - możliwość uchylecia się przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego od odpowiedzialności ze wskazaniem, że niewykonanie obowiązku wypłaty dotacji (w całości albo w części) jest następstwem okoliczności, za które nie odpowiada (por. art. 471 k.c.).

Sąd Najwyższy podkreślił też, że bardziej problematyczne jest uzależnienie zasadności roszczenia od ustalenia szkody. Orzecznictwo dotyczące art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19 może sugerować, że żądanie to jest skuteczne tylko w takim zakresie, w jakim osoba prowadząca przedszkole wykaże, iż pokryła z własnych środków wydatki, które mogły być pokryte z niewypłaconej dotacji. W tym ujęciu - ku któremu zdawał się skłaniać także Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie - szkodą byłaby jedynie strata odpowiadająca tego rodzaju wydatkom. Jego wadą jest jednak to, że nie uwzględnia sytuacji, w której osoba prowadząca przedszkole nie poniosła wyższych wydatków tylko dlatego, iż nie dysponowała odpowiednimi środkami i nie mogła w tym celu zaciągnąć pożyczki (kredytu) albo nie zdecydowała się na związane z tym ryzyko, tym wyższe, im bardziej wysokość dotacji jest między stronami sporna. Sytuacja jest tu inna niż w przypadku dotacji na ustawowe zadania zlecone, o których mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., które jednostka samorządu terytorialnego musi zrealizować - także w razie naruszenia przez wojewodów obowiązku określonego w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. - w ustawowo określonym zakresie. Ujęcie to pomija też, że można bronić poglądu, iż szkodą jest już samo nieotrzymanie świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości, tak jak ocenia się to w relacjach prywatnoprawnych (jest jasne, że co do zasady nieotrzymanie świadczenia pieniężnego stanowi szkodę, niezależnie od tego, co wierzyciel uczyniłby z tym świadczeniem). Tezy tej nie przekreśla argument, że dotacja mogłaby zostać zużyta wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (co do tych pojęć por. wyroki Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2014 r., II GSK 1858/12, z dnia 19 stycznia 2017 r., II GSK 1355/15, z dnia 5 września 2018 r., I GSK 2583/18 i z dnia 25 kwietnia 2019 r., I GSK 1771/18). Co prawda w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego niekiedy wskazywano, że środki z dotacji przekazane na konto beneficjenta "nie uzyskują przymiotu wartości prywatnej" (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1185/18 i z dnia 15 maja 2019 r., I GSK 1002/18), jednakże jest to obrazowe stwierdzenie, które oznacza, iż nie podlegały one swobodnej dyspozycji. Brak pełnej swobody był poza dyskusją, a za niedozwolone uznawano - przynajmniej do dnia 1 stycznia 2014 r. - m.in. finansowanie z dotacji wydatków bieżących przedszkola tylko pośrednio związanych z działalnością dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą. Tym niemniej nie można stwierdzić, że swoboda dysponowania środkami z dotacji była (także w 2013 r.) całkowicie wyłączona, gdyż środki te, jakkolwiek "znaczone" (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2018 r., III CZP 63/17, OSNC-ZD 2019, z. A, poz. 3 i tam przywoływane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego), pozostawały w dyspozycji beneficjenta dotacji (osoby prowadzącej przedszkole niepubliczne), który w granicach zakreślonych w art. 90 ust. 3d u.s.o. mógł je wydatkować w różnorodny sposób, co każdorazowo wpływało na jego sytuację majątkową. Mogło decydować - i nie była to możliwość czysto teoretyczna - o wysokości wynagrodzeń personelu, wysokości opłat pobieranych od rodziców, różnorodności i atrakcyjności proponowanych zajęć, zakupach rzeczowych bezpośrednio związanych z działalnością przedszkola w zakresie jego kształcenia, wychowania i opieki (co do wydatków rzeczowych por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., II GSK 463/14, z dnia 26 lutego 2016 r., II GSK 2465/14, nie publ. i z dnia 6 grudnia 2016 r., II GSK 1380/15, nie publ.), a przez to wszystko także o liczbie dzieci uczęszczających do przedszkola, powodzeniu ekonomicznym prowadzonej działalności i czerpanych z niej korzyściach. Stwierdzenie, że dotacja nie może przynosić zysku osobie prowadzącej przedszkole (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2019 r., I GSK 2506/18) jest ściśle tylko o tyle, o ile odnosi się do zależności o charakterze bezpośrednim lub oznacza, że nie ma możliwości przeznaczenia dotacji na finansowanie kosztów (np. kosztów żywienia), które już zostały pokryte z opłat uiszczanych przez rodziców (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., II GSK 463/14, nie publ., z dnia 1 marca 2016 r., II GSK 2447/14, z dnia 13 września 2018 r., I GSK 2219/18, nie publ. i z dnia 2 kwietnia 2019 r., I GSK 1106/18, nie publ.). Jest bowiem jasne, że możliwości pokrycia z dotacji bieżących wydatków przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, "zwalnia" inne środki pozostające w dyspozycji osoby prowadzącej przedszkole i pozwala na ich wykorzystanie w inny sposób, także z korzyścią dla tej osoby. Zważywszy zatem bezpośredni wpływ dotacji na stosunki majątkowe osoby prowadzącej w swym interesie (interesie prywatnym) przedszkole niepubliczne, zakwalifikowanie niewypłaconej kwoty dotacji jako samoistnej szkody należy uznać - wbrew założeniu Sądu Apelacyjnego - za uzasadnione. Szczególna natura dotacji ma jedynie to znaczenie, że stwarza możliwość wykazania przez jednostkę samorządu terytorialnego, iż kwota dotacji nie zostałaby wydatkowana należycie i podlegałaby zwrotowi (swoista przyczyna rezerwowa). Ciężar dowiedzenia tej okoliczności spoczywa jednak - zgodnie z regułą określoną w art. 6 k.c. - na tej jednostce. Przemawia za tym także to, że zobowiązanie do zwrotu nie należy do istoty stosunku dotacji, który polega na bezzwrotnym, co do zasady, transferze środków publicznych z budżetu do beneficjenta (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 września 2018 r., I GSK 2583/18, z dnia 19 marca 2019 r., I GSK 3229/18, nie publ., z dnia 5 grudnia 2019 r., I GSK 193/18, I GSK 194/18, I GSK 195/18, I GSK 398/18 i I GSK 449/18 nie publ.).

Z kolei w uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r., V CSKP 63/21 Sąd Najwyższy wskazał, że uwzględniając szeroki wachlarz poglądów co do charakteru prawnego świadczenia określonego w art. 90 ust. 2b u.s.o., Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną przychylił się do stanowiska wyrażonego w ostatnich orzeczeniach Sądu Najwyższego (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020/7-8/56; wyroki Sądu Najwyższego: z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18; z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21), zgodnie z którym roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy, a podstawę jego dochodzenia stanowi nie art. 417 k.c., lecz art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o.

W uzasadnieniu orzeczenia z 27 marca 2019 r. V CSK 101/18 Sąd Najwyższy m.in. wskazał, że żądanie od organu jednostki samorządu terytorialnego należnej powódce kwoty ma swoje źródło w delikcie, jakim było niewłaściwe

obliczenie i wypłacenie powódce, zgodnie z wiążącymi obie strony przepisami o finansowaniu zadań oświaty, należnej jej w 2013 r. kwoty, powódka nie żąda wobec tego wypłacenia dotacji, ale odszkodowania za niezgodne z prawem pozbawienie jej przy okazji ustalania i wypłacania dotacji za 2013 r., należnej jej kwoty.

Natomiast w uzasadnieniu orzeczenia z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18 podniósł, że odnośnie do charakteru roszczenia dochodzonego przed sądem cywilnym w związku z niewypłaceniem przez jednostkę samorządu terytorialnego dotacji Sąd Najwyższy przyjął, że ma ono swoje źródło w delikcie jakim było niewłaściwe obliczenie i wypłacenie należnej zgodnie z wiążącymi obie strony przepisami o finansowaniu zadań oświaty kwoty (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06), stanowisko to zostało podtrzymane także w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego w którym wskazano, że przedmiotem żądania w tego rodzaju sprawach nie jest dotacja, ale odszkodowanie odpowiadające wysokości dotacji za niezgodne z prawem pozbawienie beneficjenta dotacji należnej mu kwoty (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18).

Z kolei w wyroku z dnia 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21 Sąd Najwyższy uznał, że roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy, a podstawę jego dochodzenia stanowi nie art. 417 k.c., lecz art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. oraz, że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie środków należnych na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot zaniechał wypłacenia dotacji, czy też niewłaściwie ustalił jej wysokość i wypłacił ją w zaniżonej wysokości. W uzasadnieniu podniesiono m.in., że w orzecznictwie Sądu Najwyższego obecnie jednolicie jest przyjmowany pogląd, że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie środków należnych na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot zaniechał wypłacenia dotacji, czy też niewłaściwie ustalił jej wysokość i wypłacił ją w zaniżonej wysokości (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ.; z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015, Nr 4, poz. 49, z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ.; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, niepubl.). Stanowisko to nie uległo zmianie po nowelizacji ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dokonanej ustawą z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010) w odniesieniu do dotacji należnych za okres przed dniem 1 stycznia 2017 r.

Pozwana, a zgodnie z art. 6 k.c. na niej spoczywał ciężar dowodu w tym zakresie, nie zarzucała niewykonania publicznoprawnych zadań przez powódkę, a skoro zaś powódka zrealizowała je z własnych środków, to zostały one uszczuplone o niewypłaconą część dotacji, a to oznacza uszczerbek majątkowy, którego wyrównania domaga się w niniejszej sprawie.

Dlatego też zdaniem Sądu Apelacyjnego, akceptującego w pełni przytoczone powyżej poglądy Sądu Najwyższego należało uznać, że szkodą jest już samo nieotrzymanie przez powódkę świadczenia publicznoprawnego w należnej wysokości, dlatego też rozstrzygnięcie w tym zakresie Sądu Okręgowego jak i podniesiona przez niego argumentacja jest prawidłowa i zasługiwała na pełną akceptację.

Ponadto podobny pogląd został też wyrażony przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie w sprawach I ACa: 196/21, 405/21 (powoływanym już wcześniej) oraz analogicznej sprawie I ACa 365/21, w której uznano, że prawidłową podstawą prawną przedmiotowego roszczenia jest norma art. 471 k.c., a szkodę powódki stanowi różnica między dotacją ustaloną prawidłowo a dotacją rzeczywiście wypłaconą.

Nawiązując w tym miejscu ponownie do zarzutu skarżącej, że Sąd bezzasadnie oddalił jej wniosek o przeprowadzenie dowodu z wykazu wydatków bieżących poniesionych przez powódkę w 2016r. na prowadzenie Przedszkola Niepublicznego (...) w S. oraz dowodów księgowych dokumentujących te wydatki na okoliczność wysokości wydatków bieżących powódki w 2016r., to należało uznać go za bezzasadnym z jeszcze innej przyczyny.

Sąd Okręgowy na rozprawie w dniu 29 stycznia 2021 r. zasadnie (co wynika z poczynionych powyżej rozważań) oddalił wnioski dowodowe pozwanej zawarte w pkt 2 i 3 pisma z 8.01.2021 roku, a pełnomocnik pozwanej złożył zastrzeżenie do protokołu podnosząc, że pozbawia go to możliwości obrony praw oraz, że od początku procesu pozwana wskazywała

na to, że powódka powinna wykazać wysokość wydatków, natomiast dopiero ostatnie orzeczenie Sądu Najwyższego przesądziło na kim spoczywa ciężar dowodu w tym zakresie wobec czego wnioski pozwanej zgłoszone na tym etapie postępowania nie mogą być uznane za spóźnione – choć Sąd w uzasadnieniu oddalenia wniosków powoływał się nie na ich spóźnienie, lecz na to, że okoliczności te nie miały istotnego znaczenia dla sprawy.

Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że zgodnie z wcześniejszą treścią art. 162 kpc strony mogą w toku posiedzenia, a jeżeli nie były obecne, na najbliższym posiedzeniu zwrócić uwagę sądu na uchybienia przepisom postępowania, wnosząc o wpisanie zastrzeżenia do protokołu. Stronie, która zastrzeżenia nie zgłosiła, nie przysługuje prawo powoływania się na takie uchybienia w dalszym toku postępowania, chyba że chodzi o przepisy postępowania, których naruszenie sąd powinien wziąć pod rozwagę z urzędu, albo że strona uprawdopodobni, iż nie zgłosiła zastrzeżeń bez swojej winy.

Natomiast od 7 listopada 2019 roku przepis ten w § 11 2 stanowi, że strona powinna zwrócić uwagę sądu na uchybienie przepisom postępowania, wnosząc o wpisanie zastrzeżenia do protokołu. Zastrzeżenie można zgłosić najpóźniej na kolejnym posiedzeniu. Stronie zastępowanej przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, która zastrzeżenia nie zgłosiła, nie przysługuje prawo powoływania się na to uchybienie w dalszym toku postępowania. Skutku tego nie niweczy wypowiedzenie lub cofnięcie pełnomocnictwa.

Celem art. 162 k.p.c. jest pobudzenie inicjatywy procesowej stron, zapobieganie ich nielojalności przez zobligowanie do zwracania na bieżąco uwagi sądu na wszelkie uchybienia procesowe w celu ich niezwłocznego wyeliminowania i niedopuszczenie do celowego tolerowania przez strony takich uchybień z zamiarem późniejszego wykorzystania ich w środkach zaskarżenia. Skoro zastrzeżenia zgłaszane przez stronę stosownie do art. 162 k.p.c. mają służyć osiągnięciu powyższego celu, to oczekiwania co do stopnia ich szczegółowości w konkretnej sprawie zależne są od tego, jakie uchybienia strona dostrzegła w czynnościach sądu. Oczywiście nie wystarczy przy tym stwierdzenie do protokołu, że strona zgłasza jakies bliżej niesprecyzowane zastrzeżenia w odniesieniu do czynności lub decyzji procesowych sądu, lecz konieczne jest wskazanie na rodzaj uchybienia popełnionego przez sąd, jego znaczenie dla wyniku postępowania i sugerowane możliwości skorygowania.

Na gruncie art. 162 k.p.c. w praktyce sądowej przyjmuje się, że nie jest wystarczające zwrócenie uwagi sądu na naruszenie przepisów postępowania bez wskazania przepisów, które zdaniem strony naruszył sąd (tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., V CSK 544/12- Lex nr 1438426). Także w literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, zgodnie z którym jeżeli zastrzeżenia przewidziane w art. 162 k.p.c. zgłasza strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika to powinna ona przytoczyć naruszone przez sąd przepisy prawa procesowego (Kodeks postępowania cywilnego- komentarz Lex, W-wa 2013, t.I, str. 542).

Jednakże, co najmniej zastrzeżenie zgłoszone do protokołu na podstawie art. 162 k.p.c. powinno być zgłoszone w taki sposób, by wynikało z niego, że sąd - w ocenie strony - dopuścił się uchybienia procesowego i na czym uchybienie to polegało.

W związku z tym należy w niniejszej sprawie przyjąć, iż skoro strona pozwana, reprezentowana przez fachowego pełnomocnika, zgłaszając przedmiotowy zarzut na rozprawie nie uczyniła zadość powyższym warunkom, to sama pozbawiła się prawa powoływania się na podnoszone przez siebie przedmiotowe uchybienia w dalszym toku postępowania

Kończąc powyższy wątek należy też zaakcentować, że pozwana w żaden merytoryczny i przez to przekonujący sposób nie wykazała, że wnioskowany przez nią dowód z wykazu wydatków bieżących poniesionych przez powódkę w 2016r. na prowadzenie Przedszkola Niepublicznego (...) w S. oraz dowodów księgowych dokumentujących te wydatki na okoliczność wysokości wydatków bieżących powódki w 2016r., które mogłyby być w świetle art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty sfinansowane z dotacji oraz na okoliczność wysokości dotacji za 2016r. jaka zostałyby nienależycie wydatkowana przez powódkę mając na uwadze porównanie kwoty wydatków bieżących, na które wolno było wydać dotację z kwotą dotacji przysługującej powódce na 2016r. - można było otrzymać jedynie od samej powódki, że pozwana nie dysponowała tymi danymi, zwłaszcza w świetle posiadanego przez siebie rozliczeniu

powódki z otrzymanej z gminy dotacji – nie udowodniła, że środki te były już wystarczające do osiągnięcia ustawowego celu (a wówczas żądanie powódki ponad te środki nie byłoby wg twierdzeń pozwanej właściwie udowodnione) czyli publicznoprawne zadania, które wykonała powódka, odciążając gminę, zostały wykonane, pomimo niewypłacenia dotacji w należnej wysokości oraz, że nie mogła pozyskać tych danych z innych źródeł aniżeli tylko od powódki, w tym również za pośrednictwem Sądu.

Mając na względzie powyższe, apelacja wywiedziona przez pozwaną okazała się w całości nieuzasadniona i na podstawie art. 385 k.p.c. została oddalona.

W konsekwencji powódka wygrała postępowanie przed Sądem Apelacyjnym, o kosztach procesu w postępowaniu apelacyjnym orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu.

D. Rostał