



Sygn. akt IV CSK 696/12

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Anna Kozłowska

w sprawie z powództwa E. P.
przeciwko Gminie Miejskiej G.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 20 czerwca 2013 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 31 lipca 2012 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 7 marca 2012 r. Sąd Okręgowy w O. oddalił powództwo E. P. przeciwko Gminie Miejskiej G. o zapłatę kwoty 161 678 zł, której powódka domagała się tytułem odszkodowania za niewłaściwe obliczenie i nie przekazanie na jej rzecz części dotacji za 2010 r. związanej z prowadzeniem niepublicznego przedszkola.

Sąd Okręgowy ustalił, że powódka prowadzi w G. niepubliczne przedszkole K. zarejestrowane w ewidencji szkół i placówek niepublicznych, prowadzonej przez zarząd Miasta G. Na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 – dalej jako ustawa oświatowa) powódka otrzymuje od pozwanej Gminy dotacje na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej prowadzonej placówki. Tryb udzielania i rozliczania dotacji został ustalony uchwałą Rady Miejskiej w G. nr XI/61/07 z dnia 6 września 2007 r. Uchwała przewidywała udzielanie dotacji podmiotowej dla niepublicznych przedszkoli w minimalnej wysokości określonej w przepisach ustawy oświatowej. Na podstawie § 1 ust. 3 uchwały podstawą wyliczenia dotacji na pełnosprawnych uczniów przedszkoli niepublicznych są bieżące wydatki ustalone w budżecie Miasta G. ponoszone na uczniów przedszkoli publicznych, które do końca 2010 r. prowadzone były w formie zakładów budżetowych. Uchwałą z dnia 17 grudnia 2009 r. Rada Miasta uchwaliła budżet na 2010 r. ustalając w jej § 2 ust. 1 łączne wydatki bieżące Miasta na kwotę 65 541 113 zł, z czego wydatki na przedszkola publiczne i niepubliczne zostały określone na poziomie 4 425 670 zł. Na wydatki związane z prowadzeniem przedszkoli publicznych składała się wyłącznie dotacja podmiotowa, na którą zarezerwowano środki w wysokości 2 272 370 zł. Kwota ta stanowiła podstawę do obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych działających na terenie G. Kwotę dotacji na poszczególne przedszkola niepubliczne obliczano w ten sposób, że kwotę dotacji na przedszkola publiczne dzielono przez liczbę dzieci w tych przedszkolach i otrzymaną stawkę dofinansowania na jedno dziecko mnożono przez liczbę dzieci w przedszkolu niepublicznym, obniżając ją o 25 %. Dotacja przyznana

powódce w 2010 r. wyniosła 679 196 zł (359,55 zł na dziecko w okresie styczeń - sierpień i 372, 77 zł na dziecko w okresie wrzesień – grudzień).

Sąd Okręgowy określił istotę sporu jako dotyczącą prawidłowego określenia podstawy wyliczenia dotacji. Powódka podnosiła, że powinna ją stanowić kwota planowanych wydatków przedszkoli publicznych ujęta w załączniku nr 9 do uchwały budżetowej w wysokości 2 854 620 zł. Według pozwanej, kwota ta nie jest wydatkiem budżetu Gminy lecz wydatkiem zakładów budżetowych prowadzących przedszkola publiczne, w związku z czym podstawą wyliczenia dotacji powinna być wskazana w budżecie Gminy kwota 2 272 370 zł stanowiąca *stricte* wydatek Gminy, a równocześnie część szacowanego przychodu zakładów budżetowych. Sąd Okręgowy uznał w drodze wykładni art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej, że kwotę dotacji dla przedszkoli niepublicznych należy ustalać w oparciu o wysokość środków przewidzianych dla prowadzenia przedszkoli publicznych przewidzianych w budżecie danej jednostki samorządowej. Podstawę obliczenia powinny więc stanowić wydatki ponoszone przez gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, a nie wydatki ustalone w planach finansowych przedszkoli prowadzonych w formie zakładów budżetowych. Wskazał przy tym, że skoro przychody własne zakładów budżetowych nie zasilają budżetu miasta, a wydatki finansowane nimi nie obciążają tego budżetu, to nie powinny mieć wpływu na wysokość dotacji należnych podmiotom prowadzącym przedszkola niepubliczne. Na tej podstawie uznał, że wypłacona powódce dotacja nie była zaniżona.

Wyrok Sądu Okręgowego powódka zaskarżyła apelacją w oparciu o zarzuty błędnej wykładni art. 90 ust. 2 b ustawy oświatowej i art. 214 pkt 3 w zw. z art. 211 ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 – dalej jako u.f.p.) oraz naruszenia art. 233 § 1 k.p.c.

Wyrokiem z dnia 31 lipca 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację.

Sąd Apelacyjny dokonał oceny roszczenia powódki, opartego na podstawie z art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej i stwierdził, że brew jego określeniu jako odszkodowawcze jest to roszczenie o zapłatę części niezasadnie pomniejszonej dotacji, którego rozpoznanie, zgodnie ze stanowiskiem judykatury, należy do drogi sądowej.

Odnosząc się do kwestii wykładni art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej wskazał, że przewiduje on dla niepublicznych przedszkoli dotacje 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. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego uprawnione są – zgodnie z art. 90 ust. 4 tej ustawy - do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Przepis ten nie przyznaje uprawienia do wskazywania w uchwale dodatkowych kryteriów przyznania dotacji niepublicznemu przedszkolu lub modyfikacji kryteriów ustawowych. Uchwała Rady Miejskiej w G. z dnia 6 września 2007 r. respektuje tą zasadę, ustalając – zgodnie z zapisem ustawowym - że dotacja podmiotowa dla niepublicznych przedszkoli udzielana jest w minimalnej wysokości 75% wydatków na przedszkola publiczne. Zasadnicze znaczenie w sprawie ma więc ustalenie co oznacza pojęcie wydatków bieżących na przedszkola publiczne. W tym zakresie Sąd Apelacyjny stwierdził, że art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej odwołuje się do wydatków bieżących ustalonych w „budżecie danej gminy”, a nie w uchwale budżetowej, co skarżąca błędnie utożsamia. Zgodnie z art. 211 ust. 5 u.f.p. uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników, do których zalicza się między innymi plan przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych. Wynika z tego, że budżet jednostki samorządu terytorialnego i plan finansowy samorządowych jednostek budżetowych stanowią odrębne elementy uchwały budżetowej, a plan finansowy tych jednostek nie jest częścią budżetu jednostki samorządu, który jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów wyłącznie tej jednostki. Stanowi to konsekwencję przyjętych przez ustawodawcę szczególnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez samorządowe zakłady budżetowe, które są odrębnymi od gminy jednostkami sektora finansów publicznych finansującymi swoje zadania z własnych przychodów. Jednostki te działają w oparciu o własny roczny plan finansowy obejmujący przychody w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (przedmiotowe, podmiotowe, celowe), koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2 u.f.p.). W

ocenie Sądu Apelacyjnego powoływana przez powódkę zasada spójności budżetu gminy i zakładów budżetowych nie przekreśla ich odrębności, o której świadczy prowadzenie odrębnej gospodarki finansowej oraz działanie w oparciu o własne budżety, między którymi są dokonywane przesunięcia finansowe, przede wszystkim w postaci przekazywanych przez jednostki samorządowe dotacji oraz corocznego rozliczenia nadwyżek wypracowywanych ze środków obrotowych w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616). Przejawem samodzielności jest także prowadzenie przez zakłady budżetowe własnego rachunku bankowego (art. 223 u.f.p. i § 35 pkt 1 rozporządzenia). Wynika z tego, że pojęcie wydatków bieżących ustalanych w budżecie gminy, do którego odwołuje się art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej dotyczy wyłącznie wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie gminy na dofinansowanie przedszkoli publicznych prowadzonych w formie zakładów budżetowych. Tak rozumiane wydatki uwzględnia się przy wyliczeniu dotacji należnej podmiotom prowadzącym przedszkola niepubliczne. Nie uwzględnia się więc wydatków ponoszonych przez same zakłady budżetowe – przedszkola publiczne, do których (w kwocie 2 854 620 zł) odwołuje się powódka, jako podstawy wyliczenia dotacji. Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska powódki, że taka wykładnia jest sprzeczna z intencją ustawodawcy nieróżnicowania dotacji w zależności od formy organizacyjno – prawnej w jakiej prowadzone jest przedszkole jako jednostka budżetowa lub zakład budżetowy. Przepis art. 79 ust. 1 ustawy oświatowej w dotychczasowym brzmieniu dawał gminom swobodę wyboru form organizacyjno – prawnych prowadzenia przedszkoli publicznych jako jednostek lub zakładów budżetowych. Konsekwencją takiego wyboru jest przyjęcie rozwiązań determinowanych zasadami ich budżetowania określonymi w ustawie o finansach publicznych. Dodatkowo Sąd Apelacyjny wskazał, że pojęcie wydatków bieżących, zgodnie z ustawą o finansach publicznych obejmuje wyłącznie wydatki związane z bieżącym funkcjonowaniem danej jednostki tj. wydatki na wynagrodzenia i uposażenia zatrudnionych osób, składek od nich naliczanych, zakupu towarów i usług, kosztów i innych wydatków związanych z funkcjonowaniem i realizacją statutowych zadań placówki oświatowej, do których

nie zalicza się wydatków majątkowych, inwestycyjnych. Powódka nie podała struktury wydatków zakładów budżetowych składających się na kwotę 2 854 620 zł (jako postulowanej podstawy dotacji), w szczególności nie określiła, jaki udział w nich mają wydatki bieżące. Podzielając ustalenia faktyczne, na których oparty został zaskarżony apelacją wyrok, Sąd Apelacyjny ze względów wyżej przytoczonych oddalił podniesione w niej zarzuty naruszenia prawa materialnego.

W skardze kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego skarżąca zarzuciła naruszenie art. 90 ust. 2b w zw. z art. 79 ust. 1 ustawy oświatowej przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przy wyliczeniu dotacji należnej podmiotom prowadzącym przedszkola niepubliczne uwzględnia się wyłącznie wydatki bieżące zaplanowane w budżecie gminy na dofinansowanie (dotacje) przedszkoli publicznych, prowadzonych w postaci samorządowych zakładów budżetowych.

Wnosiła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafne jest stanowisko Sądu Apelacyjnego odnośnie do przynależności do drogi sądowej roszczeń podmiotów niepublicznych o zapłatę z tytułu wadliwego obliczenia i w konsekwencji nieuzasadnionego obniżenia dopłaty należnej na podstawie art. 90 2b ustawy oświatowej. Pogląd taki, ukształtowany w nowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego zapoczątkowany został wyrokiem z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06 r. (nie publ.) i znalazł kontynuację w dalszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, a to postanowieniu z dnia 23 października 2007 r. III CZP 88/07, (nie publ.) i wyroku dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08 (nie publ.). Jest on zbieżny z wyrażonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem, że czynność obliczenia należnej na tej podstawie dotacji i wypłacenia jej osobie uprawnionej stanowi *stricte* techniczną czynność księgowo-rachunkową i nie należy do żadnej formy działania administracji publicznej, nie kwalifikuje się tym samym jako czynność podlegająca kontroli sądów administracyjnych (postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 5121/12 i 522/12, nie publ.).

Obowiązkowym oświatowym zadaniem gminy jest zakładanie i prowadzenie przedszkoli publicznych i niepublicznych (art. 5 ust. 5 ustawy oświatowej) i na ich prowadzenie gminy przeznaczają własne środki. W stanie prawnym właściwym dla niniejszej sprawy przedszkola publiczne były prowadzone w formie jednostek lub zakładów budżetowych; wybór formy ich prowadzenia należał do gminy (art. 79 ust. 1 ustawy oświatowej). Publiczna placówka oświatowa prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na cele oświatowe (art. 79 ust. 1a ustawy oświatowej.) Zasady finansowania tych placówek określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą być finansowane metodą brutto albo netto. Metodą brutto finansowane są jednostki budżetowe, których wydatki i dochody objęte są planem budżetowym w całości. Nie posiadają one samodzielności budżetowej, wykonują budżet jednostki samorządowej. Całość ich dochodów jest odprowadzana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a całości ich wydatków jest finansowana z tego budżetu. Natomiast dochody samorządowych zakładów budżetowych, finansowanych według metody netto, nie są odprowadzane do budżetu ale przeznaczone na sfinansowanie kosztów ich funkcjonowania. (art. 15 ust. 1 u.f.p.). Podstawą ich gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy obejmujący między innymi przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz koszty i inne obciążenia (art. 15 ust. 2 u.f.p.). Koszty zakładu obejmują wydatki bieżące i inwestycyjne.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 211 u.f.p. budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jest uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na rok budżetowy i składa się z budżetu tej jednostki i załączników, do których odsyła część ogólna, normatywna uchwały budżetowej. Budżet jest planem finansowym stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Obligatoryjne elementy uchwały budżetowej

stanowią kwoty planowanych dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów jednostki samorządu terytorialnego (art. 212 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 u.f.p.). W załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się (art. 214) zestawienie planowanych kwot dotacji udzielonych z budżetu, plan dochodów rachunku dochodów określonych w art. 223 ust. 1 u.f.p. samorządowych oświatowych jednostek samorządowe, które gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (pochodzące ze spadków i darowizn na ich rzecz oraz odszkodowań) oraz wydatków nimi finansowanych i plany przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych.

Sporna w związku zarzutami wniesionej skargi kwestia wykładni art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej dotyczy rozumienia użytego w nim sformułowania „ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych”. Wskazuje ono, że chodzi o te wydatki bieżące przedszkoli publicznych, które ponosi gmina i które przewidziane są na ten cel w jej budżecie, a nie wydatki bieżące przedszkoli publicznych w ogólności. Na tle wcześniejszych rozważań odróżnić trzeba tu wydatki ponoszone przez gminę w przedszkolach publicznych prowadzonych w formie jednostek budżetowych, które nie mają samodzielności budżetowej i finansowane są z jej budżetu, a ich dochody wpływają do budżetu gminy. Będą to wydatki bieżące (nieinwestycyjne) ustalone w budżecie gminy jako jej wydatki. W budżecie gminy nie są natomiast ustalone jako wydatki gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych w formie zakładu budżetowego, są to bowiem wydatki tego zakładu, tak jak dochody są dochodami tego zakładu. W planie finansowym zakładu budżetowego wydatki odpowiadają w zasadzie przychodom i nie odzwierciedlają wydatków ustalonych w planie gminy na przedszkola publiczne. Przedszkola prowadzone w formie zakładów budżetowych są finansowane przez gminę w postaci i do wysokości dotacji udzielanych z jej budżetu. Przepis art. 90 w ust. 2b ustawy oświatowej odnosi wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych do „ustalonych”, a więc planowanych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Jeżeli zatem w gminie przedszkola publiczne prowadzone są w formie zakładów budżetowych, to

podstawą obliczenia kwoty dotacji dla prowadzonych na jej terenie niepublicznych przedszkoli stanowią wydatki gminy w postaci dotacji, przewidziane w budżecie gminy na pokrycie kosztów bieżących działalności przedszkoli publicznych.

W tym stanie rzeczy oraz przy uwzględnieniu wskazanych w zaskarżonym wyroku argumentów na rzecz przyjętego w nim kierunku wykładni art. 90 ust. 2b ustawy oświatowej, zasadnie Sąd Apelacyjny odmówił racji skarżącej, która wywodziła, że zaliczenie do szeroko pojętego budżetu gminy, jako jego części składowej planu finansowego przedszkoli publicznych, w których podano globalne kwoty przychodów i wydatków przewyższające kwoty przewidziane w budżecie gminy na dotacje na przedszkola publiczne uzasadnia przyjęcia, że wydatki te powinny być podstawą naliczania dotacji na przedszkola niepubliczne.

Przyjęcia odmiennej, postulowanej przez skarżącą wykładni art. 90 ust. 2b w zw. z art. 79 ust.1 ustawy oświatowej, nie uzasadnia też użycie w nim sformułowania o kosztach ponoszonych „w przedszkolach publicznych” a nie „na przedszkola publiczne”, co skarżąca - niesłusznie w świetle wcześniejszych wywodów – uważa za argument decydujący o właściwym rozumieniu tego przepisu.

Mając to na uwadze Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną (art. 398¹⁴ k.p.c.).