



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 stycznia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Joanna Wegner

Sędzia NSA

Piotr Pietrasz

Sędzia del. NSA

Jacek Surmacz (spr.)

po rozpoznaniu w dniu **17 stycznia 2024 r.**

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L**

z dnia **3 czerwca 2022 r.** sygn. akt I SA/Lu 118/22

w sprawie ze skargi I

I

na decyzję **Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie**

z dnia **14 grudnia 2021 r.** nr SKO.41/3544/PO/2021

w przedmiocie **zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem**

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wiktoria Łuszczyk

Sekretarz Sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (dalej: „WSA”), wyrokiem z 3 czerwca 2022 r., sygn. akt I SA/Lu 118/22, po rozpoznaniu sprawy ze skargi _____ i _____ (dalej: „skarżący”) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie (dalej: „SKO”) z 14 grudnia 2021 r., nr SKO.41/3544/PO/2021 w przedmiocie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, uchylił zaskarżoną decyzję oraz zasądził od SKO solidarnie na rzecz skarżących kwotę 627 zł tytułem zwrotu części kosztów postępowania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło SKO, domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy WSA do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i rozpoznania skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny, a także zasądzenia zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, według norm prawem przewidzianych.

Zaskarżonemu wyrokowi SKO, na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm. – dalej: „p.p.s.a.”), zarzuciło:

1. Naruszenie przepisów prawa materialnego, przez błędną wykładnię przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b w zw. z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm. - dalej: „u.s.o.”) poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b w zw. z art. 5 ust. 7 u.s.o. i przyjęcie że kwota ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypłacona _____ w związku z rozwiązaniem na mocy porozumienia stron z dniem 30 czerwca 2016 r. umowy o pracę, stanowi wydatek bieżący związany z realizacją zadań organu prowadzącego placówkę, o którym mowa w art. 5 ust. 7 u.s.o. i tym samym może zostać sfinansowana z dotacji - w sytuacji gdy przepisy u.s.o. wyraźnie wskazują, że dotacja nie może być wykorzystana na pokrycie wszystkich wydatków bieżących przedszkola, ale tylko tych, które przeznaczone są na realizację zadań przedszkola w ściśle określonym zakresie, tj. w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

2. Naruszenie przepisów prawa materialnego, przez błędną wykładnię przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. w zw. z art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b w zw. z art. 5 ust. 7 u.s.o. i w zw. z art. 171 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 - dalej: „K.p.”) poprzez dokonanie przez WSA błędnej wykładni art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b w zw. z art. 5 ust. 7 u.s.o. i w zw. z art. 171 § 1 K.p. i przyjęcie, że skoro ekwiwalent za niewykorzystany urlop ma charakter wynagrodzenia za pracę wypłacanego po ustaniu zatrudnienia, to jako świadczenie obowiązkowe wpływające na przychód pracownika (stanowi przychód podlegający obowiązkowi składkowemu, tj. podlega składce na ubezpieczenie społeczne) winno zostać sfinansowane z dotacji - w sytuacji gdy ekwiwalent za niewykorzystany urlop ma charakter świadczenia zbliżonego do odszkodowania i jest wypłacany pracownikowi tylko w przypadku niewykorzystania urlopu wypoczynkowego z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy; ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy jest świadczeniem służącym wyłącznie pracownikowi i nie dotyczy bezpośrednio zadań wykonywanych przez pracownika na rzecz uczniów, zatem nie może być sfinansowany z dotacji na podstawie art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b w zw. z art. 5 ust. 7 u.s.o. i w zw. z art. 171 § 1 K.p.

Skarżący nie wnieśli odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, co oznacza, że Sąd jest związany podstawami określonymi przez ustawodawcę w art. 174 p.p.s.a. i wnioskami skargi zawartymi w art. 176 p.p.s.a. Związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą kasacyjnie naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, czy też procesowego, określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zatem sam autor skargi kasacyjnej wyznacza zakres kontroli instancyjnej wskazując, które normy prawa zostały naruszone (por. wyrok NSA z 6 września 2012 r., sygn. akt I FSK 1536/11). Zasada związania granicami skargi kasacyjnej nie dotyczy jedynie nieważności postępowania, o której mowa

w art. 183 § 2 p.p.s.a.; żadna jednak ze wskazanych w tym przepisie przesłanek w stanie faktycznym sprawy nie zaistniała.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 193 zdanie drugie p.p.s.a. uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. W ten sposób wyraźnie został określony zakres, w jakim NSA uzasadnia z urzędu wydany wyrok w przypadku, gdy oddala skargę kasacyjną; regulacja ta jako mająca charakter szczególny wyłącza przy tego rodzaju rozstrzygnięciach odpowiednie stosowanie do postępowania przed tym Sądem wymogów dotyczących elementów uzasadnienia wyroku, przewidzianych w art. 141 § 4 w związku z art. 193 zdanie pierwsze p.p.s.a. Mając to na uwadze, NSA mógł zrezygnować z przedstawienia pełnej relacji co do przebiegu sprawy i sprowadzić swoją dalszą wypowiedź już do rozważań mających na celu ocenę zarzutów postawionych wobec wyroku WSA.

Istotą problemu prawnego w niniejszej sprawie jest to, czy kwota ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypłacona w związku z rozwiązaniem na mocy porozumienia stron umowy o pracę, stanowi wydatek bieżący związany z realizacją zadań organu prowadzącego niepubliczne przedszkole, a tym samym może zostać sfinansowana z dotacji.

Zgodnie z art. 90 ust. 3d u.s.o., w brzmieniu obowiązującym w 2016 r., dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:

a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,

b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7

sygn. akt I GSK 1849/22

- z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:

a) książki i inne zbiory biblioteczne,

b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,

c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,

d) meble,

e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.

Z mocy art. 5 ust. 7 u.s.o. w brzmieniu mającym zastosowanie w odniesieniu do dotacji udzielanych w 2016 r., organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:

1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;

1a) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym,

2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;

3) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;

4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Od 1 września 2016 r. dodany został jeszcze pkt 5 zaliczający do wymienionych przykładowo zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę wykonywanie

czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki.

Zgodnie z art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2002 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm. - dalej: „u.f.p.”), przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu rozumie się wydatki budżetowe nie będące wydatkami majątkowymi. Jak wynika natomiast z treści art. 236 ust. 3 pkt 1 u.f.p., do wydatków bieżących należą m.in. wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacją statutowych zadań.

Wobec powyższego nie może budzić żadnych wątpliwości, że wydatki przeznaczone na wynagrodzenia za pracę pracowników realizujących zadania przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania, jak i opieki, zaliczyć należy do kategorii wydatków bieżących. Pogląd ten nie jest kwestionowany w orzecznictwie sądowym.

Dla pewnego usystematyzowania należy przypomnieć, że ze stanu faktycznego ustalonego przez organy, a zaaprobowanego przez WSA wynika, że skarżący prowadzący niepubliczne przedszkole, wydatkowali część dotacji w kwocie 283,73 zł na sfinansowanie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy należnego pracownikowi, z którym rozwiązali umowę o pracę na mocy porozumienia stron. SKO stoi na stanowisku, że dotacja nie może być przeznaczona na pokrycie wszystkich wydatków bieżących przedszkola, lecz tylko tych, które przeznaczone są na realizację zadań przedszkola w ściśle określonym zakresie, tj. w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. W ocenie SKO, ekwiwalent za niewykorzystany urlop nie jest świadczeniem dotyczącym bezpośrednio zadań wykonywanych przez pracownika na rzecz uczniów, a co za tym idzie, nie może być sfinansowany z dotacji.

Przesądzenie powyższej kwestii musi zostać poprzedzone rozważaniami dotyczącymi charakteru ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop.

Zgodnie z art. 161 K.p. pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo. Zgodnie natomiast z art. 171 § 1 K.p. w przypadku niewykorzystania przysługującego urlopu w całości lub w części z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy pracownikowi przysługuje ekwiwalent pieniężny.

Prawo pracownika do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany w całości lub części urlop wypoczynkowy powstaje więc w dniu rozwiązania umowy o pracę - zdarzenia uniemożliwiającego realizację prawa do urlopu wypoczynkowego w naturze. Prawo do ekwiwalentu jest więc prawem pochodnym od prawa do urlopu. W sytuacji, gdy ze względu na ustanie stosunku pracy nie jest możliwe wykorzystanie przez pracownika prawa do urlopu, pracodawca jest zobowiązany do wypłaty ekwiwalentu. Obowiązek ten wynika ze stosunku pracy i jest ściśle związany z wykonywaniem przez pracownika pracy w czasie, w którym stosunek pracy istniał. WSA trafnie przytoczył pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II BU 1/14, który skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela, że prawo do płatnego urlopu stanowi należność (wynagrodzenie) za świadczoną poprzednio pracę, gdy się weźmie pod uwagę, że na podstawie art. 172 K.p. za czas urlopu pracownikowi przysługuje wynagrodzenie, jakie by otrzymał, gdyby w tym czasie pracował. Dotyczy to również ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, wypłacanego po ustaniu zatrudnienia. Oznacza to, że ekwiwalent wypłacony pracownikowi z tytułu należnego i niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, stanowi przychód podlegający obowiązkowi składkowemu, tj. podlega składce na ubezpieczenie społeczne), a więc wpływa na przychód pracownika. Uprawnione jest zatem stwierdzenie, że ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop ma charakter wynagrodzenia za pracę.

Wobec powyższego, skoro przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b u.s.o. przewiduje wykorzystywanie dotacji na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego placówkę, o których mowa w art. 5 ust. 7 u.s.o., w tym na wynagrodzenia pracowników, należy uznać za uprawnioną konstatację WSA, że zakwestionowany wydatek mieści się w normie powyższego przepisu, jako związany z realizacją zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Trudno bowiem byłoby przyjąć, że ekwiwalent za niewykorzystany urlop, który jak już wyżej wyjaśniono stanowi w istocie wynagrodzenie za świadczoną wcześniej pracę (związaną z realizacją zadań przedszkola) nie może być sfinansowany z dotacji, natomiast wynagrodzenie za pracę już tak.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nieuzasadnione oba zarzuty skargi kasacyjnej, i na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wiktoria Łuszczyk

Sekretarz sądowy