

Sygn. akt I C 46/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 marca 2020 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie – Wydział I Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia SO Przemysław Jagosz

Protokolant prac. sąd. Natalia Indyka

po rozpoznaniu w dniu 2 marca 2020 r., w O., na rozprawie,

sprawy z powództwa (...) **S.A. we W.**

przeciwko **Gminie P.**

o zapłatę

oraz z powództwa **A. K. (1)**

przeciwko **Gminie P.**

o zapłatę

I. oddala powództwo (...) S.A. we W. i zasądza od tej spółki na rzecz Gminy P. zwrot kosztów procesu w kwocie 5 400 zł;

II. oddala powództwo A. K. (1);

III. zasądza od A. K. (1) na rzecz Gminy P. zwrot kosztów procesu w kwocie 5 400 zł.

Sygn. akt I C 46/19

UZASADNIENIE

Powodowa Spółka żądała od pozwanej Gminy kwoty 94 934,94 zł wraz z ustawowymi odsetkami od kwot i za okresy szczegółowo wskazane w pozwie oraz zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu wskazała, że na podstawie umowy cesji nabyła wierzytelność w stosunku do pozwanej z tytułu odszkodowania, jakie należy się A. K. (1) z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania. A. K. (1) w latach objętych pozwem prowadziła Niepubliczne Przedszkole (...) w P., a w związku z tym pozwana była zobowiązana do wypłaty na jej rzecz dotacji podmiotowej dla tego przedszkola według zasad określonych w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. W ocenie powódki w okresie od 1.09.2013 r. do końca 2016 r. pozwana zaniżyła należną dotację, nie ujmując w podstawie jej naliczania – jaką miały być wydatki bieżące na przedszkola publiczne – niektórych pozycji zaplanowanych w budżetach rocznych pozwanej na ten cel, a konkretnie:

- a) wydatków bieżących na Zespół (...), który obsługiwał również przedszkola,
- b) wydatki na program „(...) (w części nie finansowanej ze środków z Unii Europejskiej),

c) wydatków na stołówki przedszkolne,

zaś w okresie od 12.01.2013 r. do 31.08.2013 r. bezzasadnie pomniejszając podstawę dotacji o opłaty za wyżywienie i opłaty za kształcenie przedszkolne stanowiące dochody gminy.

W uzasadnieniu żądania odsetek, których powódka domagała się od kwot dotacji za każdy miesiąc oddzielnie i za okres od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który była wypłacana dotacja, powódka powołała się na art. 481 § 1 k.c. w związku z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty.

Pismem z dnia 21.12.2018 r. powódka dodatkowo wskazała, że w okresie objętym pozwem pozwana nie wliczała również wydatków na kształcenie i doskonalenie nauczycieli przedszkoli, dokonując jednocześnie korekty wyliczeń, z której wynikałoby, że zniżenie dotacji było inne niż pierwotnie wskazane w pozwie; nie zmieniła jednak wysokości roszczeń (por. pismo k. 410-418).

Pozwana wniosła o odrzucenie pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej, a na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku - o oddalenie powództwa i zwrot kosztów procesu.

W uzasadnieniu wskazała, że w jej ocenie:

a) powódka nie ma legitymacji do wystąpienia z powództwem o zapłatę dotacji, gdyż wierzytelność z tego tytułu nie istnieje, a nawet gdyby istniała to z uwagi na cel dotacji (przeznaczonej na pokrycie wydatków bieżących przedszkola) nie mogła być przedmiotem cesji, albowiem sprzeciwiałoby się to ustawie,

b) dotacje za objęty pozwem okres zostały wyliczone i wypłacone prawidłowo, w szczególności:

- na podstawie rzeczywistej liczby uczniów, a nie ujętej na wrzesień roku poprzedzającego rok, za który się należała,
- z uwzględnieniem wydatków na zespół ekonomicznej obsługi szkół i przedszkoli i wydatków na program „(...)”,
- zgodnie z uchwałą Rady Gminy pomniejszając podstawę o wydatki inwestycyjne i finansowane z opłat wnoszonych przez rodziców za wyżywienie i kształcenie przedszkolne,

zaś powódka bezpodstawnie do podstawy ustalenia dotacji dolicza wydatki na przedszkola niepubliczne, bazuje na stałej liczbie uczniów na wrzesień roku poprzedzającego rok, za który należała się dotacja i przyjmuje błędną metodykę obliczeń w zakresie wydatków na stołówki oraz opłat wnoszonych przez rodziców.

Ponadto podniosła zarzut przedawnienia roszczeń powódki za okres sprzed 20.06.2015 r., powołując się na trzyletni termin przedawnienia roszczeń okresowych i związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które powódka zgłosiła w dniu 20.06.2018 r.

(odpowiedź na pozew k. 112-133)

Prawomocnym postanowieniem z dnia 7.02.2019 r. odmówiono odrzucenia pozwu (k. 470 i 636).

Pismami złożonymi w dniach 16.12.2019 r. i 10.01.2020 r. powodowa Spółka wniosła o zawiadomienie o możliwości wstąpienia do sprawy w charakterze powoda A. K. (1), wyjaśniając ostatecznie, że nabyła od niej wierzytelność o odszkodowanie, podczas gdy przedmiotem żądania jest roszczenie o zapłatę bezzasadnie pomniejszonej dotacji (wyrównania). W konsekwencji, w swojej opinii Spółka nie ma legitymacji do wystąpienia z takim roszczeniem, zaś ma ją A. K. (1), jako prowadząca przedszkole, którego dotyczy sprawa.

(pisma k. 767-768, 772-773)

A. K. (1), zawiadomiona w trybie art. 196 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) o możliwości przystąpienia do sprawy w charakterze powoda, zgłosiła takie przystąpienie pismem z dnia 4.02.2020 r., wnosząc o zasądzenie

kwoty **88 576,09 zł** z ustawowymi odsetkami za opóźnienie licznymi od kwot i za okresy wskazane w tym piśmie. W uzasadnieniu wskazała, że potwierdza twierdzenia dotychczasowego powoda zawarte w pozwie i dotyczące nieprawidłowego obliczenia dotacji za lata objęte pozwem i wniosła o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, który miałby wyliczyć różnicę między dotacją faktycznie wypłaconą i należną oraz związany z tym uszczerbek majątkowy.

(pismo k. 875-876)

Wnioski o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego złożyli również dotychczasowy powód na okoliczność wyliczenia różnicy między dotacją faktycznie wypłaconą i należną w dwóch wariantach oraz związany z tym uszczerbek majątkowy poniesiony przez A. K. wskutek nieuzyskania pełnej dotacji (k. 694 i 759) oraz pozwana na okoliczność prawidłowości wyliczenia dotacji (odpowiedź na pozew k. 113).

Sąd ustalił, co następuje:

1. W latach 2013-2016 Niepubliczne Przedszkole (...) w P. było prowadzone przez A. K. (1) i było uprawnione do otrzymania dotacji przewidzianej w art. 90 ust. 2b obowiązującej wówczas ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (dalej również jako u.s.o.).
2. Pozwana dokonywała rozliczenia i wypłat dotacji na podstawie uchwały (...) Rady Miejskiej w P. z dnia 28.12.2012 r. podjętej na podstawie upoważnienia z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty.
3. W objętym pozwem okresie stawkę dotacji ustalono na poziomie 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących, przewidzianych w danym roku w przedszkolach publicznych, przy czym w § 2 pkt 4 zdefiniowano te wydatki jako środki przeznaczone na przedszkola publiczne pomniejszone o wydatki na inwestycje i wydatki finansowane z opłat wnoszonych przez rodziców. Zgodnie z § 7, 9 i 11 wskazanej uchwały dotacja była wyliczana na podstawie faktycznej liczby uczniów uczęszczających w danym okresie do dotowanej placówki, ulegała korekcie w przypadku zmiany wysokości wydatków przewidzianych w danym roku na przedszkola publiczne, a ostateczne rozliczenie miało nastąpić do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym udzielano dotacji i na podstawie wydatków zaplanowanych według stanu na 31 grudnia roku, w których tych dotacji udzielono (por. uchwała k. 134).
4. Celem uzyskania dotacji za lata 2013-2016 prowadzący przedszkole składali pozwanej wymagane informacje o planowanej liczbie uczniów oraz sprawozdania niezbędne do uzyskania dotacji.
5. W objętym pozwem okresie pozwana prowadziła przedszkole publiczne w formie jednostki budżetowej (por. k. 500).
6. W poszczególnych latach budżetowych plan budżetowy i wysokość wydatków planowanych na ten cel ulegał zmianie, co skutkowało korektą wysokości dotacji, które pozwana wypłacała według reguł ustalonych we wskazanej wyżej uchwale Rady Miejskiej w P..
7. Prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 3.10.2012 r. ((...)/O. (...)) stwierdzono nieważność tej uchwały w § 2 pkt 4, tj. w zakresie definicji wydatków bieżących i wyłączenia z nich „wydatków finansowanych z opłat wnoszonych przez rodziców” (por. wyrok k. 661-671).
8. W poszczególnych latach tytułem dotacji wypłacono:
 - a) za 2013 r. – 100 264,72 zł,
 - b) za 2014 r. – 95 225,95 zł,
 - c) za 2015 r. – 70 712,11 zł,
 - d) za 2016 r. – 73 834,41 zł.

9. Przy ustalaniu wysokości dotacji:

- a) w całym objętym pozwem okresie uwzględniano całość wydatków zaplanowanych na wynagrodzenia pracowników Zespołu (...) (dalej jako (...)), ale nie całość wydatków na te zespoły,
- b) nie uwzględniano wydatków na stołówki i doksztalcanie zawodowe nauczycieli,
- c) w 2013 r. uwzględniono część wydatków na prowadzony w tym czasie program „(...)” – bez oddziałów wiejskich, gdyż takich nie było,
- d) do 31.08.2013 r. pomniejszono podstawę dotacji o wpływy z opłat rodziców.

(częściowo bezsporne, dokumenty k. 24-105, 134-380, rozliczenia wraz z dokumentacją k. 485 – k. 763)

10. Umową z dnia 27.02.2018 r. A. K. (1) dokonała cesji wierzytelności odszkodowawczej, jaka przysługiwała jej względem pozwanej Gminy z tytułu zaniżenia dotacji, do jakiego miało dojść w 2013-2016 na rzecz powódki, o czym zawiadomiła pozwaną. Zgodnie z treścią umowy powódka nabyła wierzytelność w celu jej dochodzenia i zaspokojenia, zobowiązując się do prowadzenia działań w tym zakresie w imieniu własnym a na rachunek zbywcy (umowa k. 80-81, zawiadomienie k. 82).

11. Własne zawiadomienie o dokonanej cesji wraz z wezwaniem do zapłaty niewypłaconej części dotacji w kwocie 123 757,06 zł wysłała powódka, nie wskazując terminu zapłaty. Kolejne pismo, jednak z wezwaniem do zapłaty niższej kwoty, tj. 94 934,94 zł, wysłano 14.06.2018 r. (pisma k. 93-105).

Sąd zważył, co następuje:

Podkreślenia wymaga, że opisany wyżej stan faktyczny – ustalony na podstawie niekwestionowanych w części twierdzeń stron i przedstawionych przez nie, a niekwestionowanych w żadnym zakresie dokumentów - w zasadzie pozostawał bezsporny. Strony różniły się natomiast w zakresie jego oceny prawnej i wynikających stąd skutków oraz co do wysokości zaniżenia dotacji – w zależności od przyjętych przez siebie podstaw do obliczeń.

I. (...) S.A. we W.

1. W pierwszej kolejności należy odnieść się do żądania powodowej Spółki.
2. Było ono wywodzone z faktu nabycia od A. K. (1) wierzytelności odszkodowawczej z tytułu szkody, jaką osoba ta miała ponieść wskutek zaniżenia należnej jej dotacji oświatowej w latach 2013 – 2016. W toku postępowania powodowa Spółka sprecyzowała podstawę faktyczną swojego roszczenia, wskazując, że nie dochodzi zapłaty odszkodowania, lecz uzupełnienia dotacji (k. 773 i oświadczenie do protokołu rozprawy w dniu 2.03.2020 r.), tj. zapłaty równowartości kwoty, o jaką zaniżono dotację w tych latach, do czego doszło w wyniku nienależytego wykonania przez pozwaną zobowiązania z art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2017 r. (u.s.o.). Wyjaśniła przy tym, że w tym akurat zakresie nie ma legitymacji, gdyż nie nabyła od A. K. (1) wierzytelności z tego tytułu, a przedmiotem cesji było tylko roszczenie odszkodowawcze.
3. W tym stanie rzeczy oczywistym było, że skoro sama Spółka ostatecznie przyznała, że nie przysługuje jej roszczenie objęte pozwem, jej powództwo oddalono w całości, a po myśli art. 98 k.p.c. zasądzono od niej na rzecz pozwanej wygrywającej proces zwrot jego kosztów, obejmujących wynagrodzenie pełnomocnika w stawce wynikającej z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (5 400 zł – por. pkt I sentencji wyroku).

II. Powództwo A. K. (1)

1. Przechodząc do oceny żądania A. K. należy wskazać, że chociaż w zakresie podstaw faktycznych powództwa powoływała się na twierdzenia powodowej Spółki i na jej obliczenia dotyczące wysokości należnej dotacji, sformułowała żądanie zapłaty kwoty niższej niż żądana przez Spółkę, w żaden sposób tego nie uzasadniając.
2. Zważywszy na takie uzasadnienie powództwa oraz to, że powódka wносиła o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność różnicy między dotacją faktycznie wypłaconą i należną oraz związanego z tym uszczerbku majątkowego, jakiego miała doznać, wynikałoby, że dochodzi uzupełnienia dotacji, tj. zapłaty tej właśnie różnicy, której nie otrzymała wskutek nienależytego wykonania przez pozwaną Gminę zobowiązania z art. 92 ust. 2b u.s.o., a swojego uszczerbku upatruje w tym, że tych właśnie dotacji nie uzyskała w należnej wysokości, co po stronie pozwanej prowadziło z kolei do powstania przysporzenia.
3. Przy tak określonej podstawie faktycznej roszczenia należy zatem wskazać, że wynika ono ze stosunku cywilnoprawnego, do którego nawiązania doszło między pozwaną Gminą i powódką, jako osobą uprawnioną do uzyskania dotacji na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. W konsekwencji roszczenie oparte na twierdzeniu o nienależytym wykonaniu zobowiązania z tego stosunku również ma charakter cywilnoprawny.
4. Poza sporem było, że zgodnie z art. 90 ust. 2b (u.s.o.), podmiotowi prowadzącemu przedszkole, takie jakie prowadziła powódka w latach 2013 – 2016, w okresie tym przysługiwała dotacja 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, przy czym od 1.09.2013 r. – z mocy art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty – ustawodawca nakazał podstawę tę pomniejszać o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.
5. Zobowiązanie kreowane na podstawie wskazanego przepisu miało charakter cywilnoprawny, wynikający z przepisu ustawy. Jego istota sprowadzała się natomiast do tego, że z zachowaniem określonych ustawą warunków podmiot prowadzący placówkę oświatową miał prawo do tego, aby jednostka samorządu terytorialnego wypłaciła mu dotację obliczoną na podstawie ściśle określonych wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie tej jednostki na przedszkola publiczne.
6. Co istotne, po stronie podmiotu uprawnionego do dotacji z chwilą jej wypłacenia powstawał obowiązek wydatkowania uzyskanej kwoty na ściśle określone cele wskazane w art. 90 ust. 3d u.s.o., tj. dofinansowanie realizacji zadań placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, i wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących placówki (których katalog doprecyzowano z dniem 1.01.2014 r.).
7. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 90 ust. 3e u.s.o. prawidłowość wydatkowania dotacji podlegała kontroli przez dotującą jednostkę samorządu, która na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. miała prawo ustalić szczegóły dotyczące trybu i zakresu kontroli.
8. W konsekwencji, oczywistym jest, że kwoty uzyskane w danym roku z dotacji nie mogły służyć subsydiowaniu wszelkiej działalności placówki, czy też pokrywaniu wszelkich ich wydatków, gdyż ich ostatecznym beneficjentem miał być uczeń, w stosunku do którego realizowano zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.08.2014 r., (...), oraz z dnia 28.05.2014 r., (...)).
9. Ponieważ świadczenie jednostki miało charakter dotacji przysługującej w danym roku budżetowym, oczywistym jest również, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29.08.2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.), kwota dotacji musiała zostać wykorzystana w tym roku, w którym została uzyskana, zaś kwota niewykorzystana lub wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem podlegała zwrotowi (art. 251-252 u.f.p.). Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny nie ma przy tym możliwości wydatkowania dotacji w innym roku, niż rok, którego dotacja dotyczyła (por. uzasadnienie wyroku NSA w sprawie I GSK 2219/18 i przywołane tam orzeczenia, w tym w sprawie I GSK 883/18).

10. Powyższe oznacza, że po upływie roku budżetowego, w którym dotacja miała być wypłacona, kwoty wypłacone w przypadku uwzględnienia na drodze sądowej roszczenia o uzupełnienie dotacji w przypadku zaniżenia podstawy do jej obliczenia nie mogły mieć charakteru roszczenia o zapłatę dotacji, a tym samym nie było już możliwości skontrolowania prawidłowości wydatkowania środków uzyskanych w ramach takiego uzupełnienia (por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30.07.2019 r. w sprawie I GSK 1239/18 i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16.04.2014 r. w sprawie I Sa/Bk 110/14).

11. W konsekwencji, na co trafnie zwrócono uwagę w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, roszczenie o zapłatę kwoty, o którą w danym roku zaniżono należną dotację wskutek niewłaściwego ustalenia przez jednostkę samorządu terytorialnego podstawy obliczenia dotacji, nie jest roszczeniem o wypłacenie, czy też uzupełnienie dotacji, lecz roszczeniem o refundację „prywatnych środków”, które podmiot prowadzący dotowaną placówkę oświatową „musiał wykorzystać” na jej działalność „wobec nieuzyskania dotacji we właściwej wysokości” (por. uzasadnienie postanowienia SN z dnia 17.10.2019 r. w sprawie I CSK 211/19), czy też roszczeniem o charakterze „rekompensaty (odszkodowania) za poniesione wydatki w związku z wykonaniem zadań publicznych” (por. uzasadnienie powołanego wyżej wyroku NSA w sprawie I GSK 1239/18). Roszczenie to ma natomiast swoje źródło „w delikcie, jakim było niewłaściwe obliczenie i wypłacenie” dotacji należnej zgodnie z wiążącymi przepisami. Istota żądania nie dotyczy zatem „wypłacenia dotacji, ale odszkodowania za niezgodne z prawem” pozbawienie podmiotu uprawnionego należnej mu kwoty (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 27.03.2019 r. w sprawie V CSK 101/18, uzasadnienie postanowienia SN z dnia 8.05.2019 r. w sprawie V CSK 130/18, uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 6.12.2018 r. w sprawie I ACa 209/18, a nadto częściowo uzasadnienia wyroków Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 6.06.2018 r. w sprawie I ACa 288/18 i z dnia 28.08.2019 r. w sprawie I ACa 593/19).

12. Na tym tle odosobnione pozostają oceny sformułowane przez Sąd Apelacyjny w B. w sprawach (...), z których wynikałoby, że roszczenie o zapłatę kwoty, o którą zaniżono dotację oświatową, nie ma charakteru odszkodowawczego. Nie zostały one szerzej uzasadnione, nie odnoszą się do braku możliwości wydatkowania kwoty uzyskanej przez uprawnionego po zakończeniu roku budżetowego, w którym przysługiwała dotacja i wyłącznie na cele wskazane w ustawie o systemie oświaty, braku możliwości skontrolowania tych wydatków, obowiązku zwrotu dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej nieprawidłowo, a Sąd Najwyższy rozpoznając skargę kasacyjną w ostatniej z wymienionych spraw nie zajmował się już zagadnieniem charakteru roszczenia, skupiając się - zgodnie z zakresem zaskarżenia - na wykładni przepisów definiujących podstawę obliczenia dotacji (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 20.06.2013 r. w sprawie IV CSK 696/12).

13. Jeżeli roszczenie o zapłatę kwoty, o którą zaniżono dotację oświatową należną w danym roku, uznać za „refundację”, „rekompensatę”, czy też „odszkodowanie”, zważywszy nadto na celowy charakter środków uzyskiwanych z dotacji i możliwość ich przeznaczenia wyłącznie na wydatki bieżące związane z funkcjonowaniem placówki oświatowej, wskazać należy, że dla uwzględnienia takiego roszczenia konieczne byłoby zatem:

a) wykazanie, że w roku, w którym dochodzący takiego roszczenia podmiot miał prawo do dotacji, doszło do zaniżenia podstawy obliczenia dotacji, a wskutek tego do zaniżenia wypłaconej dotacji,

b) wykazanie kwoty tego zaniżenia,

c) wykazanie, że wydatki bieżące, które w normalnym biegu rzeczy zostałyby pokryte ze środków z dotacji, podmiot prowadzący placówkę pokrył ze środków własnych lub uzyskanych z zaciągniętych w tym celu zobowiązań.

d) wykazanie wysokości wydatków pokrytych ze środków własnych lub z zaciągniętych zobowiązań.

14. Oczywistym jest przy tym, że o ile wskutek zaniżenia wysokości należnej dotacji powstałby uszczerbek w majątku podmiotu prowadzącego placówkę lub doszło do utraty korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby nie zaniżenie dotacji, przysługiwałoby mu również prawo do odpowiedniego odszkodowania.

15. Zgodnie z art. 6 Kodeksu cywilnego (k.c.) ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która wywodzi z niego korzystne dla siebie skutki prawne. Oznacza to, że ciężar udowodnienia wszystkich okoliczności wskazanych wyżej, w tym wysokości wydatków pokrytych z własnych środków lub z zaciągniętych zobowiązań, względnie innego uszczerbku w majątku lub utraconej korzyści spoczywa na podmiocie prowadzącym placówkę.

16. Zaznaczyć jednak wyraźnie trzeba, że kwoty niewypłaconej dotacji nie można utożsamiać z utraconą korzyścią, którą mógłby uzyskać uprawniony, albowiem – jak wskazano wyżej – kwota dotacji mogła zostać przeznaczona wyłącznie na wydatki bieżące związane z prowadzeniem placówki, a nie na potrzeby podmiotu ją prowadzącego.

17. Ponadto podkreślenia wymaga, że brak udowodnienia chociażby jednej ze wskazanych przesłanek przesądzałby o konieczności oddalenia powództwa.

18. Przenosząc te uwagi na stan faktyczny niniejszej sprawy dostrzec należy, że niekwestionowanych twierdzeń stron oraz przedłożonych przez nie dokumentów wynikało, że pozwana Gmina w podstawie obliczania dotacji w latach 2013-2016 nie ujmowała części wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie na przedszkole publiczne, a w roku 2013 – za okres do 31.08.2013 r. – pomniejszyła ją o dochody uzyskiwane z opłat za wychowanie i wyżywienie uzyskiwane od rodziców (por. pkt 9 ustaleń)

19. W orzecznictwie sądowym ugruntował się już pogląd, że określenie „wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych” należy interpretować jako „te wydatki bieżące przedszkoli publicznych, które ponosi gmina i które przewidziane są na ten cel w jej budżecie”, przy czym „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” (których wydatki i dochody są wydatkami i dochodami gminy) i „wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych w formie zakładu budżetowego” (którego dochody i wydatki są dochodami i wydatkami tego zakładu, a finansowanie ze strony gminy odbywa się w formie dotacji na pokrycie kosztów ich bieżącej działalności). W związku z tym:

a) jeżeli dana gmina prowadzi przedszkola w formie zakładu budżetowego - podstawą ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych będzie faktycznie wysokość dotacji dla tych zakładów na pokrycie ich kosztów bieżących,

b) jeżeli przedszkola publiczne prowadzone są w formie jednostek budżetowych – podstawą ustalenia dotacji muszą być wszelkie wydatki bieżące przewidziane w budżecie na pokrycie kosztów bieżącej działalności tych jednostek, niezależnie od tego w jakiej części budżetu się znajdują, w szczególności od tego, czy zostały ujęte w samej uchwale budżetowej, czy też w załącznikach do tej uchwały oraz od tego, czy zostały wyraźnie wyodrębnione, czy też ujęte w pozycjach „zbiornych” wraz z analogicznymi wydatkami w innych jednostkach.

(por. wyroki SN w sprawach IV CSK 696/12 z 20.06.2013 r. i IV CSK 732/16 z 27.10.2017 r.)

20. Odnośnie do pomniejszania podstawy obliczenia dotacji o wpływy z opłat wnoszonych przez rodziców należy natomiast wskazać, że podstawa prawna do takiego pomniejszenia pojawiła się dopiero z dniem 1.09.2013 r., gdyż z tą właśnie datą wszedł w życie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13.06.2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, nakazujący pomniejszenie podstawy obliczenia dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

21. Do tej daty nie było żadnej podstawy prawnej do jej pomniejszania i w tym zakresie na akceptację nie zasługują poglądy żadnej ze stron.

22. Powódka – w ślad za powodową Spółką - twierdziła, że art. 14 ust. 1 noweli nie miał charakteru wiążącego, a gminy mogły samodzielnie ustalić zasady w tym zakresie w ramach uchwały podejmowanej na podstawie upoważnienia z art. 90 ust. 4 u.s.o.

23. Uchwała w tym zakresie nie mogła jednak zmodyfikować przepisów rangi ustawowej bez wyraźnego upoważnienia, którego przepis art. 14 ust. 1 nie zawierał.

24. Użyte we wskazanym przepisie określenie „Do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje (...) **przysługują** (...) w wysokości nie niższej niż 75% (...) wydatków (...), **pomniejszonych** o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie ...” nie nasuwa żadnych wątpliwości co do jego charakteru jako normy bezwzględnie obowiązującej w okresie przejściowym, tj. do dnia wejścia w życie znowelizowanej i de facto analogicznej treści art. 90 ust. 2b u.s.o., tj. do 1.09.2015 r. (por. art. 18 pkt 4 noweli dotyczący daty wejścia w życie art. 1 pkt 20 lit. c noweli, którym nowelizowano właśnie art. 90 ust. 2b u.s.o.).

25. Do odmiennej interpretacji nie skłania również analiza przywoływanego przez stronę powodową wyroku Sądu Apelacyjnego w S. w sprawie (...), w którego uzasadnieniu odniesiono się wyłącznie do treści art. 90 ust. 2b u.s.o., zupełnie pomijając istnienie i obowiązywanie art. 14 ust. 1 noweli z 13.06.2013 r.

26. Powyższe uwagi przesądzają też o braku racji po stronie pozwanej, twierdzącej, że mogła pomniejszać podstawę dotacji na podstawie uchwały swojej Rady. W tym kontekście wystarczy wskazać, że upoważnienie do wydania uchwały w przedmiocie dotacji, zawarte w art. 90 ust. 4 u.s.o. obejmowało wyłącznie ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, zaś podstawę obliczania dotacji miano jedynie uwzględniać przy ustalaniu tych trybów. Oznacza to, że (...) pozwanej nie mogła modyfikować ustawowych podstaw obliczania dotacji, co potwierdza zresztą uznanie za nieważne jednego z zapisów podjętej przez nią uchwały przez sąd administracyjny w zakresie, w jakim z podstawy obliczania dotacji wyeliminowano wydatki ponoszone z opłat rodziców (por. wyrok NSA powołany wyżej w pkt. 7 ustaleń).

27. W konsekwencji należy uznać, że w latach objętych pozwem bez wątpienia doszło do zaniżenia należnej powodce dotacji z uwagi na przyjęcie niepełnych danych do obliczenia jej podstawy.

28. Dalszego ustalenia wymagałoby zatem, jaka powinna być wysokość należnej, a niewypłaconej dotacji oraz wysokość wydatków, które zamiast z dotacji zostały pokryte ze środków powodki, ewentualnie wysokość doznanej przez nią szkody (uszczerbku lub utraconych korzyści).

29. W tym celu strony wносиły o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości, finansów przedsiębiorstw i ekonomii.

30. W tym aspekcie dostrzec jednak trzeba, że wszelkie przedstawione przez powodkę i pozwaną dowody dotyczyły okoliczności, jakie miałyby znaczenie **wyłącznie** dla wyliczenia dotacji należnej w latach objętych pozwem oraz różnicy między dotacją należną, a wypłaconą.

31. **Żaden** z przedstawionych dowodów nie daje natomiast podstaw do ustalenia wydatków, które zamiast z nieuzyskanej dotacji, zostały pokryte z własnych środków powodki lub z zaciągniętych przez nią zobowiązań, ani do ustalenia związanego z tym uszczerbku w majątku powodki lub utraconej przez nią korzyści (którą jak wskazano wyżej nie jest wszakże nieuzyskana dotacja z uwagi na konieczność jej wydatkowania na cele wskazane w art. 92 ust. 3d u.s.o., a nie jakiegokolwiek cele lub potrzeby podmiotu prowadzącego placówkę – por. pkt II.16 powyżej).

32. Oznacza to, że o ile na podstawie przedstawionych mu dowodów biegły mógłby wyliczyć różnicę między dotacją należną, a niewypłaconą, nie miałyby żadnych podstaw do ustalenia wysokości tych wydatków lub wysokości szkody.

33. Nie jest przy tym rolą biegłego poszukiwanie faktów lub dowodów pozwalających na ich ustalenie. Zadaniem biegłego jest bowiem wyjaśnienie faktów lub dowodów, względnie ich znaczenia, w sytuacji, w której wymaga to wiedzy specjalnej, gdyż opinia biegłego ma na celu wyłącznie ułatwienie sądowi właściwej ich oceny. Opinia biegłego nie powinna zatem stanowić podstawy do ustaleń stanu faktycznego, lecz do jego oceny w kontekście przedmiotu, którego dotyczy dana sprawa (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2.07.2019 r. i przywołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

34. Powyższe oznacza, że to strony powinny wskazywać fakty istotne dla rozstrzygnięcia i dowody na ich potwierdzenie, a dopiero wówczas gdy takie fakty i dowody zostaną przedstawione, możliwa stanie się ich ocena przez biegłego. Tym samym, jeżeli strony takich faktów i dowodów nie przedstawiają, zbędne jest zasięgnięcie opinii biegłego.

35. W realiach niniejszej sprawy, zgodnie z art. 6 k.c. do powódki należało wykazanie wydatków bieżących, które w normalnym biegu rzeczy zostałyby pokryte ze środków z nieuzyskanej dotacji, a które zostały pokryte z jej środków własnych lub uzyskanych z zaciągniętych w tym celu zobowiązań, a nadto ich wysokości, ewentualnie wykazanie szkody i jej wysokości, a zatem wykazanie konkretnych faktów, jak również przedstawienie dowodów na poniesienie takich wydatków lub powstanie szkody (por. wyżej pkt II.14-16).

36. Powódka nie podjęła żadnej próby wykazania tych okoliczności i przedstawienia potwierdzających je dowodów. W konsekwencji, biegły proponowany przez powódkę nie miałby czego wyjaśniać, a to czyniło zbędnym jego powoływanie.

37. Jak już bowiem wyjaśniono, na podstawie przedstawionych dowodów biegły mógłby jedynie wyliczyć wysokość, o którą ewentualnie zaniżono dotację w latach 2013-2016 wskutek błędnego ustalenia podstawy do jej obliczenia, nie mógłby natomiast na ich podstawie wyjaśnić, jakie wydatki, które w normalnym toku rzeczy zostałyby pokryte z niewypłaconej części dotacji, faktycznie zostały pokryte ze środków powódki, względnie, jaką szkodę poniosła wskutek zaniżenia dotacji. **Żaden** z dowodów przedstawionych przez powódkę nie daje podstaw do poczynienia wyliczeń w tym zakresie, gdyż ograniczają się one do dokumentów dotyczących podstawy obliczenia dotacji.

38. Z tych przyczyn wnioski stron o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego pominięto, uznając, że dowód taki ostatecznie nie będzie przydatny do rozstrzygnięcia sprawy (art. 235² § 1 pkt 3 k.p.c.), a jego przeprowadzenie naraziłoby strony wyłącznie na zbędne wydatki.

39. Okoliczność, że powódka nie przedstawiła faktów i dowodów dotyczących wskazanych wyżej wydatków lub szkody, przesądzał natomiast o bezzasadności jej żądania. Powtórzyć bowiem trzeba, że to rolą powódki było wykazanie wszelkich przesłanek dla uwzględnienia powództwa, zaś brak jednej z nich prowadził do jego oddalenia. Nawet zatem, gdyby okazało się, że wskutek zaniżenia podstawy obliczenia dotacji doszło również do zaniżenia samej dotacji należnej powódce, dla uwzględnienia powództwa konieczne byłoby ustalenie, że tej przyczyny powódka poniosła wydatki bieżące na cele wskazane w art. 92 ust. 3d u.s.o. kosztem środków własnych, albo poniosła z tej przyczyny szkodę. Szkodą po stronie powódki nie było natomiast samo niewypłacenie części należnej dotacji, a to dlatego, że mogłaby być przeznaczona wyłącznie na zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, a jej docelowym beneficjentem nie była powódka, lecz uczniowie w prowadzonym przez nią przedszkolu.

40. W tym miejscu podkreślić należy, że właśnie z tego względu, że ostatecznym beneficjentem dotacji byli uczniowie przedszkola, a nie podmiot je prowadzący, przy braku wykazania, że podmiot ten wydatkował na finansowanie ich potrzeb w zakresie wskazanym w art. 90 ust. 3d u.s.o. jakieś środki własnym kosztem, nie sposób podzielić zapatrywania, że po stronie tego podmiotu doszło do jakiegokolwiek zubożenia, zaś po stronie pozwanej do przysporzenia jego kosztem.

41. Nie przecząc, że zaniżenie podstawy obliczenia dotacji i w konsekwencji zaniżenie dotacji pozwalało pozwanej na zaoszczędzenie wydatków, bez wykazania, że wydatki te poniosła powódka, nie można przyjąć, że do takiego zaoszczędzenia doszło jej kosztem.

42. Na marginesie dodać trzeba, że gdyby jednak przyjąć, że niewypłacona część dotacji stanowi uszczerbek (szkodę) po stronie A. K. (1), to nie mogłaby jej dochodzić w niniejszej sprawie, gdyż wiarygodność w tym zakresie zbyła na rzecz spółki (...).

43. Zważywszy, że powódka nie udowodniła swojego roszczenia w sposób wystarczający, zbędne jest odnoszenie się do podniesionego przez pozwaną zarzutu jego przedawnienia.

44. Z przywołanych przyczyn powództwo A. K. (1) oddalono jako nieudowodnione, a przez to pozbawione podstaw faktycznych i prawnych (pkt II sentencji wyroku), a nadto, na podstawie art. 98 k.p.c., na rzecz pozwanej zasądzono od powódki zwrot kosztów procesu, obejmujących wynagrodzenie pełnomocnika w stawce wynikającej z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (5 400 zł – por. pkt III sentencji wyroku).