

Sygn. akt I ACa 730/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 września 2020 roku

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny w następującym składzie:

Przewodniczący: SSA Dorota Gamrat-Kubeczak

Sędziowie: SA Tomasz Żelazowski

SA Tomasz Sobieraj [spr.]

po rozpoznaniu w dniu 29 września 2020 roku w Szczecinie na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa S. L.

przeciwko Gminie Z.

o zapłatę

**na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Koszalinie
z dnia 27 maja 2019 roku, sygn. akt I C 15/19**

1/ oddala apelację;

**2/ zasądza od powódki S. L. na rzecz pozwanej Gminy Z. kwotę 8100 [ośmiu tysięcy stu] złotych
tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Tomasz Sobieraj Dorota Gamrat-Kubeczak Tomasz Żelazowski

Sygn. akt I ACa 730/19

UZASADNIENIE

Powódka S. L., w pozwie przeciwko Gminie Z., domagała się zasądzenia od pozwanej na swoją rzecz kwoty 660965,15 złotych wraz z odsetkami ustawowymi do następujących kwot:

- 1) 314309,86 złotych od dnia 16 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,
- 2) 219866,86 złotych od dnia 16 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty,
- 3) 126788,43 złotych od dnia 16 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty.

Wnosiła również o zasądzenie od pozwanej kosztów procesu według norm przepisanych.

W uzasadnieniu stanowiska podała, że prowadzi Przedszkole Prywatne w Z., a w latach 2012 – 2014 prowadziła także Punkt Przedszkolny w miejscowości R.. W związku z powyższym, na podstawie przepisów art. 90 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty pozwana Gmina Z. w latach 2012-2014 była zobowiązana do wypłaty dotacji podmiotowej na rzecz powódki, obliczanej na każde dziecko uczęszczające do przedszkola oraz do punktu przedszkolnego. Powódka podniosła, że Gmina Z. w spornym okresie, działając w jej ocenie w sposób bezprawny, naruszając przepisy, które dotyczą warunków koniecznych do spełnienia dla utworzenia przedszkola oraz dotyczące zasad gospodarki finansowej doprowadziła do zaniżenia dotacji należnej powódce. S. L. wskazała,

że bezprawna praktyka Gminy Z. polegała na zaakceptowaniu utworzenia „oddziałów przedszkola”, w budynkach szkół podstawowych oraz w budynku świetlicy wiejskiej w C., bez spełnienia wymogów potrzebnych dla utworzenia przedszkola w danym miejscu, oraz bez rozdzielenia gospodarki finansowej i wydatków szkół podstawowych ponoszonych na szkoły i przedszkole oraz ponoszonych na utrzymanie nieruchomości przez Gminę z innych działów budżetowych oraz z działów dotyczących przedszkola publicznego. W efekcie kwestionowane „oddziały przedszkola” były finansowane ze środków przeznaczonych na finansowanie szkół podstawowych lub utrzymanie nieruchomości w C., w którą przedszkole nie zostało wyposażone formalnie. Powódka podniosła, że powodowało to zaniżenie wydatków bieżących na przedszkola publiczne, które stanowią podstawę wyliczenia należnej jej dotacji. W latach 2012-2014 roku na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Z. ustalane były dotacje na minimalnym poziomie części wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia – odpowiednio 75% dla przedszkola oraz 40% dla punktu przedszkolnego. Jednocześnie pozwana Gmina obliczała kwotę ustalonych w swoim budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia w ten sposób, że do liczby dzieci w jedynym gminnym przedszkolu publicznym doliczała również dzieci, które uczęszczały do oddziałów tego przedszkola, ulokowanych poza jego głównym budynkiem, a w budynkach należących do szkół podstawowych nr (...), (...) oraz w budynku – świetlicy wiejskiej, w miejscowości C.. Te ostatnie oddziały, w ocenie powódki, nie spełniały ani warunków budowlanych, ani przeciwpożarowych, wymaganych dla przedszkoli. Z punktu widzenia prawa, nie stanowiły według niej przedszkola. Jedynie formalnie, zostały one ustanowione przez Gminę jako przedszkola, faktycznie spełniały jedynie wymogi przewidziane dla innych form wychowania przedszkolnego. Podniosła, że powyższe oddziały winny funkcjonować jako oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych lub jako inne formy wychowania przedszkolnego a wówczas, dzieci które uczęszczą do takich placówek, jak również wydatki uiszczane na te dzieci, nie są uwzględniane przy wyliczaniu dotacji dla przedszkola prywatnego. Powódka zarzuciła, że Gmina godząc się na utworzenie i funkcjonowanie takich „oddziałów przedszkola”, działała w celu obejścia i złamania prawa, to jest w celu obniżenia wartości dotacji należnej dla przedszkola i punktu przedszkolnego, prowadzonego przez powódkę. Burmistrz Z., akceptując zmiany w organizacji Przedszkola Publicznego w Z., które doprowadziły do utworzenia „oddziałów przedszkola”, jedynie z nazwy stanowiących oddziały przedszkola naruszył prawo. Powódka zarzuciła, że oddziały te zostały utworzone bez dokonania zgłoszenia o zmianie sposobu użytkowania pomieszczeń, z których korzystały. Pomieszczenia nie spełniały wymogów dla przedszkola, jak również prowadziły do złamania przejrzystości finansowania szkół i przedszkola, co niewątpliwie stanowi naruszenie ustawy o finansach publicznych. Złamane zostały przepisy ustawy o systemie oświaty o dotowaniu przedszkola publicznego i punktu przedszkolnego doprowadzając do istotnego zaniżenia należnych powódce dotacji. Powódka zarzuciła, że utworzone oddziały przedszkola nie zapewniały zgodnych z prawem warunków na dłuższy pobyt dzieci, nie miały odpowiedniego zaplecza, zajmowały niewielką wydzieloną nieformalnie w szkołach powierzchnię. Przedszkola nie ponosiły kosztów mediów, administrowania, konserwacji, bieżących remontów, korzystały również z pomieszczeń szkolnych. Nie funkcjonowały one również w okresie całego roku, ale jedynie od września do czerwca. Powódka podniosła szereg dalszych zarzutów w zakresie warunków, jakie winny zostać spełnione dla utworzenia w danym miejscu przedszkola, wynikających z prawa miejscowego, przepisów prawa budowlanego, rozporządzeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej, czy też dotyczących warunków technicznych, sanitarnych i organizacyjnych, wskazując równocześnie, że Gmina, mimo złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, odmówiła przedstawienia dokumentów które potwierdzałyby spełnianie wymaganych warunków w utworzonych oddziałach.

Jako kolejną przyczynę zaniżenia wysokości należnej jej dotacji powódka wskazała odliczenie od ogólnej sumy wydatków bieżących, zaplanowanych w budżecie, ponoszonych w przedszkolu publicznym, kwot dochodów z tytułu opłat za przedszkole pobieranych od rodziców w latach 2012-2013, a zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów przedszkola publicznego. Podniosła, że zabiegu takiego można było dokonywać dopiero od 1 września 2013 roku, kiedy to nastąpiła zmiana przepisów dotyczących sposobu obliczenia dotacji. Powódka powołała się w tym zakresie, na liczne a przy tym jednolite orzecznictwo sądów powszechnych, zgodnie z którym, przy wyliczeniu kwoty należnej dotacji w latach 2012-2013 (do sierpnia włącznie) należy również doliczyć wszelkie wydatki pokrywane z dochodów pochodzących z opłat od rodziców, które były gromadzone na wydzielonym rachunku Przedszkola Publicznego.

Przechodząc do wyliczeń zaniżonej należnej powódce dotacji wskazała ona, że oparła się w tym zakresie na danych podanych przez Gminę w pismach z dnia 12 listopada 2014 roku, 30 stycznia 2015 roku z załącznikiem z 20 stycznia 2015 roku oraz piśmie wicedyrektora Przedszkola Publicznego z dnia 2 marca 2016 roku, określając łączną niedopłatę z tytułu należnych dotacji na kwotę 723.423,48 złotych, w tym za rok 2012 -341.309,86, za rok 2013 - 219.866,86 złotych i za rok 2014 - 126.788,43 złotych. Podała, że w wyliczeniach oparła się wyłącznie na liczbie dzieci uczęszczających do Przedszkola Publicznego w Z. (z pominięciem dzieci uczęszczających do oddziałów znajdujących się w szkołach podstawowych i w budynku świetlicy w C.) oraz przy uwzględnieniu wydatków finansowanych ze środków pochodzących z wpłat od rodziców, przyjmując ustaloną w budżecie Gminy Z., na dany rok, wysokość wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym. Powódka uwzględniła również, że począwszy od 1 września 2013 roku, zmienił się sposób wyliczania dotacji, bowiem Gmina uzyskała prawo do odliczania od wydatków bieżących kwot wydatków, które sfinansowane zostały z wpłat dokonanych przez rodziców.

Uprzedzając zarzut strony pozwanej, co do przedawnienia roszczenia, powódka podniosła, że jej roszczenie nie jest roszczeniem okresowym, ani też związanym z działalnością gospodarczą, zatem ulega ono przedawnieniu w okresie 10 lat. Powołała się w tym zakresie na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 22 maja 2014 roku (IV CSK 531/13, OSNC 2015/4/49), w którym wskazano, że dotacje dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych są świadczeniami jednorazowymi. Wskazała, że stanowisko to należy uznać za prawidłowe również w zakresie dotacji dla przedszkola publicznego, albowiem ich konstrukcja w art. 90 ustawy o systemie oświaty jest analogiczna. Powódka podniosła nadto, powołując się na art. 83a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, że prowadzenie przedszkola, nie jest działalnością gospodarczą. Ponadto wskazała, że co do roszczeń zgłoszonych w niniejszej sprawie, złożony został w dniu 15 stycznia 2016 roku, wniosek o zawezwanie do próby ugodowej, który przerywa termin przedawnienia.

Pozwana Gmina Z., w odpowiedzi na pozew, domagała się oddalenia powództwa w całości oraz zasądzenia od powódki na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym wynagrodzenia radcy prawnego według norm przepisanych lub według spisu kosztów jeżeli zostanie on złożony.

Pozwana podniosła również zarzut przedawnienia części roszczenia powódki za okres dotyczący rozliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego oraz punktu przedszkolnego w R. za rok 2012 roku W tym zakresie wskazała, że roszczenie powódki wynika ze świadczenia okresowego i jako takie winno podlegać trzyletniemu okresowi przedawnienia. Stąd też we wskazywanym zakresie przedawniła się najpóźniej z dniem 3 stycznia 2016 roku

W uzasadnieniu zaprzeczyła jakoby zaniżała nieprawidłowo wydatki ponoszone na przedszkole publiczne w gminie Z. o wydatki z wyodrębnionego rachunku dochodów własnych oraz temu, że niewłaściwie uwzględniała wszystkie dzieci będące uczniami Przedszkola w Z. do współczynnika kosztu jednostkowego przypadającego w danym roku na jednego ucznia. Wskazała, że od 1 września 2013 roku ustawodawca w przepisach art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty wprost wskazał, że w przypadku gdy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowią dochód budżetu gminy, pomniejszyć muszą kwotę ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, co z kolei stanowi podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego oraz innych form wychowania przedszkolnego. Dlatego też, w ocenie pozwanej, powódka domaga się od Gminy Z. dopłaty dotacji z tym związanej za okres od 1 stycznia 2012 roku do 31 sierpnia 2013 roku Pozwana podniosła, że żądanie to pozostaje bezzasadne, bowiem Gmina Z. w tym okresie, w oparciu o inne obowiązujące przepisy prawa, w tym art. 223 ustawy o finansach publicznych, prawidłowo nie uwzględniała w podstawie wyliczenia dotacji dla powódki wydatków z tytułu wyżywienia dzieci oraz wydatków związanych z korzystaniem z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas realizacji podstawy programowej, gdyż wydatków tych nie pokrywała gmina ze swojego budżetu, lecz rodzice z wpłat własnych, a przejrzystość takiego rozliczenia zapewniało gromadzenie pieniędzy z tych wpłat na tzw. wydzielonym rachunku dochodów własnych Przedszkola w Z., utworzonym przez Gminę mocą odpowiedniej uchwały Rady Miejskiej w Z.. Pozwana podniosła nadto, że zmiana wprowadzona w przepisach art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty i jej uzasadnienie wynikające z uzasadnieniu rządowego projektu wprowadzającej tę zmianę, jednoznacznie potwierdzają, że przed jej wprowadzeniem, gminy prawidłowo pomniejszały wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach o wpłaty

rodziców, gdyż nie stanowiły one dochodu budżetu gminy. Sądy, na których orzeczenia powódka powołuje się w treści pozwu, nie znały wymienionego poglądu ustawodawcy. Podniosła, że sąd w niniejszej sprawie nie jest związany wyrokami innych sądów, brak natomiast podstaw, aby nie wziąć pod uwagę wyrażonego wprost poglądu ustawodawcy. Co do wydzielonego rachunku dochodów własnych jednostki budżetowej – Przedszkola w Z., pozwana wskazała, że gmina utworzyła go posiłkując się pisemnymi wytycznymi Regionalnej Izby Obrachunkowej w S. oraz zgodnie z przepisami art. 223 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Rachunek ten funkcjonował w latach 2012-2013, z gromadzonych na nim dochodów, pochodzących głównie od rodziców dzieci uczęszczających do Przedszkola w Z. z tytułu opłat za posiłki oraz z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, pokrywano zakup środków żywności na przygotowane posiłki dla dzieci oraz część innych wydatków na działalność Przedszkola w Z.. Wydatki te, zgodnie z wymienionymi wyżej wytycznymi RIO w S., nie były wliczane do podstawy udzielania dotacji dla niepublicznych jednostek oświaty. Pozwana podniosła nadto, że wbrew zarzutom powódki, oddziały Przedszkola w Z., utworzone w szkołach podstawowych oraz w budynku Gminy w C., powołane zostały zgodnie z obowiązującymi przepisami. Gmina zapewniła dyrektorowi przedszkola warunki sprawowania bezpośredniego nadzoru nad tymi oddziałami. Taki sposób postępowania nie był kwestionowany przez jednostki do tego uprawnione, w tym (...) Kuratora Oświaty. Jest zatem oczywiste, że wymienione oddziały przedszkola umiejscowione w wynajętych, czy po prostu udostępnionych pomieszczeniach były integralną częścią Przedszkola w Z.. W związku z tym nie znajduje uzasadnienia żądanie, aby oddziały te traktować jako oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, czy jako inną formę wychowania przedszkolnego, a co za tym idzie by dzieci uczęszczających do tych oddziałów oraz wydatków na funkcjonowanie tych oddziałów nie uwzględniać do podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Pozwana podniosła nadto, że kwestią bez jakiegokolwiek znaczenia w sprawie jest to, czy gmina jako organizator oddziałów, zachowała przepisy prawa w zakresie norm stawianym pomieszczeniom w jakich je ulokowano. Wskazała, że przedszkole publiczne generowało koszty korzystania z pomieszczeń innych szkół oraz budynku Gminy w C. oraz zwracało je dysponentom tych sal, czyli ponosiło koszty funkcjonowania tych oddziałów, które później ujmowane w wydatkach bieżących przedszkola publicznego podwyższały dotację należną powódce.

Powołując się na powyższe, pozwana podniosła, że wobec podejmowanych przez Gminę Z. prawidłowych działań w rozważanym okresie, gmina nie może dokonać dopłaty jakichkolwiek kwot z tytułu otrzymanej przez powódkę dotacji.

Wyrokiem z dnia 27 maja 2019 roku Sąd Okręgowy w Koszalinie:

- 1) zasądził od pozwanej Gminy Z. na rzecz powódki S. L. kwotę 215701,29 złotych wraz z ustawowymi odsetkami a od 1 stycznia 2016 roku odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od:
 - a. kwoty 136 640, 78 złotych za okres od 16 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty,
 - b. kwoty 79 060, 51 złotych za okres od 16 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty
- 2) oddalił powództwo w pozostałym zakresie;
- 3) szczegółowe wyliczenie kosztów postępowania pozostawił referendarzowi sądowemu, po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku, według zasady stosunkowego rozdzielenia kosztów i przy przyjęciu, że powódka wygrała proces w 32,63 % a pozwana w 63,37 %.

Sąd Okręgowy wydał powyższy wyrok w oparciu o następujący stan faktyczny:

Powódka S. L. od 1 września 2004 roku prowadzi Przedszkole Prywatne w Z.. Zlokalizowane jest ono w nowo wybudowanym, samodzielnym budynku. Z tego tytułu uprawniona była do otrzymywania dotacji z budżetu pozwanej Gminy. Dotacja stanowiła 75 % ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących. W latach 2012-2014 powódka prowadziła dodatkowo Punkt Przedszkolny w miejscowości R., gm. Z.. Zlokalizowany on był w zakupionym i wyremontowanym przez powódkę budynku. Prowadzenie punktu przedszkolnego również było dotowane przez Gminę. Dotacja stanowiła 40% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących. Powódka planowała utworzenie w tym miejscu oddziału swojego przedszkola, na co Gmina nie wyraziła zgody. Z kolei Powiatowy Inspektor

Sanitarny w odpowiedzi na wniosek S. L. o przekształcenie punktu przedszkolnego w przedszkole niepubliczne przedstawił konieczne do spełnienia warunki w zakresie przedstawienia dokumentacji budowlano – technologicznej z uzgodnieniem warunków higienicznych i zdrowotnych. Powódka odstąpiła od realizacji tego zamiaru. Zważył na tym zakres stawianych wymagań, co do warunków lokalowych.

W 2012 roku do przedszkola powódki uczęszczało 1440 dzieci, natomiast do punktu przedszkolnego 221. W 2013 roku, w okresie od stycznia do sierpnia, do przedszkola powódki uczęszczało 960 dzieci, natomiast do punktu przedszkolnego 181 dzieci.

Z rozmów z innymi osobami, prowadzącymi niepubliczne przedszkola, w tym zrzeszonymi w Stowarzyszeniu Niepublicznych Przedszkoli, powódka zorientowała się, że otrzymuje niską w porównaniu z wydatkami w innych gminach na terenie kraju, dotację.

Uchwałą Rady Miejskiej w Z. z 13 maja 2010 roku ustalone zostało, że na sieć prowadzonych przez gminę Z. publicznych przedszkoli składa się Przedszkole w Z.. Jego siedzibą jest budynek przy ulicy (...). Zgodnie ze statutem jest to przedszkole wieloddziałowe. Uchwałą Rady Miejskiej z 26 czerwca 2014 roku nadano mu nazwę (...).

W spornym okresie Gmina Z. prowadziła tylko jedno przedszkole publiczne i nie zostały przez pozwaną utworzone, zgodnie z obowiązującymi przepisami, inne formy wychowania przedszkolnego, w tym nie utworzono oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Na przestrzeni lat, stosownie do potrzeb Gminy, tworzone były oddziały przedszkola w różnych lokalizacjach.

Od roku szkolnego 2011/2012 w podstawowym/głównym budynku Przedszkola Publicznego w Z., przy ul. (...), nie mieściły się wszystkie zapisane na żądanie rodziców dzieci. Było to podstawą decyzji Gminy o utworzeniu nowych oddziałów przedszkola publicznego. Dzieci, w procesie rekrutacji, przyjmowane były do Przedszkola w Z.. Utworzone oddziały wpisywane były do arkusza organizacyjnego Przedszkola w Z.. Sale zostały adaptowane do potrzeb dzieci przedszkolnych. Akty prawne tworzone na potrzeby przedszkola i jego oddziałów nie były kwestionowane przez organy nadzoru, w tym Kuratorium Oświaty.

Uchwałą Rady Pedagogicznej Przedszkola w Z. z 29 sierpnia 2008 roku wprowadzono zmiany w Statucie Przedszkola, na podstawie których utworzono oddziały przedszkola w L., K. i C., dwa ostatnie zlikwidowane uchwałą z 30 sierpnia 2010 roku. Następnie uchwałą z 26 czerwca 2014 roku utworzono oddziały zlokalizowane w budynkach Szkół Podstawowych nr (...), nr (...).

W latach 2011-2012 funkcjonowały dwa oddziały 5- godzinne w Szkole Podstawowej nr (...) oraz jeden oddział w C.. Taka sama sytuacja miała miejsce w roku szkolnym 2012/2013 i 2013/2014. W roku szkolnym 2014/2015 powołane zostały dodatkowo oddziały w Szkołach Podstawowych nr (...) i nr (...) W Szkole Podstawowej nr (...) funkcjonował oddział 9-godzinny z pełnym wyżywieniem, natomiast w Szkołach Podstawowych nr (...) i (...) funkcjonowały oddziały 5-godzinne.

W rekrutacji na rok szkolny 2011/2012 do Przedszkola w Z. przyjęto 209 dzieci i utworzono 10 oddziałów, z tego 7 oddziałów (5 oddziałów w systemie 9,5 godz. i 2 oddziały w systemie 5 godz.) umieszczonych w budynku przy ul. (...). Oddziały VIII i IX Przedszkola umieszczono w sali Szkoły podstawowej nr (...) na podstawie umowy użyczenia. Oddział X Przedszkola w Z. znajdował się w C., w budynku użyczonym przez gminę.

W rekrutacji na rok szkolny 2012/2013 do Przedszkola w Z. przyjęto 226 dzieci. W tym roku szkolnym utworzono 10 oddziałów – 7 w budynku przy ul. (...), oddziały VIII i IX w sali przy Szkole Podstawowej nr (...) oraz X oddział w sali w C..

W rekrutacji na rok szkolny 2013/2014 do Przedszkola w Z. przyjęto 237 dzieci. W tym roku szkolnym utworzono 10 oddziałów – 7 w budynku przy ul. (...), oddziały VIII i IX w sali przy Szkole Podstawowej nr (...) oraz X oddział w sali w C..

W rekrutacji na rok szkolny 2014/2015 do Przedszkola w Z. przyjęto 221 dzieci. W tym roku szkolnym utworzono 11 oddziałów – 6 w budynku przy ul. (...), oddziały VII w sali przy Szkole Podstawowej nr (...), oddziały VIII, IX i X w Szkole Podstawowej nr (...) oraz XI oddział w sali w C..

W utworzonych oddziałach pracowali pracownicy Przedszkola Publicznego w Z.. Również obsługa była przedszkolna. W roku przedszkolnym 2014/2015 przedszkole zatrudniało także własną kucharkę w oddziale przedszkola przy Szkole Podstawowej nr (...). Wydzielona została tam na potrzeby oddziału kuchnia, do której przedszkole zakupiło własną kuchenkę. Posiłki przygotowywane były wyłącznie na potrzeby oddziału przedszkola.

Sale, w których funkcjonowały oddziały przedszkola, wyposażone były przez sprzęty zakupione przez Przedszkole w Z.. Posiadały wydzielone szatnie. Toalety były samodzielne lub też wspólne ze szkołą. Ich sprzątnięcie oraz bieżące naprawy finansowało przedszkole.

Przedszkole w Z. zawierało z dyrektorami szkół umowy użyczenia pomieszczeń. Sala w C. została na potrzeby Przedszkola użyczona przez Gminę. Przedszkole nie ponosiło opłat za samo korzystanie z pomieszczeń. Z kolei koszty zużytych mediów, generowane przez przedszkole, były rozliczane proporcjonalnie, na podstawie wystawianych not obciążeniowych.

Oddziały w lipcu i sierpniu nie przyjmowały dzieci. Z uwagi na zmniejszoną liczbę dzieci, w przerwie wakacyjnej, dzieci zazwyczaj gromadzone były w budynku głównym przedszkola. Umowy użyczenia zawierane były na okres od 1 września do 30 czerwca następnego roku. Także w okresie ferii zimowych oddziały były zamykane.

Obiekty, w których umiejscowione były oddziały Przedszkola w Z., kontrolowane były przez Państwową Straż Pożarną oraz przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w D.. Przeprowadzane kontrole nie ujawniały żadnych uchybień.

Zgodnie z wytycznymi Regionalnej Izby Obrachunkowej w S., w okresie od stycznia 2012 do grudnia 2013 roku Przedszkole w Z. posiadało wydzielony rachunek dochodów własnych, na które wpływały wpłaty pochodzące od rodziców dzieci uczęszczających do Przedszkola Publicznego za wyżywienie oraz realizacje obowiązku przedszkolnego ponad podstawę programową. Zgromadzone tam kwoty, stosownie do zaleceń RIO w S., nie były uwzględniane do wyliczenia dotacji należnej powódce.

Rachunek ten utworzony został mocą uchwały nr (...) Rady Miejskiej w Z. z 24 listopada 2011 roku, a zniesiony uchwałą Rady Miejskiej nr (...) z 28 listopada 2013 roku

Przeprowadzona w 2015 roku w Gminie Z. przez Regionalną Izbę Obrachunkową kontrola w zakresie prawidłowości naliczania i wypłacania dotacji należnych jednostkom niepublicznym nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie dotowania Prywatnego Przedszkola w Z..

Wydatki zaplanowane w budżecie Gminy Z. na lata 2012, 2013 i 2014, na potrzeby przedszkola ujmowały potrzeby jednostki – Przedszkola Publicznego w Z. jako całości, bez wydzielenia potrzeb poszczególnych oddziałów przedszkola.

Na rok:

- 2012 zaplanowano w budżecie gminy kwotę 1.365.316,00 złotych plus wpłaty rodziców dzieci 277.000,00 złotych, ostatecznie po zmianach 1.352.273,00 złotych i wpłaty rodziców dzieci 318.233,00 złotych;
- 2013 zaplanowano w budżecie gminy kwotę 1.368.100,00 złotych plus wpłaty rodziców dzieci 290.600,00 złotych, ostatecznie po zmianach 1.455.726,79 złotych i wpłaty rodziców dzieci 254.690,00 złotych;
- 2014 zaplanowano w budżecie gminy kwotę 1.658.000,00 złotych, ostatecznie po zmianach 1.732.325,00 złotych.

Do budynku przedszkola przy ul. (...) uczęszczała niżej podana liczba dzieci:

- w 2012 roku ogółem 1916, w tym w styczniu – 163, lutym - 163, marcu – 162, kwietniu – 163, maju – 163, czerwcu – 147, lipcu – 147, sierpniu – 147, wrześniu – 164, październiku – 166, listopadzie – 165, grudniu – 167;
- w 2013 roku ogółem 2037, w styczniu 167, lutym – 168, marcu – 169, kwietniu – 169, maju – 169, czerwcu – 168, lipcu – 168, sierpniu – 168, wrześniu – 173, październiku – 173, listopadzie - 173, grudniu 172;
- w 2014 roku ogółem 1972, w tym w styczniu 176, lutym – 176, marcu - 176, kwietniu – 176, maju – 176, czerwcu – 176, lipcu – 176, sierpniu – 176, wrześniu – 141, październiku – 141, listopadzie – 141, grudniu – 141.

Do oddziału przedszkola zlokalizowanego przy Szkole Podstawowej nr (...) uczęszczała niżej podana liczba dzieci:

- w 2012 roku ogółem 584, w tym w styczniu – 50, lutym – 50, marcu – 50, kwietniu – 50, maju – 50, czerwcu – 50, lipcu -50, sierpniu – 50, wrześniu – 46, październiku – 46, listopadzie – 46, grudniu – 46;
- w 2013 roku ogółem 559, w tym w styczniu – 46, lutym – 46, marcu – 45, kwietniu 46-, maju – 44, czerwcu – 44, sierpniu – 44, wrześniu - 50, październiku 50, listopadzie – 50, grudniu 50;
- w 2014 roku ogółem 491, w tym w styczniu - 50, lutym - 50, marcu – 0 50, kwietniu – 50, maju – 50, czerwcu - 50, lipcu – 50, sierpniu – 50, wrześniu – 23, październiku - 23, listopadzie -23, grudniu – 23.

Do oddziału przedszkola umiejscowionego w budynku świetlicy w C. uczęszczała niżej podana liczba dzieci:

- w 2012 roku ogółem 221, w tym w styczniu – 20, lutym – 20, marcu – 20, kwietniu - 20, maju – 20, czerwcu – 20, lipcu – 20, sierpniu – 20, wrześniu – 15, październiku – 15, listopadzie – 15, grudniu – 15;
- w 2013 roku ogółem 208, w tym w styczniu – 16, lutym – 16, marcu – 14, kwietniu – 14, maju – 14, czerwcu - 14, lipcu – 14, sierpniu – 14, wrześniu - 23, październiku – 23, listopadzie – 23, grudniu – 23;
- w 2014 roku ogółem 184, w tym w styczniu – 23, lutym – 23, marcu – 23, kwietniu - 23, maju - 23, czerwcu 23, lipcu - 23, sierpniu – 23. W pozostałych miesiącach oddział nie funkcjonował.

Do oddziału przedszkola umiejscowionego przy Szkole Podstawowej nr (...) w 2014 roku uczęszczało ogółem 241 dzieci, w tym we wrześniu – 60, w październiku 60, w listopadzie 60, w grudniu 61. W pozostałych miesiącach oddział nie funkcjonował.

Do oddziału przedszkola umiejscowionego przy Szkole Podstawowej nr (...), w 2014 roku uczęszczało ogółem 97 dzieci, w tym we wrześniu – 24, w październiku 24, w listopadzie 24, w grudniu 25. W pozostałych miesiącach oddział nie funkcjonował.

Rodzice dzieci uczęszczających do Przedszkola Publicznego w Z., z tytułu należności za wyżywienie i za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas realizacji podstawy programowej dokonali wpłat w następującej wysokości:

- w 2012 roku – 313.663,01 złotych w budynku głównym przedszkola,
- w 2013 roku – 255.919,52 złotych w budynku głównym przedszkola, plus 2.000 złotych w oddziale przedszkola przy Szkole Podstawowej nr (...);
- w 2014 roku 208.949,24 złotych w budynku głównym przedszkola, plus 685,00 złotych w oddziale przedszkola przy Szkole Podstawowej nr (...), 748,00 złotych w oddziale przedszkola przy Szkole Podstawowej nr (...), 1.506,00 złotych w oddziale przedszkola przy Szkole Podstawowej nr (...), 11.168,80 złotych w oddziale przedszkola przy Szkole Podstawowej nr (...).

Gmina Z. w latach 2012-2014 była zobowiązana do wypłaty dotacji na rzecz powódki S. L..

Dotacja płatna za cały rok poprzedni, wypłacana była do 15 stycznia roku następnego, w 12 częściach na rachunek bankowy wskazany przez powódkę.

W 2012 roku Gmina zaplanowała na rzecz powódki kwotę 514.800,00 złotych z tytułu należnej dotacji dla przedszkola prywatnego. Sumę tę wyliczono przyjmując stawkę planowanych wydatków bieżących publicznego przedszkola w wysokości 1.372.816,00 złotych podzieloną przez liczbę dzieci 240 i 12 miesięcy, przy uwzględnieniu stawki 75%, co dało kwotę 357,50 złotych na dziecko. Miesięczne transze dotacji były przekazywane na rachunek bankowy powódki w wysokości stanowiącej iloczyn wymienionej stawki dotacji i liczby dzieci podawanych przez powódkę (120). Zaplanowana kwota została wypłacona w całości. Po zakończonym 2012 roku, na podstawie otrzymanych pisemnych informacji z Przedszkola w Z. o faktycznej liczbie dzieci uczęszczających do tego przedszkola w 2012 roku oraz o planie wydatków bieżących tego przedszkola po zmianach, ustalono ostateczną stawkę dotacji i kwotę dotacji należnej za 2012 roku na działalność prywatnego przedszkola na sumę 536731,20 złotych (1352273,00 złotych : 2721 dzieci x 75 % = 372,73 złotych). Kwotę różnicy 21931,20 złotych (536731,20 złotych – 514800,00 złotych) została przekazana na rachunek Przedszkola Prywatnego w Z. w styczniu 2013 roku

Za 2013 roku dotacja planowana w Gminie na rzecz przedszkola prywatnego wyniosła 539769,60 złotych. Wyliczono ją przyjmując sumę 1367416,00 złotych planowanych wydatków bieżących publicznego przedszkola, oraz liczbę dzieci – 228. 75% tej kwoty stanowiła należność wysokości 374,84 złotych na dziecko. Miesięczne transze dotacji były przekazywane na rachunek bankowy powódki w wysokości stanowiącej iloczyn wymienionej stawki dotacji i liczby dzieci podawanych przez powódkę (120). Zaplanowana kwota została wypłacona w całości. Po zakończonym 2013 roku, na podstawie otrzymanych pisemnych informacji z Przedszkola w Z. o faktycznej liczbie dzieci uczęszczających do tego przedszkola w 2013 roku oraz o planie wydatków bieżących tego przedszkola po zmianach, ustalono ostateczną stawkę dotacji i kwotę dotacji należnej za 2013 roku na działalność prywatnego przedszkola na sumę 560692,80 złotych (1455726,89 złotych : 2804 dzieci x 75 % = 389,37 złotych). Kwota różnicy 20.923,20 złotych (560692,80 złotych – 539769,60 złotych) została przekazana na rachunek Przedszkola Prywatnego w Z. w styczniu 2014 roku.

Za 2014 roku dotacja planowana w Gminie na rzecz przedszkola prywatnego według stanu na dzień podejmowania uchwały budżetowej wyniosła 534960 złotych. Wyliczono ją przyjmując sumę 1661261 złotych planowanych wydatków bieżących publicznego przedszkola (pomniejszonych o 199000,00 złotych), oraz liczbę dzieci – 246. 75 % tej kwoty stanowiła należność wysokości 371,50 złotych na dziecko. W październiku 2014 roku, z uwagi na mniejszą liczbę dzieci w przedszkolu niepublicznym od września 2014 roku, w stosunku do liczby wskazywanej we wniosku o udzielenie dotacji, skorygowano sumę dotacji. Ostatecznie Gmina dokonała jej rozliczenia przyjmując kwotę wydatków bieżących w wysokości 1732325 złotych pomniejszone o 223057,04 złotych tj. sumę wpłat rodziców za wyżywienie i korzystanie w wychowania przedszkolnego ponad podstawę programową, podzieloną przez liczbę dzieci 2982. 75 % tej kwoty stanowiła należność wysokości 379,60 złotych na dziecko. Przyjmując liczbę dzieci wskazaną przez powódkę – 1407 do 15 grudnia 2014 roku, Gmina wypłaciła na jej rzecz 522700,50 złotych. Następnie dokonano dopłaty za grudzień w wysokości 371,50 złotych. Wyliczoną po zakończeniu roku 2014 roku różnicę w wysokości 11025,20 złotych w styczniu 2015 roku przekazano na rachunek bankowy prywatnego przedszkola.

Rozliczenie dotacji należnej za prowadzenie Punktu Przedszkolnego w R. kształtowało się w następujący sposób:

- w 2012 roku wysokość dotacji wyliczono według planu wydatków bieżących przedszkola publicznego w kwocie 1.372.816,00 złotych podzieloną przez liczbę dzieci (240) złotych i 12 miesięcy, co dało dotację w wysokości 40% w stawce 190,67 złotych za dziecko. Zaplanowana kwota dotacji wyniosła zatem 57.201,00 złotych i wypłacana była w miesięcznych transzach na konto wskazane przez powódkę. Wypłacono w sumie z tego tytułu w ciągu 2012 roku 42.138,07 złotych. Po zakończonym 2012 roku przyjmując faktyczną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego oraz wysokość wykonanych wydatków bieżących tego przedszkola ustalono ostateczną stawkę i kwotę dotacji należnej za rok 2012 na działalność Punktu Przedszkolnego w wysokości 43.861,87 złotych (1.350.084,06 złotych : 2721 dzieci x 40 % = 199,91 złotych x 25 dzieci x 12 miesięcy = 59.973,00 złotych). Różnicę w kwocie 1.723,08 złotych przekazano na rachunek bankowy powódki (43.861,87 złotych – 42.138,07 złotych);

- w 2013 roku, wysokość dotacji wyliczono według planu wydatków bieżących przedszkola publicznego w kwocie 1.367.416,00 złotych podzieloną przez liczbę dzieci (228) złotych i 12 miesięcy, co dało dotację w wysokości 40% w stawce 199,91 złotych za dziecko. Zaplanowana kwota dotacji wyniosła zatem 59.973,00 złotych i wypłacana była w miesięcznych transzach na konto wskazane przez powódkę. Wypłacono w sumie z tego tytułu w ciągu 2013 roku 54.375,52 złotych. Po zakończonym 2013 roku przyjmując faktyczną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego oraz wysokość wykonanych wydatków bieżących tego przedszkola ustalono ostateczną stawkę i kwotę dotacji należnej za rok 2013 na działalność Punktu Przedszkolnego w wysokości 55.384,64 złotych (1.427.389,53 złotych : 2804 dzieci x 40 % = 203,62 złotych x 272 dzieci = 55.384,64 złotych). Różnicę w kwocie 1.009,12 złotych przekazano na rachunek bankowy powódki (55.384,64 złotych – 54.375,52 złotych);
- w 2014 roku wysokość dotacji wyliczono przyjmując roczne wykonanie wydatków Przedszkola w Z. na sumę 1.620.954,25 złotych pomniejszone o roczne dochody Przedszkola z tytułu wpłat od rodziców w wysokości 223.057,04 złotych podzielone przez liczbę dzieci w Przedszkolu 2.982, co dało stawkę 40% dotacji w wysokości 187,51 złotych za dziecko. Uwzględniając liczbę dzieci w punkcie przedszkolnym w R. w ilości 210 złotych przekazano na rzecz powódki 41.607,30 złotych. Przy wyliczeniu dotacji należnej stwierdzono nadpłatę w wysokości 2.230,20 złotych, do której zwrotu zobowiązano powódkę w terminie do 15 stycznia 2015 roku

Obiekty budowlane, w których uruchomiono oddziały przedszkola w Z., dopuszczone były do eksploatacji jako obiekty użyteczności publicznej. Poddawane były okresowym kontrolom stanu technicznego samych obiektów oraz stanu technicznego instalacji, które nie wskazywały na występowanie stanów, które uniemożliwiałyby ich eksploatację lub stwarzałyby zagrożenie dla użytkowników obiektów. Obiekty, w których zlokalizowane były oddziały, spełniały wymagania, jakim powinny odpowiadać budynki obiektów użyteczności publicznej, do której zaliczane są przedszkola w zakresie minimalnej wysokości, oświetlenia światłem dziennym i sztucznym, wyposażenia w instalacje, pomieszczeń i urządzeń higieniczno – sanitarnych, ciągów komunikacyjnych, dróg ewakuacyjnych. Przy zakładaniu oddziału przedszkola w C. nie dopełniono formalnego wymogu uzyskania pozytywnych opinii państwowego inspektora sanitarnego oraz komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej o zapewnieniu w lokalu, w którym mają być prowadzone zajęcia, bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci. Obiekty i pomieszczenia, w których zorganizowane były oddziały przedszkola w szkołach podstawowych nr (...), (...) w Z. oraz w świetlicy w C., w zakresie spełniania przepisów budowlanych, higienicznych i bezpieczeństwa, spełniały wymogi co do ich organizacji.

Dla zorganizowania oddziałów przedszkola w trzech szkołach w Z. oraz w świetlicy w C. w 2012 roku koniecznym było z uwagi na wymagania ochrony przeciwpożarowej, uzyskanie zgody na zmianę sposobu użytkowania części wymienionych obiektów budowlanych, w których urządzono oddziały przedszkola. Dla urządzanych oddziałów przedszkola, pod względem wyznaczania wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, przedszkola zalicza się do kategorii zagrożenia ludzi ZLII. W przypadku trudności w pełnym dostosowaniu budynków do wymagań, jakie odnoszą się do przedszkoli, należało opracować ekspertyzę dwóch rzeczoznawców, a następnie wystąpić do komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z wnioskiem o wyrażenie zgody na przyjęcie rozwiązań zastępczych. Decyzję w zakresie zmiany sposobu użytkowania tych pomieszczeń mógł wydać właściwy Starosta. Pozwana Gmina nie wypełniła tych obowiązków. Gdyby nawet został opracowany projekt zmiany sposobu użytkowania, w opinii biegłego, w odniesieniu do tych czterech obiektów, żaden obiekt nie uzyskałby pozwolenia na tę zmianę. W poszczególnych budynkach i pomieszczeniach, w których urządzono oddziały przedszkola, występowały niezgodne z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej elementy. Ranga tych wad była różna. Jedne z nich stanowiły zagrożenie życia inne stanowiły uchybienia porządkowe. W odniesieniu do wszystkich oddziałów miał miejsce brak wydzielenia lokalu przedszkolnego w odrębną strefę pożarową, brak oświetlenia awaryjnego. W oddziale przedszkola w świetlicy w C. nadto nie wyposażono obiektu w hydrant zewnętrzny, normatywny wyłącznik prądu, a klatki schodowej w urządzenia zapobiegające zadymieniu. Także przekroczono dopuszczalną długość dojścia ewakuacyjnego. W oddziale przedszkola w Szkole Podstawowej nr (...) w Z. nieprawidłowości polegały dodatkowo na braku obudowy klatki schodowej, zamknięcia jej drzwiami przeciwpożarowymi na wszystkich kondygnacjach, braku urządzeń zapobiegających zadymieniu, przekroczeniu dopuszczalnej długości dojścia ewakuacyjnego, zamknięciu na klucz przeciwpożarowego wyłącznika prądu, za małej szerokości drzwi wyjściowych z sali przeznaczonej na

pobyt dzieci przedszkolnych. W oddziale przedszkola w Szkole Podstawowej nr (...) w Z. stwierdzono zaniżoną szerokość drzwi wyjściowych z sali przedszkola, niewłaściwy kierunek otwierania jednych z drzwi wejściowych do budynku, nieobjęcie zasięgiem hydrantu wewnętrznego miejsca, gdzie była usytuowana sala oddziału przedszkola, zamknięcie na klucz przeciwpożarowego wyłącznika prądu. W oddziale przedszkola w Szkole Podstawowej nr (...) w Z. nieprawidłowości polegały na zaniżonej szerokości wyjść ewakuacyjnych z budynku, nieprawidłowym kierunku otwierania dodatkowych drzwi ewakuacyjnych w salach przeznaczonych na pobyt dzieci. Dla żadnego z obiektów nie było wydane pozwolenie na użytkowanie Komendanta Powiatowego Straży Pożarnej w D..

W tak zakreślonym stanie faktycznym powództwo, zdaniem Sądu Okręgowego zasługiwało na częściowe uwzględnienie.

We wstępie do rozważań prawnych Sąd Okręgowy wskazał, że w związku z treścią postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, wydanego w dniu 27 listopada 2018 roku w sprawie I ACz 515/18, uchylającego postanowienie tego Sądu z dnia 14 czerwca 2018 roku w przedmiocie odrzucenia pozwu, przesądzone w sprawie zostało, iż istnieje w niej droga sądowa. Sąd ten zatem uznał, że zgłoszone roszczenie wynika z założenia, że spełnienie świadczenia pieniężnego przez gminę tytułem dotacji wynika ze swoistego stosunku cywilnoprawnego pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego jako podmiotu zobowiązanego ustawą o systemie oświaty z 7 września 1991 roku do wykonywania zadań oświatowych, a innym niż ta jednostka podmiotem prowadzącym placówkę oświatową, zaś żądanie zapłaty zmierza do uzyskania świadczenia pieniężnego w pełnej wysokości wynikającej z powołanej ustawy oraz uchwał organu stanowiącego pozwanej jednostki i nie jest zatem poszukiwaniem ochrony odszkodowawczej lub kondycyjnej.

Przystępując do rozstrzygnięcia w sprawie, w pierwszej kolejności Sąd Okręgowy odniósł się do podniesionego, przez pozwaną, najdalej idącego, zarzutu przedawnienia roszczenia, którego sąd nie podzielił. Zasadzał się on na twierdzeniu pozwanej, zgodnie z którym roszczenie o wypłatę dotacji dla przedszkola publicznego oraz punktu przedszkolnego w R. za rok 2012, uległo przedawnieniu najpóźniej z dniem 3 stycznia 2016 roku jako roszczenie okresowe, dodatkowo związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Sąd zważył, że zagadnienie charakteru roszczenia o wypłatę dotacji, w kontekście terminu jego przedawnienia, było już wielokrotnie przedmiotem oceny sądów powszechnych, a poglądy w tym zakresie uznać należy za jednolite. Sąd Okręgowy w tym miejscu powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Odwołując się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 roku (sygn. akt IV CSK 531/13), który wprawdzie bezpośrednio analizował mechanizm finansowania szkół gimnazjalnych, lecz co do zasady jest on tożsamy także w odniesieniu do przedszkoli niepublicznych, Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że dotacje dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych z uprawnieniami szkół publicznych są świadczeniami jednorazowymi, ponieważ ich wysokość jest określona bez odwoływania się do czynnika czasu. Natomiast przywołując treść wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku w sprawie I ACa 86/13, sąd wskazał, że powołano się w tej mierze na unormowanie zawarte w art. 83 obowiązującej w spornym okresie ustawy o systemie oświaty, jako jednoznacznie przesądzające brak związku z działalnością gospodarczą. Sąd Okręgowy zatem uznał, że ustawodawca w znajdującej zastosowanie w niniejszej sprawie ustawie o systemie oświaty, wyraźnie oznaczył świadczenie w postaci dotacji dla przedszkoli niepublicznych i wskazał na kryteria jego bliższego określenia. Na tej podstawie Sąd Okręgowy wskazał, że z unormowań tych wynika, że wysokość dotacji uzależniona jest od liczby uczniów oraz ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, a na rozmiar tego świadczenia nie ma natomiast wpływu czynnik czasu, zaś wysokość dotacji podlega ustaleniu na dany rok. Jak podkreślił Sąd Okręgowy, dotacje dla niepublicznych przedszkoli są zatem świadczeniami jednorazowymi, ponieważ ich wysokość jest określana bez odwoływania się do czynnika czasu. a oceny tej nie zmienia okoliczność, że zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, dotacje są przekazywane na rachunek przedszkola w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego. Zdaniem Sądu Okręgowego, roszczenie nie jest również związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, ponieważ prowadzenie placówek oświatowych nie jest działalnością gospodarczą, co wynika wprost z art. 83a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Reasumując tę część rozważań, Sąd Okręgowy uznał zatem, że zastosowanie w niniejszej sprawie ma w świetle normy z art. 118 k.c. dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia. Zarzut strony pozwanej, zdaniem Sądu Okręgowego, nie zasługiwał zatem na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy zważył, że bezsporne pozostaje w sprawie, że w okresie objętym żądaniem pozwu, obejmującym lata 2012, 2013 i 2014 roku powódka S. L. prowadziła na terenie Gminy Z. niepubliczne przedszkole oraz punkt przedszkolny w miejscowości R.. Pozwana Gmina, w okresie objętym pozwem, zobowiązana była do wypłaty na rzecz powódki dotacji z budżetu Gminy. Z obowiązku tego wywiązywała się, przy czym przy wyliczeniu należnej dotacji uwzględniała liczbę dzieci uczęszczających do Przedszkola Publicznego w Z. – budynku przy ul. (...) oraz jego oddziałów utworzonych w szkołach podstawowych nr (...), (...)w Z. oraz w budynku gminy w C.. Do podstawy obliczenia dotacji pozwana nie wliczała natomiast kwot wpłacanych przez rodziców dzieci na wyodrębniony rachunek dochodów własnych.

Jak podkreślił Sąd Okręgowy, istotą sporu pomiędzy stronami był sposób kalkulacji kwoty wydatków bieżących w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Powódka w tym zakresie sformułowała dwa zarzuty. Spór ten w pierwszej kolejności polegał na tym, że pozwana gmina do wyliczenia kwoty wydatków bieżących na jednego ucznia zaliczała wydatki oraz uczniów Przedszkola Publicznego w Z. oraz jego oddziałów utworzonych przy szkołach podstawowych nr (...), (...) w Z. oraz w budynku gminy w C.. Powódka uważała, że oddziały te jedynie na papierze były przedszkolem, a faktycznie mogły stanowić jedynie inne formy wychowania przedszkolnego. Twierdziła, że dzieci, które uczęszczały do takich „oddziałów” nie powinny być uwzględniane przy wyliczeniu dotacji dla przedszkola prywatnego, czyli dotacji należnej powódce. W drugiej kolejności powódka zarzuciła, że pozwana w sposób nieprawidłowy do podstawy wyliczenia wysokości dotacji nie zaliczała kosztów wyżywienia i realizacji wychowania przedszkolnego ponad podstawę programową, pochodzących z wpłat od rodziców dzieci przedszkola publicznego.

Sąd Okręgowy zaakcentował, że podstawa żądania powódki, jako prowadzącej przedszkole niepubliczne i punkt przedszkolny, wynika z powołanego już wyżej art. 90 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2004 roku, który stanowił, iż 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. Kolejną powołaną podstawą prawną był art. 90 ust. 2b stanowiący, że 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. Z kolei w ust. 2d przywołanego wcześniej artykułu wskazane zostało, że osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, 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 gminę - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego 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. Zgodnie z ust. 3c dotacje, o których mowa w ust. 2-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Ustęp 4 stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2a-3b, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji.

Sąd Okręgowy wskazał, że w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia do roku 2012 przepis ten nie uległ zmianie. Natomiast w 2013 roku nastąpiła nowelizacja ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie z dniem 1 września 2013 roku. Wówczas do art. 90 dodano ust. 1b, który stanowił, że 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 (...). Dodano również ust. 1c, z którego wynikało, że niepubliczna inna forma wychowania przedszkolnego może otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego w wysokości równej 50 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Sąd Okręgowy miał też na uwadze treść przepisu art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych z którego wynika podział wydatków na bieżące i majątkowe. W odwołaniu do treści tego przepisu, Sąd wskazał, że wydatki bieżące to nie tylko wydatki niezbędne do zapewnienia bieżącej działalności gminy i funkcjonowaniem administracji samorządowej (urzędów i organów) lecz także inne świadczenia wypłacane z budżetu, niebędące zapłatą za wykonane świadczenia ani wynagrodzeniami ze stosunku pracy dodatki mieszkaniowe wypłacane na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych, zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne wypłacane na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1994 roku o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych, zasiłki z pomocy społecznej wypłacane na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, a nadto wydatkami bieżącymi są również dotacje udzielane z budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki majątkowe obejmują natomiast wydatki inwestycyjne.

Oceniając pierwszy z zarzutów podnoszonych przez powódkę, Sąd Okręgowy zważył dodatkowo, że zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a ust. 1a stanowi natomiast, że w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi, rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego. Dodatkowo Sąd Okręgowy też powołał się na § 7 ust. 2 załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. z 2001 roku nr 61, poz. 624 ze zm.), w uzasadnionych przypadkach poszczególne oddziały, nie więcej jednak niż 6, mogą być zlokalizowane w różnych miejscach, jeżeli organ prowadzący zapewni dyrektorowi przedszkola warunki sprawowania bezpośredniego nadzoru.

W ślad za tym, w Gminie Z., na podstawie uchwały nr (...) Rady Miejskiej w Z. z 13 maja 2010 roku w sprawie sieci prowadzonych przez Gminę Z. publicznych przedszkoli, zmienionej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w Z. z dnia 26 czerwca 2014 roku ustalone zostało, że na sieć prowadzonych przez gminę Z. publicznych przedszkoli składa się Przedszkole Publiczne w Z., a jego siedzibą jest budynek przy ulicy (...). Sieci tej nie uzupełniano ani o oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, ani o inne publiczne formy wychowania przedszkolnego, co w sposób jednoznaczny wynikało z zeznań powołanych w sprawie świadków w szczególności ówczesnego Burmistrza Z. W. W., oraz dyrektora Przedszkola Publicznego E. B..

Sąd Okręgowy uznał zatem, że pozwana Gmina w sposób zgodny z prawem dokonała utworzenia oddziałów przedszkola publicznego poza jego budynkiem głównym, który znajdował się przy ulicy (...) w Z.. Skorzystano w tym zakresie z legalnej możliwości wynikającej z przepisów powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów przedszkola publicznego. W konsekwencji, w spornym okresie, w latach szkolnych obejmujących okres od 2011 do 2014 roku umiejscowiono w sumie trzy oddziały przedszkola, poza jego główną siedzibą. Powyższe potwierdzone zostało dokonanymi w statucie Przedszkola Publicznego wpisami. W § 7 statutu ustalono bowiem, że przedszkole publiczne jest przedszkolem wielooddziałowym. Następnie, na podstawie kolejnych uchwał rady pedagogicznej Przedszkola Publicznego, wpisywano utworzenie kolejnych oddziałów w tym w budynku głównym przy ul. (...) oraz tych zlokalizowanych przy szkołach podstawowych w Z. oraz w budynku świetlicy w C.. Tak stworzone oddziały ujmowane były w arkuszu organizacyjnym Przedszkola Publicznego, co znalazło potwierdzenie w złożonych do akt przez stronę pozwaną dokumentach.

Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości, że organ prowadzący, w tym przypadku Gmina Z., zapewniła dyrektorowi przedszkola publicznego, sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad powołanymi oddziałami. Jak wskazał Sąd

Okręgowy, oddziały przedszkola w szkołach i w budynku w C. ujmowane były we wszelkiej dokumentacji jako integralna część przedszkola publicznego w Z. i nie była w ich przypadku prowadzona odrębna dokumentacja finansowa. Sąd Okręgowy odwołując się do zeznań świadka T. D. (2), zatrudnionej w przedszkolu publicznym w charakterze głównej księgowej, wskazał, że wynikało w sposób jednoznaczny, że nie prowadziła ona księgowości na poszczególne oddziały, a nadto dysponowała dla wszystkich oddziałów wspólnym budżetem. Także rekrutacja dla wszystkich dzieci prowadzona była do Przedszkola Publicznego w Z., co znalazło potwierdzenie w zeznaniach świadka R. F., zatrudnionej w Przedszkolu w Z., jako samodzielny referent ds. kadr i administracji. Wskazany świadek, jak również przesłuchana w charakterze świadka dyrektor przedszkola E. B., wskazywały na dalszą spójność wszystkich oddziałów przedszkola, także zlokalizowanych poza jego głównym budynkiem podając, że w utworzonych oddziałach pracowali nauczyciele zatrudnieni w przedszkolu publicznym, dalsza obsługa w tym woźne, sprzątaczkę, konserwator, kucharka związani byli umową o pracę zawartą z przedszkolem publicznym. Wszelkie koszty związane z działaniem oddziałów utworzonych poza budynkiem głównym finansowane były przez przedszkole publiczne. Dotyczy to w szczególności opłat za media, zakup wyposażenia, środków czystości, żywienia dzieci, prac konserwacyjnych. Wobec tak ustalonych okoliczności nie może być zatem mowy o jakiegokolwiek odrębności czy niezależności utworzonych oddziałów. Sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad ich działalnością przez dyrektor E. B. nie może być w ocenie Sądu Okręgowego kwestionowane. Tym samym za pozbawione podstaw uznał Sąd Okręgowy wszelkie zarzuty strony powodowej, zmierzające do wykazania naruszenia przy powołaniu oddziałów przedszkola, szeroko ujmowanych przepisów dotyczących finansowania ich działania. Dodatkowo Sąd wskazał, że z zeznań świadków J. K., H. S., A. D., wynikało, dyrektorów szkół, w których w spornym okresie funkcjonowały oddziały przedszkola, wynikało, że koszty działalności prowadzonych przez nich placówek, nie wzrosły w związku z umiejscowieniem w nich oddziałów przedszkola, a sam fakt, że Przedszkole Publiczne nie ponosiło pewnych kosztów, związanych ściśle z administrowaniem budynkami, w których funkcjonowały oddziały, nie może przesądzać o naruszeniu jakichkolwiek przepisów przy ich zakładaniu.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy uznał za nietrafny pogląd powódki, że oddziały przedszkola publicznego, funkcjonujące w szkołach i w budynku gminy w C., zostały stworzone tylko na papierze i w sposób nielegalny.

Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska powódki, zgodnie z którym nie można tworzyć oddziałów przedszkola poza jego budynkiem, albowiem powódka nie powołała podstaw takiego twierdzenia, w ocenie Sądu natomiast, żaden przepis nie wyłącza takiej możliwości, zaś powołany wcześniej § 7 rozporządzenia dopuszcza możliwość tworzenia oddziałów w różnych miejscach, a zapis ten w żaden sposób nie wyklucza możliwości utworzenia oddziału przedszkola w budynkach szkoły podstawowej, na terenie danej miejscowości.

Sąd Okręgowy wskazał również okoliczność, że biegły sądowy z zakresu ochrony przeciwpożarowej stwierdził, że w oddziałach tych nie spełniono wszystkich norm przeciwpożarowych, jakie są wymagane w budynkach przedszkolnych, nie może przesądzać o tym, że nie były to oddziały przedszkola publicznego. Natomiast brak spełnienia tych norm może ewentualnie rodzić odpowiedzialność konkretnych osób, które brały udział w tworzeniu tych oddziałów, ale nie daje wystarczających podstaw do twierdzeń, że nie były to oddziały przedszkola publicznego. Nie umknął przy tym Sądowi Okręgowemu fakt, że budynki, jak również sale w których urządzone były oddziały przedszkola, poddawane były regularnym, okresowym kontrolom, tak w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jak i stanu technicznego i higienicznego budynków.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Okręgowy zaznaczył, że gdyby uznać, jak oczekiwała tego powódka, że nie były to oddziały przedszkola publicznego, to należałoby przyjąć, że dzieci uczęszczające do tych oddziałów w szkołach i w C., uczęszczały do zupełnie nielegalnych placówek, w zasadzie niepodlegających niczyjemu nadzorowi, a tymczasem, w niniejszej sprawie, jak wskazano powyżej Rada Gminy, na podstawie ważnych, nie kwestionowanych dotychczas uchwał Rady Miejskiej, zdecydowała o kształcie sieci przedszkoli publicznych w Z., decydując, że składa się na nią wyłącznie Przedszkole Publiczne w Z.. Lokalne władze w Gminie Z., nie przewidziały natomiast żadnych innych form wychowania przedszkolnego, ani oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Jak zaakcentował Sąd Okręgowy, nie może budzić wątpliwości, że system oświaty obejmuje obok przedszkola inne formy wychowania przedszkolnego. Odwołując się do art. 14 ustawy o systemie oświaty, Sąd Okręgowy wyjaśnił, że wychowanie przedszkolne może być realizowane w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego oraz oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej. Stosownie do treści rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, Sąd Okręgowy wskazał, że podstawową jednostką organizacyjną przedszkola jest oddział obejmujący dzieci w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich potrzeb, zainteresowań, uzdolnień, rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Przedszkole może być jedno albo wielooddziałowe. Odwołując się do § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania Sąd Okręgowy podkreślił, że wychowanie przedszkolne może być prowadzone w następujących, innych niż przedszkola i oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, formach: 1) punktach przedszkolnych zwanych dalej „punktami”, w których zajęcia są prowadzone przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący; 2) zespołach wychowania przedszkolnego, zwanych dalej „zespołami”, w których zajęcia są prowadzone przez cały rok szkolny, w niektóre dni tygodnia, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący. Na tej podstawie Sąd Okręgowy stwierdził, że oddział przedszkola nie może być uznany za inną formę wychowania przedszkolnego, przewidzianą w przepisach ustawy o systemie oświaty i wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych, co oznacza, że w tym kontekście powołanych oddziałów nie sposób zakwalifikować inaczej niż przedszkole. Oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych to bowiem tzw. „zerówki”, o których nie było mowy w niniejszej sprawie. Z kolei inne formy wychowania przedszkolnego, charakteryzują się pewnymi odrębnościami w zakresie ich organizacji i funkcjonowania, które nie miały miejsca w przypadku oddziałów tworzonych w spornym okresie. Z zeznań świadków M. Z., I. S., D. W., E. C., A. K. wynikało, że w oddziałach tych prowadzona była działalność typowa dla przedszkola, tak w zakresie przedsięwzięć dydaktycznych, jak i organizacyjnych. Jak podkreślił Sąd Okręgowy, sam fakt, że co do zasady w okresie ferii i wakacji letnich, oddziały nie funkcjonowały, nie może dyskwalifikować ich charakteru. Za przekonującą Sąd Okręgowy uznał argumentację pozwanej, zgodnie z którą w tych okresach, z uwagi na zmniejszoną liczbę dzieci, zasadnym było ich gromadzenie w budynku głównym przedszkola, gdyż jest to praktyka oczywista i ugruntowana także w innych gminach, w których z kolei, w przypadku funkcjonowania kilku przedszkoli, wyznaczane są ich dyżury, albowiem sprzecznym bowiem z zasadami racjonalnej gospodarki finansowej byłoby utrzymywanie wszystkich oddziałów, w sytuacji znacznie obniżonej frekwencji dzieci do nich uczęszczających.

Za nietrafne Sąd Okręgowy uznał również zarzuty powódki o wadliwości i bezskuteczności umów/porozumień, jakie pozwana zawierała z dyrektorami szkół i gminą, dotyczących pomieszczeń dla zorganizowania w nich oddziałów przedszkola publicznego. Odwołując się do treści art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami Sąd Okręgowy wskazał, że nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczenie na cele związane z ich działalnością, a tenże przepis stanowi podstawy prawne władania przez samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego. Sąd Okręgowy wyjaśnił przy tym, że możliwe jest oddanie nieruchomości w trwały zarząd, najem, dzierżawę i użyczenie, przy czym oddanie w trwały zarząd jest regulowane przepisami niniejszej ustawy, co do pozostałych umów zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego. Sąd Okręgowy wskazał też, że przewidziane w niniejszym przepisie najem, dzierżawa czy użyczenie mogą zaś występować w różnych konfiguracjach: i tak nieruchomość Skarbu Państwa może być wynajęta, wdzierżawiona czy użyczona samorządowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego mogą być wynajmowane, wdzierżawiane czy użyczane państwowym jednostkom organizacyjnym, czy też jednostkom organizacyjnym utworzonym przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Mając przy tym na uwadze formy używania nieruchomości przez jednostki organizacyjne, Sąd Okręgowy zaznaczył, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują różne funkcje publiczne i w ich przypadku dotyczy to dziedzin działalności społecznie niezbędnej, wykonywanej np. przez ośrodki pomocy publicznej, gminne, powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, ośrodki aktywności gospodarczej i kulturalnej, publiczne jednostki szkolne, żłobki i przedszkola i wiele innych.

Sąd Okręgowy zaakcentował, że w błędzie jest powódka, że mogą to być tylko jednostki organizacyjne posiadające zdolność prawną, gdyż art. 18 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje formy władania nieruchomością przez jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej należące do Skarbu Państwa lub do jednostek samorządu terytorialnego. a z art. 4 pkt. 10 tejże ustawy wynika, że ilekroć w ustawie jest mowa o jednostce organizacyjnej, należy przez to rozumieć państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Sąd Okręgowy wskazał w kolejnej części uzasadnienia, że nie znalazł również innych podstaw prawnych, pozwalających na uwzględnienie roszczenia powódki w tym zakresie, w szczególności nie można było ich upatrywać w przepisach kodeksu cywilnego. Między innymi takiej podstawy z pewnością nie dawał art. 471 k.c., ponieważ, pomiędzy stronami nie istniała żadna więź zobowiązaniowa (wynikająca z umowy). Tak samo art. 415 k.c., czy też art. 417 k.c., zdaniem Sądu, nie stanowiły podstawy żądania pozwu, gdyż w zachowaniu pozwanej gminy nie można upatrywać źródła ewentualnej szkody powódki (bezprawności, czy też zawinienia), polegającej na tym, że udzieliła niepublicznej placówce przedszkolnej prowadzonej przez powódkę, dotacji w wysokości wyliczonej przy uwzględnieniu liczby dzieci uczęszczających do Przedszkola Publicznego i jego oddziałów. Jak dalej wskazał Sąd Okręgowy w zachowaniu pozwanej gminy nie sposób doszukać się bezprawności, gdyż sporne oddziały stworzone zostały zgodnie z przepisami wynikającymi z ustawy o systemie oświaty, po przyjęciu odpowiednich aktów prawa miejscowego. Natomiast Sąd Okręgowy zaakcentował, że niewywiązanie się przez Gminę z obowiązków wynikających z przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej, nie może być uznane za zawinione, gdyż w ocenie Sądu Okręgowego, w okolicznościach sprawy, nie sposób uznać, aby pozwana działała z intencją obejścia przepisów. Przeciwnie, w sprawie wykazane zostało, że budynki w których urządzone zostały oddziały przedszkola publicznego, w tym przekazane na ich potrzeby pomieszczenia, były przedmiotem regularnych kontroli właściwych służb, które nie wykazywały jakichkolwiek nieprawidłowości. Nie można również uznać, aby urzędnicy w sposób celowy zaniżali dotację. Ewentualne nieprawidłowości wynikały z nieprecyzyjności przepisów, odmiennej interpretacji tego zagadnienia przez Regionalne Izby Obrachunkowe i sądy powszechne.

Istota pozostałej części sporu rozstrzyganego przez Sąd Okręgowy w pierwszej instancji sprowadzała się do ustalenia, czy powódce przysługiwała dotacja z uwzględnieniem jako bazy naliczania należności za wyżywienie oraz kosztów zajęć ponadprogramowych, opłacanych przez rodziców dzieci w przedszkolu publicznym.

Sąd Apelacyjny pominął w tym miejscu tę część uzasadnienia Sądu Okręgowego, która dotyczyła się tego zakresu powództwa, który został przez Sąd Okręgowy jako sąd pierwszej instancji rozstrzygnięty w sposób prawomocny.

Sąd Okręgowy wydał wyrok na podstawie dowodów z dokumentów i osobowych źródeł dowodowych oraz dowodu z opinii biegłego. Sąd Okręgowy dał wiarę w całości dowodom z dokumentów stanowiącym podstawę ustaleń faktycznych, gdyż w sposób przekonujący, rzeczowy dostarczyły okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia i w swojej treści nie budziły wątpliwości Sądu. Sąd uznał nadto, że dowód z dokumentów prywatnych, w zakresie w jakim stanowią one dowód tego, że osoba która je podpisała, złożyła zawarte w nich oświadczenie, jest wiarygodne, gdyż treść pism jest jasna i czytelna, a strony nie kwestionowały ich prawdziwości. Sąd Okręgowy dał wiarę również zeznaniom powołanych w sprawie świadków. Ich zeznania oparte były na podstawie własnej wiedzy i obserwacji. Cechowała je spójność i logika. Znalazły potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym, stąd nie było podstaw aby je kwestionować. Natomiast Sąd Okręgowy oddalił wniosek powódki o przesłuchanie świadka A. C., uznając że jako osoba prowadząca przedszkole w innej gminie, nie mogła mieć rzetelnych informacji, co do powołania spornych w niniejszej sprawie oddziałów, dodatkowe wątpliwości Sądu Okręgowego budziła również jej wiarygodność, a to z uwagi na to, że jeden z widzów uczestniczących w rozprawach, był jej bliskim krewnym, co prowadziło do przekonania, że dysponowała ona już wiedzą na temat toku niniejszej sprawy. Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do kwestionowania w całości twierdzeń powódki w toku jej przesłuchania. Sąd Okręgowy uznał jednak, że w zakresie w jakim zawierały one subiektywną ocenę co do powołania i działalności oddziałów przedszkola, nie mogły stanowić miarodajnej podstawy wyrokowania. Zeznania, przesłuchanego w charakterze strony pozwanej, burmistrza K. Z., jakkolwiek zasługują na wiarę, to z uwagi na ich ogólnikowość, nie miały zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia. Swe rozważania Sąd Okręgowy oparł również na opinii biegłego z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz

na opinii biegłego z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Sąd zastrzegł przy tym, że jakkolwiek opinie te wykazały pewne nieprawidłowości przy organizacji oddziałów przedszkola, przede wszystkim w zakresie spełniania warunków ochrony przeciwpożarowej, to wobec powyżej powołanej argumentacji, ustalenia poczynione na ich podstawie, nie miały przesądzającego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Sąd Okręgowy oddalił przy tym wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości na okoliczność wyliczenia wysokości dotacji za lata objęte pozwem, przy przyjęciu określonego sposobu wyliczenia, uznając że dowód jest zbędny dla ustaleń faktycznych koniecznych dla rozstrzygnięcia sprawy. Sąd Okręgowy zważył, że w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, przedstawienia wszystkich danych tak co do liczby uczniów w przedszkolu publicznym, wydatków bieżących ustalonych w gminie na dany rok oraz liczby dzieci uczęszczających do przedszkola prywatnego, które nie były kwestionowane przez strony, korzystanie z wiedzy specjalnej, w zakresie wyliczenia wysokości dotacji, uznać należało za zbędne.

O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 100 zdanie drugie k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 zdanie drugie k.p.c., przyjmując, że powódka wygrała proces w 32,63 %, a pozwana w 63,73 %, albowiem domagała się ona w niniejszej sprawie zapłaty kwoty 660956,15 złotych, a ostatecznie zasądzono na jej rzecz 215701,29 złotych. Przy takim założeniu Sąd Okręgowy pozostawił szczegółowe wyliczenie kosztów procesu referendarzowi sądowemu po uprawomocnieniu się wyroku.

Apelację od powyższego wyroku wniosła strona powodowa, która zaskarżyła go w części, tj. co do punktów II i III.

Powódka zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

a. art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w latach od 2012 do 2014 roku) oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w latach od 2012 do 2014 roku) w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty poprzez uznanie, że przy obliczaniu wysokości dotacji przysługującej powódce z tytułu prowadzenia Przedszkola Prywatnego w Z. oraz Punktu Przedszkolnego w R. należy uwzględnić uczniów oraz ustalone w budżecie wydatki bieżące (wydatki bieżące – odnośnie dotacji dla punktu przedszkolnego) ponoszone przez pozwaną Gminę Z. na oddziały przedszkola publicznego utworzone jedynie poprzez zmianę statutu Przedszkola Publicznego w Z., w którym wskazano wprost, że są to oddziały funkcjonujące w szkołach podstawowych, tymczasem skoro statut wskazywał, że są to oddziały działające w ramach szkół podstawowych, nie można było ich uznać za zwykłe oddziały przedszkola, a należało je traktować jako formę wychowania przedszkolnego w rozumieniu art. 14 ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty i w konsekwencji przy obliczaniu dotacji pominąć uczniów uczęszczających do tych oddziałów, jak również wydatki poniesione na te oddziały; również oddział przedszkole utworzony w świetlicy wiejskiej w C., bez spełnienia wymogów prawa stawianych przedszkolu winien zostać potraktowany jako inna forma wychowania przedszkolnego i również powinien zostać pominięty przy wyliczeniach dotacji dla przedszkola prywatnego powódki;

b. ewentualnie naruszenie art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) w związku z art. 71 Prawa budowlanego w związku z § 209 ust. 2 pkt 2 oraz § 226 i § 227 w zw. § 232 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jaki powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz w związku z art. 14 ust. 1 i art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty poprzez uznanie, że przy obliczaniu wysokości dotacji przysługującej powódce z tytułu prowadzenia Przedszkola Prywatnego w Z. oraz Punktu Przedszkolnego w R. należy uwzględnić uczniów oraz ustalone w budżecie wydatki bieżące (wydatki bieżące – odnośnie obliczenia dotacji dla punktu przedszkolnego) ponoszone przez pozwaną Gminę Z. na oddziały tego przedszkola, które jedynie formalnie stanowił jego „zwykłe” oddziały przedszkola, utworzone jedynie poprzez zmianę statutu Przedszkola Publicznego w Z., jednakże faktycznie oddziały te, umieszczone w szkołach podstawowych w Z. oraz w budynku

świetlicy wiejskiej w C., zorganizowano bez spełnienia wymogów prawnych dla funkcjonowania przedszkoli w budynkach, którymi dysponowały szkoły podstawowe oraz w budynku świetlicy wiejskiej (będącej w zarządzie bezpośrednim Gminy Z.), które to wymogi wynikały z przepisów prawa budowlanego, w szczególności odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej oraz bez wymaganego przez przepisy prawa oświatowego wyodrębnienia finansowego, funkcjonalnego i organizacyjnego dla oddziałów umieszczonych w szkołach podstawowych od szkół podstawowych, a w przypadku oddziałów w budynku w C. – bez wyodrębnienia wydatków na te oddziały od wydatków Gminy w pozostałych działach administracji (utrzymanie i administracja budynkami); tymczasem takie stosowanie prawa prowadzi do obejścia wyżej powołanych przepisów, w tym art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku), których istotnym celem jest zapewnienie proporcjonalnego finansowania placówek publicznych i niepublicznych o podobnym charakterze i z tego powodu przepisy te nakazują ustalać wysokość dotacji dla przedszkoli i punktów przedszkolnych tylko przy uwzględnieniu wydatków na przedszkola publiczne, które muszą spełniać wyższe standardy prawne w zakresie prawa budowlanego i muszą być samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi i finansowymi, w związku z czym ich koszt prowadzenia jest znacznie wyższy, aniżeli koszt prowadzenia oddziałów, które jedynie formalnie były częścią przedszkola, a faktycznie wykorzystywały do swojej działalności majątek oraz wsparcie szkół podstawowych i Gminy z innych środków aniżeli przeznaczone na przedszkola, a ponadto bez przeprowadzenia dostosowania budynków, w których funkcjonowały do wymogów prawa budowlanego i bez uzyskania wymaganych prawem zezwoleń na taką działalność w tych budynkach;

c. ewentualnie naruszenie art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) w związku z art. 71 Prawa budowlanego w związku z § 209 ust. 2 pkt 2 oraz § 226 i § 227 w zw. § 232 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jaki powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz w zw. z art. 14 ust. 1 i art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że pozwana Gmina Z. nie odpowiada za szkodę wyrządzoną powódce, która wynikała z czynu niedozwolonego polegającego na bezprawnym, niezgodnym z powołanymi przepisami – o charakterze bezwzględnie, powszechnie obowiązującym – utworzeniu oddziałów w Przedszkolu Publicznym w Z. i wskutek temu spowodowanie szkody w postaci zaniżenia wysokości należnej jej dotacji podmiotowej, wypłacanej w związku z prowadzeniem przedszkola prywatnego i punktu przedszkolnego. Sąd dokonał przy tym nieprawidłowej wykładni art. 417 § 1 k.c. uznając, że do przypisania odpowiedzialności z tego przepisu konieczne jest wykazanie zawinionego działania Gminy, podczas gdy przepis takiego wymogu nie przewiduje, opierając odpowiedzialność jednostki samorządu terytorialnego jedynie na fakcie bezprawnego działania lub zaniechania;

II. naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez:

a. błędną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego w postaci statutu przedszkola i uchwał o jego zmianie oraz dokumentów i zeznań świadków oraz stron odnoszących się do utworzenia i funkcjonowania „oddziałów przedszkola” utworzonych w szkołach podstawowych oraz oddziału w budynku w C. i w efekcie stwierdzenie, że placówki te stanowiły integralną część przedszkola mimo, że faktycznie nie spełniały one wymogów dla przedszkola w zakresie uzyskania zgód na funkcjonowanie przedszkola w zakresie uzyskania zgód na funkcjonowanie przewidzianych przepisami prawa budowlanego (przede wszystkim ochrony przeciwpożarowej) oraz nie były wyodrębnione funkcjonalnie i finansowo od struktury szkół podstawowych, co skutkuje tym, że należy je traktować jako inne formy wychowania przedszkolnego w rozumieniu art. 14 ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty;

b. błędną ocenę złożonych w niniejszej sprawie dokumentów w postaci protokołów kontroli szkół oraz budynków, w których prowadzono kwestionowane oddziały przedszkola publicznego i uznanie, że oddziały utworzone w szkołach podstawowych i budynku świetlicy wiejskiej w C. były kontrolowane przez Państwową Straż Pożarną i inne inspekcje oraz uprawnione osoby, które nie stwierdziły nieprawidłowości odnośnie ich funkcjonowania, podczas gdy podmioty kontrolujące w protokołach nie stwierdziły, aby kontrolowały przedszkole (jego oddziały), a jedynie – szkoły

podstawowe lub inne instytucje niż przedszkole, co skutkowało tym, że nie badały ich pod kątem spełnienia wymogów stawianych przedszkolom publicznym;

c. błędną ocenę złożonych do akt uchwał Rady Gminy Z. i ustalenie, że kwestionowane oddziały przedszkola publicznego zostały utworzone zgodnie z tymi uchwałami, podczas gdy Rada Gminy nie wypowiedziała się na temat oddziałów położonych poza główną siedzibą przedszkola, stwierdzała jedynie, że siedzibą przedszkola jest budynek przy ul. (...), nie dawała na pewno przyzwolenia na to, aby łamać przepisy budowlanego i oświatowego przy tworzeniu nowych oddziałów przedszkola publicznego;

III. ponadto jako zarzut ewentualny powódka zarzuciła wyrokowi sądu pierwszej instancji naruszenie art. 278 k.p.c. w zw. z art. 217 § 1 i 3 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku o dopuszczenie opinii biegłego z zakresu rachunkowości na okoliczność wyliczenia wysokości dotacji za lata objęte pozwem, z pominięciem wydatków bieżących przeznaczonych na kwestionowane oddziały przedszkola w szkołach podstawowych i w C. oraz z pominięciem uczniów tych oddziałów przedszkolnych i o zobowiązanie strony pozwanej do przedstawienia niezbędnych danych dla biegłego, tymczasem wobec kwestionowania wyliczeń przedstawionych przez stronę powodową w niniejszej sprawie dowód taki był konieczny.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów powódka wniosła o:

1) zmianę powyższego wyroku poprzez:

a. podwyższenie zasądzonej od pozwanej na rzecz powódki w punkcie I zaskarżonego wyroku kwoty do 660965,15 złotych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od następujących kwot:

i. 314309,86 złotych od dnia 16 stycznia 2013 roku do dnia zapłaty;

ii. 219866,86 złotych od dnia 16 stycznia 2014 roku do dnia zapłaty;

(...). 126788,43 złotych od dnia 16 stycznia 2015 roku do dnia zapłaty;

2) zmianę rozstrzygnięcia co do zasad wyliczenia kosztów za I instancję przy ustaleniu, że powódka wygrała sprawę w całości i pozwana jest zobowiązana do zwrotu na rzecz powódki całości poniesionych przez powódkę kosztów według norm przepisanych;

3) zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu za postępowanie apelacyjne według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację pozwana wniosła o oddalenie apelacji w całości oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów postępowania w I oraz II instancji według norm przepisanych lub według spisu kosztów, jeśli zostanie on przedłożony.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja strony powodowej nie zasługiwała na uwzględnienie.

W ocenie sądu odwoławczego - sąd pierwszej instancji w oparciu o prawidłowo zgromadzony i oceniony materiał dowodowy poczynił w badanej sprawie trafne ustalenia dotyczące istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktycznych. Sąd Apelacyjny powyższe ustalenia w pełni akceptuje i przyjmuje za własne, co czyni zbędnym ich powielanie w niniejszym uzasadnieniu. Sąd Okręgowy dokonał również trafnej subsumpcji tak ustalonego stanu faktycznego do norm prawa materialnego. Przeciwno prawidłowości rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku nie mogą przemawiać zarzuty zawarte w apelacji.

W tym miejscu przypomnieć należy, że zakres kognicji sądu odwoławczego, stosownie do art. 378 § 1 k.p.c., wyznaczają granice apelacji. W tych granicach, sąd ten zobowiązany jest do merytorycznej, kompleksowej oceny zaskarżonego wyroku. Obowiązek ten nie ma wszakże charakteru absolutnego, wyabstrahowanego od treści wyartykułowanych

przez skarżącego zarzutów. O ile bowiem, w zakresie naruszenia prawa materialnego treść tych zarzutów ma znaczenie marginalne, o tyle – co się tyczy zarzutów naruszenia prawa procesowego – sąd drugiej instancji jest nimi związany [tak Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31 stycznia 2008 roku, III CZP 49/07]. Innymi słowy, jeśli apelujący zarzutów tego rodzaju nie zgłosi, zagadnienie naruszenia przepisów procesowych pozostawać musi poza sferą zainteresowania tego sądu (za wyjątkiem tych przepisów, które przełożyć się mogą na stwierdzenie nieważności postępowania, a co w niniejszej sprawie niewątpliwie nie miało miejsca).

W rozpoznawanej sprawie strona powodowa sformułowała dwojakiego rodzaju zarzuty naruszenia prawa procesowego. Po pierwsze, zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. poprzez wadliwą ocenę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego; po drugie, sformułowany jako ewentualny zarzut naruszenia art. 278 k.p.c. w związku z art. 217 § 1 i 3 k.p.c. poprzez bezzasadne oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości.

W pierwszej kolejności odnosząc się do tego ostatniego zarzutu wskazać trzeba, że według twierdzeń samej powódki opinia biegłego z zakresu rachunkowości miała służyć wyliczenia wysokości dotacji należnej powódce za lata objęte pozwem, przy założeniu, że pominięciu podlegają wydatki bieżące przeznaczone na oddziały przedszkola w szkołach podstawowych i w C. oraz uczniowie tych oddziałów przedszkolnych. Tym samym celowość przeprowadzenia tego dowodu była uzależniona od tego, czy słuszne co do zasady było stanowisko powódki co do takiego sposobu wyliczenia przysługującej jej dotacji. Tymczasem sąd pierwszej instancji przyjął, że przy dokonywaniu obliczenia świadczenia należnego powódce na podstawie art. 90 ust. 1 i ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty pozwana gmina zasadnie uwzględniła wydatki ponoszone na wszystkie oddziały przedszkola publicznego, jak również wszystkich uczniów uczęszczających do tych oddziałów. Antycypując dalsze rozważania wskazać trzeba, że sąd odwoławczy zaakceptował w całości ustalenia faktyczne i rozważania prawne Sądu Okręgowego dotyczące tego zagadnienia. W konsekwencji za prawidłowe uznać należy postanowienie sądu pierwszej instancji oddalający wniosek powódki o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z zakresu rachunkowości, albowiem dowód ten służył ustaleniu okoliczności faktycznych nieistotnych dla rozstrzygnięcia sporu i tym samym jego przeprowadzenie doprowadziłoby jedynie do przedłużenia postępowania [vide art. 227 k.p.c. oraz art. 217 § 3 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 roku]. Sąd Okręgowy trafnie jednocześnie zauważył, że weryfikacja wysokości dotacji przyznanej powódce nie wymagała wiedzy specjalistycznej, a jedynie dokonania prostej operacji rachunkowej. Tym samym nie można uznać, że w tej mierze sąd pierwszej instancji naruszył art. 278 k.p.c.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. przypomnieć należy, że zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w powyższym przepisie sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie „wszechstronnego rozważenia zebranego materiału”, a zatem, jak podkreśla się w orzecznictwie, z uwzględnieniem wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu, jak również wszelkich okoliczności towarzyszących przeprowadzaniu poszczególnych dowodów i mających znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności [vide wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 1966 roku, II CR 423/66, OSNPG 1967/5-6/21; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 1999 roku, I PKN 632/98, OSNAPiUS 2000, nr 10, poz. 382; uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z 11 lipca 2002 roku, IV CKN 1218/00, Lex, nr 80266; uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2002 roku, IV CKN 1256/00, Lex, nr 80267]. Jak ujmuje się w literaturze, moc dowodowa oznacza siłę przekonania uzyskaną przez sąd wskutek przeprowadzenia określonych środków dowodowych na potwierdzenie prawdziwości lub nieprawdziwości twierdzeń na temat okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, zaś wiarygodność decyduje o tym, czy określony środek dowodowy, ze względu na jego indywidualne cechy i obiektywne okoliczności, zasługuje na wiarę. Przyjmuje się jednocześnie, że ramy swobodnej oceny dowodów muszą być określone wymaganiami prawa procesowego, doświadczenia życiowego, regułami logicznego myślenia oraz pewnego poziomu świadomości prawnej, według których sąd w sposób bezstronny, racjonalny i wszechstronny rozważa materiał dowodowy jako całość, dokonuje wyboru określonych środków dowodowych i wając ich moc oraz wiarygodność odnosi je do pozostałego materiału dowodowego [vide uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 1980 roku, II URN 175/79, OSNC 1980/10/200; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 1999 roku, II UKN 685/98, OSNAPiUS 2000/17/655; uzasadnienie

postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2000 roku, III CKN 1049/99, Lex nr 51627; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2000 roku, IV CKN 1097/00, Lex nr 52624; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2000 roku, V CKN 94/00, Lex nr 52589; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2000 roku, IV CKN 1383/00, Lex nr 52544; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2001 roku, II UKN 423/00, OSNP 2003, nr 5, poz. 137; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2002 roku, IV CKN 859/00, Lex nr 53923; uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2002 roku, IV CKN 1050/00, Lex nr 55499; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 roku, II CKN 817/00, Lex nr 56906; uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2002 roku, IV CKN 1316/00, Lex nr 80273].

Jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 19 czerwca 2008 roku [I ACa 180/08, LEX nr 468598], jeżeli z określonego materiału dowodowego sąd wyprowadza wnioski logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to ocena sądu nie narusza reguł swobodnej oceny dowodów i musi się ostać, choćby w równym stopniu, na podstawie tego materiału dowodowego, dawały się wysnuć wnioski odmienne. Dla skuteczności zarzutu naruszenia wyżej wymienionego przepisu nie wystarcza zatem stwierdzenie o wadliwości dokonanych ustaleń faktycznych, odwołujące się do stanu faktycznego, który w przekonaniu skarżącego odpowiada rzeczywistości. Konieczne jest tu wskazanie przyczyn dyskwalifikujących postępowanie sądu w tym zakresie. W szczególności skarżący powinien wskazać, jakie kryteria oceny naruszył sąd przy ocenie konkretnych dowodów, uznając brak ich wiarygodności i mocy dowodowej lub niesłusznie im je przyznając. Zwalczanie swobodnej oceny dowodów nie może więc polegać li tylko na przedstawieniu własnej, korzystnej dla skarżącego wersji zdarzeń, lecz konieczne jest - przy posłużeniu się argumentami wyłącznie jurydycznymi - wykazanie, że wskazane w art. 233 § 1 k.p.c. kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów zostały naruszone, co miało wpływ na wyrok sprawy [analogicznie Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2008 roku, VI ACa 306/08].

W okolicznościach niniejszej sprawy, w tym w świetle zarzutów apelacji, nie sposób uznać, aby doszło do naruszenia przez sąd pierwszej instancji normy prawnej zawartej w art. 233 § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy zgodnie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego ocenił bowiem dowody i na ich podstawie wyciągnął trafne wnioski.

Powódka formułując zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. powołała się na grupy uchybień sądu pierwszej instancji.

Po pierwsze, powódka podniosła, że Sąd Okręgowy na skutek błędnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego w postaci statutu przedszkola i uchwał o jego zmianie oraz dokumentów i zeznań świadków oraz stron odnoszących się do utworzenia i funkcjonowania „oddziałów przedszkola” utworzonych w szkołach podstawowych oraz oddziału w budynku w C. błędnie przyjął, że placówki te stanowiły integralną część przedszkola, mimo że faktycznie nie spełniały one wymogów dla przedszkola w zakresie uzyskania zgód na funkcjonowanie przewidzianych przepisami prawa budowlanego (przede wszystkim ochrony przeciwpożarowej) oraz nie były wyodrębnione funkcjonalnie i finansowo od struktury szkół podstawowych, co skutkuje tym, że należy je traktować jako inne formy wychowania przedszkolnego w rozumieniu art. 14 ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty.

Po drugie, strona powodowa zarzuciła, że sąd pierwszej instancji dokonał błędnej oceny złożonych w niniejszej sprawie dokumentów w postaci protokołów kontroli szkół oraz budynków, w których prowadzono kwestionowane oddziały przedszkola publicznego i w konsekwencji wadliwie uznał, że oddziały utworzone w szkołach podstawowych i budynku świetlicy wiejskiej w C. były kontrolowane przez Państwową Straż Pożarną i inne inspekcje oraz uprawnione osoby, które nie stwierdziły nieprawidłowości odnośnie ich funkcjonowania, podczas gdy podmioty kontrolujące w protokołach nie stwierdziły, aby kontrolowały przedszkole (jego oddziały), a jedynie – szkoły podstawowe lub inne instytucje niż przedszkole, co skutkowało tym, że nie badały ich pod kątem spełnienia wymogów stawianych przedszkolom publicznym.

Po trzecie, powódka wskazała, że sąd pierwszej instancji dokonał błędnej oceny złożonych do akt uchwał Rady Gminy Z. i w konsekwencji nieprawidłowo ustalił, że kwestionowane oddziały przedszkola publicznego zostały utworzone zgodnie z tymi uchwałami, podczas gdy Rada Gminy nie wypowiedziała się na temat oddziałów położonych poza główną siedzibą przedszkola, a jedynie stwierdzała, że siedzibą przedszkola jest budynek przy ul. (...), a na pewno nie dawała

przywolenia na to, aby łamać przepisy budowlanego i oświatowego przy tworzeniu nowych oddziałów przedszkola publicznego.

Tak sformułowane zarzuty w ocenie sądu odwoławczego nie zasługują na uwzględnienie.

Przede wszystkim wbrew stanowisku skarżącej sąd pierwszej instancji poczynił prawidłowe ustalenia dotyczące statusu poszczególnych jednostek organizacyjnych Przedszkola Publicznego w Z.. Ustalenia te znajdują pełne oparcie w dowodach z dokumentów w postaci uchwał Rady Miejskiej w Z. nr (...) i nr (...), statutu przedszkola, arkuszy organizacyjnych, uchwał Rady Pedagogicznej Przedszkola w Z., umów użyczenia i porozumień w sprawie płatności za użyczenie pomieszczeń szkolnych, dokumentów rozliczeniowych oraz korespondujących z nimi zeznań świadków E. B., J. K., H. S., A. D., J. D., W. W., które sąd pierwszej instancji trafnie uznał za wiarygodne i przydatne dowodowo. Z powyższych dowodów wynika zaś jednoznacznie, że sporne placówki oświatowe – pomimo umieszczenia ich w innych budynkach niż siedziba główna przedszkola – zostały utworzone i działały jako oddziały Przedszkola Publicznego w Z..

Sąd pierwszej instancji trafnie zwrócił uwagę, że w uchwale nr (...) Rady Miejskiej w Z. z 13 maja 2010 roku w sprawie sieci prowadzonych przez Gminę Z. publicznych przedszkoli, zmienionej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w Z. z dnia 26 czerwca 2014 roku ustalone zostało, że na sieć prowadzonych przez gminę Z. publicznych przedszkoli składa się Przedszkole Publiczne w Z., a jego siedzibą jest budynek przy ulicy (...). Sieci tej nie uzupełniano ani o oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, ani o inne publiczne formy wychowania przedszkolnego, co w myśl obowiązującego wówczas art. 14a ustawy o systemie oświaty należało do zadań Rady Gminy. Skarżąca ma wprawdzie rację wskazując, że z przedmiotowych uchwał nie wynika możliwość tworzenia oddziałów w ramach Przedszkola Publicznego w Z., lecz powódka pomija fakt, że wewnętrzna organizacja przedszkoli pozostawała poza sferą kompetencji rad gmin. Natomiast z faktu, że w przywołanych wyżej uchwałach nie przewidziano utworzenia oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych ani innych publicznych form wychowania przedszkolnego, sąd pierwszej instancji wyprowadził trafny wniosek, że stanowiące przedmiot sporu placówki oświatowe nie mogły być z formalnego punktu widzenia potraktowane ani jako oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych ani inne publiczne formy wychowania przedszkolnego.

Sąd Okręgowy trafnie odwołał się także do statutu Przedszkola Publicznego w Z. jako aktu prawnego ustalającego organizację powyższego podmiotu, co wynika z § 4 załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. z 2001 roku nr 61, poz. 624 ze zm.). W badanej sprawie – jak słusznie zauważył sąd pierwszej instancji – statut Przedszkola Publicznego w Z. przewidywał, że ma on charakter wieloddziałowy, przy czym w poszczególnych okresach przewidywał on istnienie oddziałów także poza siedzibą główną przedszkola przy ulicy (...), w tym w budynkach Szkół Podstawowych (...), numer (...) oraz w budynku gminnym w C..

Sąd Okręgowy prawidłowo także ustalił, że tak utworzone oddziały były powiązane funkcjonalnie, osobowo i finansowo z Przedszkolem Publicznym w Z., a zarazem odrębne od szkół podstawowych, w których budynkach były umiejscowione dane oddziały.

Sąd Okręgowy trafnie zwrócił uwagę, że ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika, że organ prowadzący zapewnił dyrektorowi przedszkola publicznego, sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad powołanymi oddziałami. Jak wskazał Sąd Okręgowy, oddziały przedszkola w szkołach i w budynku w C. ujmowane były we wszelkiej dokumentacji jako integralna część przedszkola publicznego w Z. i nie była w ich przypadku prowadzona odrębna dokumentacja finansowa. Sąd Okręgowy odwołując się do zeznań świadka T. D. (2), zatrudnionej w przedszkolu publicznym w charakterze głównej księgowej, wskazał, że wynikało z nich w sposób jednoznaczny, że nie prowadziła ona księgowości na poszczególne oddziały, a nadto dysponowała dla wszystkich oddziałów wspólnym budżetem. Także rekrutacja dla wszystkich dzieci prowadzona była do Przedszkola Publicznego w Z., co znalazło potwierdzenie w zeznaniach świadka R. F., zatrudnionej w Przedszkolu w Z., jako samodzielny referent ds. kadr i administracji. Wskazany świadek, jak również przesłuchana w charakterze świadka dyrektor przedszkola E. B., wskazywały na dalszą spójność wszystkich oddziałów przedszkola, także zlokalizowanych poza jego głównym budynkiem podając,

że w utworzonych oddziałach pracowali nauczyciele zatrudnieni w przedszkolu publicznym, dalsza obsługa w tym woźne, sprzątaczkę, konserwator, kucharka związani byli umową o pracę zawartą z przedszkolem publicznym. Z zeznań powyższych świadków, a także dokumentów rozliczeniowych wynika jednoznacznie, że wszelkie koszty związane z działaniem oddziałów utworzonych poza budynkiem głównym finansowane były przez przedszkole publiczne. Dotyczy to w szczególności opłat za media, zakup wyposażenia, środków czystości, wyżywienia dzieci, prac konserwacyjnych. Wobec tak ustalonych okoliczności Sąd Okręgowy trafnie przyjął, że nie może być zatem mowy o jakiegokolwiek odrębności czy niezależności utworzonych oddziałów od przedszkola publicznego, a tym bardziej traktowanie oddziałów umiejscowionych w budynkach szkół podstawowych jako oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w rozumieniu obowiązującego wówczas art. 14a ustawy o systemie oświaty, skoro poza miejscem prowadzenia działalności oświatowej nie łączyły tych placówek jakiegokolwiek związki organizacyjne.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niespełniania przez przedmiotowe oddziały wymogów wynikających z przepisów prawa budowlanego zaznaczyć należy, że sąd pierwszej instancji w oparciu o dowody z opinii biegłych ustalił, że budynki [lub części budynków], w których funkcjonowały oddziały „zamiejscowe” Przedszkola Publicznego w Z. nie spełniały wszystkich koniecznych wymogów w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Nie jest zrozumiałe w kontekście powyższych ustaleń, na czym miałyby polegać naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. Wpływ tak ustalonych uchybień na status placówek oświatowych nie wiąże bowiem ze sferą ustaleń faktycznych, lecz subsumcją ustalonego stanu faktycznego do norm prawa materialnego. Antycypując dalsze wywody wskazać zaś należy, że sąd pierwszej instancji zasadnie uznał, że naruszenie przepisów prawa budowlanego przy tworzeniu oddziałów przedszkola publicznego nie pozbawia tych jednostek organizacyjnych charakteru oddziałów przedszkolnych, a jedynie może rodzić skutki w sferze odpowiedzialności publicznoprawnej.

Za całkowicie bezprzedmiotowy w tej mierze uznać trzeba zarzut dotyczący błędnej oceny złożonych w niniejszej sprawie dokumentów w postaci protokołów kontroli szkół oraz budynków, w których prowadzono kwestionowane oddziały przedszkola publicznego. Pomijając okoliczność, że z powyższych dokumentów wynika jasno, że powyższe placówki oświatowe były kontrolowane przez właściwe organy jako oddziały przedszkola publicznego, to i tak sąd pierwszej instancji badając spełnienie przez powyższe obiekty wymogów koniecznych do prowadzenia przedszkoli oparł się na dowodach z opinii biegłych, natomiast do wskazanych wyżej dokumentów odwołał się przede wszystkim w kontekście oceny świadomości organów gminy co do niezachowania wymogów wynikających z prawa budowlanego.

Konkludując, na podstawie sformułowanych przez powódkę zarzutów brak podstaw do konstruowania twierdzenia, że ocena dowodów dokonana przez sąd pierwszej instancji była wadliwa, jak również negowania prawidłowości wyprowadzonych z tak ocenionego materiału dowodowego ustaleń faktycznych.

Sąd Apelacyjny podzielił także – co do zasady – dokonaną przez Sąd Okręgowy oceną prawną tak ustalonego stanu faktycznego.

Za chybiony uznać zarzut naruszenia przepisów art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty oparty na twierdzeniach, iż sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, że przy obliczaniu wysokości dotacji przysługującej powódce z tytułu prowadzenia Przedszkola Prywatnego w Z. oraz Punktu Przedszkolnego w R. należy uwzględnić uczniów oraz ustalone w budżecie wydatki bieżące ponoszone przez pozwaną Gminę Z. na oddziały przedszkola publicznego utworzone jedynie poprzez zmianę statutu Przedszkola Publicznego w Z.. Zdaniem skarżącej - skoro statut wskazywał, że są to oddziały działające w ramach szkół podstawowych, nie można było ich uznać za zwykłe oddziały przedszkola, a należało je traktować jako formę wychowania przedszkolnego w rozumieniu art. 14 ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty i w konsekwencji przy obliczaniu dotacji pominąć uczniów uczęszczających do tych oddziałów, jak również wydatki poniesione na te oddziały. Według powódki - również oddział przedszkola utworzony w świetlicy wiejskiej w C., bez spełnienia wymogów prawa stawianych przedszkolu winien zostać potraktowany jako inna forma wychowania przedszkolnego i również powinien zostać pominięty przy wyliczeniach dotacji dla przedszkola prywatnego powódki. Na wstępie wskazać trzeba, że art. 14a ustawy o systemie oświaty [w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym przedmiotem sporu] wyróżniał przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach

podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego. Z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty [w ówczesnym brzmieniu] wynikało z kolei, że 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 prowadzonych przez gminę w przeliczeniu przez na jednego ucznia. Tym samym powódka co do zasady ma rację twierdząc, że przy ustaleniu wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych należało uwzględnić wyłącznie wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę oraz uczniów uczęszczających do powyższych przedszkoli, natomiast nie podlegały uwzględnieniu wydatki bieżące na oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego oraz uczniowie uczęszczający do tego rodzaju placówek oświatowych. W badanej sprawie z prawidłowych ustaleń sądu pierwszej instancji wynika jednak, że sporne jednostki organizacyjne miały status oddziałów przedszkola publicznego i tym samym nie można kwalifikować ich ani jako oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych ani jako innych form wychowania przedszkolnego. Za takim stanowiskiem przemawia kilka argumentów prawnych trafnie przywołanych przez sąd pierwszej instancji.

Po pierwsze, to rada gmina w drodze uchwały ustala sieć przedszkoli publicznych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego [vide art. 14a ustawy o systemie oświaty w ówczesnym brzmieniu]. Tymczasem, co zostało wyjaśniono w poprzedniej części uzasadnienia, z uchwały nr (...) Rady Miejskiej w Z. z 13 maja 2010 roku w sprawie sieci prowadzonych przez Gminę Z. publicznych przedszkoli, zmienionej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w Z. z dnia 26 czerwca 2014 roku wynika, że na sieć prowadzonych przez gminę Z. publicznych przedszkoli składa się wyłącznie Przedszkole Publiczne w Z., a jego siedzibą jest budynek przy ulicy (...). Tym samym sieci tej nie uzupełniono ani o oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, ani o inne publiczne formy wychowania przedszkolnego.

Po drugie, z § 4 i § 7 załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 2001 roku w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. z 2001 roku nr 61, poz. 624 ze zm.) wyprowadzić należy wniosek, że przedszkola mogą mieć charakter wielooddziałowy, przy czym poszczególne oddziały mogą mieć różną lokalizację. Sąd pierwszej instancji trafnie wskazał, że nie istniała żadna prawna przeszkoda, aby oddziały przedszkola publicznego korzystały z wyodrębnionych części budynków szkół podstawowych lub innych placówek oświatowych. Analiza przepisów prawa oświatowego wskazuje, że o statusie danej jednostki organizacyjnej jako oddziału przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej nie decyduje samo usytuowanie oddziału w budynku szkoły podstawowej, lecz wola rady gminy wyrażona w uchwale podjętej w trybie art. 14a ustawy o systemie oświaty oraz więź organizacyjna łącząca dany oddział odpowiednio z przedszkolem publicznym lub szkołą podstawową. Tymczasem z prawidłowych ustaleń sądu pierwszej instancji wynika, że do powstania oddziałów ulokowanych w budynkach szkół podstawowych doszło na podstawie jedynie uchwał Rady Pedagogicznej Przedszkola Publicznego w Z. zmieniającego statutu powyższego przedszkola, przy czym tak utworzone oddziały zachowały prawną i faktyczną więź z Przedszkolem Publicznym w Z..

Po trzecie, sąd pierwszej instancji trafnie zanegował także stanowisko skarżącej, iż oddział przedszkola utworzony w świetlicy wiejskiej w C. winien zostać potraktowany jako inna forma wychowania przedszkolnego. W tym przypadku do nadania powyższej jednostce organizacyjnej statusu innej formy wychowania przedszkolnego wymagana była w myśl art. 14a ustawy o systemie oświaty również uchwała rady gminy, tymczasem do powstania oddziału przedszkola w C. doszło wyłącznie na podstawie Statutu Przedszkola Publicznego w Z., wyodrębniającego go jako oddział tego Przedszkola. Ponadto Sąd Okręgowy trafnie zwrócił uwagę, że powyższy oddział również był powiązany funkcjonalnie, administracyjnie i finansowo z Przedszkolem Publicznym w Z., co nie pozwala go potraktować jako odrębną placówkę oświatową będącą inną formą wychowania przedszkolnego.

Po czwarte, Sąd Apelacyjny podziela także stanowisko sądu pierwszej instancji, że samo naruszenie przepisów prawa administracyjnego, zwłaszcza prawa budowlanego przy organizacji oddziałów przedszkola nie może mieć wpływu na ocenę statusu powyższych jednostek organizacyjnych, skoro zostały one w sposób przewidziany prawem utworzone jako oddziały przedszkola i faktycznie działały w takim charakterze. Niezachowanie wymogów przewidzianych dla przedszkoli przez obiekty, w których poszczególne oddziały zostały umiejscowione, mogło rodzić jedynie odpowiedzialność karną i administracyjną właściwych podmiotów, natomiast nie powodowało utraty charakteru

przedszkola [oddziału przedszkola] przez ulokowane w nich placówki oświatowe. W drodze analogii można wskazać, że gdyby ex post okazało, że budynek, będący siedzibą główną Przedszkola Publicznego w Z. przy ulicy (...), nie spełniał wymogów ochrony przeciwpożarowej, to nie powodowałoby to utraty przez niego statutu przedszkola w rozumieniu prawa oświatowego, lecz mogłoby spowodować jedynie wydanie przez organu nadzoru budowlanego decyzji skutkującej wyłączeniem tego obiektu z użytkowania.

Z analogicznych przyczyn za chybiony uznać trzeba sformułowany jako ewentualny zarzut naruszenia przepisów art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) w związku z art. 71 Prawa budowlanego w związku z § 209 ust. 2 pkt 2 oraz § 226 i § 227 w związku § 232 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jaki powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz w związku z art. 14 ust. 1 i art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty oparty na twierdzeniu, że sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że przy obliczaniu wysokości dotacji przysługującej powódce z tytułu prowadzenia Przedszkola Prywatnego w Z. oraz Punktu Przedszkolnego w R. należy uwzględnić uczniów oraz ustalone w budżecie wydatki bieżące (wydatki bieżące – odnośnie obliczenia dotacji dla punktu przedszkolnego) ponoszone przez pozwaną Gminę Z. na oddziały tego przedszkola, które jedynie formalnie stanowiły jego „zwykłe” oddziały przedszkola, utworzone jedynie poprzez zmianę statutu Przedszkola Publicznego w Z.. Zdaniem skarżącej – skoro faktycznie oddziały, umieszczone w szkołach podstawowych w Z. oraz w budynku świetlicy wiejskiej w C., zorganizowano bez spełnienia wymogów prawnych dla funkcjonowania przedszkoli w budynkach, którymi dysponowały szkoły podstawowe oraz w budynku świetlicy wiejskiej (będącej w zarządzie bezpośrednim Gminy Z.), które to wymogi wynikały z przepisów prawa budowlanego, w szczególności odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej oraz bez wymaganego przez przepisy prawa oświatowego wyodrębnienia finansowego, funkcjonalnego i organizacyjnego dla oddziałów umieszczonych w szkołach podstawowych od szkół podstawowych, a w przypadku oddziałów w budynku w C. – bez wyodrębnienia wydatków na te oddziały od wydatków Gminy w pozostałych działach administracji (utrzymanie i administracja budynkami), to takie stosowanie prawa prowadzi do obejścia wyżej powołanych przepisów, których istotnym celem jest zapewnienie proporcjonalnego finansowania placówek publicznych i niepublicznych o podobnym charakterze i z tego powodu przepisy te nakazują ustalać wysokość dotacji dla przedszkoli i punktów przedszkolnych tylko przy uwzględnieniu wydatków na przedszkola publiczne, które muszą spełniać wyższe standardy prawne w zakresie prawa budowlanego i muszą być samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi i finansowymi, w związku z czym ich koszt prowadzenia jest znacznie wyższy, aniżeli koszt prowadzenia oddziałów, które jedynie formalnie były częścią przedszkola, a faktycznie wykorzystywały do swojej działalności majątek oraz wsparcie szkół podstawowych i Gminy z innych środków aniżeli przeznaczone na przedszkola, a ponadto bez przeprowadzenia dostosowania budynków, w których funkcjonowały do wymogów prawa budowlanego i bez uzyskania wymaganych prawem zezwoleń na taką działalność w tych budynkach.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu podkreślić należy po raz kolejny, że z prawidłowych ustaleń sądu pierwszej instancji wynika jednoznacznie, że oddziały przedszkola umiejscowione w budynkach szkół podstawowych i w budynku gminnym w C. nie były jedynie formalnie częściami Przedszkola Publicznego w Z., lecz stanowiły jej integralne elementy – także pod względem organizacyjnym i majątkowym. Za całkowicie bezpodstawny uznać należy zarzut powódki, że do powstania tych oddziałów doszło bez wymaganego przez przepisy prawa oświatowego wyodrębnienia finansowego, funkcjonalnego i organizacyjnego dla oddziałów umieszczonych w szkołach podstawowych od szkół podstawowych, a w przypadku oddziałów w budynku w C. – bez wyodrębnienia wydatków na te oddziały od wydatków Gminy Z. w pozostałych działach administracji. Sąd Okręgowy trafnie wyjaśnił, że wszelkie wydatki związane z funkcjonowaniem powyższych oddziałów były uwzględniane w ramach wydatków samego przedszkola, a tym samym zarachowywane do puli wydatków służących ustaleniu wysokości dotacji należnej powódce na podstawie art. 90 ust. 1 i ust. 2d ustawy o systemie oświaty. Dodać należy, że nie można czynić zarzutu gminie, iż w ramach dbałości o finanse publiczne, dążyła do minimalizacji swoich wydatków na cele oświatowe i z tego względu przy organizacji działalności przedszkolnej wykorzystywała budynki lub części budynków wchodzących w skład majątku komunalnego. Po raz wtóry powtórzyć należy także, że prowadzenie działalności przedszkolnej w budynkach, które nie spełniały wymogów prawa budowlanego, nie determinowało statusu danej placówki oświatowej, a jedynie mogło

rzutować na sferę odpowiedzialności publicznoprawnej gminy lub poszczególnych osób odpowiedzialnych za tego rodzaju uchybienia. Przedszkole publiczne funkcjonujące w budynku niespełniającym wymogów wynikających z prawa budowlanego nadal bowiem pozostaje przedszkolem w rozumieniu ustawy o systemie oświaty. W konsekwencji nie można doszukiwać się w tym zakresie niewłaściwego zastosowania art. 90 ust. 1 i 2b oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (w ówczesnym brzmieniu). Celem tych przepisów jest wprawdzie zapewnienie proporcjonalnego finansowania placówek publicznych i niepublicznych o podobnym charakterze, jednak sporne oddziały przedszkolne w istocie były częściami składowymi przedszkola publicznego i pominięcie zarówno wydatków, jak i uczniów związanych z tymi oddziałami nie zapewniałoby sprawiedliwego ustalenia sposobu finansowania działalności przedszkolnej.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił także zarzutu naruszenia art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 roku) w związku z art. 71 Prawa budowlanego w związku z § 209 ust. 2 pkt 2 oraz § 226 i § 227 w związku § 232 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakie powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz w związku z art. 14 ust. 1 i art. 14a ust. 1 i 1a ustawy o systemie oświaty. W ocenie skarżącej na skutek niezastosowania tych przepisów sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że pozwana Gmina Z. nie odpowiada za szkodę wyrządzoną powodce, która wynikała z czynu niedozwolonego polegającego na bezprawnym, niezgodnym z powołanymi przepisami – o charakterze bezwzględnie, powszechnie obowiązującym – utworzeniu oddziałów w Przedszkolu Publicznym w Z. i wskutek temu spowodowanie szkody w postaci zaniżenia wysokości należnej jej dotacji podmiotowej, wypłacanej w związku z prowadzeniem przedszkola prywatnego i punktu przedszkolnego.

W tym miejscu wskazać trzeba, że od 1 września 2004 roku istnieją dwa reżimy odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa. Po pierwsze, odpowiedzialność szczególna unormowana w art. 417 – 417² k.c., które to przepisy regulują odpowiedzialność deliktową Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego [tj. gmin, powiatów i samorządu wojewódzkiego], a także innych państwowych i komunalnych osób prawnych wyłącznie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej i tylko w tym zakresie wyłączają stosowanie przepisów ogólnych o odpowiedzialności za cudze czyny, tj. art. 416, 427 i 429 – 430 k.c. Po drugie, odpowiedzialność oparta o ogólne zasady odpowiedzialności deliktowej osób prawnych, która obejmuje odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w inny sposób niż przy wykonywaniu władzy publicznej.

Ten pierwszy rodzaj odpowiedzialności reguluje przede wszystkim przepis art. 417 § 1 k.c. Zgodnie z dyspozycją powyższego przepisu – „za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.

Podkreślić trzeba, że odpowiedzialność przewidziana w art. 417 k.c. jest odpowiedzialnością za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie "przy wykonywaniu władzy publicznej". Należy zatem ustalić, kiedy mamy do czynienia z wykonywaniem władzy publicznej. Podkreślić trzeba, że wykonywanie funkcji władzy publicznej łączy się co do zasady z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Jednocześnie w doktrynie i judykaturze prawa cywilnego wskazuje, że tylko wówczas mamy do czynienia z wykonywaniem władzy publicznej, gdy brak jest formalnej równości stron. Wykonywanie władzy w tym sensie może mieć postać nie tylko wydania decyzji (orzeczenia), lecz także faktycznej ingerencji w sferę praw jednostki, na przykład użycia przymusu zarówno w stosunku do majątku, jak i osoby. Przyjmuje się, że wykonywaniem władzy publicznej nie jest świadczenie usług publicznych przez państwo. Do korzystania z tej sfery aktywności państwa nie można bowiem nikogo zmusić. Konsekwentnie, nie będzie wykonywaniem władzy publicznej wykonywanie władztwa administracyjnego, jakiemu poddają się osoby korzystające dobrowolnie z usług różnych instytucji użyteczności publicznej, na przykład szkół wyższych, zakładów opieki zdrowotnej, instytucji organizujących funkcjonowanie rynku papierów wartościowych itp.

W niniejszej sprawie strona powodowa wiąże obowiązek naprawienia szkody przez pozwanego z jego działalnością w sferze organizacji usług oświatowych. W tej mierze jednostka samorządu terytorialnego może podejmować akty z zakresu władzy publicznej [np. poprzez podejmowanie uchwał w sprawie sieci publicznych przedszkole], jak i

czynności nie mające takiego charakteru [np. w sferze zarządzania majątkiem komunalnym przeznaczonym na prowadzenie działalności oświatowej].

W rozpoznawanej sprawie powódka wiązała odpowiedzialność odszkodowawczą pozwanej gminy z faktem, że ta niezgodnie z prawem utworzyła oddziały przedszkolne, w szczególności poprzez wykorzystanie do tego celu budynków nie spełniających wymogów prawa budowlanego. Stosownie do przytoczonych wyżej poglądów, które podziela sąd orzekający w niniejszej sprawie – ta sfera działalności jednostek samorządu terytorialnego nie może być uznana za wykonywanie władzy publicznej, gdyż gmina w tym zakresie nie kształtuje w sposób władczy sytuacji prawnej innych osób, lecz występuje jako równoprawny podmiot stosunków cywilnoprawnych.

Konkludując, przyjęć należy, że w niniejszej sprawie podstawą prawną odpowiedzialności pozwanego za szkodę wyrządzoną powodowi nie może stanowić przepis art. 417 k.c., lecz przepisy ogólne o odpowiedzialności deliktowej.

Takim przepisem ogólnym regulującym odpowiedzialność deliktową jest przede wszystkim art. 415 k.c., który stanowi: „kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. W przypadku osób prawnych, do których należy pozwana Gmina K., zastosowanie znajdują także przepisy art. 416 k.c., art. 429 i art. 430 k.c. regulujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez organ osoby prawnej [art. 416 k.c.], pracowników i podwładnych [art. 430 k.c.] oraz inne osoby, którym osoba prawna powierzyła wykonanie czynności, z którą wiąże się szkoda [art. 429 k.c.]. W każdym z tych przypadków odpowiedzialność oparta jest na zasadzie winy – w przeciwieństwie do odpowiedzialności przewidzianej w art. 417 k.c., która wymaga jedynie bezprawności działania lub zaniechania sprawcy szkody.

W tym stanie rzeczy dla przypisania pozwanej Gminie K. odpowiedzialności deliktowej w niniejszej sprawie konieczne jest łączne spełnienie następujących przesłanek:

1/ powstanie szkody;

2/ wyrządzenie szkody czynem niedozwolonym polegającym na bezprawnym i zawinionym działaniu lub zaniechaniu organu lub osoby, której pozwana powierzyła wykonanie czynności;

3/ normalny związek przyczynowy pomiędzy powyższym działaniem lub zaniechaniem a wyrządzoną szkodą.

Ciężar dowodu zaistnienia wymienionych wyżej przesłanek spoczywa zgodnie z dyspozycją art. 6 k.c. na poszkodowanym, albowiem on wywodzi z tych okoliczności skutki prawne.

W rozpoznawanej sprawie w pierwszej kolejności należało ustalić, czy pozwanej można przypisać popełnienie czynu niedozwolonego. W judykaturze i doktrynie prawa cywilnego wskazuje się, że czynem niedozwolonym w rozumieniu art. 415 i następnego kodeksu cywilnego jest każde zachowanie, zasługujące na ujemną ocenę z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, prowadzące do powstania szkody. Jednocześnie przyjmuje się, że czyn sprawcy, który rodzi odpowiedzialność cywilną, musi posiadać pewne właściwości, cechy, zwane znamionami, odnoszące się do jego strony przedmiotowej i podmiotowej. Znamiona niewłaściwości postępowania od strony przedmiotowej określa się pojęciem bezprawności czynu, natomiast od strony podmiotowej określa się jako winę w znaczeniu subiektywnym.

W orzecznictwie trafnie wskazuje się, że bezprawność zachowania polega na przekroczeniu mierników i wzorców wynikających zarówno z wyraźnych przepisów, zwyczajów, utartej praktyki, jak i zasad współżycia społecznego [vide wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 września 1986 roku, IV CR 279/86, LEX nr 530539]. Innymi słowy bezprawność oznacza ujemną ocenę porządku prawnego o zachowaniu się sprawcy szkody. Bezprawnym zachowaniem się będzie więc takie, które stanowi obiektywne złamanie określonych reguł postępowania, czyli będzie sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. W doktrynie i judykaturze prawa cywilnego przez „porządek prawny” rozumie się nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej, ale również nakazy i zakazy wynikające z norm moralnych i obyczajowych, czyli zasad współżycia społecznego. Dlatego czyn niedozwolony w znaczeniu art. 415 k.c. może mieć miejsce tylko wtedy, gdy sprawca szkody naruszył obowiązek powszechny, ciężący na każdym. Natomiast

niewykonanie zobowiązania samo przez się nie może być uznane za działanie bezprawne w rozumieniu art. 415 k.c. Taka jego kwalifikacja jest uzasadniona tylko wtedy, gdy jednocześnie następuje naruszenie obowiązku powszechnego, ciężącego na każdym [vide wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 1997 roku, III CKN 202/97, OSNC 1998, nr 3, poz. 42].

W badanej sprawie z prawidłowych ustaleń sądu pierwszej instancji wynika, że funkcjonariuszom pozwanej gminy można przypisać dopuszczenia się tak rozumianego czynu niedozwolonego, skoro doprowadzili do rozpoczęcia działalności przedszkolnej w obiektach, które nie spełniały wymogów wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa budowlanego. Ich zachowanie było więc sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. W ocenie sądu odwoławczego – odmiennie niż to uczynił sąd pierwszej instancji – osobom tym można również przypisać winę. Od organów gminy jako jednostki samorządu terytorialnego należy wymagać szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem komunalnym, a zarazem przy organizacji działalności oświatowej. Tego rodzaju podmioty powinny przed rozpoczęciem działalności przedszkolnej w danym budynku ustalić, jakie wymogi powinien taki obiekt spełniać i zapewnić ich przestrzeganie. W badanej funkcjonariusze pozwanej gminy powyższego obowiązku nie dopełnili, zaś dostatecznym usprawiedliwieniem ich zaniechania nie była okoliczność, że przedmiotowe objekty były okresowo kontrolowane przez właściwe instytucje, które nie wносиły zastrzeżeń do ich stanu technicznego.

Konkludując, sąd odwoławczy – w przeciwieństwie do sądu pierwszej instancji – uznał, że pozwana gmina ponosiłaby odpowiedzialność odszkodowawczą za ewentualną szkodę poniesioną przez daną osobę na skutek prowadzenia przez pozwaną działalności przedszkolnej w budynkach nie spełniających wymogów prawa budowlanego.

Nie oznacza to jednak, że w badanej sprawie ziszczyły się pozostałe przesłanki odpowiedzialności deliktowej, albowiem powódka nie wykazała, aby poniosła szkodę pozostającą w adekwatnym związku przyczynowym z powyższym czynem niedozwolonym. Z twierdzeń powódki można wywnioskować, że jej szkoda polega na utracie należnej jej części dotacji. Przypomnieć jednak trzeba, że dla wysokości dotacji nie ma znaczenia okoliczność, że przedszkola publiczne lub ich oddziały zostały ulokowane w budynkach niespełniających wymogów prawa budowlanego. Tego rodzaju uchybienia nie powodują ex lege utraty przez daną jednostkę organizacyjną statusu placówki oświatowej i w konsekwencji nie mogły skutkować pominięciem wydatków ponoszonych na to przedszkole [oddział przedszkolny] i uczęszczających do niego uczniów z danych stanowiących podstawę obliczenia dotacji na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty. W szczególności za jedynie hipotetyczny uznać należy wniosek, że gdyby pozwana gmina nie utworzyłałaby spornych oddziałów przedszkolnych w obiektach niespełniających wymogów prawa budowlanego, to należąca powódce dotacja byłaby większa, gdyż np. więcej wydatków przeznaczono by na mniejszą liczbę uczniów w istniejących oddziałach przedszkolnych, albowiem możliwe były inne rozwiązania [np. poprzez wykorzystanie do tego celu innych obiektów ewentualnie obniżenie planowanych wydatków na działalność przedszkolną z uwagi na mniejszą liczbę uczniów możliwą do przyjęcia do przedszkoli publicznych]. Nie zachodzi więc adekwatny związek przyczynowy pomiędzy niezyskaniem spodziewanej przez powódkę dotacji a postępowaniem gminy polegającym na umieszczeniu oddziałów przedszkolnych w obiektach niespełniających wymogów wynikających z prawa budowlanego. Z tego tytułu pozwana mogłaby np. odpowiadać za szkodę poniesioną przez ucznia, który doznałby uszkodzenia ciała lub rozstroju z powodu pożaru budynku. Taka sytuacja w badanej sprawie jednak nie zachodzi.

Konkludując, w tym zakresie brak było więc podstaw do przyjęcia odpowiedzialności deliktowej pozwanej gminy.

Mając na uwadze powyższe rozważania uznać trzeba, że rozstrzygnięcia zawarte w zaskarżonym wyroku co do istoty sprawy okazały się prawidłowe. Z tego względu na podstawie art. 385 k.p.c. apelacja podlegała oddaleniu, o czym orzeczono w punkcie pierwszym sentencji.

Orzeczenie o kosztach procesu zapadło zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, wyrażoną w art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. Powódka przegrała w całości postępowanie wywołane swoją apelacją i powinna zwrócić pozwanej całość poniesionych kosztów postępowania apelacyjnego obejmujących wynagrodzenie radcowskie w wysokości określonej w § 2 pkt 7 w związku z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22

października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 roku, poz. 265). Z tego względu rozstrzygnięto jak w punkcie drugim sentencji.

Tomasz Sobieraj Dorota Gamrat-Kubeczak Tomasz Żelazowski