



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

25 maja 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSN Władysław Pawlak

Protokolant Agnieszka Łuniewska

po rozpoznaniu na rozprawie 25 maja 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej S. R.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie

z 29 września 2020 r., I ACa 730/19,

w sprawie z powództwa S. R.

przeciwko Gminie [...]

o zapłatę,

1) oddała skargę kasacyjną;

2) zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 5.400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powódka S. R. wniosła o zasądzenie na jej rzecz od Gminy [...] kwoty 660.965,15 zł z odsetkami ustawowymi od kwot: 314.309,86 zł od 16 stycznia 2013 r., 219.866,86 zł od 16 stycznia 2014 r., 126.788,43 zł od 16 stycznia 2015 r., odpowiadających dotacjom należnym jej na podstawie art. 90 ust. 2b i 2d ustawy z 7

września 1991 r. o systemie oświaty (aktualny tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2230; dalej – u.s.o.) za lata 2012 - 2014, lecz niewypłaconym.

Pozwana Gmina [...] wniosła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 27 maja 2019 r. Sąd Okręgowy w Koszalinie zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 215.701,29 zł z ustawowymi odsetkami od kwoty 136.640,78 zł od 16 stycznia 2013 r. i od kwoty 79.060,51 zł od 16 stycznia 2014 r., a od 1 stycznia 2016 r. z odsetkami ustawowymi za opóźnienie i oddalił powództwo w pozostałym zakresie.

Sąd Okręgowy ustalił, że od 1 września 2004 r. powódka prowadzi Przedszkole w Z. w wybudowanym przez siebie obiekcie. Z tego tytułu była uprawniona do otrzymywania od pozwanej dotacji w wysokości 75 % wydatków bieżących ustalonych w jej budżecie.

W latach 2012-2014 powódka prowadziła dodatkowo Punkt Przedszkolny w R., zlokalizowany w zakupionym i wyremontowanym budynku, co pozwana dotowała kwotą w wysokości 40% ustalonych w jej budżecie wydatków bieżących. Powódka planowała utworzenie w tym miejscu oddziału swojego przedszkola, lecz w odpowiedzi na jej wniosek o przekształcenie punktu przedszkolnego w przedszkole niepubliczne Powiatowy Inspektor Sanitarny zażądał przedstawienia dokumentacji budowlano - technologicznej z uzgodnieniem warunków higienicznych i zdrowotnych. Powódka odstąpiła od realizacji zamiaru ze względu na niemożliwy do spełniania zakres wymagań co do warunków lokalowych.

W 2012 r. do przedszkola powódki uczęszczało 1.440 dzieci, natomiast do punktu przedszkolnego 221. Od stycznia do sierpnia 2013 r. do przedszkola powódki uczęszczało 960 dzieci, a do punktu przedszkolnego 181 dzieci.

Uchwałą Rady Miejskiej w Z. z 13 maja 2010 r. ustalone zostało, że na sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli składa się przedszkole wielooddziałowe w Z. w budynku przy ul. [...]. W kolejnych latach tworzone były oddziały tego przedszkola w różnych lokalizacjach, stosownie do potrzeb. Od roku szkolnego 2011/2012 w głównym budynku Przedszkola w Z. nie mieściły się wszystkie zapisane dzieci. Pozwana zdecydowała zatem o utworzeniu nowych oddziałów przedszkola publicznego. W procesie rekrutacji dzieci przyjmowane były do przedszkola w Z. Utworzone oddziały wpisywane były do arkusza

organizacyjnego Przedszkola w Z.. Sale w obiektach z inną lokalizacją zostały zaadaptowane do potrzeb dzieci przedszkolnych. Organy nadzoru, w tym Kuratorium Oświaty, nie kwestionowały aktów prawnych tworzonych na potrzeby przedszkola i jego oddziałów. Uchwałą Rady Pedagogicznej Przedszkola w Z. z 29 sierpnia 2008 r. wprowadzono zmiany w Statucie Przedszkola, na podstawie których utworzono oddziały przedszkola w L., K. i C., dwa ostatnie zlikwidowane uchwałą z 30 sierpnia 2010 r. Uchwałą z 26 czerwca 2014 r. utworzono oddziały zlokalizowane w budynkach Szkół Podstawowych nr [...], nr [...]1 i nr [...]2. W latach 2011-2012 funkcjonowały dwa 5-godzinne oddziały przedszkola w Szkole Podstawowej nr [...]1 oraz jeden oddział w C.. Tak samo w latach 2012/2013 i 2013/2014. W roku szkolnym 2014/2015 powołane zostały dodatkowo oddziały przedszkolne w Szkołach Podstawowych nr [...] i nr [...]2. W Szkole Podstawowej nr [...]1 funkcjonował oddział 9-godzinny z pełnym wyżywieniem, natomiast w Szkołach Podstawowych nr [...] i [...]2 funkcjonowały oddziały 5-godzinne.

W roku 2011/2012 do przedszkola publicznego przyjęto 209 dzieci i utworzono 10 oddziałów, z tego 7 oddziałów (5 oddziałów w systemie 9,5 godziny i 2 oddziały w systemie 5 godzin) w budynku przy ul. [...]. Oddziały VIII i IX Przedszkola umieszczono na podstawie umowy użyczenia w sali Szkoły Podstawowej nr [...]1. Oddział X przedszkola znajdował się w C., w budynku użyczonym przez pozwaną.

W rekrutacji na rok 2012/2013 do przedszkola publicznego przyjęto 226 dzieci w 10 oddziałach - 7 w budynku przy ul. [...], oddziały VIII i IX w sali przy Szkole Podstawowej nr [...]1 oraz X oddział w sali w C..

W rekrutacji na rok 2013/2014 do przedszkola publicznego 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 [...]1 oraz X oddział w sali w C..

W rekrutacji na rok 2014/2015 do przedszkola publicznego przyjęto 221 dzieci. W tym roku szkolnym utworzono 11 oddziałów - 6 w budynku przy ul. [...], oddziały VII w sali przy Szkole Podstawowej nr [...]1, oddziały VIII, IX i X w Szkole Podstawowej nr [...] oraz XI oddział w sali w C..

W utworzonych oddziałach pracowali i obsługiwali je pracownicy Przedszkola w Z.. Sale, w których funkcjonowały oddziały przedszkola, wyposażone były w

sprzęty zakupione przez przedszkole publiczne. Przedszkole nie ponosiło opłat za korzystanie z pomieszczeń. Umowy użyczenia innych pomieszczeń zawierane były na okres od 1 września do 30 czerwca następnego roku. Także w okresie ferii zimowych oddziały były zamykane. Koszty mediów zużytych przez oddziały przedszkola były rozliczane z użyczającymi proporcjonalnie, na podstawie wystawianych not obciążeniowych. Oddziały przedszkola w lipcu i sierpniu nie przyjmowały dzieci. Z uwagi na zmniejszoną frekwencję w przerwie wakacyjnej, dzieci gromadzone były w budynku głównym przedszkola.

Obiekty, w których działały oddziały przedszkola publicznego, kontrolowane były przez Państwową Straż Pożarną oraz przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w [...]. Przeprowadzane kontrole nie ujawniały żadnych uchybień.

Zgodnie z wytycznymi Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) w [...], od stycznia 2012 r. do grudnia 2013 r. Przedszkole w Z. miało wydzielony rachunek dochodów własnych, na które wpływały wpłaty od rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego za wyżywienie i realizację obowiązku przedszkolnego ponad podstawę programową. Rachunek ten utworzony został mocą uchwały Rady Miejskiej w Z. z 24 listopada 2011 r., a zniesiony jej uchwałą z 28 listopada 2013 r. Zgromadzone na nim kwoty, stosownie do zaleceń RIO w [...], nie były uwzględniane do wyliczenia dotacji należnej powódce.

Kontrola w zakresie prawidłowości naliczania i wypłacania dotacji należnych jednostkom niepublicznym przeprowadzona w 2015 r. w pozwanej gminie przez RIO w [...] nie wykazała nieprawidłowości w zakresie dotowania powódki.

Pozwana w latach 2012-2014 była zobowiązana do wypłaty dotacji na rzecz powódki, płatnej za cały rok poprzedni do 15 stycznia roku następnego, w 12 częściach na rachunek bankowy wskazany przez powódkę. W 2012 r. pozwana zaplanowała wypłacenie powódce kwoty 514.800 zł z tytułu należnej dotacji dla przedszkola prywatnego. Wyliczono ją przyjmując kwotę planowanych wydatków bieżących publicznego przedszkola w wysokości 1.372.816 zł podzieloną przez liczbę dzieci (240) i 12 miesięcy, przy uwzględnieniu stawki 75%, co dało kwotę 357,50 zł 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 r., na podstawie otrzymanych pisemnych informacji z przedszkola w Z. o faktycznej liczbie dzieci uczęszczających do niego dzieci w 2012 r. i o planie jego wydatków bieżących po zmianach, ustalono ostateczną stawkę i kwotę dotacji należnej za 2012 r. na działalność prywatnego przedszkola na kwotę 536.731,20 zł ($1.352.273 \text{ zł} : 2.721 \text{ dzieci} \times 75 \% = 372,73 \text{ zł}$). Różnica w kwocie 21.931,20 zł ($536.731,20 \text{ zł} - 514.800 \text{ zł}$) została przekazana na rachunek prywatnego przedszkola w styczniu 2013 r.

W 2013 r. pozwana zaplanowała wypłacenie powódce kwoty 539.769,60 zł z tytułu należnej dotacji dla przedszkola prywatnego. Wyliczono ją przyjmując kwotę planowanych wydatków bieżących publicznego przedszkola 1.367.416 zł oraz liczbę dzieci – 228, z czego 75% stanowiła należność w wysokości 374,84 zł 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 r., na podstawie otrzymanych pisemnych informacji z przedszkola publicznego o faktycznej liczbie dzieci uczęszczających do tego przedszkola w 2013 r. oraz o planie jego wydatków po zmianach, ustalono ostateczną stawkę i kwotę dotacji należnej za 2013 r. na działalność prywatnego przedszkola na kwotę 560.692,80 zł ($1.455.726,89 \text{ zł} : 2.804 \text{ dzieci} \times 75 \% = 389,37 \text{ zł}$). Różnica w kwocie 20.923,20 zł ($560.692,80 \text{ zł} - 539.769,60 \text{ zł}$) została przekazana na rachunek prywatnego przedszkola w styczniu 2014 r.

W 2014 r. pozwana zaplanowała wypłacenie powódce kwoty 534.960 zł. Wyliczono ją przyjmując kwotę 1.661.261 zł planowanych wydatków bieżących publicznego przedszkola (pomniejszonych o 199.000 zł) oraz liczbę dzieci – 246, z czego 75 % stanowiła należność w wysokości 371,50 zł na dziecko. W październiku 2014 r., z uwagi na mniejszą liczbę dzieci w przedszkolu niepublicznym od września 2014 r. w stosunku do liczby wskazywanej we wniosku o udzielenie dotacji, skorygowano jej wysokość. Pozwana rozliczyła dotację przyjmując kwotę wydatków bieżących w wysokości 1.732.325 zł, pomniejszoną o kwotę 223.057,04 zł, tj. sumę wpłat rodziców za wyżywienie i korzystanie z wychowania przedszkolnego ponad podstawę programową, podzieloną przez liczbę dzieci 2.982. 75 % tej kwoty

stanowiła kwota 379,60 zł na dziecko. Przyjmując liczbę dzieci wskazaną przez powódkę (1.407), do 15 grudnia 2014 r. pozwana wypłaciła na jej rzecz kwotę 522.700,50 zł. Następnie dokonała dopłaty za grudzień w kwocie 371,50 zł. Wyliczoną po zakończeniu 2014 r. różnicę w wysokości 11.025,20 zł pozwana przekazała na rachunek bankowy prywatnego przedszkola w styczniu 2015 r.

Rozliczenie dotacji należnej za prowadzenie Punktu Przedszkolnego w R. kształtowało się w następujący sposób: (a) w 2012 r. wysokość dotacji wyliczono według planu wydatków bieżących przedszkola publicznego w kwocie 1.372.816 zł, podzielonej przez liczbę dzieci (240) i 12 miesięcy, co dało dotację w wysokości 40% w stawce 190,67 zł na dziecko. Zaplanowana kwota dotacji wyniosła kwotę 57.201 zł i wypłacana była w miesięcznych transzach na konto powódki. Z tego tytułu w 2012 r. wypłacono powódce kwotę 42.138,07 zł, a po zakończonym 2012 r. ustalono ostateczną stawkę i kwotę dotacji należnej za 2012 r. na działalność punktu przedszkolnego w kwocie 43.861,87 zł ($1.350.084,06 \text{ zł} : 2.721 \text{ dzieci} \times 40 \% = 199,91 \text{ zł} \times 25 \text{ dzieci} \times 12 \text{ miesięcy} = 59.973,00 \text{ zł}$). Różnicę w kwocie 1.723,08 zł pozwana przekazała na rachunek bankowy powódki ($43.861,87 \text{ zł} - 42.138,07 \text{ zł}$); (b) w 2013 r. wysokość dotacji wyliczono według planu wydatków bieżących przedszkola publicznego w kwocie 1.367.416 zł, podzielonej przez liczbę dzieci (228) i 12 miesięcy, co dało dotację w wysokości 40% w stawce 199,91 zł za dziecko. Zaplanowana kwota dotacji wyniosła kwotę 59.973 zł i wypłacana była w miesięcznych transzach na konto powódki. Z tego tytułu w 2013 r. wypłacono powódce kwotę 54.375,52 zł. Po zakończonym 2013 r., przyjmując faktyczną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola publicznego oraz wysokość wykonanych wydatków bieżących tego przedszkola ustalono ostateczną stawkę i kwotę dotacji należnej za 2013 r. na działalność punktu przedszkolnego w wysokości 55.384,64 zł ($1.427.389,53 \text{ zł} : 2.804 \text{ dzieci} \times 40 \% = 203,62 \text{ zł} \times 272 \text{ dzieci} = 55.384,64 \text{ zł}$). Różnicę w kwocie 1.009,12 zł pozwana przekazała na rachunek bankowy powódki ($55.384,64 \text{ zł} - 54.375,52 \text{ zł}$); (c) w 2014 r. wysokość dotacji wyliczono przyjmując roczne wykonanie wydatków przedszkola publicznego na kwotę 1.620.954,25 zł pomniejszone o roczne dochody przedszkola z tytułu wpłat od rodziców w wysokości 223.057,04 zł, podzielone przez liczbę dzieci w przedszkolu (2.982), co dało stawkę 40% dotacji w wysokości 187,51 zł na dziecko. Uwzględniając liczbę dzieci w punkcie

przedszkolnym (210), na rzecz powódki przekazano kwotę 41.607,30 zł. Przy wyliczeniu należnej powódce dotacji stwierdzono nadpłatę w wysokości 2.230,20 zł, do której zwrotu zobowiązano powódkę w terminie do 15 stycznia 2015 r.

Budynki, w których uruchomiono oddziały przedszkola w Z. były dopuszczone do eksploatacji jako obiekty użyteczności publicznej. Poddawano je okresowym kontrolom stanu technicznego, w tym instalacji, które nie wskazywały na zagrożenie dla użytkowników. Obiekty, w których zlokalizowane były oddziały, spełniały wymagania, jakim powinny odpowiadać budynki użyteczności publicznej 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 [...], [...]1, i [...]2 w Z. oraz w świetlicy w C. spełniały wymagania budowlane, higieniczne i bezpieczeństwa. Dla zorganizowania oddziałów przedszkola w trzech szkołach w Z. oraz w świetlicy w C. w 2012 r. z uwagi na wymagania ochrony przeciwpożarowej konieczne było uzyskanie zgody na zmianę sposobu użytkowania części zajętej przez oddziały przedszkola. W razie trudności w pełnym dostosowaniu budynków do wymagań, jakie odnoszą się do przedszkoli, należało uzyskać ekspertyzę dwóch rzeczoznawców, a następnie wystąpić do komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej z wnioskiem o wyrażenie zgody na przyjęcie rozwiązań zastępczych. Decyzję o zmianie sposobu użytkowania tych pomieszczeń mógł wydać właściwy starosta. Pozwana nie dopełniła tych obowiązków. Gdyby opracowano projekt zmiany sposobu użytkowania tych czterech obiektów, to żaden nie uzyskałby pozwolenia na zmianę funkcji. W budynkach i pomieszczeniach, w których urządzono oddziały przedszkola występowały elementy niezgodne z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej. Ranga odstępstw od norm była różna. Jedne powodowały zagrożenia życia inne stanowiły uchybienia porządkowe.

Sąd Okręgowy uznał, że spełnienie świadczenia pieniężnego dochodzonego

tytułem dotacji wynika ze swego rodzaju stosunku cywilnoprawnego pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego jako podmiotu zobowiązanego ustawą o systemie oświaty 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.

Sąd Okręgowy nie podzielił zarzutu przedawnienia roszczenia. Za bezsporne uznał, że obliczając dotację należną powódce za lata 2012, 2013 i 2014 r. pozwana uwzględniała liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola w budynku przy ul. [...] oraz jego oddziałów utworzonych w Szkołach Podstawowych nr [...], [...]2 i [...]2 w Z. oraz w budynku gminy w [...]1. Do podstawy obliczenia dotacji pozwana nie wliczała natomiast kwot wpłacanych przez rodziców dzieci na wyodrębniony rachunek dochodów własnych. Sąd Okręgowy ustalił wysokość wydatków zaplanowanych w budżecie pozwanej na lata 2012, 2013 i 2014 na potrzeby przedszkola wraz z wpłatami rodziców dzieci i zasądził na rzecz powódki różnicę między kwotami dotacji wypłaconymi jej na podstawie obliczeń pomijających tę pozycję i kwotami dotacji obliczonymi z uwzględnieniem także tych wpłat.

Sąd Okręgowy stwierdził, że rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a w przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi, może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także inne formy wychowania przedszkolnego (art. 14a ust. 1 i ust. 1a u.s.o.). § 7 ust. 2 załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz. U. Nr 61, poz. 624 ze zm.) przewiduje, że 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. Na tych podstawach, uchwałą nr [...] Rady Miejskiej w Z. z 13 maja 2010 r. w sprawie sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę [...], zmienionej uchwałą nr [...]1 Rady Miejskiej w Z. z 26 czerwca 2014 r., ustalone zostało, że na

sieć prowadzonych przez pozwaną publicznych przedszkoli składa się Przedszkole w Z., a jego siedzibą jest budynek przy ul. [...] . Sieci tej nie uzupełniano ani o oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, ani o inne publiczne formy wychowania przedszkolnego.

Zdaniem Sądu Okręgowego, pozwana zgodnie z prawem utworzyła oddziały przedszkola publicznego poza jego budynkiem głównym. Skorzystała w tym zakresie z możliwości wynikającej z przepisów rozporządzenia z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów przedszkola publicznego. W latach szkolnych 2011 do 2014 r. umiejscowiono w sumie trzy oddziały przedszkola poza jego główną siedzibą, co znalazło odzwierciedlenie w § 7 statutu przedszkola publicznego (przedszkole wielooddziałowe). Na podstawie kolejnych uchwał rady pedagogicznej przedszkola publicznego wpisywano utworzenie kolejnych jego oddziałów, ujmowanych w arkuszu organizacyjnym przedszkola publicznego. Pozwana jako organ prowadzący zapewniła dyrektorowi przedszkola publicznego sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad powołanymi oddziałami, które ujmowane były we wszelkiej dokumentacji, także finansowej, jako integralna część przedszkola w Z.

Sąd Okręgowy uznał za nietrafny zarzut powódki, że oddziały przedszkola publicznego, funkcjonujące w szkołach i w budynku gminy w [...]1., zostały stworzone fikcyjnie i w sposób nielegalny.

Z § 7 rozporządzenia wynika możliwość tworzenia oddziałów przedszkola w różnych miejscach, także w budynkach szkoły podstawowej, na terenie danej miejscowości, a z tego, że budynki, w których utworzono oddziały nie spełniały norm pożarowych nie powoduje, że oddziały przedszkola w nich faktycznie nie działały.

Sąd Okręgowy ocenił, że roszczenie powódki nie ma podstawy w art. 471 k.c., ponieważ pomiędzy stronami nie istniała żadna umowna więź zobowiązaniowa, ani też w art. 415 lub art. 417 k.c., gdyż zachowanie pozwanej nie ma cech czynu niedozwolonego.

Wyrokiem z 29 września 2020 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie oddalił apelację powódki od wyroku Sądu Okręgowego z 27 maja 2019 r. Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego i ich ocenę prawną przyjętą przez ten Sąd.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 29 września 2020 r.

powódka zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj.: - art. 471 k.c. (stosowanego *per analogiam*) w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. oraz art. 90 ust. 2d u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym w latach od 2012 do 2014 r.) w związku z art. 71 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r., poz. 682; dalej – pr. bud.) w związku z § 209 ust. 2 pkt 2 oraz § 226 i 227 w związku z § 232 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225; dalej – rozporządzenie z 12 kwietnia 2002 r.) oraz w związku z art. 14 ust. 1 i art. 14a ust. 1a u.s.o. przez uznanie, że przy obliczaniu wysokości dotacji przysługującej powódce należy uwzględnić uczniów oraz wydatki bieżące ustalone w budżecie ponoszone przez pozwaną na oddziały przedszkola publicznego, ulokowane poza główną siedzibą, w budynkach zajmowanych przez szkoły podstawowe oraz w byłej świetlicy wiejskiej, utworzone przez dokonaną z naruszeniem prawa zmianę statutu przedszkola publicznego; - art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 361 k.c. w związku z art. 71 pr. bud. w związku z § 209 ust. 2 pkt 2 oraz 226 i 227 w związku z § 232 ust. 4 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. oraz w związku z art. 14 ust. 1 i art. 14a ust. 1a u.s.o. w związku art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. oraz art. 90 ust. 2d u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 r.) przez ich niezastosowanie i uznanie, że pozwana nie może odpowiadać za powstałą szkodę na podstawie art. 417 § 1 k.c., gdyż szkoda nie wynikała z działań w sferze wykonywania władzy publicznej, podczas gdy powódka nie wywodzi żądań z działań w zakresie usług publicznych (w szczególności zapewnienia edukacji przedszkolnej), a z naruszeń przepisów prawa publicznego odnośnie właściwej organizacji i finansowania placówek świadczących usługi w zakresie wychowania przedszkolnego, co skutkuje również naruszeniem obowiązków gminy w sferze publicznoprawnego stosunku dotacji.

Powódka zarzuciła także, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem art. 471 k.c. w zw. z art. 361 k.c. w związku z art. 71 pr. bud. w związku z § 209 ust. 2 pkt 2 oraz 226 i 227 w związku z § 232 ust. 4 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. oraz w związku z art. 14 ust. 1 i art. 14a ust. 1a u.s.o. w związku art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. oraz art. 90 ust. 2d u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym w poszczególnych latach od 2012 do 2014 r.) przez błędną wykładnię i oddalenie

powództwa, mimo stwierdzenia bezprawności i zawinienia osób działających w imieniu pozwanej, które doprowadziły do rozpoczęcia działalności przedszkolnej w obiektach niespełniających wymagań budowlanych.

Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego i podwyższenie zasądzonej od pozwanej na rzecz powódki kwoty do 660.965,15 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od następujących kwot: 314.309,86 zł od 16 stycznia 2013 r., 219.866,86 zł od 16 stycznia 2014 r., 126.788,43 zł od 16 stycznia 2015 r., a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Do zadań gmin jako jednostek samorządu terytorialnego należy zaspokajanie potrzeb publicznych o znaczeniu lokalnym, w tym z zakresu edukacji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2023 r., poz. 40). W stanie prawnym obowiązującym w latach 2012-2014 cele, do osiągnięcia których mają zmierzać podmioty zaangażowane w realizację zadań z zakresu oświaty publicznej, w tym także gminy, jak również formy działania mające doprowadzić do ich zrealizowania, regulowała ustawa o systemie oświaty, w brzmieniu tekstu jednolitego opublikowanego w Dz. U. z 2004 r. Nr 109, poz. 1161 ze zmianami. Zadania z zakresu edukacji publicznej obejmowały i obejmują prowadzenie – stanowiących element systemu placówek oświatowych – przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego. Placówki oświatowe prowadzone przez jednostki samorządu mają charakter publiczny. Nałożone na nią zadania, w tym z zakresu edukacji, gmina powinna wypełnić na rzecz możliwie szerokiego kręgu osób pozostających w sytuacji uzasadniającej skorzystanie z organizowanych przez nią usług.

Ustawodawca założył, że zadania sprowadzające się do zakładania i prowadzenia placówek oświatowych mogą podejmować także inne osoby fizyczne i prawne, dla których świadczenie usług opiekuńczych i edukacyjnych w placówkach przedszkolnych jest formą prowadzenia działalności gospodarczej. Aktywność także

podmiotów niepublicznych na rynku omawianych usług pozwala wzbogacić ich ofertę, zróżnicować ją, a przy tym zabezpieczyć potrzeby większego kręgu zainteresowanych, zwykle tych, którzy nie mogą liczyć na uzyskanie świadczeń w placówkach publicznych. Zorganizowanie w gminie przedszkoli niepublicznych poprawia sytuację osób zainteresowanych skorzystaniem przez ich dzieci z opieki przedszkolnej, ale nie zwalnia gminy z obowiązku dokładania starań, żeby wszyscy zainteresowani korzystaniem z placówek finansowanych ze środków publicznych, mogli znaleźć w nich miejsca dla swoich dzieci. Przy dużym zapotrzebowaniu w latach 2012-2014 na miejsca w przedszkolu publicznym prowadzonym przez pozwaną, podjęcie przez nią działań mających na celu otwarcie oddziałów tego przedszkola było wyrazem dążenia do zabezpieczenia potrzeb możliwe szerokiego kręgu zainteresowanych, do czego obligował pozwaną jej status podmiotu odpowiedzialnego za zaspokajanie między innymi tych potrzeb społecznych. W ustaleniach faktycznych będących podstawą zaskarżonego rozstrzygnięcia brak jest takich danych, które by pozwalały uznać działania pozwanej sprowadzające się do zorganizowania możliwe największej liczby miejsc w prowadzonym przez nią przedszkolu publicznym za podejmowane w innym celu, w tym za formę konkurencji na rynku usług oświatowych z ofertą powódki, w tym w szczególności konkurencji nieuczciwego. Powódka nie twierdziła, że byłaby w stanie zapewnić w swoich placówkach miejsca dla większej liczby dzieci niż przyjęła, a zatem, że powstrzymanie się przez pozwaną z organizowaniem oddziałów zabezpieczających potrzeby dzieci przedszkolnych miałooby wpływ na skalę działalności prowadzonej przez nią. Nie ma zatem wątpliwości, że zorganizowanie przez pozwaną dodatkowych oddziałów przedszkola publicznego było działaniem nakierowanym na zabezpieczenie potrzeb członków wspólnoty samorządowej zarządzanej przez pozwaną.

Trafnie powódka zauważyła, że przepisy budowlane (tj. art. 71 pr. bud. w związku z § 209 ust. 2 pkt 2, § 226 i 227 w związku z § 232 ust. 4 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r.) określają wymagania konieczne do spełnienia w celu doprowadzenia do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego i tryb postępowania, z zachowaniem którego powinno dojść do zweryfikowania stanu i standardu miejsc, w których pozwana otwarła oddziały przedszkola publicznego.

Zmiana funkcji obiektów budowlanych dokonana bez zachowania wymagań przewidzianych w powołanych przepisach stanowi rodzaj deliktu administracyjnego, w reakcji na który kompetentne organy powinny zastosować środki prowadzące do przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Niezastosowanie tych środków nie oznacza, że faktycznie prowadzona w pewnym miejscu działalność ma być zanegowana, potraktowana tak, jakby nie miała miejsca. Zagrożenia, które powstały w związku z jej uruchomieniem w obiektach użyczonych na potrzeby publicznego przedszkola prowadzonego przez pozwaną, jeżeli rzeczywiście powstały z uwagi na skalę odstępstw od wymagań stawianych obiektom użyteczności publicznej tego rodzaju, to dotyczyły przy tym życia i zdrowia dzieci przyjętych do oddziałów przedszkola, nie zaś powódki, która nie może przypisywać sobie statusu poszkodowanej w związku z otwarciem przez pozwaną oddziałów przedszkola publicznego w obiektach niespełniających wszystkich warunków wymaganych przez przepisy budowlane. W sytuacji, gdy konieczną przesłanką czynu niedozwolonego jest bezprawność, zachowanie będące źródłem szkody może uzasadniać odpowiedzialność wobec poszkodowanego jedynie wówczas, gdy narusza normę postępowania, której celem jest ochrona takich podmiotów jak poszkodowany, a nie normę chroniącą interes publiczny lub interes innej grupy podmiotów (zob. też wyroki Sądu Najwyższego z 24 września 2008 r., II CSK 177/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 142; z 13 lutego 2009 r., II CNP 67/08; postanowienie Sądu Najwyższego z 19 maja 2016 r., III CZP 20/16, OSNC-ZD 2018, nr B, poz. 18). W świetle ustaleń stanowiących podstawę rozstrzygnięcia nie można twierdzić, że oddziały przedszkola publicznego uruchomione przez pozwaną były co najwyżej innymi formami wychowania przedszkolnego, skoro o ich utworzeniu, a nie o zorganizowaniu przez pozwaną innych form wychowania przedszkolnego w gminie, zadecydowała Rada Miejska w Z. jako organ prowadzący przedszkole w uchwale z 13 maja 2010 r., a następnie Rada Pedagogiczna Przedszkola w Z. w kolejnych uchwałach o charakterze ustrojowo-organizacyjnym.

Uprawnienie powódki do zażądania wypłacenia dotacji na działanie przedszkola niepublicznego i punktu przedszkolnego ma podstawę w art. 90 u.s.o. O charakterze tego uprawnienia Sąd Najwyższy wypowiedział się w uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19 (OSNC 2020, nr 7/8, poz. 56), w której wyjaśnił,

że w związku z trudnościami z określeniem drogi sądowej, na której osoby kwestionujące stanowisko organów dotujących co do tego, czy mogą żądać dotacji i w jakiej wysokości mogłyby efektywnie dochodzić uprawnienia przyznanego im ustawą o systemie oświaty, gdy twierdzą, że spełniły określone w niej przesłanki jego nabycia, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, iż osoby takie mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, że roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej ma ze swej istoty charakter odszkodowawczy, a podstawę jego dochodzenia stanowi nie art. 417 k.c., lecz art. 471 k.c. w związku z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2022 r., I CSK 536/22 i z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18). Za uznaniem, że źródłem stosunku zobowiązaniowego jest art. 90 ust. 2b u.s.o., przemawiają rezultaty wykładni językowej tego przepisu. Z tego, że „dotacja (...) przysługuje” można wnosić o powstaniu po stronie uprawnionego roszczenia o zapłatę dotacji. Jednocześnie natomiast przepis ten precyzuje istotne elementy pozwalające na określenie treści stosunku prawnego; konkretyzuje bowiem wysokość należnej dotacji, m.in. przez odniesienie jej do „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”. Skoro przysługiwanie dotacji ma nastąpić w kwocie, której wysokość jest obliczana na podstawie czynników określonych przepisami prawa, a przyznanie jest niezależne od swobodnego uznania innego podmiotu, to niewypłacenie dotacji stanowi niewykonanie zobowiązania, które ma źródło ustawowe. Roszczenie podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne może w tej sytuacji zmierzać do zasądzenia kwoty należnej tytułem dotacji, lecz niewypłaconej lub wypłaconej w kwocie niższej niż należna. W taki też sposób Sąd Okręgowy ocenił roszczenie powódki. Sąd Okręgowy przytoczył statut Przedszkola w Z. jako aktu prawnego ustalającego jego organizację, stosownie do § 4 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. Nr 61, poz. 624 ze zm.). Statut Przedszkola w Z. przewidywał, że ma ono charakter wielooddziałowy, przy czym w poszczególnych okresach przewidywał istnienie oddziałów także poza siedzibą główną przedszkola

przy ulicy [...] , w tym w budynkach Szkół Podstawowych numer [...], numer [...]1 i [...]2 oraz w budynku gminnym w [...]1.. Sąd Okręgowy ustalił, że utworzone oddziały przedszkola były z nim powiązane funkcjonalnie, osobowo i finansowo, a zarazem odrębne od szkół podstawowych, w których budynkach były umiejscowione dane oddziały. Poczyniwszy ustalenia faktyczne odnośnie do tego, że pozwana nie organizowała w latach 2012-2014 innych form wychowania przedszkolnego, lecz otworzyła dodatkowe oddziały przedszkola publicznego, a także ustalenia na temat ilości dzieci uczęszczających do przedszkola wielooddziałowego prowadzonego przez pozwaną, wysokości wydatków na działanie tego przedszkola przewidzianych w budżecie, z uwzględnieniem świadczeń wpłacanych przez rodziców dzieci i gromadzonych na wydzielonym rachunku przedszkola publicznego, Sąd Okręgowy określił kwotę dotacji, która powinna być wypłacona powódce.

W orzecnictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego dyskutowaną w tej chwili kwestią jest to, czy roszczenie odszkodowawcze podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne o wypłacenie brakującej części dotacji jest zależne od wykazania, że prowadzący takie przedszkole poniósł na jego prowadzenie wydatki, na których pokrycie przez dotację liczył w okresie, za który dotacja była należna, czy też powstaje niezależnie od wykazania tej okoliczności (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, wyroki Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 668/22, z 27 października 2017 r., IV CSK 732/16, postanowienia Sądu Najwyższego z 28 kwietnia 2022 r., I CSK 536/22, z 18 sierpnia 2022 r., I CSK 2867/22, z 23 października 2007 r., III CZP 88/07). Dla wyniku postępowania w niniejszej sprawie, z uwagi na kierunek zaskarżenia, rozstrzygnięcie tego problemu nie ma jednak znaczenia.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. i – co do kosztów postępowania – art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 108 § 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji.

[ł.n

[ał]

