

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 5 lutego 2019 roku skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...) powód Gmina O. wniosła o zasądzenie na jej rzecz kwoty 306.587,94 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 29 stycznia 2019 roku do dnia zapłaty. Nadto powód wniósł o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu powód podniósł, że w dniu 14 stycznia 2016 roku Rada Gminy O. podjęła uchwałę Nr XII /60/2016 w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół w S. oraz likwidacji Publicznego Gimnazjum w S. wchodzącego w jego skład. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 lutego 2016 roku Wojewoda (...) stwierdził nieważność w/w uchwały. W wyniku skargi kasacyjnej Gminy O. od wyroku WSA w Łodzi NSA w dniu 24 stycznia 2017 roku wydał wyrok, w którym uchylił wyrok WSA w Łodzi z 3 czerwca 2016 roku w części oddalającej skargę Gminy O. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 r oraz uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 r stwierdzające nieważność uchwały z dnia 14 stycznia 2016 r. Wojewoda (...) jak i (...) Kurator Oświaty kwestionowali skutki wynikające z w/w wyroku, w tym wykonalność uchwały ze stycznia 2016 r. Kolejne wydane rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody (...) były uchylane przez WSA w Łodzi. Wyrok NSA, zdaniem powoda, potwierdza, iż Wojewoda (...) wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z naruszeniem prawa. Wstrzymanie wykonania uchwały Rady Gminy O. w wyniku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego spowodowało, że w okresie od 1 września 2016 r do 31 sierpnia 2017 roku nadal funkcjonowało Publiczne Gimnazjum w S., zaś Gmina O. musiała ponosić koszty jego utrzymania. Gdyby, konkludował powód, Wojewoda (...) nie wydał wadliwego rozstrzygnięcia nadzorczego, koszty te nie musiałyby być ponoszone.

W/w koszty razem wyniosły 306 587,94 zł.

Powód wezwał pozwanego do zapłaty, jednakże pozwany nie uznał roszczenia.

(pozew k. 4 – 9)

W odpowiedzi na pozew pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości, zasądzenie kosztów procesu.

W uzasadnieniu pozwany podniósł, że na mocy art. 92 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Tym samym w okresie od 1 września 2016 roku do 31 sierpnia 2017 roku nadal funkcjonowało Publiczne Gimnazjum w S., które miało być zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2016 r. Pozwany podniósł, że uchylenie lub zmiana orzeczenia przez Sad II instancji nie mogą same przez się uzasadniać wniosku, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane niezgodnie z prawem w rozumieniu art. 417 k.c.

Pozwany wskazał, że w jego ocenie, wobec tego, że projekt uchwały X/49/2015 Rady Gminy O. z dnia 4 grudnia 2015 roku w sprawie zamiaru rozwiązania Zespołu Szkół w S. oraz zamiaru likwidacji Publicznego Gimnazjum w S., nie został zaopiniowany przez reprezentatywny związek zawodowy – (...) - doszło w sposób istotny do naruszenia prawa i zasadnym było wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność w/w uchwały. Pozwany podniósł także, że drugim powodem stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy O. z 14 stycznia 2016 roku było niepoddanie uchwały promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa (...). W ocenie pozwanego uchwała w sprawie likwidacji szkoły jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinna podlegać promulgacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie pozwanego stwierdzenie nieważności przez Wojewodę (...) uchwały Nr XII /60/2016 nie może zostać potraktowane jako działanie niezgodne z prawem przy wykonywaniu władzy publicznej.

Nadto pozwany podniósł, że przy ewentualnym przyjęciu przez Sąd spełnienia przesłanki bezprawności działania władzy publicznej, to strona powodowa nie wykazała wysokości szkody.

(odpowiedź na pozew k. 144 – 154)

W piśmie procesowym z dnia 7 kwietnia 2020 roku powód zmodyfikował powództwo i wniósł o zasądzenie kwoty 353.320,42 zł z ustawowymi odsetkami od kwot:

- 306. 587,94 zł od dnia 29 stycznia 2019 roku (dzień wymagalności roszczenia określony w wezwaniu do zapłaty skierowanym do pozwanego) do dnia zapłaty,

- 46. 732,48 zł od dnia 8 kwietnia 2020 roku do dnia zapłaty.

Nadto powód wniósł o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 6 - krotności stawki minimalnej wg rozporządzenia MS z dnia 22 października 2015 roku.

(pismo procesowe powoda k. 203 – 205)

W piśmie procesowym z dnia 22 kwietnia 2020 roku pozwany podtrzymał dotychczasowe stanowisko i podniósł, że brak jest podstaw do zasądzenia odsetek od rozszerzonej części powództwa od dnia 8 kwietnia 2020 roku oraz zasądzenia kosztów zastępstwa w wysokości 6 - krotności stawki minimalnej.

(pismo procesowe pozwanego k. 206 – 207)

Na rozprawie w dniu 9 października 2020 roku bezpośrednio poprzedzającej wydanie wyroku pełnomocnik powoda poparł powództwo, pełnomocnik pozwanego wniósł o oddalenie powództwa.

(Stanowiska stron: protokół rozprawy z dnia 9.10.2020 roku 00:01:04 – 00:06:19 k. 222)

Sąd Okręgowy w Łodzi ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 14 stycznia 2016 roku organ stanowiący powódki – Rada Gminy O. podjęła uchwałę Nr XII/60/2016 r w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół w S. oraz likwidacji Publicznego Gimnazjum w S. wchodzącego w jego skład.

Zgodnie z w/w uchwałą:

Par. 1.1. Z dniem 31 sierpnia 2016 roku rozwiązuje się Zespół Szkół w S., w skład którego wchodzi Szkoła Podstawowa w S. wraz z Oddziałem Przedszkolnym przy Szkole Podstawowej w S. oraz Publiczne Gimnazjum w S..

2. Z dniem 31 sierpnia 2016 roku likwiduje się Publiczne Gimnazjum w S. wchodzące w skład Zespołu Szkół w S..

Par. 2. Uczniom zlikwidowanego Publicznego Gimnazjum w S. zapewnia się możliwość kontynuowania nauki w Publicznym Gimnazjum w O. wchodzącym w skład Zespołu Szkół w O..

Par. 3. Dokumentację zlikwidowanego Publicznego Gimnazjum w S. przejmuje Wójt Gminy O., z wyjątkiem dokumentacji przebiegu nauczania, którą należy przekazać (...) Kuratorowi Oświaty w terminie 1 miesiąca od dnia zakończenia likwidacji.

Par. 4. Majątek zlikwidowanego Publicznego Gimnazjum w S. przekazuje się Szkole Podstawowej w S. wraz z Oddziałem Przedszkolnym przy Szkole Podstawowej w S..

Par. 5. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy O..

Par. 6. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Decyzja o połączeniu gimnazjum czyli zlikwidowaniu gimnazjum w S. i zapewnieniu dzieciom nauki w gimnazjum w O. około 5 - 6 km od S. była podjęta z uwagi na małą liczbę dzieci w obu zespołach, ze względów oszczędnościowych. K. liczące 50 tysięcy mieszkańców miało 3 gimnazja. Gmina O. liczy powyżej 2,6 tysięcy mieszkańców i miała 2 gimnazja.

Żadna gmina wiejska w powiecie (...) nie miała dwóch gimnazjów. Gimnazjum w S. miało niewiele ponad 30 uczniów, gimnazjum w O. miało około 40 uczniów. Średnio po połączeniu byłoby około 22 uczniów w klasie, z uwagi na ciągły niż demograficzny. Gdyby subwencja oświatowa była wystarczająca, nie byłoby potrzeby takiego działania. Gmina na oświatę dokładała albowiem rocznie około 500 000 zł.

(uchwała Nr XII/60/2016 z dnia 14 stycznia 2016 r k. 11, zeznania R. P. (1) protokół rozprawy z dnia 9 października 2020 r 00:08:43 – 00:30:53 k. 222 odwrót)

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 lutego 2016 roku (...)1. (...)45.2016 Wojewoda (...) stwierdził nieważność w/w uchwały.

W uzasadnieniu podniesiono, że uchwała Nr X/49/2015 Rady Gminy O. z dnia 4 grudnia 2015 roku w sprawie zamiaru rozwiązania Zespołu Szkół w S. oraz zamiaru likwidacji Publicznego Gimnazjum w S. wchodzącego w jego skład była przedstawiona do konsultacji przez organy organizacji związkowych działających w Szkole w S. : Komisji Międzyzakładowej (...) (...) w K. oraz wchodzącemu w skład (...) – Międzygminny Zarząd z Oddziałem w Ż.. Pominęto jednakże przesłanie projektu uchwały do zaopiniowania do (...) Związków Zawodowych.

Nadto, w uzasadnieniu rozstrzygnięcia podniesiono, że w ocenie organu nadzoru uchwała o likwidacji szkoły lub jej części jest aktem prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zdaniem organu nadzoru cechy, które są charakterystyczne dla aktów prawa miejscowego, zawiera kwestionowana uchwała.

Podniesiono także, że procedura likwidacyjna szkoły jest możliwa tylko w stosunku do szkoły będącej wyodrębnioną jednostką organizacyjną. Z uwagi na treść par. 1 i par. 6 w/w uchwały oba akty tj. rozwiązanie Zespołu Szkół w S. i likwidacja Publicznego Gimnazjum w S. następują jednocześnie. Tym samym wątpliwym staje się spełnienie przesłanki likwidacji już wyodrębnionej z zespołu szkoły.

(rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 r k. 12 – 13)

Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone przez Gminę O. do WSA w Łodzi, który wyrokiem z dnia 3 czerwca 2013 roku oddalił skargę.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyniku skargi kasacyjnej Gminy O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 24 stycznia 2017 roku wydał wyrok, w którym uchylił wyrok WSA w Łodzi z 3 czerwca 2016 roku w zakresie oddalenia skargi Gminy O. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 roku oraz uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 roku stwierdzające nieważność uchwały z dnia 14 stycznia 2016 r.

W uzasadnieniu podniesiono, że zarzut naruszenia art. 59 ustawy o systemie oświaty, art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 7 i 94 Konstytucji RP, przez błędne przyjęcie, że uchwała o likwidacji szkoły jest aktem prawa miejscowego jest zasadny. Do zagadnienia charakteru prawnego uchwał dotyczących zamiaru likwidacji szkoły i uchwał o likwidacji szkoły NSA nawiązał w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r, I (...) 2/10, w której podniesiono, że w piśmiennictwie brak jest opracowań dotyczących bezpośrednio oceny charakteru prawnego uchwał dotyczących zamiaru likwidacji szkoły i uchwał o likwidacji, choć jak wskazano, uchwała o zamiarze likwidacji szkoły nie jest aktem prawa miejscowego w klasycznym rozumieniu tego pojęcia, to jednak taka konstrukcja nie przesądza jeszcze o nieposiadaniu przez nią przymiotu aktu generalnego. Następnie omówiono koncepcję szeroko rozumianych aktów administracyjnych generalnych przedstawioną przez W. C. (Akt administracyjny generalny , Wyd. UŁ, 1994 r) i stwierdzono, że zważywszy na niedookreślony krąg osób, których badane uchwały dotyczą, można uznawać zarówno uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły jak i uchwałę o likwidacji szkoły za akt generalny, z tym, że pierwsza z uchwał będzie nienormatywnym aktem generalnym, a druga aktem generalnym zawierającym normy, czyli normatywnym. Powyższe ustalenie dokonane zostało jako przydatne dla rozpoznania wniosku Prezesa NSA: ” Czy uchwała o likwidacji lub o

zamiarze likwidacji szkoły podjęta na podstawie art. 59 ust 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r o systemie oświaty jest aktem prawnym, którego projekt podlega zaopiniowaniu przez odpowiednie władze statutowe związku zawodowego stosownie do przepisu art. 19 ust 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych ?”.

Uchwała podjęta w przedstawionej do rozstrzygnięcia kwestii nie zawierała stanowiska co do charakteru prawnego uchwały o likwidacji szkoły.

Jej przedmiotem nie było wyjaśnienie wątpliwości, które powstały w sprawie niniejszej, tzn. czy uchwała taka jest aktem prawa miejscowego podlegającym obowiązkowi promulgacji, a w konsekwencji zawarte w uzasadnieniu uchwały rozważania nie mogły wiążąco przesądzać tej kwestii.

Nawiązanie w uzasadnieniu uchwały I (...) 2/10 do charakteru prawnego omawianej uchwały nie pozwala twierdzić, że istnieje w tym zakresie wiążące, o którym mowa w art. 269 par 1 p.p.s.a. Niezależnie od tego zauważyć należy, że motywy uchwały nie zawierają kategorycznego stanowiska w tym względzie. Dlatego przyznać należy rację skarżącemu kasacyjnie, że skoro wiążący charakter ma stanowisko wyrażone w treści sentencji uchwały, to w rozpoznawanej sprawie takie wiążące nie wystąpiło. Skoro uchwała o likwidacji szkoły podjęta na podstawie art. 59 ust 1 u.s.o. nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, to usprawiedliwiony jest też zarzut naruszenia art. 13 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, gdyż nie podlega ona przewidzianej tam procedurze, a więc stanowisko Sądu I instancji było wadliwe.

W uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 24 stycznia 2017 roku podniesiono, że uzasadniony był również zarzut naruszenia art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych. Nie ulega wątpliwości, że zarówno likwidacja szkoły, jak i wszystkie akty składające się na ten proces, w tym zamiar likwidacji szkoły, odnoszą się do zadań związków zawodowych, działających w likwidowanej szkole. W sprawie o zamiarze rozwiązania Zespołu Szkół w S. oraz likwidacji Publicznego Gimnazjum w S. zawiadomione zostały dwie organizacje związkowe działające na terenie szkoły w S. tj., (...) i Związek (...). Są to organizacje związkowe działające na terenie gminy i powiatu, w którym znajduje się likwidowana szkoła, ich zadania wiążą się więc bezpośrednio z działalnością szkoły. Zdaniem NSA, uprawnienie do opiniowania przyznane jest nie dowolnej organizacji związkowej, lecz organizacji, z zadaniami której wiąże się opiniowany projekt aktu prawnego. To wiążące zadaniami należy rozumieć nie tylko przedmiotowo, ale i terytorialnie. Wynika to z treści art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, który określa zakres opiniowania założeń i projektów aktów prawnych, ograniczając uprawnienie do opiniowania do zakresu objętego zadaniami związków zawodowych. Na organach samorządu terytorialnego spoczywa zatem obowiązek kierowania założeń albo projektów aktów prawnych, o których mowa w ust. 1 art. 19, do odpowiednich władz statutowych związku, jeżeli związek ten działa na danym terenie.

Organ prowadzący nie miał obowiązku zawiadomiania o zamiarze przekazania prowadzenia szkoły ogólnokrajowemu zrzeszeniu związków zawodowych – (...). Sam fakt reprezentatywności organizacji związkowej nie uzasadnia prawa opiniowania przez nią wszelkich aktów prawnych i ich projektów. Prawo opiniowania odnosi się do zakresu zadań danej organizacji związkowej. (...) Związków Zawodowych zrzesza różne organizacje związkowe działające w kraju, nie ma wśród nich jednak organizacji związkowej działającej na Gminy O., a w szczególności nie są członkami forum żadne organizacje związkowe nauczycieli czy pracowników oświaty działające na tym terenie. Skoro ta organizacja związkowa nie działa na terenie Gminy O., to nie można zasadnie twierdzić, że została pozbawiona uprawnień do opiniowania uchwały z dnia 14 stycznia 2016 roku w przedmiocie likwidacji szkoły.

(wyrok z dnia 24 .01,2017 r i uzasadnienie NSA k. 1 4 – 18)

Jak wynika z opinii biegłego z zakresu rachunkowości i finansów kwota na utrzymanie Gimnazjum Publicznego w S. latach 2016 – 2017 roku wyniosła 349.957,55 zł, w skład których to kosztów wchodziło: wynagrodzenie brutto, składki na ubezpieczenie – płatnik, koszty opału, koszty wody, koszty energii, koszty transportu, bez uwzględnienia subwencji.

Do kosztów transportu dzieci przyjęto w dokonywanym wyliczeniu wyłącznie koszty netto dowozu dzieci do Gimnazjum w S.. Wartości ujawnione w fakturach VAT przyjęto w kwotach netto ze względu na fakt, że gmina O. jest czynnym podatnikiem VAT i w związku z tym miała możliwość rozliczenia podatku VAT.

(pisemna opinia biegłego sądowego R. P. (2) k. 188 -192)

Gmina O. nie miała prawa odliczyć VAT z tytułu kosztów transportu (art. 86 ust 1 ustawy z dnia 11 marca 2004r o podatku od towarów i usług, zgodnie z którym w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi, o którym mowa w art. 15, przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego z zastrzeżeniem art. 114, art. 119 ust 4 , art. 120 ust 17 i 19 oraz art. 124. Poniesiony wydatek na dowóz dzieci, zakup biletów miesięcznych był związany z realizacją zadań ustawowych Gminy O., nie był wykorzystywany do wykonywania czynności opodatkowanych i powodowi nie przysługiwało prawo do odliczenia VAT z tytułu kosztów dowozu dzieci).

Wynikająca z opinii biegłego ds. rachunkowości i finansów kwota (netto) wydatków na dowóz – 42.035,84 zł podlega powiększeniu o podatek VAT w wysokości 8%, co daje kwotę 3.362,87 zł. Stąd całkowita kwota wydatków wynosi 353 320,42 zł (349957 zł + 3362,87 zł).

Gmina O. w roku szkolnym 2016/2017 na realizację zadań oświatowych wydała kwotę 2 232 747,63 zł. Subwencji otrzymała w wysokości łącznej 1. 756.755,41 zł. Z własnych środków do tego zadania dołożyła 475. 992,22 zł.

Powódka otrzymała na Publiczne Gimnazjum w S. 253.713,54 zł subwencji.

Powódka w Publicznym Gimnazjum w O. zapewniała możliwość kontynuacji nauki przez uczniów Publicznego Gimnazjum w S. bez konieczności utworzenia dodatkowych oddziałów; w roku szkolnym 2016/2017 uczniów w klasach II i III Publicznego Gimnazjum w O. i Publicznego Gimnazjum w S. było po 15 i 9. Oddział klasy II i III liczyłby 24 uczniów. Brak było potrzeby tworzenia dodatkowego oddziału. Gdyby doszło do likwidacji Gimnazjum w S. dniu 31 sierpnia 2016 roku Dyrektor Zespołu Szkół w O. nie musiałby zatrudniać dodatkowych nauczycieli. Nauczyciele zatrudnieni do tej pory realizowaliby zwiększone obowiązki w ramach nadgodzin. Nie uzbierałyby się godziny na żaden dodatkowy etat.

(pismo k. 204 – 25 z zestawieniem k. 161, zeznania świadka T. L. protokół rozprawy z dnia 12 listopada 2019 r 00:04:45 – 00:20:00 k. 182)

Gimnazjum w S. zostało zlikwidowane ostatecznie ponad rok później od podjęcia uchwały w styczniu 2016 roku, czyli dopiero po wydaniu orzeczenia przez NSA. Odprawy dla nauczycieli zostały zrefundowane. W budynku zlikwidowanego gimnazjum funkcjonuje szkoła podstawowa.

(zeznania R. P. (1) protokół rozprawy z dnia 9 października 2020 r 00:08:43 – 00:30:53 k. 222 odwrót)

Powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 306 587,94 zł w terminie do dnia 28 stycznia 2019 r .

W piśmie z dnia 28 stycznia 2019 r pozwany wskazał, że nie uznaje roszczenia co do zasady ani co do wysokości.

(wezwanie do zapłaty k. 136 - 137 , pismo pozwanego k. 139)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie powołanych powyżej i zawartych w aktach sprawy dokumentów dopuszczonych w charakterze dowodu, opinii biegłego ds. rachunkowości i finansów (...) oraz w oparciu o zeznania świadków T. L. i R. P. (1), którym dał wiarę.

Dokumenty oraz kserokopie dokumentów dające podstawę dla poczynienia ustaleń faktycznych w niniejszej sprawie Sąd uznał za autentyczne i wiarygodne. Ich treść i forma nie budziły zastrzeżeń i wątpliwości stron, nie ujawniły się też takie okoliczności, które należałoby brać pod uwagę z urzędu, a które podważałyby wiarygodność tych dowodów

i godziły w ich moc dowodową od strony materialnej czy formalnej. W zakresie faktów ujętych w opisie stanu faktycznego dowody te pozostawały w zgodzie z pozostałym, zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym i odpowiadały zasadom logiki i doświadczenia życiowego.

W celu ustalenia wysokości wydatków poniesionych przez stronę powodową na utrzymanie Gimnazjum w S. roku szkolnym 2016 /2017 Sąd dopuścił dowód z opinii biegłego ds. rachunkowości i finansów, jako że okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia w tym zakresie wymagały wiedzy specjalnej. Opinia spełniała wszystkie kodeksowe wymogi w zakresie opiniowania.

Sąd Okręgowy w Łodzi zważył, co następuje :

Podstawę prawną dochodzonego przez powoda roszczenia w stosunku do pozwanego stanowi przepis art. 417 § 1 k.c.

Zgodnie z treścią art. 417 § 1 k. c. 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. Zakresem przedmiotowym odpowiedzialności na podstawie normy art. 417 § 1 k.c. objęto wszelkie niezgodnie z prawem działania lub zaniechania zaistniałe przy wykonywaniu władzy publicznej. W zbiorze tak ogólnie i szeroko określonych źródeł szkody znajdują się zatem akty władcze wynikające z różnorodnych stosunków publicznoprawnych istniejących między państwem a jednostką. Należy jednak zauważyć, że z tego przepisu (rozumianego jako ogólny zbiór aktów władzy publicznej) wyłączono do osobnych unormowań akty najważniejsze, charakterystyczne dla funkcjonowania państwa jak: akty normatywne (art. 417¹ §1 k.c.), prawomocne orzeczenia, ostateczne decyzje (art. 417¹ § 2 k.c.). Zgodnie z tym ostatnim przepisem, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienie można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że podstawą prawną stanowić będzie art. 417 § 1 k.c., w szczególności, gdy powód wskazał na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 roku stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy O. z dnia 14 stycznia 2016 roku w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół w S. oraz likwidacji Publicznego Gimnazjum w S. wchodzącego w jego skład jako na działanie pozwanego, które wyrządziło szkodę.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2017 roku nie przesądza jednakże, wbrew stanowisku powoda, o wystąpieniu przesłanki bezprawności dla ustalenia odpowiedzialności pozwanego za szkodę wyrządzoną powodowi stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Gminy O. Nr (...) z dnia 14 stycznia 2016 roku w sprawie rozwiązania Zespołu Szkół w S. oraz likwidacji Publicznego Gimnazjum w S. wchodzącego w jego skład. Naczelny Sąd Administracyjny w wyniku skargi kasacyjnej Gminy O. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 24 stycznia 2017 roku wydał wyrok, w którym uchylił co prawda wyrok WSA w Łodzi z 3 czerwca 2016 roku w części oddalającej skargę Gminy O. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 r oraz uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 r stwierdzające nieważność uchwały z dnia 14 stycznia 2016 r., jednakże wydany wyrok wskazuje jedynie odmienną ocenę prawną okoliczności podjęcia przedmiotowej uchwały i przesłanek jej ważności. Zauważyć w tym miejscu należy, że tożsamą ocenę prawną jak w decyzji Wojewody (...) przyjął także WSA w Łodzi, który nie podzielając stanowiska powodowej gminy oddalił jej skargę. Oznacza to innymi słowy, że stanowisko Wojewody (...) nie tylko nie było całkowicie pozbawione podstaw prawnych, lecz znalazło aprobatę w oczach i umysłach jurystów zasiadających w sądzie administracyjnym I instancji. Co więcej, dla rozstrzygnięcia spornego między stronami zagadnienia prawnego NSA odwołał się do stanowiska judykatury, w tym uchwały 7 sędziów NSA i stwierdził, że organ prowadzący nie miał obowiązku zawiadamiania o zamiarze likwidacji szkoły ogólnokrajowego zrzeszenia związków zawodowych – (...), gdyż sam fakt reprezentatywności organizacji związkowej nie uzasadnia prawa opiniowania przez nią wszelkich aktów prawnych i ich projektów. Prawo opiniowania, jak konkludował dalej NSA, odnosi się do zakresu zadań danej organizacji związkowej, zaś (...) Związków Zawodowych zrzesza różne organizacje związkowe działające w kraju, nie ma wśród nich jednak organizacji związkowej działającej na Gminy O. , a w szczególności nie są członkami forum żadne organizacje

związkowe nauczycieli czy pracowników oświaty działające na tym terenie. Skoro ta organizacja związkowa nie działa na terenie Gminy O., ocenia NSA, to nie można zasadnie twierdzić, że została pozbawiona uprawnień do opiniowania uchwały z dnia 14 stycznia 2016 roku w przedmiocie likwidacji szkoły. Nadto, odnośnie do drugiego podnoszonego przez pozwanego zarzutu uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy O. z dnia 14 stycznia 2016 roku - niepoddanie uchwały promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) - NSA w wyroku z dnia 24 stycznia 2017 roku stwierdził, że z mocy art. 59 ustawy o systemie oświaty, art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 7 i 94 Konstytucji RP, wynika, że uchwała o likwidacji szkoły nie jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że w niniejszej sprawie nie było obowiązku publikacji w rzezonym promulgatorze. Podkreślić w tym miejscu należy, że NSA doszedł do takiego wniosku w wyniku dosyć wnikliwego wyводу prawnego polegającego na interpretacji przepisów prawa na podstawie dorobku doktryny prawa administracyjnego. W tej sytuacji trudno uznać, że decyzja Wojewody (...) była beprawna, albowiem tenże terenowy organ administracji rządowej działał w oparciu o obowiązujące przepisy prawa i w granicach tegoż prawa. Był albowiem uprawniony do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nawet niekorzystnego dla jednostki samorządowej a decyzja ta nie była arbitralna, jako że zawierała argumenty prawne uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy O. z dnia 14 stycznia 2016 roku. Argumenty te zostały podzielone przez sąd administracyjny I instancji i dopiero w wyniku kontroli sądu II instancji decyzja Wojewody (...) została uchylona. W tej sytuacji nie można uznać działania organu administracyjnego za niezgodne z prawem. Idąc bowiem tym tokiem rozumowania, każdą decyzję administracyjną i orzeczenie sądowe, które zostały w wyniku wniesionego środka odwoławczego zmienione, należałoby ocenić jako beprawne. Istotą postępowań, w których występują różne podmioty, jest przecież spór, w którym ścierają się różne stanowiska, poglądy i oceny, a przyjęcie jednego z poglądów, dopóki może być on wywiedziony z obowiązujących norm prawnych, judykatury i dorobku doktrynalnego, nie może być potraktowane jako beprawne. W tym miejscu odwołać się należy do stanowiska SN wyrażonego w wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 roku (III CNP 60/13, L.), iż orzeczenie niezgodne z prawem to orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej, a niezgodność z prawem powodująca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty, tylko bowiem w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy beprawności. W świetle tych uwag, które odnieść można bez przeszkód do decyzji administracyjnej takiej jak przedmiotowa decyzja Wojewody (...), brak podstaw do uznania rozstrzygnięcia nadzorczego organu administracji rządowej za wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej, a w konsekwencji za beprawne (niezgodne z prawem).

Skutkiem takich konstatacji jest stwierdzenie, że nie została wykazana zasada odpowiedzialności pozwanego.

Co więcej, powództwo nie zostało także udowodnione co do wysokości.

Nawet gdyby bowiem przyjąć, że zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego wynikające z art. 417 § 1 k.c., czyli że stwierdzenie nieważności w/w uchwały Rady Gminy O. nastąpiło beprawnym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody (...) z dnia 5 lutego 2016 roku, w wyniku którego to rozstrzygnięcia powstał skutek w postaci wstrzymania wykonania uchwały Rady Gminy O. (art. 92 ust 1 u.s.g) w okresie od 1 września 2016 r do 31 sierpnia 2017 roku, czyli że w tym okresie nadal funkcjonowało gimnazjum w S., które w myśl uchwały miało być zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2016 r., nie wykazano wysokości poniesionej szkody.

Zauważyć trzeba bowiem, że i tak, pomimo likwidacji przedmiotowego gimnazjum, budynek (gmach), w którym się ono mieściło, strona powodowa musiałaby utrzymywać na potrzeby działalności edukacyjnej (tak jak i teraz, gdyż działa tam szkoła podstawowa), co oznacza, że ponosiłaby ona koszty opału, wody, ścieków, gazu itd. Co więcej, koszty transportu, jak zeznawał Wójt strony powodowej, nie uległy zmianie po likwidacji gimnazjum. Wreszcie, gmina otrzymywała subwencję wykorzystywaną także na pokrycie wynagrodzeń nauczycieli. Oznacza to, że ewentualną szkodą byłaby li tylko różnica pomiędzy kosztami poniesionymi faktycznie przez powoda na płace a subwencją otrzymaną i przeznaczoną na ten cel. Tej różnicy powód jednak nie wykazał poprzestając na wskazaniu ogólnie

kwoty subwencji. Jako podmiot reprezentowany przez profesjonalistę bez przeszkód mógł być sprostać wymogowi dowodowemu w tym zakresie (art. 6 k. c.). żądając choćby uzupełnienia opinii przez biegłego w tej części albo dopuszczenia dowodu z opinii innego biegłego na tę okoliczność.

Z tego względu Sąd oddalił powództwo jako nieudowodnione zarówno co do zasady jak i wysokości.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c. nie obciążając nimi powoda. Obciążenie obowiązkiem zwrotu tychże kosztów, w sytuacji gdy Gmina O. musiała, w wyniku działań, choć niebezprawnych, organu pozwanego, przez kolejny rok ponosić koszty utrzymania placówki dydaktycznej, byłoby niesprawiedliwe, zwłaszcza w trudnych warunkach budżetowych i gospodarczych związanych z pandemią.

ZARZĄDZENIE

- doręczyć zgodnie z wnioskiem.