

Sygn. akt I A Ca 413/12

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 sierpnia 2012 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Elżbieta Kuczyńska
Sędziowie	:	SA Elżbieta Borowska SO del. Dariusz Małkiński (spr.)
Protokolant	:	Iwona Aldona Zakrzewska

po rozpoznaniu w dniu 24 sierpnia 2012 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **Gminy M.**

przeciwko **Skarbowi Państwa - (...)**

**o zapłatę**

na skutek apelacji **powódki**

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

z dnia 10 stycznia 2011 r. sygn. akt I C 471/10

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Olsztynie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego i kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Powódka Gmina M. wniosła o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – (...) kwoty 76.000,00 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 5 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty.

W uzasadnieniu wskazała, że w trybie nadzorczym (...) stwierdził nieważność podjętych przez Radę Miejską w M. uchwał nr (...) z dnia 27 sierpnia 2008 r. w sprawie likwidacji szkół podstawowych w B. i K.. Wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 11 grudnia 2008 r. rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody zostały uchylone ze stwierdzeniem, że zostały podjęte z naruszeniem prawa. Wskutek powyższych rozstrzygnięć nadzorczych wstrzymane zostało wykonanie uchwał Rady, co zmusiło Gminę do utrzymania funkcjonowania w/w szkół podstawowych w roku szkolnym 2008/2009 i poniesienia w tym celu wydatków w łącznej kwocie 949.820,37 zł. Powódka dochodzi tym

samym opartego na art. 417 § 1 k.c. odszkodowania za niezgodne z prawem działanie pozwanego polegające na wydaniu rozstrzygnięć nadzorczych z kwalifikowanym naruszeniem prawa.

Pozwany Skarb Państwa – (...) w O. zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa i zwrot kosztów procesu. W uzasadnieniu wskazał, że powódka nie udowodniła szkody, jej wysokości, ani związku przyczynowego między działaniem pozwanego a rzekomą szkodą. Uchwały w przedmiocie likwidacji szkół w K. i B. zostały przekazane Wojewodzie dopiero w dniu 3 września 2008 r., czyli już po dacie ich wejścia w życie i rozpoczęciu roku szkolnego, co czyni niezasadnym twierdzenie powódki, że likwidacja szkół została uniemożliwiona przez działania pozwanego.

Wyrokiem z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie o sygn. akt: I. C. 471/10 Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo Gminy M. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – (...) zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa oraz zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3.600,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało oparte na następujących ustaleniach faktycznych i prawnych:

W dniu 28 lutego 2008 r. Rada Miejska w M. podjęła uchwały w sprawie likwidacji szkół podstawowych w K. i B.. Uchwały te zostały uchylone rozstrzygnięciami nadzorczymi (...) z dnia 17 marca 2008 r., które zostały następnie uchylone wyrokami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 24 i 26 czerwca 2008 r. Uchwały te zostały nadto negatywnie zaopiniowane przez (...) postanowieniami z dnia 12 marca 2008 r.; niemniej wskutek zażalenia powódki Minister Edukacji Narodowej postanowieniami z dnia 12 sierpnia 2008 r. uchylił orzeczenia Kuratora i pozytywnie zaopiniował uchwały w sprawie likwidacji szkół.

W dniu 12 sierpnia 2008 r. Rada Miejska w M., powołując się m. in. na art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. O systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) podjęła uchwałę nr (...) w przedmiocie likwidacji z dniem 31 sierpnia 2008 r. szkoły podstawowej w B. i uchwałę nr (...) w przedmiocie likwidacji z dniem 31 sierpnia 2008 r. szkoły podstawowej w K.. Obie uchwały miały wejść w życie z dniem podjęcia, tj. 27 sierpnia 2008 r. Uczniowie szkoły w B. mieli kontynuować naukę w szkole podstawowej nr (...) w M., zaś uczniowie szkoły w K. – w szkole podstawowej w Ł..

W dniu 1 września 2008 r. obie szkoły, których dotyczyły uchwały, nie podjęły działalności, a ich dotychczasowi uczniowie kontynuowali naukę w szkołach podstawowych w M. i Ł.. Pracujące tam osoby otrzymały wypowiedzenia, bądź zostały przeniesione do innych szkół. Przedmiotowe uchwały zostały doręczone (...) w dniu 3 września 2008 r.

W dniu 15 września 2008 r. w dwóch rozstrzygnięciach nadzorczych (...) z powołaniem się na art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie gminnym stwierdził nieważność w/w uchwał Rady Miejskiej w M. z powodu istotnego naruszenia prawa, uznając że organ prowadzący szkoły nie wykazał ponad wszelką wątpliwość, że wywiązał się z określonego w art. 59 ust. 1 ustawy O systemie oświaty obowiązku poinformowania rodziców uczniów o zamiarze likwidacji szkoły z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem. Rozstrzygnięcia te nie miały charakteru ostatecznego, służyła od nich skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Wobec treści rozstrzygnięć nadzorczych szkoły w K. i B. ponownie rozpoczęły działalność poczynając od dnia 17 września 2008 r.

Wyrokami z dnia 11 grudnia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. w sprawach o nr (...) oraz (...) w uwzględnieniu skarg Gminy M. uchylił w/w rozstrzygnięcia nadzorcze (...) i orzekł, że nie podlegają one wykonaniu. W uzasadnieniu WSA stwierdził m. in., że istnieją wątpliwości, czy rzeczywiście doszło do naruszenia art. 59 ust. 1 ustawy O systemie oświaty, albowiem Wojewoda zaniechał wykorzystania środków prawnych do wyjaśnienia tej kwestii i nie dysponował pełnym materiałem dowodowym, a nadto prowadził postępowanie nadzorcze bez udziału Gminy, gdyż nie zawiadomił jej o wszczęciu nadzorczego postępowania administracyjnego, naruszając w ten sposób przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Skargi kasacyjne od w/w wyroków WSA w Olsztynie zostały oddalone przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokami z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie o sygn. akt: I OSK 213/09 (dot. szkoły w K.) oraz z dnia 7 października 2009 r. w sprawie o sygn. akt: I. OSK 303/09 (dot. szkoły w B.).

Po uchyleniu rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, szkoły podstawowe w K. i B. działały do końca roku szkolnego 2008/2009, a zostały zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2009 r. Koszty prowadzenia w/w szkół w roku szkolnym 2008/2009 wyniosły: szkoły w K. – 539.115,90 zł (w tym w okresie wrzesień-grudzień 2008 r. – 162.388,73 zł, w 2009 r. – 376.727,17 zł), a szkoły w B. – 410.704,47 zł (w tym w okresie wrzesień-grudzień 2008 r. 109.450,67 zł, w 2009 r. – 301.253,80 zł), przy czym dla uczniów szkoły w K. nie obejmują one wydatków na dzienniki, legitymacje i świadectwa szkolne.

Na kontynuację nauki uczniów szkoły podstawowej w K. w szkole podstawowej w Ł., przy uwzględnieniu wynagrodzeń personelu (219.497,97 zł) oraz konieczności poniesienia kosztów dowiezienia części z uczniów (35.476,00 zł), a bez wydatków na dzienniki, legitymacje i świadectwa szkolne, powódka musiałaby ponieść wydatki w łącznej kwocie 254.973,97 zł. Na kontynuację nauki uczniów szkoły podstawowej w B. w szkole podstawowej w M., przy uwzględnieniu wynagrodzeń personelu (59.718,23 zł) oraz konieczności poniesienia kosztów dowiezienia części z uczniów (32.842,00 zł) i wydatki na dzienniki, legitymacje i świadectwa szkolne (64,38 zł), powódka musiałaby ponieść wydatki w łącznej kwocie 92.724,61 zł.

Koszt likwidacji szkoły podstawowej w K. wyniósł 87.792,25 zł (dot. wynagrodzeń, odpraw, odszkodowań itp.) – 87.479,25 zł plus koszty archiwizacji dokumentów – 207,69 zł + 105,31 zł). Koszt likwidacji szkoły podstawowej w B. wyniósł natomiast 8.045,63 zł (dot. wynagrodzeń, odpraw, odszkodowań itp. – 7.746,00 zł plus koszty archiwizacji dokumentów – 207,69 zł + 91,94 zł). Wysokość subwencji oświatowej przypadającej powódce, a wyliczonej według algorytmów uwzględniających liczbę uczniów, w zakresie roku szkolnego 2008/2009, wyniosła: dla szkoły w K. w okresie wrzesień – grudzień 2008 r. – 79.415,53 zł i w okresie styczeń – sierpień 2009 r. – 188.566,72 zł - łącznie 267.982,25 zł; dla szkoły w B. w okresie wrzesień – grudzień 2008 r. – 107.826,74 zł i w okresie styczeń – sierpień 2009 r. – 90.181,66 zł – łącznie 198.008,40 zł.

Pismem z dnia 9 grudnia 2009 r. pełnomocnik Gminy M. wezwał (...) do zapłaty kwoty 949.820,37 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej Gminie wskutek wydania niezgodnych z prawem w/w rozstrzygnięć nadzorczych z dnia 15 września 2008 r. (...)w odpowiedzi z dnia 4 stycznia 2010 r. nie znalazł podstaw do zapłaty żądanej kwoty. Całość wydatków poniesionych na funkcjonowanie szkoły podstawowej w K. wyniosła: za okres wrzesień – grudzień 2008 r. – 162.388,73 zł (w tym na remont dachu i zakup materiałów remontowych w kwocie 2.729,20 zł), a w 2009 r. – 376.727,17 zł, tj. łącznie 539.115,90 zł, zaś całość wydatków poniesionych na funkcjonowanie szkoły podstawowej w B. wyniosła: za okres wrzesień – grudzień 2008 r. – 109.450,67 zł, a w 2009 r. 301.253,80 zł, tj. łącznie 410.704,47 zł.

Dokonując oceny powyższego stanu faktycznego, Sąd Okręgowy wskazał, że rozstrzygnięcia nadzorcze pozwanego z dnia 15 września 2008 r. dotyczące stwierdzenia nieważności uchwał Rady Miejskiej w M. w przedmiocie likwidacji szkół podstawowych w B. i K. podjęte na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie gminnym nie miały przymiotu decyzji administracyjnej. Ponadto nie były ostateczne, gdyż istniała możliwość poddania tego typu rozstrzygnięć kontroli administracyjnej. W tym względzie, Sąd Okręgowy przyjął za podstawę rozstrzygnięcia art. 417 § 1 k.c., przewidującą odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działania lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W oparciu o treść powyższego przepisu, Sąd Okręgowy uznał, iż o istnieniu podstaw do odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą decyzję nieostateczną można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku gdy narusza ona prawo w sposób rażący. Sąd Okręgowy wskazał również, że przepis powyższy nie może być rozumiany jako stworzenie podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji. Nie każde bowiem orzeczenie lub decyzja uchylone w toku instancji mogą być uznane za niezgodne z prawem i tym samym rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą. Powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie o sygn. akt: III. CZP. 34/03, Sąd Okręgowy podniósł, że organ odwoławczy często uchyla orzeczenie lub decyzję z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego, lub innej wykładni przepisów prawa materialnego, odmiennej kwalifikacji przepisów regulujących zasady postępowania lub niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych itp. Z tego też względu nie można przyjąć, że każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji może być kwalifikowane jako bezprawne, choćby było ono skorygowane przez instancję odwoławczą. Zresztą samo pojęcie bezprawności nie jest

jednakowe na gruncie całego systemu prawa i nie każda nieprawidłowość może być kwalifikowana jako bezprawność. W szczególności nieprawidłowość w działaniu władzy publicznej może przybrać postać naruszeń konstytucyjnych praw i wolności, konstytucyjnych zasad funkcjonowania władzy publicznej, uchybień wymaganym określonym w ustawach zwykłych, aktach wykonawczych (uchybień w sferze prawa materialnego i procesowego), jak i uchybień normom pozaprawnym, w różny sposób powiązanych z normami prawnymi. Tak więc w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, przesłanka bezprawności oznacza naruszenie przez władzę publiczną przepisów prawa, przy czym nie każde naruszenie prawa będzie stanowiło podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale jedynie takie, które stanowiło warunek konieczny do powstania szkody i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody.

Przenosząc te rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, Sąd Okręgowy wskazał, że warunkiem przyznania odszkodowania byłoby wykazanie przez powódkę bezprawności działań pozwanego (jako wydającego rozstrzygnięcia nadzorcze), polegającej na rażącym naruszeniu prawa, a nadto powstanie szkody pozostającej w adekwatnym (normalnym) związku przyczynowym z tymi bezprawnymi działaniami i stanowiącej jej przewidywalne następstwo.

Sąd Okręgowy podał, że powódka upatrywała źródła szkody w fakcie wydania przez pozwanego z naruszeniem prawa rozstrzygnięć nadzorczych, uchylonych następnie w postępowaniu nadzorczym przez sądy administracyjne. Wydanie takich rozstrzygnięć mieściło się jednak w ramach kompetencji Wojewody przewidzianych w art. 91 ustawy O samorządzie gminnym. Uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, a o jej nieważności organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Użycie w cytowanym przepisie imperatywnego określenia „o nieważności ... orzeka” oznacza nałożenie na organ nadzoru obowiązku konkretnego zachowania w przypadku zajścia przewidzianych przesłanek. Wojewoda uznał uchwały powódki za sprzeczne z prawem, w związku z czym miał obowiązek podjąć rozstrzygnięcia nadzorcze stosownie do powziętego przekonania, czyli orzec o ich nieważności. Wykonanie nałożonego na niego obowiązku nie może zostać uznane za działanie bezprawne, jeżeli nawet przekonanie o niezgodności z prawem uchwały organu gminy było błędne lub oparte na błędnych przesłankach.

Rozstrzygnięcia nadzorcze zostały uchylone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. przede wszystkim z powodu wątpliwości, czy rzeczywiście doszło do sugerowanego przez organ nadzoru naruszenia art. 59 ust. 1 ustawy O systemie oświaty. W ocenie sądów administracyjnych organ nadzoru zaniechał wykorzystania środków prawnych do wyjaśnienia tej kwestii i nie dysponował pełnym materiałem dowodowym, a nadto prowadził postępowanie nadzorcze bez udziału Gminy. W uzasadnieniu orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i podtrzymujących je wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazano przy tym wyraźnie, że sądy nie dokonywały oceny prawidłowości uchwał Rady Miejskiej w M., ani procedur poprzedzających ich podjęcie, ale skupiły się na działaniach organu nadzoru, co wobec dostrzeżonych naruszeń procedury administracyjnej (art. 148 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) skutkowało koniecznością uchylecia zaskarżonych rozstrzygnięć. Z analizy przywołanych orzeczeń nie sposób zatem wywieść jednoznacznego wniosku, że rozstrzygnięcia były oparte na merytorycznie błędnej i rażąco naruszającej prawo ocenie uchwał Rady Miejskiej w M. oraz procedur ich przyjęcia, a jedynie organ nadzoru nie zachował się stosownie do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, podczas gdy umożliwienie powódce czynnego udziału w postępowaniu nadzorczym mogłoby dać jej okazję do zapoznania się z dowodami, na których organ nadzoru oparł się przy wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, co mogłoby przyczynić się do pogłębienia materiału dowodowego i jego weryfikacji.

Sąd Okręgowy przyjął, że przy prawidłowym zawiadomieniu powodowej gminy o postępowaniu nadzorczym i przeprowadzeniu sugerowanych przez sądy administracyjne czynności rozstrzygnięcia organu nadzoru w sprawie uchwał dotyczących likwidacji szkół w K. i B. ze znacznym prawdopodobieństwem byłyby takie same, jak ostatecznie przyjęte w rozstrzygnięciach uchylonych; inna natomiast mogłaby być decyzja sądów administracyjnych, które nie zajmowały się sprawą merytorycznie.

W ocenie Sądu Okręgowego, wnioski te osłabiają wagę zarzutów co do stopnia naruszenia prawa przez organ nadzoru oraz prowadzą do uznania, że nie ma związku przyczynowego w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. między naruszeniami, do jakich doszło przy wydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych a koniecznością dalszego prowadzenia szkół w K. i B.

w roku szkolnym 2008/2009. Uchwały o likwidacji tych szkół zostały podjęte na 4 dni przed rozpoczęciem roku szkolnego i były notyfikowane Wojewodzie już po jego rozpoczęciu. Gmina miała świadomość możliwości uchylenia uchwał w ramach nadzoru przewidzianego w przepisach ustawy o samorządzie gminnym i winna liczyć się z taką ewentualnością. Podjęcie uchwał na 4 dni przed planowanym wdrożeniem wynikających z nich działań wiązało się zatem z pewnym ryzykiem ponownego otwarcia szkół i poniesienia kosztów ich dalszego funkcjonowania.

Sąd Okręgowy mając zatem na uwadze, że pozwany działał w ramach ustawowych kompetencji, a przypisane mu błędy przy wydawaniu rozstrzygnięć nadzorczych dotyczyły naruszenia przepisów o charakterze proceduralnym, przy uwzględnieniu, że naruszenia tego rodzaju najczęściej stanowią przyczyny uchyleń różnych decyzji i orzeczeń podejmowanych w postępowaniach (w tym również sądowych), uznał, że nie można ich zakwalifikować jako rażącego naruszenia prawa uzasadniającego na podstawie art. 417 § 1 k.c. przyjęcie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę. Stwierdził, iż odmienne stanowisko otwierałoby drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z wydaniem wszystkich orzeczeń (w tym sądowych) i decyzji, które w toku instancji zostały uchylone lub zmienione, do czego nie daje jednak podstaw wykładnia art. 417 § 1 k.c.

R. powyższe rozważania, Sąd Okręgowy uznał, że powódka nie wykazała, aby działania pozwanego miały charakter bezprawny w stopniu uzasadniającym przypisanie mu odpowiedzialności za konieczność finansowania wydatków na funkcjonowanie szkół w K. i B. w roku szkolnym 2008/2009, co uzasadniało oddalenie powództwa. Wobec stwierdzenia braku jednej z koniecznych przesłanek odpowiedzialności za szkodę, Sąd Okręgowy uznał za zbędne sięganie po oferowany przez powódkę dowód z opinii biegłego na okoliczność wyliczenia kosztów, jakie powódka musiałaby ponieść na kontynuację nauki przez uczniów likwidowanych szkół oraz czynienie szczególnych rozważań w kwestii sposobu obliczenia wysokości szkody.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu, Sąd Okręgowy oparł na mocy art. 98 k.p.c., art. 99 k.p.c. i art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz w zakresie § 2 ust. 1 i 2 oraz § 6 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Powyższe rozstrzygnięcie zaskarżyła w całości powódka: Gmina M., zarzucając:

1. naruszenie prawa materialnego – art. 417 § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że:

a) uchybień dotyczących przepisów o charakterze proceduralnym nie można zakwalifikować jako rażącego naruszenia prawa, w stopniu uzasadniającym w świetle art. 417 § 1 k.c. przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę,

b) naruszenie przez organ administracji publicznej prawa strony do udziału w postępowaniu administracyjnym (brak zawiadomienia strony o jego wszczęciu i pozbawienia strony możliwości czynnego udziału w tym postępowaniu) nie stanowi rażącego naruszenia prawa, w stopniu uzasadniającym w świetle art. 417 § 1 k.c. przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę,

2. naruszenie art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez jego niezastosowanie polegające na dokonaniu oceny, że nawet w przypadku zachowania procedur administracyjnych, których naruszenie legło u podstaw uchylenia przez sądy administracyjne przedmiotowych rozstrzygnięć nadzorczych, z dużym prawdopodobieństwem rozstrzygnięcia nadzorcze byłyby takie same,

3. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy – art. 233 § 1 k.p.c. przez ocenę materiału dowodowego bez zachowania wymogu wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego co doprowadziło do błędnego uznania, że nawet w przypadku zachowania procedur administracyjnych, których naruszenie legło u podstaw uchylenia przez sądy administracyjne przedmiotowych rozstrzygnięć nadzorczych, z dużym prawdopodobieństwem rozstrzygnięcia nadzorcze byłyby takie same.

Wskazując na powyższe, powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kwoty 76.000,00 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 5 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty oraz zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje według norm przepisanych.

W odpowiedzi, pozwany Skarb Państwa – (...), zastępowany przez Generalną Prokuratorę Skarbu Państwa wniosł o oddalenie apelacji oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego na jego rzecz, stosowanie od treści art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. O Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt: I. ACa. 144/11 Sąd Apelacyjny w Białymstoku oddalił apelację oraz zasądził od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2.700,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za drugą instancję. W ocenie Sądu Apelacyjnego, o tym, czy działanie Wojewody było bezprawne decyduje charakter dokonanego naruszenia, ponieważ za działanie bezprawne, rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą, może być uznanie tylko wydanie decyzji rażąco naruszającej prawo, w sposób oczywisty wadliwej, a zatem rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody nie nosiły znamion bezprawności w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. Rozstrzygnięcia te zostały uchylone w sądowym postępowaniu administracyjnym z powodu niewyjaśnienia czy doszło do wydania uchwał z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy O systemie oświaty oraz w związku z prowadzeniem przez Wojewodę postępowania bez udziału Gminy. O uchyleniu przez sądy administracyjne decyzji nadzorczych Wojewody zadecydowało naruszenie przez ten organ nadzorczy procedury administracyjnej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, z samego faktu uchylenia decyzji nadzorczych nie można wnioskować, że rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody oparte były na rażąco naruszającej prawo ocenie uchwał Rady Miejskiej w M.. Z samego faktu uchylenia aktu nadzoru nie można domniemywać bezprawności tego aktu w rozumieniu art. 417 § 1 k.c., a zatem nie podważono oceny Sądu Okręgowego w Olsztynie.

Strona powodowa zaskarżyła w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, opierając skargę kasacyjną na pierwszej podstawie kasacyjnej, wyrażającej się przedstawieniem zarzutu błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 417 § 1 k.c. Skarżąca kwestionowała uzależnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa od kwalifikowanej postaci bezprawności, obejmującej jedynie rażąco naruszenie prawa i odmowę zastosowania art. 417 § 1 k.c. bez wyjaśnienia, czy uchwały Rady Miejskiej wydano z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy O systemie oświaty oraz pomimo prowadzenia przez Wojewodę postępowania nadzorczego bez udziału Gminy M. wbrew wymogom ustawy. W ocenie strony powodowej, z mocy art. 417 § 1 k.c. nie ma podstaw do wiązania odpowiedzialności na podstawie tego przepisu jedynie z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ rozstrzygające jest to, czy podstanie szkody było normalnym następstwem naruszenia prawa. Następnie powodowa Gmina stwierdziła, że wydanie przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych bez wyjaśnienia art. 59 ust. 1 ustawy O systemie oświaty przy podejmowaniu uchwał przez Radę Gminy, a nadto prowadzenie postępowania nadzorczego bez udziału Gminy powinno być traktowane jako działanie rażąco naruszające prawo i w sposób oczywisty wadliwe w stopniu uzasadniającym zastosowanie art. 417 § 1 k.c.

Pozwany Skarb Państwa w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, podnosząc, że z samego faktu uchylenia decyzji nadzorczych nie można wnioskować, że rozstrzygnięcia nadzorcze oparte były na rażąco naruszającej prawo ocenie uchwał Rady Miejskiej.

Wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie o sygn. akt: IV. CSK. 406/11 Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt: I. ACa. 144/11, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Białymstoku do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że wydanie decyzji nadzorczych ze stwierdzonym w sądowym postępowaniu administracyjnym naruszeniem przepisów prawa o postępowaniu było niewątpliwie działaniem Wojewody niezgodnym z prawem, a takie działanie mieści się w hipotezie normy art. 417 § 1 k.c., w której ustawodawca nie poczynił zróżnicowania co do skali czy stopnia niezgodności działania z prawem, a w szczególności nie zastrzegł ograniczenia bezprawności działania podmiotu wykonującego władzę publiczną wyłącznie do rażącego naruszenia

prawa. O obowiązkach organów wykonujących władzę publiczną rozstrzygają więc także szeroko rozumiane normy postępowania, które składają się na ogólnie pojęty porządek prawny, a więc tym bardziej normy ustawowe nawet o procesowym charakterze, które wymagają przestrzegania w toku postępowania nadzorczego. Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 417 § 1 k.c. musi być rozumiany w sposób właściwy dla prawa cywilnego, tj. jako sprzeczność działania lub zaniechania z porządkiem prawnym sensu largo, co wyklucza możliwość jakiegokolwiek dyferencjacji skali czy stopnia bezprawności zachowania. Utrzymaniu rygorystycznej odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej w rozsądnych granicach za skutki ich bezprawności wadliwych działań służy właściwy tryb stwierdzenia bezprawności wadliwych orzeczeń czy decyzji, a także konieczność badania i oceny adekwatnej przyczynowości między działaniem organu a postawą szkodą. Cel ten nie może natomiast być osiągnięty przez różnicowanie skali czy stopnia bezprawności działania, a więc w sposób wykraczający poza normę art. 417 § 1 k.c.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja powódki zasługuje na uwzględnienie.

Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa na gruncie art. 417 § 1 k.c. wymaga spełnienia łącznie trzech przesłanek, a więc stwierdzenia bezprawności działania organu władzy publicznej oraz wykazania szkody i adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy poniesioną szkodą a bezprawnym działaniem organu władzy publicznej.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie o sygn. akt: IV. CSK. 406/11, wydanie decyzji nadzorczych ze stwierdzonym w sądowym postępowaniu administracyjnym naruszeniem przepisów prawa o postępowaniu było niewątpliwie działaniem Wojewody niezgodnym z prawem, które mieściło się w hipotezie normy art. 417 § 1 k.c. Dla uzasadnienia tej argumentacji Sąd Najwyższy podkreślił, iż ustawodawca nie poczynił zróżnicowania co do skali czy stopnia niezgodności działania z prawem, a w szczególności nie zastrzegł ograniczenia bezprawności działania podmiotu wykonującego władzę publiczną wyłącznie do rażącego naruszenia prawa. Treść art. 417 § 1 k.c. musi być bowiem rozumiana w sposób właściwy dla prawa cywilnego, tj. jako sprzeczność działania lub zaniechania z porządkiem prawnym sensu largo, co wyklucza możliwość jakiegokolwiek dyferencjacji skali czy stopnia bezprawności zachowania.

Nie można jednak pominąć, iż samo stwierdzenie niezgodności z prawem wydanej decyzji administracyjnej nie przesądza jeszcze o powstaniu odszkodowawczej odpowiedzialności Skarbu Państwa. Nie jest to bowiem w żadnym wypadku równoznaczne z zaistnieniem pozostałych przesłanek koniecznych do uwzględnienia roszczenia (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 lutego 2009 roku, sygn. akt IV CSK 403/08, LEX nr 492160). W judykaturze podkreśla się, że przepis art. 361 § 1 k.c. odnosi się do wszystkich przypadków odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym również i takich, w których obowiązek naprawienia szkody wiąże się z działaniami bądź zaniechaniami innych niż odpowiedzialny podmiotów. Zawarte w nim unormowanie opiera się na założeniach teorii przyczynowości adekwatnej. Oznacza to, że związek przyczynowy zachodzi tylko wtedy, gdy zależność między badanym zdarzeniem a szkodą odpowiada kryterium "normalności następstw". Chodzi więc o powiązania normalne, czyli typowe bądź oczekiwane w zwykłej kolejności rzeczy, niebędące rezultatem zupełnie wyjątkowego zbiegu okoliczności. Dla oceny istnienia normalnego związku przyczynowego nie ma znaczenia, czy dane zdarzenie może być przez sprawcę przewidziane, gdyż przewidywalność jest kategorią winy, a nie związku przyczynowego, który jest okolicznością obiektywną (por. m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r. w sprawie o sygn. akt: III. CK. 485/03, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1998 r. w sprawie o sygn. akt: CKU. 111/97, LEX nr 33664, Prok.i Pr.-wkł. 1998/9/26).

W tej sytuacji, pominięcie przez Sąd I instancji oceny dalszych przesłanek odpowiedzialności pozwanego, tj. ustalenia szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnością działania organu władzy publicznej a poniesioną szkodą, stwarza sytuację, iż zaskarżone orzeczenie nie może podlegać kontroli instancyjnej. W ocenie Sądu Apelacyjnego, ustalenia Sądu Okręgowego odnośnie wysokości szkody stanowią jedynie powtórzenie twierdzeń powódki wskazanych w pozwie i dalszych pismach procesowych. Takie ustalenia nie mogą być jednak objęte

domniemaniem prawdziwości w rozumieniu art. 228 § 1 k.p.c., albowiem stanowią jedynie wyraz zajętego przez stronę stanowiska procesowego, tym bardziej gdy są kwestionowane przez stronę przeciwną i w konsekwencji nie mogą służyć ustaleniom stanu faktycznego.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy, co powoduje uchylenie zaskarżonego wyroku na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. Rzeczą Sądu Okręgowego rozpoznającego sprawę ponownie będzie poczynienie ustaleń w kwestii istnienia związku przyczynowego pomiędzy wydaniem decyzji administracyjnych a szkodą, której naprawienia dochodzi powódka oraz ustalenie wysokości szkody. Dopiero bowiem przeprowadzenie postępowania dowodowego w tym zakresie pozwoli dokonać prawidłowych rozważań prawnych weryfikujących zaskarżone orzeczenie. Usprawiedliwiony jest w tej sytuacji zarzut naruszenia powołanych w apelacji przepisów prawa materialnego i procesowego, co uzasadnia uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do Sądu Okręgowego w Olsztynie do ponownego rozpoznania.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. w zw. z art. 108 § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji.