

Sygn. akt I ACa 823/12

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 lutego 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku – Wydział I Cywilny

w składzie:

Przewodniczący: SSA Mirosław Ożóg

Sędziowie: SA Arina Perkowska

SA Małgorzata Idasiak – Grodzińska

Protokolant: Stażysta Małgorzata Pawlak

po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2013 r. w Gdańsku na rozprawie

sprawy z powództwa E. N.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście (...)

o ochronę dóbr osobistych

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku

z dnia 27 lipca 2012 r. sygn. akt XV C 849/12

I. oddala apelację;

II. zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z siedzibą w W. kwotę 3110 (trzy tysiące sto dziesięć) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Na oryginale właściwe podpisy.

***I ACa 823/12***

## UZASADNIENIE

Powódka E. N. w pozwie przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście (...) wniosła o nakazanie pozwanemu usunięcia naruszeń dóbr osobistych powódki przez publikację na pierwszych stronach gazet regionalnych (...) i (...) oświadczenia w ramce o parametrach technicznych i treści opisanych w petitum pozwu. Powódka wnosila także o jej przeproszenie poprzez przesłanie na jej adres listu zawierającego wskazaną treść przeprosin i zasądzenie kwoty 100 000 zł tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę za naruszenie dóbr osobistych.

Pozwany Skarb Państwa – Starosta (...) w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa podnosząc zarzut braku biernej legitymacji procesowej. Starosta i wicestarosta są członkami organu wykonawczego powiatu jakim jest zarząd zgodnie z art. 8 ust.2 i art.2 ustawy o samorządzie powiatowym. Do ustawowych zadań zarządu powiatu należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Zatem zachowanie starosty, wicestarosty i pracowników starostwa powiatowego bezpośrednio naruszające dobra osobiste innego podmiotu mogą

powodować odpowiedzialność powiatu z tytułu naruszenia tych dóbr. Natomiast Skarb Państwa mógłby ponosić taką odpowiedzialność wyłącznie w sytuacji, gdyby działania powiatu z których wywodzone jest roszczenie o ochronę dóbr osobistych były podjęte w ramach realizacji zadań z zakresu administracji rządowej zleconych ustawowo bądź na podstawie porozumienia ( art. 4 ust.1 i art.5 ust.1 ustawy ). Zadania z zakresu edukacji publicznej są zadaniami własnymi powiatu, które powiat wykonuje na własną odpowiedzialność.

Wyrokiem z dnia 27 lipca 2012 roku Sąd Okręgowy w Gdańsku oddalił powództwo i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Sąd I instancji ustalił w toku postępowania, że pismem z dnia 13 kwietnia 2005 doręczonym powódce w dniu 18 kwietnia 2005 roku działając z upoważnienia Starosty, Wicestarosta W. B. wyznaczył powódkę do pełnienia obowiązków dyrektora (...) Zespołu Szkół nr (...) w K.. Pismem z dnia 7 września 2005 roku ten sam Wicestarosta powierzył powódce pełnienie obowiązków dyrektora (...) Zespołu Szkół w K. od dnia 1 września 2005 roku do czasu powierzenia tego stanowiska kandydatowi wyłonionemu w drodze konkursu, lecz nie dłużej niż do dnia 28 lutego 2006 roku. Wyrokiem z dnia 1 września 2008 roku wydanym w sprawie VI K 298/07 Sądu Rejonowego w Kościerzynie powódka została uznana winną tego, że w okresie od 1 września do 31 grudnia 2006 roku w K. jako osoba odpowiedzialna i pełniąca obowiązki dyrektora (...) Zespołu Szkół nr (...) w K., na terenie działki (...) według zagospodarowania przestrzennego Starostwa Powiatowego w K. bez wymaganego pozwolenia na budowę wzniosła nowy obiekt budowlany konstrukcji murowanej jako nadbudówki do istniejącej sali gimnastycznej, pełniący funkcję zaplecza tej sali, to jest popełnienia przestępstwa z art.90 w związku z art. 48 ustawy prawo budowlane.

Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2009 roku w sprawie V Ka 991/09 Sąd Okręgowy w Gdańsku rozpoznający sprawę na skutek apelacji oskarżonej zmienił zaskarżony wyrok i uniewinnił powódkę od popełnienia zarzucanego jej czynu. Pismem z dnia 8 grudnia 2008 roku powódka poinformowała dyrektora, że czuje się szykanowana i niesprawiedliwie traktowana przez niego w miejscu pracy. W odpowiedzi, pismem z dnia 19 grudnia 2008 roku dyrektor T. L. merytorycznie ustosunkował się do zarzutów powódki. Decyzją z dnia 4 sierpnia 2009 roku Dyrektor (...) Zespołu Szkół nr (...) w K. odwołał powódkę ze stanowiska wicedyrektora z dniem 1 września 2009 roku. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że z dniem 1 września 2009 roku zostało zlikwidowane stanowisko jednego wicedyrektora. Zakres obowiązków powódki jako wicedyrektora mieli przejąć dyrektor oraz pedagog szkolny.

Oceniając roszczenie powódki Sąd I instancji uznał je za bezzasadne ponieważ trafny okazał się zarzut braku biernej legitymacji procesowej Skarbu Państwa. Jak wynika z twierdzeń powódki naruszenia dóbr osobistych upatruje ona w niesłusznym oskarżeniu o popełnieniu przestępstwa samowoli budowlanej będącego wynikiem zawiadomienia przez Starostę (...) W. B. skierowanego do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K.. Naruszenia dóbr osobistych powódka upatruje także w decyzji Starostwa Powiatowego o likwidacji stanowiska wicedyrektora szkoły zajmowanego przez powódkę, co miało być szykaną za składanie przez powódkę zeznań obciążających ówczesne kierownictwo Starostwa Powiatowego w K.. Zdaniem Sądu Okręgowego już z twierdzeń samej powódki wynika, że pozwanym w sprawie powinien być odrębny od Skarbu Państwa podmiot jakim jest Starostwo Powiatowe w K.. Zgodnie z przepisem art. 1 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Zgodnie zaś z przepisami art. 2 ust. 1-3 tej ustawy powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zakres ustawowych zadań powiatu jako zadań publicznych o charakterze ponadregionalnym określono w przepisie art. 4 ustawy. Pośród tych zadań jest wykonywanie zadań z zakresu edukacji publicznej. W konsekwencji takiej regulacji wobec powierzenia powiatowi zadań z zakresu edukacji publicznej jako zadań własnych wszelkie decyzje zarządu powiatu dotyczące spraw szkoły w której powódka była zatrudniona są decyzjami samorządu powiatowego a nie Skarbu Państwa, którego zadania miałby realizować powiat. Ze złożonego do akt Statutu (...) Zespołu Szkół nr (...) w K. jednoznacznie wynika, że założycielem tej szkoły jest Rada Powiatu (...) a organem prowadzącym Powiat (...).

Co do drugiej okoliczności w której powódka upatruje naruszenia dóbr osobistych a mianowicie zawiadomienia przez W. W. B. o popełnieniu przez powódkę przestępstwa samowoli budowlanej , to powódka nie wykazała, że treścią zawiadomienia było popełnienie przestępstwa przez powódkę a nawet, gdyby zawiadomienie wskazywało powódkę, to działanie Starosty Powiatowego w K. nie było bezprawne, lecz zgodne z przepisem art. 304 § 2 kodeksu

postępowania karnego. Ponadto powódka nie wykazała, aby zawiadomienie to zostało złożone w imieniu Skarbu Państwa na podstawie upoważnienia ustawowego lub zawartego porozumienia. Tym samym Sąd Okręgowy nie dopatrzył się żadnej bezprawności po stronie jakiejkolwiek jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa a wobec braku zlecenia zadań z zakresu władzy publicznej jednostce samorządu terytorialnego jaką jest Powiat (...) na podstawie odrębnego porozumienia, brak jest solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa z tym Powiatem. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia Sąd I instancji przytoczył przepisy art. 23 k.c. , 24 § 1 k.c. i art. 417 § 1 i 2 k.c. wykładane a contrario.

W apelacji powódka zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego a mianowicie art. 2 ust.1 w związku z art. 4 ust.1 pkt 1 w związku z art.5 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym poprzez niezasadne uwzględnienie zarzutu braku legitymacji biernej pozwanego Skarbu Państwa – Starostwa (...); naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 417 § 1 k.c. poprzez niezasadne uwzględnienie zarzutu braku legitymacji biernej pozwanego Skarbu Państwa – Starosty (...) oraz art. 24 § 1 i 2 k.c. w związku z art.23 k.c. poprzez niezasadne przyjęcie, że działanie Starosty (...) polegające na wskazaniu w zawiadomieniu kierowanym do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. na powódkę jako na osobę popełniającą przestępstwo nie było bezprawne oraz poprzez przyjęcie, że działanie Starosty (...) polegające na zlikwidowaniu stanowiska wicedyrektora w Zespole Szkół nr (...) w K. nie było bezprawne ; naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, to jest art. 299 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie dowodu z przesłuchania powódki pomimo, że po wyczerpaniu środków dowodowych pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Na podstawie art. 380 k.p.c. powódka wносиła o rozpoznanie postanowienia Sądu Okręgowego w przedmiocie oddalenia wniosku o przesłuchanie w charakterze świadka T. L. jakkolwiek przeprowadzenie tego dowodu miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Wskazując na przytoczone podstawy apelacji powódka wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie powództwa w całości, ewentualnie o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja powódki nie jest zasadna. Chybiony jest zarzut naruszenia przepisów art. 2 ust.1 w związku z przepisami art. 4 ust.1 i art.5 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym ( t.j. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592, ze zm.). Powódka wywodzi swoje roszczenia z tytułu ochrony dóbr osobistych ze zdarzeń polegających na zachowaniu Starosty (...), który zawiadomił Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o samowoli budowlanej – wzniesieniu obiektu budowlanego jako nadbudówki do istniejącej sali gimnastycznej bez wymaganego pozwolenia na budowę a następnie zlikwidował stanowisko wicedyrektora (...) Zespołu Szkół nr (...) w K. zajmowane przez powódkę, przy czym pozbawienie powódki zajmowanego stanowiska pracy nastąpiło – według powódki - jako reakcja na ujawnienie przez nią faktów przemawiających przeciwko kierownictwu Starostwa Powiatowego w K., w procesie karnym w którym powódka zeznawała jako świadek. Dokonując oceny podstawy faktycznej powództwa sprecyzowanej ostatecznie przez powódkę na rozprawie w dniu 19 lipca 2012 roku zważyć należy, że dotyczy ona wyłącznie działań podejmowanych przez Starostę (...) jako przewodniczącego Zarządu Powiatu będącego organem wykonawczym powiatu i wykonującego zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej ( art. 4 ust.1 cytowanej ustawy o samorządzie powiatowym). Starosta będąc kierownikiem starostwa powiatowego i zwierzchnikiem służbowym kierowników jednostek organizacyjnych powiatu powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek a także wykonuje wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Starosta upoważniony był zatem do podejmowania decyzji na wniosek Dyrektora (...) Zespołu Szkół nr (...) w K. o utworzeniu lub likwidacji stanowiska zastępcy dyrektora zatwierdzając coroczne orzeczenie organizacyjne stosownie do postanowień § 12 statutu Zespołu. Zgodnie z postanowieniami § 6 statutu tego Zespołu organem prowadzącym (...) Zespół Szkół nr (...) w K. jest Powiat (...). Powiat (...) wykonuje zatem zadania publiczne w zakresie edukacji publicznej w imieniu własnym i posiada osobowość prawną ( art. 2 ust.1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Wykonując zadania publiczne z zakresu edukacji Starosta (...) jako przewodniczący Zarządu - organu wykonawczego Powiatu może dowiedzieć się o możliwości popełnienia przestępstwa polegającego na wzniesieniu na terenie szkoły lub zespołu szkół obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia

i w takiej sytuacji – jak trafnie zauważył Sąd I instancji – miał nie tylko uprawnienie, lecz i obowiązek wynikający z przepisu art. 304 § 2 k.p.k. zawiadomić policję lub prokuraturę o popełnieniu przestępstwa.

Chybiony jest także zarzut naruszenia przepisu art. 417 § 1 k.c. poprzez uwzględnienie zarzutu braku legitymacji biernej pozwanego Skarbu Państwa – Starosty (...). W niektórych sytuacjach może zachodzić wątpliwość, czy Starosta jako przewodniczący Zarządu Powiatu działa w imieniu Powiatu realizując zadania wynikające z przepisu art. 4 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym, czy też w imieniu Skarbu Państwa wykonując zadania publiczne z zakresu administracji rządowej na podstawie zawartego porozumienia z organami administracji rządowej, zgodnie z przepisem art. 5 ust.1 cytowanej ustawy. W okolicznościach rozstrzyganego przypadku, którego podstawę faktyczną określiła powódka nie ulega wątpliwości, że Starosta (...) akceptując wniosek Dyrektora (...) Zespołu (...) w K. o likwidację stanowiska zastępcy dyrektora wykonywał zadania własne powiatu z zakresu edukacji publicznej w zespole szkół dla którego Powiat (...) był organem prowadzącym. Zebrany w toku postępowania materiał dowodowy nie wskazuje także, aby Starosta (...) dowiedział się o prowadzeniu budowy bez wymaganego pozwolenia na terenie zespołu szkół w którym zatrudniona była powódka wykonując zadania publiczne z zakresu administracji rządowej na podstawie porozumienia zawartego z organami tej administracji. Logicznie uzasadniony jest natomiast wniosek, że o prowadzeniu budowy bez wymaganego pozwolenia na terenie zespołu szkół (...) dowiedział się wykonując jako przewodniczący Zarządu Powiatu zadania Powiatu z zakresu edukacji publicznej, jakkolwiek ocena co do źródła powzięcia tego rodzaju wiadomości nie miała istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy wobec trafnego poglądu Sądu I instancji o braku bezprawności działania polegającego na zawiadomieniu Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. o prowadzeniu budowy bez pozwolenia i to niezależnie od tego, czy Starosta wskazywał powódkę jako osobę podejrzaną o popełnienie takiego przestępstwa. Sąd Apelacyjny podziela w tym zakresie w całości ocenę Sądu I instancji przedstawioną w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. Chybiony był zatem – w tym zakresie – zarzut naruszenia przepisu art. 24 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 23 k.c.

Nietrafny okazał się także zarzut naruszenia przepisu art. 24 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 23 k.c. przez przyjęcie, że działanie Starosty (...) polegające na zlikwidowaniu stanowiska wicedyrektora szkoły nie było bezprawne. Oceny takiej nie zawiera uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia. Sąd I instancji zważył natomiast, że nawet, jeżeli uznać, że powódka swoje roszczenie o ochronę dóbr osobistych wywodzi z wadliwości decyzji z dnia 20 lipca 2009 roku o zatwierdzeniu arkusza organizacji szkoły na rok szkolny 2009/2010 lub decyzji Dyrektora szkoły z dnia 4 sierpnia 2009 roku o odwołaniu jej ze stanowiska wicedyrektora uważając odwołanie za szykanę wobec wcześniejszej postawy powódki w prowadzonych postępowaniach karnych, to za skutki tych decyzji ponosi odpowiedzialność Powiat (...) jako jednostka samorządu terytorialnego a nie Skarb Państwa. Wymienione decyzje podejmowane były bowiem w Zespole szkół dla których Powiat (...) był organem prowadzącym i mieściły się w zakresie działania powiatu wykonującego zadania z zakresu edukacji publicznej.

Chybiony jest również zarzut naruszenia przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na wynik sprawy, a mianowicie przepisu art. 299 k.p.c. poprzez nieprzeprowadzenie dowodu z przesłuchania powódki w charakterze strony a także zarzut naruszenia przepisu art. 227 k.p.c. wskutek oddalenia wniosku o przesłuchanie w charakterze świadka T. L.. Wobec sprecyzowania przez powódkę podstawy faktycznej powództwa na rozprawie w dniu 19 lipca 2012 roku przez wskazanie faktów z którymi powódka łączy naruszenie jej dóbr osobistych, trafny okazał się zarzut pozwanego Skarbu Państwa co do braku legitymacji procesowej Starosty reprezentującego Skarb Państwa. W tej sytuacji zbędne było prowadzenie postępowania dowodowego celem ustalenia, czy przy wykonywaniu czynności z zakresu edukacji publicznej Starosta (...) bądź podlegli mu kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu, np. dyrektor zespołu szkół, naruszyli dobra osobiste powódki. Stroną pozwaną w takiej sprawie powinien być bowiem Powiat (...) realizujący zadania w zakresie edukacji publicznej i organ prowadzący zespół szkół w którym zatrudniona była powódka.

Mając na uwadze przytoczone okoliczności Sąd Apelacyjny, na podstawie przepisu art. 385 k.p.c. oddalił apelację. O kosztach procesu orzeczono zgodnie z przepisem art. 98 § 1 i 3 k.p.c. według przedłożonego spisu kosztów oceniając,

że wskazane w spisie wynagrodzenie i zwrot wydatków zostały wyliczone zgodnie z powołanymi w tym dokumencie przepisami prawa.