

Sygn. akt I ACa 144/11

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2011 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Iwona Łapińska
Sędziowie	:	SA Elżbieta Bieńkowska (spr.) SA Magdalena Pankowicz
Protokolant	:	Sylwia Radek - Łuksza

po rozpoznaniu w dniu 20 kwietnia 2011 r. w Białymstoku

na rozprawie

sprawy z powództwa **Gminy M.**

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

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie

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

I. **oddala apelację;**

II. **zasądza od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2.700 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za drugą instancję.**

UZASADNIENIE

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

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda (...)- (...) wносиł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 14 grudnia 2010 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo. Rozstrzygnięcie to oparł na następujących ustaleniach faktycznych i ocenie prawnej:

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 Wojewody (...) 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 negatywnie zaopiniowane przez (...) Kuratora Oświaty postanowieniami z 12 marca 2008 r., ale 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 27 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, podjęła uchwałę nr (...)w przedmiocie likwidacji z dniem 31 sierpnia 2008 r. szkoły podstawowej w B. oraz uchwałę nr(...) w przedmiocie likwidacji z dniem 31 sierpnia 2008 r. szkoły podstawowej w K.. Obie uchwały miały wejść w życie z dniem podjęcia (27 sierpnia 2008 r.) i zostały doręczone Wojewodzie (...) w dniu 3 września 2008 r.

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

W dniu 15 września 2008 r. w dwóch rozstrzygnięciach nadzorczych Wojewoda (...) - (...), z powołaniem na art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdził nieważność uchwał Rady Miejskiej w M. z powodu istotnego naruszenia prawa, gdyż uznał, że organ prowadzący szkoły nie wykazał ponad wszelką wątpliwość wywiązania 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, gdyż służyła od nich skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. w terminie 30 dni od daty ich doręczenia. W związku z treścią rozstrzygnięć nadzorczych szkoły w K. i B. rozpoczęły ponownie działalność od 17 września 2008 r.

Wyrokami z dnia 11 grudnia 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. w sprawach (...) oraz (...) w uwzględnieniu skarg Gminy M. uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody (...) - (...) i orzekł, że nie podlegają one wykonaniu. W uzasadnieniu Sąd ten 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 postępowania w przedmiocie uchwał, czym naruszył przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Skargi kasacyjne od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. zostały oddalone przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokami z dnia 3 czerwca 2009 r. w sprawie I OSK 213/09 (dot. szkoły w K.) oraz z dnia 7 października 2009 r. w sprawie 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 działalności w roku szkolnym 2008/2009 wyniosły w przypadku 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), zaś 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 koszty prowadzenia szkoły w K. nie obejmowały 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 zł), bez wydatków na dzienniki, legitymacje i świadectwa szkolne powódka musiałaby ponieść wydatki w łącznej kwocie 254.973,97 zł. Z kolei koszty kontynuacji 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 uczniów (32.942 zł) i wydatki na dzienniki, legitymacje i świadectwa szkolne (64,38 zł) wyniosłyby łącznie 92.724,61 zł.

Koszty likwidacji szkoły podstawowej w K. wyniosły 87.792, 25 zł (tj. koszty wynagrodzeń, odpraw, odszkodowań etc. – 87.479,25 zł plus koszty archiwizacji dokumentów – 207,69 zł + 105,31 zł). Koszty likwidacji szkoły podstawowej w B. wyniosły natomiast 8.045, 63 zł (tj. koszty wynagrodzeń, odpraw, odszkodowań etc. – 7.746 zł plus koszty archiwizacji dokumentów – 207,69 zł + 91,94 zł).

Wysokość subwencji oświatowej przypadającej powódce, a wyliczonej według algorytmów uwzględniających liczbę uczniów w roku szkolnym 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, tj. łącznie 267.982, 25 zł, a 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, tj. łącznie 198.008,40 zł.

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 2.729, 20 zł), w 2009 r. – 376.727,17 zł, tj. łącznie 539.115,90 zł. Całość wydatków poniesionych na funkcjonowanie szkoły podstawowej w B. wyniosła za okres wrzesień – grudzień 2008 r. – 109.450,67 zł, w 2009 r. – 301.253,80 zł, tj. łącznie 410.704,47 zł. Koszty likwidacji szkoły podstawowej w B. wyniosły natomiast 8.045,63 zł (tj. koszty wynagrodzeń, odpraw, odszkodowań – 7.746 zł plus koszty archiwizacji dokumentów – 207,69 zł + 91,94 zł).

Pismem z dnia 9 grudnia 2009 r. pełnomocnik Gminy M. wezwał Wojewodę (...) do zapłaty kwoty 949.820,37 zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej Gminie wskutek wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć nadzorczych z 15 września 2008 r.

Oceniając tak ustalony stan faktyczny, Sąd 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. Nie miały ponadto ostatecznego charakteru, gdyż istniała możliwość poddania tego typu rozstrzygnięć kontroli administracyjnej. Sąd przyjął zatem, że w sprawie nie miał zastosowania art. 417¹ k.c. regulujący odpowiedzialność odszkodowawczą za wydanie decyzji ostatecznej, ale art. 417 § 1 k.c. przewidujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Odwołując się do argumentacji zawartej w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. V CSK 176/05 (LEX Nr 230466), wskazał, że przepis ten nie może być rozumiany jako stworzenie podstawy prawnej do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia lub decyzji. Nie każde orzeczenie lub decyzja uchylone w toku instancji mogą być uznane za niezgodne z prawem i tym samym rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą. Organ odwoławczy często uchyla orzeczenie lub decyzję z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego, odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego, odmiennej kwalifikacji przepisów regulujących zasady postępowania lub niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności faktycznych itp. Z tego względu nie można przyjąć, że każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji może być kwalifikowane jako bezprawne, choćby było ono skorygowane przez instancję odwoławczą. 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 wymaganiom 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, przy czym nie wszystkie te nieprawidłowości można kwalifikować jako przejaw bezprawności. W sferze odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej przesłanką 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.

Odnosząc te rozważania do rozpoznawanej sprawy, Sąd 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.

Dalej Sąd wskazał, że powódka upatrywała źródła szkody w fakcie wydania przez pozwanego z naruszeniem prawa rozstrzygnięć nadzorczych, uchylonych następnie w postępowaniu nadzorczym przed sądami administracyjnymi. 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 o błędne przesłanki.

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 uchylenia zaskarżonych rozstrzygnięć. Z analizy przywołanych orzeczeń nie sposób zatem wywieść jednoznacznego wniosku, że rozstrzygnięcia nadzorcze 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 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 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 powinna 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 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 uchylenia 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, że 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 k.c.

W posumowaniu tych rozważań Sąd stwierdził, że pozwany nie wykazał, 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 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 szczegółowych rozważań w kwestii sposobu obliczenia wysokości szkody.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Wyrok ten zaskarżyła apelacją powódka, zarzucając:

1.naruszenie art. 417 § 1 k.c. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że:

-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;

-naruszenie przez organ administracji publicznej prawa strony do udziału w postępowaniu administracyjnym (brak zawiadomienia strony o jego wszczęciu i pozbawienie 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 przez 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 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.

W oparciu o wymienione zarzuty, powódka wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kwoty 76.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 5 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest niezasadna.

Kwestią o podstawowym znaczeniu w rozpoznawanej sprawie jest wykładnia art., 417 § 1 k.c., stanowiącego podstawę ewentualnej odpowiedzialności pozwanego. Stan faktyczny jest bowiem bezsporny i został prawidłowo ustalony przez Sąd pierwszej instancji.

Podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c., zdaniem Sądu Apelacyjnego, jest nietrafny.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że rozstrzygnięcia nadzorcze, podejmowane w trybie art. 91 u.s.g., stanowią element wykonywania władzy publicznej przez wojewodę oraz że mają zbliżony charakter do nieostatecznych decyzji administracyjnych. W konsekwencji za słuszne także należy uznać odwołanie się do przyjętego w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądu, że o istnieniu podstaw do odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą

decyzje administracyjną nieostateczną można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku gdy narusza ona prawo w sposób rażący (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. V CSK 176/05, LEX Nr 230466i orzeczenia przywołane w uzasadnieniu tego wyroku).

Jak trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji, w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej przesłanka bezprawności oznacza naruszenie przepisów prawa, które stanowi warunek konieczny do powstania szkody i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody. O tym, czy naruszenie przepisu stwierdzone w orzeczeniu drugiej instancji i uzasadniające uchylenie decyzji było działaniem bezprawnym, czy też mieściło się w sferze dozwolonego przez zasadę dwuinstancyjności błędu, decyduje charakter dokonanego naruszenia. Wydanie decyzji rażąco naruszającej prawo, w sposób oczywisty wadliwej, może być zatem uznane za działanie bezprawne, rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, gdy przez wykonanie takiej nieostatecznej, następnie uchylonej decyzji została wyrządzona wymierna szkoda (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2009 r., II CSK 247/09, Lex 737260). Nie każde zatem orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji może być uznana za niezgodną z prawem i tym samym rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą. Organ odwoławczy często uchyla orzeczenie lub decyzję z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego, odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego, odmiennej kwalifikacji przepisów regulujących zasady postępowania lub niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności faktycznych itp.

Mając na uwadze te wskazania, Sąd Okręgowy trafnie ocenił, że rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody (...) nie nosiły znamion bezprawności w rozumieniu art. 417 § 1 k.c., mimo ich uchylenia w drodze orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 11 grudnia 2008 r.(...).

Rozstrzygnięcia te zostały wydane w ramach kompetencji nadzorczych przyznanych wojewodzie na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Oczywiście rację ma skarżąca, że działanie organu władzy publicznej w ramach ustawowych kompetencji nie wyklucza bezprawności działania tego organu, ale nie ta okoliczność przesądziła o uznaniu przez Sąd pierwszej instancji, że bezprawność w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. w tym wypadku nie zachodzi. Sąd wskazał, że rozstrzygnięcia nadzorcze, w wydaniu których powódka upatrywała źródła szkody, uchylone zostały przede wszystkim z powodu niewyjaśnienia przez organ nadzoru czy rzeczywiście uchwały zostały wydane z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty oraz w związku z prowadzeniem postępowania bez udziału Gminy. O uchyleniu decyzji nadzorczych zadecydowało naruszenie przez organ nadzorczy procedury administracyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny, który uchylił rozstrzygnięcia nadzorcze (i Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargi kasacyjne od wyroków WSA) w ogóle nie dokonywał oceny prawidłowości uchwał, których dotyczyły decyzje nadzorcze, ani prawidłowości procedur poprzedzających wydanie tych uchwał. Słusznie zatem Sąd pierwszej instancji wywiódł, że z samego faktu uchylenia decyzji nadzorczych nie można wnioskować, że rozstrzygnięcia nadzorcze oparte były na rażąco naruszającej prawo ocenie uchwał Rady Miejskiej w M. oraz procedury poprzedzającej ich przyjęcie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze, nie mając charakteru decyzji administracyjnej, stanowi odrębny typ aktu administracyjnego, Podlega ono kontroli sądu administracyjnego, który w przypadku uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek uchylić akt nadzoru na podstawie art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wiążąca moc wyroku sądu administracyjnego (art. 170 ustawy z dnia 30 lipca 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) nie oznacza jednak – jak wywodzi skarżący w uzasadnieniu apelacji – że wyrok tej treści przesądza o bezprawności działania, w rozumieniu art. 417 § 1 k.c., organu, który wydał uchylony akt nadzoru. Istota mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego wyraża się w związaniu innego sądu (oraz innych podmiotów) istnieniem i treścią orzeczenia, a zatem stanowi ograniczenie dowodzenia faktów objętych orzeczeniem. Nie stanowi natomiast prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c.,

Dodać należy, że użyty w art. 148 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwrot „uchyla ten akt” oznacza, że sąd – uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru – nie może stwierdzić ani nieważności zaskarżonego aktu, ani

wydania go z naruszeniem prawa; może jedynie uchylić zaskarżony akt, niezależnie od wagi naruszonych przepisów. Dlatego – na co zwrócono słusznie uwagę w odpowiedzi na apelację – z faktu uchylenie aktu nadzoru nie można zasadnie domniemywać bezprawności tego aktu w rozumieniu art. 417§1 kc.

Podsumowując, stwierdzić należy, że skarżący nie podważył oceny Sądu I instancji odnośnie braku czynu niedozwolonego, zdefiniowanego w art. 417 § 1 k.c. jako niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

W tych okolicznościach apelacja nie mogła być uwzględniona niezależnie od oceny podniesionych w niej zarzutu sformułowanego, jako zarzut naruszenia art. 233 § k.p.c.

Z tych względów Sąd Apelacyjny oddalił apelację powódki na podstawie art. 385 k.p.c., jako bezzasadną. O kosztach procesu rozstrzygnął na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w zw. z § 6 pkt 6 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.