

Sygn. akt I ACa 108/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 kwietnia 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący	:	SSA Jadwiga Chojnowska
Sędziowie	:	SA Jarosław Marek Kamiński SO del. Dariusz Małkiński (spr.)
Protokolant	:	Urszula Westfal

po rozpoznaniu w dniu 5 kwietnia 2013 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 19 grudnia 2012 r. sygn. akt I C 623/12

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

UZASADNIENIE

Gmina M. żądała od pozwanego Skarbu Państwa – (...) zapłaty kwoty 76.000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 5 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty i kosztów procesu.

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 wymienionych rozstrzygnięć nadzorczych wstrzymane zostało wykonanie uchwał Rady, co zmusiło Gminę do utrzymania funkcjonowania szkół podstawowych w roku szkolnym 2008/2009, tj. do dnia 31 sierpnia 2009 r. i poniesienia w tym celu wydatków w łącznej kwocie

949.820,37 zł. Powódka dochodzi pozwem opartego na treści art. 417 § 1 k.c. odszkodowania za niezgodne z prawem działanie pozwanego polegające na wydaniu rozstrzygnięć nadzorczych z kwalifikowanym naruszeniem prawa, przy czym jej żądanie obejmuje tylko część należnego odszkodowania, zaś pozostałej części będzie dochodzić w odrębnym postępowaniu.

Pozwany Skarb Państwa – (...) w O. zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wniósł o oddalenie powództwa i zwrot kosztów procesu. W uzasadnieniu wskazał, że strona powodowa 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, który swoje rozstrzygnięcia nadzorcze doręczył powódce dopiero w dniu 17 września 2008 r. Podejmując uchwały w przedmiocie likwidacji szkół powódka nie dopełniła obowiązków wynikających z ustawy o systemie oświaty, w tym nie zmieniła planu sieci szkół, co prowadziło do funkcjonowania aktów ustalających miejsce realizacji obowiązku szkolnego w całkowicie odmienny sposób. Fakt podjęcia działań zmierzających do likwidacji szkół na 4 dni przed rozpoczęciem roku szkolnego skutkowało niemożnością wykonania uchwał o likwidacji z końcem poprzedniego roku szkolnego. Wymienione okoliczności w ocenie pozwanego skutkują brakiem możliwości przyjęcia, ażeby w wyniku działań pozwanego powódka poniosła jakąkolwiek szkodę. Kwestionując wysokość szkody pozwany podniósł dodatkowo, że całość kosztów funkcjonowania szkół przedstawionych przez powódkę obejmuje również wydatki czynione z funduszy przekazanych Gminie w ramach subwencji oświatowej, a zatem powódka nie wykazała kosztów poniesionych samodzielnie na utrzymanie w/w szkół, a nadto zaliczyła do nich wydatki na remont, które należą do zwykłych kosztów utrzymania nieruchomości gminnych poniosła niezależnie od roszczeń objętych pozwem.

Wyrokiem z dnia 10 stycznia 2011 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo uznając w pierwszej kolejności, że o istnieniu podstaw do odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą decyzję nieostateczną w oparciu o art. 417 § 1 k.c. można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku gdy narusza ona prawo w sposób rażący i nie każde orzeczenie lub decyzja uchylona w toku instancji mogą być uznane za niezgodne z prawem i tym samym rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą. Skoro przedmiotowe orzeczenia nie cechowało rażące naruszenie prawa – nie została spełniona przesłanka bezprawności.

Orzeczenie to skutek zaskarżenia przez powodową Gminę w postępowaniu odwoławczym i kasacyjnym ostatecznie zostało uchylone do ponownego rozpoznania, przy ustaleniu istnienia bezprawności rozstrzygnięć nadzorczych pozwanego Wojewody, chociaż w warunkach tak ustalonej i przesądzonej bezprawności nie wykluczono ewentualnego braku odpowiedzialności, z uwagi na nieobecność szkody lub związku przyczynowego.

Na rozprawie w dniu 5 grudnia 2012 r. strony zgodnie oświadczyły, iż możliwe jest ograniczenie postępowania dowodowego do rozstrzygnięcia o zasadzie żądania, przy uznaniu, iż jakkolwiek szkoda rozumiana jako różnica pomiędzy kosztami faktycznie związanymi z prowadzeniem obu szkół w roku 2008/2009 a kosztami, które byłyby wyłożone w sytuacji braku stwierdzenia nieważności obu uchwał i przeniesienia uczniów efektywnie zaistniała.

Sąd I instancji ograniczył się do rozstrzygnięcia o zasadzie żądania, co sprowadziło się do ustalenia, czy istnieje związek przyczynowy pomiędzy efektywną i bezsporną różnicą w wydatkach poniesionych przez Gminę a bezprawnością rozstrzygnięć nadzorczych.

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. akt: I. C. 623/12 Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5.400,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższe orzeczenie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i prawne:

Dnia 28 lutego 2008 r. Rada Miejska w M. podjęła uchwały w sprawie zamiaru 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 też negatywnie zaopiniowane przez (...)Kuratora Oświaty postanowieniami z dnia 12 marca 2008 r., niemniej wskutek zażalenia powódki Minister Edukacji Narodowej w postanowieniach z dnia 12 sierpnia 2008 r. uchylił orzeczenia Kuratora i pozytywnie zaopiniował uchwały w sprawie likwidacji szkół.

Dnia 27 sierpnia 2008 r. Rada Miejska w M., powołując się m.in. na art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7-09-1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), podjęła dwie uchwały:

- 1) uchwałę nr (...)w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w B. z dniem 31 sierpnia 2008 r.,
- 2) uchwałę nr(...)w przedmiocie likwidacji Szkoły Podstawowej w K. z dniem 31 sierpnia 2008 r.

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.. Dnia 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 bądź otrzymały wypowiedzenia, bądź też zostały przeniesione do innych szkół (względnie odeszły na emerytury).

Przedmiotowe uchwały zostały doręczone (...) dnia 3 września 2008 r.

Dnia 15 września 2008 r. w dwóch rozstrzygnięciach nadzorczych (...) z powołaniem 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 6-cio miesięcznym wyprzedzeniem. Rozstrzygnięcia te nie miały charakteru ostatecznego, służyła od nich skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięć. 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(...) 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 postępowania administracyjnego w przedmiocie uchwał, 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 w wyrokach 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 i zostały zlikwidowane z dniem 31 sierpnia 2009 r.

Strona powodowa stosując się do rozstrzygnięć nadzorczych tzn. kontynuując prowadzenie obu szkół faktycznie poniosła w roku szkolnym 2008/2009 koszty prowadzenia szkół wyższe niż wydatki, które by poniosła w sytuacji niewydania obu rozstrzygnięć nadzorczych.

Sąd Okręgowy przyjął, iż warunkiem możliwości skutecznego domagania się odszkodowania na gruncie niniejszej sprawy jest wykazanie bezprawności działań (...) (jako wydającego rozstrzygnięcia nadzorcze) i powstanie szkody pozostającej w adekwatnym (normalnym) związku przyczynowym z tymi bezprawnymi działaniami.

W świetle powyższego, powódka upatrywała źródła szkody w poniesionych kosztach i wydatkach (a ostatecznie efektywnej w nich różnicy), w fakcie wydania przez pozwanego z naruszeniem prawa rozstrzygnięć nadzorczych i fakcie uchylecia ich w postępowaniach toczonych ze skarg powódki przed sądami administracyjnymi. Bezprawności powódka upatrywała zatem nie w samym fakcie wszczęcia postępowania i wydania rozstrzygnięcia jako takiego, bowiem z punktu widzenia formalnoprawnych podstaw do wydania rozstrzygnięcia - takowe istniały. Wydanie takich rozstrzygnięć mieściło się bowiem w ramach kompetencji wojewody przewidzianych w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

W analizowanej sytuacji Sąd I instancji przyjął, że postępowanie pozwanego cechowała bezprawność w tym znaczeniu, iż wskutek popełnionych w postępowaniu błędów proceduralnych rozstrzygnięcie zostało uchylone, co samo przez się tę cechę bezprawności przesądziło. Owa bezprawność może bowiem dotyczyć różnych płaszczyzn rozstrzygnięcia, co przekłada się na różnorakie skutki w aspekcie możliwości powiązania elementów bezprawności działania organu z poniesioną szkodą i adekwatnym związkiem przyczynowo-skutkowym. Bezprawność działania oznacza naruszenie przez władzę publiczną przepisów prawa, ale jedynie takie naruszenie, które stanowiło warunek konieczny do powstania szkody i którego normalnym następstwem w danych okolicznościach jest powstanie szkody.

Na gruncie niniejszej sprawy Sąd Okręgowy przyjął, że zebrany materiał dowodowy wskazuje na to, iż gdyby powodowa Gmina w istocie została dopuszczona w postępowaniu administracyjnym jako jego uczestnik, doszłoby do wydania orzeczenia o treści zaskarżonej przez powodową gminę do WSA w Olsztynie. Zwrócił przy tym uwagę, że procedura „nieważnościowa” dotycząca przedmiotowych uchwał po uchyleniu orzeczenia nadzorczego nie została ponowiona z uwagi na niemożność jej ponowienia, samo zaś zaskarżenie w trybie art. 93 ust 1 ustawy z uwagi na zaskarżenie orzeczeń WSA w Olsztynie skargami kasacyjnymi faktycznie byłoby przedwczesne, potem zaś stało się bezprzedmiotowe, skoro rok szkolny 2008/2009 faktycznie był kontynuowany w obu szkołach, co sprawiło, iż wszelkie niedogodności i negatywne skutki związane z brakiem właściwego powiadomienia o zamiarze likwidacji szkół rodziców dzieci, a w szczególności dzieci uczęszczających do szkół w tymże roku szkolnym faktycznie zostały zażegnane i już nie istniały. W konsekwencji obie uchwały faktycznie z upływem nowego roku szkolnego niejako wyczerpały swój byt, tworząc stan braku potrzeby zaskarżenia uchwał i wydania orzeczeń sądowych.

Z powyższych przyczyn istnieje potrzeba ponownej oceny dowodów i okoliczności sprawy polegającej na swoistej symulacji wyniku postępowania administracyjnego przy założeniu, iż powodowa Gmina miałaby pełnię praw jako strona w toczącym się postępowaniu administracyjnym, skoro żadną miarą Sądy Administracyjne nie przesądziły merytorycznie braku podstaw do wydania orzeczenia nadzorczego.

Orzeczenie nadzorcze uchylono bowiem zarzucając organowi nadzorcemu brak właściwej weryfikacji pod kątem wiarygodności i mocy dowodowej konkretnych dowodów, a przede wszystkim pisemnych oświadczeń rodziców, którym to organ nadzorczy co do zasady dał wiarę, i na których to oparł swoje ustalenia co do istoty sprawy. Pozwanemu w postępowaniu sędowo-administracyjnym wytknięto nie tyle poczynienie ustaleń w sposób oczywiście jednostronny i z tego powodu wadliwy, ile bez stosownej i przeprowadzonej z urzędu weryfikacji procedury doręczeniowej, a konkretnie bez ustalenia, kto faktycznie odebrał korespondencję. Zarzucono też (prócz niedopuszczenia do udziału w sprawie Gminy) brak wyczerpującego rozpatrzenia całego zebranego materiału dowodowego.

W tych warunkach Sąd I instancji przyjął, że w ramach odpowiedzialności deliktowej wynikającej z przepisu art. 417 k.c. wszystkie przesłanki winny być wykazane w sposób kumulatywny we wzajemnym i właściwym powiązaniu przyczynowo skutkowym.

W kontekście powyższego Sąd Okręgowy uznał, że fakt uchylecia orzeczeń, nie wystarcza do uznania, iż związek przyczynowy zachodzi. Powodowa Gmina wykazała jedynie, iż decyzje zostały uchylone z przyczyn proceduralnych, do którego to uchylecia doprowadziła poprzez wykazanie naruszenia jej praw w zakresie możliwości wzięcia czynnego udziału w postępowaniu, w tym złożenia stosownych wniosków dowodowych, zapoznania się z aktami, czy też wypowiedzenia się co do zebranych w sprawie dowodów lub wskazania takich okoliczności, czy źródeł

dowodowych, które mogłyby doprowadzić do ustaleń i wniosków odmiennych od tych, które zostały poczynione przez pozwanego w toku postępowania prowadzącego do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Powódka nie złożyła jakichkolwiek wniosków dowodowych na okoliczności, które miałyby jakkolwiek w tym kontekście wzbogacić zebrany w postępowaniu administracyjnym materiał dowodowy stanowiący podstawę wydania rozstrzygnięć nadzorczych.

Powódka nie złożyła wniosków dowodowych na okoliczności, które mogłyby zaprzeczyć oświadczeniom zainteresowanych rodziców o braku właściwego zawiadomienia o likwidacji szkół, a które to dowody w świetle twierdzeń Gminy przedstawianych w skargach miałyby stanowić skuteczną podstawę podważenia ustaleń pozwanego Wojewody. Po wtóre, swoje roszczenie wywodziła jedynie z faktu samego uchylecia rozstrzygnięć nadzorczych. Skoro wyroki uchylające zarzucały przede wszystkim niemożliwość aktywnego udziału Gminy, a oczekiwany udział w żaden sposób nie przełożył się procesowo na przywołanie nowych twierdzeń, okoliczności i dowodów w toku postępowania - należało dojść do jednoznacznego wniosku, iż rozstrzygnięcia zapadłyby o takiej samej treści, tj. stwierdzającej nieważność. Skoro podstawą uchylecia uchwał były określone uchybienia i dokumenty na ich poparcie, w ocenie Sądu I instancji istnieją podstawy by uznać, iż organ wydałby rozstrzygnięcie tożsame.

O kosztach procesu Sąd I instancji orzekł 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 po myśli § 2 ust. 1 i 2 oraz § 6 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Apelację od powyższego wyroku wniosła powodowa Gmina M., zarzucając Sądowi I instancji:

- 1) naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 417§ 1 k.c. w związku z art. 361 § 1 k.c. poprzez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że pomiędzy stwierdzoną bezprawnością działania pozwanego, polegającą na wydaniu przez (...) rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 15 września 2008 roku, nr (...), oraz rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 15 września 2008 roku, (...) a szkodą poniesioną przez powoda, wyrażającą się kosztem funkcjonowania Szkoły Podstawowej w K. oraz Szkoły Podstawowej w B. w roku szkolnym 2008/2009, nie występuje normalny związek przyczynowy,
- 2) naruszenie art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez jego niezastosowanie i polegające na uznaniu, że nawet w przypadku zachowania procedur administracyjnych, których naruszenie legło u podstaw uchylecia przez sądy administracyjne przedmiotowych rozstrzygnięć nadzorczych, organ nadzoru (...) wydałby rozstrzygnięcia tożsamej treści.
- 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 uchylecia przez sądy administracyjne przedmiotowych rozstrzygnięć nadzorczych, organ nadzoru (...) wydałby rozstrzygnięcia tożsamej treści.
- 4) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy - art. 386 § 6 k.p.c. poprzez dokonanie oceny merytorycznej wydanych przez (...) rozstrzygnięć nadzorczych, która to ocena zdaniem powoda jest oceną bezprawności działania pozwanego, która zastała już przesądzona wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 19.04.2012 r., sygn. akt IV CSK 406/11 oraz Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24.08.2012 r., sygn. akt I Aca 413/12, a która wiązała Sąd Okręgowy w Olsztynie.
- 5) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy - art. 232 k.p.c. w związku z art. 6 k.c. przez uznanie, że to powód ma obowiązek udowodnić jaki byłby wynik prowadzonych przez (...) (pozwanego) postępowań nadzorczych w przypadku zachowania procedur administracyjnych, których naruszenie legło u podstaw uchylecia przez sądy administracyjne przedmiotowych rozstrzygnięć nadzorczych.

Wskazując na powyższe wniosł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie Sądowi Okręgowemu w Olsztynie do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od pozwanego na swoją rzecz kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje.

W odpowiedzi na apelację, pozwany wniosł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, stosowanie do treści art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Apelacja strony powodowej jest zasadna.

Sąd I instancji postanowił na rozprawie dnia 5 grudnia 2012 r. ograniczyć czynności procesowe na zasadzie art. 220 k.p.c. do rozstrzygnięcia zarzutów dotyczących braku związku przyczynowego pomiędzy bezprawnością działania pozwanego Skarbu Państwa – (...) w O., która została już przesądzona na wcześniejszych etapach postępowania (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., IV. CSK. 406/11, k. 1743-1745 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie o sygn. I. ACa. 413/12, k. 1753-1761) a ewentualną szkodą, która miałaby dotknąć powodową Gminę M..

Przekonanie Sądu Okręgowego o niezaiistnieniu powyższego związku przyczynowego zakorzenione jest w linii orzeczniczej Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, wedle której o tym, w jakim zakresie szkoda jest normalnym następstwem bezprawnego działania organu Skarbu Państwa, rozstrzyga ocena całokształtu okoliczności sprawy, dokonana na zasadzie uregulowania zawartego w art. 361 § 1 k.c. Punktem wyjścia w badaniu istnienia związku przyczynowego musi być ustalenie czy fakt wskazany jako przyczyna szkody stanowi *conditio sine qua non* jej wystąpienia, a w związku z tym czy szkoda nastąpiłaby także wtedy, gdyby organ Skarbu Państwa działał zgodnie z prawem (tak SN w uchwale z dnia 21 marca 2003 r. III CZP 6/03, OSNC 2004/1/4).

W tym miejscu sygnalizacji wymaga okoliczność, iż cytowane powyżej orzeczenie (linia orzecznicza) zaistniała na gruncie sprawy, w której uszczerbek majątkowy wynikał z niezaspokojenia uprawnienia powoda do wydania decyzji (aktu) o charakterze pozytywnym w przedmiocie przyznania prawa wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy na obszarze miasta stołecznego W.. W sprawie tej organ administracji państwowej zobligowany był tam do określonego działania, co jest przypadkiem odmiennym od sytuacji zaistniałej w sprawie niniejszej.

Z uzasadnienia przywołanej uchwały Sądu Najwyższego wynika ponadto, iż przedmiotem analizy dokonanej w jej uzasadnieniu były dane dostępne w chwili orzekania przez ten Sąd i zobiektywizowane kryteriami wynikającymi z zasad doświadczenia życiowego oraz zdobyczy nauki. Sąd Najwyższy dokonując odtworzenia postępowania w sprawie administracyjnej w kontekście wydania ewentualnej decyzji zgodnej z prawem bazował więc na okolicznościach już wyjaśnionych w postępowaniu administracyjnych i dowodowo pewnych, a nie na symulacjach stanowiących swoistą uzurpację prawa ferowania rozstrzygnięć administracyjnych na podstawie takich czynności dowodowych i ustaleń prejudycjalnych, które wykraczają poza definicję sprawy cywilnej i granice drogi sądowej (art. 1 i 2 k.p.c.).

Z treści rozstrzygnięć nadzorczych wydanych dnia 15 września 2008 r. przez (...)w sprawach : (...) wynika przekonanie Wojewody o naruszeniu przez powodową Gminę art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. O systemie oświaty (Dz. U. 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) poprzez niezawiadomienie o zmianiarze likwidacji szkół w K. i B. rodziców uczniów uczęszczających do tych szkół z co najmniej 6-cio miesięcznym wyprzedzeniem, przed terminem likwidacji tych placówek. (...)oparł się w tej materii na oświadczeniach rodziców ośmiorga dzieci uczęszczających do Szkoły Podstawowej w B. i czworga dzieci uczęszczających do Szkoły Podstawowej w K., ale nie zweryfikował treści tych oświadczeń przy użyciu materiału źródłowego dostępnego w Urzędzie Gminy w M.. Wojewoda nie uwzględnił również faktu, iż oświadczenia o braku zawiadomień mogły pochodzić od rodziców dzieci niezainteresowanych likwidacją obu szkół i pozostających w opozycji do tego faktu jak i planów Gminy M.. Z treści wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z dnia 11 grudnia 2008 r., sygn. akt. (...) oraz wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego w

Warszawie z dnia 3 czerwca 2009 r., I. OSK. 213/09 z dnia 7 października 2009 r., I. OSK. 303/09 (k. 26-54 akt sprawy) wynika, iż Sądy te upatrywały wadliwość rozstrzygnięć nadzorczych (...) nie tylko w powyższych okolicznościach, ale również w fakcie prowadzenia postępowań nadzorczych bez udziału powodowej Gminy i niejasnej treści oświadczeń niektórych z rodziców (J. i J. małż. S. oraz M. i S. małż. L., którzy oświadczyli, że nie zawiadomiono ich o treści uchwały o likwidacji szkoły w K., a nie uchwały o zamiarze likwidacji tej szkoły).

Analiza powyższych braków postępowań nadzorczych prowadzonych przez (...) nie może przynieść jasnych i pewnych rezultatów, ponieważ żaden z uprawnionych organów bądź sądów administracyjnych nie poczynił ustaleń na okoliczności wagi poszczególnych zaniechań Wojewody w kontekście ewentualnych rozstrzygnięć nadzorczych zgodnych z prawem, które zapadłyby w obu analizowanych sprawach, po wyeliminowaniu wszelkich braków i niedoskonałości analizowanego postępowania. Sąd I instancji również nie dokonał ustaleń na powyższe okoliczności, zaś jego konstatacja o nieuchronności podobieństwa skutków prawnych wydania przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych zgodnych z prawem jak i prawo to łamiących, oderwana jest od treści dostępnego materiału procesowego i dowodów zaoferowanych przez strony. Stanowisko Sądu Okręgowego w tej materii wynika raczej z intuicyjnych przeczuć niż namacalnych faktów poddanych rzeczowej analizie.

W konsekwencji nie sposób przyjąć, iż strona powodowa poniosłaby szkodę w pełnej wysokości także w następstwie wydania przez (...) rozstrzygnięć nadzorczych zgodnych z obowiązującym prawem. Materiał procesowy nie pozwala również na ustalenie, iż prawidłowe rozstrzygnięcia nadzorcze Wojewody przybierałyby niezmiennie postać rozstrzygnięć stwierdzających nieważność uchwał Rady Gminy M.. Symulacja przebiegu postępowań administracyjnych związanych z wydaniem obu rozstrzygnięć nadzorczych, przy założeniu ich zgodności z prawem i prawidłowo ustalonym stanem faktycznym, nie jest możliwa w procesie cywilnym, z uwagi na sprzeczność owej symulacji z dyspozycją art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c., a ponadto art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012. 270 z późn. zm.).

Nie sposób odnaleźć w stanie faktycznym odtwarzanym przez Sądy obu instancji i Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie innych okoliczności, które mogły wymusić na powodowej Gminie utrzymanie w roku szkolnym 2008/2009 i finansowanie Szkół Podstawowych w K. i B., poza hamującymi likwidację obu szkół rozstrzygnięciami nadzorczymi (...) z dnia 15 września 2008 r. Strona pozwana nie przedstawiła dowodów potwierdzających, iż w tamtym czasie zaistniały inne zdarzenia i fakty, które przyczyniły się bądź współprzyczyniły do utrzymania obu szkół.

Pogląd pozwanego o przyczynieniu się powoda do powstania szkody w związku ze spóźnionym podjęciem uchwał o zamiarze likwidacji obu szkół i uchwał o ich likwidacji faktycznej, które nie gwarantowało rezerwy czasowej na zaskarżenie tych uchwał bądź przeprowadzenie czynności nadzorczych przez organ do tego uprawniony, jest niezasadny. Przepisy prawa administracyjnego nie regulują w sposób zasadniczy kwestii czasu właściwego na wydanie uchwał takich jak wyżej opisane. Rada Gminy M. podejmując uchwały o zamiarze likwidacji Szkół Podstawowych w K. i B., a następnie o likwidacji faktycznej tych szkół uczyniła to przed rozpoczęciem roku szkolnego 2008/2009 i zapewniła uczniom obu placówek naukę w innych szkołach, zaś pracownikom podjęcie zatrudnienia w innym miejscu, ewentualnie nabycie uprawnień emerytalnych. Powódka, podobnie jak każdy z uczestników obrotu prawnego, działała w przekonaniu o profesjonalizmie organów i sądów kontrolujących jej działania oraz w dobrej wierze wynikającej ze świadomości, iż jej własne uchwały są zgodne z prawem. Przy takim założeniu podjęcie przedmiotowych uchwał dnia 28 lutego 2008 r. oraz dnia 27 sierpnia 2008 r. nie może być uznane za spóźnione i rodzące współprzyczynienie się pokrzywdzonej Gminy do powstania szkody w rozumieniu art. 362 k.c.

Z uwagi na powyższe zachodzi w przedmiotowej sprawie potrzeba przeprowadzenia ustaleń na okoliczności zakresu i wysokości szkody, która dotknęła powodową Gminę. Ta ostatnia przedstawiła obszerny materiał dowodowy i wnioski o pozyskanie opinii eksperckiej, które nie zostały poddane merytorycznej ocenie. Wstępnie należy przesądzić, iż ewentualny uszczerbek, który mógł dotknąć powódkę w analizowanej sprawie stanowi różnicę między faktycznie przez nią poniesionymi kosztami utrzymania Szkół Podstawowych w K. i B. w roku szkolnym 2008/2009 (kosztami rzeczowymi i osobowymi) a tymi wydatkami, które Gmina zobowiązana byłaby ponieść w związku z likwidacją szkół i ewentualnym utrzymaniem konserwacyjnym budynków i ich wyposażenia po dacie 27 sierpnia 2008 r. Kalkulacja

szkody wymaga też poczynienia ustaleń na okoliczności różnicy w wysokości środków uzyskiwanych przez Gminę od Skarbu Państwa w związku z prowadzeniem obu szkół oraz ewentualnie po ich likwidacji. Strona powodowa przedłożyła Sądowi I instancji własną kalkulację zawartą w piśmie procesowym z dnia 2 listopada 2010 r. (k. 1536-1546), której prawdziwości pozwany zaprzecza. Podane w niej kwoty stanowią jednak punkt wyjścia do dalszej oceny prowadzonej na podstawie zgromadzonego wcześniej materiału dowodowego.

Z uwagi na nierozpoznanie istoty sprawy przez Sąd I instancji zaskarżony wyrok został uchylony na zasadzie art. 386 § 4 k.p.c., zaś sprawa przekazana do ponownego rozpoznania temu Sądowi. O kosztach procesu odwoławczego i kasacyjnego postanowiono na zasadzie art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.