



Sygn. akt IV CSK 406/11

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 19 kwietnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska

SSN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Gminy M.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie X.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej  
w dniu 19 kwietnia 2012 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 28 kwietnia 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o  
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo o zapłatę Gminy M. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie, wytoczone na podstawie art. 417 § 1 k.c. z powodu niezgodnych z prawem rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody, stwierdzających nieważność dwóch uchwał Rady Miejskiej w M. o likwidacji szkół. Sąd ten uznał, że błędy przy wydawaniu przez Wojewodę decyzji nadzorczych dotyczyły naruszenia przepisów proceduralnych i nie można ich zakwalifikować jako rażącego naruszenia prawa, uzasadniającego odpowiedzialność pozwanego na podstawie art. 417 § 1 k.c. W ocenie tego Sądu nie wykazano, aby działania pozwanego były bezprawne w stopniu uzasadniającym przypisanie mu odpowiedzialności za konieczność finansowania wydatków na funkcjonowanie szkół.

Apelację powodowej Gminy oddalił Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2011 r., uznając stan faktyczny za bezsporny i prawidłowo ustalony, a zarzut błędnej wykładni art. 417 § 1 k.c. za nietrafny. W ocenie Sądu odwoławczego, o tym czy działanie Wojewody było bezprawne decyduje charakter dokonanego naruszenia, ponieważ za działanie bezprawne, rodzące odpowiedzialność odszkodowawczą, może być uznane 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 zdecydowało naruszenie przez ten organ nadzorczy procedury administracyjnej, stwierdził Sąd odwoławczy.

W ocenie tego Sądu, 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 o braku czynu niedozwolonego zdefiniowanego w art. 417 § 1 k.c., uznał Sąd Apelacyjny.

Strona powodowa zaskarżyła w całości wyrok Sądu odwoławczego, opierając skargę kasacyjną na pierwszej podstawie kasacyjnej, wyrażającej się przedstawieniem zarzutu błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 417 § 1 k.c. Skarżąca kwestionuje uzależnianie odpowiedzialności Skarbu Państwa od kwalifikowanej postaci bezprawności, obejmującej jedynie rażące 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 powodowej Gminy, 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 powstanie szkody było normalnym następstwem naruszenia prawa. Następnie powodowa Gmina stwierdza, że wydanie przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych bez wyjaśnienia naruszenia 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 wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, twierdząc, że z samego faktu uchylecia decyzji nadzorczych nie można wnioskować, że rozstrzygnięcia nadzorcze oparte były na rażąco naruszającej prawo ocenie uchwał Rady Miejskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie wobec zasadności zarzutu dokonania przez Sąd odwoławczy błędnej wykładni art. 417 § 1 k.c. i w konsekwencji wadliwego przyjęcia, że przepis ten nie znajduje zastosowania w ustalonym stanie faktycznym sprawy wobec braku możliwości przypisania pozwanemu działania z rażącym naruszeniem prawa.

Tymczasem okolicznością bezsporną jest, że sądy administracyjne po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym uznały, że o uchyleniu obu rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody przesądziło wydanie ich z naruszeniem prawa o postępowaniu, tj. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., wskutek uprzedniego niewyjaśnienia przez ten organ nadzoru czy kontrolowane uchwały Rady Miejskiej wydane zostały z naruszeniem art. 59 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, oraz wskutek przeprowadzenia przez Wojewodę postępowania nadzorczego bez udziału Gminy, niezawiadomionej o wszczęciu tego postępowania. Wydanie zatem decyzji nadzorczych ze stwierdzonym w sądowym postępowaniu administracyjnym naruszeniem przepisów prawa o postępowaniu było więc niewątpliwie działaniem Wojewody niezgodnym z prawem, a takie działanie mieści się w hipotezie normy art. 417 § 1 k.c., w której ustawodawca nie poczynił różnicowania 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. Szeroki kształt bezprawności, rozumianej jako wszelkie przejawy niekompetencji i uchybień, aprobowano w judykaturze już po wejściu w życie Konstytucji RP, uznając, że zachowanie niezgodne z prawem to zachowanie sprzeczne z porządkiem prawnym, polegające na sprzeczności między zakresem kompetencji organu, sposobem jego postępowania i treścią rozstrzygnięcia wynikającymi z wzorca ustawowego, a jego działaniem rzeczywistym (wyrok SN z dnia 8 stycznia 2002 r., I CKN 581/99, OSNC 2002 r., Nr 10, poz. 128; wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r. V CKN 1248/00 OSP 2002 r., Nr 9, poz. 128 z aprobowaną glosą). O obowiązkach organów wykonujących władzę publiczną rozstrzygają więc także szeroko rozumiane normy postępowania (także o charakterze deontologicznym), które składają się na ogólnie pojęty porządek prawny, a więc tym bardziej normy ustawowe nawet o procesowym charakterze, które bez wątplenia wymagają przestrzegania w toku postępowania nadzorczego.

Również w piśmiennictwie dominuje pogląd, że powtórzona w art. 417 § 1 k.c. za art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przesłanka niezgodności z prawem musi być 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. Reżim odpowiedzialności cywilnej za wykonywanie władzy publicznej i samodzielność cywilnej postaci bezprawności w całym systemie odpowiedzialności deliktowej doprowadził w piśmiennictwie do zajęcia takiego właśnie, zasadnego stanowiska. Utrzymaniu rygorystycznej odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej w rozsądnych granicach za skutki ich bezprawnych działań służy właściwy tryb stwierdzenia bezprawności wadliwych orzeczeń czy decyzji, a także konieczność badania i oceny adekwatnej przyczynowości między działaniem organu a powstałą 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. (wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2002 r., III CKN 966/00, niepubl.). Próby takie, a więc posługiwanie się kwalifikowanym dowodem bezprawności w postaci przesłanki rażącego naruszenia prawa słusznie oceniane są krytycznie w piśmiennictwie jako manipulowanie utrwalonym od dawna desygnatem bezprawności w prawie odszkodowawczym.

Również w najnowszej judykaturze dominuje pogląd, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za szkodę spowodowaną wydaniem przez organ władzy publicznej decyzji nie wymaga kwalifikowanej bezprawności w postaci „rażącego naruszenia prawa”, a ochrona Skarbu Państwa przed ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą z tego tytułu możliwa jest w płaszczyźnie oceny występowania adekwatnego związku przyczynowego między zachowaniem organu a szkodą. Innymi słowy, 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 (uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006/12/194; wyrok SN z dnia 11 marca 2008 r. II CSK 558/07, niepubl.; wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2009 r., II CSK 68/09 niepubl.; wyrok SN z dnia 18 czerwca 2010 r., V CSK 422/09, niepubl.).

W tej sytuacji podzielić należy pogląd wyrażony w piśmiennictwie jak również dominujące stanowisko judykatury, że wiązanie odpowiedzialności

odszkodowawczej Skarbu Państwa z działaniami bezprawnymi noszącymi wyłączenie znamiona „rażącego naruszenia prawa” nie znajduje przekonującego uzasadnienia wobec braku dla niego upoważnienia ustawowego, pomijając już okoliczność, że pojęcie rażącego naruszenia prawa ma charakter wybitnie uznaniowy i wysoce ocenny.

Wobec powyższego należało podzielić zarzut skargi kasacyjnej dokonania przez Sąd odwoławczy błędnej wykładni art. 417 § 1 k.c., w wersji obowiązującej w dacie wydania przez Wojewodę rozstrzygnięć nadzorczych i uzależnienie odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa od kwalifikowanej bezprawności obejmującej swym zakresem jedynie rażące naruszenie prawa przez organ władzy publicznej.

Przesądzenie o samej bezprawności działań strony pozwanej w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. nie wystarczało dla rozstrzygnięcia o zasadności powództwa i nie pozwalało na wydanie orzeczenia reformatoryjnego, ponieważ przesłanka bezprawności działania jest jedną, ale nie jedyną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie tego przepisu.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.