



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

16 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Prezes SN Joanna Misztal-Konecka (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska (sprawozdawca)

SSN Marcin Krajewski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 16 maja 2025 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Skarbu Państwa - Wojewody Łódzkiego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi
z 15 grudnia 2021 r., I ACa 255/21,
w sprawie z powództwa Gminy O.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Łódzkiemu
o zapłatę,

**uchyła zaskarżony wyrok w punktach I. 1 a, 1 b, 3, 4 i IV. i w tym
zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Łodzi do
ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Beata Janiszewska

Joanna Misztal-Konecka

Marcin Krajewski

[J.T.]

UZASADNIENIE

Powódka gmina O. (dalej: Gmina) wniosła, po ostatecznym sprecyzowaniu powództwa, o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego 353 320,42 zł z odsetkami.

Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił powództwo w całości. Ustalił, w zakresie istotnym dla oceny zasadności skargi kasacyjnej, że 16 stycznia 2016 r. rada gminy powódki podjęła uchwałę w sprawie rozwiązania mieszczącego się na terenie Gminy zespołu szkół oraz likwidacji – z dniem 31 sierpnia 2016 r. – wchodzącego w jego skład gimnazjum. Następnie, rozstrzygnięciem nadzorczym z 5 lutego 2016 r., Wojewoda Łódzki (dalej: Wojewoda) uchylił wspomnianą uchwałę. Podstawą tego rozstrzygnięcia był brak skonsultowania uchwały z jedną z ogólnopolskich organizacji związkowych, a także nieskierowanie uchwały, stanowiącej w przekonaniu organu nadzorczego akt prawa miejscowego, do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Gmina zaskarżyła rozstrzygnięcie Wojewody do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Wyrokiem z 3 czerwca 2016 r. oddalił on skargę powódki. Gmina wniosła następnie skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 24 stycznia 2017 r. uchylił wspomniany wyrok WSA w Łodzi oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z 5 lutego 2016 r. Oceniał przy tym, że sporna uchwała nie stanowiła aktu prawa miejscowego, a powódka nie była zobowiązana do dokonania konsultacji ze wskazaną przez Wojewodę organizacją związkową.

W sprawie ustalono również, że koszty utrzymania gimnazjum, którego likwidacji dotyczyła uchwała z 16 stycznia 2016 r., po dniu, w którym miała nastąpić jego likwidacja (tj. od 31 sierpnia 2016 r.), wynosiły łącznie 349 957,55 zł. W skład tej kwoty wchodziły: wynagrodzenia, składki na ubezpieczenie społeczne ponoszone przez gminę jako płatniczkę, a także koszty opału, wody, energii i transportu. Koszty transportu (42 035,84 zł) związane były również z obowiązkiem zapłaty podatku VAT w kwocie 3 362,87 zł, wobec czego łączna kwota wydatków powódki wyniosła 353 320,42 zł. W kwocie tej nie uwzględniono otrzymywania przez Gminę subwencji na realizację zadań oświatowych. W roku szkolnym 2016/2017 powódka wydała na

realizację zadań oświatowych 2 232 747,63 zł. Otrzymała przy tym subwencję w łącznej wysokości 1 756 755,41 zł, a z własnych środków wyłożyła 475 992,22 zł. Z łącznej kwoty subwencji na gimnazjum, które uległo ostatecznie likwidacji, przeznaczone było 253 713,54 zł.

W budynku, w którym mieściło się zlikwidowane gimnazjum (a pierwotnie zespół szkół), funkcjonowała następnie w dalszym ciągu szkoła podstawowa.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd pierwszej instancji ocenił, że powództwo podlegało oddaleniu. Nie została bowiem zrealizowana hipoteza normy przewidującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa (art. 417 § 1 k.c.), a ściślej: brak było cechy „bezprawności” działań pozwanego. Zdaniem Sądu, mimo odmiennej treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, „stanowisko Wojewody Łódzkiego nie tylko nie było całkowicie pozbawione podstaw prawnych, lecz znalazło aprobatę w oczach i umysłach jurystów zasiadających w sądzie administracyjnym I instancji” (s. 13 uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego). W sprawie podkreślono, że Wojewoda był „uprawniony do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego nawet niekorzystnego dla jednostki samorządowej a decyzja ta nie była arbitralna, jako że zawierała argumenty prawne uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały” (s. 14 uzasadnienia). Zdaniem Sądu, gdyby przyjąć, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody wyczerpywało przesłanki odpowiedzialności z art. 417 § 1 k.c., to „każdą decyzję administracyjną i orzeczenie sądowe, które zostały w wyniku wniesionego środka odwoławczego zmienione, należałoby ocenić jako bezprawne” (s. 14-15 uzasadnienia). Sąd Okręgowy odniósł się przy tym do wypracowanego na tle skargi z art. 424¹ § 1 k.p.c. pojęcia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu.

Jednocześnie w sprawie oceniono, że powódka nie wykazała wysokości poniesionej szkody. Skoro bowiem budynek dawnego gimnazjum nadal wykorzystywany jest w działalności edukacyjnej, to koszty jego utrzymania Gmina musiałaby ponosić nawet w razie likwidacji gimnazjum. Ponadto wydatki na utrzymanie kadry gimnazjum rekompensowane były subwencją wykorzystywaną także na pokrycie wynagrodzenia nauczycieli. Zdaniem Sądu Okręgowego oznaczało to, że szkodą podlegającą kompensacji byłaby w niniejszej sprawie

wyłącznie różnica między kosztami poniesionymi faktycznie przez powódkę na płace a subwencją otrzymaną i przeznaczoną na ten cel. Tej różnicy powódka jednak nie wykazała, poprzestając na wskazaniu ogólnie kwoty otrzymanej subwencji i nie zgłaszając w sprawie stosownych wniosków dowodowych.

Na skutek apelacji powódki Sąd Apelacyjny w Łodzi zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powódki 340 982,82 zł wraz z odsetkami. W pozostałym zakresie apelację oddalono.

Opierając się na ustaleniach faktycznych Sądu Okręgowego, Sąd drugiej instancji ocenił, że odpowiedzialność z art. 417 § 1 k.c. „nie wymaga kwalifikowanej bezprawności w postaci »rażącego naruszenia prawa«” (s. 12 uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego). Już wydanie nieprawidłowego rozstrzygnięcia nadzorczego przez Wojewodę uzasadniało odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Spowodowało to szkodę w postaci konieczności dalszego utrzymywania szkoły, którą Gmina zamierzała zlikwidować. Gdyby nie działanie Wojewody, powódka nie poniosłaby bowiem kosztów utrzymania gimnazjum w kolejnym roku szkolnym.

Ustalając zakres szkody doznanej przez Gminę, wzięto pod uwagę ogół wydatków poniesionych przez nią w związku z funkcjonowaniem gimnazjum. Wydatki te pomniejszono o koszty ogrzewania (opału) w kwocie 12 337,60 zł, gdyż budynek, nawet w razie likwidacji gimnazjum, musiałby być w dalszym ciągu ogrzewany, skoro nadal funkcjonowała w nim szkoła podstawowa. Pozostałe koszty eksploatacyjne związane były z funkcjonowaniem uczniów gimnazjum w budynku szkoły i zostały ocenione jako wchodzące w zakres szkody. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego dla oceny wysokości szkody poniesionej przez powódkę bez znaczenia była otrzymana przez nią subwencja, gdyż jest ona „przyznawana nie »na szkołę«, lecz na ucznia i idzie »za uczniem«” (s. 14 uzasadnienia). Powódka otrzymałaby więc subwencję także wtedy, gdyby uczniowie zlikwidowanego gimnazjum uczęszczali do innej placówki.

Pozwany wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zarzucając naruszenie art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) przez niedokonania samodzielnej i wyczerpującej oceny przesłanki „bezprawności” spornego rozstrzygnięcia

nadzorczego, a także naruszenie art. 361 § 2 w zw. z art. 361 § 1 k.c. przez poczynienie błędnego założenia, że wysokość uzyskanej przez powódkę części oświatowej subwencji ogólnej na lata 2016-2017 jest irrelevantna dla ustalenia wysokości szkody, podczas gdy subwencja ta w oczywisty sposób pomniejszyła zakres szkody po stronie Gminy. Założenie to pomijało, zdaniem skarżącego, art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016 (dalej jako: rozporządzenie 2016), jak również § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017 (dalej jako: rozporządzenie 2017).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna.

W pierwszej kolejności należało rozpoznać zarzut dotyczący zasady odpowiedzialności pozwanego. Gdyby bowiem trafne okazały się twierdzenia skarżącego, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności deliktowej, to za zbędne trzeba byłoby uznać rozważania na temat wysokości szkody podlegającej kompensacji. Zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 91 ust. 1 u.s.g. był jednak niezasadny.

Wstępnie wypada przypomnieć, że w świetle art. 417 § 1 k.c. przesłanką odpowiedzialności władzy publicznej jest działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem, a nie: bezprawne, jak nieścisłe wskazywały Sądy obu instancji oraz skarżący. Pojęcie bezprawności jest w prawie cywilnym rozumiane jako oznaczające sprzeczność z normami porządku prawnego, na który składają się normy prawa stanowionego (ustawy) oraz normy wywodzone z zasad współżycia społecznego. Termin „niezgodność z prawem” jest natomiast rozumiany wąsko jako obejmujący jedynie sprzeczność danego zachowania z normami prawa pozytywnego.

Badaniu w niniejszej sprawie powinno było zatem podlegać tylko to, czy doszło do niezgodnego z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. Odmienny, nieprawidłowy (choć prowadzący ostatecznie do

trafnej konkluzji) kierunek analizy prawnej przeprowadzonej przez Sądy obu instancji był, jak się wydaje, efektem obszernych nawiązań do orzecznictwa Sądu Najwyższego wypracowanego na tle wykładni art. 417 k.c. Rzecz jednak w tym, że wspomniane judykaty odnosiły się do stanu prawnego sprzed 1 września 2004 r., czyli sprzed gruntownej zmiany art. 417 k.c. dokonanej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. W ówczesnym stanie prawnym Skarb Państwa odpowiadał za bliżej określone zawinione (w tym: bezprawne) zachowania funkcjonariusza, dlatego zasadne było rozważanie w orzecznictwie rozumienia pojęcia bezprawności. *De lege lata* natomiast, wobec jednoznacznej treści art. 417 k.c. (w obecnym brzmieniu), nie ulega wątpliwości, że władza publiczna ponosi odpowiedzialność wyłącznie za wywołujące szkodę zachowania niezgodne z prawem, przy czym za każdy przypadek takiego zachowania, a nie jedynie cechujący się naruszeniem prawa w sposób „oczywisty” lub „rażący”.

Odrębne reguły dotyczą odpowiedzialności odszkodowawczej unormowanej w art. 417¹ § 1-4 k.c. W sprawie trafnie zauważono jednak, że rozstrzygnięcie nadzorcze nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c., a tym bardziej ostatecznej decyzji, z której wydaniem związane jest dopiero powstanie obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie decyzji. W konsekwencji do stwierdzenia, że zachodzą podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego, nie było konieczne uzyskanie przez powódkę tzw. prejudykatu.

Nie oznacza to jednak, że rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydane na skutek skargi kasacyjnej Gminy, nie miało znaczenia dla sprawy. Przeciwnie, zgodnie z art. 3 ust. 1 p.p.s.a., to sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Jednocześnie z art. 3 ust. 2 pkt 7 p.p.s.a. wynika, że kontrola ta obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 170 p.p.s.a. wynika z kolei, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. W sprawie cywilnej nie można zatem pominąć istnienia prawomocnego orzeczenia, którym rozstrzygnięcie

nadzorcze zostało uchylone z uwagi na wydanie go bezpodstawnie, czyli z naruszeniem prawa.

Pierwszy z zarzutów skargi kasacyjnej okazał się więc nietrafny z tej przyczyny, że sporne rozstrzygnięcie nadzorcze zostało ocenione już przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nietrafny jest przy tym pogląd skarżącego, że „na gruncie art. 417 k.c. zachodzi potrzeba zbadania, jaki charakter miało naruszenie prawa, skorygowane następnie przez sąd administracyjny i czy występuje szczególny przypadek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa” (s. 6 skargi). W świetle art. 417 § 1 k.c. przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej stanowi bowiem niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, a nie „naruszenie prawa” o szczególnym charakterze. Dla oceny podstaw odpowiedzialności pozwanego bez znaczenia pozostaje więc wypracowana na tle art. 424¹ § 1 k.p.c. koncepcja rozumienia pojęcia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, ściśle związana ze specyfiką władzy sądowniczej i aktualna wyłącznie w przypadkach objętych zastosowaniem art. 417¹ § 1 pkt 2 k.c.

Tym samym, wobec ustalenia, że pozwany ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą względem powódki, konieczna stała się analiza kwestii wysokości poniesionej przez nią szkody. Skarżący słusznie podniósł, że Sąd Apelacyjny nie przydał w swoich rozważaniach dostatecznej wagi temu, iż w związku z realizacją zadań oświatowych Gmina otrzymywała subwencję ogólną, w której skład wchodziła również część oświatowa. Za nazbyt uproszczone należy uznać wskazanie, że subwencja ta przypadłaby powódce niezależnie od działań Wojewody, a zatem kwota uzyskanej subwencji nie wpływa na zakres szkody, tzn. nie powinna być odliczona od wskazanego przez powódkę uszczerbku majątkowego.

Rzecz nie w tym, że Sąd Apelacyjny błędnie ustalił w tym zakresie fakty (ta część stanowiska Sądu drugiej instancji nie była bowiem przedmiotem badania, stosownie do art. 398¹³ § 2 k.p.c.), lecz w tym, że nie uwzględnił on przepisów związanych z obliczaniem wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, a w konsekwencji oparł swe stanowisko na nieuprawnionym założeniu, że powódka otrzymałaby wspomniane środki w identycznej wysokości także w razie nieuchylenia uchwały z 16 stycznia 2016 r. Pozwany trafnie bowiem podniósł, że stosownie do § 2

rozporządzenia 2016 oraz analogicznego § 2 rozporządzenia 2017 podział części oświatowej subwencji ogólnej jest dokonywany na podstawie licznych czynników, w szczególności z uwzględnieniem finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek. Likwidacja jednej z prowadzonych przez Gminę szkół nie musiała zatem pozostawać bez wpływu na wysokość środków otrzymanych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego.

W skardze kasacyjnej zasadnie zauważono, że okoliczność, iż kwota subwencji przysługuje „na ucznia”, nie oznacza, że w razie likwidacji gimnazjum powódka otrzymałaby tę samą kwotę pomnożoną przez identyczną liczbę uczniów. Trafność tego zarzutu wynika co najmniej z dwóch przyczyn:

Po pierwsze, ocena Sądu Apelacyjnego opiera się na przyjętym bez dostatecznych podstaw założeniu, że w hipotetycznym stanie faktycznym, w którym doszłoby do zamknięcia gimnazjum, wszyscy uczniowie zlikwidowanej placówki kontynuowaliby naukę w innej szkole prowadzonej przez powódkę. Sąd nie uzasadnił przyczyn przyjęcia takiego założenia, a zasady doświadczenia życiowego wskazują, że aczkolwiek można się spodziewać, iż ze względu na bliskość geograficzną przynajmniej znaczna część uczniów tak właśnie by postąpiła, to jednak jest mało prawdopodobne, aby uczynili tak wszyscy z nich. Gdyby z kolei zaczęli oni uczęszczać do szkoły w innej gminie, to środki otrzymywane przez powódkę byłyby odpowiednio niższe.

Po drugie, Sąd drugiej instancji nie wskazał, na czym opiera założenie, że gdyby uczniowie ze zlikwidowanej placówki kontynuowali naukę w innym gimnazjum prowadzonym przez Gminę, kwota subwencji przysługująca na jednego ucznia byłaby taka sama jak w likwidowanym gimnazjum. Powszechnie wiadomo, że kwota ta zależy od wielu czynników, takich jak typ i specyfika szkoły, stopień edukacji, oraz od lokalnych uwarunkowań, takich jak koszty utrzymania placówek w danym regionie. Jeżeli nawet rzeczywiście kwota ta miałaby być identyczna dla obu gimnazjów prowadzonych przez Gminę, Sąd drugiej instancji powinien wskazać, dlaczego przyjmuje takie założenie.

Sąd Najwyższy dostrzega przy tym, że ściśle wykazanie wysokości szkody wiąże się z potrzebą ustaleń co do hipotetycznej wysokości należnej Gminie części

oświatowej subwencji ogólnej, zależnej od tego, jaka część uczniów kontynuowałaby edukację w placówkach prowadzonych przez powódkę. Nie można wykluczyć, że dokonanie takich ustaleń okaże się nader utrudnione, nawet jeśli zważyć na przydaną sądowi swobodę w ocenie dowodów oraz na możliwość korzystania z instrumentów takich jak domniemanie faktyczne. Kwestia ta powinna być jednak rozważona, gdyż z przedstawionych wyżej przyczyn nieprawidłowe jest dotychczasowe stanowisko prawne Sądu Apelacyjnego. Skoro natomiast Sąd ten nie dostrzegł powodów do zastosowania art. 322 k.p.c., to obliczenie wysokości szkody, konieczne do ustalenia kwoty zasądzanego odszkodowania, musiało następować zgodnie z zasadami ogólnymi, czyli po ścisłym udowodnieniu, że powódce przysługuje roszczenie w dochodzonej wysokości. Oparcie się przez Sąd Apelacyjny na, zakwestionowanym skutecznie w skardze kasacyjnej, założeniu o tożsamości kwoty subwencji rzeczywiście uzyskanej – z kwotą, która byłaby wypłacona w razie likwidacji gimnazjum, przemawiało więc za uwzględnieniem skargi kasacyjnej.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji wyroku.

Beata Janiszewska

Joanna Misztal-Konecka

Marcin Krajewski

[J.T.]

[r.g.]