

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 stycznia 2021 r.

Sąd Okręgowy w Poznaniu Wydział II Cywilny - Odwoławczy

w składzie:

Przewodnicząca: Sędzia Anna Kulczewska-Garcia

Sędziowie: Sędzia Małgorzata Radomska – Stęplewska

Sędzia Ryszard Małecki

po rozpoznaniu w dniu 29 stycznia 2021 r. w Poznaniu

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa M. B.

przeciwko Gmina S.

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu

z dnia 21 sierpnia 2019 r.,

sygn. akt V C 2298/18

I. oddala apelację;

II. zasądza od powódki na rzecz pozwanej 1800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Ryszard Małecki Anna Kulczewska-Garcia Małgorzata Radomska– Stęplewska

UZASADNIENIE

Pozwem złożonym dnia 9 marca 2018r. powódka M. B. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy S. na jej rzecz kwoty 7.687,11 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, liczonymi od kwot i dat, wskazanych w załączniku do pozwu, do dnia zapłaty, z tytułu różnicy w zarobkach jakie powódka otrzymałaby, gdyby pozwany wydał niezwłocznie decyzję administracyjną w sprawie stopnia awansu zawodowego powódki na nauczyciela mianowanego, o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kwoty 9.529,20 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, liczonymi od kwot i dat, wskazanych w załączniku do pozwu, do dnia zapłaty, z tytułu utraconego dodatku funkcyjnego jaki powódka otrzymywałaby na stanowisku dyrektora Szkoły Podstawowej w Z., a które to stanowisko nie zostało jej powierzone wyłącznie z powodu braku aktu nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego tj. za okres od 1 września 2014r. do dnia 31 sierpnia 2015r. oraz o zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kwoty 20.000 zł tytułem zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych oraz krzywdy. Nadto powódka złożyła wniosek o obciążenie pozwanego kosztami postępowania sądowego, w tym o zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na pozew pozwana wniosła o oddalenie powództwa w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości dwukrotności stawki minimalnej w kwocie 7.200 zł.

Wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2019 r. Sąd Rejonowy Poznań-Nowe Miasto w Poznaniu w pkt. oddalił powództwo, a w pkt. 2 zasądził od powódki na rzecz pozwanej kwotę 3.600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Podstawą wyroku Sądu Rejonowego były następujące ustalenia faktyczne i wywód prawny :

Dnia 17 września 2012r. powódka M. B. złożyła pismo do Ministerstwa Edukacji Narodowej, na które podmiot ten udzielił odpowiedzi pismem z dnia 26 października 2012r. W piśmie tym udzielono powódce informacji, że w przypadku otrzymania przez nauczyciela stopnia nauczyciela kontraktowego nauczyciel ten może odbyć staż na stopień nauczyciela mianowanego w wymiarze roku i 9 miesięcy. Podano, że o ewentualnym skróceniu stażu decyduje dyrektor szkoły, a przepisy nie zawierają żadnych kryteriów, według których dyrektor miałby o tym decydować.

Dnia 14 czerwca 2013r. (data wpływu) powódka złożyła wniosek do Burmistrza Miasta i Gminy S. o wszczęcie postępowania egzaminacyjnego o nadanie jej stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego.

Dnia 24 czerwca 2013r. pozwany wezwał powódkę do uzupełnienia braków formalnych wniosku (brak zaświadczenia dotyczącego wymaganego stażu), które powódka uzupełniła dnia 8 lipca 2013r.

Dnia 28 czerwca 2013r. do Urzędu Miasta i Gminy S. wpłynęło pismo, z którego wynikało, że na wniosek powódki Dyrektor Szkoły Podstawowej w K. skrócił jej okres stażu na nauczyciela mianowanego do roku i 9 miesięcy. Wcześniej (przed wszczęciem procedury o nadanie stopnia awansu) powódka prowadziła ustne rozmowy z dyrektorem szkoły w K. P. D., która zgodziła się na skrócenie wymaganego stażu z uwagi na pozytywną opinię z poprzedniego miejsca pracy i zrealizowanie planu rozwoju zawodowego, a następnie po złożeniu wniosku o nadanie stopnia nauczyciela mianowanego powódka złożyła w czerwcu 2013r. do dyrektora szkoły pisemny wniosek o skrócenie stażu.

Pismami z dnia 10 lipca 2013r. pozwany zwrócił się do Kuratora Oświaty w P. i Ministerstwa Edukacji Narodowej z zapytaniem o umożliwienie przystąpienia przez powódkę do egzaminu na stopień awansu zawodowego nauczyciela z uwagi na 4-miesięczną przerwę w zatrudnieniu w okresie odbywania stażu, wskazując też na skrócenie powódce wymaganego stażu do 1 roku i 9 miesięcy. Burmistrz Miasta i Gminy S. podał wówczas, że w jego opinii istnieje konieczność przedłużenia stażu o 4 miesiące, tym bardziej, że plan rozwoju zawodowego przygotowany był na okres 2 lat i 9 miesięcy. W piśmie pozwany poprosił o szybkie udzielenie odpowiedzi z uwagi na to, że przeprowadzanie egzaminów zaplanowano na przełomie lipca/sierpnia 2013r.

Dnia 17 lipca 2013r. powódka otrzymała od pozwanego pismo datowane na dzień 11 czerwca 2013r. o odmowie wszczęcia postępowania egzaminacyjnego na stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego. Głównym powodem tej decyzji było nieodbycie przez powódkę wymaganego stażu w wymiarze 2 lat i 9 miesięcy i niezgodności w datach. Skrócenie stażu przez dyrektora Szkoły Podstawowej w K. P. D. było bezzasadne, nastąpiło po terminie oraz już po oddaniu wniosku o wszczęcie postępowania egzaminacyjnego. Z pisma wynikało również, że plan rozwoju zawodowego, który zatwierdzono 14 września 2010r. przewidywał odbycie stażu w wymiarze 2 lat i 9 miesięcy.

Dnia 18 lipca 2013r. powódka skierowała pismo do (...) Kuratora Oświaty, w którym wskazała, że pismo Urzędu Miasta i Gminy S. nie wyczerpuje znamion decyzji administracyjnej, ponieważ nie wskazuje trybu odwoławczego. Powódka podała również, że działanie Gminy ma na celu uniemożliwienie jej awansu zawodowego.

Pismem z dnia 30 lipca 2013r. (...) Kurator Oświaty przedstawił treść przepisów mających zastosowanie w przedmiotowym postępowaniu administracyjnym i ich interpretację oraz wskazał wymogi decyzji i że w przypadku niespełnienia przez nauczyciela warunków właściwy organ odmawia nauczycielowi w drodze decyzji administracyjnej nadania stopnia awansu. Podkreślił obowiązek organu I instancji niezależnego rozpoznania sprawy i możliwość ingerencji organu odwoławczego jedynie w postępowaniu odwoławczym lub nadzorczym.

W dniu 9 sierpnia 2013r. Burmistrz Miasta i Gminy S. wydał decyzję o odmowie wszczęcia postępowania egzaminacyjnego na stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego z wniosku powódki. Jako uzasadnienie decyzji pozwany wskazał, iż powódka winna odbyć staż w wymiarze 2 lat i 9 miesięcy, kwestionując jednocześnie decyzję Dyrektora Szkoły Podstawowej nr (...) w P. o skróceniu powódce stażu na nauczyciela mianowanego do 1 roku i 9 miesięcy. Pozwany wskazał też na niezgodności w datach zaświadczeń.

Pismem z dnia 26 sierpnia 2013r. powódka złożyła odwołanie od powyższej decyzji do (...) Kuratora Oświaty.

Dnia 6 września 2013r. wobec nieprzekazania odwołania do (...) Kuratora Oświaty powódka wezwała pozwanego do niezwłocznego jego przekazania do organu II instancji.

Postanowieniem z dnia 7 listopada 2013r. (...) Kurator Oświaty uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Kurator wskazał, że w przypadku złożenia wniosku o przeprowadzenia postępowania o nadanie stopnia awansu zawodowego nauczyciela przepisy prawa nie przewidują odmowy wszczęcia postępowania, a organ winien przeprowadzić postępowanie zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego i zakończyć je wydaniem decyzji merytorycznej. Dodatkowo Kurator wskazał inne naruszenia prawa przez pozwanego tj. niedokumentowanie wykonywanych w toku postępowania czynności, nie zachował zasady pisemności postępowania, nie zapewnił powódce czynnego uczestnictwa w postępowaniu, nie zawarł prawidłowego uzasadnienia wydanej decyzji. Kurator wskazał, że organ I instancji winien merytorycznie w formie decyzji administracyjnej odnieść się do złożonego przez powódkę wniosku oraz ustalić spełnienie przez nią przesłanek do uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego.

Dnia 5 grudnia 2013r. powódka odebrała pismo od pozwanego, datowane na dzień 28 listopada 2013r., zawiadamiające ją o ponownym rozpatrywaniu jej wniosku o wszczęcie postępowania egzaminacyjnego na stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego.

Dnia 9 grudnia 2013r. pozwany wydał ponowną decyzję o odmowie wszczęcia postępowania egzaminacyjnego na stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego, wskazując na brak spełnienia przez powódkę wymogu odbycia stażu w wymiarze 2 lat i 9 miesięcy uzasadniając rodzaj podjętej decyzji, że wynikała z analizy formalnej wniosku i wobec braku spełnienia wymogów niecelowe jest powoływanie komisji egzaminacyjnej, gdyż jej zadaniem jest wyłącznie ocena dorobku zawodowego nauczyciela. W ocenie organu decyzja ta zawiera rozstrzygnięcie merytoryczne.

Od decyzji tej powódka, pismem z dnia 16 grudnia 2013r., wniosła odwołanie do (...) Kuratora Oświaty.

Pismem z dnia 30 grudnia 2013r. powódka wezwała pozwanego do bezzwłocznego przekazania jej odwołania do Kuratorium Oświaty w P..

Pismem z dnia 29 stycznia 2014r. (...) Kurator Oświaty wezwał powódkę do złożenia dokumentu potwierdzającego umożliwienie jej skorzystania z prawa wynikającego z art. 10 k.p.a. - prawa do wglądu w akta i umożliwienia wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych materiałów, ponieważ pomimo wystąpienia przez Kuratora pozwany nie ustosunkował się do tej kwestii.

W piśmie z dnia 3 lutego 2014r. powódka wyjaśniła, że nie otrzymała od pozwanego pisma zawiadamiającego ją o możliwości skorzystania z prawa określonego w art. 10 k.p.a.

Pismem z dnia 28 lutego 2014r. (...) Kurator Oświaty zawiadomił powódkę o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania ze względu na konieczność zapewnienia jej wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów oraz zgłoszonych żądań. Termin ten wyznaczono na dzień 28 marca 2014r.

Decyzją z dnia 13 marca 2014r. (...) Kurator Oświaty uchylił zaskarżoną decyzję organu pozwanego- Burmistrza Miasta i Gminy S. w całości i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W uzasadnieniu wskazano, że organ prowadzący postępowanie w sprawie nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego może je merytorycznie zakończyć poprzez nadania tego stopnia albo odmowę nadania. Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy S., jak i prowadzone wcześniej postępowanie było obarczone licznymi błędami - nie zapewniono powódce możliwości wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji i zapoznania się z zebrany materiał dowodowy, decyzja nie zawierała uzasadnienia zgodnego z przepisami kpa. Organ ten wskazał, że organ I instancji winien merytorycznie rozpoznać wniosek powódki, dokonując rzetelnej i dogłębnej analizy przebiegu jej stażu.

Pismem z dnia 24 marca 2014r. pozwany zawiadomił powódkę o rozpatrywaniu jej wniosku.

Następnie pismem z dnia 5 maja 2014r. pozwany zawiadomił powódkę, że ze względu na złożony charakter sprawy wniosek nie zostanie załatwiony w ustawowym terminie i wskazał nowy termin - 13 czerwca 2014r.

Decyzją z dnia 16 czerwca 2014r. Burmistrz Miasta i Gminy S. odmówił nadania powódce stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego, stwierdzając, że powódka nie odbyła wymaganego stażu w wymiarze 2 lat i 9 miesięcy.

Od tej decyzji w dniu 26 czerwca 2014r. powódka złożyła odwołanie do (...) Kuratora Oświaty.

Decyzją z dnia 15 października 2014r. (...) Kurator Oświaty stwierdził nieważność czynności dyrektora Szkoły Podstawowej(...) w K., podjętej w postępowaniu o nadanie powódce stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego, polegającej na zatwierdzeniu planu rozwoju zawodowego, ustaleniu w dniu 12 czerwca 2013r. oceny dorobku zawodowego za okres stażu, przydzieleniu opiekuna stażu w dniu 2 września 2012r., skróceniu stażu w dniu 28 czerwca 2013r.

W uzasadnieniu decyzji podano, że na dzień 31 maja 2013r. okres stażu powódki wynosił 2 lata 4 miesiące i 23 dni, a na tym etapie staż nie podlega już skróceniu. Ponadto czynność skrócenia została podjęta już po zakończeniu stażu.

Powódka odwołała się wówczas do Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Decyzją z dnia 27 stycznia 2015r. Minister Edukacji Narodowej uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie w I instancji w całości. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że przepisy ustawy - Karta Nauczyciela nie zawierają terminu, do którego należy złożyć wniosek o skrócenie stażu, wobec czego nie można uznać za nieprawidłowe skrócenia stażu pracy powódki przez Dyrektora Szkoły Podstawowej w K. w dniu 28 czerwca 2013r.

Decyzją z dnia 19 lutego 2015r. (...) Kurator Oświaty uchylił decyzję Burmistrza Miasta i Gminy S. z dnia 16 czerwca 2014r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia temu organowi. Uzasadnił, że w świetle decyzji z dnia 27 stycznia 2015r. Ministra Edukacji Narodowej powódka spełniła warunek odbycia stażu.

Dnia 27 kwietnia 2015r. strony odbyły spotkanie, próbując ustalić termin posiedzenia komisji egzaminacyjnej celem przeprowadzenia egzaminu powódki. Powódka domagała się niezwłocznego powołania komisji, strona pozwana zaproponowała jednakowy termin z innymi nauczycielami - lipiec 2015r. ze względów oszczędnościowych i organizacyjnych.

Ostatecznie powódka otrzymała stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego aktem nadania z dnia 26 sierpnia 2015r.

Pismem z dnia 11 kwietnia 2016r. powódka, reprezentowana przez radcę prawnego, wezwała Burmistrza Miasta i Gminy S. do zapłaty kwoty 7.687,11 zł tytułem różnicy w zarobkach, 9.529,20 zł tytułem utraconego dodatku funkcyjnego oraz kwoty 20.000 zł tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie pozwany odmówił zapłaty żądanych kwot z uwagi na bezzasadność roszczenia powódki.

W toku rozpoznawania wniosku powódki o nadanie stopnia nauczyciela mianowanego P. D., dyrektor Szkoły w K., w której pracowała powódka, zaproponowała powódkę jako kandydata na dyrektora szkoły w Z.. Była to szkoła niesamorządowa, w tego rodzaju szkołach nie ma obowiązkowej procedury konkursowej, decyduje organ prowadzący. Każdy organ prowadzący szkoły niesamorządowej ma inny tryb i kryteria powołania dyrektora. Przedstawiono powódce następujące wymagania: studia zarządzania oświatą (które powódka ukończyła), stopień nauczyciela mianowanego, pomysł na prowadzenie szkoły. Powódka nie objęła tego stanowiska.

Powódka marzyła o tym, by zostać dyrektorem szkoły. Chciała stanąć do konkursu na dyrektora szkoły gdy kończył jej się staż wymagany do awansu na nauczyciela mianowanego. Ubiegała się o to stanowisko w dwóch różnych terminach w dwóch różnych szkołach po wakacjach letnich w 2013r. - w P. (gdzie był konkurs, do którego powódka ostatecznie nie przystąpiła mimo złożonych dokumentów z uwagi na brak aktu nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego) i w Z.. Nie miała wszystkich dokumentów - aktu nadania stopnia nauczyciela mianowanego. Przeciąganie się procedury nadania stopnia awansu nauczyciela mianowanego wiązało się z ogromem emocji i nerwów dla powódki, czuła dyskomfort z tego powodu, czuła się niedowartościowana. Przez 2 lata (czas trwania postępowania w przedmiocie wniosku o nadanie stopnia awansu nauczyciela mianowanego) nie otrzymywała wyższego wynagrodzenia. Od 1 września po nadaniu stopnia awansu nauczyciel otrzymuje wyższą pensję, różne kryteria stanowią składniki do wyliczenia tej pensji Obecnie powódka jest dyrektorem szkoły we W..

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Rejonowy uznał, że powództwo nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności Sąd I instancji zauważył, że roszczenie powódki jest przedawnione. Sąd ten przyjął, że pierwszym zdarzeniem, kluczowym dla określenia terminu biegu przedawnienia była pierwsza decyzja o odmowie wszczęcia postępowania egzaminacyjnego na stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego (data błędnie oznaczona w piśmie jako „11 czerwca” 2013r. (k. 22-23)), doręczona powódce 17.07.2013r. W tej bowiem dacie według powódki organ pozwanego mógł wydać decyzję merytorycznie rozstrzygającą sprawę zgodnie z jej wnioskiem. Jednocześnie powódka dowiedziała się o niej (o szkodzi i osobie zobowiązanej do jej naprawienia) 17.07.2013r.- data doręczenia jej decyzji. W ocenie Sądu Rejonowego kolejne wskazywane przez powódkę zdarzenia tj. kolejne podjęte przez pozwaną czynności i ich częstotliwość oraz ewentualne zaniechania stanowiące zdaniem powódki przewlekłość postępowania i działanie bezprawne skutkujące przez ten czas brakiem awansu i związanym z tym utraconym zarobkiem, nieuzyskaniem stanowiska dyrektora szkoły i utratą dodatku funkcyjnego, a także jej złym samopoczuciem, stresem związanym z brakiem awansu, stanowią części składowe jednej szkody, które ulegały tylko powiększeniu.

Zatem termin przedawnienia w rozpoznawanej sprawie rozpoczął bieg dnia 17 lipca 2013r., wobec czego roszczenie powódki przedawniło się dnia 17 lipca 2016r. W związku z powyższym biorąc pod uwagę datę złożenia pozwu - 9 marca 2018r. (k. 72) należy uznać, że powódka wystąpiła z roszczeniem przedawnionym i już z tego względu jej roszczenie było niezasadne.

Jednocześnie Sąd Rejonowy wskazał, że nawet gdyby zarzut przedawnienia okazał się niezasadny, to i tak roszczenie powódki nie mogłoby zostać uwzględnione, a to z niżej wskazanych względów.

Sąd I instancji zważył, że w rozpoznawanej sprawie powódka wskazywała na przewlekłość postępowania administracyjnego związanego z nadaniem jej stopnia nauczyciela mianowanego. Do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej nie wystarczy jednak sama tylko przewlekłość postępowania administracyjnego, lecz należy uzyskać stwierdzające to uchybienie postanowienie organu administracyjnego bądź orzeczenie sądu administracyjnego.

Powódka nie wykazała w sposób wynikający z art. 417(1) § 3 k.c., że toczące się w stosunku do niej postępowanie administracyjne zostało uznane za przewlekłe zgodnie z przepisami k.p.a. lub p.p.s.a. Postępowanie dowodowe nie

wykazało, by powódka w ogóle złożyła takie środki prawne, wobec tego Sąd I instancji nie miał podstaw i kompetencji w tym zakresie by stwierdzić przewlekłość postępowania o nadanie stopnia awansu zawodowego powódki. Jak wyżej opisano, nieprzedstawienie prejudykatu stwierdzającego przewlekłość postępowania w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego lub w trybie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uniemożliwia ocenę spełnienia przesłanki z art. 417 (1) § 3 k.c., skutkowało to nieuwzględnieniem powództwa co do samej zasady.

Na marginesie jedynie Sąd Rejonowy wskazał, że przez cały czas trwania postępowania administracyjnego czynności były podejmowane systematycznie, w krótkich odstępach czasu, trwała wymiana korespondencji (m.in. wezwanie do uzupełnienia braków) i były wydawane decyzje (tylko niezgodne z oczekiwaniami powódki). Również z zeznań świadków i zeznań powódki wynika, że nieustannie trwała między stronami wymiana pism. Natomiast wydłużenie czasu trwania postępowania z powodu uchylecia decyzji nie mogłoby być zakwalifikowane jako przewlekłość postępowania, stanowi bowiem realizację prawa do dwuinstancyjnego postępowania. Odmienny pogląd prawny organu I instancji nie może być natomiast podstawą zarzutu przewlekłości. Racjonalne było również wyznaczenie jednego terminu egzaminu dla powódki i pozostałych nauczycieli, ze względów organizacyjnych i ekonomicznych, jakimi kierowała się pozwana.

Natomiast wydanie decyzji bezprawnej (sprzecznej z prawem), która wyrządzi szkodę stronie, kwalifikowane być powinno jako przesłanka odpowiedzialności podmiotu wykonującego władzę publiczną zgodnie z art. 417(1) § 2 k.c. Sąd rozpoznający powództwo odszkodowawcze nie może samodzielnie ustalić niezgodności z prawem takiej decyzji, lecz musi dysponować preiudykatem stwierdzającym, że ostateczna decyzja, która zdaniem strony powodowej, była źródłem szkody, była nieważna lub wydana z naruszeniem prawa.

Obowiązek wykazania we właściwym postępowaniu w rozumieniu art. 417(1) § 2 k.c., że decyzja ostateczna jest niezgodna z prawem, odnosić należy do regulacji postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 156 kpa, skarga do sądu administracyjnego -art. 16 k.p.a.). Ustawa nie pozwala bowiem na dowodzenie bezprawności (mającej być źródłem szkody) decyzji administracyjnej w procesie o odszkodowanie za pomocą innych środków (niż wskazane w art. 417(1) § 2 k.c.). W świetle art. 417(1) § 2 k.c., sąd w sprawie o odszkodowanie nie został upoważniony przez ustawę do badania w ramach oceny roszczenia o odszkodowanie kwestii zgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej (I ACa 99/18, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, LEX nr 2624395 - wyrok z dnia 27 listopada 2018 r.). W ocenie Sądu Rejonowego nie została również zrealizowana przesłanka bezprawności warunkująca odpowiedzialność na podstawie art. 417 k.c. W obowiązującym ustawodawstwie istnieją obligatoryjne procedury regulujące tryb stwierdzenia bezprawności decyzji, w których nie ma miejsca na ocenę ich legalności z punktu widzenia zasad współżycia społecznego lub norm moralnych (por. E. Gniewek, Kodeks cywilny. Komentarz).

Ponadto, jeśli chodzi o zarzucaną pozwanej bezprawność podejmowanych decyzji to Sąd I instancji wskazał, że zagadnienie będące ich przedmiotem na kanwie zaistniałego stanu faktycznego budziło wiele wątpliwości interpretacyjnych szeregu organów, w tym pozwanej. Po pierwsze Sąd wskazał, że kwestionowana odmowa wszczęcia postępowania nie mogła zostać oceniona jednoznacznie, gdyż same przesłanki odmowy wszczęcia postępowania określone zostały w KPA jako zwrot niedookreślony, pozostawiający pole do swobody interpretacji orzeczniczej.

Po pierwszej decyzji o odmowie wszczęcia postępowania, uchylonej przez organ odwoławczy, Burmistrz Miasta i Gminy S. wydał ponownie decyzję o odmowie wszczęcia postępowania, ale obszernie tłumacząc swoje stanowisko, w tym dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania oraz określając, że decyzja ta zawiera rozstrzygnięcie merytoryczne. Po kolejnym odwołaniu się przez powódkę została wydana przez organ pozwanego decyzja o odmowie nadania stopnia nauczyciela mianowanego. W każdej z podjętych przez pozwanego decyzji przytaczany był argument o kwestionowaniu skuteczności skrócenia stażu. Kwestia ta nie była jednoznaczna, skoro także kolejne organy, w tym w organy odwoławcze odmiennie ją interpretowały. Przypomnieć należy, że najpierw została wydana decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji o skróceniu stażu powódki, a następnie decyzją z dnia 27 stycznia 2015r. Minister Edukacji Narodowej uchylił tę decyzję i umorzył postępowanie w I instancji w całości.

Uznać zatem należało, że kwestia spełnienia warunku odbycia stażu przez powódkę mogła budzić wątpliwości interpretacyjne. Ostatnia decyzja organu pozwanego- o nadaniu ostatecznie stopnia awansu nauczyciela mianowanego powódce, została podjęta po wydaniu powyższych decyzji przez (...) Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej co do prawidłowości skrócenia okresu stażu, a więc zaistniały nowe okoliczności.

Naruszenie prawa wglądu do akt pozostawało bez wpływu na przewlekłość, stanowiło incydentalne uchybienie, które zostało później usunięte. W szczególności nie zostało wskutek tego naruszone dobro osobiste powódki.

Kolejno zapadające w toku postępowania z wniosku powódki o nadanie stopnia awansu decyzje, zarówno Burmistrza Miasta i Gminy S., jak i Kuratora Oświaty i Ministra Edukacji Narodowej wynikały z realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania i zawierały prezentację samodzielnego, niezależnego poglądu prawnego każdego z tych organów. Kwestionowane zagadnienia budziły wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza kluczowa dla nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego okoliczność długości okresu wymaganego stażu oraz prawna możliwość jego skrócenia. W kontekście przesłanki bezprawności Sąd I instancji zwrócił uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z 28.03.2007r. (II CSK 523/06, Lex): podstawy roszczeń odszkodowawczych nie może stanowić orzeczenie nieprawomocne, czy nieostateczna decyzja, nawet wadliwe, które zostało następnie skorygowane przez instancję odwoławczą. Odmienna ocena godzi w zasadę instancyjności postępowania, ponadto może prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć w toku instancji i w procesie odszkodowawczym. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, jako że ostateczna decyzja o nadaniu powódce stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego zapadła dopiero na skutek kolejnych odwołań powódki rozpoznanych przez II instancję i wytycznych wskazanych w uzasadnieniach decyzji o uchyleniu zaskarżonych orzeczeń i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. Podkreślić trzeba, że jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r. V CSK 176/05 (Legalis) nie każda nieprawidłowość w działaniu władzy publicznej może być kwalifikowana jako bezprawność w rozumieniu art. 417 KC. Organ odwoławczy uchyla orzeczenie lub decyzję często z powodu odmiennej oceny stanu faktycznego, odmiennej wykładni przepisów prawa materialnego, bądź przepisów regulujących zasady postępowania, czy też z powodu niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Z tego względu nie można akceptować poglądu, że każde wadliwe działanie organu pierwszej instancji powinno być uznane za bezprawne. W uzasadnieniu wyroków z dnia 9.07.2003 r. IV CKN 357/01 i 23.03.2004 r. V CK 376/03 Sąd Najwyższy wyraził ocenę, że o istnieniu podstaw do odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą decyzję nieostateczną można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku, gdy narusza ona prawo w sposób rażący. Analogiczne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Poznaniu (wyrok z 28.03.2007r. I ACA 95/07, Lex) stwierdzając, że w procesie stosowania prawa wadliwe działanie organu I instancji, które zostało następnie skorygowane przez instancję odwoławczą, nie może być automatycznie kwalifikowane jako działanie bezprawne, rodzące obowiązek odszkodowawczy. Jednocześnie wskazać należy na pogląd wypowiedziany przez Trybunał Konstytucyjny (orzeczenia z 4.12.2001r. SK 18/00, z 23.09.2003r. K 20/02), że nie została stworzona podstawa prawna do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od każdej wadliwej decyzji, następnie uchylonej. Akty stosowania prawa powinny być postrzegane przede wszystkim w kategoriach konfrontacji racji i odmienności ocen, a wykorzystanie toku instancji powinno zapewniać niewadliwe ustalenie stanu faktycznego i jego prawidłową ocenę jurydyczną (wyrok SN z 9.07.2003r. IV CKN 357/01).

Wobec powyższego Sąd I instancji uznał, że w postępowaniu prowadzonym przez Burmistrza Miasta i Gminy S. działanie organu administracji publicznej nie było bezprawne. Nie została zatem spełniona pierwsza przesłanka zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie Gminy S..

Kolejno - obok zdarzenia sprawczego, konieczne jest ustalenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, a więc szkody i związku przyczynowego. Przepis art. 417 k.c. nie zawiera w tej kwestii żadnej regulacji, a tym samym znajdują zastosowanie ogólne reguły dotyczące kompensacji szkody w mieniu (majątkowej) i na osobie (majątkowej i niemajątkowej) oraz koncepcji związku przyczynowego - w szczególności ujęte w przepisach art. 361,444-448 k.c. (por. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 8, poz. 256; wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76, oraz wyrok SN z dnia 7 listopada 2013 r., V CSK 519/12, LEX nr 1391709).

W rozpoznawanej sprawie pozwany zaprzeczył roszczeniu powódki co do zasady i co do wysokości. Oznacza to, że zgodnie z ogólną zasadą ciężaru dowodu wynikającego z art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. ciężar udowodnienia zasadności roszczeń, jak i ich wysokości spoczywał na powódce. Zasada odnosząca się do rozkładu ciężaru dowodowego ma zastosowanie również do spraw o odszkodowanie od władzy publicznej. To osoba dochodząca odszkodowania musi więc wykazać, że zachowanie władzy publicznej było bezprawne, że wystąpiła szkoda określonego rodzaju i rozmiarów oraz że zachodzi normalny związek przyczynowy pomiędzy tym zachowaniem a wystąpieniem szkody (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26.03.2014 r., sygn. V CSK 284/13, BSN 2014, Nr 6).

Sąd I instancji uznał, że wysokość szkody i sam fakt jej poniesienia, nie zostały wykazane w toku procesu.

Powódka nie udowodniła, że poniosła szkodę w postaci braku dodatku funkcyjnego związanego z objęciem stanowiska dyrektorskiego i jego wysokości. Brak jest również związku przyczynowego pomiędzy podnoszoną przez powódkę szkodą w tym zakresie, a czynnościami Gminy S.. Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła. Świadkowie powołani przez stronę powodową na tę okoliczność wyrazili jedynie swoje przypuszczenia co do kwestii otrzymania przez powódkę tego stanowiska, co nie mogło być uznane przez Sąd za udowodnione. Powódka nie przedstawiła bowiem żadnego dokumentu na potwierdzenie tezy, że złożyła dokumenty konieczne do wzięcia udziału w konkursie lub rekrutacji na stanowisko dyrektora szkoły, nie udowodniła również, że brakowało tylko jednego wymogu - aktu nadania stopnia nauczyciela mianowanego.

Wobec powyższego powódka nie udowodniła, że gdyby postępowanie administracyjne zakończyło się wcześniej to uzyskałaby stanowisko dyrektorskie oraz że jedynie niez uzyskanie aktu mianowania było przyczyną braku objęcia tego stanowiska w tamtym okresie. Mogły bowiem zaistnieć inne wymogi, których powódka i tak by nie spełniła, a które warunkowały możliwość uzyskania stanowiska dyrektora szkoły.

Co do wysokości roszczenia, powódka również nie wykazała, że utracony przez nią dodatek wynosiłby 9.529,20 zł. Z § 5 pkt 1 przytaczanego przez powódkę rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy z dnia 31 stycznia 2005 r. (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 416) wynika jedynie, że do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono stanowisko dyrektora szkoły. Wbrew twierdzeniom powódki nie określa ono wysokości takiego dodatku. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy - Karta Nauczyciela z dnia 26 stycznia 1982 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 967) organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34. W art. 30 ust. 1 pkt. 2 w/w ustawy został uregulowany dodatek funkcyjny. Powódka winna zatem przedstawić Regulamin Szkoły, w którym uregulowana została kwestia dodatku funkcyjnego, czego w toku procesu nie uczyniła.

Powódka nie udowodniła również wysokości roszczenia z tytułu różnicy w zarobkach jakie powódka otrzymałaby, gdyby pozwany wydał niezwłocznie decyzję administracyjną w sprawie stopnia awansu zawodowego powódki na nauczyciela mianowanego. Na wysokość otrzymywanego przez powódkę wynagrodzenia składają się różne elementy składowe, powódka ich nie wyszczególniła, co uniemożliwiało Sądowi weryfikację wysokości zgłoszonego roszczenia i sposobu jego wyliczenia, nie został również przedstawiony na tę okoliczność żaden dokument, chociażby dokument księgowy odzwierciedlający wysokość zarobków powódki przed uzyskaniem dodatku i po jego uzyskaniu.

Niezasadne było również roszczenie o zapłatę zadośćuczynienia. Przede wszystkim nie zostało wskazane konkretne dobro osobiste zgodnie z art. 445 k.c. w zw. z art. 23 k.c., które miałyby zostać naruszone przez działania organu administracji publicznej. W tym zakresie powódka podnosiła, że została poniżona, czuła się gorsza od innych nauczycieli w jej wieku, którzy uzyskali już awans na nauczyciela mianowanego oraz że przedłużanie się postępowania administracyjnego spowodowało u niej duży stres. Żadna z tych okoliczności nie stanowiła jednak naruszenia dóbr

osobistych, które zasługiwałyby na ochronę. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest dobrem osobistym (por. wyrok SN z 6.05.2010 r. II CSK 640/09). W szczególności nie zostało udowodnione by w wyniku działań pozwanej doszło do rozstroju zdrowia u powódki. Nie została zatem wykazana szkoda na osobie. W ocenie Sądu Rejonowego powódka nie wykazała również związku przyczynowego między podnoszoną przez nią krzywdą a zdarzeniem sprawczym.

Konkludując, w ocenie Sądu I instancji nie zostały spełnione przesłanki warunkujące odpowiedzialność pozwanej z art. 417 (1) §2 k.c, 417 (1) § 3 k.c ani z art. 417 k.c.

Mając na uwadze powyższe Sąd Rejonowy oddalił powództwo.

Powyższy wyrok zaskarżyła w całości apelacją powódka, zarzucając Sądowi Rejonowemu :

1. błędne uznanie, że bieg terminu przedawnienia rozpoczął się z dniem 17 lipca 2013 r. a więc dniem, w którym powódka po raz pierwszy odebrała błędną decyzję pozwanego,
2. błędne uznanie, że data 17 lipca 2013 r. była terminem rozpoczęcia biegu przedawnienia dla wszystkich roszczeń powódki przedstawionych w pozwie,
3. nieuwzględnienie przerwania biegu przedawnienia w niniejszej sprawie, który nastąpił poprzez złożenie przez powódkę pozwu pierwotnie w dniu 22 maja 2017 r., który to pozew został odrzucony,
4. błędne uznanie, że podstawą roszczeń powódki był zarzut przewlekłości postępowania, zatem powódka winna najpierw, dla skuteczności powództwa, uzyskać po uzyskaniu orzeczenia lub decyzji o stwierdzeniu niezgodności z prawem,
5. sprzecznego z zarzutem wskazanym w pkt.4 błędnego uznania, że roszczenie powódki opierało się na zarzucie bezprawności prawomocnej decyzji administracyjnej, zatem winna ona najpierw uzyskać stosowne orzeczenie o jej nieważności lub wydaniu z naruszeniem prawa,
6. błędne uznanie, że sprawa nadania powódce stopnia awansu zawodowego budziła szereg wątpliwości interpretacyjnych,
7. błędne uznanie, że zachowanie pozwanego nie było bezprawne,
8. błędne uznanie, że powódka nie wykazała wysokości poniesionej szkody.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów, apelująca wniosła o :

1. zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kwoty 37.216,31 zł wraz z kosztami postępowania, w tym kosztami zastępstwa procesowego przed Sądem I instancji według norm przepisanych,
2. zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o oddalenie apelacji w całości oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości dwukrotności stawki minimalnej.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje :

Apelacja była bezzasadna.

Sąd Okręgowy w pełni podziela ustalenia faktyczne Sądu Rejonowego i na podstawie art. 382 k.p.c. uznaje za własne. Sąd Okręgowy podziela także dokonaną przez Sąd Rejonowy ocenę prawną zgłoszonego roszczenia. Zarzuty apelacji jako niezasadne nie mogły prowadzić do zmiany zaskarżonego wyroku, zgodnie z żądaniem powódki.

Na wstępie zauważyć należy, że zarzuty zawarte w petitum apelacji fachowego pełnomocnika powódki, nie zostały sformułowane jako zarzuty naruszenia konkretnych przepisów prawa materialnego czy procesowego. Tym niemniej, jak wskazuje się w doktrynie (por. Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz. art. 205(1)–424(12), red. prof. dr hab. Andrzej Marciniak, Rok 2019, Komentarz do art. 368 k.p.c., Legalis) zarzuty apelacyjne mogą być formułowane w sposób dowolny i nie muszą ściśle określać dostrzeżonych uchybień ze wskazaniem konkretnych przepisów ocenianych jako naruszone [por. np. post. SN: z 5.12.2006 r., II CZ 93/06, Legalis, z 10.1.2007 r., I CZ 122/06, Legalis; uchw. SN(7, zasada prawna) z 31.1.2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, Nr 6, poz. 55; post. z 13.6.2008 r., I CZ 48/08, Legalis; wyr. SN z 18.6.2010 r., V CSK 448/09, Legalis]. W konsekwencji Sąd Okręgowy poddał ocenie zarzuty apelującej w kształcie zgłoszonym w apelacji.

Zarzuty dotyczące błędnego określenia początkowego biegu terminu przedawnienia zgłoszonego roszczenia były chybione. Sąd I instancji uznał roszczenie powódki za przedawnione, przyjmując jako początek biegu terminu przedawnienia dzień doręczenia powódce pierwszej z nieprawomocnych decyzji, w których apelująca upatruje źródła szkody. Stanowisko to Sąd Okręgowy podziela. Apelująca kwestionując ten pogląd wskazała, że początkiem biegu terminu przedawnienia zgłoszonego roszczenia winno być uprawomocnienie się decyzji wydanej przez pozwanego o nadaniu powódce stopnia awansu zawodowego, tj. stopnia nauczyciela mianowanego, gdyż dopiero prawomocna decyzja potwierdziła, że powódka miała prawo domagać się awansu, a pozwany jako organ przez dwa lata działał bezprawnie. Ustosunkowując się do tej kwestii należy w pierwszej kolejności dokonać prawnej kwalifikacji żądania powódki zgłoszonego w pozwie, w kontekście przytoczonej podstawy faktycznej, aby ustalić, z jakim zdarzeniem przepisy prawa wiążą początek biegu terminu przedawnienia.

Przede wszystkim podkreślić należy, że fachowy pełnomocnik powódki w pozwie nie określił podstawy prawnej zgłoszonego roszczenia. Oczywiście nie miał takiego obowiązku, gdyż wystarczające było określenie podstawy faktycznej żądania a jego kwalifikacja prawna należała do Sądu. Jednakże w takiej sytuacji Sąd I instancji miał obowiązek samodzielnie dokonać kwalifikacji prawnej zgłoszonego roszczenia w odniesieniu do przytoczonych w pozwie okoliczności faktycznych, którymi Sąd był związany. Jak wynika z treści art. 187 § 1 pkt 2 kpc, podstawą faktyczną powództwa jest przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie. Pozew powinien ponadto zawierać dokładnie określone żądanie, które musi znajdować uzasadnienie w okolicznościach faktycznych. Musi być też jasno i dokładnie sprecyzowane pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Inaczej rzecz ujmując, powód musi dokładnie określić, jakiego zachowania i od jakiego podmiotu się domaga. Tak sprecyzowane żądanie określa granice rozpoznania sprawy, poza które sąd wyjść nie może. Stanowiłoby to bowiem naruszenie zakazu określonego w art. 321 kpc powoływanej w pozwie podstawy faktycznej.

Po pierwsze powódka swojego roszczenia upatrywała w konieczności składania licznych odwołań i zażaleń od wydawanych decyzji administracyjnych i wydaniu ostatecznej decyzji o nadaniu powódce stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego z dwuletnim opóźnieniem. Wskazała, że taka decyzja winna być zgodnie z art. 9bust 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r Karta nauczyciela wydana do 31 sierpnia 2013r. zatem w niniejszej sprawie została wydana ze znacznym opóźnieniem z wyłącznej winy pozwanej. Tak określona podstawa faktyczna wskazuje, iż powódka upatrywała źródła szkody w przewlekłym prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Trafnie zatem Sąd Rejonowy oceniał roszczenie powódki z punktu widzenia art. 417¹§3 k.c., który dotyczy szkody, która jest wynikiem beczynności organu, względnie przewlekłego prowadzenia postępowania.

Po drugie powódka opisując tryb toczącego się postępowania administracyjnego powoływała, iż wydawane w jego toku decyzje administracyjne były oczywiście błędne co rodziło konieczność uruchamiania trybu odwoławczego. Tak zakreślona podstawa faktyczna wskazywała, że powódka upatruje źródła szkody w bezprawie, w jej ocenie, wydawanych nieprawomocnych decyzjach administracyjnych. W takim przypadku słusznie Sąd Rejonowy dokonał

oceny roszczenia z punktu widzenia art. 417¹§ 2 k.c., który dotyczy odpowiedzialności organów władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie tych organów przy wykonywaniu władzy publicznej, w tym poprzez wydanie niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych. Wbrew twierdzeniu apelującej powódka nie powoływała, że szkoda powstała w związku z wydaniem prawomocnej, ostatecznej decyzji z dnia 26 sierpnia 2015r. stanowiącej akt nadania powódce stopnia awansu zawodowego nauczyciela. Tymczasem w niniejszej sprawie początek biegu terminu przedawnienia był zdeterminowany powołaną w pozwie podstawą faktyczną żądania. W konsekwencji trafnie Sąd Rejonowy uznał, że początek biegu terminu przedawnienia należało określić na moment doręczenia powódce pierwszej z kwestionowanych decyzji administracyjnych, która w ocenie powódki była bezprawna. Ciąg zdarzeń składających się na działania, w wyniku których powódka doznała szkody, rozpoczął się właśnie z tą datą. Słusznie Sąd Rejonowy powołał w tym zakresie stanowisko Sądu Najwyższego, zaprezentowane w wyroku z dnia 31 października 1974 r., II CR 594/74, Legalis nr 18368, w myśl którego jeżeli następstwem czynu niedozwolonego jest kilka zdarzeń kolejno następujących w czasie, a pozostających w związku przyczynowym z tym czynem i szkodą lub krzywdą, to w celu określenia początku biegu trzyletniego terminu przedawnienia (art. 442 § 1 k.c.) należy rozważyć wzajemny stosunek tych zdarzeń: czy są one ze sobą tak ściśle związane, że stanowią tylko elementy jednej szkody lub krzywdy, czy też mają samodzielny byt i stanowią odrębne szkody lub krzywdy, wyrosłe w różnych przedziałach czasowych. W pierwszym wypadku punktem odniesienia dla określenia biegu trzyletniego terminu przedawnienia jest zdarzenie początkowe, a dalsze zdarzenia stanowią tylko powiększenie tej samej szkody. W drugim wypadku poszczególne zdarzenia mają w odniesieniu do wywołanych nimi szkód samodzielny byt i wyznaczają własny trzyletni termin przedawnienia. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyrokach z dnia 25 lutego 2016 r., III CSK 85/15, Legalis nr 1460992 oraz z dnia 10 września 1998 r., III CKN 607/97, Legalis nr 282486. Na gruncie niniejszej sprawy powódka upatrywała źródła szkody w poszczególnych nieprawomocnych decyzjach, wydawanych w relatywnie krótkich odstępach czasu, które stanowiąc element jednej szkody (krzywdy) były ze sobą ściśle związane. W tej sytuacji początek biegu terminu przedawnienia określało zdarzenie początkowe, którym, w niniejszej sprawie, była pierwsza z wydanych decyzji. Rodzi to istotne konsekwencje na gruncie niniejszej sprawy, bowiem powoduje, że roszczenie powódki w chwili wytoczenia powództwa było przedawnione. Nie można przy tym, jak czyni to apelująca, utożsamiać początku biegu terminu przedawnienia roszczenia z jego wymagalnością. Takie stanowisko byłoby uzasadnione na gruncie ogólnych przepisów o przedawnieniu roszczenia, jednak przepisy k.c. zawierają odrębne unormowanie dotyczące roszczeń deliktowych zawarte w art. 442¹ k.c., gdzie początek biegu terminu przedawnienia nie jest powiązany z jego wymagalnością. Zależy bowiem jedynie od momentu, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Moment ten nie jest zatem związany z wymagalnością roszczenia deliktowego, które powstaje z chwilą wezwania dłużnika do spełnienia świadczenia (art. 455 k.c.). W konsekwencji nie można podzielić zarzutów apelującej w zakresie błędnego określenia początku biegu terminu przedawnienia roszczenia.

Nie można podzielić zarzutu apelującej, w myśl którego odrzucony pozew spowodował przerwę biegu terminu przedawnienia. Podkreślić należy, że pozew odrzucony, nie wywołuje skutków procesowych. Jak wskazuje się w doktrynie (por. Kodeks cywilny. Komentarz, red. prof. ucz. UW dr hab. Konrad Osajda, Rok 2020, Komentarz do art. 123 k.c., Legalis) pozew odrzucony na podstawie art. 199 k.p.c. ze względu na brak pozytywnych przesłanek procesowych lub wystąpienie przesłanki negatywnej nie powoduje przerwania biegu przedawnienia. Związane jest to z zasadami legalizmu i formalizmu czynności uprawnionego przerywającej bieg terminu przedawnienia (por. j.w.). W konsekwencji odrzucony przez Sąd pozew, nie mógł spowodować przerwania biegu terminu przedawnienia. Nadto złożenie odrzuconego pozwu nastąpiło po upływie terminu przedawnienia. Został on wniesiony, jak wskazuje powódka, w dniu 22 maja 2017 r. tymczasem powódka dowiedziała się o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia w dniu 17 marca 2013 r., tj. w dniu doręczenia pierwszej, nieostatecznej decyzji administracyjnej. W związku z tym w dniu wniesienia odrzuconego pozwu 3- letni termin przedawnienia już upłynął.

Zarzuty apelującej dotyczące błędnej kwalifikacji prawnej roszczenia zgłoszonego przez powódkę, dokonanej przez Sąd I instancji były chybione. Powódka w apelacji wskazała, że wbrew temu co ustalili Sąd Rejonowy nie powoływała się ona na przewlekłość postępowania administracyjnego, ani na bezprawności prawomocnej decyzji administracyjnej. W rezultacie powoływane przez Sąd Rejonowy podstawy prawne nie znajdują w ocenie apelującej uzasadnienia.

Podkreślić jednak należy, że powódka także w apelacji nie przytoczyła na jakiej podstawie prawnej opiera swoje roszczenie. Taką podstawą prawną w okolicznościach sprawy nie mógł, być przy tym, art. 417 k.c. Podkreślić za Sądem Rejonowym należy, że art. 417¹ k.c. stanowi *lex specialis* wobec art. 417 k.c. Podstawową modyfikacją w zakresie konstrukcji art. 417¹ k.c. względem art. 417 k.c. jest to, że dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego konieczne staje się uzyskanie stosownego prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem działania lub zaniechania w zakresie tych przejawów wykonywania władzy publicznej. Regulacje zawarte w art. 417¹ § 1–3 prowadzą więc do ograniczenia zakresu stosowania art. 417 kc w ten sposób, że nie każda niezgodność z prawem aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, lecz jedynie ta niezgodność, która została uprzednio ustalona we właściwym postępowaniu (por. Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449(10), red. prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski, Rok 2020, Komentarz do art. 417(1) k.c., Legalis). Dominuje przy tym pogląd, zgodnie z którym prawo polskie nie przewiduje odpowiedzialności za nieprawomocne orzeczenia sądowe i nieostateczne decyzje, co uzasadnione jest wykładnią językową art. 417¹ § 2 k.c. oraz tym, że interesy jednostek są wystarczająco zabezpieczone poprzez zagwarantowanie możliwości zaskarżenia nieprawomocnych rozstrzygnięć (j.w.). Zwrócić bowiem należy uwagę, że w przypadku gdyby dopuścić możliwość żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną nieostateczną decyzją administracyjną, istniałoby niebezpieczeństwo dwutorowości rozstrzygnięć co do takich decyzji, raz w postępowaniu administracyjnym i raz w postępowaniu sądowym o odszkodowanie, gdzie mogłyby zapadać odmienne rozstrzygnięcia w tym zakresie. Stan taki uznać by należało za niepożądany. W niniejszej zaś sprawie nie ulega wątpliwości, iż nieostateczne decyzje administracyjne, w których powódka upatruje źródła szkody, nie mogą stanowić podstawy odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego, właśnie z tego powodu, iż nie mają przymiotu ostateczności. Brak tego przymiotu prowadzi do konkluzji, iż nie mogły one stanowić podstawy do wysuwania roszczeń odszkodowawczych względem pozwanego. Wskazać należy, iż w sytuacji braku wskazania przez powódkę podstawy prawnej wniesionego powództwa, podstawy tej poszukiwał Sąd Rejonowy badając ją na gruncie przepisów art. 417¹ k.c. Ocena prawna dokonana przez Sąd Rejonowy roszczenia powódki jest trafna i nie budzi wątpliwości Sądu Okręgowego. Słusznie także Sąd I instancji uznał, że nie zachodzi żadna ze wskazanych tam podstaw prawnych. W związku z tym zarzuty powódki kwestionujące podstawę prawną powództwa przyjętą przez Sąd Rejonowy nie mogą odnieść skutku.

W dalszej kolejności powódka zakwestionowała stanowisko Sądu Rejonowego, jakoby sprawa nadania powódce stopnia awansu zawodowego budziła szereg wątpliwości interpretacyjnych. Apelująca powołała fakt, że decyzja o skróceniu stażu przez dyrektora szkoły pozostawała w jego dyskrecyjnym uznaniu, a mimo to pozwany kilkakrotnie wydawał decyzje nie uwzględniające tej okoliczności i wskazując, że powódka winna odbyć staż w pełnym zakresie. Zwrócić jednak należy uwagę, że decyzje pozwanego dotyczące najpierw odmowy wszczęcia postępowania egzaminacyjnego na stopień awansu zawodowego nauczyciela mianowanego, a następnie odmowy nadania stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego, były uchylane przez organ odwoławczy nie z powodu nieuzasadnionego – zdaniem pozwanego – skrócenia stażu przez dyrektora, lecz z powodu innych uchybień. Sam organ odwoławczy stwierdził zaś w decyzji z dnia 15 października 2014r. (k. 91) nieważność czynności dyrektora podjętej w postępowaniu o nadaniu powódce stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego, polegającej na skróceniu stażu w dniu 28 czerwca 2013 r., dokonanej z naruszeniem przepisu art. 9c ust. 2 ustawy Karta Nauczyciela. Decyzja ta została wprawdzie uchylona przez Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 stycznia 2015 r. (k. 112), tym niemniej pokazuje, że kwestia skrócenia stażu powódce przez dyrektora P. D. nie przedstawia się tak jednoznacznie, jak twierdzi skarżąca. Ostatecznie stanowisko apelującej zostało uznane za trafne, jednak istniały istotne wątpliwości co do tego, czy skrócenie przez dyrektora stażu powódce odbyło się zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa.

Powódka zarzuciła także Sądowi Rejonowemu błędne uznanie, że zachowanie pozwanego nie było bezprawne. Przynajmniej przede wszystkim podkreślić należy, że sam fakt, iż decyzje administracyjne były uchylane przez organ wyższego rzędu nie przesądza o ich bezprawności. Ustawodawca w ramach porządku prawnego dopuszcza możliwość wydawania przez organ administracyjny decyzji obarczonych błędami, jednakże zagwarantowana ustawowo dwuinstancyjność stanowi gwarancję oceny działań organu I instancji przez organ wyższego rzędu, a w przypadku ich wadliwości umożliwia

ich eliminację. Tak też było w niniejszej sprawie. Choć istotnie decyzje pozwanego były kilkakrotnie uchylane przez organ odwoławczy, to jednak już sam fakt wykorzystania przez powódkę przysługujących jej środków odwoławczych i ostatecznie nadanie jej stopnia nauczyciela mianowanego – choć po dwuletniej zwłoce – świadczy o tym, że powódka skutecznie broniła swych racji w postępowaniu administracyjnym, a jego ostateczny wynik uwzględnia żądania powódki. Ponadto jak wyżej wskazano brak podstaw do uznania, iż roszczenie powódki mogło znaleźć oparcie w wydaniu nieostatecznych decyzji administracyjnych, które w toku postępowania administracyjnego były eliminowane.

Ponadto w ocenie Sądu Okręgowego zgodzić się należy z Sądem Rejonowym, że powódka nie wykazała ani szkody, ani związku przyczynowego między wydanymi przez pozwanego decyzjami administracyjnymi a szkodą. Brak bowiem jakiegokolwiek dowodu – poza ogólnymi zeznaniami świadka M. W. i wyjaśnieniami pozwanej – które przemawiałyby za tym, że brak statusu nauczyciela mianowanego stanowił wyłączną przeszkodę w zatrudnieniu powódki na stanowisko dyrektora szkoły w Z.. W tym zakresie powódka nie przedstawiła wystarczającego materiału dowodowego. Powódka nie wykazała również wysokości szkody. Sąd Okręgowy w pełni podziela stanowisko Sądu Rejonowego co do tej kwestii. W odniesieniu do dodatku funkcyjnego, to jak trafnie wskazał Sąd Rejonowy, wysokość tego dodatku w szkołach prowadzonych przez samorządy określa – zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt. 6 ustawa – Karta Nauczyciela – regulamin, którego powódka nie załączyła do akt sprawy. Nie można zatem zweryfikować twierdzeń powódki co do wysokości dodatku funkcyjnego, jaki przysługiwałby jej, gdyby została dyrektorem szkoły. Powódka nie przedłożyła również żadnego dokumentu, z którego wynikałaby różnica w zarobkach w sytuacji, gdyby niezwłocznie został rozpoznany jej wniosek o nadanie stopnia awansu zawodowego na nauczyciela mianowanego. Powódka przedłożyła jedynie w tym zakresie własne wyliczenia, jednak nie poparła ich materiałem dowodowym. Także ewentualna krzywda powódki z w związku z przedłużającym się postępowaniem administracyjnym rodzi wątpliwości, skoro nie jest jasne, jakie konkretnie dobro osobiste powódki zostało naruszone. Odczuwany stres i dyskomfort nie podpada pod żadną z kategorii dóbr osobistych wymienionych w art. 23 k.c., tym bardziej, że nie zmaterializował się pod postacią rozstroju zdrowia. Zaś, jak słusznie zauważył Sąd Rejonowy, prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest dobrem osobistym, co wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W związku z tym przyjąć należy, że apelacja nie zawiera uzasadnionych zarzutów, w związku z czym podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c. jako bezzasadna, o czym Sąd Okręgowy orzekł w pkt. I.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Okręgowy orzekł w pkt. II, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, na podstawie art. 98 §1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 391 §1 oraz na podstawie §2 pkt. 5 w zw. z §10 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800). Na koszty te składają się koszty zastępstwa procesowego pozwanej w kwocie 1.800 zł. Nie zachodziły przy tym podstawy do zasądzenia na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania w wysokości dwukrotności stawki minimalnej, gdyż nie przemawia za tym nakład pracy pełnomocnika (złożenie jedynie odpowiedzi na apelację) ani rodzaj czy zawikłość sprawy (§15 ust. 3 rozporządzenia).

Ryszard Małecki Anna Kulczewska-Garcia Małgorzata Radomska-Stęplewska