

POSTANOWIENIE

14 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Marta Romańska

na posiedzeniu niejawnym 14 listopada 2024 r. w Warszawie
w sprawie ze skargi S. w P. o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego
wyroku Sądu Okręgowego w Przemyślu
z 29 czerwca 2021 r., I Ca 462/19 (WSC 5/23),
wydanego w sprawie z powództwa S. w P.
przeciwko Gminie Miejskiej P.
o zapłatę,

- 1. odmawia przyjęcia skargi do rozpoznania,**
- 2. zasądza od powódki na rzecz pozwanej kwotę 1.800 (tysiąc osiemset) zł z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia powódce odpisu niniejszego postanowienia, tytułem kosztów postępowania wywołanego wniesieniem skargi. A.W.**

UZASADNIENIE

Powódka S. w P. wniosła o zasądzenie od Gminy Miejskiej P. kwoty 15.409 zł, stanowiącej pozostałą do uiszczenia część dotacji za opiekę nad dziećmi w Klubie Dziecięcym w 2015 r. oraz kwoty 33.857 zł, stanowiącej pozostałą do uiszczenia część dotacji za opiekę nad dziećmi w Żłobku w 2015 r., w obu

przypadkach z ustawowymi odsetkami od kwot składających się na te sumy należnych jej w kolejnych miesiącach 2015 r.

Pozwana Gmina Miejska P. wniosła o oddalenie powództwa.

Sąd Rejonowy w Przemyślu wyrokiem z 19 lipca 2019 r. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 49.266 zł z odsetkami od składających się na tę sumę kwot i dat. Ustalił, że 21 sierpnia 2014 r. Rada Miejska w P. podjęła uchwałę Nr [...] w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie Gminy Miejskiej P.

2 stycznia 2015 r. powódka zawarła z pozwaną dwie umowy na udzielenie dotacji celowej na dzieci objęte opieką w klubie dziecięcym i żłobku. Świadczenie pozwanej na podstawie jednej umowy obejmowało wyżywienie dziecka w klubie dziecięcym na poziomie 2 zł brutto za każdy dzień roboczy obecności dziecka w miesiącu, a także zapewnienie opieki dziecku w klubie dziecięcym w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych na poziomie 5,50 zł brutto za każdy dzień roboczy obecności dziecka w miesiącu (§ 1 ust. 1 umowy). Świadczenie pozwanej na podstawie drugiej umowy obejmowało wyżywienie dziecka w żłobku na poziomie 4 zł brutto za każdy dzień roboczy obecności dziecka w miesiącu, a także zapewnienie opieki dziecku w żłobku w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych na poziomie 11 zł brutto za każdy dzień roboczy obecności dziecka w miesiącu (§ 1 ust. 1 umowy).

Powódka mogła korzystać z dotacji na podstawie obu umów jedynie z przeznaczeniem na zapewnienie opieki i wyżywienia dla dzieci zamieszkałych w P., w wieku od 1 roku życia (klub) oraz od 20 tygodnia życia (żłobek) do zakończenia roku szkolnego, w którym dziecko skończy 3 rok życia, zgodnie z przepisami ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2024 r., poz. 338; dalej – u.o.d.). Powódka przekazywała pozwanej informacje o liczbie dni roboczych pracy żłobka i klubu dziecięcego oraz liczbie dzieci objętych opieką i wyżywieniem.

Powódka zaskarżyła uchwałę Gminy Miejskiej P. z 21 sierpnia 2015 r., nr [...] do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie. Wyrokiem z 5 listopada 2015 r., I SA/Rz 871/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność § 3

tej uchwały, oceniwszy, że w sposób istotny narusza on art. 60 u.o.d. w zakresie, w jakim wprowadza dzienną wysokość dotacji oraz uzależnia jej wysokość od liczby dzieci faktycznie korzystających z placówki oraz czasokresu prowadzenia działalności opiekuńczej. Dotacja będąca przedmiotem uchwały przyznawana jest na realizację określonego zadania - prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego. Zawężenie w § 3 uchwały nr [...] kręgu beneficjentów ze względu na czasokres prowadzenia działalności opiekuńczej oraz do dzieci faktycznie korzystających z placówki, stanowi wprowadzenie dodatkowych, nieprzewidzianych w przepisach prawa kryteriów powodujących, że dotacja celowa, jaką jest z mocy art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat dotacja na prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego, przekształca się w dotację o charakterze podmiotowym.

Wyrokiem z 14 listopada 2017 r., II GSK 573/16 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną pozwanej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 5 listopada 2015 r. i stwierdził w szczególności, że wobec przyjęcia wykładni art. 60 ust. 1 u.o.d., zgodnie z którą przez „dziecko objęte opieką” należy rozumieć dziecko przyjęte do placówki, a nie faktycznie w niej przebywające w określonej liczbie dni czy godzin, za prawidłowe należało uznać stanowisko, że przewidując kryterium udzielania dotacji nieprzewidziane w ustawie Rada Miejska pozwanej przekroczyła przyznane jej ustawą kompetencje, co stanowiło podstawę stwierdzenia nieważności § 3 uchwały.

Dotacja za opiekę wykonywaną w klubie dziecięcym w 2015 r. w odniesieniu do dzieci obecnych na zajęciach wyniosła 57.011 zł i taka kwota została przez pozwaną wypłacona powódce. Dotacja za opiekę wykonywaną w klubie dziecięcym w 2015 r., w odniesieniu do dzieci objętych opieką powinna wynosić – zdaniem Sądu Rejonowego – łącznie 72.997,50 zł. Brakująca kwota dotacji należna powódce wynosi zatem 15.986.50 zł. Z kolei dotacja za opiekę wykonywaną w żłobku w 2015 r., w odniesieniu do dzieci obecnych na zajęciach wyniosła 115.408 zł i taka kwota dotacji została przez pozwaną wypłacona powódce. Dotacja za opiekę wykonywaną w żłobku w 2015 r., w odniesieniu do dzieci objętych opieką powinna wynosić – zdaniem Sądu Rejonowego – łącznie 151.050 zł. Brakująca kwota dotacji należna powódce wynosi zatem 35.642 zł. Powódka wzywała pozwaną do zapłaty tych kwot, jednak bezskutecznie.

W ocenie Sądu Rejonowego roszczenie powódki znajdowało podstawę w umowach o przyznanie dotacji (art. 353 § 1 k.c.). Postanowienia umowne były jednak niewątpliwie sprzeczne z art. 60 ust. 1 u.o.d. i w ich miejsce Sąd zastosował określoną w tym przepisie zasadę, że beneficjentowi dotacji przysługuje dotacja obliczana od każdego dziecka objętego opieką w żłobku oraz klubie dziecięcym, a nie tylko od dzieci faktycznie obecnych na zajęciach czy zamieszkałych w P. Kierując się takim założeniem Sąd Rejonowy określił wysokość świadczeń na rzecz powódki, które pozwana powinna dopłacić.

Na skutek apelacji pozwanej, wyrokiem z 29 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Przemyślu zmienił wyrok Sądu Rejonowego i oddalił powództwo. Sąd ten zaakceptował ustalenia Sądu Rejonowego, lecz stwierdził, że zgodnie z obowiązującym w dacie udzielenia dotacji brzmieniem art. 60 ust. 2 u.o.d., wysokość i zasady ustalania oraz rozliczania dotacji celowej określa rada gminy w drodze uchwały. Do udzielenia powódce dotacji doszło po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego, czy spełnia ona kryteria określone w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 60 ust. 2 u.o.d. i zakończonego decyzją o udzieleniu dotacji. Jej konkretyzacja co do wysokości i zasad przyznania następuje w umowie, o której mowa w art. 250 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1530; dalej – u.f.p.), której treść ma pozostawać w zgodzie z regulacjami zawartymi w uchwale przewidzianej przez art. 60 ust. 2 u.o.d., wyłączającej – stosownie do art. 250 pkt 1 u.f.p. – swobodę organu wykonawczego gminy w kształtowaniu treści umowy dotacyjnej. Zasady, z zachowaniem których ma być świadczona dotacja nie wynikają w tym przypadku z ustawy, lecz z uchwały rady gminy, a rada pozwanej gminy nie podjęła nowej uchwały w miejsce uchylonej. Sąd Rejonowy nie miał zatem kompetencji do ustalenia wysokości, zasad i rozliczenia dotacji. Kompetencję taką posiada wyłącznie rada gminy.

W skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego z 29 czerwca 2021 r. powódka zarzuciła, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego, tj.: - art. 353 § 1 k.c. ze względu na uznanie, że w niniejszej sprawie nie przysługują jej roszczenia wynikające z umów zawartych z pozwaną; - art. 58 § 3 k.c. ze względu na uznanie, że w łączącym strony stosunku prawnym przepis ten ma zastosowanie.

Zdaniem powódki, Sąd Okręgowy nie podał żadnej podstawy wydanego przez siebie rozstrzygnięcia, stwierdził jedynie, że skoro gmina ma prawo a nie obowiązek udzielania dotacji na prowadzenie żłobków i klubów, to tym bardziej ma prawo do określenia górnego limitu ich udzielania. Sądy powszechne nie mają kompetencji do badania legalności aktów prawa miejscowego, a umowy zawarte pomiędzy powódką a pozwaną zostały wykonane.

Powódka stwierdziła, że na skutek wydania zaskarżonego wyroku poniosła szkodę w wysokości 49.266 zł, odpowiadającej wartości usług, które wykonała w ramach umowy łączącej ją z pozwaną. Orzeczenie stworzyło stan prawny uniemożliwiający wykonanie umowy, co jest w oczywiste sprzeczne z wymienionymi przez nią przepisami prawa.

Wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe.

Powódka wniosła o stwierdzenie, że zaskarżony wyrok jest niezgodny z art. 353 § 1 i art. 58 § 3 k.c. oraz o zasądzenie od pozwanej na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm prawem przepisanych.

Pozwana wniosła m.in. o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest lokowana w grupie środków prawnych o charakterze nadzwyczajnym z tej przyczyny, że dotyczy orzeczenia o charakterze prawomocnym. Stanowi ona środek szczególnego rodzaju, gdyż przez jej wniesienie i uwzględnienie strona nie uzyskuje możliwości zmiany orzeczenia czy choćby jego wyeliminowania z obrotu prawnego, lecz jedynie prejudykat, który pozwoli jej realizować odpowiedzialność odszkodowawczą, jeżeli przez wydanie orzeczenia poniosła szkodę, a orzeczenie okazało się bezprawne. Z tej przyczyny skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie można traktować jak alternatywy dla apelacji, skargi o wznowienie postępowania czy choćby skargi kasacyjnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, uwzględniającym poglądy nauki prawa

i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przyjmuje się jednolicie, że wyrokiem niezgodnym z prawem – w rozumieniu art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c. – jest orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa. Niezgodność z prawem powodująca powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty, tylko bowiem w takim przypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności. Tę wykładnię wskazanej normy zawartej w przytoczonym przepisie podzielił Trybunał Konstytucyjny, orzekając w wyroku z 27 września 2012 r. (Sk 4/11, OTK-A 2012/8/97, Dz.U. 2012, poz. 1104), że art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c. rozumiany w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Bezprawność judykacyjną, o której mowa w przywołanym 424¹ § 1 k.p.c., należy zatem definiować w sposób autonomiczny, węższy od tradycyjnie rozumianej bezprawności w dziedzinie odpowiedzialności cywilnej, z uwzględnieniem specyfiki sądowego stosowania prawa, istoty władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej.

Roszczenia dochodzone w sprawie zakończonej zaskarżonym wyrokiem powódka wywodziła z umów zawartych z pozwaną i na tej też podstawie ocenił je Sąd Okręgowy, gdy zmienił wyrok Sądu Rejonowego. Stwierdził bowiem, że powódka otrzymała od pozwanej takie świadczenia, jakie należały się stosownie do zawartych umów, w których strony określiły, jakie będą przesłanki przyznania powódce dotacji na prowadzenie żłobka i przedszkola. Świadczenie wypłacone powódce zostało naliczone zgodnie z umowami.

Stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, do którego treści strony nawiązały kreując między sobą stosunek umowny nie prowadzi automatycznie do ubezszkolenia łączącej je umowy ani także do zmiany jej treści. To nie umowę sądy administracyjne uznały bowiem za naruszającą art. 60 u.o.d., lecz uchwałę Rady Miejskiej pozwanej, w której ta oznaczyła zasady, z zachowaniem których

będzie wypłacać dotacje, niemające przy tym charakteru obligatoryjnego. Wzruszenie uchwały – jak przyjął Sąd Okręgowy – nie przełożyło się zatem na treść umowy i nie wiązało z upoważnieniem sądu rozstrzygającego spór między jej stronami do wprowadzenia do niej innych postanowień niż ustalone przez same strony.

Pogląd Sądu Okręgowego, który zaważył na treści rozstrzygnięcia z całą pewnością nie jest ani oczywiście błędny, ani odosobniony, o czym świadczy przytoczone przez ten Sąd inne orzeczenie. Trudno też odmówić racji Sądowi Okręgowemu, gdy twierdzi, że art. 60 u.o.d., na który powołał się Sąd Rejonowy, nie wynika wysokość świadczeń dotacyjnych możliwych do uzyskania przez powódkę ani także przesłanki ich uzyskania. Przepis ten nie mógł być zatem wykorzystany do swego rodzaju uzupełnienia umów zawartych przez strony treścią, którą – według Sądu Rejonowego – powinny mieć, chociaż umawiający się nadali im inne brzmienie.

Niezależnie od powyższego odnotować też trzeba, że kwota, którą powódka identyfikuje jako obrazującą wysokość jej szkody - 49.266 zł i twierdzi, że ma odpowiadać „wartości usług, które wykonała w ramach umowy łączącej ją z pozwaną” jest kwotą, którą powódka spodziewała się uzyskać w postępowaniu, jeżeli Sądy zaakceptują proponowane przez powódkę sposoby naliczenia dotacji. Odpowiada ona zatem raczej oczekiwaniom procesowym powódki, lecz nie sposób jest z tego wnioskować, że także wartości usług, które wykonała w ramach umowy łączącej ją z pozwaną.

Przytoczone wyżej okoliczności już *prima facie*, bez potrzeby przeprowadzania pogłębionej analizy prawnej zaskarżonego wyroku, usprawiedliwiają tezę, że skarga powódki o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku z uwagi na zarzucane naruszenie art. 353 § 1 i art. 58 § 3 k.c. nie może być uwzględniona (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2001 r., I PKN 794/00, OSNP 2002, nr 17, poz. 412; z 6 lutego 2009 r., I BP 19/08; z 14 kwietnia 2008 r., I BP 1/08).

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 424⁹ k.p.c. oraz – co do kosztów postępowania – art. 98 k.p.c. w zw. z art. 424¹², art. 398²¹ i art. 391 § 1

k.p.c. oraz § 2 pkt 5 w zw. z § 10 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1935), orzeczono jak w sentencji.

A.W.

[ał]