

Sygn. akt I CSK 3684/22

POSTANOWIENIE

Dnia 22 sierpnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Szanciło

w sprawie z powództwa O. M.

przeciwko Gminie Miastu K.

o zapłatę,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 22 sierpnia 2022 r.,

na skutek skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 17 grudnia 2021 r., sygn. akt I ACa [...],

1. **odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
2. **zasądza od O. M. na rzecz Gminy Miasta K. kwotę 2.700 zł (dwa tysiące siedemset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

W związku ze skargą kasacyjną powoda O. M. od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z 17 grudnia 2021 r. Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tylko na tych przesłankach Sąd Najwyższy może oprzeć rozstrzygnięcie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

W judykaturze już wielokrotnie wypowiedziano się na temat charakteru skargi kasacyjnej (zob. np. postanowienia SN: z 13 czerwca 2018 r., II CSK 71/18; z 15 kwietnia 2021 r., I CSK 43/21; z 25 sierpnia 2021 r., II CSK 216/21). Wskazano m.in., że skarga kasacyjna została ukształtowana w przepisach kodeksu postępowania cywilnego jako nadzwyczajny środek zaskarżenia, nakierowany na ochronę interesu publicznego przez zapewnienie rozwoju prawa, jednolitości orzecznictwa oraz prawidłowej wykładni, a także w celu usunięcia z obrotu prawnego orzeczeń wydanych w postępowaniu dotkniętym nieważnością lub oczywiście wadliwych, nie zaś jako ogólnie dostępny środek zaskarżenia orzeczeń umożliwiający rozpoznanie sprawy w kolejnej instancji sądowej.

Koniecznej selekcji skarg pod kątem realizacji tego celu służy instytucja tzw. przedsądu, ustanowiona w art. 398⁹ k.p.c., w ramach której Sąd Najwyższy dokonuje wstępnej oceny skargi kasacyjnej. Ten etap postępowania przed Sądem Najwyższym jest ograniczony – co należy podkreślić – wyłącznie do zbadania przesłanek przewidzianych w art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c., nie zaś merytorycznej oceny skargi kasacyjnej. W razie spełnienia co najmniej jednej z tych przesłanek, przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest usprawiedliwione.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący oparł na przesłankach uregulowanych w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c. Przesłanki te nie zostały jednak spełnione.

W tym kontekście Sąd Najwyższy wskazuje, że skarga kasacyjna stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia. Jego rozpoznanie nie ma charakteru postępowania w ramach trzeciej instancji. Służy realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań Sądu Najwyższego, wśród których pozostają przede wszystkim nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm.) jego obowiązki obejmują zapewnienie jednolitości orzecznictwa i rozstrzyganie zagadnień prawnych. Tym właśnie celom wypada podporządkować także rozstrzyganie skarg kasacyjnych.

Istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie nowe, nierozwiązane dotąd w orzecznictwie, którego rozstrzygnięcie może przyczynić się do rozwoju prawa. Odwołanie się do tej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wymaga – jak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego – sformułowania tego zagadnienia z przytoczeniem wiążących się z nim konkretnych przepisów prawnych oraz przedstawienia argumentów świadczących o rozbieżnych ocenach prawnych (zob. np. postanowienia SN: z 7 czerwca 2005 r., V CSK 3/05; z 25 maja 2021 r., II CSK 96/21). Ponadto, w judykaturze Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że wskazanie przyczyny określonej w powołanym przepisie nakłada na skarżącego obowiązek przedstawienia zagadnienia o charakterze abstrakcyjnym wraz z argumentami prowadzącymi do rozbieżnych ocen prawnych, wykazania, że nie zostało ono rozstrzygnięte w dotychczasowym orzecznictwie, a wyjaśnienie go ma znaczenie nie tylko dla rozstrzygnięcia tej konkretnej sprawy, ale także innych podobnych spraw, przyczyniając się do rozwoju prawa. Nie może mieć charakteru kazuistycznego i służyć uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej szczegółowych elementów podstawy faktycznej zaskarżonego orzeczenia (zob. m.in. postanowienia SN: z 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002, nr 12, poz. 151; z 30 kwietnia 2015 r., V CSK 598/14; z 15 kwietnia 2021 r., I CSK 720/20). Występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego w zasadzie powinno spełniać wymagania stawiane zapytaniu przedstawianego przez sąd drugiej instancji w razie powstania poważnych wątpliwości (art. 390 § 1 k.p.c.), których nie można rozwiązać za pomocą powszechnie przyjętych reguł wykładni prawa (zob. np. postanowienia SN: z 24 października 2012 r., I PK 129/12; z 8 maja 2015 r., III CZP 16/15, Biul. SN 2015, nr 5). Zagadnienie to nie może być przy tym pozorne, czyli m.in. nie może stanowić próby obejścia dokonanych przez sądy ustaleń faktycznych i oceny dowodów (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.).

Zdaniem skarżącego w sprawie występują istotne zagadnienia prawne w postaci konieczności odpowiedzi na pytania: „1) czy art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: u.s.o.) i użyte w nim określenie „przedszkole publiczne” obejmuje również inne jednostki, np. zespoły przedszkolno-

żłobkowe, oraz czy użyte w przepisie pojęcie „wydatków” może obejmować wydatki zarówno ponoszone w przedszkolach publicznych dla uczniów przedszkola, ale również zespołach przedszkolno-żłobkowych, czyli dla dzieci żłobkowych, czy uczniów uczęszczających do tych zespołów można kwalifikować, jako uczniów uczęszczających do przedszkoli publicznych, czy uczniowie z zespołów przedszkolno-żłobkowych mogą być zaliczeni do uczniów, o których mowa w art. 90 ust. 2 u.s.o., 2) czy w świetle art. 90 ust. 2b u.s.o. środki zapisane w budżecie dedykowane dla przedszkoli można przeznaczyć na inne cele niż zapisane w budżecie, czyli czy z budżetu uchwalonego na przedszkolą można finansować, bez przeniesienia środków, inne celem, w tym przypadku żłobki?”.

Skarżący nie sformułował żadnego zagadnienia prawnego w formule wyżej przedstawionej, jego wywód nie zawiera żadnej argumentacji prawnej, a wyartykułowane wątpliwości nie są natury prawnej. W istocie powyższe zagadnienia prawne są pytaniami o trafność stanowiska Sądu Apelacyjnego wyrażonego w związku z rozstrzygnięciem tej konkretnej sprawy i polemiką z tym stanowiskiem. Zostały one odniesione do stanu faktycznego i przebiegu postępowania w tej sprawie, a skarżący nie wykazał ich bardziej ogólnego znaczenia.

Przyjmuje się też, że rozstrzygnięcie istotnego zagadnienia prawnego nie może się sprowadzać do odpowiedzi na zarzuty skierowane pod adresem zaskarżonego orzeczenia ani też do odpowiedzi na wątpliwości skarżącego, które można wyjaśnić za pomocą obowiązujących reguł wykładni bądź w drodze prostego zastosowania przepisów (postanowienie SN z 28 grudnia 2004 r., I UK 187/04). Tymczasem skarżący sformułował w istocie pytania, których kazuistyczny sposób ujęcia wskazuje, że nie mają one charakteru abstrakcyjnego, syntetycznego i uniwersalnego, lecz odzwierciedlają jedynie zarzuty w stosunku do rozstrzygnięcia Sądu *meriti*.

Ponadto zauważenia wymaga, że przedstawione przez skarżącego zagadnienia w rzeczywistości zmierzają do zanegowania poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych odnoszących się do wyliczeń dotyczących należnej różnicy na rzecz powoda wysokości dotacji za okres od września 2013 r. do grudnia 2015 r. w

kwocie 6 428,00 zł. Sądy rozpoznające sprawę doszły do takiego właśnie wniosku na podstawie oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym opinii biegłej sądowej T. P., która, analizując dokumenty, rozdzieliła wydatki osobno na dzieci przedszkolne i dzieci żłobkowe, wskazując procentowy udział tych ostatnich w dotacjach udzielonych przez pozwaną Gminę Miato K.. Jak wskazała biegła sądowa, brak jest odrębnego budżetu wskazanego wyłącznie dla dzieci żłobkowych, nie istnieje zatem możliwość ustalenia wysokości kwoty dotacji w okresie 2013-2015 przypadającej na dzieci poniżej 3 lat, uczęszczające do zespołów przedszkolno-żłobkowych funkcjonujących w Gminie, z całości przekazywanej przez pozwaną dotacji celowej na przedszkola publiczne. Z ustaleń poczynionych przez Sądy *meriti* wynika także, że nie było możliwości ustalenia wysokości kwoty dotacji, jaką Gmina byłaby zobowiązana przekazywać w spornym okresie na samodzielnie funkcjonujące żłobki, gdyby nie funkcjonowały w niej zespoły przedszkolno-żłobkowe, ale dotacja nie była niższa niż kwota dotacji przypadająca na dzieci poniżej 3 lat w poszczególnych latach uczęszczających do zespołu przedszkolno-żłobkowych w Gminie. Sąd Apelacyjny poparł również wnioski płynące z opinii biegłej sądowej, uznając, że była ona prawidłowa, spójna i rzetelna, a wyliczenia opierały się na danych wynikających z przedłożonej dokumentacji.

Skarżący nie jest zatem uprawniony do kwestionowania na etapie postępowania kasacyjnego ustaleń faktycznych i dokonanej oceny dowodów. Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia, a podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów i oceny dowodów (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.). Także pod pretekstem kwalifikowanego naruszenia prawa materialnego nie można zmierzać do podważenia dokonanej w sprawie oceny dowodów (postanowienie SN z 9 sierpnia 2018 r., II PK 213/17).

Zwrot „ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych” oznacza wydatki przewidziane w budżecie danej gminy na funkcjonowanie przedszkoli publicznych. W konsekwencji w podstawie naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych powinny być uwzględniane wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli publicznych

(prowadzonych przez gminę), które zostały ujęte w planie finansowym. Są to zarówno wydatki pokrywane z dochodów własnych gminy, jak i opłat wnoszonych przez rodziców, a więc bez względu z jakich źródeł dochodów konkretne wydatki będą finansowane.

Wywód skarżącego odnoszący się do kwestii związanych z przyjęciem skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na istnienie zagadnienia prawnego stanowi zatem jedynie polemikę zawierającą subiektywne poglądy skarżącego. W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie brak jest wywodów uzasadniających istnienie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, a więc zagadnienia prawnego cechującego się nowością i dotychczas niewyjaśnionego i nierozwiązanego w orzecznictwie, budzącego zatem wątpliwości kwalifikowane, a nie zwykłe, które mogą być rozstrzygnięte przez sąd powszechny w toku rozpoznawania sprawy.

Oparcie zaś wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance oczywistej jej zasadności oznacza, zgodnie z poglądem utrwalonym w judykaturze, że skarżący musi przedstawić dokładny wywód, na czym – jego zdaniem – polega oczywista zasadność skargi w danej sprawie, z przytoczeniem przepisów, których naruszenie ją spowodowało oraz argumentację wskazującą na to, dlaczego opisane naruszenie doprowadziło do wydania oczywiście nieprawidłowego orzeczenia. Innymi słowy, skoro przesłanką wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest twierdzenie skarżącego, że skarga jest oczywiście uzasadniona, to powinien on w uzasadnieniu wniosku zawrzeć wywód prawny wskazujący, w czym wyraża się ta „oczywistość” i przedstawić argumenty na poparcie tego twierdzenia. Przy czym, o ile dla uwzględnienia skargi kasacyjnej wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla jej przyjęcia do rozpoznania konieczne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającej na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (zob. np. postanowienia SN: z 15 kwietnia 2021 r., IV CSK 617/20; z 25 sierpnia 2021 r., II CSK 155/21).

Zdaniem skarżącego skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi na fakt, że zaskarżone orzeczenie Sądu drugiej instancji zapadło z oczywistym, rażącym naruszeniem przepisów.

Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przekonuje, że doszło w niniejszej sprawie do rażącego naruszenia prawa, które skutkowałoby oczywistym uzasadnieniem skargi. Z motywów zaskarżonego orzeczenia wynika, że Sąd Apelacyjny szczegółowo rozważył postawione w apelacji zarzuty, dzieląc ustalenia i wnioski Sądu Okręgowego. Sąd Apelacyjny w sposób klarowny wskazał, że z art. 90 u.s.o. wynika, iż dla wyliczenia należnej dotacji należało przyjąć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie. Bezsprzecznie natomiast na terenie pozwanej Gminy funkcjonowały zespoły przedszkolno-żłobkowe i bezsprzecznie kwota przypadających dla ich funkcjonowania subwencji była wyliczana dla całego takiego zespołu (bez rozdzielania jej na dzieci przedszkolne i żłobkowe).

Tak jak z kolei zostało już wskazane powyżej, podnoszona przez skarżącego we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania argumentacja w istocie zmierza do zanegowania ustaleń faktycznych i oceny dowodów dokonanej przez Sądy *meriti*, co jest niedopuszczalne na obecnym etapie, o czym była mowa. Polemizując z ustaleniami faktycznymi i oceną dowodów, skarżący zmierza w istocie do zniweczenia publicznoprawnej funkcji skargi i wydania orzeczenia w interesie jednostkowym, w postępowaniu opartym na analizowaniu przeprowadzanych przed Sądami obu instancji dowodów. Analiza zatem wniosku na tle podstaw skargi oraz motywów zaskarżonego orzeczenia nie prowadzi do oceny, że wydając zaskarżone postanowienie, Sąd Apelacyjny dopuścił się kardynalnych błędów, w stopniu przemawiającym za oczywistą zasadnością skargi.

Na marginesie wymaga zauważenia, że nie jest możliwe jednoczesne skuteczne wykazywanie, że w sprawie istnieją wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisów prawa i że skarga oparta na naruszeniu tych przepisów jest oczywiście uzasadniona (zob. m.in. postanowienia SN: z 10 kwietnia 2013 r., III CSK 67/13; z 29 lipca 2015 r., I CSK 980/14). W tym zakresie uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania zawiera wewnętrzną

sprzeczność, nie ulega bowiem wątpliwości, że ta sama kwestia nie może stanowić źródła zagadnienia o problemowym i niejasnym charakterze, a zarazem – podstawy ewidentnej zasadności skargi kasacyjnej, możliwej do stwierdzenia, bez prowadzenia bardziej złożonych rozumowań.

Z tych względów, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej w pozostałym zakresie, nie znajdując też okoliczności, które w ramach przedsądu jest obowiązany brać pod uwagę z urzędu.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 2 w zw. z art. 99 w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 398²¹ k.p.c., z uwzględnieniem § 2 pkt 6 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).

[as]