

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kamil Zaradkiewicz

w sprawie z powództwa K.B.
przeciwko Gminie G.
o zapłatę,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 31 lipca 2020 r.,
na skutek skarg kasacyjnych obu stron
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...].
z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt V ACa [...],

- 1. odmawia przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania.**
- 2. koszty postępowania kasacyjnego między stronami wzajemnie znosi.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 9 maja 2018 r. Sąd Apelacyjny w [...]. w pkt I. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w W. z 20 września 2016 r. częściowo: a. w punkcie pierwszym podpunkty 1-24 w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę odsetek ustawowych od kwot wymienionych w punkcie pierwszym w podpunktach 1-24 za okresy do 26 września 2009 r.; b. w punkcie czwartym w ten sposób, że

wymienioną w nim kwotę 1.179,69 zł obniżył do kwoty 792,14 zł; c. w punkcie piątym w ten sposób, że wymienioną w nim kwotę 1.441,85 zł obniżył do kwoty 968,18 zł; w pkt II. oddalił apelację Powódki K.B. w pozostałym zakresie; w pkt III. oddalił apelację Pozwanej Gminy G. w pozostałej części i w pkt IV. orzekł o kosztach postępowania.

W motywach rozstrzygnięcia wskazał, że trafnie uznał Sąd Okręgowy, że droga sądowa dla rozpoznania roszczeń placówki niepublicznej, zgłoszonych w trybie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2019, poz. 1481, dalej u.s.o.) jest dopuszczalna, powołując przy tym stosowne orzecznictwo Sądu Najwyższego. Stwierdził, że skoro Powódka dochodziła dotacji za rok 2007 i 2008, a samo postępowanie o jej zasądzenie zostało wszczęte przed wejściem w życie znowelizowanego art. 90 ust. 11 u.s.o., to do oceny właściwej drogi, na której powinna zabiegać o udzielenie Jej ochrony prawnej, skoro twierdzi, że działanie Pozwanej w związku z obliczeniem i wypłaceniem dotacji naruszało prawo, należy zastosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju, nawet jeśli w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2017 r. można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej. Podniósł, że Sąd Okręgowy dostrzegł, że wobec tego, iż rok budżetowy nie pokrywa się z rokiem szkolnym, nie można zakładać, przy planowaniu budżetu na rok, niezmienności uchwalonych początkowo wydatków na poszczególne jednostki oświatowe prowadzone przez gminę lub powiat, w ciągu roku kalendarzowego, jak również, że zmiana uchwały budżetowej w zakresie tych wydatków powoduje niewątpliwie zmianę stawki dotacji dla podmiotów prowadzących m.in. szkoły niepubliczne, skoro ta stawka obliczana jest na podstawie wydatków bieżących dla danego typu szkoły publicznej, w przeliczeniu na jednego ucznia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego trafnie skonstatował przy tym sąd I instancji, że jakkolwiek wysokość stawki dotacji ulega zmianie w ciągu roku, licząc od momentu, kiedy następuje zmiana uchwały budżetowej gminy, to wobec tego, że Powódka nie zaoferowała wniosków dowodowych, w oparciu o które istniałaby możliwość ustalenia, w jakich datach dochodziło do zmian ustalonych w budżecie

wydatków bieżących i na czym te zmiany polegały (o ile wydatki zostały zwiększone lub obniżone), w efekcie nie można było ustalić, od kiedy i w jaki sposób ulegałaby zmianie wysokość dotacji przysługującej Powódce. Stąd też należało w jego ocenie podzielić zapatrywanie Sądu Okręgowego, że w sprawie zasadnym było przyjęcie kwoty dotacji ustalonej w oparciu o wysokość wydatków bieżących przewidzianych w pierwotnej uchwale budżetowej (bez uwzględnienia zmian) i w konsekwencji oparcie się na opinii uzupełniającej biegłego P.Ś.

Orzeczenie to zostało zaskarżone skargami kasacyjnymi złożonymi przez obie strony.

Pozwana, wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazała, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne w postaci konieczności odpowiedzi na pytania: 1) czy do właściwości sądu powszechnego należy sprawa obejmująca prawidłowość sposobu obliczenia dotacji wypłacanej dla przedszkola niepublicznego przez gminę, podczas gdy przedmiotowa dotacja i wszystkie inne postępowania z nią związane pozostają we właściwości organów administracji publicznej i sądów administracyjnych; 2) czy dla przyjęcia, że nieprawidłowo ustalona i niewypłacona część dotacji wypłacanej dla przedszkola niepublicznego stanowi szkodę poniesioną przez ten podmiot, a wyrządzoną działaniem bądź ewentualnie zaniechaniem organu gminy, wymagane jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem wysokości wypłaconej dotacji. Zdaniem Pozwanego zachodzi również potrzeba wykładni przepisów, wskazanych w podstawach skargi kasacyjnej, budzących poważne wątpliwości.

Powódka, wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazała, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne w postaci konieczności odpowiedzi na pytanie: czy jako ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych, należy rozumieć wydatki początkowo ustalone w pierwotnej uchwale budżetowej, bez zmian dokonywanych w trakcie roku budżetowego, to jest zwiększenia lub zmniejszenia odpowiednich wydatków, czy też należy rozumieć wydatki ustalone na koniec roku budżetowego, po dokonanych zmianach w trakcie roku. Zdaniem Powódki zachodzi również potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących wątpliwości i wywołujących rozbieżności

w orzecznictwie sądów, tj. art. 90 ust. 2 u.s.o. i rozstrzygnięcia, czy przy wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o., odnoszącego się do „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących” należy przyjmować kwotę wydatków na początek roku budżetowego, czyli w pierwotnej uchwale budżetowej, czy też na koniec roku budżetowego, z uwzględnieniem zmian dokonywanych w trakcie roku. Powódka podniosła, że zachodzi także oczywista zasadność skargi, ponieważ Sąd Apelacyjny w ślad za Sądem Okręgowym przyjął, że wysokość należnej Powódce dotacji należy obliczać wyłącznie według stanu na początek roku budżetowego, czyli według pierwotnej uchwały budżetowej, tymczasem w orzecznictwie jest uznane i niebudzące wątpliwości, że kwotę wydatków bieżących, stanowiących podstawę do ustalenia ostatecznej i obowiązującej stawki dotacji, stanowią wydatki zaplanowane w budżecie gminy po dokonaniu wszystkich zmian w trakcie roku budżetowego.

W odpowiedziach na skargi kasacyjne Powódka i Pozwana domagali się zasądzenia na swoją rzecz kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, którego rozpoznanie przez Sąd Najwyższy musi być uzasadnione względami o szczególnej doniosłości, wykraczającymi poza indywidualny interes skarżącego, a mającymi swoje źródło w interesie publicznym. Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Sąd Najwyższy w ramach przedsądu bada tylko wskazane w skardze kasacyjnej okoliczności uzasadniające jej przyjęcie do rozpoznania, a nie podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie. Cel wymagania określonego w art. 398⁴ § 2 k.p.c. może być osiągnięty tylko przez powołanie i uzasadnienie istnienia przesłanek o charakterze publicznoprawnym, które będą mogły stanowić podstawę oceny skargi kasacyjnej pod kątem przyjęcia jej do rozpoznania.

W judykaturze Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, iż wskazanie przyczyny określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. 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 (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, nr 1, poz. 11 i z 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002, nr 12, poz. 151).

Odwołanie się natomiast we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania do potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów wymaga wykazania, że określony przepis prawa, mimo że budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje wyraźnie wskazane przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych. Na Skarżącej spoczywał obowiązek przedstawienia odrębnej i pogłębionej argumentacji jurydycznej wskazującej na zaistnienie powołanej okoliczności uzasadniającej przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, zawierającej szczegółowy opis tego, na czym polegają poważne wątpliwości interpretacyjne wraz z podaniem doktrynalnego lub orzeczniczego źródła tych wątpliwości. Ponadto, ze względu na publiczne cele, jakie ma do spełnienia rozpoznanie przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej, Skarżąca powinna także wykazać celowość dokonania wykładni przepisu przez Sąd Najwyższy ze względu na potrzeby praktyki sądowej (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 17 marca 2015 r., I PK 4/15, niepubl., z dnia 23 kwietnia 2015 r., I CSK 691/14, niepubl., z 17 marca 2015 r., I PK 4/15, nie publ., i z 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, niepubl.).

Nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa ani nie występuje w sprawie istotne zagadnienie prawne, jeżeli Sąd Najwyższy w danej kwestii wyraził swój pogląd we wcześniejszym orzecznictwie, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (zob. *inter alia*, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2015 r., I CSK 976/14, niepubl.).

Z kolei odwołanie się we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania do przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. wymaga wykazania niewątpliwej, widocznej *prima facie*, bez konieczności głębszej analizy, sprzeczności orzeczenia z zasadniczymi i nie podlegającymi różnej wykładni przepisami albo jego wydania w wyniku oczywiście błędnej, widocznej bez głębszej analizy prawniczej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa. Natomiast skarżący przedstawiając jako okoliczność uzasadniającą rozpoznanie skargi kasacyjnej „oczywiste naruszenie prawa” powinien wykazać kwalifikowany charakter tego naruszenia. (zob. m. in.: postanowienia Sądu Najwyższego z 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004, nr 6, poz. 100 i z 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004, nr 3, poz. 49).

Wniosek Pozwanej o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie spełnia wymagań, o których mowa w 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. Podniesione w skardze kwestie koncentrują się wokół kwestii dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia roszczeń o zapłatę dotacji na podstawie art. 90 u.s.o., która została przesądzona przez Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie. Ta linia orzecznicza została w najnowszej judykaturze – w odniesieniu do dotacji należnych za okres poprzedzający wejście w życie ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. nowelizującej u.s.o., tj. za okres sprzed dnia 1 stycznia 2017 r. - podtrzymana przy świadomości wahań w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w kwestii kwalifikacji czynności związanych z przyznaniem dotacji jako czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 30 sierpnia 2018 r., V CSK 135/18, niepubl. i z 25 czerwca 2018 r., I CSK 134/18, niepubl. i wskazane tam orzeczenia). Skarżąca nie wskazała argumentów jurydycznych przemawiających za odstępieniem od powyższego poglądu prawnego. Nadto Skarżąca uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na twierdzenie, że w sprawie wystąpiła konieczność wykładni przepisów, ograniczyła do odwołania się do podstaw kasacyjnych. Nie uwzględniła, że skarga kasacyjna winna być tak zredagowana i skonstruowana, by Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w jej podstawach lub ich uzasadnieniu elementów kreatywnych skargi. Skarżąca winna była podać

argumenty wykazujące, iż rzeczywiście zachodzi potrzeba wykładni przepisów, czego nie uczyniła.

Wniosek Powódki o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie spełnia zaś wymagań, o których mowa w 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c. Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego i potrzeby wykładni przepisów prawnych koncentruje się wokół tego, czy na gruncie art. 90 ust. 2b u.s.o., odnoszącego się do „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących” należy przyjmować kwotę wydatków na początek roku budżetowego, czyli w pierwotnej uchwale budżetowej, czy też na koniec roku budżetowego, z uwzględnieniem zmian dokonywanych w trakcie roku. Skarżąca pominęła, że Sąd Apelacyjny stwierdził, że nie zaoferowała ona wniosków dowodowych, w oparciu o które istniałaby możliwość ustalenia, w jakich datach dochodziło do zmian ustalonych w budżecie wydatków bieżących i na czym te zmiany polegały (o ile wydatki zostały zwiększone lub obniżone), w efekcie nie można było ustalić, od kiedy i w jaki sposób ulegałaby zmianie wysokość dotacji przysługującej Powódce. Wyartykułowane wątpliwości nie mają więc znaczenia dla rozstrzygnięcia skargi, zatem nie mogą stanowić podstawy do przyjęcia jej do rozpoznania. Skarżąca uzasadniając wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na jej oczywistą zasadność nie przedstawiła argumentów, które wskazywałyby na rażące naruszenie prawa w ustalonym stanie faktycznym, polemizując z poczynionymi przez Sąd Apelacyjny ustaleniami faktycznymi i ich oceną prawną. Ponadto zarzuty, z którymi Skarżąca wiąże oczywistą zasadność skargi, czyni jednocześnie przedmiotem zagadnień prawnych i potrzeby wykładni przepisów prawnych. Tymczasem, nie jest możliwe jednoczesne wykazywanie, że w sprawie istnieje istotne zagadnienie prawne i potrzeba wykładni przepisów i że skarga oparta na naruszeniu tych przepisów jest oczywiście uzasadniona. Albo jest tak, że wykładnia danych przepisów jest prosta i w związku z tym, ich naruszenie jest oczywiste, albo tak, że wykładnia ta rodzi istotne wątpliwości prawne, wobec czego naruszenie przepisów nie może być oczywiste. (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 29 lipca 2015 r., I CSK 980/14, niepubl. i z 26 listopada 2013 r., I UK 291/13, niepubl.).

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 100 w zw. z art. 391 § 1 w zw. z art. 398²¹ k.p.c. dokonując ich wzajemnego zniesienia.