



Sygn. akt II CSKP 133/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)
SSN Władysław Pawlak
SSN Dariusz Zawistowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. K.
przeciwko Gminie G.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 24 listopada 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Okręgowego w P.
z dnia 7 czerwca 2019 r., sygn. akt XV Ca [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną**
- 2. zasądza od strony pozwanej Gminy G. na rzecz powódki K. K. kwotę 5 400 zł (pięć tysięcy czterysta) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w G. połączył do wspólnego rozpoznania sprawy o zapłatę wniesione przez K. K. przeciwko Gminie G.. Wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2018 r. Sąd Rejonowy w G. uwzględnił powództwa w połączonych sprawach. Ustalił, że powódka od 2004 r. prowadziła niepubliczne przedszkole „S.” w G. Z tego tytułu otrzymywała od pozwanej Gminy dotacje w wysokości uzależnionej od poziomu wydatków edukacyjnych na przedszkola publiczne. Wysokość wydatków na prowadzenie przedszkoli publicznych była ustalana w budżecie Gminy G. na poszczególne lata. Pozwana ustalając wysokość dotacji na jednego ucznia w przedszkolach niepublicznych na lata 2008-2014 nie uwzględniała wydatków na zakup środków żywności oraz wydatków inwestycyjnych jednostek budżetowych.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że podstawę do ustalenia wysokości dotacji w rozpoznawanej sprawie stanowił art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 września 2015 r. Użyte w tym przepisie pojęcie „wydatków bieżących” należy rozumieć w ten sposób, że do wydatków tego rodzaju należy zaliczyć wszystkie zaplanowane w budżecie wydatki bieżące związane z podstawową działalnością i funkcjonowaniem przedszkoli publicznych. Sąd Rejonowy podzielił stanowisko powódki, że przy ustaleniu wysokości dotacji w wydatkach bieżących należało uwzględnić zakup środków żywności, wydatki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla emerytów oraz udział w wydatkach na obsługę długu publicznego. Oceniał, że wydatki w tym zakresie należało brać pod uwagę przy ustaleniu wysokości dotacji, która w związku z sposobem jej ustalenia przez pozwaną Gminę, została wypłacona powódce w zaniżonej wysokości. Przemawiało to za uwzględnieniem powództwa w zakresie należności głównej. Powództwo w zakresie dochodzonych odsetek zostało częściowo oddalone.

Wyrokiem z dnia 7 czerwca 2019 r. Sąd Okręgowy w P. po rozpoznaniu apelacji wniesionych przez powódkę i pozwaną od wyroku Sądu Rejonowego w G. z dnia 9 kwietnia 2018 r. orzekł:

w punkcie 1 w sprawie o zapłatę kwoty 34 587,63 zł

I. umorzył postępowanie co do punktu 2.,

II. zmienił zaskarżony wyrok w punktach 3. i 4. w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 3.111 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa - Sąd Rejonowy w G. kwotę 180 zł,

1. w pozostałej części oddalił obie apelacje,
2. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 514 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego,
w pkt 2 w sprawie o zapłatę kwoty 42.806,88 zł
3. umorzył postępowanie apelacyjne co do punktu 2,
4. zmienił zaskarżony wyrok w punktach 3 i 4 w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 3.399 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa - Sąd Rejonowy w G. kwotę 285 zł,

5. w pozostałej części oddalił obie apelacje,
6. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 514 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w pkt 3 w sprawie o zapłatę kwoty 49.632,18 zł

7. umorzył postępowanie apelacyjne co do punktu 2,

8. zmienił zaskarżony wyrok w punktach 3 i 4 w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 3.376 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa - Sąd Rejonowy w G. kwotę 650 zł,

9. w pozostałej części oddalił obie apelacje,

10. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 514 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w pkt 4, w sprawie o zapłatę kwoty 51.399,30 zł

11. umorzył postępowanie apelacyjne co do punktu 2,

12. zmienił zaskarżony wyrok w punktach 3. i 4 w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 3.554 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa - Sąd Rejonowy w G. kwotę 560 zł,

13. w pozostałej części oddalił obie apelacje,

14. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 514 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego,
w pkt 5, w sprawie o zapłatę kwoty 51.779,20 zł

15. umorzył postępowanie apelacyjne co do punktu 2,

16. zmienił zaskarżony wyrok w punktach 3. i 4. w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 3.658 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa - Sąd Rejonowy w G. kwotę 475 zł,

17. w pozostałej części oddalił obie apelacje,

18. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 514 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego,
w pkt 6, w sprawie o zapłatę kwoty 65.549,48 zł

19. umorzył postępowanie apelacyjne co do punktu 2,

20. zmienił zaskarżony wyrok w punktach 3. i 4. w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 4.225 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa - Sąd Rejonowy w G. kwotę 597 zł,

21. w pozostałej części oddalił obie apelacje,

22. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 514 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w pkt 7, w sprawie o zapłatę kwoty 78.780,80 zł

23. umorzył postępowanie apelacyjne co do punktu 2.,

24. zmienił zaskarżony wyrok w punktach 3. i 4. w ten sposób, że zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 4.949 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu i nakazał ściągnąć od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa - Sąd Rejonowy w G. kwotę 534 zł,

25. w pozostałej części oddalił obie apelacje,

26. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 514 zł z tytułu zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego,

Pozwana Gmina G. zaskarżyła skargą kasacyjną wyrok w części, co do połączonych spraw w zakresie pkt 4 ppkt XIV, XV, XVI, pkt 5 pkt XVIII, XIX, XX, pkt 6 ppkt XXII, XXIII, XXIV oraz pkt 7 ppkt xxvi, xxvii, XXVIII i wniosła o uchylenie

zaskarżonego wyroku w zakresie pkt 4, 5, 6, 7 i przekazanie sprawy w tym zakresie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Zarzuciła naruszenie prawa materialnego art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, art. 5 i art. 6 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 3 c-d ustawy o systemie oświaty. W skardze kasacyjnej zarzucono także naruszenie przepisów postępowania art. 315 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., art. 381 k.p.c., art. 1 k.p.c. i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 328 § 2 w zw. z art. 316 § 1 k.p.c.

Przy rozpoznaniu skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, że postanowienie o przyjęciu skargi kasacyjnej zostało wydane w dniu 15 czerwca 2020 r. przez osobę powołaną na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 3). W sprawie miała zatem zastosowanie uchwała Trzech Połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA 1-4110-1/2020, wydana w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18. Wymagały uwzględnienia także wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 października 2021 r., C-487/19 oraz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie 4344/18, Reczkiewicz przeciwko Polsce i z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie 49868/19, 57511/19, Dolińska Ficek i Ozimek przeciwko Polsce.

Z tych względów konieczne było dokonanie przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę kasacyjną ponownie oceny, czy zachodziły wskazane w art.

398⁹ k.p.c. przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Uwzględniając przedmiot postępowania w sprawie, wskazaną w skardze kasacyjnej podstawę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Sąd Najwyższy uznał, że skarga kasacyjna podlegała przyjęciu do rozpoznania.

Podstawa skargi kasacyjnej związana z zarzutami naruszenia przepisów postępowania była nieuzasadniona. W jej ramach skarżący zarzucił, że Sąd drugiej instancji nie uwzględnił w swoim rozstrzygnięciu art. 14 ust 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2013 r., poz. 827; dalej: ustawa zmieniająca), co pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią uzasadnienia zaskarżonego wyroku. Przywołano w nim stanowisko Sądu Rejonowego, który stwierdził, że ten przepis - z uwagi na jego wejście w życie z dniem 1 września 2013 r. - mógł znaleźć zastosowanie dopiero do dotacji ustalanych na 2014 r. Sąd Okręgowy podzielił to stanowisko, co wskazuje, że dokonał określonej wykładni powołanego wyżej przepisu, a tym samym nie pominął go w swoich rozważaniach. Z tego punktu widzenia dla rozstrzygnięcia sprawy nie miało zatem znaczenia na jakim etapie postępowania strona pozwana powołała się na zmianę stanu prawnego spowodowaną wejściem w życie art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej i zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące tej kwestii były bezprzedmiotowe.

Bezzasadne były także zarzuty związane z twierdzeniem o pominięciu przez Sąd drugiej instancji okoliczności związanych z uchwałami Rady Miejskiej w G., dotyczącymi sposobu obliczania dotacji według wydatków wykonanych, a nie zaplanowanych. Sąd Rejonowy wskazał jednoznacznie na przyjęty sposób ustalenia dotacji oświatowej, dokonując w tym zakresie wykładni art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym w okresie od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 31 sierpnia 2015 r. (dalej: u.o.s.o.), uwzględniając okres określony w żądaniu pozwu, za który powód dochodził dotacji. Wskazał jaki rodzaj wydatków ponoszonych przez stronę pozwaną na funkcjonowanie przedszkoli publicznych stanowi podstawę do obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz przyjął, że podstawę dla ustalenia takiej dotacji stanowią wydatki bieżące w tym zakresie ujęte w budżecie pozwanej Gminy. Tym samym nie podzielił stanowiska pozwanego co do innego sposobu naliczenia wysokości dotacji za okres od 2013 r., wskazanego przez pozwanego z odwołaniem się do uchwał rady Miejskiej w G. w tym zakresie. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji co do sposobu obliczania wysokości dotacji. Znajduje ono uzasadnienie na gruncie art. 90 ust. 2b u.o.s.o. w brzmieniu

obowiązującym dla okresu objętego żądaniem pozwu. Taki sposób wykładni tego przepisu został także przyjęty w judykaturze (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12 i z dnia 23 marca 2017 r., I CSK 348/16). W judykaturze wyrażono także stanowisko, uwzględniając okres za który w rozpoznawanej sprawie dochodzona była zapłata dotacji oświatowej, że przed sądami powszechnymi może być dochodzone roszczenie o wypłatę dotacji, jeżeli powód twierdzi, iż zobowiązany do tego podmiot niewłaściwie ustalił jej wysokość i zaniechał jej wypłacenia lub wypłacił dotację w zaniżonej wysokości i w tym zakresie dopuszczalna jest droga sądowa (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16). Dopiero w art. 90 ust. 11 u.o.s.o., dodanym przez ustawę z dnia 24 czerwca 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1010 - dalej: ustawa zmieniająca), obowiązującym od dnia 1 stycznia 2017 r., zamieszczono regulację wskazującą, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1-8 u.o.s.o. stanowi czynność z zakresu administracji publicznej. Bezzasadny był zatem zarzut dotyczący naruszenia art. 1 k.p.c. Z przyczyn wyżej wskazanych pozbawiony podstaw był także zarzut skargi kasacyjnej dotyczący rzekomego braku wskazania przez Sąd sposobu obliczenia dotacji w odniesieniu do wydatków na doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli, odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla emerytów oraz udział w wydatkach na obsługę długu publicznego. W rozpoznawanej sprawie sądy obu instancji przyjęły, że podstawę do obliczenia dotacji stanowi ogół ujętych w budżecie gminy wydatków na funkcjonowanie przedszkoli publicznych, z wyłączeniem wydatków o charakterze majątkowym, a w szczególności wydatków o charakterze inwestycyjnym. Jednocześnie Sąd pierwszej instancji wskazał wyraźnie rodzaj bieżących wydatków budżetowych stanowiących podstawę do ustalenia dotacji, a jego ocena została podzielona przez Sąd Okręgowy.

Nieuzasadnione były także zarzuty naruszenia prawa materialnego. Strona pozwana podniosła, że błędna wykładnia art. 90 ust. 2b u.o.s.o. była wynikiem przyjęcia przez sąd drugiej instancji, iż do podstawy obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych uwzględnia się wydatki na żywność ponoszone przez opiekunów dzieci w przedszkolach publicznych. To stanowisko pozostaje w sprzeczności z utrwalonym stanowiskiem judykatury dotyczącym sposobu

obliczania wysokości dotacji na podstawie zaplanowanych w budżecie gminy wydatków ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli publicznych prowadzonych w formie jednostek budżetowych, w okresie, którego dotyczyło żądanie pozwu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16 i powołane w nim orzecznictwo).

Według skarżącego za odmienną wykładnią przemawia nowelizacja art. 90 ust. 2b u.o.s.o. dokonana na mocy ustawy zmieniającej. Nie ulega wątpliwości, że od chwili wejścia w życie tej nowelizacji wskazane wyżej wydatki ponoszone na wyżywienie dzieci nie stanowią podstawy do obliczenia wysokości dotacji budżetowej. Wbrew stanowisku skarżącego powyższa nowelizacja nie stanowi jednak argumentu dla stanowiska, że taki sposób ustalenia wysokości dotacji miał zastosowanie dla całego okresu obowiązywania art. 90 ust. 2b u.o.s.o. Prawidłowa w tym zakresie była zaaprobowana przez Sąd Okręgowy ocena przedstawiona przez Sąd pierwszej instancji. Należy przyjąć, że celem uchwalenia ustawy zmieniającej było odmienne niż dotychczas uregulowanie sposobu ustalania dotacji. Z brzmienia tej ustawy nie wynika także, aby zmienione zasady ustalania dotacji miały mieć zastosowanie do okresu poprzedzającego jej wejście w życie. Przeciwno takiemu stanowisku przemawia zaś uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, w którym wskazano, że zamiarem ustawodawcy jest „przywrócenie stanu sprzed 1 stycznia 2011 r.” Sformułowanie o potrzebie przywrócenia poprzedniego stanu zakłada, że regulacja obowiązująca po dniu 1 stycznia 2011 r. wymaga zmiany. Nie można zatem twierdzić, że ustawa zmieniająca potwierdza, iż określone w niej nowe zasady obliczania dotacji obowiązywały już przed jej wejściem w życie.

W ramach podstawy naruszenia prawa materialnego skarżący zarzucił dodatkowo naruszenie art. 18 pkt 4 ustawy zmieniającej. Uwzględniając sposób sformułowania tego zarzutu wymaga podkreślenia, że Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach jej podstaw (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Tych granic nie określa uzasadnienie określonego zarzutu ruszenia prawa materialnego lecz sposób sformułowania zarzutu uwzględniający wskazanie określonego przepisu, który został naruszony. Skarżący zarzucił jednoznacznie naruszenie art. 18 pkt 4 ustawy zmieniającej na skutek jego wadliwej wykładni.

Sąd Okręgowy wskazał, że powyższy przepis wszedł w życie z dniem 1 września 2015 r. i nie miał zastosowania w rozpoznawanej sprawie, w której żądaniem pozwu było objęcie żądanie zasądzenia należności z tytułu dotacji oświatowej za okres do 2014 r. Stanowisko to jest w pełni uzasadnione. W ocenie skarżącego w miejsce tego przepisu powinien mieć zastosowanie art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej, który wszedł w życie wcześniej, z dniem 1 września 2013 r. Sąd drugiej instancji nie stwierdził, że art. 18 pkt 4 ustawy zmieniającej „uwzględnia również regulację z art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej”, jak twierdził skarżący. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazano, że art. 14 ust. 1 tej ustawy, który wszedł w życie 1 września 2013 r. - z uwagi na sposób ustalenia dotacji w budżecie gminy uchwalanym z odpowiednim wyprzedzeniem - mógł mieć zastosowanie dopiero do dotacji za rok 2014, co strona pozwana kwestionuje. Możliwość skutecznego podważenia stanowiska Sądu Okręgowego w tym zakresie wymagała zatem sformułowania zarzutu dotyczącego art. 14 ust. 1 ustawy zmieniającej, czego skarżący nie uczynił.

Z tych względów skarga kasacyjna była pozbawiona uzasadnionych podstaw i podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wydano na podstawie art. 98 § 1 w zw. z art. 391 1 i art. 398²¹ k.p.c.