

POSTANOWIENIE

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

9 października 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Paweł Grzegorczyk

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Agnieszka Piotrowska

SSN Marta Romańska

SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa A. spółki akcyjnej w W.

przeciwko Gminie Ż.

o zapłatę

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 9 października 2025 r. w Warszawie

zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu

składowi Sądu Najwyższego postanowieniem Sądu Najwyższego z 8 października

2024 r., III CZP 15/24:

„Czy w ramach roszczenia odszkodowawczego podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne względem gminy po upływie terminu do wypłaty dotacji, szkodę stanowi sama różnica między kwotą dotacji należnej na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2016 r. - Dz.U. t.j. 2004, nr 256, poz.2572) a kwotą faktycznie wypłaconą przez gminę, czy też dla powstania szkody konieczne jest również wykazanie, że prowadzący takie przedszkole poniósł na jego prowadzenie wydatki w zakresie kształcenia,

wychowania i opieki, na których pokrycie przez dotację liczył w okresie, za który dotacja była należna?”

odmawia podjęcia uchwały.

Władysław Pawlak Dariusz Dończyk Paweł Grzegorzczak Grzegorz Misiurek

Agnieszka Piotrowska Marta Romańska Roman Trzaskowski

[PG]i

UZASADNIENIE

W ostatecznie sprecyzowanym żądaniu pozwu strona powodowa A. S.A. w W. domagała się zasądzenia od pozwanej Gminy Miasta Ż. kwoty 277 714,03 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od szczegółowo wskazanych kwot i dat początkowych ich naliczania. Powyższe należności stanowiły nabytą przez powódkę umową przelewu wierzytelność z tytułu różnicy pomiędzy wysokością należnej zbywcy dotacji za czas od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. w związku z prowadzeniem niepublicznego przedszkola, a faktycznie wypłaconą przez pozwaną dotacją.

Wyrokiem z 9 listopada 2021 r. Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo oraz orzekł o kosztach procesu i kosztach sądowych.

Sąd pierwszej instancji ustalił m.in. na podstawie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu ekonomiki i organizacji przedsiębiorstw, że w okresie objętym pozwem wysokość należnej na rzecz NP [...], NPP [...] oraz NPP [...] dotacji (z uwzględnieniem wydatków z rachunków wydzielonych jednostek oświatowych Gminy K. oraz liczby dzieci uczęszczających do placówek zgodnie z ustaleniami pozwanej) wyniosła 1 165 216,01 zł, natomiast strona pozwana wypłaciła z tego tytułu prowadzącej te niepubliczne placówki przedszkolne E. B. łącznie 887 501,98 zł. Umowami powierniczego przelewu wierzytelności zawartymi 14 czerwca 2018 r. E. B. przelała na rzecz strony powodowej wierzytelności przysługujące jej wobec pozwanej Gminy z tytułu różnicy pomiędzy należną wysokością dotacji a dotacjami wypłaconymi.

Sąd Okręgowy, po przyjęciu, że strona powodowa jest legitymowana czynnie w niniejszym procesie i powołując się na art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r. (ostatnio jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 1943; dalej: „u.s.o.”), wyjaśnił, że przy analizie kwestii pomniejszenia wydatków bieżących o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, jako dochodów budżetu gminy, należy mieć na względzie okoliczność, że kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o której mowa w tym przepisie, to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku. Wynika to z celu tego przepisu, skoro została w nim wyrażona zasada zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych publicznych i niepublicznych. W konsekwencji cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby placówki niepubliczne były dotowane stosownie do planowanych, niższych od rzeczywistych wydatków placówek publicznych. Znowelizowanie z dniem 1 września 2013 r. art. 90 ust. 2b u.s.o. nie miało wpływu na dotychczasowy sposób ustalania wydatków bieżących ponoszonych przez gminy na przedszkola., tj. odnośnie do uwzględnienia przy ustalaniu wydatków bieżących na przedszkola również wydatków poniesionych w ramach wydzielonych rachunków jednostek finansowych. Określenie, które z wydatków stanowią źródło obliczenia dotacji, zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że mają to być wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Pojęcie „wydatków bieżących” powinno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 263 ust. 2), czyli są to wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi z wyłączeniem wydatków ponoszonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Ponadto do wydatków bieżących ustalonych w budżecie gminy należą także wydatki z rachunku wydzielonego jednostki budżetowej.

Sąd pierwszej instancji zasądził należność objętą pozwem na podstawie art. 471 k.c. w zw. z art. 90 ust. 2b u.s.o. Wskazał, że w stanie faktycznym sprawy szkodą

jest uszczerbek w majątku powódki w związku z wypłatą dotacji w niepełnej wysokości, która to szkoda jest następstwem nienależytego wykonania zobowiązania przez pozwaną, skoro to pozwana nieprawidłowo ustaliła wysokość należnej powódce dotacji. W ocenie Sadu *a quo* pozwana ponosi także winę za nienależyte wykonanie zobowiązania wobec powódki, gdyż nie dochowała należytej staranności przy ustalaniu wysokości przysługującej powódce dotacji. Pozwana Gmina nie wykazała, że nienależyte wykonanie zobowiązania nastąpiło na skutek okoliczności, za które nie odpowiada. Ponadto Sąd Okręgowy wyjaśnił, że przedszkola niepubliczne prowadzące WWR (wczesne wspomaganie rozwoju) otrzymują na ucznia objętego tym wspomaganie dwie dotacje, tj. dotację podstawową otrzymywaną na każde dziecko z budżetu gminy i dotację w wysokości określonej w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 11 października 2013 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomagania rozwoju. O odsetkach ustawowych Sąd pierwszej instancji orzekł na podstawie art. 481 § 1 i 2 k.c., mając na uwadze datę wymagalności dotacji za poszczególne lata.

W apelacji strona powodowa zarzuciła m.in. naruszenie prawa materialnego, tj.: art. 471 k.c. przez błędne uznanie, że powódce została wyrządzona szkoda przez pozwaną na skutek niewypłacenia dotacji w pełnej wysokości; art. 481 § 1 k.c. przez zasądzenie ustawowych odsetek i ustawowych odsetek za opóźnienie od dat, w których roszczenia o zapłatę odszkodowania były niewymagalne; art. 472 k.c. przez brak przyjęcia, że pozwana zachowała należyłą staranność, spełniając swoje świadczenie, tj. wypłacając dotację w ustalonej wysokości na podstawie uchwał budżetowych; art. 90 ust. b u.s.o. na skutek błędnego przyjęcia, iż do wydatków bieżących, o których mowa w tym przepisie wlicza się także wydatki z rachunków wydzielonych; art. 5 k.c. przez nieuwzględnienie, że powództwo narusza zasady współzycia społecznego. Ponadto pozwana zarzuciła naruszenie prawa procesowego, tj. art. 235² § 1 pkt 5 i § 2 k.p.c. przez pominięcie wniosków dowodowych zawartych w jej piśmie procesowym z 7 czerwca 2021 r.

Rozpoznając apelację Sąd Apelacyjny w Gdańsku powziął wątpliwości prawne i postanowieniem z dnia 21 grudnia 2023 r., po poinformowaniu stron o rozważaniu zadania pytania prawnego (k. 1118), przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „czy w ramach roszczenia odszkodowawczego

podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne względem gminy po upływie terminu do wypłaty dotacji, szkodę stanowi sama różnica między kwotą dotacji naliczonej na podstawie art. 90 ust. 2b u.s.o. a kwotą faktycznie wypłaconą przez gminę, czy też dla powstania szkody konieczne jest również wykazanie, że prowadzący takie przedszkole poniósł na jego prowadzenie wydatki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, na których pokrycie przez dotację liczył w okresie, za który dotacja była należna”.

W uzasadnieniu Sąd odwoławczy wskazał, że zgodnie z dominującym do 2022 r. nurtem orzecznictwem żądanie wypłacenia dotacji na działania przedszkola niepublicznego i punktu przedszkolnego miało swoją podstawę w art. 90 u.s.o., przy czym po upływie terminu płatności dotacji roszczenie o zapłatę kwoty odpowiadającej różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji wypłaconej identyfikowano z roszczeniem odszkodowawczym, a podstawę prawną jego dochodzenia stanowi nie art. 417 k.c., lecz art. 471 k.c. w zw. z art. 90 ust. 1 i 2b u.s.o. i za taką wykładnią przemawia wykładnia językowa tego ostatniego przepisu. Jeśli dotacja przysługuje, to można wnioskować o powstaniu roszczenia o zapłatę dotacji, a skoro jej wysokość jest obliczana na podstawie czynników wskazanych w przepisach prawa, to niewypłacenie dotacji stanowi niewykonanie zobowiązania, które ma źródło ustawowe (Sąd drugiej instancji powołał wyroki Sądu Najwyższego z 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97 i z 18 października 2002 r., V CK 281/02 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19).

Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę, że według nowego nurtu orzecznictwa w tej materii w przypadku niewypłacenia dotacji po upływie terminu do jej wypłaty, odpowiedzialność odszkodowawcza pozwanej gminy w tym zakresie wynika z art. 417 k.c., a szkoda powinna być określona jako równowartość wykazanych niepokrytych dotacją wydatków poniesionych przez uprawniony do dotacji podmiot na cele związane z prowadzeniem przedszkola niepublicznego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Unormowania dotyczące dotacji oświatowej nie kreują zobowiązania cywilnoprawnego między beneficjentem dotacji oświatowej a jednostką samorządu terytorialnego, która wypłaciła beneficjentowi dotacji oświatowej dotację w niepełnej wysokości, natomiast po upływie roku, na który dotacja została przyznana, jednostka ta ponosi względem beneficjenta dotacji

wyłącznie odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 § 1 k.c. za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej. W takiej sytuacji niewypłacenie przez podmiot publicznoprawny kwoty dotacji w odpowiedniej wysokości może stanowić źródło szkody, ale nie jest ono jednak samo z siebie szkodą. W związku z tym dla wykazania wysokości takiej szkody poszkodowany powinien przedstawić stosowe dowody, a nie tylko wykazywać różnicę między dotacją teoretycznie należną na podstawie art. 90 u.s.o. a kwotą faktycznie wypłaconą. W zwykłym (zgodnym z prawem) toku czynności, środki z dotacji oświatowej, które nie zostały zużyte na wykonanie zadań publicznych, nie stają się źródłem zysku podmiotu uprawnionego. Dlatego też nie byłoby uzasadnione wypłacenie równowartości tych środków jako odszkodowania podmiotowi, który nie zrealizował części celów oświatowych normalnie pokrywanych z dotacji, a w konsekwencji nie poniósł wydatków potrzebnych na ich sfinansowanie (Sąd Apelacyjny powołał wyroki Sądu Najwyższego z 15 czerwca 2022 r., II CSKP 380/22, 8 lutego 2023 r., II CSKP 984/22 oraz z 5 kwietnia 2023 r., II CSKP 1389/22).

Postanowieniem z 8 października 2024 r. Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 zd. drugie k.p.c. przekazał powyższe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu po przytoczeniu przeciwstawnych stanowisk orzeczniczych w kwestiach, których dotyczy pytanie prawne Sądu Apelacyjnego, Sąd Najwyższy, wskazał, że zaniechanie wypłacenia dotacji wbrew obowiązкови prawnemu stanowi zdarzenie mogące być źródłem szkody, z tym, że niewypłacona dotacja sama w sobie nie jest szkodą. Natomiast szkoda ta będzie obejmowała wydatki poniesione w celu realizacji zadań publicznych, które poniósł beneficjent dotacji, a które miały być pokryte z dotacji. Nie można jednak przyjąć, że w takiej sytuacji szkoda ograniczona jest do kwoty takich wydatków, ponieważ jeżeli w celu realizacji zadań publicznych zamiast niewypłaconej dotacji podmiot prowadzący przedszkole zaciągnął pożyczkę, to odpowiedzialność odszkodowawcza obejmować może również związane z tym koszty. Znacznie większe wątpliwości budzi kwestia utraconych korzyści, aczkolwiek można przyjąć, że odpowiedzialność odszkodowawcza w tym zakresie powstanie w razie ustalenia, że gdyby beneficjent dotacji otrzymał należne mu środki finansowe, to wykorzystałby je

zgodnie z przeznaczeniem, uzyskując w ten sposób przysporzenie istniejące w jego majątku nadal w chwili wyrokowania.

W uchwale z 27 marca 2025 r., III CZP 46/23, Sąd Najwyższy w zwykłym składzie wyjaśnił, że w razie wypłacenia zaniżonej dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2016 r. osobie prowadzącej niepubliczne przedszkole przysługuje w granicach określonych w art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 471 k.c. stosowanego *per analogiam* odszkodowanie z tytułu szkody spowodowanej wydatkowaniem własnych środków na realizację zadań podlegających dofinansowaniu dotacją.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Według art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy (czyli zgodny z ustawą), niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych podpisanej 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.; dalej: „KPP”), która weszła w życie 1 grudnia 2009 r., każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Natomiast stosownie do art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (dalej: „Konwencja”), każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji i art. 47 KPP mają taką samą treść, ustanawiając takie same gwarancje standardu dostępu do sądu niezawisłego i bezstronnego oraz ustanowionego na podstawie ustawy (zob. wyroki z 11 marca 2014 r., K 6/13, OTK-A 2014, Nr 3, poz. 29, z 14 kwietnia 2015 r., P 45/12, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 46 oraz z 8 listopada 2016 r., P 126/15, OTK - A 2016, poz. 89). Podobnie też Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje, że art. 47 KPP stanowi odpowiednik art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. wyroki z 29 lipca 2019 r., C-38/18 i z 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18). Jak stanowi art. 19 ust. 1

Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 1; dalej: „TUE”) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów, a Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest elementem polskiego porządku prawnego i na podstawie art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z postanowieniami Konwencji.

Wnioski wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są istotne również na płaszczyźnie prawa unijnego, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie wyjaśniał już, że ze względu na to, iż w KPP zapisano prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji, art. 52 ust. 3 tej Karty ma na celu zapewnienie koniecznej spójności między prawami w niej zawartymi a odpowiadającymi im prawami gwarantowanymi przez Konwencję w sposób nienaruszający autonomii prawa Unii, a art. 47 akapit drugi KPP odpowiada art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał jest zobowiązany dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi KPP zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 Konwencji, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 26 marca 2020 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Erik Simpson przeciwko Radzie Unii Europejskiej i HG przeciwko Komisji Europejskiej, z dnia 6 października 2021 r., C-487/19, W.Ż., pkt 123 i n. oraz z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20, BN, DM, EN przeciwko Getin Noble Bank S.A.).

Dokonując oceny orzeczenia Sądu Najwyższego o przekazaniu zagadnienia prawnego Sądu Apelacyjnego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że postanowienie w tym przedmiocie zostało wydane przez wadliwy skład, ponieważ jego członkowie zostali powołani na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3; dalej: „ustawa z 8 grudnia 2017 r.”). W podobnej sytuacji prawnej Sąd Najwyższy

w składzie siedmiu sędziów postanowieniem z 8 kwietnia 2025 r., III CZP 38/24, odmówił podjęcia uchwały. W uzasadnieniu wskazał, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego udzielenie merytorycznej odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., powinno być poprzedzone przeprowadzeniem przez Sąd Najwyższy oceny formalnej prawidłowości wydania postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia i w przypadku nieprawidłowości Sąd Najwyższy odmawia podjęcia uchwały, w szczególności podstawa do odmowy podjęcia uchwały zachodzi, gdy postanowienie o przedstawieniu zagadnienia prawnego wydał sąd, który nie jest właściwy do rozpoznania danego środka zaskarżenia lub gdy zostało ono wydane w warunkach nieważności postępowania. Sąd Najwyższy powołał się na art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 KPP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji, a także wydane na gruncie tych przepisów orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu Najwyższego, w tym uchwałę składu połączonych izb Cywilnej, Karnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA I – 4110-1/2020, zgodnie z którą sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r. nowelizującą ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa.

Uchwała Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. uzyskała status zasady prawnej, zgodnie z art. 87 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2024 r., poz. 622 ; dalej - „u.S.N.”), a Sąd Najwyższy nie odstąpił od niej w przepisany trybie, w związku z czym wiąże wszystkie składy tego Sądu (art. 88 u.S.N.). Uchwały tej nie mógł podważyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20, OTK-A 2020, poz. 61, jako wykraczający poza konstytucyjne kompetencje Trybunału Konstytucyjnego określone w art. 188 Konstytucji, co szczegółowo zostało już wyjaśnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. zasadniczą argumentację w postanowieniach Sądu Najwyższego z 16 września 2021 r., I KZ 29/21, OSNK 2021, nr 10, poz. 41, z 29 września 2021 r., V KZ 47/21 i z 21 stycznia 2022 r., III CO 6/22 i III CO 37/22 oraz w wyroku Sądu

Najwyższego z 26 lipca 2022 r., III KK 404/21 i w uchwałach Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22, OSNP 2022, nr 10, poz. 95, składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2022 r., I KZP 2/22, OSNKW 2022, nr 6, poz. 22; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 22 lipca 2021 r. nr 43447/19, Reczkowicz p. Polsce). Niezależnie od tego, powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest też obciążony wadliwością formalną, a to ze względu na udział w składzie m.in. sędziego Mariusza Muszyńskiego. W wyroku z 7 maja 2021 r., nr 4907/18, Xero Flor sp. z o.o. z siedzibą w Polsce p. Polsce, który stał się ostateczny 7 sierpnia 2021 r., Europejski Trybunał Praw Człowieka, oceniając wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w składzie którego uczestniczył sędzia Trybunału Konstytucyjnego Mariusz Muszyński, orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, w zakresie prawa do sądu ustanowionego ustawą, z powodu naruszenia procedury wyboru trzech sędziów, w tym sędziego Mariusza Muszyńskiego do Trybunału Konstytucyjnego, którego dokonano w dniu 2 grudnia 2015 r., a naruszenia te były na tyle poważne, że podważały legitymację procedury wyboru i istotę prawa do „sądu ustanowionego przez ustawę”. Trybunał wyjaśnił, że działania władzy ustawodawczej (Sejmu RP) i wykonawczej (Prezydenta RP) stanowiły bezprawny zewnętrzny wpływ na Trybunał Konstytucyjny ze względu na niewykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 3 i 9 grudnia 2015 r. dotyczących ważności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Mianowicie w dniu 2 grudnia 2015 r. miał miejsce wybór i zaprzysiężenie trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego tuż przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 3 grudnia 2015 r. wyroku w sprawie K 34/15. Nieuprawniona ingerencja Sejmu i Prezydenta w proces wyboru sędziów konstytucyjnych stanowiła naruszenie prawa krajowego, które Europejski Trybunał Praw Człowieka zakwalifikował jako dotyczące fundamentalnej zasady procedury wyboru, a mianowicie, że sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm tej kadencji, w trakcie której przypada dzień powstania wakatu na tym stanowisku sędziowskim. Sejm RP VIII kadencji, dokonując wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r., dopuścił się naruszenia tej podstawowej zasady, ponieważ stanowiska, na które zostali oni rzekomo wybrani, zostały już obsadzone przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm, od których Prezydent odmówił przyjęcia ślubowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka

podkreślił również, że badanie zachowania wymogu sądu ustanowionego na podstawie ustawy wiąże się z systematyczną analizą, czy zarzucona nieprawidłowość w danej sprawie jest na tyle poważna, aby miała podważyć wyżej wymienione podstawowe zasady i zagrażać niezależności danego sądu. W odniesieniu do wyrażenia „sąd ustanowiony na podstawie ustawy” Europejski Trybunał Praw Człowieka odniósł ją do wymogu w postaci ochrony sądownictwa przed wpływami zewnętrznymi, w szczególności ze strony władzy wykonawczej, ale także ustawodawczej, lub wpływami w ramach samego wymiaru sprawiedliwości. Istnieje współzależność między wymogiem istnienia sądu ustanowionego na podstawie ustawy a warunkami niezależności i bezstronności i chociaż prawo do sądu ustanowionego na podstawie ustawy jest autonomicznym prawem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji, to istnieje ścisły związek między tym szczególnym prawem a gwarancjami „niezależności” i „bezstronności” (zob. też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 listopada 2023 r., nr 50849/21, Wałęsa przeciwko Polsce oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2022 r., C-430/21).

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 8 kwietnia 2025 r., III CZP 38/24 stwierdził, że apriorycznym i dorozumianym warunkiem wydania przez Sąd Najwyższy w składzie powiększonym uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne jest to, aby postanowienie o przedstawieniu zagadnienia prawnego zostało wydane przez Sąd Najwyższy w składzie odpowiadającym wszystkim wymaganiom wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i odpowiadającym temu przepisowi, ww. regulacjom Konwencji i prawa unijnego. Dlatego Sąd Najwyższy w składzie powiększonym nie może rozstrzygać merytorycznie zagadnienia prawnego, jeżeli postanowienie o jego przedstawieniu zapadło w warunkach nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.) wskutek udziału w składzie sądu pytającego osób powołanych na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 8 grudnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela stanowisko wyrażone w postanowieniu składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2025 r., III CZP 38/24. Również w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

przyjmuje się, że podstawowym warunkiem udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne jest przedstawienie go przez sąd prawidłowo ustanowiony (zob. wyroki z 21 grudnia 2023 r., C-718/21 i z 7 listopada 2024 r., C-326/24).

2. Wprawdzie w przypadku wadliwego zwykłego składu Sądu Najwyższego przedstawiającego powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne Sądu drugiej instancji, Sąd Najwyższy w powiększonym składzie zasadniczo nie odnosi się do kwestii i okoliczności podniesionych w pytaniu prawnym, ale z uwagi na powszechnie znaną specyfikę i szczególne realia funkcjonowania Sądu Najwyższego, nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że po niniejszym postanowieniu zwykły skład Sądu Najwyższego zostanie prawidłowo ukształtowany (zob. sprawa III CZP 38/24, a także III CZP 43/22). Dlatego w celu zagwarantowania stronom dostępu do sądu o cechach wskazanych w Konstytucji RP, KPP i Konwencji - pomimo że przedstawione przez Sąd odwoławczy pytanie prawne nie inicjuje bezpośrednio postępowania w tym przedmiocie przed Sądem Najwyższym w składzie powiększonym - zachodzi konieczność zajęcia stanowiska, gdyż wskutek pominięcia wadliwego postanowienia Sądu Najwyższego pozostaje w obrocie prawnym postanowienie Sądu Apelacyjnego o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu pytania prawnego.

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosownie przepisów Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną ich skuteczność, w razie potrzeby nie stosując, z własnej inicjatywy, wszystkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylenia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene. Każdy sąd krajowy, orzekający w ramach kompetencji ma, ściślej rzecz ujmując, jako organ państwa członkowskiego, obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu (zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18 i z 24 czerwca 2019 r., C-

573/17 pkt 58-61). W odniesieniu do art. 47 KPP z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że postanowienie to jest samo w sobie wystarczające i nie potrzebuje doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powołać (por. wyroki z 17 kwietnia 2018 r., C-414, pkt. 78 oraz z 29 lipca 2019 r., C-556/17, pkt 56). Zatem, gdy okazuje się, że przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 KPP, inny organ, przed który wniesiono taki spór, ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 KPP i w myśl zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE, odstąpić od stosowania tego przepisu prawa krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie (zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [wówczas Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości] z 22 maja 2003 r., C - 462/99, pkt 42 oraz z 2 czerwca 2005 r., C-15/04, pkt 32 i n.). Jeżeli więc okaże się, że orzeczenie zostało wydane przez organ niebędący niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii, nie będzie można skutecznie powoływać się w takim przypadku na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 6 października 2021 r., C-487/19, pkt 160), co otwiera skuteczną dla strony drogę do skorzystania ze środków prawnych pozwalających na wzruszenie orzeczeń wydanych przez tak obsadzony sąd.

Z przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w kontekście art. 47 KPP w zw. z art. 19 akapit drugi TUE, wynika, że sąd krajowy powinien wykorzystać wszystkie dostępne w krajowym porządku prawnym środki prawne zapewniające ochronę jednostki przez umożliwienie jej dostępu do sądu spełniającego wymagania z art. 47 KPP (zob. też wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 4 września 2025 r., C-225/22).

Uregulowana w art. 390 § 1 k.p.c. instytucja pytań prawnych, jako odstępstwo od konstytucyjnej zasady niezawisłości orzeczniczej sędziów, w sprawowaniu

swojego urzędu, którzy podlegają jedynie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji), wymaga ścisłej wykładni (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 166). Dlatego też udzielenie odpowiedzi na zagadnienie prawne, które prowadzi do merytorycznego związania sądu drugiej instancji w zakresie sposobu interpretacji danego zagadnienia (art. 390 § 2 k.p.c.), jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy zachodzi rzeczywista potrzeba wyjaśnienia poważnych wątpliwości o decydującym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy oraz pozostaje z tym rozstrzygnięciem w związku przyczynowym. Jeśli taka zależność nie zachodzi, albo jej wystąpienie nie jest pewne w świetle dotychczasowych ustaleń faktycznych, lub przedstawione zagadnienie nabierze decydującego znaczenia, tylko w razie przyjęcia jednego z kilku możliwych stanowisk prawnych, co do których sąd pytający się nie ustosunkował, nie jest dopuszczalne podjęcie uchwały przez Sąd Najwyższy (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 1996 r., III CZP 91/96, OSNC 1997, nr 1, poz. 9; z dnia 19 listopada 2008 r., III CZP 21/08, nie publ.; z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 121/08, nie publ.; z dnia 24 lipca 2013 r., III CZP 37/13, nie publ.; z dnia 10 marca 2016 r., III CZP 8/16, nie publ. oraz z dnia 29 czerwca 2016 r., III CZP 10/16, nie publ.).

Zamiar wystąpienia do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. nie zwalnia sądu drugiej instancji z obowiązku uprzedniego, wstępnego rozważenia podniesionych w apelacji zarzutów, w kierunku wykazania, że rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego jest konieczne dla właściwego rozpoznania sprawy. Brak działań sądu drugiej instancji w tym zakresie prowadzi do sytuacji, w której Sąd Najwyższy, aby udzielić odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne, musiałby rozważyć trafność tego typu zarzutów, mających znaczenie dla oceny celowości odpowiedzi, a takie działanie nie jest uprawnione w świetle art. 390 § 1 k.p.c. (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 2011 r., III CZP 1/11, nie publ.; z dnia 10 marca 2016 r., III CZP 8/16, nie publ.).

W obowiązującym modelu apelacji pełnej rola sądu drugiej instancji nie ogranicza się jedynie do samego aktu kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia, ale obejmuje także powinność merytorycznego rozpoznania sprawy. Celem

postępowania apelacyjnego jest bowiem ponowne i wszechstronne merytoryczne rozpoznanie sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r., IV CZ 10/17, nie publ.), a w świetle art. 378 § 1 k.p.c. i art. 382 k.p.c. sąd drugiej instancji w ramach ustalonego stanu faktycznego stosuje z urzędu prawo materialne i co najistotniejsze sąd odwoławczy jest związany jedynie zarzutami naruszenia prawa procesowego (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55).

Strona powodowa w pozwie wniesionym na przełomie 2018/2019 r. domagała się zapłaty należności stanowiącej różnicę pomiędzy wysokością należnej zbywcy wierzytelności z tytułu dotacji za okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. w związku z prowadzeniem niepublicznego przedszkola, a faktycznie wypłaconą przez pozwaną dotacją. Z twierdzeń pozwu wynikało, że strona pozwana przyjęła do rozliczenia dotacji niższą stawkę jednostkową przez wzgląd na zaprezentowaną wykładnię art. 90 ust. 2b u.s.o. W odpowiedzi na pozew (lipiec 2019 r. k. 350 i n.) strona pozwana kontestowała sposób wyliczenia przez poprzednika prawnego strony powodowej wysokości dotacji przez pryzmat zasad określonych w art. 90 ust. 2b u.s.o., natomiast nie twierdziła, że w ramach przeprowadzonej kontroli (art. 90 ust. 3e i 3f u.s.o.) okazało się, iż poprzedniczka prawna strony powodowej nie wydatkowała środków (zakresowo podpadających pod art. 90 ust. 3d u.s.o.), stanowiących różnicę pomiędzy kwotą dotacji obliczoną zgodnie z art. 90 ust. 2b u.s.o. a kwotą faktycznie wypłaconą przez pozwaną. Odnotować trzeba, że wraz z odpisem pozwu stronie pozwanej zostało doręczone pouczenie o konieczności zgłoszenia w odpowiedzi na pozew wniosków dowodowych i skutkach procesowych w razie niezgłoszenia tych wniosków w odpowiedzi na pozew (k. 344-348). Zresztą w kierunku wykazania jedynie nieprawidłowości wyliczenia kwoty spornej dotacji strona pozwana zgłaszała zarzuty i wnioski dowodowe (k. 585 i 748a). Do argumentacji z odpowiedzi na pozew strona pozwana odwołała się też w piśmie procesowym z 14 kwietnia 2021 r. (k. 941). Ponadto strona pozwana kwestionowała legitymację procesową strony powodowej (pismo procesowe z 17 maja 2021 r. k. 965).

W związku z tym postępowanie dowodowe przed Sądem pierwszej instancji, wyznaczone inicjatywą dowodową stron, było prowadzone w kierunku ustalenia

prawidłowości wyliczenia przez poprzedniczkę prawną powódki należnej jej dotacji. Spór nie ogniskował się wokół wydatkowania przez poprzedniczkę prawną powódki własnych środków na pokrycie spornej różnicy.

Strona pozwana dopiero w piśmie procesowym z 7 czerwca 2021 r. zaczęła kontestować możliwość wydatkowania przez poprzedniczkę prawną powódki spornej kwoty dotacji, gdyby została wypłacona w dochodzonej pozwem wysokości i zgłosiła w tym przedmiocie wnioski dowodowe (k. 974 i n.), ale postanowieniem z 13 sierpnia 2021 r. Sąd pierwszej instancji pominął je jako spóźnione, nieprzydatne do rozstrzygnięcia sprawy oraz zmierzające do przewlekłości postępowania (k. 995). Wprawdzie w apelacji strona pozwana podniosła zarzut naruszenia art. 235² § 1 pkt 5 i § 2 k.p.c. przez pominięcie wniosków dowodowych zawartych w piśmie procesowym z 7 czerwca 2021 r., ale Sąd odwoławczy w tej materii nie wypowiedział się, w szczególności co do jego skuteczności formalnej przez pryzmat wymogów określonych w art. 162 k.p.c., a w dalszej kolejności odnośnie do zaistnienia wskazanych w postanowieniu Sądu pierwszej instancji przesłanek pominięcia podniesionych przez pozwaną w piśmie z 7 czerwca 2021 r. twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych.

W konsekwencji, skoro podstawa faktyczna rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji - z uwagi na zakres sporu wyznaczony stanowiskami stron, tj. co do prawidłowości wyliczenia przez poprzedniczkę prawną strony powodowej kwoty należnej jej dotacji i postanowieniem o pominięciu zgłoszonych przez pozwaną w piśmie procesowym z 7 czerwca 2021 r. wniosków dowodowych - nie obejmowała ustaleń co do wydatkowania przez poprzedniczkę prawną powódki tej kwoty w poszczególnych latach budżetowych, zaś Sąd drugiej instancji nie wypowiedział się co do zarzutu apelacyjnego obejmującego te wnioski dowodowe, to ocena potrzeby udzielenie merytorycznej odpowiedzi na przedstawione przez Sąd odwoławczy zagadnienie prawne jest przedwczesna.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

Agnieszka Piotrowska

Marta Romańska

Roman Trzaskowski

[PG]

[r.g.]