

Sygn. akt II NSNc 170/23

POSTANOWIENIE

Dnia 18 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

Łukasz Jan Kotynia (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa M. Z.

przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawa

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 18 stycznia 2023 r.,

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2018 r.,

sygn. V ACz 1143/18:

- 1. uchyla zaskarżone postanowienie w pkt 1 i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania przed Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Skargę nadzwyczajną od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., V ACz 1143/18, w sprawie z powództwa M. Z., będącej organem prowadzącym Niepubliczne Przedszkole „K.” w W., przeciwko gminie Miastu Stołecznemu Warszawie, złożył Rzecznik Praw Obywatelskich, którym to postanowieniem Sąd Apelacyjny odrzucił zażalenie powódki na postanowienie

Sądu Okręgowego w Warszawie odrzucające jej roszczenie o zapłatę z tytułu wypłacenia w latach 2008-2016 dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości.

Przywołane powyżej postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie RPO zaskarżył w części, tj. w zakresie pkt. 1.

Na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN zaskarżonemu postanowieniu zarzucił rażące naruszenie prawa poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 90 ust. 11 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2016, poz. 1943 ze zm., dalej: „u.s.o.”), w sytuacji gdy art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1010) nie przewidywał jego zastosowania do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji w latach 2008-2016, lecz jedynie doczynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji na rok 2017.

W oparciu o art. 91 § 1 u.SN, wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w części, tj. w zakresie pkt. 1, oraz o przekazanie w tej części sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej wskazano, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż wprowadzenie art. 90 ust. 11 u.s.o. miało na celu uporządkowanie stanu prawnego na przyszłość, z pozostawieniem ukształtowanego dotychczas trybu rozpoznawania spraw do zdarzeń przeszłych, a dzięki takiej interpretacji możliwe jest jednakowe traktowanie podmiotów zgłaszających roszczenia tożsame czasowo i rodzajowo. Rzecznik Praw Obywatelskich omówił również orzecznictwo Sądu Najwyższego na tle ww. przepisu oraz podkreślił, że obecnie nie jest już kwestionowany pogląd, zgodnie z którym przepisy określające właściwość sądownictwa administracyjnego dla oceny prawidłowości ustalenia i wypłaty dotacji należy stosować począwszy od dotacji ustalonej na rok budżetowy 2017, a ewentualne spory o należną i niewypłaconą część oświatową subwencji ogólnej z lat poprzednich przynależą do drogi sądowej w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi.

Zdaniem skarżącego błędne zastosowanie art. 90 ust. 11 u.s.o., uniemożliwiło powódce dochodzenie jej roszczeń z lat 2008-2016 na drodze cywilnej. W ocenie RPO, z art. 27 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wynikało w sposób jednoznaczny, że do

czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji, o których mowa w art. 80 i art. 90 u.s.o., na rok 2017 stosowało się przepisy art. 3 pkt 26-33, art. 78a-78e, art. 79a, art. 80, art. 89b-89d i art. 90 u.s.o. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że z przepisu tego wynikało więc, że art. 90 ust. 11 u.s.o. ma zastosowanie tylko do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji na rok 2017. Zdaniem RPO z oczywistych względów art. 90 ust. 11 u.s.o. nie mógł więc mieć zastosowania do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji w spornym okresie, obejmującym lata 2008-2016.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną pozwany wniósł o jej oddalenie i orzeczenie w przedmiocie kosztów postępowania według norm przepisanych wywołanych wniesieniem skargi nadzwyczajnej.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco.

Przed Sądem Okręgowym w Warszawie odbyło się postępowanie (II C 874/17) z powództwa M. Z., będącej organem prowadzącym Niepubliczne Przedszkole „K.” w W., przeciwko Miastu Stołecznemu Warszawie. Przedmiotem postępowania było roszczenie powódki o zapłatę 6 385 082,61 zł z tytułu wypłacenia w latach 2008-2016 dotacji oświatowej w zaniżonej wysokości. Jako podstawę prawną roszczenia powódka podała przepisy art. 90 ust. 2b u.s.o., w treści obowiązującej w okresie objętym sporem (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572). Postanowieniem z 6 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił pozew w tej sprawie, uznając, że droga sądowa jest niedopuszczalna. Postanowienie to zostało zaskarżone zażaleniem przez powódkę. Postanowieniem z 13 grudnia 2018 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie, V ACz 1143/18, m.in. oddalił zażalenie na pkt 1 postanowienia (odrzucenie pozwu), podzielając stanowisko Sądu Okręgowego w sprawie.

Sąd Apelacyjny w skarżonym postanowieniu wskazał, że podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności drogi sądowej ma ocena charakteru sprawy, a więc to, czy sprawa ta może być uznana za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., który stanowi, że Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy

tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Sąd Apelacyjny stwierdził, że o zakwalifikowaniu sprawy jako sprawy cywilnej decyduje, przede wszystkim, stan faktyczny, na którym strona powodowa opiera swoje roszczenie – jeżeli powołuje się na zdarzenia prawne, z których wynikają konsekwencje cywilnoprawne, to nie można odejmować sprawie przymiotu sprawy cywilnej.

W skarżonym postanowieniu wskazano, że ustawodawca, dostrzegając problem właściwości sądów do rozstrzygania spraw o dotacje oświatowe, a także niejednolite orzecznictwo Sądu Najwyższego, jednoznacznie przesądził, wprowadzając art. 90 ust. 11 u.s.o., który zaczął obowiązywać 1 stycznia 2017 r. W świetle tego przepisu sprawy te powinny być rozstrzygane przez sądy administracyjne. Tym samym przesądzona została właściwość sądów administracyjnych w tej materii, więc od 1 stycznia 2017 r. sądy cywilne nie były właściwe do rozpoznawania spraw dotyczących dotacji udzielonych niepublicznym placówkom oświatowym na podstawie art. 90 ustawy u.s.o. W ocenie Sądu Apelacyjnego, przepisy te należy interpretować w ten sposób, że po 1 stycznia 2017 r. sprawy związane z obliczeniem i przyznaniem dotacji, tj. czynnościami przyznania dotacji, podlegały zaskarżeniu wyłącznie do sądu administracyjnego. W skarżonym postanowieniu wskazano, że Sąd Najwyższy w rozstrzygnięciach wydanych po wejściu w życie art. 90 ust. 11 u.s.o. uznał dopuszczalność drogi sądowej, ale tylko pod warunkiem, że postępowanie zostało wszczęte przed wejściem w życie znowelizowanego art. 90 ust. 11 u.s.o., tj. przed 1 stycznia 2017 r.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że w niniejszej sprawie powódka złożyła pozew po 1 stycznia 2017 r., tj. po dacie, kiedy przepisy już jednoznacznie i wprost określały właściwość sądów administracyjnych w sprawach o dotacje oświatowe, a powódka, przed datą wejścia w życie nowelizacji, nie wszczęła skutecznie postępowania przed sądem powszechnym w przedmiocie objętym pozvem złożonym w tej sprawie.

W skarżonym postanowieniu wyjaśniono również, że w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, z 1 stycznia 2018 r., art. 90 u.s.o. został uchylony w całości, jednakże w przepisach przejściowych, tj. w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r., wskazano,

że do wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe (a więc również art. 90 ust. 11 u.s.o.). W rezultacie, pomimo uchylenia art. 90 ust. 11 u.s.o., przesądzającego o właściwości sądów administracyjnych w sprawach o dotacje, należało go nadal stosować jako przepis przejściowy, m.in., do postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji w latach wcześniejszych, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r.

Powódka złożyła skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., V ACz 1143/18.

Sąd Najwyższy postanowieniem z 16 stycznia 2020 r., I CSK 308/19, odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. W uzasadnieniu postanowienia z 16 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy wskazał, że 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. Sąd Najwyższy podkreślił, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, iż ustawodawca, dopiero w art. 90 ust. 11 u.s.o., dodanym ustawą nowelizującą z 24 czerwca 2016 r. i obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., przyjął, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem podlegającą kontroli sądów administracyjnych. W uzasadnieniu postanowienia z 16 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy dodał, że jeszcze wyraźniej tę samą kwestię uregulował art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświaty (Dz.U. 2017, poz. 2203), której art. 80 pkt f uchylił z dniem 1 stycznia 2018 r. art. 90 ust. 11 u.s.o. Przepis ten stanowi, że czynności podejmowane przez organ dotujący, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jednak dla oceny powództwa o zapłatę dotacji za okres poprzedzający wyżej wymienione nowelizacje, należy stosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju (art. 1 i art. 199¹ k.p.c.), nawet jeżeli 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. Sąd Najwyższy przywołał przy tym wyroki Sądu Najwyższego z: 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16 i 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16; oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 19 czerwca 2018 r., IV CSK 61/18.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wyjaśnił, że wynika to z faktu, iż na sądzie powszechnym spoczywa bezwzględny, konstytucyjny obowiązek rozpoznania sprawy co do istoty, gdy w ustawie uprzednio nie przewidziano w ogóle właściwości sądu administracyjnego do orzekania w danej sprawie. Między sądami administracyjnymi, a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym istniał w tym zakresie pozytywny spór kompetencyjny, a stanowisko sądów administracyjnych, co do ich kompetencji do orzekania w tego rodzaju sprawach, cechowały głębokie rozbieżności, niedające pewności, czy strona korzystając z drogi administracyjnej uzyska ochronę prawną. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 16 stycznia 2020 r. przypomniał, że stwierdzono również, iż analiza przepisów przechodnich, w powiązaniu z koniecznością zapewnienia beneficjentom dotacji konstytucyjnego prawa do sądu, prowadzi do wniosku, że nowych regulacji prawnych nie stosuje się do dotacji obliczonych i przyznanych przed ich wejściem w życie.

Zarazem Sąd Najwyższy wskazał, że w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania brak było argumentacji przemawiającej za potrzebą ponownej wypowiedzi Sądu Najwyższego w tym przedmiocie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji kontroli nadzwyczajnej w art. 89-95 u.SN miało na celu zaradzenie podnoszonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczeniom skargi konstytucyjnej, która nie pozwalała na adekwatną reakcję względem orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych, które wprawdzie zapadały z naruszeniem zasad konstytucyjnych, jednak w oparciu o przepisy, którym nie można było czynić

zarzutu niekonstytucyjności (zob. sygnalizacja pełnego składu TK dokonana 12 marca 2003 r., S 1/03). Skarga nadzwyczajna została wprowadzona celem przeciwdziałania temu deficytowi nadzwyczajnych środków zaskarżenia pozwalających na eliminację rażąco wadliwych orzeczeń z poszanowaniem prawa do sądu (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 lutego 2003 r., P 11/02, pkt 5), afirmując w ten sposób zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Realizując te założenia, skarga nadzwyczajna nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, ale służy skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych, zaś jej zgodność z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka była już wyjaśniana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1-6; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 3).

2. Skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 u.SN *in principio*) i tylko w sytuacji, gdy można ją oprzeć na przynajmniej jednej z trzech podstaw, określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN.

Sąd Najwyższy zwraca od dawna uwagę, że połączenie ogólnej przesłanki funkcjonalnej ze szczegółowymi podstawami skargi nadzwyczajnej sformułowaniem „o ile”, jednoznacznie wskazuje na konieczność jednoczesnego zaistnienia przesłanki funkcjonalnej i którejś (przynajmniej jednej) z jej szczegółowych podstaw wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). Jednocześnie, wzajemna relacja, zachodząca między przesłanką funkcjonalną i przesłankami szczegółowymi wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny zaistnienia podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy ziściła się również przesłanka funkcjonalna (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 2; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 10).

Chociaż więc skarga nadzwyczajna jest instrumentem szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości, w znaczeniu o którym mowa w art. 175 ust. 1

Konstytucji RP, to przesłanka funkcjonalna skargi nakazująca dokonanie oceny tego, czy uchylene lub zmiana zaskarżonego orzeczenia sądu powszechnego są konieczne dla zapewnienia poszanowania zasady ustrojowej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, podobnie jak i możliwość sformułowania zarzutów przewidzianych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN, czynią z tej skargi również instrument kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych. Z tego też względu skarga nadzwyczajna nie może być traktowana jako rozpoznanie sprawy w kolejnej, trzeciej instancji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 30 marca 2022 r., I NSNc 247/21, pkt 14; 8 czerwca 2021 r., I NSNc 25/19, pkt 17; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 119/20).

3. Na podmiocie wnoszącym skargę nadzwyczajną spoczywa w pierwszej kolejności powinność wykazania zaistnienia w danej sprawie przynajmniej jednej z przesłanek szczegółowych – naruszeń wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN, a następnie wykazanie, że wystąpienie tych uchybień czyni koniecznym uwzględnienie skargi celem zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

4. Ścisłe określenie przesłanek przedmiotowych skargi nadzwyczajnej związane jest z jej funkcją ochronną w ujęciu Konstytucji RP. Z jednej strony chodzi o dążenie do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji RP), a z drugiej strony, o konieczną ochronę stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w związku z art. 2 Konstytucji RP; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19).

Konstrukcja skargi nadzwyczajnej wymaga zatem takiego określenia jej przesłanek, które służyć będzie eliminowaniu z obrotu orzeczeń sądowych obarczonych wadami o fundamentalnym znaczeniu w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji, stwierdzone naruszenia stanowiące przesłanki szczegółowe kontroli nadzwyczajnej muszą być na tyle poważne, by względem całości zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP nakazywał ingerencję w powagę rzeczy osądzonej (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20 i 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19).

5. O ile ocena spełnienia przesłanek szczegółowych sprowadza się, w dużym uproszczeniu, do dokonania subsumpcji, o tyle dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe jest ważenie konstytucyjnych wartości wyrażających się w art. 2 Konstytucji RP. Przemawia za tym nie tylko jej charakter jako normy-zasady, której zachowanie jest oceniane nie tyle w dychotomicznych kategoriach naruszenia bądź nienaruszenia, ale przez ocenę stopnia jej realizacji w optymalizacyjnej konfrontacji z innymi zasadami. Przemawia za tym również fakt, że art. 89 § 1 *in principio* u.SN nie stanowi o przestrzeganiu lub nienaruszeniu wskazanej w nim normy, ale o konieczności zapewnienia zgodności z tą zasadą. Tym samym zgodność z art. 2 Konstytucji RP jest nie tyle kryterium poprawności, co swoistym celem kontroli nadzwyczajnej – stanem, który powinien zostać urzeczywistniony w wyniku rozpoznania skargi. Z samej natury normy będącej zasadą wynika konieczność stosowania zasady proporcjonalności przy ocenie jej realizacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

Zważywszy na specyfikę kontroli nadzwyczajnej, celem ostatniego jej etapu jest wykazanie, że natura i rozmiar nieprawidłowości popełnionych przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia usprawiedliwia odstępianie od – wynikającej skądinąd również z zasady państwa prawnego – ochrony powagi rzeczy osądzonej i zmianę lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia. Co do zasady bowiem, art. 2 Konstytucji RP stoi na straży ostateczności i trwałości prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Niekiedy jednak natura i ciężar uchybień popełnionych przy wydawaniu orzeczenia, które się uprawomocniło, może nakazywać danie pierwszeństwa względom wynikającym z konieczności ochrony innych praw i wolności konstytucyjnych.

6. Badając ustawowe przesłanki dopuszczalności wniesionej przez RPO skargi nadzwyczajnej na postanowienie sądu apelacyjnego, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż w sposób niebudzący wątpliwości orzeczenie wydane zostało przez sąd powszechny. Zaskarżone postanowienie jest również prawomocne, o czym przesądza art. 363 § 1 k.p.c. przypisując ten atrybut

orzeczeniom, względem których nie przysługuje środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Powódka złożyła skargę kasacyjną od powyższego postanowienia, ale Sąd Najwyższy postanowieniem z 16 stycznia 2020 r., I CSK 308/19, odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Postanowienie sądu apelacyjnego nie może zostać wzruszone w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia innych niż skarga nadzwyczajna. Z akt sprawy nie wynika również, by od zaskarżonego orzeczenia wniesiono wcześniej skargę nadzwyczajną (art. 90 § 1 u.SN).

7. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego na podstawie art. 177 Konstytucji RP i art. 2 § 1 k.p.c. konstruowane jest domniemanie dopuszczalności drogi sądowej (zob. wyrok TK z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 9 grudnia 2003 r., P 9/02; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, postanowienie Sądu Najwyższego z 21 marca 2013 r., III CZP 9/13).

Kwestia dopuszczalności dochodzenia na drodze sądowej roszczeń związanych z zapłatą dotacji należnych na podstawie art. 90 u.s.o. w odniesieniu do okresu, którego dotyczyło roszczenie powódki, została jednoznacznie rozstrzygnięta w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, Sąd Najwyższy uznał, że art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych nie wyłącza drogi sądowej dla dochodzenia w postępowaniu przed sądem powszechnym, po 1 stycznia 2018 r., roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych na podstawie u.s.o. niepublicznym przedszkolom w okresie przed 1 stycznia 2017 r.

W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, podkreślono, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ustalony jest pogląd, iż sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która jej nie uzyskała na drodze administracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, choćby nie była sprawą cywilną w wymiarze materialnym (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03), a stanowisko to uzasadniane jest mającym podstawę

w art. 177 Konstytucji RP domniemaniem kompetencji sądów powszechnych w zakresie wymiaru sprawiedliwości, który zapewnić ma realizację i ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych pomimo niedoskonałości przepisów niższej rangi, określających dostępność ochrony prawnej przed sądem. Znajduje ono wsparcie w art. 199¹ k.p.c. (zob. również postanowienie Sądu Najwyższego z 5 marca 2021 r., II CSKP 117/21).

Skoro Sąd Najwyższy uznał, że art. 91 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym placówkom oświatowym w okresie przed 1 stycznia 2017 r. na podstawie u.s.o., to tym bardziej musi to oznaczać dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o dotacje oświatowe przyznawane za okresy przed 2018 r., gdy odpowiednie powództwo zostało wytoczone przed 1 stycznia 2018 r. (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z: 23 października 2019 r., I CSK 421/18; 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16; 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16; 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z: 5 marca 2021 r., II CSKP 117/21; 4 września 2020 r., II CSK 739/18; 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19; 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18; 9 maja 2019 r., IV CSK 490/18; 8 maja 2019 r., V CSK 130/18; 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18; 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18; 7 lutego 2019 r., V CSK 335/18; 11 grudnia 2018 r., V CSK 277/18).

8. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela pogląd, że rozstrzygnięcie przez ustawodawcę od 1 stycznia 2017 r. wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej (występujących zwłaszcza w orzecznictwie sądowno-administracyjnym) i skierowanie roszczeń z tego tytułu na drogę administracyjnoprawną, nie skutkowało wyłączeniem drogi sądowej w sprawach o zasądzenie kwot odpowiadających dotacjom należnym za lata poprzednie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 maja 2021 r., V CSKP 18/21). Rozstrzygając jednoznacznie, że czynność przyznania dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest czynnością z zakresu administracji publicznej, ustawodawca nie przewidział reguł intertemporalnych, które odnosiłyby się do czasu sprzed nowelizacji i rozciągały na ten okres zastosowanie nowej normy. Brak jest przy tym dostatecznych podstaw przemawiających za zmianą utrwalonej i podtrzymanej

po wejściu w życie ww. zmian wykładni art. 90 u.s.o. W szczególności nie można założyć, aby celem ustawy nowelizującej było przypisanie jej postanowieniom skutku retroaktywnego, skoro na gruncie art. 3 k.c., zasadą jest niedziałanie ustawy wstecz (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 2022 r., II CSKP 108/22).

9. Przy braku istotnych argumentów, które dawałyby podstawy do przeciwnego wniosku, trzeba przyjąć, że wprowadzenie art. 90 ust. 11 u.s.o. miało na celu uporządkowanie stanu prawnego na przyszłość, z pozostawieniem ukształtowanego dotychczas trybu rozpoznawania spraw co do zdarzeń przeszłych. Interpretacja ta pozwala jednakowo traktować podmioty, którym przysługują tożsame czasowo i rodzajowo roszczenia. Skoro więc wprost uregulowano czasowy zakres obowiązywania art. 90 ust. 11 u.s.o., to szczególnie ostrożnie należało podchodzić do możliwości przyjęcia wykładni, która *de facto* byłaby równoznaczna ze wstecznym zastosowaniem tego przepisu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 2022 r., II CSKP 108/22).

10. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że nowych regulacji nie stosuje się do dotacji obliczonych i przyznanych przed ich wejściem w życie, podnoszonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jest konieczność zapewnienia beneficjentom dotacji konstytucyjnego prawa do sądu (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; 23 października 2019 r., I CSK 421/18; postanowienie Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18).

Należy však dostrzec, że możliwość złożenia skargi na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, o której jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest ograniczona terminem wyznaczonym w art. 53 § 2 p.p.s.a., tj. terminem trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu zaskarżalnej czynności. Po wniesieniu skargi sąd może nie uwzględnić jego upływu i mimo to rozpoznać skargę, gdy uzna, że uchybienie terminowi nastąpiło bez winy skarżącego. Przesłanka ta ma jednak charakter w znacznym stopniu ocenny i nie daje skarżącemu pewności, że jego skarga wniesiona po upływie terminu trzydziestu dni zostanie rozpoznana. Przyjęcie wstecznego działania przepisu uznającego czynności ustalenia wysokości lub

przekazania dotacji za czynności z zakresu administracji publicznej wiązałoby się więc z ryzykiem pozbawienia takiego podmiotu prawa do rozpoznania sprawy przez jakikolwiek sąd (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19; 11 sierpnia 2022 r., II CSKP 108/22).

11. Sąd Najwyższy stwierdza zatem, że zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2018 r., V ACz 1143/18, odrzucające zażalenie powódki, podobnie jak i wcześniejsze postanowienie z 6 kwietnia 2018 r., w którym Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił jej pozew w tej sprawie, zostały wydane z naruszeniem prawa, poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 90 ust. 11 u.s.o.

Skarżący formułując jednak jedyny zarzut swojej skargi nadzwyczajnej w oparciu o art. 89 § 1 pkt 2 u.SN nie wziął pod uwagę, że przepis ten dopuszcza oparcie skargi nadzwyczajnej jedynie na rażącym naruszeniu prawa, nie zaś na jakimkolwiek jego naruszeniu. Tymczasem w rozpoznawanej skardze, poza przytoczeniem tej ustawowej kwalifikacji w *petitum*, w żadnym innym jej miejscu nie podjęto nawet próby wykazania, że naruszenie art. 90 ust. 11 u.s.o. ma rażący charakter, nie mówiąc już o uzasadnieniu zarzutu w tym zakresie. Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie podkreśla w ślad za trwałą i niezmienną linią orzecniczą, że do uwzględnienia skargi nadzwyczajnej na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN nie wystarczy wykazanie jakiegokolwiek naruszenia przepisu prawa, ale konieczne jest wykazanie naruszenia go w sposób rażący, przy czym kwalifikacja ta nie jest tożsama z oczywistym naruszeniem prawa. Ocena tego, czy doszło do rażącego naruszenia prawa, jest uzależniona od: wagi naruszonej normy, tj. jej pozycji w hierarchii norm prawnych, stopnia (istotności) jej naruszenia i skutków naruszenia dla stron postępowania (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19; 13 maja 2020 r., I NSNc 28/19; 3 czerwca 2020 r., I NSNc 46/19; 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19 i I NSNc 47/19; 18 czerwca 2020 r., I NSNc 45/19; 29 września 2020 r., I NSNc 42/20; 28 października 2020 r., I NSNc 38/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 69/20). Zatem o tym, czy naruszenie prawa jest „rażące” nie decyduje łatwość w stwierdzeniu tego naruszenia (będąca cechą „oczywistego” naruszenia), ale to, czy naruszenie jest istotne, ważne, relewantne itp. dla usprawiedliwionych

interesów stron, w szczególności w perspektywie celu skargi nadzwyczajnej, tj. konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2020 r., I NSNc 44/20). Skarżący całkowicie pominął ten istotny element unormowania, na którym oparł skargę nadzwyczajną. W ten sposób, niezależnie od przekonującej argumentacji za naruszeniem art. 90 ust. 11 u.s.o., nie dano szans Sądowi Najwyższemu odniesienia się do tego, czy zarzucone i stwierdzone naruszenie prawa miało rzeczywiście charakter rażący, czego wymaga art. 89 ust. 1 pkt 2 u.SN.

Skądinąd, skarżącemu trudno byłoby wykazać rażący charakter tego naruszenia z jednego, zasadniczego powodu. Zaskarżone postanowienie, podobnie jak i postanowienie będące przedmiotem rozpoznanego nim zażalenia, zostały wydane w roku 2018. W tym czasie jednak panowała w orzecznictwie rozbieżność w sposobie interpretowania zakresu zastosowania art. 90 ust. 11 u.s.o. Rozbieżność ta została jednoznacznie rozstrzygnięta w orzecznictwie Sądu Najwyższego dopiero uchwałą z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19. Z kolei zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, rażące naruszenie prawa nie może polegać na wydaniu orzeczenia w oparciu o jeden z funkcjonujących w orzecznictwie sposobów interpretacji danego przepisu. Zaskarżone orzeczenie zostało natomiast wydane 11 miesięcy przed rozstrzygnięciem tej rozbieżności uchwałą Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy podkreśla jednak, że jeśli nawet faktycznie istniałyby merytoryczne racje, dla których można byłoby przypisać charakter rażący naruszeniu art. 90 ust. 11 u.s.o., wówczas – w oparciu o treść skargi nadzwyczajnej – Sąd Najwyższy i tak nie mógłby odnieść się do tego zarzutu, nigdzie bowiem w skardze nie starano się uzasadnić rażącego charakteru tego naruszenia. Z tego względu nie zaistniała przesłanka szczegółowa skargi nadzwyczajnej, na której oparł skargę RPO.

12. Istotnym problemem w tym kontekście jest fakt, że skarżący *expressis verbis* sformułował jedynie jedną podstawę szczegółową kontroli nadzwyczajnej, której zaistnienie jest warunkiem oceny tego, czy uchylene lub zmiana prawomocnego orzeczenia są konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą

demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Równocześnie sam skarżący w uzasadnieniu wskazuje, że ze względu na fakt, iż „[w] latach, których dotyczyło roszczenie powódki, nie istniały przepisy przekazujące sprawy z zakresu przyznania dotacji oświatowej do właściwości sądów administracyjnych, zatem sprawę należy oceniać w świetle regulacji art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a także domniemania drogi cywilnej, wyrażonej w art. 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego” (s. 9 skargi nadzwyczajnej).

Z wyvodu tego jednoznacznie wynika, podniesiony dopiero w uzasadnieniu skargi, zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Skarżący, z sobie tylko znanych powodów, nie wskazał go wyraźnie jako podstawy skargi nadzwyczajnej na mocy art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, nie czyniąc z tej konstytucyjnej normy jednej z podstaw kontroli nadzwyczajnej.

Nieprawidłowo formułując zarzut na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN i rezygnując z wyraźnego sformułowania zarzutu na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, skarżący złożył skargę nadzwyczajną, której uwzględnienie rodzi wątpliwości w świetle art. 398¹³ § 1 k.p.c. stosowanego na podstawie art. 95 pkt 1 u.SN. Sytuacja ta jest wyjątkowo konfundująca, ponieważ sam skarżący w treści uzasadnienia zawarł *passus*, z którego jednoznacznie wynika, że sprawa powódki w oczywisty sposób pozwalała na sformułowanie skutecznej skargi nadzwyczajnej.

13. Z dotychczasowego orzecznictwa i jasnego stanowiska doktryny wynika, że jeżeli skarżący w podstawach skargi kasacyjnej nie wskazał konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego jako wadliwie zastosowanego lub niezastosowanego czy naruszonego w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy, Sąd Najwyższy nie może zaskarżonego wyroku poddać kontroli z punktu widzenia naruszeń innych przepisów niż wskazane w podstawach. Sąd Najwyższy nie jest bowiem uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów lub stawiania hipotez co do tego, jakiego aktu prawnego (przepisu) dotyczy podstawa skargi. Nie budzi żadnych wątpliwości, że zarzuty

powinny być sformułowane w sposób ścisły i dokładny. Skarżący nie sprostął tym wymaganiom, poprzestając jedynie na wzmiance o naruszeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w treści uzasadnienia.

14. Błędy popełnione przez skarżącego nie tylko więc w fundamentalny sposób utrudniają uwzględnienie skargi nadzwyczajnej, ale dodatkowo, w kontekście dyspozycji art. 90 § 1 u.SN, sytuacja ta ostatecznie mogłaby pozbawić powódkę możliwości ochrony jej praw. W tym kontekście obawy formułowane na s. 13 i 14 skargi nadzwyczajnej, przy całkowitym ignorowaniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, co do konsekwencji „orzekania w sprawach skarg nadzwyczajnych przez sędziów zasiadających w IKNiSP”, odnieść raczej należałoby do błędów popełnionych przez samego autora skargi.

Sąd Najwyższy stwierdza jednak, że oddalenie skargi nadzwyczajnej, które powinno być następstwem rozpoznania jej jedynie w granicach podstaw zaskarżenia wskazanych przez Skarżącego, prowadziłyby do ewidentnego pogwałcenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zamykając ostatecznie drogę sądową powódce do ochrony jej praw, mimo jednoznacznego stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, w odniesieniu do tej samej sprawy, w postanowieniu z 16 stycznia 2020 r. (I CSK 308/19), że – abstrakcyjnie rzecz ujmując – skarga powódki powinna była podlegać rozpoznaniu przez sąd powszechny. W oczywisty sposób stan, który zaistniałby w wyniku rozpoznania skargi nadzwyczajnej w granicach wyznaczonych przez zastosowanie wprost art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, byłby rażąco niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, naruszając – i to w rażący sposób – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, rozstrzygnięcie niniejszej sprawy w granicach wyznaczonych wprost przez 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, prowadziłyby do zaprzeczenia samej istocie kontroli nadzwyczajnej, którą sprawuje Sąd Najwyższy w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

15. Z tego też względu podkreślić należy, że zgodnie z art. 90 § 1 u.SN, przepis art. 398¹³ k.p.c. znajduje zastosowanie w ramach kontroli nadzwyczajnej na podstawie art. 95 pkt 1 u.SN jedynie w zakresie nieuregulowanym przepisami

u.SN, dotyczącymi skargi nadzwyczajnej. O ile więc art. 398¹³ § 1 k.p.c. jest istotnym przepisem kształtującym zakres kontroli nadzwyczajnej, to jednak pamiętać należy, że odnosi się on przede wszystkim do rozpoznawania skarg kasacyjnych, a zatem środków wnoszonych bezpośrednio przez zainteresowaną stronę za pośrednictwem profesjonalnego pełnomocnika, w ramach których strona ponosi pełną odpowiedzialność za ewentualne błędy przez nią popełnione. Tymczasem skarga nadzwyczajna wnoszona jest nie przez stronę bezpośrednio zainteresowaną, ale przez podmioty uprawnione na mocy art. 89 § 2 u.SN, zaś strona, na rzecz której zostaje ona wniesiona, pozbawiona jest wpływu na sposób określenia zakresu zaskarżenia, który w świetle art. 398¹³ § 1 k.p.c., wyznacza zasadniczo zakres rozpoznania. W sytuacji, gdy skarga nadzwyczajna zostanie sformułowana przez podmiot uprawniony w sposób błędny, skutkujący jej oddaleniem, oznacza to definitywne pozbawienie strony możliwości skutecznej ochrony jej praw w sposób przez nią całkowicie niezawiniony.

Z tego też względu, o ile, w odniesieniu do skarg kasacyjnych, Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów, o tyle w przypadku skargi nadzwyczajnej, w szczególnych i wyjątkowych okolicznościach konkretnej sprawy, gdy jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, przyjęć należy dopuszczalność zrekonstruowania zarzutu z treści uzasadnienia skargi, jeżeli pozwoli to na uniknięcie naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do sądu.

Z tego też względu, w celu uniknięcia rażącego naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 Konstytucji RP, na zasadzie absolutnego wyjątku, Sąd Najwyższy uwzględnił zarzut redakcyjnie umiejscowiony w treści uzasadnienia skargi nadzwyczajnej. Inne potraktowanie tego fragmentu skargi nadzwyczajnej, prowadziłoby do czwartego z rzędu w tej sprawie, odmówienia powódce prawa do sądu, skutkując rażącym naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż na prawo do sądu składają się w szczególności:

1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym) 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 16 marca 1999 r., SK 19/98; 31 marca 2005 r., SK 26/02; 16 stycznia 2006 r., SK 30/05; 20 maja 2008 r., P 18/07).

Powódka wskutek nierozpoznania jej sprawy co do istoty jej roszczeń, została pozbawiona prawa do sądu. Sądy obu instancji błędnie uznały, że w sprawie zachodzi negatywna przesłanka procesowa w postaci niedopuszczalności drogi sądowej. W konsekwencji, zarówno sąd okręgowy, jak i sąd apelacyjny, pozostawiły roszczenie powódki nie tylko bez ochrony prawnej, ale również bez merytorycznej oceny jego zasadności. Dodatkowo, Sąd Najwyższy nie przyjął do rozpoznania skargi kasacyjnej wywiedzionej względem zaskarżonego orzeczenia sądu apelacyjnego, ze względu na publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej, który nie mógł zostać zrealizowany w sytuacji, gdy w międzyczasie istniejące uprzednio wątpliwości co do wykładni przepisów, zostały już rozstrzygnięte. Z tych względów, zgodnie z art. 91 § 1 u.SN, Sąd Najwyższy stosownie do wyników postępowania stwierdza, że zaskarżone orzeczenie, a dokładniej oba orzeczenia sądów powszechnych, zniweczyły prawo powódki do sądu, naruszając art. 45 ust. 2 Konstytucji RP.

16. Uwidacznia się to szczególnie w świetle kluczowego w sprawie postanowienia Sądu Najwyższego z 16 stycznia 2020 r., I CSK 308/19, odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej powódki do rozpoznania. W treści uzasadnienia tego postanowienia Sąd Najwyższy wyraźnie potwierdził brak podstaw do przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w tej konkretnej sprawie (czemu trudno nie przyznać racji), przywołując równocześnie orzecznictwo wskazujące na brak podstaw do odrzucenia pozwu w tego typu sprawach.

Podkreślić należy, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, byłoby odmówienie

powódce prawa do sądu, podczas gdy inne podmioty będące w podobnej sytuacji mogły prawo to zrealizować.

17. Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w sprawie niniejszej wynika z ujawnionego z całą jaskrawością na gruncie obecnie rozpoznawanej skargi nadzwyczajnej, istotnego problemu konstrukcyjnego skargi nadzwyczajnej, wynikającego z ograniczenia legitymacji czynnej do inicjacji kontroli nadzwyczajnej jedynie do grupy podmiotów uprawnionych na mocy art. 89 § 2 u.SN.

Gdyby – w innym stanie prawnym – brak możliwości skorzystania z ochrony prawnej był następstwem błędów popełnionych w sposobie sformułowania skargi nadzwyczajnej złożonej bezpośrednio w imieniu skarżącego, wówczas należałoby uznać to za skutek zawiniony przez samego zainteresowanego. Jednak w obecnym stanie prawnym kwalifikacja taka budzi wątpliwości. W związku ze sposobem ukształtowania w art. 89 § 2 u.SN legitymacji czynnej do inicjowania kontroli nadzwyczajnej nie posiada osoba bezpośrednio poszkodowana zaskarżonym orzeczeniem i przez to nie ma ona wiążącego wpływu na ewentualne błędy w skonstruowaniu skargi, popełnione przez podmiot uprawniony.

Podkreślić jednocześnie należy, że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego sygnalizował już Parlamentowi istniejące w tym zakresie wątpliwości, wskazując, że skarga nadzwyczajna w założeniu jest środkiem ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a upoważnienie stron do wnoszenia skargi nadzwyczajnej powinno umożliwić skuteczniejszą ochronę wskazanych praw i wolności oraz stanowiłoby uwzględnienie uwag podnoszonych przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODHIR), które w swoich opiniach dotyczących wprowadzanych zmian prawa w Polsce zarzucało, m.in. że brak możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej przez strony postępowania i ograniczenie jej poprzez możliwość ingerencji jedynie urzędników państwowych, narusza prawo stron postępowania do sądu (zob. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, *Uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach i lukach w prawie za rok 2020*, Warszawa 2021, s. 154-155).

18. Z uwagi na powyższe ustalenie Sądu Najwyższego, poczynione stosownie do dyspozycji art. 91 § 1 u.SN, w związku ze sposobem ukształtowania legitymacji czynnej do inicjowania kontroli nadzwyczajnej w art. 89 § 2 u.SN, mimo

poważnych wad w sposobie skonstruowania rozpoznawanej tu skargi nadzwyczajnej, grożących wtórnym naruszeniem przysługującego powódce prawa do sądu, Sąd Najwyższy stwierdziwszy naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP może ocenić to, czy uchylenie zaskarżonego orzeczenia jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

19. Ocena zachodzenia przesłanki funkcjonalnej skargi nadzwyczajnej musi brać w niniejszej sprawie pod uwagę fakt, że zaskarżone orzeczenie uniemożliwiło merytoryczne rozpoznanie skargi powódki. Tym samym nie kształtowało ono materialnie sytuacji prawnej między stronami postępowania przed sądami powszechnymi. Została ona ukształtowana decyzjami organów administracji publicznej, których zgodność z prawem była kwestionowana przez powódkę i nie została zweryfikowana na drodze sądowej. Skoro więc zaskarżone orzeczenie nie zawierało merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, wymaga ono znacznie słabszej ochrony niż w przypadku prawomocnych orzeczeń rozstrzygających co do *meritum*. Tym samym wykazanie, że zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej wymaga uchylenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, jest relatywnie łatwiejsze niż w przypadku orzeczeń wydanych w wyniku rozpoznania istoty sprawy.

20. Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TKz 7 lutego 2001 r., K 27/00, tak też: P. Tuleja (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 223-224, nb 25).

Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione na gruncie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa, *mutatis mutandis* znajdują zastosowanie również na gruncie skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych, prowadzonej w ramach kontroli nadzwyczajnej przez Sąd Najwyższy. W myśl tej zasady, organy państwa nie mogą tracić z pola widzenia ochrony interesów prawnych podmiotu, ukształtowanych przed podjęciem czynności, które mogą nieść dla niego negatywne skutki prawne. Określając istotę zasady chroniącej zaufanie obywatela do państwa, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że chroni ona „pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2021 r., I NSNc 26/21 przywołujący wyroki TK z: 15 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 690-691; 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 467). W tym kontekście orzeczniczym nie może być wątpliwości, że przy wazeniu racji wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, argumenty przemawiające za ochroną zaufania obywatela do państwa i jego działań przemawiają również za uchyleniem zaskarżonego postanowienia sądu apelacyjnego w całości oraz poprzedzającego je postanowienia sądu okręgowego tak, aby zapewnić powódce możliwość dwuinstancyjnego rozpoznania jej sprawy przed sądem. Rozstrzygnięcie to podyktowane jest koniecznością zapewnienia zgodności z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zasada zaufania obywatela do państwa wyraża się również w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa, skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r., I NSNc 47/19). W szczególności wyraża się to w ochronie dostępu obywatela do drogi sądowej, na której mógłby bronić swoich interesów, zwłaszcza tych, które mogą być zagrożone przez bezprawne działania administracji publicznej. W rozpoznawanej sprawie, w związku z niezgodnym z prawem uniemożliwieniem powódce obrony jej interesów na drodze sądowej, mamy niewątpliwie do czynienia z sytuacją, gdy uchylenie prawomocnego

orzeczenia sądu powszechnego w zaskarżonym zakresie jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

21. Biorąc powyższe pod rozwagę, w związku z tym, że wynik postępowania wykazał naruszenie zaskarżonym wyrokiem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w oparciu o art. 91 § 1 u.SN, ze względu na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, Sąd Najwyższy uchylił punkt pierwszy zaskarżonego postanowienia i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Jednocześnie Sąd Najwyższy w oparciu o art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN zniósł wzajemnie koszty procesu, kierując się zasadą, że zniesienie kosztów procesu w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej wnoszonej *de lege lata* wyłącznie przez podmioty publiczne, jest zawsze uzasadnione publicznymi celami tego postępowania.