

Sygn. akt I CSK 53/19

POSTANOWIENIE

Dnia 29 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Szanciło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jacek Grela

SSN Marcin Krajewski

w sprawie z powództwa P. G.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 29 grudnia 2020 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 18 lipca 2018 r., sygn. akt V ACz (...)

**uchyla zaskarżone postanowienie w punkcie 1 (pierwszym)
i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu
w (...) do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 19 grudnia 2016 r. P. G., prowadzący Niepubliczną Szkołę Muzyczną I Stopnia E. P. G. w L., wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu

Państwa – Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego kwoty 128.961,19 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie i kosztami procesu.

Postanowieniem z dnia 22 lutego 2018 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił zarzut pozwanego co do niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie.

W uzasadnieniu Sąd I instancji wskazał, że przedmiotem sprawy są dotacje przyznawane na podstawie art. 90 ust. 4c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1481 ze zm.; dalej: u.s.o.) z budżetu państwa niepublicznym szkołom artystycznym za lata 2006-2007 oraz za kolejne okresy. Sąd ten nie zgodził się ze stanowiskiem pozwanego, że taka dotacja stanowi czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, a tym samym nie podlega jurysdykcji sądów cywilnych i powinna być rozpoznawana przed sądem administracyjnym. Co prawda art. 90 ust. 11 u.s.o. określa, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, 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 (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), to jednakże przepis ten wszedł w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2017 r., ze skutkiem dla dotacji w 2017 r. W art. 27 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010; dalej: ustawa nowelizująca) wskazano, że do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji na 2017 r. stosuje się przepisy ustawy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. *A contrario* zatem do dotacji za lata poprzednie zastosowanie znajdują przepisy w brzmieniu dotychczasowym. W związku z tym dotacje, które miały być wypłacone do 2016 r., ze względu na brak zastosowania art. 90 ust. 11 u.s.o., mogą być dochodzone w drodze powództwa cywilnego.

W wyniku zażalenia wniesionego przez pozwanego Sąd Apelacyjny w (...), postanowieniem z dnia 18 lipca 2018 r., zmienił zaskarżone postanowienie częściowo w ten sposób, że odrzucił pozew w zakresie obejmującym rozszerzone żądanie zawarte w piśmie z dnia 26 września 2017 r., tj. żądanie zapłaty kwoty 1.749.427,13 zł w związku z dotacjami wypłacanymi powodowi w latach 2008–2015 (pkt 1), oddalił zażalenie w pozostałym zakresie (pkt 2) i pozostawił Sądowi I

instancji rozstrzygnięcie o kosztach postępowania w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie (pkt 3).

Sąd II instancji zauważył, że w dacie orzekania przez Sądy obu instancji art. 90 u.s.o. już nie obowiązywał. W art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 17 ze zm.; dalej: u.f.z.o.) wskazano, 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. Zgodnie zaś z art. 91 tej ustawy do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji na 2018 r. stosuje się przepisy rozdziału 3, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, natomiast do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na 2017 r. lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego brak legislacyjny w zakresie dokonanej z dniem 1 stycznia 2017 r. nowelizacji art. 90 u.s.o. poprzez dodanie ustępu 11 i niewskazanie, że przepis ten, podobnie jak ma to miejsce na gruncie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, wprowadzonej z dniem 1 stycznia 2018 r., nie znajduje zastosowania do postępowań wszczętych i niezakończonych, nie może przemawiać za niedopuszczalnością drogi sądowej w sprawach wszczętych przed wejściem w życie tej nowelizacji. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, Sąd II instancji podkreślił, że w wypadku dochodzenia dotacji za lata wcześniejsze niż 2017 r., a nadto wszczęcia postępowania o jej zasądzenie przed wejściem w życie znowelizowanego art. 90 ust. 11 u.s.o., do oceny właściwej drogi, na której powód powinien zabiegać o udzielenie ochrony prawnej, skoro twierdzi, że działanie pozwanego w związku z obliczeniem i wypłaceniem dotacji naruszało prawo, należy zastosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju (art. 1 i 199¹ k.p.c.), nawet jeśli w stanie prawnym przed dniem 1 stycznia 2017 r. można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej.

W niniejszej sprawie pierwotne powództwo, dotyczące lat 2006-2007, które dotyczyło kwoty 128.961,19 zł, zostało wytoczone w grudniu 2016 r., a jego rozszerzenie o kwotę 1.749.427,13 zł za lata 2008-2015 miało miejsce po wejściu w życie (w dniu 1 stycznia 2017 r.) znowelizowanego art. 90 ust. 11 u.s.o. W związku z tym Sąd Apelacyjny uznał, że w zakresie pierwotnego żądania zgłoszonego w pozwie zastosowanie znajduje art. 90 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2016 r. i wypracowana na jego gruncie wykładnia, czyli że zgłoszone w tym zakresie roszczenie, oparte na zarzucie, iż pozwany niewłaściwie ustalił wysokość dotacji i została ona wypłacona w zaniżonej wysokości, może być dochodzone w postępowaniu cywilnym. Powodowi nie przysługiwało prawo dochodzenia tego roszczenia na drodze postępowania administracyjnego, był więc uprawniony poszukiwać ochrony prawnej przed sądem powszechnym. Natomiast powództwo w zakresie rozszerzonego żądania, zgłoszone przez powoda dopiero w dniu 26 września 2017 r., zostało wytoczone pod rządami znowelizowanego art. 90 ust. 11 u.s.o., zgodnie z którym przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Pojęcie „przyznanie dotacji”, którym posługiwał się przytoczony przepis, jest tożsame z pojęciem „czynności podejmowanych przez organ dotujący (...) w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji”, użytym w art. 47 u.f.z.o., obowiązującym od dnia 1 stycznia 2018 r., znajdującym zastosowanie do spraw wszczętych po tej dacie. Wobec treści przytoczonych przepisów ustawy o systemie oświaty i ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie budzi wątpliwości - zdaniem Sądu Apelacyjnego - zamiar ustawodawcy odnośnie do przekazania na drogę administracyjną wszelkich sporów o dotacje oświatowe. Skoro na tej drodze strona jest uprawniona kwestionować ustalenie wysokości przyznanej dotacji („czynności podejmowane w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji”), nie znajduje żadnego prawnego uzasadnienia przyznanie jej uprawnienia do ponownego kwestionowania tej wysokości (a do tego sprowadza się powództwo o świadczenie oparte na zarzucie zaniżonej wysokości dotacji) przed sądem powszechnym. Dokonane nowelizacje podważają stanowisko, zgodnie z którym czynności polegające na obliczeniu wysokości dotacji, o których mowa w art. 90 u.s.o., i ich

wypłacie stanowią czynności *stricte* techniczne o charakterze księgowo-rachunkowym, co pozbawia ich charakteru czynności materialnoprawnych z zakresu administracji publicznej określonej art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Stanowią natomiast wyraz poglądu, zgodnie z którym czynności te są czynnościami materialno-technicznymi z zakresu administracji publicznej, podlegającymi kontroli sądów administracyjnych, stosownie do treści tego przepisu, czemu wyraz daje wprost literalne brzmienie zarówno art. 47 u.f.z.o., jak i art. 90 ust. 11 u.s.o., obowiązującego w okresie 1 stycznia 2017 r. - 31 grudnia 2017 r.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny uznał, że w niniejszej sprawie droga sądowa jest niedopuszczalna w zakresie roszczenia zgłoszonego w wyniku dokonania przez powoda jakościowej zmiany powództwa po wejściu w życie nowelizacji art. 90 ust. 11 u.s.o., a więc dotyczącego dotacji za lata 2008-2015. Rozszerzenie powództwa o nowe roszczenie jest czym innym niż zmiana wysokości świadczenia w ramach roszczenia dochodzonego pierwotnie. Wszczęcie postępowania o zapłatę kwoty 1.749.427,13 zł nastąpiło, zgodnie z art. 193 § 3 k.p.c., dopiero na rozprawie w dniu 26 września 2017 r., gdy pozwanemu doręczono pismo procesowe rozszerzające powództwo z tego dnia. W tej dacie zgłoszone roszczenie było już objęte kognicją sądów administracyjnych.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia wniósł powód P. G., zarzucając:

1) naruszenie przepisów postępowania, mające wpływ na wynik sprawy:

a) art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przejawiające się w uznaniu, że droga sądowa jest niedopuszczalna, podczas gdy roszczenie objęte żądaniem pozwu ma charakter cywilny i w zakresie spraw wszczętych przed dniem 1 stycznia 2018 r. właściwy do jego rozpoznania jest sąd powszechny;

b) art. 2 § 1 w zw. z art. 1 k.p.c. poprzez uznanie, że sprawa utraciła charakter sprawy cywilnej na skutek zmiany art. 90 ust. 11 u.s.o., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., podczas gdy kwestię niedopuszczalności drogi sądowej przesądziły dopiero przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z datą ich wejścia w życie, tj. 1 stycznia 2018 r.;

2) naruszenie prawa materialnego:

a) art. 90 ust. 11 u.s.o. w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej, podczas gdy brak odniesienia w przepisach przejściowych ustawy nowelizującej ustawę o systemie oświaty do bytu postępowań wszczętych, a niezakończonych nie może oznaczać zaistnienia niedopuszczalności drogi sądowej;

b) art. 90 ust. 11 u.s.o. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że pojęcie „przyznanie dotacji” jest tożsame z „czynnościami podejmowanymi przez organ dotujący (...) w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji”, a tym samym, że przepis ten - począwszy od dnia 1 stycznia 2017 r. - wyłącza retroaktywnie możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu zaniżenia dotacji za lata poprzednie;

c) art. 91 ust. 2 u.f.z.o. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że przez „przepisy dotychczasowe” należy rozumieć wyłącznie regulacje wprowadzające administracyjną drogę sądową, podczas gdy sposób zredagowania tego przepisu wskazuje, iż ustawodawca wiąże rodzaj drogi sądowej z prawnym charakterem roszczenia, a nie z datą złożenia pozwu, a co za tym idzie cywilna droga sądowa jest dopuszczalna w odniesieniu do roszczeń nieobjętych 2017 r. i lat późniejszych.

Powołując się na powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w zaskarżonej części, tj. w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w punkcie 1 i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji, z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów wynikających z objęcia regulacją prawną pewnej kategorii stosunków społecznych. Sprawy, których dotyczy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, należy definiować autonomicznie, wychodząc z założeń konstytucyjnych i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284), co do mechanizmów ochrony praw podmiotowych, jakie powinny istnieć w demokratycznym państwie prawa. Przepisy o postępowaniu cywilnym zostały stworzone jako wyznaczające standardy rozstrzygania spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych utrwalony jest pogląd, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która jej nie uzyskała na drodze sądownoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, choćby nie była sprawą cywilną (zob. np. postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31). Wynika to z konstytucyjnego (art. 177 Konstytucji RP) domniemania kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzeby zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej. Procesowe normy w tym przedmiocie zostały zawarte przede wszystkim w art. 199 i 199¹ k.p.c.

Spór dotyczy działania pozwanego podjętego na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty w brzmieniu sprzed jej nowelizacji dokonanej ustawą nowelizującą, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. W art. 90 u.s.o. w brzmieniu z tego okresu ustawodawca przewidział udzielanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji niepublicznym placówkom oświatowym, określił zasady obliczania ich wysokości, przeznaczenie, terminy przekazania, a ponadto upoważnił organy jednostek samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz kontroli ich wykorzystania. Na podstawie ustawy nowelizującej w powołanym przepisie dodano ust. 11, zgodnie z którym przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu

administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W odniesieniu do dotacji należnych za 2017 r. w art. 27 ustawy nowelizującej przewidziano stosowanie m.in. art. 90 u.s.o. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

Przepisy dotyczące finansowania szkół i placówek publicznych oraz szkół i placówek niepublicznych, zawarte w ustawie o systemie oświaty (rozdziały 7 i 8, w tym art. 90), zostały uchylone przez art. 80 pkt 16 u.f.z.o. - z dniem 1 stycznia 2018 r. Zagadnienia dotyczące dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych zostały uregulowane w art. 15-21, 25, 26, art. 28-32, 40 i 41 u.f.z.o. W art. 47 u.f.z.o. przyjęto, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, których dotyczą te przepisy, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ponadto, w art. 91 ust. 1 u.f.z.o. uregulowano tryb ustalenia i wypłaty dotacji należnych za 2018 r. - że do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji, o których mowa w art. 15-21, 25, 26, 28-32, 40 i 41, na 2018 r. stosuje się przepisy rozdziału 3 tej ustawy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Co istotne, jak stanowi art. 91 ust. 2 u.f.z.o., do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na 2017 r. lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego początkowo przyjęto, że powództwo o wypłatę lub uzupełnienie należnej dotacji dla szkół albo placówek niepublicznych (a nawet o odszkodowanie za ich niewypłacenie lub zaniżenie) jest *a limine* niedopuszczalne ze względu na publicznoprawny charakter norm regulujących transfery finansowe pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego a ich beneficjentami, tj. osobami prowadzącymi szkoły lub placówki publiczne (zob. np. postanowienia SN: z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999 nr 11, poz. 200; z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02). Niemniej w orzecnictwie sądów administracyjnych przeważało stanowisko o niemożliwości uznania działań organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w związku z określeniem wysokości i wpłatą dotacji oświatowych za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. np. postanowienia NSA: z dnia 14 stycznia 2009 r., II GPS

7/08, ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 51; z dnia 17 października 2014 r., II GSK 1700/14; z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 521/12). W związku z tym Sąd Najwyższy ostatecznie uznał, że osoby kwestionujące stanowisko organów dotujących co do tego, czy mogą żądać dotacji i w jakiej wysokości mogłyby efektywnie dochodzić uprawnienia przyznanego im ustawą o systemie oświaty, gdy twierdzą, że spełniły określone w niej przesłanki jego nabycia, mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia (zob. np. wyroki SN: z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; postanowienie SN z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07).

Ustawą nowelizującą w art. 90 u.s.o. dodano ust. 11, w którym rozstrzygnięto powyższy problem, a mianowicie uznano, że przyznanie dotacji wymienionych m.in. w art. 90 ust. 2 i 2a u.s.o. stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nowelizacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. O ile przecięte zostały spory co do charakteru tej czynności, to powstał problem czasowego aspektu zastosowania tych przepisów. Z art. 27 przepisów przejściowych ustawy nowelizującej wynika bowiem, że do czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji, o których mowa w art. 80 i art. 90 u.s.o. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, na 2017 r. stosuje się odpowiednie przepisy ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że dla oceny powództwa o zapłatę dotacji za okres poprzedzający ww. nowelizację, wytoczonego przed jej wejściem w życie, należy zastosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju (art. 1 i 199¹ k.p.c.), nawet jeśli w stanie prawnym sprzed dnia 1 stycznia 2017 r. można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej (zob. np. wyroki SN: z dnia 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16; z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16). Jak jednak słusznie wskazano w postanowieniu SN z dnia 2 sierpnia 2019 r. (V CSK 95/19), analiza tych przepisów pozwala na stwierdzenie, że wobec braku wyrażnej normy intertemporalnej wykluczającej drogę sądową

w sprawach dotyczących dotacji za 2016 r. i lata wcześniejsze, czyli w sprawach jeszcze niewszczętych lub wszczętych, ale prawomocnie niezakończonych, należy przyjąć, że dla dotacji za okres do 2016 r. nie nastąpiła zmiana stanu prawnego skutkująca wyłączeniem dopuszczalności drogi sądowej z dniem 1 stycznia 2017 r.

W uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56) Sąd Najwyższy wskazał natomiast, że także po wejściu w życie ustawy nowelizującej podmioty, które nie domagają się zasądzenia dotacji należnej na konkretny rok budżetowy, lecz skompensowania im własnych wydatków, które poczyniły na realizację zadań publicznych w warunkach, gdy mogły słusznie oczekiwać ustalenia i wpłacenia im na ten cel dotacji, mogą dochodzić przysługujących im roszczeń przed sądami powszechnymi za okres przed dniem 1 stycznia 2018 r.

Niniejsza sprawa dotyczy dotacji należnych do końca 2015 r., przy czym pozew co do kwot należnych za lata 2006-2007 został wniesiony w grudniu 2016 r. Skarga kasacyjna dotyczyła jednak drugiej części powództwa – za lata 2008-2015, przy czym pozew w tym zakresie został wniesiony (w wyniku rozszerzenia ilościowego) po dniu 1 stycznia 2017 r. (ale przed 2018 r.).

Należy przyjąć, że dla spraw o wyrównanie kwot z tytułu dotacji za okres do 2016 r. włącznie, w których pozew został wniesiony po dniu 1 stycznia 2017 r., ale przed dniem 1 stycznia 2018 r. właściwa jest droga sądowa, zgodnie z art. 2 § 1 k.p.c. Nie ma podstaw do odrzucenia pozwu w takiej sprawie na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Przepisy przejściowe nie dają podstaw do przeciwnego wniosku, przyjętego przez Sąd II instancji. Wręcz przeciwnie, w art. 27 ustawy nowelizującej wprost wskazano, że przepisy ustawy o systemie oświaty w wersji zmienionej mają zastosowanie do czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji na 2017 r. Ustawodawca nie uzależnił więc dopuszczalności drogi sądowej od daty, w której został wniesiony pozew, ale od materialnoprawnej podstawy roszczenia w kontekście okresu, którego on dotyczy. W tym wypadku ustawodawca nie wprowadził konstrukcji wstecznego zastosowania przepisów procesowych.

Nie można również nie zauważyć, że zgodnie z art. 91 ust. 2 u.f.z.o. do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań

w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na 2017 r. lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe, z uwzględnieniem nowelizacji, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Ustawodawca wyraźnie więc wskazał, że chodzi o roszczenia za lata sprzed 2017 r., a więc do 2016 r. włącznie. Ten przepis wskazuje, że administracyjnoprawna droga sądowa dotyczy postępowań wszczętych po dniu 1 stycznia 2018 r. lub spraw o dotacje za 2017 r. i lata następne. Data pozwu ma więc znaczenie, ale nie w odniesieniu do dnia 1 stycznia 2017 r., ale dnia 1 stycznia 2018 r. Od tej ostatniej daty wprowadzono administracyjną drogę sądową we wszystkich sprawach dotyczących zapłaty dotacji oświatowej.

Ponadto, dotacja była wypłacana w 12 miesięcznych ratach w roku następującym po roku, w którym został złożony wniosek. Dopiero po zakończeniu roku, w którym wypłacana była dotacja, możliwe było ostateczne zweryfikowanie prawidłowości jej obliczenia i wypłaty. W związku z tym dotowany podmiot, który w 2016 r. otrzymywał dotację, dopiero z początkiem 2017 r. uzyskiwał realną możliwość zweryfikowania, czy otrzymana dotacja była czy nie była zaniżona. Złożenie 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. – jest to termin 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. Tak ukształtowana przesłanka dopuszczalności zaskarżenia ma jednak charakter w dużym stopniu ocenny i nie daje skarżącemu pewności co do tego, czy jego skarga wniesiona po upływie terminu trzydziestu dni od dnia, w którym dowiedział się o podjęciu czynności zaskarżalnej do sądu zostanie rozpoznana. Oznacza to, że gdyby uznać za zasadne stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu, żaden z dotowanych podmiotów nie miałby prawnej możliwości kontroli sądowej lub sądowno-administracyjnej dotacji otrzymanych w 2016 r. Skutkowałoby to pozbawieniem takiego podmiotu prawa do sądu zagwarantowanego w Konstytucji RP.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo, w wyroku WSA w Łodzi z dnia 8 marca 2018 r.

(I SA/Łd 25/180) wskazano, że zgodnie z ogólną zasadą *lex retro non agit* przepisy obowiązujące od dnia 1 stycznia 2017 r. nie mogą mieć zastosowania do dotacji udzielonej na 2016 r. i lata wcześniejsze.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji, z pozostawieniem rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.