

POSTANOWIENIE

Dnia 26 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mariusz Łodko (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. T. i S. T.

przeciwko miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 26 listopada 2021 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 8 marca 2019 r., sygn. akt V ACz [...],

uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt II C [...] i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania zażaleniowego i kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 8 marca 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z 14 listopada 2018 r., którym Sąd ten odrzucił pozew o zapłatę kwoty 992 751,58 zł, mającej stanowić różnicę pomiędzy wypłaconymi stronie powodowej na przestrzeni lat 2007-2014 r. dotacjami oświatowymi a kwotami należnymi z tego tytułu.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji o niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie. Wskazał, że pozew został wniesiony 30 grudnia 2017 r., czyli w czasie obowiązywania art. 90 ust. 11 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1327 ze zm., dalej: u.s.o.). Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 78 lit. x) ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1010) i obowiązywał od 1 stycznia 2017 r. Według art. 90 ust. 11 u.s.o. przyznanie dotacji, o których stanowi art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., jest czynnością z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a zatem podlegającą kontroli sądów administracyjnych. Czynność określona w tym przepisie, jako „przyznanie dotacji” objęła więc swym zakresem również „udzielenie dotacji” w odniesieniu do przedszkoli niepublicznych niebędących przedszkolami specjalnymi. Pojęcie „przyznania dotacji”, którym posługiwał się art. 90 ust. 11 u.s.o., jest tożsame z pojęciem „czynności podejmowanych przez organ dotujący (...) w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji” użytym w art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203 ze zm., dalej: u.f.z.o.), obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. W wyniku wejścia w życie u.f.z.o. art. 90 u.s.o. został uchylony w całości, jednakże w przepisach przejściowych, tj. w art. 91 ust. 2 u.f.z.o., 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, m.in. do postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji w latach wcześniejszych, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego, po 1 stycznia 2017 r. sprawy

związane z obliczeniem i przyznaniem dotacji, tj. czynnościami przyznania dotacji, podlegały zaskarżeniu wyłącznie do sądu administracyjnego. Sąd drugiej instancji, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, wskazał na 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. W tych też sprawach, a więc wszczętych przed 1 stycznia 2017 r. i dotyczących dotacji za lata wcześniejsze niż 2017 r. znajdzie zastosowanie przepis art. 90 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2016 r. i wypracowana na jego gruncie wykładnia, zgodnie z którą roszczenie oparte na zarzucie, iż pozwany niewłaściwie ustalił wysokość dotacji i została ona wypłacona w zaniżonej wysokości może być przez niego dochodzone w postępowaniu cywilnym. W niniejszej sprawie strona powodowa 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.

W skardze kasacyjnej powodowie zaskarżyli postanowienie Sądu Apelacyjnego w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Powodowie zarzucili zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego, tj.:

1) art. 90 ust. 11 u.s.o. przez błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że wskazany przepis ma również zastosowanie do roszczeń podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne o zapłatę dotacji od organu jednostki samorządu terytorialnego w prawidłowej wysokości wynikającej z ustawy o systemie oświaty w sytuacji, gdy roszczenie objęte niniejszym postępowaniem ma charakter cywilnoprawny i powinno być dochodzone na drodze postępowania cywilnego;

2) art. 90 ust. 11 u.s.o. w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 3 k.c. przez błędną wykładnię, sprzeczną z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP, skutkującą przyjęciem, że przepis art. 90 ust. 11 u.s.o., który wszedł w życie 1 stycznia 2017 r. ma zastosowanie do spraw dotyczących roszczeń o zapłatę

dotacji, wszczętych po 1 stycznia 2017 r. oraz dotyczących roszczeń powstałych w latach wcześniejszych niż wejście w życie przepisu art. 90 ust. 11 u.s.o.;

3) art. 1 k.p.c. oraz art. 2 § 1 k.p.c. i art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. przez przyjęcie, że w sprawach dotyczących roszczeń podmiotów prowadzących przedszkole niepubliczne o zapłatę dotacji wyłączona jest droga sądowa.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, względnie oddalenie skargi oraz zasądzenie od skarżących kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego 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 powodów (lata 2007-2014), została jednoznacznie rozstrzygnięta.

W uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19 Sąd Najwyższy uznał, że art. 91 ust. 2 u.f.z.o. nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy o systemie oświaty. Tym bardziej musi oznaczać to dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o dotacje oświatowe przyznawane za okresy przed 2017 r., gdy odpowiednie powództwo zostało wytoczone przed 1 stycznia 2018 r. (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 11 grudnia 2018 r., V CSK 277/18; z 7 lutego 2019 r., V CSK 335/18; z 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18; z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18; z 8 maja 2019 r., V CSK 130/18; z 9 maja 2019 r., IV CSK 490/18; z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18; z 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19; z 4 września 2020 r., II CSK 739/18; z 29 października 2020 r., V CSK 569/18; z 7 maja 2021 r., V CSKP 18/21 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z 3 stycznia 2017 r., IV CSK 312/08; z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16; z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16; z 23 października 2019 r., I CSK 421/18). Ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty ustawodawca dodał w art. 90 u.s.o. ustęp 11, zastrzegając, że przyznanie dotacji wymienionych w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., stanowi czynność

z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nowelizacja ta weszła w życie 1 stycznia 2017 r. i wyeliminowała występujące dotychczas w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżności co do charakteru tych czynności. Nowelizacja nie przewidywała jednak zmiany konstrukcji i charakteru czynności organów dotujących, które polegały na naliczaniu i wypłacaniu dotacji oświatowej, oraz nie zakładała zmiany przesłanek podejmowania tych czynności (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 4 września 2020 r., II CSK 739/18, wraz z przywołanym tam orzecznictwem, a także uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, druk nr 559 Sejmu VIII kadencji). Artykuł 90 ust. 11 u.s.o. został następnie uchylony wraz z całym rozdziałem 8 u.s.o. na mocy art. 80 pkt 16 u.f.z.o. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym o tym, że czynności polegające na ustaleniu wysokości lub przekazaniu dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, przesądza art. 47 u.f.z.o.

Zdaniem Sądu Najwyższego, rozstrzygnięcie przez ustawodawcę od 1 stycznia 2017 r. (występujących zwłaszcza w orzecznictwie sądowoadministracyjnym) wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej, 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. Skoro Sąd Apelacyjny rozstrzygając w sprawie wyszedł z odmiennych założeń, to zaskarżone postanowienie nie mogło się ostać. Zasadny jest bowiem zarzut naruszenia art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c.

2. Sąd Najwyższy ponadto zauważa, że zajmował już stanowisko odnośnie do charakteru prawnego świadczenia przewidzianego w art. 90 ust. 1 i następnych u.s.o. oraz podstawy prawnej żądania w razie bezprawnej odmowy wypłaty dotacji w całości albo w części (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 9 lipca 2020 r., V CSK 502/18, por. też wyrok Sądu Najwyższego z 29 stycznia 2021 r., V CSKP 2/21), które podtrzymuje i do którego i jego uzasadnienia, adekwatnego dla sprawy, odwołuje się celem uniknięcia zbędnych powtórzeń.

3. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w W. do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi zgodne z art. 108 § 2 k.p.c. rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.