

POSTANOWIENIE

Dnia 28 kwietnia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa Przedszkola P. sp. z o.o. w W.

przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 28 kwietnia 2021 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 26 września 2018 r., sygn. akt V ACz (...),

uchyla zaskarżone postanowienie i oddala zażalenie strony pozwanej, pozostawiając rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 18 czerwca 2018 r. Sąd Okręgowy w W. odmówił odrzucenia pozwu powoda Przedszkole P. sp. z o.o. w W. przeciwko miastu W. o zasądzenie kwoty 12 689 419 zł. z tytułu uzupełnienia dotacji na bieżącą działalność oświatową powoda, przysługujących powodowi, według jego twierdzeń,

w okresie lat 2006-2016. Sąd nie uwzględnił podniesionego przez pozwanego zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej w tej sprawie, uzasadnianego tezą pozwanego, że nie ma ona charakteru sprawy cywilnej w rozumieniu art.1 k.p.c.

Po rozpoznaniu zażalenia pozwanego, Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 26 września 2018 r. zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że odrzucił pozew i nie obciążył powoda kosztami postępowania zażaleniowego. Po przytoczeniu i przanalizowaniu zmian regulacji prawnych dotyczących wypłacania przedszkolom niepublicznym dotacji na ich działalność oświatową, Sąd Apelacyjny stwierdził, że dla oceny, czy tego rodzaju sprawy, co rozpoznawana, podlegają kognicji sądów powszechnych, decydujące znaczenie ma dzień wytoczenia powództwa. Wskazał, że Sąd Najwyższy przyjmował w swoich orzeczeniach dopuszczalność drogi sądowej, jeśli powództwo zostało wszczęte przed wejściem w życie - z dniem 1 stycznia 2017 r. - regulacji zawartej w art. 90 ust.11 ustawy z dnia 7 września 1997 r. o systemie oświaty (dalej u.s.o.), w brzmieniu zmienionym ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010). W rozpoznawanej sprawie pozew został wniesiony w dniu 29 grudnia 2017 r., a zatem w okresie, w którym przytoczone przepisy określały właściwość sądów administracyjnych w sprawach o dotacje na cele oświatowe, co uzasadniało przyjęcie przez Sąd Apelacyjny niedopuszczalności drogi sądowej i odrzucenie pozwu.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła naruszenie art. 2 § 1 w zw. z art.1 k.p.c., naruszenie art.199 § 1 pkt 1 k.p.c., art. 90 ust.11 u.s.o. w zw. z art. 2, art.45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, naruszenie art. 90 ust.11 u.s.o. oraz art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz.2203, dalej „u.f.z.o.”). Formułując te zarzuty powód domagał się uchylenia postanowienia Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie uchylenia zaskarżonego postanowienia i oddalenia zażalenia pozwanego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Sąd Apelacyjny podniósł, że przedmiotowa sprawa nie jest sprawą cywilną, w związku z czym nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu przed sądem powszechnym. Czynność przyznania osobie prowadzącej przedszkole niepubliczne dotacji jest bowiem, od dnia 1 stycznia 2017 r. czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302, dalej: „p.p.s.a.”) i w związku z tym podlega kontroli sądu administracyjnego. W ocenie Sądu drugiej instancji decydujące znaczenie dla przyjęcia dopuszczalności drogi sądowej ma data wniesienia powództwa. Droga sądowa przysługuje, jeśli pozew został złożony przed dniem wejścia w życie znowelizowanego art.90 ust. 11 u.s.o., a zatem przed dniem 1 stycznia 2017 r. Tymczasem powód wniósł powództwo w dniu 29 grudnia 2017 r., co stanowi o ujemnej przesłance procesowej przewidzianej w art.199 § 1 pkt 1 k.p.c., uzasadniającej, zdaniem Sądu, odrzucenie pozwu.

We wniesionej skardze kasacyjnej, powód zasadnie zakwestionował trafność tego poglądu na tle okoliczności faktycznych rozpoznawanego przypadku oraz ugruntowanego dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego. Należy przypomnieć, że w okresie objętym żądaniem pozwu (lata 2010-2016), art.90 ust.1 u.s.o. przewidywał, że niepubliczne przedszkola otrzymują dotacje z budżetu gminy w wysokości i na zasadach przewidzianych w dalszych jednostkach tego przepisu. Najogólniej rzecz ujmując, dotacje przysługiwały wszystkim podmiotom prowadzącym przedszkola niepubliczne, które w ustawowym terminie przekazały organowi dotującemu informacje niezbędne do ustalenia wysokości dotacji, stanowiącej iloczyn liczby dzieci uczęszczających do przedszkola oraz kwoty nie niższej niż wynikająca z algorytmu wskazanego w ustawie. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ustalała tryb udzielania, wypłacania, rozliczania i kontroli prawidłowości wykorzystania przyznanej dotacji.

Zagadnieniem wysoce spornym i niejednoznacznie rozstrzyganym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych pozostawała w tym czasie kwestia charakteru prawnego czynności ustalania i wypłacania dotacji uprawnionym do tego podmiotom oraz kwestia sposobu dochodzenia przez uprawnionych ewentualnych roszczeń z tego

tytułu adresowanych do jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście tego, czy właściwy do rozpoznawania tych roszczeń jest sąd powszechny czy sąd administracyjny.

W myśl jednego poglądu przyjętego przez sądy administracyjne, przyznanie dotacji można zakwalifikować do grupy „innych czynności z zakresu administracji publicznej” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2004 r., II GSK 320/07, z dnia 25 lutego 2014 r., II GSK 304/14 oraz z dnia 15 lipca 2014 r., II GSK 1634/14). W opozycji do tego poglądu sytuowały się orzeczenia, zgodnie z którymi jednostka samorządu terytorialnego dokonując obliczenia i wypłacenia dotacji, nie rozstrzygała w sposób władczy i jednostronny o uprawnieniu podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne, lecz dokonywała jedynie czynności księgowo-technicznej. Roszczenie o wypłatę dotacji w określonej kwocie miało charakter cywilnoprawny, związany z niewłaściwym ustaleniem jej wysokości przez organ dotujący i dopuszczalne było jego dochodzenie w postępowaniu przed sądem powszechnym (por. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2011 r., II GSK 98/10 i z dnia 4 kwietnia 2012 r., II GSK 525/12). Sygnalizowane rozbieżności nie zostały rozstrzygnięte w drodze uchwały powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. postanowienie z dnia 14 stycznia 2009 r. II GPS 7/08, OSNAiWSA z 2009 r., nr 3, poz.51).

Sąd Najwyższy, po początkowych wahaniach (por. postanowienia z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999, nr 11, poz. 200 oraz z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02, nie publ.) opowiedział się w swoim orzecznictwie za dopuszczalnością drogi sądowej w tego rodzaju sprawach (por. wyroki z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ.; z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, niepubl.; z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, niepubl.; z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, niepubl. i z dnia 23 października 2019 r., I CSK 421/18, niepubl., postanowienie z dnia 8 maja 2019 r., V CSK 130/18, niepubl.; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC z 2020 r., nr 7-8, poz.56). Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę w pełni podziela i aprobuje motywy tych judykatów, co zwalnia ze

szczegółowego ich w tym miejscu przytaczania oraz ponownego prezentowania zawartej w nich argumentacji prawnej.

Należy dalej podnieść, że dopiero dodany z dniem 1 stycznia 2017 r., na podstawie ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010), art. 90 ust.11 u.s.o. jednoznacznie przesądził, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., a zatem także dotacji dla przedszkoli niepublicznych, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ten przepis został następnie, z dniem 1 stycznia 2018 r., uchylony przez art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz.2203, dalej: „u.f.z.o”), a regulację w nim zawartą przeniesiono do art.47 u.f.z.o., zgodnie z którym, czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.). Stosownie do art. 91 ust. 2 tej ustawy, do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe.

W świetle przytoczonych wyżej unormowań nie jest zasadny pogląd Sądu Apelacyjnego, że w sprawach podobnych do rozpatrywanej, droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powództwo zostało wytoczone przed dniem 1 stycznia 2017 r., tymczasem pozew został w tej sprawie wniesiony w dniu 29 grudnia 2017 r., a zatem w okresie, w którym przytoczone przepisy określały właściwość sądów administracyjnych w sprawach o dotacje na cele oświatowe, co uzasadniało przyjęcie niedopuszczalności drogi sądowej i odrzucenie pozwu.

W przywołanej wyżej uchwale z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2203) nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu

przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2198 z późn. zm.). W uzasadnieniu wskazał, że rozstrzygnięcie przez ustawodawcę wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej, przez opowiedzenie się za jej administracyjnoprawnym charakterem i dopuszczalnością drogi sądowoadministracyjnej w związku z odmową jej podjęcia, nie może wiązać się z wyłączeniem drogi sądowej w sprawach o zasądzenie kwot odpowiadających należnym, chociaż nieprzekazanym dotacjom, na zadania, które zostały zrealizowane przez uprawnionego do dotacji w okresie przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2016 r., a zatem w okresie do dnia 31 grudnia 2016 r., a tego okresu dotyczy powództwo w tej sprawie. Także po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2016 r. 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.

Identyczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 maja 2019 r., V CSK 130/18 (niepubl.) oraz wyroku z dnia 23 października 2019 r., I CSK 421/18 (niepubl.). Wskazano w nich, że uregulowania zawarte w art. 90 ust. 11 u.s.o. i następnie w art. 47 u.f.z.o. dotyczą dotacji przysługujących po dniu 1 stycznia 2017 r.; świadczą ponadto o zamiarze ustawodawcy uporządkowania stanu prawnego na przyszłość z pozostawieniem ukształtowanego dotychczas trybu rozpoznawania spraw dotyczących zaszłości. Orzeczenia te wzmacniają tezę o aktualności prezentowanego wyżej poglądu o dopuszczalności drogi sądowej w rozpoznawanej sprawie.

Kasacyjne zarzuty naruszenia 199 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz art. 90 ust. 11 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym pozwem oraz art. 91 ust. 2 u.f.z.o. przez odrzucenie pozwu wskutek wadliwego przyjęcia niedopuszczalności drogi sądowej, należało zatem uznać za uzasadnione.

W tym stanie rzeczy orzeczono, jak w sentencji (art. 398¹⁶ k.p.c.).

