

Sygn. akt II CSK 425/18

POSTANOWIENIE

Dnia 3 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Manowska (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska (sprawozdawca)

SSN Joanna Misztal-Konecka

Protokolant Agnieszka Łuniewska

w sprawie z powództwa C. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ł.
przeciwko Gminie Miejskiej O.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie

w Izbie Cywilnej w dniu 3 lipca 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 2 lutego 2018 r., sygn. akt I ACz (...),

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od C. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ł. na rzecz Gminy Miejskiej O. kwotę 4050 (cztery tysiące pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powódka C. Spółka z o.o. w Ł. wystąpiła przeciwko Gminie Miejskiej O. o zapłatę bliżej określonej kwoty tytułem dotacji oświatowej za kwiecień 2017 r. Postanowieniem z 6.10.2017 r. Sąd Okręgowy w Ł. odrzucił pozew ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej, natomiast zaskarżonym obecnie

postanowieniem Sąd Apelacyjny w (...) oddalił zażalenie powódki na postanowienie Sądu I instancji.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że w sprawie znajduje zastosowanie art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm., dalej jako u.s.o.), kwalifikujący przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, jako czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.). Do rozpoznania sprawy właściwy jest zatem sąd administracyjny, co uzasadnia odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można było podzielić stanowiska powódki, że jedynie przyznanie dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 3 u.s.o., stanowi czynność z zakresu administracji publicznej. Czynnością taką nie jest natomiast odmowa przyznania dotacji, w razie której możliwe jest dochodzenie ochrony w postępowaniu cywilnym. Wywodzoną z tego rozróżnienia dwutorowość orzekania w sprawach oświatowych: przez sądy powszechne i sądy administracyjne, Sąd Apelacyjny uznał za pozbawioną racjonalnych podstaw. Ponadto, w ocenie tego Sądu, dokonana przez pozwaną odmowa przyznania dotacji stanowiła sama w sobie, niezależnie od stosowania art. 90 ust. 11 u.s.o., czynność z zakresu administracji publicznej. Powódce przysługiwała więc skarga do sądu administracyjnego, wykluczająca rozpoznanie sprawy w procesie cywilnym.

Skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Apelacyjnego wniosła powódka, zarzucając, po pierwsze, naruszenie art. 90 ust. 11 u.s.o. w zw. z art. 1 pkt 78 lit. X i art. 33 pkt 4 ustawy z 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1010 ze zm., dalej jako ustawa zmieniająca), a także art. 353 § 1 k.c., 405 k.c. i 471 k.c. przez ich błędną wykładnię i w konsekwencji błędne uznanie, że powodowi nie przysługuje roszczenie o zapłatę, możliwe do dochodzenia w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym, w sytuacji, gdy - w ocenie powoda - prawidłowa interpretacja tych przepisów prowadzi do wniosku, iż niezależnie od prawa do zaskarżenia czynności na drodze administracyjnej, w przypadku odmowy przyznania prawa do wypłaty dotacji przysługuje cywilnoprawne roszczenie o zapłatę konkretnej kwoty odpowiadającej wartości należnej dotacji. Konsekwencją uchybienia ww. przepisom

było, zdaniem skarżącej, naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 2 § 1 i 3 k.p.c. ze skutkiem niezasadnego oddalenia zażalenia na postanowienie Sądu I instancji odrzucające pozew.

Po drugie, skarżąca zarzuciła naruszenie art. 90 ust. 3 u.s.o. w zw. z art. 2, 45 ust. 1 i 64 Konstytucji przez jego błędną wykładnię i uznanie, że dokonana w dniu 27 grudnia 2016 r., a więc przed wejściem w życie art. 90 ust. 11 u.s.o., czynność odmowy przyznania dotacji jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zdaniem skarżącej, przyjęcie, że w opisanej sytuacji przysługuje jedynie możliwość wniesienia skargi w trybie administracyjnym, prowadzi do wykluczenia możliwości dochodzenia przez powódkę skonkretyzowanej kwoty odpowiadającej wartości należnej dotacji za dany miesiąc na drodze postępowania cywilnego, co stanowi pozbawienie prawa do sądu, a także naruszenie zasady *lex retro non agit*, zaufania obywateli do państwa i prawa oraz wolności majątkowej. Tymczasem, w ocenie skarżącej, zgodnie z art. 90 ust. 11 u.s.o. czynnością administracyjną jest jedynie przyznanie dotacji w nieskonkretyzowanej kwocie, co jednak nie wyklucza możliwości dochodzenia przed sądami powszechnymi roszczenia o wypłatę oznaczonej (skonkretyzowanej) kwoty dotacji. Dotacja była bowiem należna z mocy samego prawa, a obliczenie wysokości wypłacanego świadczenia, uzależnionej od frekwencji słuchaczy, wymagało przeprowadzenia postępowania dowodowego przed sądem powszechnym, co realizowałoby gwarantowane konstytucyjnie prawo powódki do sądu.

W związku z powyższymi zarzutami skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia wraz z poprzedzającym je postanowieniem Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, a ewentualnie o uchylenie postanowienia Sądu Apelacyjnego i orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie powództwa oraz orzeczenie o kosztach procesu.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadna.

Nie był skuteczny pierwszy z zarzutów, w którym skarżąca zakwestionowała zasadność odrzucenia pozwu, powołując się na przysługującą jej możliwość dochodzenia zapłaty „kwoty odpowiadającej wartości należnej dotacji” na podstawie art. 353 § 1 k.c., art. 405 k.c. i 471 k.c. Ocena dopuszczalności drogi sądowej opiera się na wynikach dokonanej przez Sąd analizy żądania zgłoszonego w sprawie, wywodzonego z przytoczonej przez stronę powodową podstawy faktycznej. W niniejszej sprawie Sądy powszechne trafnie zidentyfikowały żądanie pozwu jako żądanie zapłaty kwoty dotacji nieprzyznanej powódce przez pozwaną na podstawie art. 90 ust. 3 u.s.o. W taki sam sposób skarżąca określiła swoje żądanie w skardze kasacyjnej (s. 5 skargi). Oznacza to, że, domagając się zasądzenia określonej sumy, skarżąca powołała się na przysługiwanie jej prawa do dotacji oświatowej i tak ujęte żądanie zostało poddane ocenie Sądów poprzedzającej rozstrzygnięcie o niedopuszczalności drogi sądowej.

Powódka nie sformułowała natomiast żądania zasądzenia roszczenia, które jedynie odpowiadałoby swą wartością należnej dotacji, a dotyczyło zapłaty odszkodowania z tytułu niewykonania przez pozwaną wiążącego ją zobowiązania (art. 471 k.c.) albo zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia pozwanej kosztem powódki (art. 405 k.c.). Żadne z takich żądań, jako ewentualnych albo alternatywnych względem żądania zapłaty dotacji, nie zostało sformułowane w niniejszej sprawie, wobec czego dopuszczalność czy zasadność ich dochodzenia na drodze postępowania sądowego nie była przedmiotem oceny Sądów powszechnych. W konsekwencji również pierwszy zarzut skargi, odnoszący się do niezgłoszonych w sprawie żądań zapłaty, nie mógł być uznany za skuteczny.

Zasadności należy także odmówić drugiemu ze sformułowanych zarzutów, sprowadzającemu się do twierdzenia, że skarżąca została pozbawiona prawa do sądu. Zagadnienie dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zapłatę dotacji oświatowej jest od kilkunastu lat obecne w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W odniesieniu do dotacji przysługujących za okres poprzedzający dzień 1 stycznia 2017 r. ostatecznie ugruntowało się stanowisko, że do oceny powództwa o zapłatę dotacji należy stosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju (art. 1 i 199¹ k.p.c.), nawet jeśli w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2017 r. istniały argumenty przemawiające za

właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłacie dotacji oświatowej (wyrok SN z 14.7.2017 r., II CSK 773/16, a ponadto postanowienie SN z 23.10.2007 r., III CZP 88/07, wyroki SN z 3.1.2007 r., IV CSK 312/06, z 4.9.2008 r., IV CSK 204/08, z 20.6.2013 r., IV CSK 696/12, oraz wyrok SA w Warszawie z 14.11.2018 r., I Aca 1160/17). Mimo zatem argumentów wypracowanych w nauce i praktyce prawa administracyjnego, wspierających pogląd o właściwości sądów administracyjnych (zob. zwłaszcza pogłębioną analizę zawartą w postanowieniu SA w Łodzi z 15.5.2019 r., I ACa 864/18), w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego utrwalilo się stanowisko o dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zapłatę dotacji oświatowych należnych za okres do roku 2016 włącznie.

Ponowne podjęcie tej kwestii stało się konieczne po wprowadzeniu z dniem 1.1.2017 r. art. 90 ust. 11 u.o.s., dodanego ustawą zmieniającą z 23.6.2016 r. Stosownie do tego przepisu, przyznanie dotacji objętych regulacją art. 90 ust. 1a-8 stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Intertemporalne skutki ustawy zmieniającej, w tym dodania art. 90 ust. 11 u.o.s., uregulował art. 27 ust. 1 tej ustawy. Stanowił on, że do czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji, o których mowa w art. 80 i art. 90 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, na rok 2017 stosuje się przepisy art. 3 pkt 26-33, art. 78a-78e, art. 79a, art. 80, art. 89b-89d i art. 90 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Wprawdzie więc wnioski w sprawie udzielenia dotacji były składane do 30 września 2016 r., lecz związane z nimi czynności, w tym odmowa przyznania dotacji, zostały objęte działaniem art. 90 ust. 11 u.o.s., toteż ich kontrola miała następować na drodze administracyjnej. Artykuł 27 ustawy zmieniającej nie zawierał natomiast regulacji intertemporalnych uzasadniających nadanie art. 90 ust. 11 u.o.s. mocy wstecznej co do uzyskania świadczeń z tytułu dotacji należnych za lata wcześniejsze (zob. szerzej postanowienie SN z 26.4.2019 r., V CSK 87/18) i nie wprowadzał w odniesieniu do tych roszczeń drogi administracyjnej, zarówno co do spraw sądowych będących w toku, jak i spraw, które zostały wszczęte w 2017 r.,

lecz dotyczyły świadczeń należnych w okresach poprzedzających. Współcześnie cezurę w rozpoznawaniu spraw o dotację na drodze sądowej albo administracyjnej wyznacza zatem okres, za jaki żądana jest dotacja: do 2016 r. włącznie – albo począwszy od 2017 r. W odniesieniu do pierwszego z tych okresów aktualne pozostaje wypracowane w orzecznictwie stanowisko, że dotacje dochodzone są na drodze sądowej, w sprawach cywilnych. Z kolei sprawy o dotacje za 2017 r., tak jak sprawa niniejsza, podlegają rozpoznaniu na drodze administracyjnej.

Wbrew stanowisku skarżącej, zastosowanie art. 90 ust. 11 u.s.o. do oceny skutków odmowy przyznania jej dotacji oświatowej nie było wynikiem naruszenia zasady *lex retro non agit*, stanowiącej jeden z komponentów zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Takiego zarzutu nie uzasadnia powoływany w skardze kasacyjnej fakt objęcia kontrolą sądów administracyjnych odmowy przyznania dotacji, mimo że odmowa ta miała miejsce w dniu 27.12.2016 r., czyli przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Skarżąca pomija bowiem, że zgodnie z art. 33 ustawy zmieniającej, art. 27 tej ustawy rozpoczął obowiązywanie 1 września 2016 r. Mocą wskazanego ostatnio unormowania do czynności podejmowanych w 2016 r., lecz związanych z udzieleniem dotacji na 2017 r. (w tym do złożenia przez skarżącą wniosku o dotację i odmowy udzielenia dotacji), zastosowanie znajdował art. 90 u.s.o. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, czyli uwzględniającym wprowadzenie ust. 11. Ujmując tę kwestię w pewnym uproszczeniu, można stwierdzić, że art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej „rozciągnął” działanie całego art. 90 u.s.o. na czynności podejmowane od 1 września 2016 r. Przyjęte rozwiązanie uwzględniało tok czynności zmierzających do przyznania dotacji, a podejmowanych w roku poprzedzającym uzyskanie świadczeń. Zapewniło również spójność sytuacji prawnej wszystkich podmiotów ubiegających się o dotacje na 2017 r.

Co się tyczy sytuacji prawnej powódki, skutkiem tego rozwiązania było nie tylko stosowanie art. 90 ust. 11 u.s.o., lecz także art. 90 ust. 3 u.s.o., na podstawie którego powódka dążyła do uzyskania dotacji. Powoływana w skardze kasacyjnej argumentacja dotycząca powstania prawa do dotacji, a oparta na wnioskach wywodzonych z interpretacji art. 90 ust. 3 u.s.o. sprzed jego zmiany, nie może być zatem skuteczna. Mowa w szczególności o twierdzeniach, że w związku z

udzielaniem dotacji dochodzi z mocy prawa do powstania stosunku obligacyjnego między dotującym i beneficjentem dotacji, a czynnościom, które mają prowadzić do określenia należnej z tego tytułu kwoty, należy przypisać wyłącznie techniczny charakter.

Skoro więc fakt odmowy przyznania skarżącej dotacji w grudniu 2016 r. także został objęty działaniem art. 90 ust. 11 u.s.o., to nie zaistniał wskazywany w skardze kasacyjnej stan pozbawienia skarżącej prawa do sądu, utożsamianego przez nią z prawem do rozpoznania sprawy przez sąd powszechny. Nie doszło bowiem do stanu, w którym skarżąca z jednej strony doznałaby „wygaszenia” istniejącej dotychczas możliwości dochodzenia ochrony swych praw na drodze postępowania cywilnego, a z drugiej – nie zostałaby objęta otwartą dzięki art. 90 ust. 11 u.s.o. drogą administracyjną. Przeciwnie, wobec stosowania art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej w zw. z art. 90 ust. 11 u.s.o., skarżąca w ogóle nie mogła dochodzić ochrony na drodze postępowania sądowego. Jednocześnie natomiast od chwili odmowy przyznania dotacji miała zagwarantowaną możliwość kontroli tej czynności, jako podejmowanej w związku z udzielaniem dotacji na 2017 r., przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego.

Gwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu nie powinno być przez skarżącą utożsamiane z prawem do rozpoznania sprawy konkretnie przez sąd powszechny. Bez wątpienia doniosłe są podkreślane w skardze kasacyjnej atuty procesu sądowego polegające na możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego weryfikującego prawidłowość naliczenia i wypłacenia dotacji, a także na uzyskaniu wyroku zasądzającego świadczenie i podlegającego egzekucji. Jednakże odmienny zakres czynności podejmowanych w postępowaniu administracyjnym oraz wyłącznie kasacyjne skutki wydawanych w nim orzeczeń, nawet jeśli tworzą stan mniej dogodny z perspektywy strony postępowania, nie mogą stanowić samoistnego argumentu podważającego wnioski wynikające z wykładni art. 90 ust. 11 u.s.o.

W badanym przypadku dopuszczalność drogi sądowej nie może być również wywodzona z cech stosunku prawnego dotacji oświatowej. Skarżąca akcentuje, że niniejszy spór ma charakter sprawy cywilnej, gdyż przedstawione przez podmiot

zdarzenia „mogą stanowić cywilnoprawne źródło jego żądań” (s. 25). Wywody te należy uznać za trafne, lecz w odniesieniu do roszczeń z art. 471 k.c. lub z art. 405 k.c., które nie były dochodzone w sprawie. Co się tyczy natomiast zgłoszonego żądania zapłaty dotacji, to należy wskazać, że w ostatnim czasie przedstawiono pogłębioną argumentację przemawiającą za stanowiskiem o administracyjnym charakterze stosunku dotacji oświatowej (zob. postanowienie SA w Ł. z 15.5.2019 r., I ACa 864/18). Nawet jednak gdyby zostało zajęte stanowisko odmienne, eksponujące cechy stosunku cywilnoprawnego, to trzeba byłoby przypomnieć, że także sprawy cywilne *sensu stricto* mogą być rozpoznawane na drodze administracyjnej, jeśli ustawodawca powierzy ich rozpoznanie sądom administracyjnym, tak jak w art. 90 ust. 11 u.s.o.

Skoro art. 90 ust. 11 u.s.o. znajdował zastosowanie do czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji na 2017 r., należy odnieść się do twierdzeń skarżącej, że odmowa przyznania dotacji nie pozbawiła jej możliwości dochodzenia zapłaty dotacji przez sąd powszechny. W art. 90 ust. 11 u.s.o. użyto zwrotu „przyznanie dotacji”, który jednak nie powinien być rozumiany dosłownie, jako eliminujący odmowę przyznania dotacji z zakresu działania tego unormowania, a tym samym z grona czynności objętych stosowaniem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Rzecz nie tylko w tym, że wątpliwa byłaby celowość zaliczenia wyłącznie przyznania dotacji do czynności z zakresu administracji publicznej, skoro przyznanie takie – w odróżnieniu od odmowy - zwykle nie stwarza powodów do inicjowania postępowania kontrolnego. Zasadnicze znaczenie ma natomiast okoliczność, że nie można ustawodawcy przypisać intencji stworzenia dwutorowego systemu, w którym przyznanie dotacji stanowiłoby czynność z zakresu administracji publicznej, a z odmową przyznania dotacji wiązała się możliwość inicjowania postępowań sądowych w sprawach cywilnych o zapłatę lub o ustalenie. Za Sądem Apelacyjnym, który trafnie rozeznał zakres stosowania art. 90 ust. 11 u.s.o., należy zatem uznać, że przyznanie dotacji jest w istocie aktem administracyjnym w przedmiocie takiego przyznania, czyli obejmującym również odmowę - w całości lub w części - przyznania dotacji. Zgodnie z art. 90 ust. 11 u.s.o. do kontroli tak ujętych czynności właściwy jest sąd administracyjny.

Krytyczna powinna być również ocena stanowiska skarżącej, że odmowa przyznania dotyczy nieskonkretyzowanej kwotowo dotacji oświatowej, co jednak nie wyklucza dochodzenia na drodze sądowej roszczenia o wypłatę kwoty dotacji skonkretyzowanej w trakcie roku kalendarzowego, uwzględniającej wymaganą frekwencję słuchaczy na zajęciach obowiązkowych. To zapatrywanie zdaje się nawiązywać do tez formułowanych na tle art. 90 ust. 3 u.s.o. przed zmianą, tymczasem sytuacja prawna skarżącej była w całości unormowana przepisami w znowelizowanym brzmieniu. Ponadto pogląd skarżącej przeczy formułowanej przez nią tezie, że dotacja w określonej kwocie przysługuje z mocy samego prawa, a obliczenie jej wysokości pozostaje jedynie czynnością techniczną. Niezależnie jednak od powyższych uwag odrzucić należy oparty na tym stanowisku pogląd skarżącej, że art. 90 ust. 11 u.s.o. „dotyczy jedynie dodatkowego trybu administracyjnej kontroli w zakresie przyznania dotacji obok utrwalonego już trybu dochodzenia roszczeń podmiotów prowadzących szkoły i placówki niepubliczne o zapłatę dotacji przewidzianych w art. 90 u.s.o.”

Przeciwnie, w odniesieniu do dotacji należnych za 2017 r. ustawodawca nie wprowadził alternatywnej drogi uzyskania dotacji, lecz pozostawił jedną, wyłącznie administracyjną ścieżkę kontroli czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji. Nie ma możliwości zasądzenia zapłaty („wypłaty”) należnej kwoty bez uprzedniego przyznania dotacji, które niewątpliwie zostało objęte kontrolą sądów administracyjnych. Skoro natomiast powódce aktem administracyjnym odmówiono przyznania dotacji, to nie jest możliwe uzyskanie na drodze postępowania sądowego dalej idącego skutku w postaci zasądzenia dotacji. Nie znajdowałyaby również aprobaty taka wykładnia przepisów art. 90 u.s.o., zgodnie z którą najpierw na drodze administracyjnej następuje przyznanie określonej kwoty dotacji, a następnie ta kwota, ustalona w sposób wiążący dla sądu powszechnego, staje się przedmiotem zasądzenia w sprawie cywilnej, w celu uzyskania jej wypłaty na podstawie wyroku sądu.

Wobec niezasadności zarzutów skargi kasacyjnej, skarga ta podlegała oddaleniu. Zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy uzasadniało to obciążenie skarżącej, jako przegrywającej spór, poniesionymi przez pozwaną kosztami postępowania kasacyjnego.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł, jak w sentencji postanowienia.

jw