



Sygn. akt II CSK 477/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Monika Koba (sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

w sprawie z powództwa P. D.

przeciwko Powiatowi G.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 11 maja 2018 r.,
skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Z.

z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt VI Ca (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w Z. do ponownego rozpoznania oraz
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód P. D. wniósł o zasądzenie od pozwanego Powiatu G. kwoty 61.059,18 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 2 września 2015 r. tytułem dotacji oświatowej dla ponadgimnazjalnej szkoły niepublicznej.

Postanowieniem z dnia 21 stycznia 2016 r. Sąd Rejonowy w Z. odrzucił pozew uznając, że droga sądowa do rozpoznania zgłoszonego przez powoda żądania jest niedopuszczalna (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Na skutek zażalenia wniesionego przez powoda Sąd Okręgowy w Z. postanowieniem z dnia 30 czerwca 2016 r. uchylił zaskarżone postanowienie uznając, że spór o ustalenie wysokości dotacji oświatowej należy do właściwości sądów powszechnych. Przyjął, że przemawia za tym istniejąca rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych co do tego czy czynność przyznania dotacji może być kwalifikowana, jako czynność z zakresu administracji publicznej podlegająca kognicji sądów administracyjnych. W takiej sytuacji gwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu, z uwzględnieniem domniemania właściwości sądów powszechnych (art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 177 Konstytucji w zw. z art. 199¹ k.p.c.), przemawia za przyjęciem, że sprawa o zapłatę dotacji oświatowej i zbadanie prawidłowości jej naliczenia podlega kognicji sądu powszechnego.

Wyrokiem z dnia 29 listopada 2016 r. Sąd Rejonowy w Z. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 61.059,18 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 2 września 2015 r.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód prowadzi Niepubliczne Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w P., w powiecie g., w województwie [...]. Na terenie powiatu G. nie funkcjonuje inne liceum ogólnokształcące dla dorosłych. Powiat ten sąsiaduje z miastami G. i Z. oraz z powiatami: w województwie [...] – m., r., r. oraz w województwie (...): k. – k. i s. W latach 2008 – 2013 r. pozwany przyznawał powodowi dotację na prowadzoną przez niego szkołę w wysokości około 100 zł na jednego ucznia, ustaloną w oparciu o informacje z powiatów, które wydatkowały w danym roku kalendarzowym najmniej na ten cel (powiaty r., m., g.). W dniu 10 czerwca 2014 r. Zarząd Powiatu G. przyznał powodowi dotację w kwocie 45,21 zł na jednego ucznia, w oparciu o wydatki ponoszone przez powiat s. na szkołę tego typu. Łącznie za 2014 r. powód otrzymał od pozwanego dotację w kwocie 19.078 zł (422 uczniów x 45,21 zł). W 2014r. wydatki bieżące Miasta G., będącego miastem na prawach powiatu, na prowadzenie liceum ogólnokształcącego wyniosły 4.557,58 zł na jednego ucznia. Powód wezwał Zarząd Powiatu G. do usunięcia naruszenia prawa w związku z ustaleniem wysokości

dotacji niezgodnie z art. 90 ust.3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm. - dalej: „u.s.o.”), a następnie zaskarżył czynność ustalenia dotacji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., który wyrokiem z dnia 9 marca 2015 r. stwierdził bezskuteczność tej czynności. Jednak Zarząd Powiatu G. przyznał powodowi ponownie dotację w kwocie 45,21 zł miesięcznie na jednego ucznia, o czym zawiadomił go pismem z dnia 5 czerwca 2015 r.

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo zasługuje na uwzględnienie pozwany wypłacił bowiem powodowi dotację za 2014 r. w kwocie 19.078,62 zł, w sytuacji gdy dotacja ustalona zgodnie z art. 90 ust. 3 u.s.o. powinna wynosić 80.137,80 zł. Miał na względzie, że zgodnie z art. 90 ust. 3 u.s.o. dotacje dla ponadgimnazjalnych szkół niepublicznych przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie danego powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, w przeliczeniu na jednego ucznia. W przypadku, kiedy na terenie właściwego powiatu nie jest prowadzona – jak w rozpoznawanym przypadku - szkoła publiczna danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższy powiat na ten cel.

Zaznaczył, że spór między stronami ogniskował się co do sposobu rozumienia użytego w tym przepisie zwrotu „najbliższy powiat”, poza sporem natomiast pozostawało, że powód spełnia warunki formalne do przyznania dotacji oświatowej za 2014 r., prowadzi liceum ogólnokształcące, a w powiecie gliwickim nie ma szkoły publicznej tego typu. Kierując się wykładnią językową art. 90 ust. 3 u.s.o., znaczeniem pojęcia „bliski”, jak i wykładnią przyjętą w orzecznictwie sądów administracyjnych uznał, że zwrot „najbliższa gmina/powiat” należy rozumieć, jako najbliższy powiat w znaczeniu geograficznym, czyli powiat, którego siedziba jest położona najbliżej siedziby pozwanego. Według tych kryteriów powiatem najbliższym jest Miasto G. i według wydatków ponoszonych przez to miasto na prawach powiatu należało wyliczyć należną powodowi dotację.

Sąd Okręgowy w Z. orzekając na skutek apelacji pozwanego, wyrokiem z dnia 16 marca 2017 r. zmienił zaskarżony wyrok i powództwo oddalił.

Podzielając ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Rejonowy, nie podzielił jego oceny jakoby powodowi przysługiwało roszczenie o uzupełnienie dotacji oświatowej. Zwrócił uwagę, że czynność w postaci ustalenia przez zarząd powiatu wysokości dotacji podlega kontroli sądowoadministracyjnej, z której powód już raz skorzystał zaskarżając tę czynność – w wyniku czego, sąd administracyjny uznał ją za bezskuteczną, a pozwany musiał ją powtórzyć zgodnie z wytycznymi tego sądu. Po powtórzeniu przez pozwanego tej czynności, powód już jej nie zaskarżył, wskutek czego musi być ona uznana za obowiązującą, również w zakresie przyjętego przez pozwanego rozumienia „najbliższego powiatu”, jako przesłanki mającej wpływ na określenie wysokości dotacji. Zdaniem Sądu Okręgowego otrzymana przez powoda informacja z dnia 5 czerwca 2015 r. dotycząca ustalenia przez organ administracji publicznej dotacji za 2014 r. ma status dokumentu urzędowego (244 § 1 k.p.c.), w którego treść sąd powszechny nie może ingerować. Do oceny prawidłowości określenia kwoty dotacji są bowiem powołane sądy administracyjne. Nie oznacza to, że droga sądowa w sprawie jest niedopuszczalna, jednak kognicja sądu powszechnego ogranicza się do zbadania czy powód otrzymał dotację zgodnie z dokonany przez pozwanego wyliczeniem, nie może natomiast podlegać badaniu prawidłowość wyliczenia tej dotacji.

W skardze kasacyjnej powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, wnosząc o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania ewentualnie orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 90 ust. 3 u.s.o. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 979) w zw. z art. 1 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm. – dalej: „u.s.p.”) i art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. – dalej: „p.p.s.a.”) poprzez błędną

wykładnię polegającą na przyjęciu, że konkretyzacja pojęcia „najbliższy powiat” użytego w art. 90 ust.3 u.s.o. dokonywana jest przez sądy administracyjne, a nie sądy powszechne, a czynność naliczania dotacji dokonywana jest w sposób władczy, jednostronny i podlega kontroli sądów administracyjnych, z wyłączeniem w tym zakresie kognicji sądów powszechnych, w sytuacji gdy jest to znana postępowaniu administracyjnemu czynność materialnotechniczna nie zawierająca elementu władztwa administracyjnego i wbrew stanowisku Sądu drugiej instancji nie polega na naliczaniu tylko na ustaleniu należnej dotacji – co wprost wynika z treści przepisu oraz naruszenie art. 244 § 1 w zw. z art. 233 k.p.c. poprzez przyjęcie, że otrzymana przez powoda informacja w postaci pisma z dnia 5 czerwca 2015 r. dotycząca wysokości kwoty przyznanej dotacji za 2014 r. posiada status dokumentu urzędowego, w związku z czym nie podlega ona weryfikacji przez sąd powszechny, który nie jest władny ingerować w prawidłowość tego dokumentu, czy też podstaw na których oparł się wystawiający go organ administracji publicznej.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego początkowo przyjmowano, że do rozstrzygnięcia sporu między beneficjentem dotacji oświatowej, a jednostką samorządu terytorialnego o określenie wysokości dotacji i jej zapłatę droga sądowa w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi jest zamknięta, z uwagi na publicznoprawny (administracyjny) charakter roszczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999, nr 11, poz. 200, z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 20, i z dnia 18 października 2012 r., V CK 281/02, nie publ.).

W nowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się jednak pogląd, że dopuszczalna jest droga sądowa dla dochodzenia roszczeń podmiotów niepublicznych o zapłatę z tytułu wadliwego obliczenia i w konsekwencji nieuzasadnionego obniżenia dotacji należnej na podstawie art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o. Kognicja sądu obejmuje badanie zarówno prawidłowości naliczenia dotacji oświatowej, jak i zasadności odmowy jej wypłaty (por. wyroki Sądu Najwyższego z

dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/08, nie publ., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, nie publ.). Kierując się tym stanowiskiem Sąd Najwyższy w tego rodzaju sprawach wielokrotnie potwierdzał dopuszczalność badania w toku postępowania cywilnego prawidłowości ustalenia wysokości dotacji oświatowej (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015, nr 4, poz. 49, z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ. oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2015 r., IV CSK 330/15, nie publ., i z dnia 18 sierpnia 2016 r., IV CSK 67/16, nie publ.).

Pogląd ten wynika z przyjęcia, że w zakresie pojęcia sprawy cywilne (art. 1 k.p.c.) mieszczą się także spory o roszczenia pieniężne, mające swoje źródło w aktach i czynnościach administracyjnych, oraz że także między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności może dojść do ukształtowania więzi, w których podmioty te posiadają równy status. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej, jest - oprócz zdarzeń cywilnoprawnych regulowanych w Kodeksie cywilnym, takich jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony - także akt administracyjny wywołujący skutki w zakresie prawa cywilnego. Sprzeczne z Konstytucją jest bowiem stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu i przyjmowanie, że stosunek prawny, którego źródłem jest akt administracyjny, nie może mieć charakteru cywilnoprawnego (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7 - 8, poz. 72 i z dnia 22 grudnia 1997 r., III CZP 57/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 74 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6, z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161, i z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20).

Uznano także, że art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o. stanowi dostateczną podstawę prawną roszczenia o należną szkole niepublicznej dotację, skoro określa w sposób

jasny i bezwarunkowy kto jest dłużnikiem i wierzycielem, w jakiej wysokości świadczenie się należy i od spełnienia jakich przesłanek wypłacenie dotacji jest uzależnione. W konsekwencji, odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego w zasadzie nie może odmówić placówce niepublicznej przyznania dotacji, jeżeli tylko zostały spełnione warunki o których mowa w art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o. Sąd Najwyższy miał także na względzie, że w przepisach ustawy o systemie oświaty nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny stoi natomiast na stanowisku, że czynność obliczenia dotacji i wypłacenia jej osobie uprawnionej stanowi stricte techniczną czynność księgowo – rachunkową, nie należy do żadnej formy działania administracji publicznej, nie kwalifikuje się tym samym, jako czynność podlegająca kontroli sądów administracyjnych. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że przyjęcie stanowiska, pozbawiającego beneficjentów dotacji oświatowej uprawnienia do dochodzenia tego roszczenia przed sądem cywilnym, prowadziłoby do pozbawienia strony prawa do sądu.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną podziela to stanowisko, uznając, że w stanie prawnym znajdującym zastosowanie w sprawie brak podstaw do odstąpienia od utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego w tym przedmiocie. Przemawia za tym przede wszystkim brak jednoznacznego stanowiska sądownictwa administracyjnego.

W części orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, na administracyjnoprawną kwalifikację czynności związanych z ustaleniem i przekazaniem środków finansowych w ramach dotacji na podstawie art. 90 ust. 3 u.s.o. - mimo braku podstaw do wydawania decyzji administracyjnych - przyjmując, że rozpoznanie sprawy o wypłatę dotacji mieści się w zakresie kognicji sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jako czynność z zakresu administracji publicznej, zwłaszcza w sprawach w których oprócz sporu o zapłatę występuje także spór o określenie wysokości dotacji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2005 r., II GSK 283/05, nie publ., z dnia 15 lutego 2006 r., II GSK 375/05, nie publ., z dnia 17 stycznia 2008 r., II GSK 320/07, nie publ. oraz postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2013 r., II GSK 257/13, nie publ. i z dnia 27 marca 2013 r., II GSK

322/13, II GSK 321/13, nie publ.).

W części orzeczeń prezentuje natomiast pogląd, że obliczenie należnej dotacji dla placówki oświatowej jest czynnością techniczną o charakterze księgowo - rachunkowym, w związku z czym nie kwalifikuje się jako czynność określona przepisem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W tym nurcie orzeczniczym wskazuje się na trudność w określeniu, jaki akt lub czynność w sprawach dotacji dla szkół i placówek niepublicznych miałyby podlegać kontroli sądu administracyjnego. W konsekwencji przyjmuje się, że dochodzenie roszczeń o należną, lecz niewypłaconą dotację odbywa się na drodze sądowej, w postępowaniu cywilnym (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2012 r., II GSK 563/12, nie publ., z dnia 16 października 2012 r., II GSK 1651/12, nie publ. oraz postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 października 2014 r., II GSK 1700/14, nie publ., z dnia 28 września 2012 r., II GSK 1504/12, nie publ., z dnia 11 kwietnia 2012 r., II GSK 562/12, II GSK 563/12, nie publ., z dnia 4 kwietnia 2012 r., II GSK 525/12, nie publ., z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 524/12, II GSK 523/12, II GSK 522/12, II GSK 521/12, nie publ., z dnia 26 stycznia 2011 r., II GSK 98/10, nie publ., i z dnia 18 stycznia 2011 r., II GSK 1211/10, II GSK 1552/10, nie publ.).

Istniejąca rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych, brak ustalenia zasady prawnej w drodze uchwały powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoduje dezorientację co do właściwego trybu kwestionowania wysokości przyznanej dotacji oświatowej i domagania się jej zapłaty. Stan ten pogłębia istnienie pozytywnego sporu kompetencyjnego między sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym, a sądami administracyjnymi i brak instrumentów rozstrzygania tego rodzaju sporów w ustawodawstwie polskim.

Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że w sprawie ustalenia wysokości dotacji oświatowej właściwa jest droga postępowania administracyjnego, co potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w sprawie skarżącego rozpoznając merytorycznie jego skargę. Nie zakwestionowanie w drodze sądowoadministracyjnej ustalonej przez pozwanego po ponownym rozpoznaniu sprawy wysokości dotacji, w przekonaniu Sądu drugiej instancji oznacza, że

kognicja sądu cywilnego ogranicza się jedynie do zbadania czy pozwany dokonał wypłaty dotacji w ustalonej przez siebie wysokości.

Stanowisko Sądu Okręgowego zasługiwałoby na podzielenie, gdyby sądy administracyjne sprawujące kontrolę administracji publicznej (art. 3 § 1 p.p.s.a.) uznawały swoją kognicję w tym zakresie, jako dotyczącą czynności zawierających element władztwa administracyjnego. Skarżący nie mógłby wówczas domagać się od sądów cywilnych, by orzekły o legalności naliczenia dotacji oświatowej, nie mającej charakteru cywilnoprawnego, a wywodzącej się ze stosunku nawiązanego w ramach prawa publicznego. Sąd nie ma bowiem możliwości rozstrzygania kwestii prawnej, co do której zachodzi brak kompetencji sądu cywilnego, również w sytuacji, w której kwestia, która jest lub dopiero ma być przedmiotem decyzji organu administracyjnego lub sądu administracyjnego jest kwestią wstępną, a nie głównym przedmiotem tego postępowania. Skoro nie ma wątpliwości, że sąd cywilny nie byłby kompetentny – ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej – do rozstrzygania o kwestii ustalenia wysokości należnej skarżącemu dotacji oświatowej, gdyby stanowiła ona główny przedmiot postępowania, to nie jest kompetentny do rozstrzygania tej kwestii, gdy warunkuje ona jedynie rozstrzygnięcie o głównym przedmiocie postępowania cywilnego. Co do zasady, nie można bowiem akceptować dwutorowości takiej oceny zarówno przez sądy cywilne jak i administracyjne, z pozostawieniem stronie wyboru drogi prawnej, jaką uzna za dogodną, skoro określenie obowiązku wypłaty dotacji oświatowej na rzecz jej beneficjenta, nie następuje w ramach stosunków cywilnoprawnych. Kompetencje sądów cywilnych i administracyjnych skonstruowane są na zasadzie, ich rozdzielania, a jedynie w sytuacjach objętych regulacją art. 199¹ k.p.c. sąd cywilny może rozstrzygnąć sprawę, do rozpoznania, której właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2016r., I CSK 798/15, nie publ.).

Sąd Okręgowy nie uwzględnił jednak, że w dacie powstania roszczenia powoda i sporu między stronami, nie było żadnej pewności czy w sprawie skarżącego sąd administracyjny ponownie uzna swoją kompetencję, a Naczelny Sąd Administracyjny w przypadku wywiedzenia skargi kasacyjnej nie opowie się ostatecznie za stanowiskiem, że skarżący powinien skorzystać z drogi sądowej

przed sądem cywilnym. W konsekwencji, powód, jako beneficjent dotacji, mógł ostatecznie nie uzyskać ochrony skarżąc akty i czynności organu administracji publicznej do sądu administracyjnego. Objęcie zakresem kognicji przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy tego rodzaju spraw wynikało z odmowy objęcia ich kontrolą przez sądownictwo administracyjne. Głębokie rozbieżności cechujące judykaturę sądowoadministracyjną, istnienie pozytywnego sporu kompetencyjnego między sądami administracyjnymi, a cywilnymi i brak instrumentów jego rozstrzygnięcia we współczesnym ustawodawstwie polskim, czynią nadal aktualnym - w stanie prawnym obowiązującym w rozpoznawanej sprawie - stanowisko Sądu Najwyższego, że droga sądowa do rozstrzygnięcia sporu o ustalenie wysokości dotacji oświatowej i jej zasądzenie na rzecz jej beneficjenta jest dopuszczalna.

Zaznaczenia wymaga, że sąd powszechny nie może odmówić udzielenia ochrony prawnej mimo istnienia przepisu ustawy przekazującego daną kategorię spraw do postępowania sądowoadministracyjnego, jeżeli w danym przypadku nastąpiła odmowa rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. W takiej sytuacji sąd cywilny orzeka mimo, że sprawa nie ma w istocie charakteru „sprawy cywilnej”, a opiera się na normach prawa publicznego (art. 199¹ k.p.c.). Bezwzględny, konstytucyjny, obowiązek rozpoznania sprawy, co do istoty spoczywa na sądzie cywilnym także w sytuacji, gdy w ustawie nie przewidziano w ogóle właściwości sądu administracyjnego do orzekania w określonej sprawie, a stanowisko sądów administracyjnych, co do ich kompetencji do orzekania w sprawie cechują rozbieżności, nie dające pewności, czy strona korzystając z drogi sądowoadministracyjnej uzyska ochronę prawną.

Przeciwnie stanowisko zajęte przez Sąd Okręgowy sprawia, że udzielona skarżącemu ochrona prawna miała jedynie formalny charakter, naruszając jego prawo do sądu. Sąd Okręgowy nie rozpoznał bowiem istoty sporu między stronami - mimo związania prawomocną odmową odrzucenia pozwu - nie wypowiadając się co do prawidłowości naliczenia przez pozwanego dotacji oświatowej należnej powodowi za rok 2014 i odmowy jej wypłaty w żądanej przez powoda kwocie. Tymczasem prawo do sądu oznacza materialną, rzeczywistą możliwość poszukiwania ochrony sądowej w każdej sprawie, a nie tylko formalną dostępność drogi sądowej.

W świetle tak rozumianego prawa do sądu, wzmocnionego domniemaniem ustanowionym w art. 177 Konstytucji, brak w czasie powstania roszczenia powoda i wystąpienia o jego realizację, przepisu rozstrzygającego sposób dochodzenia wypłaty dotacji oświatowej, przy pozytywnym sporze kompetencyjnym między sądami administracyjnymi, a sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym nie może obarczać, strony poszukującej ochrony swoich praw skutkami wadliwie ukształtowanej przez ustawodawcę procedury dochodzenia roszczeń.

Zarzut naruszenia art. 90 ust. 3 u.s.o. okazał się zatem uzasadniony, Sąd Okręgowy wadliwie bowiem przyjął, że nie może analizować zasadności przyznania powodowi dotacji w wysokości określonej w piśmie z dnia 5 czerwca 2015 r., jako zagadnienia rozstrzyganego prejudycjalnie w postępowaniu administracyjnym.

Aktualnie pozytywny spór kompetencyjny między sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym a sądami administracyjnymi został już rozstrzygnięty w drodze interwencji ustawodawcy, który w art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203 - dalej: „u.f.z.o.”), przesądził, że czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15 - 21, 25, 26, 28 - 32,40 i 41 u.f.z.o. w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji o których mowa w art. 15 - 21, 25, 26, 28-32,40 i 41 u.f.z.o. stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W rozdziale trzecim nowej ustawy, której art. 80 pkt 16 z dniem 1 stycznia 2018 r. uchylił art. 90 u.s.o., uregulowano między innymi kwestie dotyczące finansowania niepublicznych szkół i placówek (art. 89b – 89d, art. 90 ust. 1 - 1j, 1m - 2b, 2ca - 2d, 2ea, 2ec - 11 u.s.o.). Wprowadzenie nowej regulacji wynikało z dostrzeżenia przez ustawodawcę konieczności weryfikacji systemu finansowania zadań oświatowych, stworzenia spójnego zbioru przepisów w tym zakresie, który zostałby ujęty w jednym, nowym akcie prawnym, między innymi z uwagi na niejasne i budzące wątpliwości interpretacyjne przepisy oraz wysoki stopień skomplikowania rozwiązań w zakresie obliczania dotacji dla szkół danego typu i rodzaju (por. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Sejm RP VIII kadencji, Nr druku 1837). W aktualnym stanie prawnym nie ma zatem wątpliwości, że roszczenia związane z kwestionowaniem wysokości przyznanej dotacji oświatowej powinny być

dochodzone przez uprawnionego na drodze postępowania administracyjnego.

Przytoczone przez skarżącego we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania zagadnienia prawne dotyczące rozumienia użytego w art. 90 ust. 3 u.s.o. pojęcia „najbliższy powiat” oraz odpowiedzi na pytanie o granice wyboru przez pozwanego najbliższego powiatu, w ramach określonych przez ustawodawcę, na potrzeby wyliczenia dotacji oświatowej, nie mogą być rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy, skoro nie znalazły się w podstawach skargi. Skarżący nie uwzględnił, że w postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną, a nie sprawę, a skargę rozpoznaje w granicach zaskarżenia i w granicach podstaw (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Kwestie te będą zatem przedmiotem ustaleń i rozważań Sądu Okręgowego przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Dotychczas rozpoznający sprawę Sąd drugiej instancji błędnie przyjmując, że zagadnienie to powinno być rozstrzygnięte w toku postępowania administracyjnego, uchylił się od jego rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 244 k.p.c. dokumenty urzędowe sporządzone w odpowiedniej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej w zakresie ich działania lub przez organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje pozarządowe w zakresie powierzonych im przez przepisy ustawy spraw z dziedziny administracji publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, a także przez inne podmioty w zakresie powierzonych im przez przepisy ustawy zadań z zakresu administracji publicznej, korzystają z domniemania (obalalnego zgodnie z art. 252 k.p.c.) zgodności z prawdą tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone oraz z domniemania prawdziwości (autentyczności) pochodzenia takiego dokumentu od wystawcy. Należy przyjąć, że termin „organy władzy publicznej” obejmuje zarówno organy administracji państwowej, jak i organy samorządu terytorialnego. Wprawdzie art. 252 k.p.c. nie wyłącza możliwości zwalczania domniemania zgodności z prawdą dokumentu urzędowego, a jedynie reguluje zagadnienie ciężaru dowodu przy obalaniu tego domniemania, jednak tego rozwiązania nie można przenieść do orzeczeń sądów i decyzji (aktów) administracyjnych, które mogą być wzruszone jedynie w ramach dopuszczalnych środków zaskarżenia (por. m.in. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1962 r., IV CR 796/61, RPSiE 1963, z. 2, str. 356, wyrok Sądu Najwyższego z dnia

18 września 1969 r., II CR 308/69, OSNC 1970, nr 7 - 8, poz. 130). Jeżeli ma miejsce niedopuszczalność drogi sądowej w sprawie, w której wydano decyzję (akt administracyjny), to wykluczone jest prowadzenie postępowania dowodowego w trybie art. 252 k.p.c. w celu obalenia domniemania zgodności treści decyzji (aktu lub czynności administracyjnej) z rzeczywistym stanem rzeczy. Nie jest jednak dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 § 1 i 2 k.p.c. czynność prawna w formie pisemnej dokonana przez organ administracji publicznej, związana z jego udziałem w obrocie cywilnoprawnym (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 1991 r., I PR 422/90, PUG 1991, nr 11 - 12, str. 230, z dnia 17 maja 1996 r., I PRN 40/96, Prok. i Pr.- wkł. 1996, nr 10, poz. 58, i z dnia 14 maja 2012 r., II PK 238/11, nie publ.).

Skoro z przyczyn wyżej wyjaśnionych, w stanie prawnym znajdującym zastosowanie w sprawie, droga sądowa do badania prawidłowości naliczenia przez pozwanego wysokości dotacji jest otwarta, nie zasługuje na podzielenie stanowisko Sądu Okręgowego, że z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej nie jest możliwe badanie prawidłowości naliczenia przez pozwanego dotacji oświatowej w kierowanym do powoda piśmie z dnia 5 czerwca 2015 r.

Nie może natomiast podlegać badaniu w postępowaniu kasacyjnym zarzut naruszenia art. 233 k.p.c. (bez wskazania jednostki redakcyjnej, której dotyczy). Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym jest bowiem związany podstawą faktyczną zaskarżonego orzeczenia, a podstawą skargi nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów i oceny dowodów (art. 398³ § 3 i 398¹³ § 2 k.p.c.). Przepis art. 244 § 1 k.p.c. reguluje jedynie formalną moc dowodową dokumentu dla wyniku procesu i nakazuje traktować jako udowodnioną treść dokumentu, nie rozstrzyga natomiast o znaczeniu dokumentu dla wyniku procesu, co jest przedmiotem oceny sądu według zasad określonych w art. 233 § 1 k.p.c. (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006 r., II CSK 136/05, nie publ. i z dnia 5 września 2008 r., I CSK 117/08, nie publ.).

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (art. 398¹⁵ § 1 i 108 § 2

w zw. z 391 § 1 k.p.c.).

aj