

POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Małgorzata Manowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jacek Grela

SSN Marcin Krajewski

Protokolant Anna Banasiuk

w sprawie z powództwa Centrum [...] "Ż." Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w Ł.

przeciwko Gminie Miejskiej O.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie

w Izbie Cywilnej w dniu 28 listopada 2019 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 25 maja 2018 r., sygn. akt I ACz (...),

1) oddała skargę kasacyjną;

2) zasądza od Centrum [...] "Ż." spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Ł. na rzecz Gminy Miejskiej O. kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Apelacyjny w (...) oddalił zażalenie wniesione przez Centrum [...] „Ż.” sp. z o.o. z siedzibą w (...) od postanowienia Sądu Okręgowego w Ł. odrzucającego pozew z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Pozwem tym Centrum [...] „Ż.” sp. z o.o. z siedzibą w Ł. dochodził od

Gminy Miejskiej O. kwoty 126 517,00 zł jako dotacji na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej u.s.o.) za miesiąc marzec 2017 r., wobec odmowy jej przyznania przez pozwaną w dniu 27 grudnia 2016 r.

Sądy obu instancji uznały, że droga sądowa w rozpoznawanej sprawie jest niedopuszczalna. Sąd Apelacyjny w (...) wyjaśnił, że problem dopuszczalności drogi sądowej przed sądami powszechnymi w postępowaniu cywilnym w sprawach dotacji na podstawie powołanej wyżej ustawy był przedmiotem licznych rozważań judykatury. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie ewoluowało. Początkowo Sąd Najwyższy przyjmował, że w sprawie o zapłatę dotacji udzielonej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty droga sądowa jest niedopuszczalna (tak np. w postanowieniu z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02). Począwszy od wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r. (IV CSK 312/06) Sąd Najwyższy prezentował stanowisko, że wymienione w art. 90 ustawy o systemie oświaty jednostki uprawnione do dotacji nie podlegają podmiotom zobowiązanym do udzielenia dotacji, gdyż ustawodawca w ustawie nie przewidział władczego orzekania w przedmiocie dotacji ani możliwości dochodzenia dotacji na drodze administracyjnej. Sąd Apelacyjny nie podzielił tego poglądu wskazując, że – stosownie do art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a – 1c i 2 – 3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania. W ten sposób organ administracji publicznej kreuje pewną indywidualno-konkretną normę, której realizacja następuje przez dokonanie wypłaty należnej kwoty dotacji. Norma ta ustalana jest władczo i jednostronnie, ponieważ beneficjent nie ma wpływu na jej treść. Z tych względów, zdaniem Sądu Apelacyjnego, przyznanie dotacji przewidzianej przez art. 90 ust. 1a i 2a – 3a ustawy o systemie oświaty i ustalenie jej wysokości powinno być traktowane jako inny akt administracyjny, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i – jako taki – podlega kontroli sądowoadministracyjnej na zasadach właściwych dla tej kategorii form działania administracji.

Niezależnie od powyższego, Sąd Apelacyjny wskazał, że ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych

ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1010 ze zm.) w art. 90 ustawy o systemie oświaty wprowadzono z dniem 1 stycznia 2017 r. ustęp 11, w którym wyraźnie określono, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 par. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd Apelacyjny nie podzielił zapatrywania skarżącego, iż jedynie przyznanie dotacji, o której mowa w powołanych wyżej przepisach stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, a odmowa przyznania takiej dotacji nie jest taką czynnością. Brak jest, w ocenie Sądu Apelacyjnego, racjonalnych przesłanek, które przemawiałyby za utrzymaniem dwutorowości orzekania w sprawach dotacji oświatowych, to jest przez sądy powszechne i sądy administracyjne.

Skargę kasacyjną od postanowienia Sądu Apelacyjnego wniosła strona powodowa, zaskarżając to postanowienie w pkt. 2 i 3. Skargę kasacyjną oparto na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c., podnosząc następujące zarzuty:

1. naruszenie art. 90 ust. 11 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu nadanym mu na dzień 1 stycznia 2017 r. i obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. w zw. z art. 1 pkt 78 lit. x ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 33 pkt 4 tej ustawy, a także art. 353 § 1 k.c., art. 405 k.c. i art. 471 k.c. przez ich błędną wykładnię i w konsekwencji błędne uznanie, że w niniejszym przypadku powódce nie przysługuje roszczenie o zapłatę możliwe do dochodzenia w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym, a sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej w sytuacji, gdy, w ocenie skarżącej, prawidłowa interpretacja w.w. przepisów prowadzi do wniosku, iż powodowi, niezależnie od prawa do zaskarżenia czynności w drodze administracyjnoprawnej w przypadku odmowy przyznania jej prawa do wypłaty dotacji przysługuje cywilnoprawne roszczenie o zapłatę skonkretyzowanej w pozwie kwoty odpowiadającej wartości należnej jej dotacji;

2. naruszenie art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. w trybie tego przepisu czynność odmowy przyznania dotacji jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., od której przysługuje środek odwoławczy jedynie w trybie administracyjnoprawnym, wykluczający możliwość dochodzenia przez powódkę skonkretyzowanej kwoty odpowiadającej wartości należnej dotacji za dany miesiąc w drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym, co stanowi o pozbawieniu prawa do sądu, a także naruszeniu istotnych zasad konstytucyjnych, a mianowicie zasady *lex retro non agit*, zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz wolności majątkowej w zakresie zarówno stania się podmiotem praw majątkowych czy zasady ochrony praw nabytych;

3. naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 2 § 1 i 3 k.p.c. oraz w zw. z art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2017 r. i do 31 grudnia 2017 r. w zw. z art. 1 pkt 78 lit. x ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 33 pkt 4 tej ustawy w zw. z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, a także art. 353 § 1 k.c., art. 405 k.c. i art. 471 k.c. przez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w przedmiotowej sprawie droga sądowa jest niedopuszczalna i oddalenie zażalenia na postanowienie o odrzuceniu pozwu w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie droga sądowa jest dopuszczalna, albowiem powód dochodzi roszczenia o zapłatę określonej sumy pieniężnej z tytułu przysługującej, po spełnieniu warunków określonych w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, dotacji oświatowej, skonkretyzowanej co do wysokości w wyniku zdarzeń zaistniałych po dokonaniu czynności z dnia 27 grudnia 2016 r.

W konkluzji skarżąca wnosiła o uchylenie zaskarżonego postanowienia w zaskarżonej części oraz poprzedzającego go postanowienia Sądu Okręgowego w Ł. z dnia 15 lutego 2018 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy.

Pozwana Gmina Miasto O. wnosiła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Problematyka dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia roszczeń o zapłatę dotacji na podstawie art. 90 u.s.o. została aprobowo przesądzona przez Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecnictwie (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, niepubl., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, niepubl., z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, niepubl., z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, niepubl., a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, niepubl.). W związku, jednak, ze zmianą stanu prawnego od dnia 1 stycznia 2017 r., kiedy to art. 1 pkt 78) lit. x) ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010 z późn. zm.), dodano w art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. u.s.o. ust. 11, w brzmieniu: „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”, droga sądowa, poczynając od tej daty, została przez ustawodawcę definitywnie zamknięta. Znalazło to również swój wyraz w orzecnictwie Sądu Najwyższego (por. np.: wyrok z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, niepubl., czy też wyrok z dnia 3 lipca 2019 r., II CSK 425/18, niepubl., w którym w sposób niebudzący wątpliwości przesądzono, że droga sądowa do dochodzenia roszczeń o zapłatę dotacji na podstawie art. 90 u.s.o., od dnia 1 stycznia 2017 r. nie przysługuje). Jednocześnie, w związku z nowelizacją ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, o której była już mowa wyżej, to jest wprowadzeniem art. 90 ust. 11 do u.s.o., ustawodawca w przepisach przejściowych zawartych w ustawie z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016.1010 z późn. zm.) zawarł art. 27 ust. 1 stanowiący, 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 niniejszą ustawą, 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 niniejszą ustawą. Analiza tych przepisów pozwala na stwierdzenie, że wobec braku wyraźnej normy intertemporalnej wykluczającej drogę sądową w sprawach dotyczących dotacji za lata 2016 i wcześniejsze, to jest w sprawach jeszcze nie wszczętych lub

wszczętych, ale prawomocnie niezakończonych, należy przyjąć, że dla dotacji za okres do roku 2016, nie nastąpiła zmiana stanu prawnego skutkująca wyłączeniem dopuszczalności drogi sądowej z dniem 1 stycznia 2017 r. W niniejszej sprawie jednak powód, Centrum [...] „Ż.” sp. z o.o. z siedzibą w Ł., dochodziła dotacji za marzec 2017 r. na skutek odmowy tej dotacji czynnością pozwanej z dnia 27 grudnia 2016 r. Wprowadzie przepis art. 90 ust. 11 u.s.o. wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. (art. 33 pkt 4 ustawy nowelizującej z dnia 23 czerwca 2016 r.), to jednak przepis przejściowy art. 27 ust. 1 tej ustawy przesądził, że czynności związane z wnioskiem o przyznanie dotacji na 2017 r. (które miały być składane do dnia 30 września 2016 r.), w tym odmowa przyznania dotacji, zostały objęte działaniem art. 90 ust. 11 u.s.o., toteż ich kontrola powinna następować na drodze administracyjnej. Wbrew zatem 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*, będącej jednym z wyznaczników zasady państwa prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Art. 27 ust. 1 ustawy nowelizującej z dnia 23 czerwca 2016 r. rozciągnął bowiem 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. W sytuacji prawnej powódki, skutkiem rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w przepisach przejściowych ustawy zmieniającej, było nie tylko stosowanie art. 90 ust. 11 u.s.o., ale również art. 90 ust. 3 u.s.o., na podstawie którego powódka domagała się uzyskania dotacji. Powoływana w skardze kasacyjnej argumentacja dotycząca powstania prawa do dotacji, a oparta na wnioskach wyprowadzanych z brzmienia art. 90 ust. 3 u.s.o. sprzed jego zmiany, nie może być zatem skuteczna. Dotyczy to, przede wszystkim, twierdzeń skarżącej, że w związku z udzielaniem dotacji dochodzi z mocy prawa do powstania stosunku obligacyjnego między organem samorządu a beneficjentem, a czynnościom, które mają prowadzić do określenia należnej z tego tytułu kwoty, należy przypisać wyłącznie techniczny charakter. Skoro fakt odmowy przyznania skarżącej dotacji w dniu 27 grudnia 2016 r. objęty został zakresem zastosowania art. 90 ust. 11 u.s.o., to nie doszło do pozbawienia skarżącej prawa do sądu. Pozbawienie takie miałoby miejsce, gdyby na skutek ingerencji ustawodawcy

doszło do wyłączenia drogi dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym przy jednoczesnym braku dopuszczalności drogi administracyjnej. Tak się jednak nie stało. Wobec regulacji art. 27 ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 23 czerwca 2016 r. skarżąca, od chwili odmowy przyznania dotacji (27 grudnia 2016 r.), miała zagwarantowaną możliwość poddania kontroli tej czynności przez sąd administracyjny na podstawie art. 90 ust. 11 u.s.o. Prawdliwość tej tezy potwierdza również stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. wyrażone w postanowieniu z dnia 15 listopada 2017 r. (I SA/OI 649/17), a następnie stanowisko wyrażone w postanowieniu NSA z dnia 13 lutego 2018 r. (II GZ 34/18), w których sądy administracyjne odrzuciły skargę powódki na odmowę w dniu 27 grudnia 2016 r. przyznania dotacji na 2017 r. nie z powodu niedopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego, ale z powodu uchybienia przez powódkę terminowi do wniesienia skargi, gdyż powódka nie zaskarżyła w istocie czynności odmowy przyznania dotacji, ale próbowała zaskarżyć pismo informacyjne Prezydenta Miasta O.. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził przy tym wprost w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 listopada 2015 r., że „nie ma jakichkolwiek wątpliwości co do prawnej możliwości zaskarżenia czynności z zakresu administracji publicznej w przedmiocie dotacji oświatowej do sądu administracyjnego”, co wynika z art. 90 ust. 11 u.s.o. Stanowisko to potwierdził NSA w postanowieniu z dnia 13 lutego 2018 r.

W rozpoznawanej sprawie dopuszczalność drogi sądowej nie może być również wywiedziona z cech stosunku prawnego dotacji oświatowej. Skarżąca podnosi, że powstały pomiędzy stronami spór ma charakter sprawy cywilnej, gdyż odmowa przyznania dotacji stanowi cywilnoprawne źródło jej żądań. Argumentacja skarżącej zasługiwałaby na aprobatę, gdyby powódka dochodziła w rozpoznawanej sprawie roszczeń z art. 471 k.c. lub art. 405 k.c. Powódka dochodziła natomiast zapłaty dotacji za marzec 2017 r., która to sprawa z mocy art. 90 ust. 11 u.s.o. poddana została kontroli sądowoadministracyjnej. Niezasadne są twierdzenia skarżącej, że odmowa wypłaty dotacji nie pozbawiła jej możliwości dochodzenia zapłaty dotacji przed sądem powszechnym, oraz że wprowadzenie art. 90 ust. 11 u.s.o. spowodowało, że powódce, niezależnie od prawa do zaskarżenia czynności w drodze administracyjnej w przypadku odmowy przyznania jej prawa do wypłaty

dotacji, przysługuje cywilnoprawne roszczenie o zapłatę skonkretyzowanej w pozwie kwoty odpowiadającej wartości należnej jej dotacji uwzględniającej wymaganą frekwencję słuchaczy na zajęciach obowiązkowych. Z unormowania art. 90 ust. 11 u.s.o. w żadnym razie nie wynika intencja ustawodawcy stworzenia dwutorowego systemu, w którym odmowa prawa do nieskonkretyzowanej dotacji podlegałaby kontroli na drodze sądowoadministracyjnej, ale już roszczenie o zapłatę skonkretyzowanej dotacji za poszczególne miesiące mogłoby być rozpoznane przed sądem powszechnym jako sprawa cywilna. 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. Przeciwnie do twierdzeń skarżącej, ustawodawca nie wprowadził w odniesieniu do dotacji należnych za 2017 r. alternatywnej drogi uzyskania dotacji, lecz pozostawił jedną, wyłącznie administracyjną drogę kontroli czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji. Nie ma możliwości zasądzenia zapłaty (czy też wypłaty) należnej kwoty bez uprzedniego przyznania dotacji, które niewątpliwie poddane zostało kontroli sądów administracyjnych. Skoro powódce aktem administracyjnym odmówiono przyznania dotacji, to nie jest możliwe uzyskanie na drodze postępowania przed sądem powszechnym dalej idącego skutku w postaci zasądzenia dotacji. Nie znajdowałaby również aprobaty taka wykładnia art. 90 ust. 11 u.s.o., że najpierw w 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 wypłaty na podstawie wyroku sądu. Jest oczywiste, że sąd powszechny w sprawie cywilnej, zanim zasądzi dochodzoną pozwem kwotę, obowiązany jest zbadać istnienie prawa będącego źródłem zgłoszonego roszczenia. Koncepcja prezentowana przez powódkę prowadziłaby zatem do niedopuszczalnego skutku, że sąd powszechny wprost kontrolowałby prawidłowość czynności administracyjnej (przyznanie/odmowa dotacji), która z mocy wyraźnego przepisu art. 90 ust. 11 u.s.o. należy do kompetencji sądów administracyjnych.

Z przytoczonych względów na podstawie art. 398¹⁴ § 1 k.p.c. oraz art. 98 § 1 w zw. z art. 398²¹ k.p.c., wobec bezzasadności podstaw kasacyjnych, orzeczono jak w sentencji.

as]

aj