

Sygn. akt II CSK 739/18

POSTANOWIENIE

Dnia 4 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzcyk

SSN Krzysztof Pietrzykowski

w sprawie z powództwa B. S.
przeciwko Gminie A.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 4 września 2020 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 10 maja 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżone postanowienie i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 2 czerwca 2017 r. Sąd Okręgowy w Ł. zasądził od pozwanej Gminy A. na rzecz powódki B. S. kwotę 186.885,05 zł z odsetkami ustawowymi (punkt 1); oddalił powództwo co do kwoty 38.998 zł (punkt 2); umorzył postępowanie w zakresie kwoty 24.126,21 zł (punkt 3) oraz orzekł o kosztach procesu (punkt 4). Ustalił, że powódka prowadziła w latach 2011- 2014 niepubliczne przedszkole wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy A. i tego tytułu otrzymywała od strony pozwanej dotacje na dofinansowanie

bieżącej działalności oświatowej na podstawie art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 256 z 2004 r., poz. 2572 z późn.zm., dalej „u.s.o.”). Sąd podzielił stanowisko powódki, że dotacja przekazana jej za powyższy okres została niewłaściwie obliczona, co uzasadniało zasądzenie należnej powódce z tego tytułu kwoty, ustalonej na podstawie wyników przeprowadzonego postępowania dowodowego, w tym dowodu z opinii biegłego sądowego.

Po rozpoznaniu apelacji strony pozwanej, Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 10 maja 2018 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego w części zasądzającej (pkt 1) oraz rozstrzygającej o kosztach procesu (pkt 4) i odrzucił pozew w tej części na podstawie art. 386 § 3 k.p.c., dzielając podniesiony przez apelującą zarzut niedopuszczalności drogi sądowej.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła naruszenie art. 1 i 2 k.p.c., art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 90 ust. 2 i 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym przedmiotem sporu; naruszenie art. 90 ust.11 u.s.o. w zw. z art. 90 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.”) w zw. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także naruszenie art. 2 § 1 k.p.c. w zw. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji i art. 47 u.f.z.o. Formułując te zarzuty powódka wniosła o uchylenie postanowienia Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Apelacyjny podniósł, że przedmiotowa sprawa nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, formalnym ani konstytucyjnym, w związku z czym nie podlega rozpoznaniu w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym. Czynność przyznania osobie prowadzącej przedszkole niepubliczne dotacji jest bowiem, zdaniem Sądu, inną 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; zagwarantowane w art. 45 Konstytucji RP prawo powódki do sądu nie doznaje zatem uszczerbku.

We wniesionej skardze kasacyjnej, powódka zasadnie zakwestionowała trafność tego poglądu na tle okoliczności faktycznych rozpoznawanego przypadku oraz ugruntowanego dorobku orzeczniczego Sądu Najwyższego. Należy przypomnieć, że w okresie objętym żądaniem pozwu (lata 2011-2014), 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. postanowienie NSA 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, 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, nie publ.; z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ.; z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ. i z dnia 23 października 2019 r., I CSK 421/18, nie publ., postanowienie z dnia 8 maja 2019 r., V CSK 130/18, nie publ.; 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 znowelizowany 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, 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 f ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203), 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.

Przytoczone zmiany ustawowe nie mają jednak znaczenia w rozpoznawanej sprawie wobec jednoznacznej wykładni wspomnianych regulacji dokonanej w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W przywołanej 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.). Identyczne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 8 maja 2019 r., V CSK 130/18 (nie publ.) oraz wyroku z dnia 23 października 2019 r., I CSK 421/18 (nie publ.). 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.

Kasacyjny zarzut naruszenia art. 1 i 2 k.p.c., art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 90 ust. 2 i 2b u.s.o. w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym przedmiotem sporu, przez odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, należało zatem uznać za uzasadniony. Przyjęcie poglądu Sądu drugiej instancji oznaczałoby aprobatę sytuacji, w której powódka została uwikłana w swoistą „pułapkę prawną”, uniemożliwiającą ochronę jej praw oraz stawiającą ją w gorszej sytuacji od tych osób, których roszczenia tego samego

typu w tych samych okolicznościach faktycznych, zostały przyjęte i rozpoznane przez sądy powszechne, co nie może mieć miejsca w demokratycznym państwie prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2019 r., I CSK 421/18, nie publ.).

W tym stanie rzeczy orzeczono, jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

jw