

Sygn. akt II CSK 795/18

POSTANOWIENIE

Dnia 30 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski (sprawozdawca)

SSN Kamil Zaradkiewicz

w sprawie z powództwa A. W.
przeciwko Gminie Miasto S.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 30 października 2020 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 17 lipca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

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

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 22 czerwca 2017 r. Sąd Okręgowy w P. zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 311.421,31 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od kwot i dat szczegółowo wskazanych w sentencji tego orzeczenia (punkt 1) oraz zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 27.698,67 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt 3). Podstawą tego rozstrzygnięcia było ustalenie, że powódka od 2010 roku prowadzi niepubliczne przedszkole i z tego tytułu otrzymywała w

latach 2011-2014 od strony pozwanej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty (dalej: „u.s.o.”) dotacje na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej. Sąd pierwszej instancji ocenił, że dotacja przekazana powódce za powyższy okres została zaniżona, co przy uwzględnieniu ustaleń poczynionych na podstawie treści opinii biegłego uzasadniało zasądzenie różnicy między kwotą dotacji należnej, a kwotami rzeczywiście wypłaconymi przez pozwanego.

Po rozpoznaniu apelacji pozwanego, którą zaskarżono powyższy wyrok w części, Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z 17 lipca 2018 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego w punkcie 1 w zakresie kwoty 231.965,88 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od kwot i dat szczegółowo wskazanych w treści tego orzeczenia i w punkcie 3 oraz w tym zakresie odrzucił pozew, odstępując od obciążenia powódki kosztami procesu (punkt I) oraz odstąpił od obciążenia powódki kosztami postępowania apelacyjnego (punkt II). Podstawą tego rozstrzygnięcia było przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że roszczenie powódki o zapłatę dotacji na dofinansowanie działalności oświatowej prowadzonego przez nią przedszkola nie może być dochodzone przed sądem powszechnym z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Zdaniem Sądu II instancji działanie pozwanej jednostki samorządu terytorialnego przyznającej dotację należy zakwalifikować jako inną czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Czynność ta podlegała kontroli sądu administracyjnego, wobec czego sprawa wniesiona do sądu powszechnego nie jest sprawą cywilną.

Powódka zaskarżyła postanowienie Sądu Apelacyjnego w zakresie punktu I, wnosząc o jego uchylenie w tej części oraz zasądzenie od pozwanego kosztów procesu poniesionych przed Sądem pierwszej i drugiej instancji oraz Sądem Najwyższym według norm przepisanych, a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła naruszenie art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 90 ust. 11 u.s.o., a także naruszenie 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. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie,

że w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej, podczas gdy roszczenie objęte żądaniem pozwu ma charakter cywilny, a nadto podniosła zarzut naruszenia art. 2 § 1 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c., które polegało na uznaniu, że roszczenie będące przedmiotem rozpoznania nie stanowi sprawy cywilnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

W aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego kwestia dopuszczalności dochodzenia na drodze sądowej roszczeń związanych z zapłatą dotacji należnych na podstawie art. 90 u.s.o. w odniesieniu do okresu, którego dotyczyło roszczenie powódki (lata 2011-2014), została jednoznacznie rozstrzygnięta. W uchwale z 8 listopada 2019 r. (III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56) Sąd Najwyższy uznał, że art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy o systemie oświaty. Tym bardziej musi oznaczać to dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o dotacje oświatowe przyznawane za okresy przed 2017 r., gdy odpowiednie powództwo zostało wytoczone przed 1 stycznia 2018 r. (zob. m.in. post. SN z 4 września 2020 r., II CSK 739/18; post. SN z 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19; wyr. SN z 23 października 2019 r., I CSK 421/18; post. SN z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18; post. SN z 9 maja 2019 r., IV CSK 490/18; post. SN z 8 maja 2019 r., V CSK 130/18; post. SN z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18; post. SN z 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18; post. SN z 7 lutego 2019 r., V CSK 335/18; post. SN z 11 grudnia 2018 r., V CSK 277/18; wyr. SN z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16; wyr. SN z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, a nadto wyr. SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/08).

Ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1010) ustawodawca dodał w art. 90 u.s.o. ustęp 11, zastrzegając, że przyznanie dotacji wymienionych w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., a więc również dotacji na rzecz niepublicznych przedszkoli, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt

4 p.p.s.a. Nowelizacja ta weszła w życie 1 stycznia 2017 r. i wyeliminowała występujące dotychczas w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżności co do charakteru tych czynności. Nowelizacja nie przewidywała jednak zmiany konstrukcji i charakteru czynności organów dotujących, które polegały na naliczaniu i wypłacaniu dotacji oświatowej, oraz nie zakładała zmiany przesłanek podejmowania tych czynności (zob. uchw. SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19; post. SN z 4 września 2020 r., II CSK 739/18, wraz z przywołanym tam orzecznictwem, a także uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, druk nr 559 Sejmu VIII kadencji). Artykuł 90 ustęp 11 u.s.o. został następnie uchylony wraz z całym rozdziałem 8 u.s.o. na mocy art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, do której przeniesiono regulację odnoszącą się do dotowania przedszkoli niepublicznych. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym o tym, że czynności polegające na ustaleniu wysokości lub przekazaniu dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, przesądza art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zdaniem Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie przez ustawodawcę od 1 stycznia 2017 r. (występujących zwłaszcza w orzecznictwie sądowoadministracyjnym) wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej, i skierowanie roszczeń z tego tytułu na drogę administracyjnoprawną, nie skutkowało wyłączeniem drogi sądowej w sprawach o zasądzenie kwot odpowiadających dotacjom należnym za lata poprzednie. Rozstrzygając jednoznacznie, że czynność przyznania dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest czynnością z zakresu administracji publicznej, ustawodawca nie przewidział reguł intertemporalnych, które odnosiłyby się do czasu sprzed nowelizacji i rozciągały na ten okres zastosowanie nowej normy. Brak jest przy tym dostatecznych podstaw przemawiających za zmianą utrwalonej i podtrzymanej po wejściu w życie ww. zmian wykładni art. 90 u.s.o.

W szczególności nie można założyć, aby celem ustawy nowelizującej było przypisanie jej postanowieniom skutku retroaktywnego w rozumieniu art. 3 k.c., zasadą jest zaś niedziałanie ustawy wstecz. Przy braku istotnych argumentów, które dawałyby podstawy do przeciwnego wniosku, należało uznać,

że wprowadzenie art. 90 ust. 11 u.s.o. miało na celu uporządkowanie stanu prawnego na przyszłość, z pozostawieniem ukształtowanego dotychczas trybu rozpoznawania spraw do zdarzeń przeszłych. Interpretacja ta pozwala jednakowo traktować podmioty tożsamyh czasowo i rodzajowo roszczeń. Za słusnością takiego wniosku dodatkowo przemawia redakcja art. 27 ust. 1 ustawy nowelizującej, który przesądza o stosowaniu nowych przepisów do dotacji przyznawanych za rok 2017. Skoro zatem wprost uregulowano czasowy zakres obowiązywania art. 90 ust. 11 u.s.o., to szczególnie ostrożnie należało podchodzić do możliwości przyjęcia wykładni, która *de facto* byłaby równoznaczna z wstecznym zastosowaniem tego przepisu.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono również trafny argument, zgodnie z którym za wnioskiem, że nowych regulacji nie stosuje się do dotacji obliczonych i przyznanych przed ich wejściem w życie, przemawia konieczność zapewnienia beneficjentom dotacji konstytucyjnego prawa do sądu (por. wyr. SN z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; post. SN z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18; wyr. SN z 23 października 2019 r., I CSK 421/18). Należy bowiem zauważyć, że możliwość złożenia skargi na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, o której jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest ograniczona terminem wyznaczonym w art. 53 § 2 p.p.s.a. - jest to termin trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu zaskarżalnej czynności. Po wniesieniu skargi sąd może nie uwzględnić jego upływu i mimo to rozpoznać skargę, gdy uzna, że uchybienie terminowi nastąpiło bez winy skarżącego. Przesłanka ta ma jednak charakter w znacznym stopniu ocenny i nie daje skarżącemu pewności, że jego skarga wniesiona po upływie terminu trzydziestu dni zostanie rozpoznana. Przyjęcie wstecznego działania przepisu uznającego czynności ustalenia wysokości lub przekazania dotacji za czynności z zakresu administracji publicznej wiązałoby się więc z ryzykiem pozbawienia takiego podmiotu prawa do rozpoznania sprawy przez jakikolwiek sąd (zob. post. SN z 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19).

Zdaniem Sądu Najwyższego istnieją argumenty na rzecz przyjęcia, że stosunek prawny pomiędzy podmiotem dotującym oraz podmiotem uprawnionym ma charakter cywilnoprawnego stosunku zobowiązaniowego, choć

akceptacja tej tezy nie jest warunkiem koniecznym uznania dopuszczalności drogi sądowej. Na rzecz istnienia stosunku obligacyjnego przemawia przede wszystkim fakt, że źródłem zobowiązania może być także ustawa, wysokość świadczenia z tytułu dotacji jest w niej dostatecznie precyzyjnie skonkretyzowana, a po stronie organu odpowiedzialnego za wypłatę dotacji nie ma elementów uznania administracyjnego. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu aprobowanego w kolejnych judykatach wyroku z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, wyraził pogląd, zgodnie z którym z art. 90 u.s.o. wynika norma kreująca między Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. W powiązaniu z brakiem szczególnego przewidzianego w ustawie trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na gruncie prawa administracyjnego stanowi to dostateczną podstawę do uznania, że sprawy o zapłatę dotacji należą do kognicji sądów powszechnych (zob. post. SN z 23 października 2007 r., III CZP 88/07; wyr. SN z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; wyr. SN z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; wyr. SN z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13).

Zaznaczyć należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest także stanowisko, zgodnie z którym roszczenie dochodzone przed sądem cywilnym w związku z niewypłaceniem przez jednostkę samorządu terytorialnego dotacji ma źródło w delikcie, a zatem przedmiotem żądania w tego rodzaju sprawach nie jest dotacja, lecz odszkodowanie odpowiadające wysokości dotacji za niezgodne z prawem pozbawienie beneficjenta dotacji należnej mu kwoty (zob. wyr. SN z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; wyr. SN z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; post. SN z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18).

W świetle powyższych rozważań Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną w niniejszej sprawie podziela ugruntowane stanowisko, że dla roszczenia o zapłatę dotacji za okres poprzedzający tę nowelizację, wytoczonego przed jej wejściem w życie, należy stosować dotychczasową wykładnię zakładającą istnienie drogi sądowej, nawet jeżeli na tle stanu prawnego obowiązującego przed 1 stycznia 2017 r. można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności czynności polegającej

na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej (zob. wyr. SN z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16; wyr. SN z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16).

W tym stanie rzeczy należało uznać za uzasadnione zarzuty naruszenia art. 1 i 2 k.p.c., art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz art. 90 ust. 11 u.s.o. w dawnym brzmieniu.

Na marginesie wskazać należy, że nie mógł stanowić skutecznej podstawy skargi kasacyjnej zarzut naruszenia art. 355 § 1 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym do 20 sierpnia 2019 r.) w zw. z art. 90 ust. 11 u.s.o, gdyż w sprawie nie doszło do umorzenia postępowania, którego dotyczy pierwszy ze wskazanych przepisów. Okoliczność ta pozostaje jednak bez wpływu na ostateczny wynik sprawy z uwagi na zasadność pozostałych zarzutów, która zadecydowała o uwzględnieniu skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 zdanie 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

jw