

Sygn. akt II CSKP 108/22

POSTANOWIENIE

Dnia 11 sierpnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kamil Zaradkiewicz (przewodniczący)

SSN Ewa Stefańska

SSN Krzysztof Wesołowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa K. J.
przeciwko Gminie Miejskiej Pabianice
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 11 sierpnia 2022 r.,
skargi kasacyjnej powódki
od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Łodzi
z dnia 13 czerwca 2019 r., sygn. akt I ACz 432/19,

**uchyla zaskarżone postanowienie i poprzedzające je
postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z 5 lutego 2019 r., II C
10/19 i przekazuje sprawę temu Sądowi do ponownego
rozpoznania, pozostawiając mu rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 5 lutego 2019 r. w sprawie z powództwa K. J. przeciwko Gminie Miejskiej Pabianice o zapłatę, Sąd Okręgowy w Łodzi odrzucił w punkcie 1. pozew, a w punkcie 2. zwrócił powódce od Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego w Łodzi kwotę 4.713 zł uiszczoną w dniu 31 grudnia 2018 r. tytułem opłaty sądowej od pozwu.

Przedmiotem pozwu była kwota dotacji oświatowej za rok 2008, unormowana w art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. – dalej powoływana jako u.s.o.). Powódka wskazała, że prowadzi Przedszkole Niepubliczne w P., które zostało wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez Prezydenta Miast P.. Powódka na podstawie ww. przepisu otrzymuje od pozwanej gminy dotację na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej prowadzonej placówki. W opinii powódki dotacja za rok 2008 została naliczona przez pozwaną w niewłaściwy sposób.

Sąd pierwszej instancji uznał, że w sprawie nie przysługuje droga sądowa.

Powyższe postanowienie zostało zaskarżone przez powódkę, która zarzuciła mu naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 w zw. z art. 1 i 2 k.p.c. w zw. z art 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej p.p.s.a.), art. 32, 45 ust. 1, art. 77 i art 177 Konstytucji RP, art. 90 ust. 2b ustawy z dnia z dnia 7 września 1991 r. u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym na dzień prawidłowego rozliczenia dotacji - tj. Dz. U. z 2004 r. nr 256 poz. 2572 ze zm.) art. 90 ust. 11 ustawy z dnia z dnia 7 września 1991 r. u.s.o., art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Postanowieniem z 13.06.2019 r. Sąd Apelacyjny w Łodzi zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że podwyższył kwotę podlegającą zwrotowi a w pozostałym zakresie w pkt. 2. zażalenie oddalił. 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.

W uzasadnieniu swojego postanowienia Sąd Apelacyjny, odwołując się do

orzecznictwa, wskazał na dwie linie orzecznicze w analogicznych sprawach. Pierwsza linia wyraża pogląd, że przyznanie i obliczenie dotacji, jako akt stosowania prawa, podlega kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Druga linia orzecznicza, wyłączająca właściwość sądów administracyjnych, opiera się na założeniu, że przy podejmowaniu czynności zmierzających do ustalenia prawa do dotacji, obliczeniu jej wysokości i przekazaniu kwoty dotacji podmiotowi uprawnionemu nie rozstrzyga się o jego prawach i obowiązkach w sposób władczy i jednostronny, a dokonuje się tylko matematycznego wyliczenia wysokości dotacji oraz wypłacenia jej beneficjentowi. Tym samym przyznanie i obliczenie dotacji nie może być kwalifikowane jako akt administracyjny, a jedynie jako czynność o charakterze księgowo-rachunkowym, której nie można uznać za akt stosowania prawa.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wobec rozbieżności w orzecznictwie zarówno sądów powszechnych, jak i sądów administracyjnych rozstrzygające znaczenie ma uregulowanie tej kwestii przez ustawodawcę, który zmieniając art. 90 u.s.o. z dniem 1 stycznia 2017 r. dodał (ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r., Dz. U. z 2016, poz. 1010) ustęp 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”. Sąd Apelacyjny zwrócił również uwagę na art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, w myśl którego 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. W ocenie Sądu Apelacyjnego, skoro sam ustawodawca wskazał, że celem tej zmiany było przesądzenie, że czynności przekazania dotacji oświatowej są czynnościami z zakresu administracji publicznej, oznacza to, że w jego zamyśle spory dotyczące stanu prawnego sprzed zmiany wprowadzonej art. 90 ust. 11 u.s.o. - również podlegają orzecznictwu sądów administracyjnych, zaś samo wprowadzenie art. 90 ust. 11 u.s.o. ten stan rzeczy jedynie potwierdza.

Jako niezasadne Sąd Apelacyjny uznał zarzuty naruszenia Konstytucji RP, a mianowicie art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 77 (prawo do wynagrodzenia szkody), art. 177 (zasada sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne), a także art. 32 (zasady równości). Wskazał, iż powódka może dochodzić swojego roszczenia w postępowaniu administracyjnym poprzez wniesienie skargi do właściwego miejscowo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego po uprzednim wezwaniu na piśmie do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 p.p.s.a).

Od ww. postanowienia Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniosła powódka, która zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 90 ust. 2b u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym na dzień prawidłowego rozliczenia dotacji), art. 90 ust. 11 u.s.o., art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, jak również naruszenie przepisów postępowania, których uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 397 § 2 k.p.c. w zw. z art. 385 k.p.c. w zw. z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 1 i 2 k.p.c. w zw. z art 3 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia w zakresie pkt. 2 i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu z pozostawieniem orzeczenia przez ten Sąd o kosztach postępowania kasacyjnego, bądź o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i poprzedzającego go postanowienia Sądu Okręgowego w Łodzi i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi oraz orzeczenia przez ten Sąd o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie. Zasadny okazał się zarzut 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 brzmieniu obowiązującym do 20 sierpnia 2019 r.).

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 (rok 2018), została jednoznacznie

rozstrzygnięta w orzecznictwie Sądu Najwyższego. 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.

Przypomnieć należy, 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) 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 u.s.o. Nowelizacja ta weszła w życie 1 stycznia 2017 r. i wyeliminowała występujące dotychczas w orzecznictwie sądowo-administracyjnym 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. uchwałę SN z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19; postanowienie 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).

Zdaniem Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie przez ustawodawcę od 1 stycznia 2017 r. wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej (występujących zwłaszcza w orzecznictwie sądowo-administracyjnym) 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, należy 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, którym przysługują tożsame czasowo i rodzajowo roszczenia. Za słusznością 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

Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym, że nowych regulacji nie stosuje się do dotacji obliczonych i przyznanych przed ich wejściem w życie, podnoszonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jest konieczność zapewnienia beneficjentom dotacji konstytucyjnego prawa do sądu (por. wyrok SN z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18; SN z 23 października 2019 r., I CSK 421/18; postanowienie SN z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18). 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., tj. terminem 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 jakiegokolwiek sąd (zob. post. SN z 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19).

Zdaniem Sądu Najwyższego na rzecz istnienia stosunku obligacyjnego w przedmiotowej sprawie przemawia przede wszystkim fakt, że źródłem zobowiązania może być także ustawa, a wysokość świadczenia z tytułu dotacji jest w niej dostatecznie precyzyjnie skonkretyzowana, zaś 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. postanowienie SN z 23 października 2007 r., III CZP 88/07; wyroki SN z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13).

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, należy stosować dotychczasową wykładnię zakładająca istnienie drogi sądowej.

Wobec zasadności zarzutu naruszenia przepisów postępowania, przedwczesne na tym etapie byłoby badanie zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Ponieważ wskazana wadliwość rozstrzygnięcia dotyczy także postanowienia Sądu I instancji, Sąd Najwyższy, kierując się zasadą ekonomiki procesowej oraz potrzebą zapewnienia stronom merytorycznego rozstrzygnięcia w postępowaniu dwuinstancyjnym, uchylił także postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z 5 lutego 2019 r. i przekazał temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania

oraz orzeczenia o kosztach.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[as]