

Sygn. akt II CSKP 117/21

POSTANOWIENIE

Dnia 5 marca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Centrum [...] Ż. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w
Ł.

przeciwko Gminie O.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 5 marca 2021 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt I ACa [...],

uchyła zaskarżone postanowienie pozostawiając rozstrzygnięcie o
kosztach postępowania kasacyjnego w orzeczeniu kończącym
postępowanie w sprawie.

UZASADNIENIE

Powód Centrum [...] „Ż.” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Ł. w
pozwie z 6 marca 2017 r. wniósł o zasądzenie od Gminy O. kwoty 162.198,67 zł z
odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 lutego 2017 r. i kwoty 165.242,99 zł z
odsetkami ustawowymi za opóźnienie od 1 marca 2017 r., jako równowartości
dotacji oświatowej należnej mu na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy z 7 września
1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, obecnie tekst

jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1327, dalej - u.s.o.), o którą wystąpił z zachowaniem terminu ustawowego i która nie została mu wypłacona.

Pozwana Gmina O. wniosła o odrzucenie pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej albo o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 5 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy w Ł. uwzględnił powództwo w całości.

Postanowieniem z 15 maja 2019 r., wydanym na skutek apelacji pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego z 5 kwietnia 2018 r., Sąd Apelacyjny w [...] uchylił ten wyrok i odrzucił pozew.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że droga postępowania przed sądem powszechnym jest dopuszczalna w sprawie, która ma charakter cywilny w rozumieniu art. 1 i art. 2 § 1 i 3 k.p.c., gdy ustawodawca nie przekaze jej do rozpoznania innemu organowi lub sądowi. Stosownie do art. 199¹ k.p.c. sąd powszechny musi też przyjąć swoją właściwość w sprawie, w której organ administracji i sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe. W niniejszej sprawie powód dochodzi zasądzenia równowartości dotacji oświatowej, którą - jak twierdzi - pozwana powinna mu wypłacić stosownie do art. 90 ust. 3 u.s.o. w terminie do 30 stycznia 2017 r., czego nie uczyniła. Przewidziana w powołanym przepisie dotacja oświatowa nie ma charakteru świadczenia ze stosunku cywilnoprawnego, a czynności, które powinna podjąć pozwana w celu weryfikacji, czy powód spełnia warunki do jej uzyskania i jaka ma być jej wysokość, mają charakter czynności z zakresu administracji publicznej, o których jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej - p.p.s.a.). W orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych przez pewien czas istniały rozbieżności co do tego, na jakiej drodze ochrony prawnej ubiegający się o dotacje miał wykazywać, że jest mu ona należna, gdy gmina, do której wystąpi o ustalenie wysokości i wypłacenie dotacji nie uwzględniła jego żądania. Z uwagi na stanowisko sądów administracyjnych, które odrzucały skargi na czynności gmin polegające na odmowie ustalenia i wypłacenia dotacji, sądy powszechne uznawały swoją właściwość co do żądań zasądzenia kwot odpowiadających niewypłaconym

dotacjom. Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty została znowelizowana ustawą z 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010; dalej – ustawa nowelizująca z 2016 r.). W art. 90 ust. 11 u.s.o., dodanym z mocą od 1 stycznia 2017 r., ustawodawca jedynie potwierdził, że przyznanie dotacji na podstawie art. 90 ust. 1a-8 u.s.o. stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a ocena jej legalności należy do sądu administracyjnego. Już zatem w chwili wytoczenia powództwa w niniejszej sprawie droga sądowa nie była w niej dopuszczalna, a skoro brak przesłanki procesowej w postaci dopuszczalności drogi sądowej miał charakter pierwotny, to uzasadniał uchylenie zaskarżonego wyroku i odrzucenie pozwu.

W skardze kasacyjnej od postanowienia z 15 maja 2019 r. powód zarzucił, że zostało ono wydane z naruszeniem: - art. 90 ust. 11 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. w związku z art. 1 pkt 78 lit. x i art. 33 pkt 4 ustawy nowelizującej z 2016 r. oraz art. 353 § 1, art. 405 i 471 k.c. przez błędną wykładnię i uznanie, że powodowi nie przysługuje roszczenie możliwe do dochodzenia w postępowaniu przed sądem powszechnym; - art. 90 ust. 11 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. w związku z art. 47, art. 80 pkt f, art. 91 ust. 2 i art. 97 ustawy z 20 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203; dalej - u.f.z.o.) przez nieprawidłowe zastosowanie w odniesieniu do żądania przekazania skonkretyzowanej dotacji za 2017 r., w sytuacji gdy ustawodawca dopiero od 1 stycznia 2018 r. i co do datacji udzielonych po 2017 r. przesądził, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia lub przekazania dotacji stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.; - art. 90 ust. 3 u.s.o. w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji przez błędną wykładnię i uznanie, że mająca miejsce 27 grudnia 2016 r., a zatem przed wejściem w życie art. 90 ust. 11 u.s.o. czynność odmowy przyznania dotacji jest czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zaskarżalną do sądu administracyjnego; - art. 386 § 3 k.p.c. w związku z art. 199 § 1 pkt 1 i art. 2 § 2 i 3 k.p.c. w związku z art. 391 k.p.c. i art. 90 ust. 11 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym

od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. w związku z art. 1 pkt 78 lit. x i art. 33 pkt 4 ustawy nowelizującej z 2016 r., art. 90 ust. 3 u.s.o. oraz art. 353 § 1, art. 405, art. 471 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że droga sądowa jest w sprawie niedopuszczalna.

Powód wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Pozwana wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia dopuszczalności dochodzenia na drodze sądowej roszczeń dotyczących dotacji oświatowych należnych na podstawie art. 90 ust. 3 u.s.o. 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 u.f.z.o. nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym placówkom oświatowym w okresie przed 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy o systemie oświaty. Tym bardziej musi to oznaczać dopuszczalność drogi sądowej w sprawach o dotacje oświatowe przyznawane za okresy przed 2018 r., gdy odpowiednie powództwo zostało wytoczone przed 1 stycznia 2018 r. (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 23 października 2019 r., I CSK 421/18, z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/08, postanowienia Sądu Najwyższego z 4 września 2020 r., II CSK 739/18, z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, z 20 lipca 2020 r., I CSK 141/19, z 5 lipca 2019 r., IV CSK 629/18, z 9 maja 2019 r., IV CSK 490/18, z 8 maja 2019 r., V CSK 130/18, z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 87/18, z 4 kwietnia 2019 r., V CSK 442/18, z 7 lutego 2019 r., V CSK 335/18, z 11 grudnia 2018 r., V CSK 277/18).

W uchwale z 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która jej nie uzyskała na drodze sądowoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31).

To stanowisko uzasadniane jest mającym podstawę w art. 177 Konstytucji domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej. Znajduje ono wsparcie w art. 199¹ k.p.c.

W wielu przepisach prawa administracyjnego określających zadania publiczne ustawodawca zakłada, że podmioty niepubliczne podejmujące te zadania mają udział w środkach budżetowych przeznaczonych na ich finansowanie, a udział ten realizuje się przez przekazywanie dotacji. Zgodnie z art. 70 Konstytucji zadania z zakresu edukacji są zadaniami publicznymi, a według art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713), należą do zadań własnych gminy. Podstawą przekazywania dotacji oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom realizującym zadania z tego zakresu był m.in. art. 90 u.s.o., a aktualnie są to art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41 u.f.z.o.

Na mocy ustawy nowelizującej z 2016 r. w art. 90 u.s.o. ustawodawca dodał ust. 11, stanowiący, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W odniesieniu do dotacji należnych za 2017 r. w art. 27 ustawy nowelizującej z 2016 r. ustawodawca przewidział stosowanie m.in. art. 90 u.s.o. w brzmieniu nadanym tą ustawą nowelizującą.

Przepisy dotyczące finansowania szkół i placówek publicznych oraz szkół i placówek niepublicznych zawarte w ustawie o systemie oświaty (tj. rozdziały 7 i 8, w tym art. 90) zostały uchylone przez art. 80 pkt 16 u.f.z.o., która weszła w życie 1 stycznia 2018 r. Zagadnienia dotyczące dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych zostały uregulowane w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41 u.f.z.o. Jednocześnie w art. 47 u.f.z.o. ustawodawca stwierdził, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, których dotyczą te przepisy, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ponadto, w art.

91 ust. 1 u.f.z.o. ustawodawca uregulował tryb ustalenia i wypłaty dotacji należnych za 2018 r., stanowiąc, że do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41, na rok 2018, stosuje się przepisy rozdziału 3 tej ustawy, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Artykuł 91 ust. 2 u.f.z.o. stanowi, że do wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe.

Niewątpliwie czynności podejmowane przez uprawnionych do uzyskania dotacji przed organem dotującym w celu wykazania ich statusu jako uprawnionego do dotacji oraz jej należnej wysokości, jak i czynności organu dotującego zmierzające do zweryfikowania uprawnienia do uzyskania dotacji, określenia jej wysokości i przekazania uprawnionemu środków należnych z tytułu dotacji wiążą się z realizacją kompetencji przyznanych tym podmiotom w ramach łączącego je stosunku publicznoprawnego, nie zaś cywilnego. Niewątpliwie też czynności zmierzające do wykazania powyższych okoliczności podejmowane są w uporządkowany sposób, stosownie do reguł wyznaczonych generalnie w ustawie, a uszczegółowionych przez wypłacające dotacje jednostki samorządu terytorialnego. Ich sekwencja tworzy pewien typ postępowania przed organami administracji, niebędącego jednak postępowaniem jurysdykcyjnym. Na tle regulacji tworzących podstawy omawianych stosunków może jednak dochodzić do wymagających rozstrzygnięcia sporów prawnych w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, szczególnie wtedy, gdy zaangażowany w nie podmiot wykonuje zadania publiczne, lecz ustrojowo pozostaje poza systemem organów administracji publicznej albo wtedy, gdy rozstrzygnięcie sporu ma na celu zrealizowanie zadeklarowanej konstytucyjnie zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ustalony został początkowo pogląd, że powództwo o wypłatę bądź uzupełnienie należnej dotacji dla szkół bądź placówek niepublicznych (a nawet o odszkodowanie za ich niewypłacenie lub zaniżenie) jest *a limine* niedopuszczalne z uwagi na publicznoprawny charakter norm regulujących transfery finansowe pomiędzy Skarbem Państwa lub

jednostkami samorządu terytorialnego a ich beneficjentami, tj. osobami prowadzącymi szkoły lub placówki publiczne (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999 nr 11, poz. 200 i z 18 października 2002 r., V CK 281/02, nie publ.). Przez długi czas sądy administracyjne nie wypracowały stanowiska co do dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach ze skarg na odmowę wypłacenia dotacji oświatowej przez zobowiązane do tego organy jednostek samorządu terytorialnego. W większości przypadków sądy administracyjne kwestionowały możliwość uznania działań organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w związku z określeniem wysokości i wpłatą dotacji oświatowych za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2009 r., II GPS 7/08, ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 51, z 17 października 2014 r. II GSK 1700/14, nie publ., z 3 kwietnia 2012 r., II GSK 521/12 i 522/12, nie publ.).

W związku z trudnościami z określeniem drogi sądowej, na której osoby kwestionujące stanowisko organów dotujących co do tego, czy przysługuje im uprawnienie do dotacji i w jakiej wysokości mogłyby efektywnie dochodzić uprawnienia przyznanego im ustawą o systemie oświaty, gdy twierdzą, że spełniły określone w niej przesłanki jego nabycia, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, iż osoby takie mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ., z 20 czerwca 2012 r., IV CSK 696/12, nie publ., z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., postanowienie Sądu Najwyższego z 23 października 2007 r., III CZP 88/07, nie publ.).

Przyzwolenie na poszukiwanie ochrony prawnej przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym z tego powodu, że dla rozstrzygnięcia sporu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji - w związku z brzmieniem art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz sposobem wykładni tego przepisu przez sądy administracyjne - zamknięta jest droga postępowania sądowoadministracyjnego nie oznacza jednak, żeby spór ten miał być rozstrzygany na podstawie przepisów prawa materialnego cywilnego.

Zastosowanie przepisów o postępowaniu obowiązujących sąd udzielający w danym przypadku ochrony prawnej nie może oznaczać, że oceni on badany stosunek prawny na podstawie innych przepisów prawa materialnego niż te, które są dla tego stosunku właściwe, a sama dopuszczalność dochodzenia pewnych należności na drodze sądowej nie oznacza, że istnieje podstawa materialna do ich zasądzenia.

Dotacje ze środków budżetowych mające charakter podmiotowy i przedmiotowy, w tym przewidziane ustawą o systemie oświaty, a aktualnie ustawą o finansowaniu oświaty, nie są świadczeniami ze stosunków cywilnych, lecz należnościami o charakterze publicznoprawnym. Ustawodawca ustalił definicję dotacji w art. 126 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305; dalej - u.f.p.) i w tej też ustawie scharakteryzował rodzaje dotacji i ich przeznaczenie. O tym komu przysługuje dotacja i na jakie cele ma być wykorzystana decyduje sam ustawodawca albo podmiot dotujący, upoważniony w pewnych okolicznościach do zawierania tzw. umów dotacyjnych (art. 150-151, art. 221 ust. 2-3, art. 221a ust. 2 u.f.p.). Ustawa określa też podstawy przekazania dotacji, tak samo jak i podmiot dysponujący środkami publicznymi - budżetowymi zobowiązany do ich wypłacenia uprawnionemu oraz cel mający charakter zadania publicznego, na zrealizowanie którego muszą być przeznaczone. Uregulowanie ustawowe jest w tym zakresie na tyle skonkretyzowane, że można w nim dostrzec podstawę do uzasadnionego oczekiwania wypłacenia dotacji (roszczenia o jej wypłatę, gdyby posłużyć się terminologią cywilną) po spełnieniu warunków określonych w ustawie. Powyższe odnosi się tak do dotacji z budżetu państwa, jak i odpowiednio do dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Gospodarowanie przez podmiot zobowiązany do wypłacania dotacji środkami przeznaczonymi na ich pokrycie powinno uwzględniać rygoryzm uregulowań publicznoprawnych, w tym ustawy budżetowej będącej podstawą gospodarki finansowej państwa i jednostek samorządu terytorialnego w danym roku (art. 109 u.f.p. i art. 27-28 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 38). Wysokość poszczególnych kategorii wydatków na cele publiczne musi być w ramach budżetu zaplanowana i zbilansowana. Dotacja przeznaczona na zrealizowanie konkretnych

zadań publicznych w danym roku zachowuje zatem ten charakter w tym roku budżetowym, w którym ma być wypłacona. Organ dotujący ustala bowiem wysokość dotacji i przekazuje ją na bieżąco, w ciągu danego roku kalendarzowego, co miesiąc w 12 częściach w terminach określonych w ustawie (zob. jednak wyroki Sądu Najwyższego z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015 nr 4, poz. 49 i z 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ.). Z tego powodu ustawodawca m.in. w art. 90 ust. 2 i 2a u.s.o. uzależnił możliwość zabiegania o wypłatę dotacji od uprzedniego zgłoszenia zamiaru skorzystania z takiego świadczenia przez podmiot, który spełnia warunki do jego uzyskania. Stosownie do art. 251 ust. 1 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być wykorzystane do końca roku budżetowego, w przeciwnym razie podlegają zwrotowi. Podmiot dotujący ma obowiązek kontrolowania sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji i żądania ich zwrotu w razie stwierdzenia, że zostały przekazane w nadmiernej wysokości lub niewłaściwie wykorzystane. Zgodnie natomiast z art. 263 u.f.p., niezrealizowane kwoty wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają.

Okoliczność, że – jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143) - z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, nie oznacza, że są to stosunki cywilnoprawne i że można opisywać ich właściwości wprost z odwołaniem się do cywilnej siatki pojęciowej i cywilnych konstrukcji określających na przykład dopuszczalność potrącenia, przelewania wierzytelności, wymagalność świadczeń, przedawnienie roszczeń o ich spełnienie oraz konsekwencje przedawnienia polegające na przekształceniu zobowiązania w naturalne. Stosunek prawny między zobowiązanym do wypłacenia dotacji i uprawnionym do jej otrzymania nie jest zatem stosunkiem cywilnoprawnym, z którego mogłyby wynikać zobowiązania mające właściwości określone w art. 353 § 1 k.c. i innych przepisach kodeksu cywilnego charakteryzujących zobowiązania pieniężne (odmiennie Sąd Najwyższy w wyrokach z 3 października 2007 r., IV CSK 312/06 i z 27 marca 2019 r., V CSK 101/18, nie publ.).

Ustawą nowelizującą z 2016 r. w art. 90 u.s.o. ustawodawca dodał ust. 11

i zastrzegł w nim, że przyznanie dotacji, o których mowa m.in. w art. 90 ust. 2 i 2a u.s.o. stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nowelizacja weszła w życie z 1 stycznia 2017 r. Nie wiązała się jednak ze zmianą konstrukcji i charakteru czynności organów dotujących wiążących się z naliczeniem i wypłaceniem dotacji oświatowej oraz przesłanek ich podejmowania, natomiast przecięła spory w orzecznictwie sądowoadministracyjnym co do charakteru tych czynności. Jednoznacznie wskazuje ona na możliwość kontrolowania ich legalności przez sądy administracyjne na podstawie stosowanej przez nie ustawy procesowej.

Trzeba zaznaczyć, że złożenie 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 stosunkowo krótki 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. Tak ukształtowana przesłanka dopuszczalności zaskarżenia ma jednak charakter w dużym stopniu ocenny i nie daje skarżącemu pewności co do tego, czy jego skarga wniesiona po upływie terminu trzydziestu dni od dnia, w którym dowiedział się o podjęciu czynności zaskarżalnej do sądu zostanie rozpoznana.

Niezależnie od powyższego trzeba zauważyć, że forma i zakres ochrony prawnej możliwej do uzyskania przed sądami powszechnymi i administracyjnymi różnią się istotnie. Jurysdykcyjna forma ochrony prawnej udzielanej w postępowaniu cywilnym zabiegającym o nią osobom może polegać na zasądzeniu świadczenia, ustaleniu prawa lub stosunku prawnego albo ukształtowaniu prawa lub stosunku prawnego. Założenie, że rozstrzygnięcie sporu przez sąd powszechny w sprawie cywilnej powinno polegać na jego definitywnym zażeganiu przez sformułowanie wypowiedzi o tym, jakiego zachowania może oczekiwać powód z uwagi na łączący go z pozwanym stosunek prawny sprawia, że pierwszeństwo w ramach przedstawionego wyżej wyróżnienia należy przyznać ochronie sprowadzającej się do nakazania spełnienia świadczenia. Efektywność tej

ochrony prawnej jest zapewniana przez system przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym.

W obrębie procedury sądowoadministracyjnej ustawodawca nie zdecydował się przyznać sądom administracyjnym rozległych uprawnień do - w pewnym uproszczeniu - merytorycznego orzekania, z których skorzystanie sprawiałoby, że czynność konwencjonalna sądu w postaci wydania wyroku zastąpiłaby akt lub czynność organu, który w zgodzie z ustawą powinien ją podjąć. W sprawach ze skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., uznając zasadność skargi, sąd administracyjny uchyla akt lub stwierdza bezskuteczność czynności (art. 146 § 1 p.p.s.a.). Uchylenie przez sąd administracyjny skontrolowanych aktów lub czynności i zawarcie w motywach wyroku oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sprawia, że organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe postępowanie było przedmiotem zaskarżenia są tą oceną związane (art. 153 p.p.s.a.) i w ramach wykonania wyroku sądu powinny one wydać akt lub dokonać czynności, zgodnie z przysługującą im kompetencją, ale o treści respektującej pogląd prawny sądu (art. 154 p.p.s.a.). To założenie ma sprawiać, że ochrona prawna udzielana przez sąd administracyjny będzie efektywna, to znaczy, że poszukujący jej uzyska ostatecznie działanie kompetentnego podmiotu ale o treści zgodnej z prawem. Wprawdzie według art. 146 § 2 p.p.s.a. w sprawach ze skarg na omawiane działania sąd może także uznać w wyroku uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, ale tego rodzaju orzeczenie nie stanowi dla skarżącego tytułu egzekucyjnego umożliwiającego wyegzekwowanie świadczenia uznanego za należne mu na podstawie przepisów prawa publicznego. Gdyby zatem orzeczenie tego rodzaju nie zostało wykonane dobrowolnie przez właściwy organ, to interes prawny uprawnionego do świadczenia, którego obowiązek spełnienia ustalił sąd administracyjny może być zaspokojony tylko w postępowaniu przed sądem powszechnym zmierzającym do zasądzenia świadczenia właściwego dla niewykonanego zobowiązania.

W ocenie Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie przez ustawodawcę wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej przez opowiedzenie się za jej administracyjnoprawnym charakterem

i dopuszczalnością drogi sądowoadministracyjnej w związku z odmową jej podjęcia, nie może wiązać się z wyłączeniem drogi sądowej w sprawach o zasądzenie kwot odpowiadających należnym chociaż nieprzekazanym dotacjom na zadania, które zostały zrealizowane przez uprawnionego do dotacji. Podmioty żądające zasądzenia na ich rzecz równowartości nieprzekazanych dotacji oświatowych na zadania publiczne sfinansowane z innych źródeł, nie powinny być obligowane do uruchomienia przed sądami administracyjnymi procedury ze skargi na czynność z zakresu administracji publicznej, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. względnie bezczynność w związku z domaganiem się podjęcia takiej czynności (art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), gdy minęły już ustalone dla złożenia takich skarg terminy (art. 53 § 2 p.p.s.a.), a one same w zaufaniu do ustalonej praktyki orzeczniczej - zamiast drogi postępowania sądowoadministracyjnego, na której mogłyby zakwestionować legalność czynności zobowiązanego do ustalenia wysokości i wypłacenia dotacji - wybrały drogę postępowania cywilnego o zasądzenie świadczenia w celu uzyskania ochrony przysługujących im praw. Trudno mieć bowiem pewność, że sąd administracyjny uzna ich skargi za złożone wprawdzie po terminie, ale bez winy skarżącego i rozpozna je merytorycznie,

Cel, na który przekazywane są dotacje (realizacja zadań publicznych) ma być osiągnięty w określonym czasie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14, nie publ.). Jeśli osiągnięty nie został, i nie ma na to widoków w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, nie ma też podstaw do żądania jej wypłacenia. Zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza jednak, że podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiedzianej wysokości, może oczekiwać, iż te jego uzasadnione oczekiwania zostaną zrealizowane. Z niewykonaniem takiego publicznego zobowiązania można wiązać określone w prawie cywilnym konsekwencje przewidziane w art. 471 k.c. na okoliczność niewykonania

zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł, gdyż powstają one w sferze majątkowej, a zatem normowanej prawem prywatnym realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji. Z uwagi na konieczność zabezpieczenia ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotu uprawnionego do dotacji, mających oparcie w normie ustawowej, w której ustawodawca określił rodzaj i wysokość świadczenia, o które taki podmiot może skutecznie zabiegać realizując zadania publiczne, jest on uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie, którą przeznaczył na wykonanie zadania publicznego, na realizację którego powinien być otrzymać dotację. Warunkiem skutecznego dochodzenia takiego roszczenia jest jednak stwierdzenie, że zadanie publiczne zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której realizujący zadanie mógł zasadnie oczekiwać. Żądanie, o którym tu mowa tylko na zasadzie pewnego skrótu myślowego, powszechnie jednak stosowanego w orzecznictwie, może być nazywane żądaniem zasądzenia dotacji. Do jego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, gdyż zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 k.c.).

W sprawach o odszkodowanie w związku z niewykonaniem zobowiązań (w tym i takich, których natura jest publicznoprawna) droga postępowania przed sądem powszechnym była i jest dopuszczalna, gdyż do właściwości sądów administracyjnych spory tego rodzaju nie należą, i niczego w tym zakresie nie zmieniały powołane wyżej art. 90 ust. 11 u.s.o. i art. 47 u.f.z.o. W świetle tych przepisów jasne natomiast stało się, że czynności organu dotującego zmierzające do ustalenia prawa do dotacji i jej wypłacenia stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Legalność podjęcia tego rodzaju czynności podlega zatem kontroli sądów administracyjnych, ale to nie wyłącza właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących konsekwencji niewykonania obowiązku obliczenia i wypłacenia dotacji w wysokości określonej ustawą, pod warunkiem, że osiągnięty został cel jej przyznania. Trzeba zaznaczyć, że nie chodzi w tym przypadku o czyn niedozwolony, kwalifikowany na podstawie art. 417 lub 417¹ k.c., lecz o niewykonanie zobowiązania, dla którego źródłem był przepis ustawy.

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.