

Sygn. akt II CSKP 25/22

POSTANOWIENIE

Dnia 18 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.

przeciwko Gminie K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 18 lutego 2022 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 26 lutego 2019 r., sygn. akt I ACz [...],

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

UZASADNIENIE

Powódka A. Spółka Akcyjna z siedzibą w W. pozwem z dnia 30 maja 2018 r. domagała się zasądzenia na swoją rzecz kwoty 87 403,80 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. Powódka wskazała, że J. M. prowadzi od 27 września 2010 r. [...] Przedszkole „[...]” w K. na podstawie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez Gminę K. podniosła, że na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej jako u.s.o.), obowiązującego w latach 2011 i 2012,

dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Zgodnie z art. 90 ust. 2b u.s.o. J. M. otrzymywała od pozwanej Gminy K. dotację na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej prowadzonej placówki. Zdaniem powódki, dotacja przekazana za lata 2011-2012 została obliczona przez pozwaną w niewłaściwy sposób, co spowodowało niedopłatę.

Powódka powołała się także na to że wierzytelność J. M. powstała w niewypłacenia dotacji w pełnej należnej jej wysokości i w ocenie powódki ma charakter cywilnoprawny. Z art. 90 u.s.o. wynikała norma kreująca pomiędzy 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. Nienależyte wykonanie zobowiązania rodzi odpowiedzialność cywilnoprawną względem osoby uprawnionej do otrzymania dotacji.

J. M. dokonała przelewu swojej wierzytelności do pozwanej o odszkodowanie za zaniżenie dotacji na rzecz powódki. Przelew obejmował należność główną wraz ze wszystkimi związanymi z nią prawami. Ponadto zgodnie z art. 509 k.c. wraz z wierzytelnością na nabywcę przeszły wszelkie związane z nią prawa, w tym roszczenie o zaległe odsetki

W niniejszej sprawie powódka dochodzi jedynie części roszczenia, tj. różnicy między dotacją należną a faktycznie wypłaconą za rok 2011 (35540,20 zł) oraz ponadto skapitalizowanych odsetek liczonych od zaległych dotacji za lata 2011-2014, za trzy lata wstecz od daty wniesienia pozwu, tj. odpowiednio kwot

7694,19 zł (rok 2011) plus 12680,28 zł (rok 2012) plus 26842,35 zł (rok 2013) i 4646,88 zł (rok 2014).

Na skutek zarzutu pozwanej sąd Okręgowy w W. postanowieniem z dnia 30 lipca 2018 r., stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Ł.. Sąd Okręgowy w Ł. postanowieniem z dnia 30 listopada 2018 r. odrzucił pozew. Sąd przyjął, że rozpoznawana sprawa nie jest sprawą cywilną rozumieniu art. 1 k.p.c. wprowadzenie nie ma znaczenia okoliczność, że konkretyzacja norm przewidzianych przez art. 90 ust. 1a i 2a-3a u.s.o. oraz uchwałę wydaną na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. sprowadza się w dużej mierze do dokonania operacji matematycznych. Według Sądu określenie wysokości dotacji ma charakter aktu stosowania prawa. Po przeprowadzeniu wykładni przepisów znajdujących zastosowanie w tym zakresie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dokonuje niezbędnych ustaleń faktycznych w odniesieniu do każdego beneficjenta, ustalając m.in. czy spełnia on wymagania określone w przepisach. Z tych względów przyznanie dotacji przewidzianej przez art. 90 ust. 1a i 2a-3a u.s.o. i ustalenie jej wysokości powinno być traktowane jako akt administracyjny a nie czynność materialno-techniczna. Przyznanie i ustalenie wysokości dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a i 2a-3a u.s.o., ma charakter aktu administracyjnego, stosownie do art. 90 ust. 4 u.o.s. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb rozdzielania i rozliczania przedmiotowych dotacji. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że pełna i wyczerpująca regulacja postępowania poprzedzającego przyznanie i obliczenie dotacji została przekazana do unormowania w uchwale, o której mowa w art. 90 ust. 4 u.o.s. Oznacza to, że w tym zakresie chodzi o wyłączenie zastosowania k.p.a., a w konsekwencji, przyznanie i obliczenie dotacji nie może być kwalifikowane jako decyzja administracyjna. Akt ten ma więc charakter innego aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, i podlega kontroli sądowo-administracyjnej na zasadach właściwych dla tej kategorii form działania administracji. Stanowisko takie znalazło odzwierciedlenie w literaturze i części judykatury sądów administracyjnych. Dalej Sąd Okręgowy podniósł, że z dniem 1 stycznia 2017 r. został dodany (ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz. U. 2016, poz. 1010) w art. 90 u.s.o. przepis ust. 11, stanowiący, że

przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 u.s.o., 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, a według uzasadnienia projektu tej zmiany, jej celem było przesądzenie, że, czynności przekazania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są czynnościami z zakresu administracji publicznej. W ocenie Sądu Okręgowego, w świetle tych okoliczności nie można dalej podtrzymywać wcześniej wyrażanego w orzecznictwie sądów powszechnych poglądu o dopuszczalności drogi sądowej przed tymi sądami w sprawach dotyczących przyznania i obliczania dotacji oświatowych, Charakter czynności przyznania lub nieprzyznania dotacji, możliwość szerokiego kontrolowania ich wykorzystania przewidzianego w u.s.o. oraz wydawanej na podstawie zawartego w niej upoważnienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a także brak stosunku umownego między przyznającym dotację a beneficjentem, przemawia za uznaniem stosunku między nimi za stosunek o charakterze administracyjnym, który nie ma cechy równorzędności, którą powinien się charakteryzować stosunek cywilnoprawny. Beneficjent pozostaje w stosunku zależności od jednostki samorządu terytorialnego, rozumianego jako brak wpływu na treść stosunku regulującego wzajemne usytuowanie względem przepisów prawa, w tym przede wszystkim z uwagi na uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego do ustanawiania przepisów regulujących tryb udzielania i rozliczania dotacji, w tym tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykonania, a nadto termin i sposób rozliczenia dotacji (art. 90 ust. 4 u s.o.).

Według Sądu Okręgowego, postępowanie strony pozwanej jako jednostki samorządu terytorialnego przyznającej dotację na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.o. należy zakwalifikować jako inną czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Wynika z tego, że powódka ma zagwarantowaną drogę sądowego dochodzenia swoich praw zgodnie z art. 45 Konstytucji RP przed sądem administracyjnym. Przesądza to, że w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi

sądowej w rozumieniu przepisów k.p.c. skoro sprawa nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, formalnym bądź konstytucyjnym.

Następnie Sąd Okręgowy podniósł również, że w sprawie nie występuje sytuacja, o której mowa w art. 199¹ k.p.c., skoro powódka wystąpiła od razu z pozwem, nie wystąpiwszy uprzednio do sądu administracyjnego i nie legitymuje się odmową rozpoznania sprawy pochodzącą od takiego sądu.

Według Sądu Okręgowego niedopuszczalność drogi sądowej w rozpatrywanej sprawie ma charakter pierwotny, gdyż zachodziła ona już w chwili wytoczenia powództwa i istniała już przed wejściem w życie art. 90 ust. 11 u.s.o. przyjęcie tego przepisu potwierdziło jedynie słuszność już wcześniej wyrażanych poglądów prawnych przepis ten nie wprowadził uregulowań, które odejmowałyby jednemu z systemów sądownictwa pewien zakres jurysdykcji i przyznawałyby go drugiemu. Nie ma zatem podstaw do uznania, że w sprawie wystąpiła następcza niedopuszczalność drogi sądowej, wskutek czego postępowanie podlegałoby umorzeniu. Z tego względu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej pozew w sprawie podlegał odrzuceniu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Zażalenie na postanowienie z dnia 30 listopada 2018 r. wniosła powódka. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił to zażalenie postanowieniem z dnia 26 lutego 2019 r., dzieląc w całości ustalenia faktyczne i ocenę prawną przyjęte przez Sąd Okręgowy.

Skargę kasacyjną od postanowienia z dnia 26 lutego 2019 r. złożyła powódka. Zarzuciła naruszenie art. 199 § 1 pkt 1 oraz art. 1 w związku z art. 2 § 1 k.p.c. oraz z art. 90 ust. 2b u.s.o. i z art. 90 ust. 11 u.s.o., a także art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz art. 91 ust. ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP Na tej podstawie wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie trzeba podkreślić, że z bogatego orzecznictwa Sądu Najwyższego, w tym m.in. z uzasadnienia postanowienia z dnia 30 sierpnia 2018 r.,

V CSK 135/18, nie publ., i powołanej tam judykatury wynika, że kwestia dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia roszczeń z tytułu dotacji na podstawie dawnego art. 90 u.s.o. została twierdząco przesądzona przez Sąd Najwyższy w dotychczasowym orzecznictwie (por. wyroki Sądu Najwyższego 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 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, nie publ., a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, nie publ.). Przywołana linia orzecznicza została potwierdzona w najnowszej judykaturze - w odniesieniu do dotacji należnych za okres poprzedzający wejście w życie ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. nowelizującej u.s.o., tj. za okres sprzed dnia 1 stycznia 2017 r. i podtrzymana przy świadomości wahań w orzecznictwie sądowoadministracyjnym w kwestii kwalifikacji czynności związanych z przyznaniem dotacji jako czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, nie publ., i z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, nie publ.). W niniejszej sprawie powódka dochodziła dotacji za okres sprzed dnia 1 stycznia 2017 r., tj. sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. nowelizującej u.s.o., którą dopiero - wprowadzając art. 90 ust. 11 u.o.s. przesądzono, że czynności związane z przyznaniem dotacji są czynnościami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oznacza to, że do sprawy ma zastosowanie powyższe stanowisko o dopuszczalności drogi sądowej (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2018 r., IV CSK 61/18, nie publ.). Zagadnienie to ostatecznie przesądzono w omawianym kierunku w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r. III CZP 29/19 (OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56) przy uwzględnieniu brzmienia nowego art. 90 ust. 11 u.s.o. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podzielił stanowisko przyjęte w powołanej uchwale i przedstawioną w niej argumentację prawną. Kierując się tym założeniem należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie droga sądowa w postępowaniu przed sądami

powszechnymi jest dopuszczalna, co przesądza, że uzasadniony jest kasacyjny zarzut naruszenia art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.

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

jw
a.s.