

## POSTANOWIENIE

Dnia 2 lutego 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Piotrowska

w sprawie z powództwa A. S.A. z siedzibą w W.

przeciwko Gminie L.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 2 lutego 2022 r.,

skargi kasacyjnej powoda od postanowienia Sądu Okręgowego w N.

z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt III CZ [...],

**oddala skargę kasacyjną.**

### UZASADNIENIE

Strona powodowa A. S.A. w W., jako nabywca wierzytelności, w pozwie skierowanym przeciwko Gminie L. domagała się zasądzenia kwoty 67 909,65 zł z ustawowymi odsetkami, z czego kwoty 63 787,08 zł z tytułu niewypłaconej, na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: u.s.o.), dotacji oświatowej za listopad i grudzień 2017 r. przysługującej cedentowi w związku z prowadzonym niepublicznym przedszkolem, zaś pozostałą kwotę

4 122,57 zł stanowią skapitalizowane odsetki ustawowe od powyższej kwoty dotacji za okres od 1 stycznia 2018 r. do 5 grudnia 2018 r.

Wyrokiem z dnia 25 lipca 2019 r. Sąd Rejonowy w L. odrzucił pozew ze względu na stwierdzenie braku dopuszczalności drogi sądowej.

W uzasadnieniu ustalił, że G. M. prowadził niepubliczne przedszkole „S. w L. na podstawie wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, a w związku z tym otrzymywał od strony pozwanej dotację. Celem uzyskania dotacji w 2017 r., do dnia 30 września 2016 r., złożył stosowny wniosek, a następnie co miesiąc w 2017 r. deklarował liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola. Wskazywana przez niego liczba nie była kwestionowana przez pozwaną. G. M. zmarł w dniu 28 września 2017 r., a jego spadkobiercą jest żona X. M. Pismem z dnia 17 listopada 2017 r. Gmina L. poinformowała organ prowadzący przedszkole „S.” w L. o dokonanej weryfikacji podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli oraz statystycznej liczby uczniów przedszkoli i wskazała, że kwota pomniejszonej dotacji wynika z połączenia przedszkoli w Zespoły Szkolno - Przedszkolne i zwiększonej liczby uczniów uczęszczających do tych przedszkoli. Z tego względu Gmina ustaliła, iż nastąpiła nadpłata dotacji w kwocie 63 787,08 zł i poinformowała organ prowadzący przedszkole, że dokona jej potrącenia z dotacją należną za listopad i grudzień 2017 r. W konsekwencji Gmina nie wypłaciła dotacji za te miesiące. W dniu 17 maja 2018 r. X. M. dokonała przelewu tej wierzytelności na rzecz strony powodowej.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że skoro roszczenie o zapłatę dotyczy wyrównania dotacji należnej organowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne za 2017 r., to w tym zakresie, z uwagi na zmianę regulacji prawnej i wprowadzenie w art. 90 u.s.o. z dniem 1 stycznia 2017 r. ustępu 11, droga sądowa jest niedopuszczalna.

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Okręgowy w N. oddalił zażalenie, zwracając uwagę, że pomimo odrzucenia pozwu wyrokiem, a nie postanowieniem, stanowi on orzeczenie o charakterze formalnym i z tej przyczyny błędne oznaczenie jego rodzaju nie ma wpływu na treść rozstrzygnięcia i nie jest skuteczną podstawą odwoławczą. Sąd drugiej instancji podzielił w pełni stanowisko

Sądu pierwszej instancji w kwestii braku w sprawie bezwzględnej przesłanki procesowej w postaci dopuszczalności drogi sądowej. Podkreślił, że żądanie pozwu, w kontekście przytoczonych na jego uzasadnienie okoliczności faktycznych, dotyczy rozliczenia i wypłaty dotacji za 2017 r. Wbrew stanowisku powodowej spółki w pozwie nie sformułowano natomiast roszczenia odszkodowawczego z tytułu niewykonania przez pozwaną zobowiązania (art. 471 k.c.) albo z tytułu czynu niedozwolonego organu władzy, albo z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia.

Sąd Okręgowy powołując się na art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. nowelizującej ustawę o systemie oświaty (Dz. U. poz. 1010; dalej: „nowela z dnia 23 czerwca 2016 r.”) - która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. i w art. 90 u.s.o. dodała ustęp 11 - wskazał, że do czynności podejmowanych w związku z udzielaniem dotacji, o których mowa w 90 u.s.o. w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 23 czerwca 2016 r., za rok 2017 stosuje się przepisy ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym nowelą z dnia 23 czerwca 2016 r. Zgodnie z powołanym art. 90 ust. 11 u.s.o. przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8 u.s.o., stanowi czynność z zakresu administracji publicznej. W efekcie współcześnie cezurę w rozpoznawaniu spraw o dotacje oświatowe na drodze sądowej czy administracyjnej wyznacza okres, którego dotyczy żądana dotacja, czyli w odniesieniu do roszczeń z tego tytułu za okres do 2016 r. wyłącznie droga sądowa jest dopuszczalna, natomiast dotacje za okres począwszy od 2017 r. podlegają rozpoznaniu na drodze administracyjnej, przy czym czynności organu zobowiązanego do wypłacenia dotacji mogą być poddane kontroli sądowo - administracyjnej.

W skardze kasacyjnej strona powodowa zaskarżając postanowienie Sądu drugiej instancji w całości wniosła o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzuciła naruszenie: 1) art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 90 ust. 2b u.s.o. oraz art. 90 ust. 11 u.s.o. przez ich niewłaściwe zastosowanie i odrzucenie pozwu, mimo że droga sądowa w niniejszej sprawie, która dotyczy roszczeń za rok 2017, jest nadal dopuszczalna; art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 481 § 1 k.c. i art. 90 ust. 3c u.s.o. przez odrzucenie pozwu, pomimo że powód dochodził skapitalizowanych odsetek za opóźnienie w zapłacie

świadczenia pieniężnego; art. 2 § 3 k.p.c. w zw. z art. 1 k.p.c. i art. 2 § 1 k.p.c. przez przyjęcie, iż działanie w formie właściwej dla administracji publicznej skutkuje automatycznym przypisaniem kognicji sądom administracyjnym i wykluczeniem kognicji sądów powszechnych, mimo cywilnoprawnego stosunku kreowanego tą czynnością.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Pomimo zawartego w skardze kasacyjnej wniosku o rozpoznanie jej na rozprawie, a także zarządzenia z dnia 1 października 2020 r. uwzględniającego ten wniosek w związku z przyjęciem skargi kasacyjnej do rozpoznania, rozpoznanie jej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym. Zgodnie bowiem z art. 15zzs<sup>7</sup> ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: „ustawa covidowa”) - w wersji obowiązującej od dnia 3 lipca 2021 r. - (por. art. 4 ustawy z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1090), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich Sąd Najwyższy nie jest związany wnioskiem skarżącego o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie również w przypadku występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, bez względu na datę wniesienia skargi, przy czym przepisu art. 15zzs<sup>1</sup> pkt 3 ustawy covidowej nie stosuje się.

2. W wydanej, po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r., C- 585/18, C - 624/18 i C - 625/18 , uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/2020, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sprzeczność składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c. zachodzi także wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana na urząd sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), przy czym stwierdził, że przyjęta wykładnia nie ma zastosowania do orzeczeń, wydanych przez Sąd Najwyższy, przed dniem podjęcia tej uchwały. Potwierdzeniem tej wykładni jest

również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 6 października 2021 r., C - 487/19 oraz wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie nr 4344/18, Reczkiewicz p. Polsce i z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie 49868/19, 57511/19, Dolińska - Ficek i Ozimek p. Polsce.

W świetle powołanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie mają znaczenia wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20 (OTK-A 2020/61) i z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, chociażby w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r., 4907/18, Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce, jak również przez wzgląd na zakres kompetencyjny wyznaczony przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz powołanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2019 r. i z dnia 6 października 2021 r. Niczego w tym przedmiocie nie zmienił także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2021 r. w odniesieniu do relacji pomiędzy Konstytucją RP a art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Wprawdzie postanowienie o przyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania zostało wydane w dniu 1 października 2020 r., ale z uwagi na charakter procesowy tego rodzaju orzeczenia, które nie jest orzeczeniem kończącym sprawę w postępowaniu kasacyjnym, Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną, badając ponownie przesłanki tzw. przedsądu uznał, że skarga kasacyjna ostatecznie spełniała ustawowe przesłanki przyjęcia jej do rozpoznania.

3. W piśmiennictwie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego na podstawie art. 177 Konstytucji RP i art. 2 § 1 k.p.c. jest konstruowane domniemanie dopuszczalności drogi sądowej (zob. uzasadnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50, z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100; uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003 nr 10, poz. 129, uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 9/13, nie publ.). Działaniami

lub zaniechaniami, których skutki mogą być oceniane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, nie publ.). Okoliczność, że spór pomiędzy stronami ma związek ze stosowaniem norm prawa publicznego nie wyklucza możliwości zakwalifikowania go do sporu podlegającego rozstrzygnięciu sądu powszechnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2017 r., I CSK 20/17, nie publ.; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 5 lipca 2013 r., IV CSK 12/13, OSNC -ZD 2014, nr 4, poz. 63, z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 244/15, nie publ.). Sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającego o nią podmiotu, której nie może uzyskać na drodze sądowo-administracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31). Wynika to też z potrzeby zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie, pomimo braku przepisów niższej rangi wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej, co znajduje również wsparcie w art. 199<sup>1</sup> k.p.c. (por. uzasadnienie uchwały z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC z 2020, nr 7-8, poz. 56).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w odniesieniu do dotacji oświatowych należnych za okres przed 1 stycznia 2017 r., jest ugruntowane stanowisko w kwestii dopuszczalności drogi sądowej, bowiem przepis art. 90 u.s.o. (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie noweli z dnia 23 czerwca 2016 r.) kreował pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego właściwą do wypłaty dotacji a osobą prowadzącą placówkę niepubliczną uprawnioną do otrzymania takiej dotacji stosunek cywilnoprawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353<sup>1</sup> k.c. (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18 oraz z dnia 23 października 2019 r., I CSK 421/18).

W niniejszej sprawie spór dotyczy dotacji oświatowej za 2017 r. i w tej materii nastąpiła zmiana stanu prawnego. Artykuł 90 ust. 11 u.s.o. stanowił, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu

administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: „p.p.s.a.”), co oznacza, że kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, które w razie uwzględnienia skargi w tym przedmiocie mogą w wyroku uznać uprawnienie wynikające z przepisów prawa (por. art. 146 § 2 tej ustawy).

W uchwale z dnia 8 listopada 2019 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że na skutek wprowadzenia z dniem 1 stycznia 2017 r. do art. 90 u.s.o. ustępu 11, ustawodawca rozstrzygnął wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej, przez opowiedzenie się za jej administracyjno-prawnym charakterem i dopuszczalnością drogi sądowo-administracyjnej w związku z odmową jej wypłacenia. W ten sposób nastąpiło uporządkowanie stanu prawnego na przyszłość z pozostawieniem ukształtowanego dotychczas trybu rozpoznawania spraw dotyczących zaszłości (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2019 r., I CSK 421/18, nie publ. oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2019 r., V CSK 130/18, nie publ. i z dnia 28 kwietnia 2021 r., I CSKP 50/21, nie publ.). Należy dodać, że z dniem 1 stycznia 2018 r. został uchylony m.in. art. 90 ust. 11 u.s.o., zaś zawartą w nim regulację ustawodawca przeniósł do art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1930; dalej „u.f.z.o.”; por. art. 80 pkt 16 u.f.z.o.).

Sporna wierzytelność z tytułu dotacji oświatowej, ze względu na to, że dotyczy 2017 r. ma charakter publicznoprawny, a zatem jej beneficjentem może być podmiot spełniający ustawowe kryteria, czyli w stanie faktycznym sprawy organ prowadzący przedszkole (art. 90 u.s.o.), zaś przepisy regulujące tego rodzaju dotację nie przewidują przejścia uprawnień na inny podmiot, w tym w drodze czynności prawnej. Nie mogła więc na skutek jej cesji na rzecz strony powodowej przekształcić się w wierzytelność cywilnoprawną. Dopiero w przypadku, gdyby po przeprowadzeniu kontroli sądowo - administracyjnej i uzyskaniu przez podmiot prowadzący przedszkole pozytywnego wyroku (art. 146 § 2 p.p.s.a.), pozwana gmina nadal odmawiała wypłaty dotacji, podmiotowi temu przysługiwałoby w

stosunku do niej roszczenie cywilnoprawne o zapłatę dochodzone przed sądem cywilnym, gdyż przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 1427) nie przewidują przymusowej egzekucji tego rodzaju wyroku sądu administracyjnego. Wówczas jednak byłoby to roszczenie odszkodowawcze, które dopiero jako cywilnoprawne mogłoby już stanowić przedmiot przelewu.

Z uwagi na to, że w pierwszej kolejności należało zbadać zasadność wierzytelności przysługującej cedentowi, a w tym względzie droga sądowa jest niedopuszczalna, co już uzasadniało odrzucenie pozwu, bezprzedmiotowa stała się analiza legitymacji procesowej strony powodowej jako cesjonariusza.

Jeżeli chodzi o roszczenie odsetkowe jako należność uboczną od kwoty dotacji oświatowej, to oczywistym jest, że dopóki kwestia zasadności dotacji nie zostanie przesądzona pozytywnie w trybie administracyjnym oraz sądowo - administracyjnym, wyżej przedstawionym, i nie zostanie wypłacona dotacja wraz z odsetkami liczonymi od terminu wskazanego w art. 90 ust. 3c u.s.o., dopóty droga sądowa w tym przedmiocie jest również niedopuszczalna.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.