



Sygn. akt V CSK 101/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Monika Koba

Protokolant Ewa Zawisza

w sprawie z powództwa B. G.

przeciwko Gminie J.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 27 marca 2019 r.,

skargi kasacyjnej pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony pozwanej na rzecz strony powodowej kwotę 8100 (osiem tysięcy sto) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym przez pozwaną - Gminę J. wyrokiem z dnia 16 listopada 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w J.

z dnia 19 czerwca 2017 r. (sygn. akt I C (...)) oraz orzekł o kosztach postępowania. W sprawie tej ustalono co następuje:

Powódka B. G. prowadząca działalność gospodarczą w formie Niepublicznego Przedszkola „P.” w J. domagała się od Gminy i Miasta J. zapłaty wyszczególnionych w pozwie kwot.

W uzasadnieniu pozwu powódka wskazała, że otrzymuje od pozwanej dotacje podmiotowe w związku z prowadzeniem niepublicznego przedszkola. Do 30 września 2012 r. powódka złożyła stosowny wniosek celem uzyskania dotacji w roku 2013. Pozwana Gmina dokonywała comiesięcznych wypłat dotacji na rachunek wskazany przez powódkę. Łączna kwota wypłaconych powódce dotacji w roku 2013 wyniosła 703 469,10 zł.

Zdaniem powódki należna wysokość dotacji w roku 2013 do dnia 1 września 2013 r. na jedno dziecko winna wynosić 603,39 zł, natomiast od dnia 1 września 2013 roku 454,43 zł. Powódka twierdziła, że pozwana błędnie obliczyła wysokość dotacji i wskazała, że różnica między dotacją wypłaconą, a dotacją należną wynosi 241 900,80 zł i w takiej wysokości poniosła ona szkodę. Powódka podała również, że pismem z dnia 19 stycznia 2017 r. wezwała pozwaną do dobrowolnego spełnienia świadczenia.

Wyrokiem z dnia 19 czerwca 2017 r. Sąd Rejonowy w J. zasądził na rzecz powódki B. G. kwotę 241 900,80 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 lutego 2014 r. do dnia zapłaty. Ponadto Sąd ten oddalił dalej idące powództwo oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy uznał za okoliczność bezsporną, że powódka była uprawniona do otrzymania dotacji w oparciu o art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2015.2156 t.j.) w brzmieniu na dzień 1 stycznia 2013 r. oraz na dzień 1 września 2013 r. Sąd I instancji po dokonaniu stosownych obliczeń i odwołując się do właściwych regulacji przyjął, że wypłacona powódce kwota dotacji została nieprawidłowo obliczona przez Gminę.

Nie budziło wątpliwości Sądu I instancji, że tego rodzaju roszczenia należą do drogi sądowej, gdyż niepubliczne placówki mogą domagać się od gminy uzupełnienia zaniżonej dotacji, występując z roszczeniem przed sądem

powszechnym (zob. wyrok NSA w Warszawie z 17.10.2014 r., sygn. II GSK 1700/14).

Oddalając apelację pozwanej Sąd Apelacyjny uznał, że podnoszony przez nią zarzut niedopuszczalności drogi sądowej jest nietrafny. Sąd II instancji wskazał, że ocena charakteru prawnego zobowiązania wynikającego z art. 90 ustawy o systemie oświaty była już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Rozstrzygając w przedmiocie zasadności roszczenia o zasądzenie należnej niepublicznej szkole dotacji, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CKS 312/06, uznał, że z art. 90 ustawy o systemie oświaty wynika 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.

Analizując w tym aspekcie art. 90 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty Sąd Najwyższy uznał, że stanowi on dostateczną podstawę prawną roszczenia o należną niepublicznej szkole dotację. Wspomniane przepisy określają bowiem w sposób jasny i bezwarunkowy, kto jest dłużnikiem (właściwa jednostka samorządu terytorialnego), kto zaś wierzycielem (osoba prowadząca szkołę lub inną placówkę niepubliczną), a także w jakiej wysokości świadczenie się należy (oznaczony procent wydatków bieżących, ponoszonych w szkole publicznej tego samego typu w przeliczeniu na jednego ucznia) i od spełniania jakich przesłanek wypłacenie dotacji jest uzależnione.

W skardze kasacyjnej pozwana zarzuciła naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: w szczególności art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., mające istotny wpływ na wynik sprawy, a polegające na przyjęciu do rozpoznania pozwu podlegającego odrzuceniu stosownie do art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, w sytuacji gdy podstawa do odrzucenia pozwu istniała w dniu wniesienia pozwu tj. dnia 6 lutego 2017 r., gdyż ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw Dz.U.2016,

poz. 1010 od dnia 1 stycznia 2017 r. został wprowadzony do ustawy o systemie oświaty przepis art. 90 ust. 11, w którym w sposób jednoznaczny ustawodawca określił, że w sprawie dotacji do przedszkoli niepublicznych właściwym do orzekania są Sądy administracyjne.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarżąca uznaje, że z dniem 1 stycznia 2017 r., po zmianie art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, właściwym do rozpoznania roszczenia powódki jest sąd administracyjny a nie sądy powszechne. Podkreśla, że skoro pozew został złożony w dniu 6 lutego 2017 r, to powinien zostać odrzucony. Zdaniem skarżącej, zgodnie ze wskazanym przepisem, przyznanie i wypłacanie dotacji przedszkolu niepublicznemu, które prowadzi powódka, 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. Roszczenie powódki związane jest z przyznaniem i wypłacaniem dotacji, dlatego właściwy do jego rozpoznania jest sąd administracyjny i pozew złożony w tej sprawie do sądu powszechnego powinien zostać odrzucony zgodnie z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Stanowisko to jest jednak nieuzasadnione z następujących powodów.

Po pierwsze, rzeczywiście znowelizowany z dniem 1 stycznia 2017 r. przez ustawę z dnia 23 czerwca 2016r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016 r., poz. 1010) - art. 90 ust. 11 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2018 r., poz. 1457) stanowił, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, czyli także dotacji dla przedszkoli niepublicznych, 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. Jeszcze wyraźniej tę samą kwestię reguluje art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświaty (Dz.U.2017.2203), której art. 80 pkt f uchylił z dniem 1 stycznia 2018 r. wspomniany art. 90 ust.11. Przepis ten stanowi bowiem, że czynności podejmowane przez organ dotujący, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji dla między innymi przedszkoli niepublicznych, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu

przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 i 1370). Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 97 ustawy o finansowaniu zadań oświaty do rozliczenia dotacji za 2017 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepis ten w sposób jednoznaczny podkreśla, że nowych regulacji dotyczących między innymi czynności podejmowanych przez organ dotujący w celu ustalania lub przekazania dotacji nie stosuje się do dotacji za 2017 r. Tym bardziej brak jakichkolwiek podstaw do tego, aby jak to sugeruje skarżąca, uznać, że mają one zastosowanie do dotacji obliczonej i przekazanej w 2013.

Po drugie, za ugruntowany w orzecznictwie, na tle regulacji dotyczącej niewłaściwego wyliczenia i przekazania dotacji obowiązujących w 2013 r., uznać można pogląd, że sam fakt, iż źródłem roszczenia jest decyzja organu administracyjnego nie przesądza tego, że na jej tle nie może powstać stosunek cywilnoprawny. Pogląd taki sformułował Trybunał Konstytucyjny już w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/60, OTK 2000, nr 5, poz.143, w którym uznał, że w zakresie pojęcia sprawy cywilnej mieszczą się również spory o roszczenia pieniężne mające swoje źródło w aktach administracyjnych. Podobne stanowisko na tle dotacji przyznawanej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r. IV CSK 312/06 (nie publ.), w którym stwierdził, że przepis ten kreuje pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego właściwą do wypłaty dotacji a osobą prowadzącą palcówkę niepubliczną uprawnioną do otrzymania takiej dotacji stosunek cywilnoprawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c. Stanowisko to zostało podtrzymane w innych orzeczeniach Sądu Najwyższego. Pogląd ten zasługuje w pełni na aprobatę, gdyż żądanie od organu jednostki samorządu terytorialnego należnej powódce kwoty ma swoje źródło w delikcie, jakim było niewłaściwe obliczenie i wypłacenie powódce, zgodnie z wiążącymi obie strony przepisami o finansowaniu zadań oświaty, należnej jej w 2013 r. kwoty. Powódka nie żąda wobec tego wypłacenia dotacji, ale odszkodowania za niezgodne z prawem pozbawienie jej przy okazji ustalania i wypłacania dotacji za 2013 r., należnej jej kwoty. W tej sytuacji, mając dodatkowo na uwadze, że nie obowiązywały wtedy regulacje wprowadzone dla obliczania i wypłacania dotacji po

2017 r., na które powołuje się skarżąca, brak jakichkolwiek podstaw dla odrzucenia złożonego przez powódkę pozwu.

Po trzecie odmowa dopuszczalności drogi sądowej powódce równałaby się z odmową, gwarantowanego jej przez art. 45 Konstytucji, prawa do sądu. Sąd Administracyjny może bowiem tylko uznać za niezgodne z prawem działanie organu administracji i zmienić jego decyzję dotyczącą budżetu w danym roku. Natomiast niezgodne z budżetem na dany rok wyliczenie dotacji i nie przekazanie jej uprawnionemu jest deliktem polegającym na tym, że organ administracji nie zastosował się do ogólnie wiążących przepisów prawa. Jeżeli na skutek tego niezgodnego z prawem zachowania uprawniony do dotacji poniósł szkodę, która pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym z tym deliktem, może dochodzić przed sądem powszechnym odszkodowania na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych. Tylko te przepisy określają, bowiem precyzyjnie przesłanki i terminy dochodzenia jego roszczenia związanego z niezgodnym z prawem obliczenia w wypłaceniu mu należnej dotacji.

Mając na względzie, że zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej okazały się nieuzasadnione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

jw