

Sygn. akt V CSK 130/18

POSTANOWIENIE

Dnia 8 maja 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Władysław Pawlak

Protokolant Barbara Kryszkiewicz

w sprawie z powództwa A. S.

przeciwko Gminie Miastu R.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 8 maja 2019 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt V ACz (...),

**uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 3 marca 2017 r. (sygn. akt II C (...)) Sąd Okręgowy w G. odmówił odrzucenia pozwu A. S. uznając, że podniesiony przez pozwaną Gminę Miasto R. zarzut niedopuszczalności drogi sądowej nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd I instancji wskazał, że powódka dochodziła od pozwanej gminy zapłaty dotacji za lata 2011 - 2016 na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. Z dniem 1 stycznia 2017 r. powyższa ustawa została znowelizowana, w szczególności przez dodanie art. 90 ust. 11, zgodnie z którym przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a - 8, stanowi czynność z

zakresu administracji publicznej podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Z uwagi jednak na przepis przejściowy zamieszczony w ustawie nowelizującej (art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) w ocenie Sądu Okręgowego, sądowo-administracyjna droga dochodzenia wypłaty dotacji obejmowała jedynie dotacje należne po dniu wejścia w życie nowych przepisów.

Po rozpoznaniu apelacji pozwanej, postanowieniem z dnia 8 listopada 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił postanowienie Sądu I instancji i pozew odrzucił oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że wprowadzając z dniem 1 stycznia 2017 r. do art. 90 ustawy o systemie oświaty ust. 11 ustawodawca jednoznacznie przesądził o tym, że spory dotyczące szeroko rozumianego przyznania dotacji w oparciu o ten przepis poddane zostały kognicji sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z ww. przepisem 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 (Dz. U. 2017 r., poz. 1369), a więc czynność podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego i poddaną jego kontroli. Zaznaczenia wymaga, że w powołanych przepisach ust. 1a - 8 art. 90 ustawy o systemie oświaty uregulowane zostały zarówno warunki przyznania dotacji, zasady ustalania jej wysokości, jak i kwestie związane z jej wypłatą. Wyraźne odwołanie w art. 90 ust. 11 do ustępów od 1a do 8 wskazuje na to, że wszystkie wymienione tam czynności, a więc w szczególności wypłata dotacji w ustalonej przez organ wysokości, składają się na pojęcie „przyznania dotacji,” o którym mowa w ust. 11.

W uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej art. 90 ust. 11 ww. ustawy wprost zaznaczone zostało, że przepis ten ma na celu przesądzenie, że czynności przyznania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są czynnością z zakresu administracji publicznej (druk sejmowy nr 559 z 2 czerwca 2016 r.), co niewątpliwie podyktowane było istniejącymi w orzecznictwie rozbieżnościami odnośnie dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o przyznanie dotacji. Nie sposób więc

uznać, aby zamiarem ustawodawcy przy wprowadzaniu art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty było poddanie kontroli sądowo-administracyjnej samej oceny uprawnień danego podmiotu do otrzymania dotacji z pominięciem ustalenia jej wysokości, do czego sprowadza się stanowisko powódki.

Oznaczałoby to bowiem, że sąd powszechny właściwy byłby jedynie w tych sprawach, w których dotacja została przyznana w niewłaściwej wysokości, z pominięciem przypadków, kiedy odmówiono jej przyznania. Co więcej, wobec bezspornego wskazania sądów administracyjnych jako właściwych do oceny uprawnień do uzyskania dotacji, sąd powszechny miałby w tej sytuacji ustalać wysokość dotacji nie mając jednocześnie kompetencji do oceny roszczenia co do jego zasady, a w szczególności warunkującego to roszczenie dochowania trybu przyznania dotacji i będąc w tym zakresie uzależnionym od ewentualnego prejudykatu sądu administracyjnego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie sposób przyjąć, aby wprowadzenie tego rodzaju dualizmu drogi sądowej i sądowo-administracyjnej, do czego prowadzi postulowana przez powódkę wykładania art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty było zamierzeniem ustawodawcy.

Uznać należało zatem, że z chwilą wprowadzenia tego przepisu kontrola wszystkich wymienionych w art. 90 ust. 1a do 8 ustawy o systemie oświaty czynności składających się na pojęcie przyznania dotacji jednoznacznie poddana została kontroli sądowo-administracyjnej. Tym samym, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie może budzić wątpliwości, że droga sądowa w tych sprawach, zgodnie z powołanym przepisem, była niedopuszczalna z uwagi na właściwość sądów administracyjnych.

Sąd II instancji wskazał, że nie można przy tym uznać, aby ustawa wprowadzająca art. 90 ust. 11 o systemie oświaty zawierała jakiegokolwiek unormowanie co do czasowego zakresu zastosowania powyższego przepisu. W art. 33 punkt 4 ustawy z 26 czerwca 2016 roku, nowelizującej ustawę o systemie oświaty, którą to ustawą dodano do przepisu art. 90 ust. 11, wskazano, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku. Jednocześnie w ustawie tej znalazła się tylko jedna regulacja międzyczasowa zawarta w art. 27 ust. 1 i 2 tej ustawy, ale regulacja ta nie dotyczyła czasowego zakresu zastosowania art. 90 ust. 11.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego przyjęcie w art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty, że przyznanie dotacji o których mowa w art. 90 ust. 1a - 8 stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 punkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed organami administracyjnymi, oznacza równocześnie, że jest to regulacja o charakterze procesowym a nie materialnoprawnym - nie określa bowiem uprawnień materialnoprawnych, a jedynie wskazuje na jakiej drodze może być dochodzona ich ochrona.

Stąd nie ma do niej zastosowania art. 3 k.c. Regulacja ta dotyczy bowiem właściwej drogi sądowej - sądu administracyjnego do orzekania w sprawach skargi na „przyznanie dotacji,” czyli na czynność zakresu z administracji publicznej. Procesowy zaś charakter regulacji art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty ma wpływ na ocenę czasowego zakresu stosowania tej normy, gdyż zasadą jest, jeżeli ustawodawca nie reguluje tej kwestii w sposób szczególny, zasada bezzwłocznego (natychmiastowego) stosowania przepisu procesowego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, niedopuszczalność drogi sądowej w niniejszej sprawie nie miała przy tym charakteru wtórnego, tzn. nie zaistniała na skutek nowelizacji art. 90 ustawy o systemie oświaty, a pierwotny, tj. zachodziła już od chwili wytoczenia powództwa. Jak zostało wskazane, zgodnie z art. 1 k.p.c., kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne). Sprawy cywilne wyróżniane są więc zarówno w oparciu o kryterium materialnoprawne, tj. z uwagi na charakter danego stosunku prawnego, jak również w oparciu o kryterium formalnoprawne wyrażające się w przekazaniu określonej sprawy, niezależnie od jej charakteru do zakresu działania sądów powszechnych.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła:

I. naruszenie prawa materialnego,

1) art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty, przez błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że wskazany przepis ma również zastosowanie do roszczeń

podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne o zapłatę dotacji od organu jednostki samorządu terytorialnego w prawidłowej wysokości wynikającej z ustawy o systemie oświaty, w sytuacji, gdy roszczenie objęte niniejszym postępowaniem ma charakter cywilnoprawny i powinno być dochodzone na drodze postępowania cywilnego;

2) art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010), w zw. z art. 3 k.c. przez błędną wykładnię, sprzeczną z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, skutkującą przyjęciem, że przepis art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty, który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2017 r. ma zastosowanie do spraw dotyczących roszczeń podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne o zapłatę dotacji od organu jednostki samorządu terytorialnego w prawidłowej wysokości, wszczętych w 2016 r. oraz dotyczących roszczeń powstałych w latach wcześniejszych, niż wejście w życie przepisu art. 90 ust. 11 ww. ustawy o systemie oświaty;

II. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: art. 1 k.p.c. oraz art. 2 § 1 k.p.c. i art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. przez przyjęcie, że w sprawach dotyczących roszczeń podmiotów prowadzących przedszkole niepubliczne o zapłatę dotacji od organu jednostki samorządu terytorialnego w prawidłowej wysokości wynikającej z ustawy o systemie oświaty, wyłączona jest pierwotnie droga sądowa, co w konsekwencji doprowadziło do odrzucenia pozwu przez Sąd Apelacyjny z naruszeniem art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. wobec błędnego uznania, że droga sądowa w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarżąca trafnie kwestionuje stanowisko zawarte w zaskarżonym postanowieniu, 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 2016 r., a zmiana art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty weszła

w życie 1 stycznia 2017 r., to nie powinien on mieć zastosowania do roszczeń powódki, o niewypłacenie jej jako prowadzącej przedszkole niepubliczne, dotacji w wysokości wynikającej z ustawy, dotyczących lat 2011 – 2016. Zdaniem skarżącej, jej roszczenie wynika ze stosunku cywilnoprawnego, a nie jak błędnie uznał sąd II instancji ze stosunku administracyjnoprawnego, który powstał z czynności z zakresu administracji publicznej, jaką jest przyznanie i wypłata dotacji dla osób prowadzących niepubliczne przedszkola. Stanowisko powódki zasługuje na aprobatę z następujących powodów.

Po pierwsze, rzeczywiście znowelizowany z dniem 1 stycznia 2017 r. przez ustawę z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016 r., poz. 1010) - art. 90 ust. 11 ustawy z dnia 27 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2017 r., poz. 2203) 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 Sąd II instancji, uznać, że mają one zastosowanie do dotacji obliczonej i przekazanej w latach 2011 – 2016.

Po drugie, za ugruntowany w orzecznictwie, na tle regulacji dotyczącej niewłaściwego wyliczenia i przekazania dotacji w latach 2011 - 2016 r., uznać

można pogląd, że sam fakt, iż źródłem roszczenia może być 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 placówkę 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 latach 2011 - 2016 kwoty. Powódka nie żąda wobec tego wypłacenia dotacji, ale odszkodowania za niezgodne z prawem pozbawienie jej przy okazji ustalania i wypłacania dotacji w latach 2011 - 2016, 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 powołał się sąd II instancji w zaskarżonym postanowieniu, 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 dotacji uprawnionemu jest czynem niezgodnym z prawem, który pozostaje w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą jaką powódka poniosła prowadząc przedszkole bez należnej jej dotacji. Stosunek prawny, którego źródłem

jest taki delikt, jak to trafnie uznaje się od dawna w orzecznictwie, ma charakter cywilnoprawny, a roszczenia z niego wynikające podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne.

Powódka może zwrócić się do sądu administracyjnego, z zachowaniem terminu i innych wymogów dotyczących skarżenia czynności z zakresu administracji publicznej, aby doprowadzić do zmiany decyzji jednostki samorządu terytorialnego w danym roku, na który dotacja została wyliczona i przekazana powódce. Natomiast jeżeli nie skorzystała z tej drogi, to brak podstaw prawnych do uznania, że niewypłacenie w należnej wysokości jej dotacji nie rodzi żadnych skutków prawnych. Powódka zmuszona była pokryć całość wydatków związanych z prowadzeniem przedszkola pomimo, że przepis ustawy zobowiązywał organ administracyjny do wypłaty jej określonych w ustawie kwot. Żaden przepis nie wyłącza dochodzenia odszkodowania za szkody spowodowane wypłaceniem dotacji w nienależytej wysokości, a tylko wyraźny przepis ustawy mógłby to zrobić. Sąd Apelacyjny w zaskarżonym postanowieniu nie zwrócił uwagi na to, że powódce przysługuje roszczenie do sądu administracyjnego o przyznanie i wypłacenie dotacji w wysokości określonej w ustawie na drodze administracyjnej w danym roku, gdy dotacja jest wypłacana i przyznawana, które jednak nie wyłącza możliwości dochodzenia odszkodowania za niewypłacenie takiej dotacji jeżeli nie została ona obliczona i wypłacona w wysokości określonej w ustawie.

W konsekwencji Sąd Apelacyjny w zaskarżonym postanowieniu naruszył także art. 1 k.p.c. oraz art. 2 § 1 k.p.c. i art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. gdyż wbrew dyspozycji tych przepisów odrzucił powództwo powódki.

Mając na względzie, że zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej okazały się uzasadnione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.