

Sygn. akt V CSK 87/18

POSTANOWIENIE

Dnia 26 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Krajewski (przewodniczący)

SSN Beata Janiszewska (sprawozdawca)

SSN Joanna Misztal-Konecka

w sprawie z powództwa E. T.

przeciwko Gminie W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 26 kwietnia 2019 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od postanowienia Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt I ACz [...],

**uchyla zaskarżone postanowienie i postanowienie Sądu
Okręgowego w Ś. z dnia 25 sierpnia 2017 r. i przekazuje sprawę
do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Ś.**

UZASADNIENIE

Zaskarżonym postanowieniem Sąd Apelacyjny [...] oddalił zażalenie powódki, E. T., na postanowienie Sądu Okręgowego w Ś. z 25 sierpnia 2017 r., którym to postanowieniem Sąd Okręgowy odrzucił pozew E. T. wniesiony w kwietniu 2016 r. przeciwko Gminie W. w sprawie o zapłatę kwoty uzupełniającej dotację oświatową należną w latach 2012 i 2013 r.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że przyznanie dotacji oświatowej uregulowanej w art. 90 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (dalej: u.s.o.) jest czynnością o charakterze administracyjnoprawnym. Sama ustawa o systemie oświaty nie precyzuje sposobu ustalenia wysokości dotacji dla konkretnego podmiotu, lecz zakreśla zasady jej ustalania przez odpowiednie organy. Konkretyzacja tych zasad następuje w drodze uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Sąd Apelacyjny za zasadne uznał wyrażane w orzecznictwie stanowisko, że kwalifikacja sporu jako sprawy administracyjnej albo sprawy cywilnej jest uzależniona od tego, czy dotacja na prowadzenie placówki oświatowej została udzielona na podstawie umowy, czy też wystąpiono o nią, opierając się na przepisach ustawy i wydanej na jej podstawie uchwały jednostki samorządu terytorialnego. Między powódką prowadzącą przedszkole niepubliczne i Gminą W. nie doszło do zawarcia umowy, która pozwalałaby przyjąć, że powódka dochodzi roszczenia cywilnoprawnego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego pogląd o administracyjnoprawnym charakterze sprawy znajduje potwierdzenie w dokonanej z dniem 1 stycznia 2017 r. nowelizacji art. 90 u.s.o., w wyniku której został dodany ust. 11 w brzmieniu: „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 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyjaśniono, że zmiana ta ma na celu przesądzenie, iż czynności przekazania dotacji dla przedszkoli są czynnościami z zakresu administracji publicznej. Jednak także przed tą zmianą dochodzenie zapłaty dotacji powinno następować wyłącznie na drodze postępowania administracyjnego, ponieważ sprawa wytoczona przez powódkę od samego początku nie miała

charakteru sprawy cywilnej. Pozew został więc trafnie odrzucony na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., z powodu niedopuszczalności drogi sądowej. Wobec zapewnienia powódce dochodzenia roszczenia we właściwym (administracyjnym) trybie odwoławczym Sąd Apelacyjny za niezasadne uznał zarzuty naruszenia art. 45 w zw. z art. 177 Konstytucji RP.

Skargę kasacyjną od tego postanowienia wniosła powódka. W ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego skarżąca wskazała na uchybienie art. 90 ust. 2b, ust. 4 i ust. 11 u.s.o. oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dn. 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 827; dalej: u.z.s.o.) przez ich błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że ustalenie wysokości i przekazanie dotacji należnej placówce niepublicznej w latach 2012 i 2013 r. stanowiło czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dn. 30 sierpnia 2002 r. P.p.s.a. Skarżąca zakwestionowała leżący u podstaw stanowiska Sądu Apelacyjnego pogląd, że sprawa o zapłatę dotacji miałaby charakter cywilny jedynie wówczas, gdyby w uchwale wydanej na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. przewidziano określenie wysokości dotacji w formie umowy, a następnie umowa taka zostałaby zawarta z osobą prowadzącą przedszkole niepubliczne. Zdaniem skarżącej, unormowana w art. 90 ust. 4 u.s.o. delegacja do ustalenia trybu dotacji w akcie prawa miejscowego (uchwale) nie mogła dawać jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wpływu na charakter prawny stosunków łączących te jednostki z beneficjentami dotacji, które z mocy samego prawa miały charakter cywilnoprawny (zobowiązaniowy).

Z kolei jako przejaw naruszenia przepisów postępowania skarżąca wskazała uchybienie przepisom art. 385, art. 397 § 2 w zw. art. 199 § 1 pkt 1, art. 1 i art. 2 § 1 k.p.c. w zw. z art. 90 ust. 11 u.s.o. oraz w zw. z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP. Skutkiem tego naruszenia było błędne, zdaniem skarżącej, oddalenie zażalenia na postanowienie o odrzuceniu pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie, prowadzące do naruszenia zasady państwa prawnego, konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu oraz prawa do skutecznego środka ochrony prawnej. W ocenie skarżącej wadliwość zastosowania ww. przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zw. z art. 90 ust. 11 u.s.o. wyrażała się także w uznaniu, że wprowadzenie tego przepisu

z dniem 1 stycznia 2017 r. uzasadniało odrzucenie pozwu w sprawie wszczętej przed tą datą, w kwietniu 2016 r., a dotyczącej zapłaty dotacji należnych w latach 2012 i 2013. Tymczasem art. 90 ust. 11 u.s.o. wywołuje jedynie skutek na przyszłość, czyli w odniesieniu do dotacji ustalanych i przekazywanych począwszy od stycznia 2017 r. Sprawy dotyczące należnych wcześniej dotacji powinny być natomiast, zgodnie z utrwaloną linią wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o., rozpoznawane przez sądy powszechne.

Powołując się na powyższe zarzuty, skarżąca wniosła o uchylenie postanowienia Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi, a ewentualnie o uchylenie zarówno zaskarżonego postanowienia, jak i postanowienia Sądu Okręgowego w Ś. i przekazanie sprawy wskazanemu ostatnio Sądowi do ponownego rozpoznania.

Pozwana Gmina W. wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona.

Zagadnienie przysługiwania drogi sądowej w sprawach o zapłatę dotacji oświatowej, o której stanowią przepisy art. 90 u.s.o., było przedmiotem rozbieżnych ocen odzwierciedlonych w niejednolitym orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Analiza dorobku judykatury wskazuje na zaistnienie w tej kwestii stanu „pozytywnego sporu kompetencyjnego”, a to wobec sytuacji, w której swoją kompetencję do rozpoznania spraw dostrzegają zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia tego zagadnienia pozostaje ocena, czy stosunek prawny powstający między jednostką samorządu terytorialnego oraz podmiotem uprawnionym do uzyskania dotacji ma charakter cywilnoprawny, czy administracyjnoprawny. W pierwszym z tych wariantów zaistniały między stronami spór byłby uznawany za sprawę cywilną, do której rozpoznania powołany jest sąd powszechny (art. 1 w zw. z art. 2 § 1 k.p.c.). Natomiast aprobatą drugiego ze stanowisk prowadziłaby do wniosku o administracyjnoprawnej drodze dochodzenia praw przysługujących m.in. na podstawie przepisów art. 90 ust. 2b u.s.o.

Kwalifikacja stosunku prawnego jest uzależniona od unormowanych przepisami prawa cech relacji zachodzących między podmiotami stosunku. Za

podstawową cechę stosunku cywilnoprawnego uznaje się równorzędność jego podmiotów rozumianą w ten sposób, że żaden z nich nie pozostaje w relacji podległości względem drugiego. W przypadku spraw dotyczących dotacji oświatowej istotne znaczenie w ocenie, czy powstający stosunek ma charakter cywilnoprawny, należy przypisać wynikom wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o. zmierzającej do rozstrzygnięcia, czy przepis ten stanowi źródło powstającego z mocy prawa stosunku zobowiązaniowego między jednostką samorządu terytorialnego i podmiotem, któremu należna jest dotacja oświatowa.

Zgodnie z powołanym unormowaniem, w brzmieniu obowiązującym w okresie, do którego odnosi się żądanie pozwu, „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 (...)”. W prawie cywilnym ustawa może być źródłem stosunku prawnego, w tym zobowiązania. Za uznaniem, że źródłem stosunku zobowiązaniowego jest art. 90 ust. 2b u.s.o., przemawiają rezultaty wykładni językowej tego przepisu. Wynika z nich, że „dotacja (...) przysługuje”, z czego można wnosić o powstaniu po stronie uprawnionego roszczenia o zapłatę dotacji. Jednocześnie natomiast przepis ten precyzuje istotne elementy pozwalające na określenie treści stosunku prawnego; konkretyzuje bowiem wysokość należnej dotacji, m.in. przez odniesienie jej do „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”. Przysługiwanie dotacji w kwocie, której wysokość jest obliczana na podstawie czynników określonych przepisami prawa, a przyznanie jest niezależne od swobodnego uznania innego podmiotu, powoduje, że podmioty stosunku prawnego dotacji oświatowej powinny być w tym zakresie postrzegane jako równorzędne.

Wykładnia art. 90 ust. 2b u.s.o. stwarza zatem uzasadnione podstawy do sformułowania stanowiska, że więź między podmiotem publicznoprawnym oraz podmiotami uprawnionymi do uzyskania dotacji ma charakter cywilnoprawny. W konsekwencji, w razie powstania sporu dotyczącego wypłaty dotacji w określonej kwocie, spór ten powinien być kwalifikowany jako sprawa cywilna, do której rozstrzygnięcia właściwy jest sąd powszechny. Jednakże proces wykładni nie

opiera się wyłącznie na wynikach interpretacji językowej. Konieczne jest także uwzględnienie wniosków nasuwających się na tle systemowej i funkcjonalnej analizy interpretowanych przepisów. Te natomiast względy w przypadku stosunku dotacji oświatowej mogą przemawiać za uznaniem, że całościowy obraz relacji zachodzących w związku z ustaleniem i wypłatą dotacji świadczy również o cechach odpowiadających stosunkom administracyjnoprawnym.

Sąd Najwyższy ma świadomość tej różnorodności argumentów oraz będącej jej pokłosiem rozbieżności stanowisk. Jednak w sytuacji ukształtowania się już dostatecznie stabilnej, niepozbawionej doniosłych racji linii orzeczniczej, sprawę zainicjowaną przez powódkę należało ocenić jako sprawę cywilną, rozpoznawaną w postępowaniu sądowym. Tym samym Sąd w składzie obecnie orzekającym podziela pogląd, że w odniesieniu do okresu, którego dotyczy sprawa, w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o wypłacenie dotacji należnej na podstawie przepisów ustawy oświatowej, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot niewłaściwie ustalił jej wysokość i zaniechał jej wypłacenia czy też wypłacił ją w zaniżonej wysokości (m.in. wyroki SN z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16, z 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08; z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12; z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13).

Wniosku tego nie podważa powoływana w niniejszej sprawie okoliczność, że z dniem 1 stycznia 2017 r. wprowadzony został art. 90 ust. 11 u.s.o. Przepis ten przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a - 8 u.s.o., uznaje za czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., czyli za czynność podlegającą kontroli sądów administracyjnych. W odniesieniu do argumentu nawiązującego do wprowadzenia art. 90 ust. 11 u.s.o. trafnie wskazano jednak (zob. wyroki SN z 14 lipca 2017 r., II CSK 773/16, z 24 lutego 2017 r., IV CSK 212/16), że dla oceny powództwa o zapłatę dotacji za okres poprzedzający tę nowelizację, wytoczonego przed jej wejściem w życie, należy zastosować dotychczasowe zasady wykładni przepisów o drodze sądowej w sprawach tego rodzaju, nawet jeśli w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2017 r. można było znaleźć argumenty przemawiające za właściwością sądów administracyjnych

w zakresie kontroli legalności czynności polegającej na obliczeniu wysokości i wypłaceniu dotacji oświatowej.

W motywach zaskarżonego postanowienia Sąd Apelacyjny wskazał, że wniosek o administracyjnoprawnym charakterze stosunku dotacji oświatowej wynika już z wykładni przepisów art. 90 u.s.o., natomiast dodanie art. 90 ust. 11 u.s.o. prowadzi jedynie do potwierdzenia tego wniosku. Oba Sądy orzekające w niniejszej sprawie powołały się jednak na uzasadnienie nowelizacji ustawy o systemie oświaty, w którym to uzasadnieniu cel zmiany był upatrywany w przesądzeniu, że czynności ustalenia i przekazania dotacji są czynnościami z zakresu administracji publicznej. Skłania to do postawienia pytania o temporalne skutki wprowadzenia tego przepisu, a w szczególności o to, czy stanowi on przejaw retroaktywnego działania prawa, czy, przeciwnie, jego stosowanie ma odnosić się jedynie do przyznania dotacji następującego od 1 stycznia 2017 r.

Ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przejściowych, które świadczyłyby o retroaktywności art. 90 ust. 11 u.s.o. wynikającej „z brzmienia ustawy”. Powstaje natomiast pytanie, czy wsteczne działanie art. 90 ust. 11 u.s.o. może mieć uzasadnienie w „celu ustawy”, któremu ustawodawca w art. 3 k.c. także przypisał moc wiążania skutków określonych przepisami nowego prawa ze zdarzeniami zaistniałymi pod rządem dawnego prawa. W judykaturze przyjmuje się, że przykładem retroaktywnego skutku wynikającego z celu ustawy jest wprowadzenie przepisów zmierzających do „przesądzenia obowiązywania normy o treści mającej uzasadnienie już we wcześniejszej regulacji, tj. do wyeliminowania istniejącej uprzednio wątpliwości w tym względzie na rzecz stanowiska mającego w świetle przyjętych metod wykładni podstawę już w dotychczasowej regulacji” (uchwały SN z 8.12.2017 r., III CZP 74/17 i z 22.6.2017 r., III CZP 22/17, OSNC 2018, nr 3, poz. 28, wyroki SN z 14.1.2005 r., III CK 177/04, OSNC 2005, nr 12, poz. 217, z 21.9.2007 r., V CSK 141/07, OSNC 2008, nr 11, poz. 131, z 24.9.2008 r., II CSK 118/08, z 9.9.2009 r., V CSK 35/09, z 6.4.2017 r., III CSK 174/16, z 4.3.2008 r., IV CSK 496/07).

Dostrzeżenie podstaw takiego wnioskowania również w odniesieniu do art. 90 ust. 11 u.s.o. prowadziłoby do konkluzji, że na drodze administracyjnej powinny być rozstrzygane także spory w sprawach wszczętych przed wejściem

tego przepisu w życie. Mimo jednak, że wniosek powyższy znajdowałby oparcie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej ustawę o systemie oświaty, opisany kierunek wykładni art. 90 ust. 11 u.s.o. nie wydaje się trafny i nie podlega podzieleniu.

Same motywy nowelizacji, nawet wyrażone w uzasadnieniu jej projektu, nie mogą determinować wyników interpretacji prawa już uchwalonego, choć niewątpliwie powinny być rozważone na etapie jego wykładni, zwłaszcza wykładni funkcjonalnej. Jeśli prawodawca zamierza wywołać efekt działania ustawy wstecz, to pewnym instrumentem osiągnięcia tego skutku jest wyłącznie odpowiednie ukształtowanie „brzmienia ustawy” (art. 3 *in medio* k.c.), w razie potrzeby według czytelnych zasad poddawanego kontroli zgodności z konstytucyjną zasadą państwa prawnego. Natomiast nieskorzystanie z możliwości, jaką stwarza art. 3 *in medio* k.c., powoduje istotną zmianę sytuacji. Zagadnienie, czy wsteczne działanie ustawy ma wynikać z jej „celu” (art. 3 *in fine* k.c.), zostaje bowiem poddane przez sąd ocenie uwzględniającej różne argumenty i aspekty temporalnego stosowania prawa.

Punktem wyjścia w tym wnioskowaniu jest zasada niedziałania ustawy wstecz (art. 3 *in principio* k.c.). Nawet jednak jeśli wyraźne są racje świadczące o tym, że prawodawca zamierzał odstąpić od zasady nieretroakcji, np. realizując cel przesądzenia kwestii rozbieżnie interpretowanych w dotychczasowej praktyce, to argumenty te muszą być zestawione z szerszym spektrum skutków, jakie retroaktywność mogłaby wywołać w sytuacji podmiotów będących adresatami prawa. Do sądu należy wówczas ocena, czy dostrzegane przez prawodawcę korzyści związane z działaniem prawa wstecz - które jednak nie zaowocowały nadaniem ustawie mocy retroaktywnej, wynikającej z jej „brzmienia” - dają się pogodzić z kosztami takiego rozwiązania, odciskającymi się na pozycji prawnej innych podmiotów.

W analizowanym przypadku Sąd w składzie obecnie orzekającym nie dostrzega podstaw do przydania art. 90 ust. 11 u.s.o. skutku retroaktywnego pozwalającego na ujednolicenie wykładni. Z wprowadzeniem tego przepisu wiąże zatem jedynie następstwo w postaci jego działania na przyszłość. Ukształtowany w dotychczasowej praktyce kierunek stosowania prawa ma swoje oparcie

w wynikach wykładni przepisów, a sam fakt możliwości odmiennej interpretacji nie stanowi dostatecznego argumentu za dokonaniem istotnej rewizji praktyki orzeczniczej, skutkującej odmową merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd powszechny i zdaniem stron postępowania na niepewność związaną z zainicjowaniem obecnie spraw administracyjnych. Za sformułowanym tu stanowiskiem przemawia również okoliczność prowadzenia postępowań zainicjowanych w zaufaniu do utrwalonych na tle art. 90 u.s.o. tendencji interpretacyjnych oraz fakt, że przyjęty sposób rozumienia art. 90 ust. 11 u.s.o. pozwala na czytelne uregulowanie kwestii drogi administracyjnej na przyszłość, z zastosowaniem odpowiedniej cezurę czasowej pozwalającej na przewidywalność sytuacji prawnej stron stosunku dotacji oświatowej.

W świetle powyższych rozważań za zasadny należało uznać zarzut naruszenia art. 90 ust. 2b, ust. 4 i ust. 11 u.s.o. oraz art. 14 ust. 1 u.z.s.o., a w konsekwencji także zarzuty naruszenia przepisów postępowania skutkującego odrzuceniem pozwu, mimo że sprawa z powództwa skarżącej miała charakter sprawy cywilnej i powinna być rozpoznana przez sąd powszechny. Wobec skuteczności ww. zarzutów nie zachodziła potrzeba odrębnego odnoszenia się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej.

Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. orzekł, jak w sentencji postanowienia.