



Sygn. akt I CSK 421/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Monika Koba

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa D. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 10 października 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 27 marca 2018 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powódki kwotę 8.100 (osiem tysięcy sto) zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powódka D. K. wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego z powództwem o zapłatę kwoty 292 218,74 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia zapłaty tytułem świadczenia uzupełniającego należną jej w roku 2006 dotację dla prowadzonej przez nią szkoły artystycznej.

Wyrokiem z dnia 28 października 2016 r. Sąd Okręgowy w W. uwzględnił powództwo do kwoty 287 504,94 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. i odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty. W pozostałym zakresie oddalił powództwo.

Sąd ustalił, że powódka prowadzi od 1998 r. niepubliczną szkołę artystyczną pn. „(...) - Policealne Studium Zawodowe (...)” w W. Szkoła ta ma uprawnienia szkoły publicznej.

Dnia 30 września 2005 r. powódka złożyła do Ministra Kultury za pośrednictwem Centrum Edukacji Artystycznej (CEA) wniosek o udzielenie dotacji oświatowej na rok 2006. Podała planowaną liczbę uczniów - 102 osoby od dnia 1 stycznia do 31 sierpnia 2006 r. - w tym 40-cioro w klasie programowo najwyższej - oraz 130 uczniów w okresie od dnia 1 września do 31 grudnia 2006 r., w tym 68 uczniów klas pierwszych. Następnie pismem z dnia 14 lutego 2006 r. poinformowała CEA, że 96 uczniów jest uprawnionych do otrzymania dotacji za styczeń 2006 r. Tę samą liczbę uczniów wskazała w piśmie z dnia 17 maja 2006 r. jako uprawnioną do otrzymania dotacji za luty i marzec 2006 r. W piśmie z dnia 15 maja 2006 r. liczbę uprawnionych do dotacji za kwiecień i maj 2006 r. określiła na 86 osób. W piśmie z dnia 16 czerwca 2006 r. wyjaśniła, że 86-ciu uczniów jest uprawnionych do dotacji za czerwiec 2006 r. W piśmie z dnia 18 września 2006 r. przekazała CEA, że 42 uczniów jest uprawnionych do otrzymania dotacji za lipiec i sierpień 2006 r., a 88 - za wrzesień 2006 r. W piśmie z dnia 20 października 2006 r. zgłosiła 85 uczniów jako uprawnionych do otrzymania dotacji za październik 2006 r. W piśmie z dnia 18 grudnia 2006 r. skorygowanym pismem z dnia 17 maja 2010 r. liczbę uczniów uprawnionych do otrzymania dotacji w listopadzie 2006 r.

oznaczyła na 85, podobnie jak w grudniu, o czym powiadomiła CEA w piśmie z dnia 18 grudnia 2006 r. Łączna planowana przez powódkę liczba uczniów w roku 2006 wyniosła 963. Wysokość stawki dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia wynosiła w tym roku 471,38 zł, wobec czego wysokość dotacji jaką powódka powinna była otrzymać wynosiła 453 938,47 zł ($963 \times 471,38$ zł). Pozwany wypłacił jej jednak z tego tytułu tylko kwotę 166 343 zł, zaniżając dotację o kwotę 287 504,94 zł.

Sąd Okręgowy oddalił wniosek pozwanego o zobowiązanie powódki do złożenia dokumentacji finansowej i księgowej stwierdzającej wydatkowanie kwot dotacji wypłaconej powódce w 2006 r. na wskazane przez nią cele uznając, że okoliczności te nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Za podstawę prawną roszczenia uznał art. 90 ust. 4c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 roku, nr 256, poz. 2572 ze zm. - dalej „u.s.o.”) w brzmieniu obowiązującym w okresie od stycznia do grudnia 2006 r. Wskazał, że art. 90 ust. 4a u.s.o. przyznaje niepublicznym szkołom artystycznym o uprawnieniach szkół publicznych prawo do dotacji z budżetu państwa. Szkoła prowadzona przez powódkę spełniała kryteria art. 90 ust. 4c u.s.o., zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach szkół publicznych, niewymienionych w ust. 4b (który dotyczy szkół realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki), przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących ustalonych dla szkół tego samego typu prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Sąd Okręgowy poddał ocenie dopuszczalność drogi sądowej przed sądem powszechnym do dochodzenia roszczenia o należną lecz niewypłaconą część dotacji. Zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy pierwotnie opowiadał się za niedopuszczalnością tej drogi z uwagi na publicznoprawny (administracyjny) charakter roszczenia, później jednak zmienił stanowisko i w wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r. (IV CSK 312/06, LEX nr 277299) przyjął, że z art. 90 ustawy z 1991 r. 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 ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., dla którego nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia roszczeń na drodze postępowania administracyjnego. Późniejsze orzecznictwo podtrzymało zmienione stanowisko, przychylił się też do niego Sąd Okręgowy, przyjmując dopuszczalność drogi sądowej. Sąd ten ocenił, że pozwany Skarb Państwa jest zobowiązany do wypłaty na rzecz powódki dotacji za rok 2006 we właściwej wysokości, skoro powódka przed 30 dniem września 2005 r. dokonała zgłoszenia poprzez podanie informacji o planowanej liczbie uczniów, co było jedynym wymaganiem, jakie postawił ustawodawca. Pozwany dokonał na jej rzecz wypłaty tego świadczenia za 2006 r., choć w niepełnej wysokości, co - zdaniem Sądu - potwierdzało spełnienie przez nią ustawowych wymagań. Fakt zaniżenia dotacji potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, której ustaleń pozwany nie kwestionował. Niedopłata wyniosła 287 504,94 zł i tę kwotę Sąd zasądził. W pozostałej części Sąd uznał powództwo za nieuzasadnione. Sąd Okręgowy podkreślił, że art. 90 ust. 4a-c u.s.o. nie wyłączał absolwentów z dotacji, która była przyznawana na cały rok, przy czym - zgodnie z art. 63 u.s.o. - rok szkolny we wszystkich szkołach i placówkach rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy - z dniem 31 sierpnia następnego roku. Zarzut niewykazania planowanej liczby uczniów Sąd uznał za nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.), skoro pozwany nie kwestionował liczby uczniów dokonując wypłaty w 2006 r. Sąd Okręgowy stanął też na stanowisku, że udzielenie dotacji nie zależało od jej właściwego wykorzystania, wobec czego zarzuty pozwanego dotyczące tej kwestii uznał za pozbawione znaczenia. Orzeczenie o odsetkach ustawowych uzasadnił treścią art. 90 ust. 4e u.s.o. w zw. z art. 481 § 1 k.c., uwzględnił również zmianę art. 481 § 2 k.c., obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.

Sąd Apelacyjny w (...), który rozpoznał sprawę na skutek apelacji pozwanego, wyrokiem z dnia 27 marca 2018 r. zmienił zaskarżony wyrok jedynie w części dotyczącej roszczenia odsetkowego, w ten sposób, że oddalił powództwo o zapłatę odsetek ustawowych od kwoty 287 504,94 zł od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 23 września 2012 r., natomiast w pozostałym zakresie apelację pozwanego oddalił.

Zmiana była wynikiem uwzględnienia zarzutu częściowego przedawnienia roszczenia odsetkowego, następującego w terminie 3-letnim, przewidzianym w art. 118 k.c. dla roszczeń okresowych.

W pozostałym zakresie Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji. Zwrócił uwagę, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego czynność obliczenia dotacji oświatowej i wypłacenia jej osobie uprawnionej uznawana jest za techniczną czynność księgowo-rachunkową, niebędącą żadną formą działania administracji publicznej i niepodlegającą kontroli sądów administracyjnych. Podkreślił nadto, że powódka wszczęła proces przed zmianą ustawy o systemie oświaty, obowiązującą od 1 stycznia 2017 r., wobec czego w jej sprawie droga sądowa była dopuszczalna.

Zarzut wadliwego oddalenia wniosków dowodowych pozwanego o przedłożenie przez powódkę dokumentów stwierdzających sposób wydatkowania dotacji wypłaconej powódce w 2006 r. Sąd odwoławczy uznał za niedopuszczalny wobec wadliwego złożenia przez pozwanego zastrzeżenia na podstawie art. 162 k.p.c., podobnie jak złożenie wniosku o kontrolę postanowienia dowodowego. Oddalenie wniosku dowodowego uznał przy tym za uzasadnione z przyczyn powołanych przez Sąd Okręgowy i zaznaczył, że pozwany złożył ten wniosek wiedząc, iż powódka nie dysponuje dokumentami, które miały być przedmiotem dowodu.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ocenę dowodów i ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Podzielił stanowisko, że pozwany nie zakwestionował wysokości dotacji na jednego ucznia (471,38 zł), lecz tylko liczbę uczniów, na których dotacja winna być wypłacona, ograniczoną do rzeczywiście pobierających naukę. Zarzut, że kwota określona w art. 90 ust 4c u.s.o. stanowiła maksymalną wysokość dotacji pozwany zgłosił w dopiero w postępowaniu apelacyjnym, pomijając, że przepis ten w 2006 r. ustalał kwotę dotacji minimalnej. Wskazał, że protokół kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli nie był przedmiotem dowodu, a protokół z dnia 17 czerwca 2016 r. z kontroli przeprowadzonej u powódki nie był dokumentem wiarygodnym, gdyż powódka wniosła do niego uwagi, zaś kontrolujący nie dysponowali dokumentami

pozwalającymi ustalić liczbę uczniów szkoły w 2006 r. Sąd Apelacyjny przyjął za prawidłowe wnioskowanie o rzeczywistej liczbie uczniów na podstawie danych miesięcznych dostarczanych przez powódkę CEA w 2006 r.

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd orzecznictwa, że dotacja jest świadczeniem jednorazowym, a sposób jej wypłacania - w częściach - nie czyni z poszczególnych rat samodzielnych świadczeń. Zasądzone świadczenie nie miało więc - zdaniem tego Sądu - charakteru okresowego, a termin jego przedawnienia wynosił w świetle art. 118 k.c. dziesięć lat.

Pozwany Skarb Państwa - Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, opierając ją na obydwu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c. Wyrok ten zaskarżył w części oddalającej jego apelację od wyroku Sądu Okręgowego w W.

W ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania skarżący zarzucił: niezastosowanie art. 386 § 3 w zw. z 378 in fine, w zw. z art. 379 pkt 1, art. 202 zd. 3 w zw. z art. 199 § 1 pkt 1, w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 1 k.p.c., mimo że droga sądowa w tej sprawie nie była dopuszczalna stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; dalej - „p.p.s.a.”) i art. 90 ust. 4c u.s.o.

Zarzuty materialnoprawne dotyczyły:

- błędnej wykładni i - w konsekwencji - niewłaściwego zastosowania art. 90 ust. 4c u.s.o. w zw. z art. 353 § 1 k.c. przez wadliwe uznanie, że art. 90 ust. 4c u.s.o. jest źródłem zobowiązania cywilnoprawnego i samodzielną podstawą roszczenia o zapłatę reszty zaniżonej dotacji;

- błędnej wykładni i - w konsekwencji - niewłaściwego zastosowania art. 417 § 1 k.c. mimo że nie zostały zrealizowane wszystkie materialnoprawne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego;

- błędnej wykładni art. 354 § 2 k.c. i art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 90 ust. 4c u.s.o. w zw. z art. 90 ust. 4a u.s.o. w zw. z art. 106 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, dalej

określana jako: „u.f.p.”), art. 110 u.f.p. w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom artystycznym (Dz.U. 2004 Nr 11, poz. 100), art. 144 ust. 1 i ust. 4 u.f.p. i art. 145 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i art. 146 ust. 1 u.f.p. polegającej na przyjęciu, że dla rozstrzygnięcia sprawy nieistotna była okoliczność, iż środki pieniężne wypłacone tytułem dotacji, które zostały wykorzystane przez beneficjenta niezgodnie z przeznaczeniem bądź pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa;

- błędnej wykładni i w konsekwencji niewłaściwego zastosowania art. 118 in fine k.c. w zw. z art. 120 k.c. powodujących nieuzasadnione uwzględnienie powództwa, mimo że dochodzone roszczenie majątkowe uległo przedawnieniu.

We wnioskach pozwany domagał się uchylenia zaskarżonej części wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) oraz wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 października 2016 r. i odrzucenia pozwu, ewentualnie uchylenia jedynie wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) w zaskarżonej części i przekazania mu sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania. Z każdym z tych wniosków pozwany łączył wniosek o zasądzenie na jego rzecz wszystkich należnych kosztów procesu, także za postępowanie kasacyjne.

Powódka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności rozważyć należy zarzut niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie, z którym pozwany łączy twierdzenie o nieważności postępowania przed Sądami obydwu instancji. Skarżący odwołał się w tym zakresie do treści art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wskazując, że czynności polegające na wyliczeniu i wypłacie dotacji oświatowej, stanowiącej świadczenie publicznoprawne, zostały stanowczo uznane przez Naczelny Sąd Administracyjny za należące - na podstawie tego przepisu - do drogi administracyjnej i administracyjnosądowej, a nie do zakresu kognicji sądów powszechnych. Nie negując stanowiska zajętego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2014 r. (II GSK 66/13), w którym Sąd ten wyraźnie stwierdził, że uchwała zarządu powiatu w sprawie

wysokości dotacji na jednego ucznia w szkołach niepublicznych posiadających uprawnienia szkół publicznych jest aktem stosowania prawa administracyjnego i podlega kontroli sądowoadministracyjnej, zwrócić należy uwagę, że nawet z uzasadnienia tego wyroku wynika, iż jest to zmiana poglądu, gdyż wcześniej szeroko akceptowano w orzecznictwie także tego Sądu (przykładowo w postanowieniu NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 521/12, z dnia 11 kwietnia 2012 r., II GSK 563/12, czy z dnia 16 października 2012 r., II GSK 1651/12) zapatrywanie, że czynność ta ma charakter techniczny, księgowo-rachunkowy i jej kontrola nie mieści się we właściwości sądów administracyjnych. Stanowisko takie NSA zajął także w postanowieniu z dnia 17 października 2014 r. w sprawie II GSK 1700/14. Wbrew argumentacji skarżącego można więc uznać, że wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2014 r. stanowił pierwsze orzeczenie wskazujące na odmienny pogląd jednego składu orzekającego, a nie wypowiedź orzecznicza o charakterze fundamentalnym, stwierdzającą trwałą zmianę interpretacji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w tym zakresie.

Sąd Najwyższy rozważał problem dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu cywilnym w razie wątpliwości powstających na styku ochrony udzielanej w tym postępowaniu i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi m. in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 października 2017 r., I CSK 20/17 (baza Lex nr 2401832). Wyjaśnił tam, że przepisy o postępowaniu cywilnym wyznaczają standardy rozstrzygania spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c., natomiast dopuszczalność drogi postępowania sądowoadministracyjnego określona została w art. 3 p.p.s.a. przez wskazanie form działania administracji oraz bezczynność i przewlekłość postępowania w ich podejmowaniu, które mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego, w celu uzyskania orzeczenia o ich legalności, przysługuje też w wypadkach przewidzianych w przepisie szczególnym. W rezultacie pewne działania administracji mogą pozostać poza zakresem właściwości sądów administracyjnych.

W związku z zastrzeżonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu i wynikającym z art. 177 Konstytucji domniemaniem kompetencji sądów powszechnych w zakresie wymiaru sprawiedliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych utrwalił się pogląd, że w wypadku, kiedy

osoba występująca o ochronę prawną nie uzyskała jej na drodze sądownoadministracyjnej, a żądanie zostało zgłoszone w sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinien jej tę ochronę zapewnić sąd powszechny, nawet jeśli nie jest to sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c., tak by znalazła drogę realizacji i ochrony gwarantowanych w Konstytucji praw podmiotowych nawet w wypadku niedoskonałości niższej rangi przepisów kształtujących system ochrony prawnej. W przepisach kodeksu postępowania cywilnego ten zamysł realizuje art. 199¹ k.p.c.

Spór między stronami wiąże się z wypłatą zaniżonej dotacji oświatowej należnej niepublicznej szkole artystycznej za rok 2006. Dotacja dotyczyła zadań z zakresu edukacji, które należą do zadań publicznych, a przesłanki jej udzielenia a także wysokość minimalną określał art. 90 ust. 4c u.s.o. Skarżący ma wprawdzie rację, że postępowanie wszczynane wnioskiem uprawnionego o udzielenie dotacji skierowanym do właściwego organu, obejmujące czynności związane z wykazaniem podstaw do otrzymania dotacji oraz dokonywaną przez organ dotujący kontrolę występowania tych podstaw, określenie wysokości i przekazanie uprawnionemu środków z tytułu dotacji wynikają z łączącego je stosunku publicznoprawnego. Dodatkowo zwrócić należy uwagę, że w wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty, dokonanej ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010; dalej - ustawa nowelizująca), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. w art. 90 u.s.o. dodany został ust. 11, zgodnie z którym przyznanie dotacji przewidzianych w art. 90 ust. 1a - 8 u.s.o., stanowi czynność z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W przepisach przejściowych (art. 27 ustawy nowelizującej) ustawodawca przewidział jednak stosowanie m.in. art. 90 u.s.o. w brzmieniu nadanym tą ustawą do dotacji należnych za 2017 r., co oznacza, że do dotacji za okres wcześniejszy należy stosować art. 90 u.s.o. w brzmieniu dotychczasowym. Zmiany w podstawie prawnej mającej zastosowanie w niniejszej sprawie nie spowodowało też uchwalenie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (jedn. tekst. Dz. U. z 2017 r. poz. 2203; dalej - „u.f.z.o.”), obowiązującej od dnia 1 stycznia 2018 r., która w art. 47 wskazała, że działania podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji stanowią czynności z zakresu administracji

publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w stosunku do których droga sądowa jest niedopuszczalna, jednakże - na podstawie art. 91 ust. 2 u.f.z.o. - do postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r., stosuje się przepisy dotychczasowe.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące dotacji oświatowych, co podkreśla skarżący i na co zwróciły uwagę także Sady obydwu instancji, ulegało przemianom. Początkowo jednolicie przyjmowano, że powództwo o wypłatę lub uzupełnienie należnej dotacji dla szkół albo placówek niepublicznych (a nawet o odszkodowanie za ich niewypłacenie lub zaniżenie) nie jest dopuszczalne ze względu na publicznoprawny charakter stosunków, z których wynika dotacja, przemawiający za właściwością postępowania sądowoadministracyjnego (takie stanowisko przyjęte zostało np. w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999/11/200 i z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02, niepubl.). Jednak w sądach administracyjnych przeważała koncepcja, że czynności organów dotujących związane z określeniem wysokości i wypłatą dotacji oświatowych nie stanowią aktów ani czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W rezultacie powstał stan, w którym wnioskujący o dotacje, niezadowoleni ze sposobu załatwienia ich wniosku, pozostali bez możliwości poddania kontroli prawidłowości czynności organu dotującego i uzyskania ochrony w razie stwierdzenia nieprawidłowości jego działań. Wówczas Sąd Najwyższy odszedł od dotychczasowej wykładni i przyjął, że osoby te mogą wykorzystać drogę procesu cywilnego i domagać się zasądzenia świadczenia, którego ich zdaniem niesłusznie im odmówiono (ten nurt reprezentują wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, nie publ., z dnia 20 czerwca 2012 r., IV CSK 696/12, nie publ., z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, nie publ., z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ., postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 r., III CZP 88/07, nie publ.). Dostrzegając publiczne źródło dotacji Sąd Najwyższy stwierdził jednak (por. uzasadnienie wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06), odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. (SK 12/99, OTK z 2000 r., nr 5, poz. 143), że nawet z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie

stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych i te cechy odnalazł w art. 90 u.s.o. Wyliczył, że przepis ten wprowadził minimalną wysokość świadczenia, precyzował podmiot zobowiązany do jego wypłaty oraz podmiot uprawniony do otrzymania tego świadczenia, a także przesłankę udzielenia dotacji, którą stanowi złożenie oświadczenia wiedzy przez osobę prowadzącą szkołę o planowanej liczbie uczniów. Podkreślił też, że ustawa nie wymaga wydania jakiegokolwiek aktu administracyjnego przyznającego dotację. Tego rodzaju konstrukcję Sąd Najwyższy uznał za stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., a więc podlegający rozpoznaniu na drodze sądowej. Przedstawiony kierunek interpretacji, potwierdzany był kolejnymi orzeczeniami przez wiele lat, stał się utrwaloną i wiążącą wykładnią. Spowodował, że osoby kwestionujące zasadność odmowy lub zaniżoną kwotę dotacji gremialnie kierowały swoje roszczenia na drogę sądową, co sądy administracyjne dostrzegały i uwzględniały w swoich orzeczeniach (por. wyrok NSA z dnia 17 października 2014 r. w sprawie II GSK 1700/14). Zastrzeżenie zawarte art. 90 ust. 11 ustawy nowelizującej u.s.o., a następnie umieszczone w art. 47 u.f.s.o., które wprost uznawały czynności związane z przyznaniem dotacji za spełniające kryteria z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w przepisach przejściowych tych ustaw odniesione zostały do przyszłych dotacji, świadczonych od roku 2017 r. Wskazuje to na zamiar uporządkowania stanu prawnego na przyszłość (w tym czasie ujawniła się już rozbieżność pomiędzy stanowiskiem Sądu Najwyższego a poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii dotacji oświatowych), z pozostawieniem ukształtowanego dotychczas trybu rozpoznawania spraw do zdarzeń przeszłych. Taka interpretacja przepisów przejściowych ma ten walor, że pozwoli na jednakowe potraktowanie podmiotów, których zbieżne rodzajowo roszczenia powinny - ze względów słuszności - zostać potraktowane jednolicie.

Zwrócić należy uwagę na jeszcze jeden skutek, jaki pociągnęłoby za sobą przyjęcie poglądu skarżącego, że droga sądowa w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna. Zaskarżenie czynności z zakresu administracji publicznej, za jaką pozwany uznaje czynność wypłaty dotacji wynikającej z ustawy o systemie oświaty, musi nastąpić w terminie trzydziestodniowym oznaczonym w art. 53 § 2 p.p.s.a., biegnącym od dnia, w którym skarżący dowiedział się o podjęciu zaskarżalnej

czynności. Stwierdzenie niedopuszczalności drogi sądowej z bardzo wysokim prawdopodobieństwem pozbawiłoby więc powódkę możliwości merytorycznego rozpoznania jej żądania dotyczącego 2006 r. Wprawdzie sąd administracyjny może nie uwzględnić upływu terminu zaskarżenia, jeśli uzna, że do uchybienia terminowi doszło bez winy skarżącego, jednak poziom ocenności tej przesłanki nie daje mocnych podstaw do przyjęcia, że powódka zyskałaby rzeczywistą ochronę.

Z tych względów zarzut niedopuszczalności drogi sądowej powodującej nieważność dotychczasowego postępowania nie mógł zostać uwzględniony.

Przechodząc do zarzutów materialnoprawnych stwierdzić należy, że świadczenie z tytułu dotacji dla artystycznej szkoły niepublicznej niewątpliwie wywodzi się z podstaw publicznoprawnych, gdyż dotyczy dotacji, jednak w sprawach o wypłatę należnej dotacji - o czym była już mowa przy omawianiu dopuszczalności drogi sądowej - od kilkunastu lat wiodące znaczenie miała wykładnia kładąca nacisk na specyficzne ukształtowanie stosunków pomiędzy udzielającym dotacji a uprawnionym do niej, polegająca na sprecyzowaniu w art. 90 ustawy o systemie oświaty ścisłych reguł wyznaczających przesłanki uzyskania dotacji i określenia jej wysokości, przy niewystępowaniu zależności między dotującym a uprawnionym do dotacji, ani konieczności wydawania jakiegokolwiek decyzji, które na tyle zbliżyły uprawnienie do otrzymania dotacji do konstrukcji zobowiązania z art. 353 § 1 k.c., że umożliwiają zastosowanie co najmniej w pewnym zakresie przepisów o zobowiązaniach (por. wyrok z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, czy wyrok z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18), a samo roszczenie o wypłatę lub uzupełnienie zaniżonej dotacji pozwalają rozpatrywać jako roszczenie o wykonanie zobowiązania, nie zaś jako roszczenie o zapłatę odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu państwa. Taki sposób postrzegania świadczenia z tytułu dotacji odrywał je wprawdzie od zasad obowiązujących w finansach publicznych, przesuwając na płaszczyznę cywilnoprawną, jednak znajdował w tym zakresie wsparcie w powoływanym przez sądy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/60. Pogląd ten utrwalił się i uzasadniał formułowanie przez podmioty działające w zaufaniu do prawa rozumianego w sposób przyjęty w powszechnej praktyce, powództw dających widoki na zaspokojenie roszczeń w drodze uzyskania wyroku zasądzającego,

realizowanego następnie przez podmiot zobowiązany do udzielenia dotacji. Zakończenie postępowania w takiej sprawie w ciągu roku budżetowego było i jest nierealne w normalnym biegu spraw, z uwzględnieniem drogi odwoławczej, zaś finanse pozwanego nie cierpią na takim rozwiązaniu, skoro zachowuje on uprawnienie do kontroli prawidłowości wydatkowania kwoty dotacji. Oczywiście jest, że kontrola sposobu wydatkowania dotacji, nie może nastąpić przed otrzymaniem tej dotacji przez uprawnionego, a ewentualna decyzja o obowiązku zwrotu wadliwie wykorzystanej dotacji ma charakter deklaracyjny (co wynika z art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 § 2 ordynacji podatkowej oraz art. 145 ust. 1 u.f.p.) i ulega przedawnieniu według zasad z art. 70 § 1 ordynacji podatkowej, tj. z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności (zwrotu) nieprawidłowo wykorzystanej dotacji. Czynności te następują i są kontrolowane, co do czego nie było nigdy wątpliwości, na drodze administracyjnej. Nie ma więc podstaw do badania przesłanek ewentualnego zwrotu świadczenia ani z przyczyn faktycznych (powódka jeszcze go nie otrzymała) ani prawnych (odpowiednie postępowanie prowadzą organy administracyjne).

W konsekwencji Sąd Najwyższy podtrzymał przyjmowane dotychczas stanowisko o cywilnoprawnym charakterze roszczenia o wypłatę dotacji oświatowej z art. 90 ust. 4c u.s.o., którego podstawę stanowi ten przepis. Zarzuty błędnej wykładni art. 90 ust. 4c u.s.o. w zw. z art. 353 § 1 k.c.; art. 354 § 2 k.c. i art. 361 § 2 k.c. w zw. z art. 90 ust. 4c u.s.o. w zw. z art. 90 ust. 4a u.s.o. w zw. z art. 106 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 u.f.p., art. 110 u.f.p. w zw. z § 2 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom artystycznym (Dz.U. 2004, Nr 11, poz. 100), art. 144 ust. 1 i ust. 4 u.f.p. i art. 145 ust. 1 pkt 2 u.f.p. i art. 146 ust. 1 u.f.p. nie zostały uznane za uzasadnione.

Nie miał podstaw także zarzut błędnej wykładni i - w konsekwencji - niewłaściwego zastosowania art. 417 § 1 k.c., gdyż żądanie powódki nie dotyczyło odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie pozwanego przy wykonywaniu władzy publicznej. Powódka domagała się wypłacenia jej reszty należnej dotacji oświatowej i o takim roszczeniu orzekały Sądy obydwu instancji.

Nieuzasadniony okazał się także zarzut naruszenia art. 118 k.c. przez niezaliczenie świadczenia dotacyjnego do roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Zdaniem skarżącego prowadzenie szkoły przez powódkę ma wszystkie cechy działalności gospodarczej - wobec czego dotację oświatową należy uznać za świadczenie co najmniej pośrednio związane z prowadzeniem tej działalności. Zwrócić jednak należy uwagę na to, że zgodnie z art. 83a u.s.o. prowadzenie szkoły nie było działalnością gospodarczą, ponadto zaś pomoc budżetowa obliczona według stawki przypadającej na ucznia realizowała cel zmniejszenia kosztów czesnego ponoszonych przez ucznia i przejaw wspomagania przez państwo wykonywania przez podmioty niepubliczne zadań publicznych, do których Konstytucja zalicza w art. 70 zadania z zakresu edukacji. Z tych przyczyn nie zachodzą podstawy do przyjęcia terminu przedawnienia roszczenia o dotację oświatową dla niepublicznej szkoły artystycznej uznanej za szkołę publiczną właściwego dla roszczeń związanych z działalnością gospodarczą.

W tym stanie rzeczy skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1, art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

jw