

UCHWAŁA

Dnia 8 listopada 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa A. S.A. z siedzibą w W.
przeciwko Gminie Miasta G.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 8 listopada 2019 r.,
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w (...)
postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt V ACz (...),

"Czy w świetle przepisu art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U.2017.2203) dopuszczalna jest droga sądowa w sprawach o dotacje dla niepublicznych przedszkoli należnych za lata 2010-2014 przyznawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w sytuacji, gdy powództwo w tym przedmiocie zostało wniesione po dniu 1 stycznia 2018 r.?"

podjął uchwałę:

Artykuł 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2203) nie wyłącza drogi sądowej do dochodzenia po dniu 1 stycznia 2018 r. w postępowaniu przed sądem powszechnym roszczeń dotyczących dotacji przyznawanych niepublicznym przedszkolom w okresie przed dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm.).

UZASADNIENIE

Powód – A. sp. z o.o. w W. wniósł o zasądzenie od Gminy Miasto G. kwoty 130.830,20 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia wniesienia pozwu, jako wierzytelności o wypłatę dotacji za lata 2010-2014, należnych na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1457, dalej - u.s.o.), a przelanej na jego rzecz przez A. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w G. umową powierniczego przelewu wierzytelności z dnia 30 kwietnia 2018 r.

W sprzeciwie od nakazu zapłaty uwzględniającego w całości żądanie pozwu, pozwana Gmina Miasto G. wniosła o jego odrzucenie i wskazała, że od dnia 1 stycznia 2018 r. obowiązuje ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (jedn. tekst. Dz.U. 2017 r., poz. 2203; dalej - u.f.z.o.), a według art. 47 tej ustawy 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst Dz.U. z 2018 r., poz. 1302; dalej - p.p.s.a.), w stosunku do których droga sądowa jest niedopuszczalna. Z art. 91 u.f.z.o. wynika, że przepis ten ma zastosowanie w niniejszej sprawie, skoro postępowanie w niej zostało wszczęte po dniu 1 stycznia 2018 r. Na mocy art. 91 ust. 2 u.f.z.o. dotychczasowe przepisy o dotacjach dotyczących lat wcześniejszych niż 2017 r. stosuje się tylko do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r.

Postanowieniem z dnia 27 listopada 2018 r. Sąd Okręgowy w T. oddalił wniosek pozwanego o odrzucenie pozwu. Powołał się na art. 91 ust. 1 u.f.z.o., stanowiący, że do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji na rok 2018, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30, art. 40 i art. 41 u.f.z.o., stosuje się przepisy rozdziału 3 u.f.z.o., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie zaś z art. 91 ust. 2 u.f.z.o. do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze,

stosuje się przepisy dotychczasowe. Stwierdził, że zacytowany przepis dotyczy organu administracji przyznającego dotację („organu dotującego”). Niniejsza sprawa dotyczy dotacji przyznanych przez pozwanego w latach 2010-2014, a w sprawach o zasądzenie kwoty dotacji niewypłaconej w tym okresie droga sądowa była dopuszczalna.

Przy rozpoznawaniu zażalenia pozwanego na postanowienie z dnia 27 listopada 2018 r. powstało zagadnienie prawne przytoczone w sentencji, które Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2019 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Apelacyjny wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. w orzecnictwie ugruntowane było stanowisko o dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia roszczenia o zapłatę dotacji oświatowych należnych na podstawie ustawy o systemie oświaty. Pozew w niniejszej sprawie został wniesiony w dniu 13 sierpnia 2018 r., a żądanie pozwu zmierza do zasądzenia dotacji należnych podmiotowi niepublicznemu za lata 2010-2014 na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2018 r. Decydujące znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność drogi sądowej w tej sprawie ma wykładnia art. 91 ust. 2 u.f.z.o., z którego wynika, że wszczęte i niezakończone postępowania w odniesieniu do dotacji należnych za okres sprzed 2017 r. należy prowadzić według zasad dotychczasowych. Postępowania prowadzone w sprawach o dotacje na rzecz podmiotów prowadzących niepubliczne placówki oświatowe w 2017 r. i w latach wcześniejszych zostały zakończone przed wejściem w życie art. 91 ust. 2 u.f.z.o., ponieważ po zakończeniu roku kalendarzowego organ dotujący nie prowadził już bowiem postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości i przekazania dotacji na ten rok. Artykuł 91 ust. 2 u.f.z.o. powinien mieć zatem zastosowanie do spraw spornych, wszczynanych przez podmiot niepubliczny, gdy ten nie zgadzał się z ustaloną i przekazaną wysokością dotacji. Tylko te postępowania w czasie wejścia w życie nowelizacji mogły być postępowaniami w toku. Przyjęcie, że art. 91 ust. 2 u.f.z.o. dotyczy wszczętych i niezakończonych postępowań cywilnych w sprawach o zasądzenie dotacji za okres przed 2017 r.

oznaczałoby, że podmiot uprawniony do dotacji traciłby możliwość wystąpienia na drogę sądową o ich zasądzenie, jeżeli nie wytoczył powództwa przed dniem 1 stycznia 2018 r., mimo uprzedniego przyjęcia, że w okresie, gdy nie było drogi sądowoadministracyjnej, na której można by zweryfikować prawidłowość obliczenia i wypłacenia dotacji, uprawniony może ich dochodzić w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

O sposobie, w jaki należy wyklądać przepisy wyznaczające przesłanki dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu cywilnym, formach, w jakiej ta ochrona jest udzielana zarówno w tym postępowaniu, jak i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Sąd Najwyższy wypowiedział się szeroko w wyroku z dnia 13 października 2017 r., I CSK 20/17 (nie publ.). W niniejszej sprawie wystarczy przypomnieć, że do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów wynikających z objęcia regulacją prawną pewnej kategorii stosunków społecznych. Sprawy, których dotyczy art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy definiować autonomicznie, wychodząc z założeń konstytucyjnych i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), co do mechanizmów ochrony praw podmiotowych, jakie powinny istnieć w demokratycznym państwie prawa.

Do wyodrębnienia w strukturach sądownictwa pionów zajmujących się rozstrzyganiem spraw (sporów) cywilnych, karnych, administracyjnych według właściwych im procedur doszło w pewnym procesie historycznym. Skoro jednak także po wejściu w życie Konstytucji zachowany został podział sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości na powszechne i administracyjne, a każdemu z tych pionów przypisany został stosowny zakres działania i przepisy o postępowaniu, według których mają być rozpoznawane mieszczące się w tym zakresie spory, to zakładać trzeba, że są to postępowania optymalne dla spraw z zakresu różnego typu wymienionych wyżej stosunków prawnych, czyli w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji „właściwe” dla ich rozstrzygania.

Przepisy o postępowaniu cywilnym stworzone zostały jako wyznaczające standardy rozstrzygania spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c. Przesłanki decydujące o dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego ustawodawca uregulował przy wykorzystaniu innej metody niż zastosowana w kodeksie postępowania cywilnego, bez odwołania się do ogólnego pojęcia sprawy mającej źródło w stosunkach administracyjnoprawnych oraz właściwych sporom powstającym na tle takich stosunków form jurysdykcyjnej ochrony prawnej. W art. 3 p.p.s.a. ustawodawca wskazał formy działania administracji (różne rodzaje aktów i czynności) oraz bezczynność i przewlekłość postępowania w związku z ich podejmowaniem, które mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego, w celu uzyskania orzeczenia o ich legalności. Droga sądowoadministracyjna może być przez sąd administracyjny uznana za dopuszczalną tylko po stwierdzeniu, że zaskarżone działanie zostało podjęte przez organ administracji publicznej lub organ administrujący oraz ze względu na właściwości przedmiotowe mieści się ono w katalogu ustalonym w art. 3 § 2 p.p.s.a., chyba że o jego zaskarżalności do sądu administracyjnego decyduje przepis szczególny. Wyznaczenie przesłanek dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego z odwołaniem się do wskazanych wyżej czynników powoduje, że pewne działania administracji pozostają poza zakresem właściwości sądów administracyjnych. Taka sytuacja może okazać się problematyczna z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, gdy dotyczy działania administracji, w związku z którym powstał spór mający cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych ustalony jest pogląd, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która jej nie uzyskała na drodze sądowoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, choćby nie była sprawą cywilną (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31). To stanowisko uzasadniane jest mającym podstawę w art. 177 Konstytucji domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości

realizacji i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych konstytucyjnie pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej. Znajduje ono wsparcie w art. 199¹ k.p.c.

W wielu przepisach prawa administracyjnego określających zadania publiczne ustawodawca zakłada, że podmioty niepubliczne podejmujące te zadania mają udział w środkach budżetowych przeznaczonych na ich finansowanie, a udział ten realizuje się przez przekazywanie dotacji. Zgodnie z art. 70 Konstytucji, zadania z zakresu edukacji są zadaniami publicznymi, a według art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 506) należą do zadań własnych gminy. Podstawą przekazywania dotacji oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego podmiotom realizującym zadania z tego zakresu był m.in. art. 90 u.s.o., a obecnie są to art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41 u.f.z.o.

Spór dotyczy działania pozwanego podjętego na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty w brzmieniu sprzed jej nowelizacji 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 z 2016 r.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. W art. 90 u.s.o. w brzmieniu z tego okresu ustawodawca przewidział udzielanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji niepublicznym placówkom oświatowym, w tym przedszkolom, określił zasady obliczania ich wysokości, przeznaczenie, terminy przekazania, a ponadto upoważnił organy jednostek samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz kontroli ich wykorzystania.

Na mocy ustawy nowelizującej z 2016 r. w art. 90 u.s.o. ustawodawca dodał ust. 11, stanowiący, że przyznanie dotacji, o których mowa 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 odniesieniu do dotacji należnych za 2017 r. w art. 27 ustawy nowelizującej z 2016 r. przewidział stosowanie m.in. art. 90 u.s.o. w brzmieniu nadanym tą ustawą nowelizującą.

Przepisy dotyczące finansowania szkół i placówek publicznych oraz szkół i placówek niepublicznych zawarte w ustawie o systemie oświaty, tj. rozdziały 7 i 8,

w tym art. 90, zostały uchylone przez art. 80 pkt 16 u.f.z.o., a więc z dniem 1 stycznia 2018 r. Zagadnienia dotyczące dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych zostały uregulowane w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41 u.f.z.o. Jednocześnie w art. 47 u.f.z.o. ustawodawca stwierdził, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, których dotyczą te przepisy, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Ponadto w art. 91 ust. 1 u.f.z.o. ustawodawca uregulował tryb ustalenia i wypłaty dotacji należnych za 2018 r., stanowiąc, że do czynności podejmowanych w związku z udzieleniem dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41, na rok 2018, stosuje się przepisy rozdziału 3 tej ustawy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Artykuł 91 ust. 2 u.f.z.o. stanowi, że do wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. postępowań w przedmiocie ustalenia wysokości lub przekazania dotacji na rok 2017 lub lata wcześniejsze stosuje się przepisy dotychczasowe.

Niewątpliwie czynności podejmowane przez uprawnionych do uzyskania dotacji przed organem dotującym w celu wykazania ich statusu jako uprawnionego do dotacji oraz jej należnej wysokości, jak i czynności organu dotującego zmierzające do zweryfikowania uprawnienia do uzyskania dotacji, określenia jej wysokości i przekazania uprawnionemu środków należnych z tytułu dotacji wiążą się z realizacją kompetencji przyznanych tym podmiotom w ramach łączącego je stosunku publicznoprawnego, nie zaś cywilnego. Niewątpliwie też czynności zmierzające do wykazania powyższych okoliczności podejmowane są w uporządkowany sposób, stosownie do reguł wyznaczonych generalnie w ustawie, a uszczegółowionych przez wypłacające dotacje jednostki samorządu terytorialnego. Ich sekwencja tworzy pewien typ postępowania przed organami administracji, niebędącego jednak postępowaniem jurysdykcyjnym. Na tle regulacji tworzących podstawy omawianych stosunków może jednak dochodzić do wymagających rozstrzygnięcia sporów prawnych w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, szczególne wtedy, gdy zaangażowany w nie podmiot wykonuje zadania publiczne, lecz ustrojowo pozostaje poza systemem organów administracji

publicznej albo wtedy, gdy rozstrzygnięcie sporu ma na celu zrealizowanie zadeklarowanej konstytucyjnie zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ustalony został początkowo pogląd, że powództwo o wypłatę lub uzupełnienie należnej dotacji dla szkół albo placówek niepublicznych (a nawet o odszkodowanie za ich niewypłacenie lub zaniżenie) jest *a limine* niedopuszczalne ze względu na publicznoprawny charakter norm regulujących transfery finansowe pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego a ich beneficjentami, tj. osobami prowadzącymi szkoły lub placówki publiczne (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999 nr 11, poz. 200 i z dnia 18 października 2002 r., V CK 281/02, nie publ.).

Charakter stosunków prawnych, na tle których dochodziło do sporów o prawo do uzyskania dotacji, wskazywał na to, że właściwym do ich rozpoznania powinien być sąd administracyjny, ponieważ spory te nie dotyczą stosunków cywilnych, lecz powstają w związku z zarzutem, iż właściwy do przyznania i obliczenia wysokości dotacji podlegającej wypłaceniu placówce niepublicznej wadliwie zrealizował swoje kompetencje. Sądy administracyjne nie wypracowały jednak stanowiska co do dopuszczalności drogi postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach ze skarg na odmowę wypłacenia dotacji oświatowej przez zobowiązane do tego organy jednostek samorządu terytorialnego, jednak w większości przypadków kwestionowały możliwość uznania działań organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w związku z określeniem wysokości i wpłatą dotacji oświatowych za akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2009 r., II GPS 7/08, ONSAiWSA 2009, nr 3, poz. 51, z dnia 17 października 2014 r., II GSK 1700/14, nie publ., z dnia 3 kwietnia 2012 r., II GSK 521/12 i 522/12, nie publ.)

W związku z trudnościami z określeniem drogi sądowej, na której osoby kwestionujące stanowisko organów dotujących co do tego, czy mogą żądać dotacji i w jakiej wysokości mogłyby efektywnie dochodzić uprawnienia przyznanego im

ustawą o systemie oświaty, gdy twierdzą, że spełniły określone w niej przesłanki jego nabycia, w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, iż osoby takie mogą poszukiwać ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym o zasądzenie świadczenia (por. 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.).

Przyzwolenie na poszukiwanie ochrony prawnej przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym z tego powodu, że dla rozstrzygnięcia sporu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji - w związku z brzmieniem art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz sposobem wykładni tego przepisu przez sądy administracyjne – zamknięta jest droga postępowania sądowoadministracyjnego nie oznacza jednak, żeby spór ten miał być rozstrzygany na podstawie przepisów prawa materialnego cywilnego. Zastosowanie przepisów o postępowaniu obowiązujących sąd udzielający w danym przypadku ochrony prawnej nie może oznaczać, że oceni on badany stosunek prawny na podstawie innych przepisów prawa materialnego niż te, które są dla tego stosunku właściwe, a sama dopuszczalność dochodzenia pewnych należności na drodze sądowej nie oznacza, że istnieje podstawa materialna do ich zasądzenia.

Dotacje ze środków budżetowych mające charakter podmiotowy i przedmiotowy, w tym przewidziane ustawą o systemie oświaty, a aktualnie ustawą o finansowaniu oświaty, nie są świadczeniami ze stosunków cywilnych, lecz należnościami o charakterze publicznoprawnym. Ustawodawca ustalił definicję dotacji w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869; dalej - u.f.p.), charakteryzując jej rodzaje i przeznaczenie. O tym komu przysługuje dotacja i na jakie cele ma być wykorzystana, decyduje ustawodawca albo podmiot dotujący, upoważniony w pewnych okolicznościach do zawierania tzw. umów dotacyjnych (art. 150-151, art. 221 ust. 2-3, art. 221a ust. 2 u.f.p.). Ustawa określa też podstawy przekazania dotacji, tak samo jak i podmiot dysponujący środkami publicznymi - budżetowymi zobowiązany do ich wypłacenia uprawnionemu oraz cel mający charakter zadania

publicznego, na zrealizowanie którego muszą być przeznaczone. Uregulowanie ustawowe jest w tym stopniu skonkretyzowane, że stanowi podstawę do uzasadnionego oczekiwania wypłacenia dotacji (przesłanek „roszczenia” o jej wypłatę, po spełnieniu wymagań określonych w ustawie). Odnosi się to zarówno do dotacji z budżetu państwa, jak i odpowiednio dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Gospodarowanie przez podmiot zobowiązany do wypłacania dotacji środkami przeznaczonymi na ich pokrycie powinno uwzględniać rygoryzm uregulowań publicznoprawnych, w tym ustawy budżetowej, będącej podstawą gospodarki finansowej państwa i jednostek samorządu terytorialnego w danym roku (art. 109 u.f.p. i art. 27-28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jedn. tekst Dz.U. z 2018 r. poz. 1530). Wysokość poszczególnych kategorii wydatków na cele publiczne musi być w ramach budżetu zaplanowana i zbilansowana, zatem dotacja przeznaczona na zrealizowanie konkretnych zadań publicznych w danym roku zachowuje ten charakter w tym roku budżetowym, w którym ma być wypłacona. Organ dotujący ustala wysokość dotacji i przekazuje ją na bieżąco, w ciągu danego roku kalendarzowego, co miesiąc w 12 częściach, w terminach określonych w ustawie (zob. jednak wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13, OSNC 2015 nr 4, poz. 49, i z dnia 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, nie publ.). Z tego powodu ustawodawca m.in. w art. 90 ust. 2 i 2a u.s.o. uzależnił możliwość zabiegania o wypłatę dotacji od uprzedniego zgłoszenia zamiaru skorzystania z takiego świadczenia przez podmiot, który spełnia warunki do jego uzyskania. Stosownie do art. 251 ust. 1 u.f.p., dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być wykorzystane do końca roku budżetowego, a w przeciwnym razie podlegają zwrotowi. Podmiot dotujący ma obowiązek kontrolowania sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji i żądania ich zwrotu w razie stwierdzenia, że zostały przekazane w nadmiernej wysokości lub niewłaściwie wykorzystane. Zgodnie natomiast z art. 263 u.f.p., niezrealizowane kwoty wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają.

Okoliczność, że - jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143) - z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych, nie oznacza, że są to stosunki cywilnoprawne i że można opisywać ich właściwości wprost z odwołaniem się do cywilnej siatki pojęciowej i cywilnych konstrukcji określających na przykład dopuszczalność potrącenia, przelewania wierzytelności, wymagalność świadczeń, przedawnienie roszczeń o ich spełnienie oraz konsekwencje przedawnienia polegające na przekształceniu zobowiązania w naturalne. Stosunek prawny między zobowiązanym do wypłacenia dotacji i uprawnionym do jej otrzymania nie jest zatem stosunkiem cywilnoprawnym, z którego mogłyby wynikać zobowiązania mające właściwości określone w art. 353 § 1 k.c. i innych przepisach kodeksu cywilnego charakteryzujących zobowiązania pieniężne (odmiennie Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 3 października 2007 r., IV CSK 312/06¹ i z dnia 27 marca 2019 r., V CSK 101/18, nie publ.).

Sądy orzekające w niniejszej sprawie przyjęły, że sprawa przedstawiona im do rozstrzygnięcia przez powodów należy do drogi postępowania cywilnego nie ze względu na działanie art. 199¹ k.p.c., gdyż powód nie kwestionował czynności związanych z obliczeniem i wypłaceniem dotacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym, lecz z odwołaniem się do stanowiska o dopuszczalności drogi sądowej w takich sprawach, ustalonego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w sprawach wszczynanych przez podmioty niepubliczne, które kwestionowały sposób obliczenia i wysokość kwot wypłacanych im przez jednostki samorządu terytorialnego jako dotacje oświatowe, gdy sądy administracyjne odmawiały przeprowadzenia kontroli czynności związanych z tymi wypłatami nie dostrzegając w nich cech czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Ustawą nowelizującą z 2016 r. w art. 90 u.s.o. ustawodawca dodał ust. 11 i zastrzegł w nim, że przyznanie dotacji wymienionych m.in. w art. 90 ust. 2 i 2a u.s.o. stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nowelizacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., Nie wiązała się jednak ze zmianą konstrukcji i charakteru czynności organów dotujących

wiążących się z naliczeniem i wypłaceniem dotacji oświatowej oraz przesłanek ich podejmowania, natomiast przecięła spory w orzecznictwie sądowoadministracyjnym co do charakteru tych czynności. Jednoznacznie wskazuje ona na możliwość kontrolowania ich legalności przez sądy administracyjne na podstawie stosowanej przez nie ustawy procesowej.

Trzeba zaznaczyć, że złożenie skargi na akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, o której jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest ograniczona terminem wyznaczonym w art. 53 § 2 p.p.s.a. Jest to termin trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu zaskarżalnej czynności. Po wniesieniu skargi sąd może nie uwzględnić jego upływu i mimo to rozpoznać skargę, gdy uzna, że uchybienie terminowi nastąpiło bez winy skarżącego. Tak ukształtowana przesłanka dopuszczalności zaskarżenia ma jednak charakter w dużym stopniu ocenny i nie daje skarżącemu pewności co do tego, czy jego skarga wniesiona po upływie terminu trzydziestu dni od dnia, w którym dowiedział się o podjęciu czynności zaskarżalnej do sądu zostanie rozpoznana.

Niezależnie od tego trzeba zauważyć, że forma i zakres ochrony prawnej możliwej do uzyskania przed sądami powszechnymi i administracyjnymi różnią się istotnie. Jurysdykcyjna forma ochrony prawnej udzielanej w postępowaniu cywilnym może polegać na zasądzeniu świadczenia, ustaleniu prawa lub stosunku prawnego albo ukształtowaniu prawa lub stosunku prawnego. Założenie, że rozstrzygnięcie sporu przez sąd powszechny w sprawie cywilnej powinno polegać na jego definitywnym zażeganiu przez sformułowanie wypowiedzi o tym, jakiego zachowania może oczekiwać powód ze względu na łączący go z pozwanym stosunek prawny sprawia, że pierwszeństwo w ramach przedstawionego wyżej wyróżnienia należy przyznać ochronie prowadzącej się do nakazania spełnienia świadczenia. Efektywność tej ochrony prawnej jest zapewniana przez system przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym.

W obrębie procedury sądowoadministracyjnej ustawodawca nie przyznał sądom administracyjnym rozległych uprawnień do - w pewnym uproszczeniu - merytorycznego orzekania, w wyniku którego czynność konwencjonalna sądu

w postaci wyroku zastępowałaby akt lub czynność organu uprawnionego do jego wydania lub podjęcia. W sprawach ze skarg na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., uznając zasadność skargi, sąd administracyjny uchyla akt lub stwierdza bezskuteczność czynności (art. 146 § 1 p.p.s.a.). Uchylenie przez sąd administracyjny skontrolowanych aktów lub czynności i zawarcie w motywach wyroku oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania sprawia, że organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe postępowanie było przedmiotem zaskarżenia są tą oceną związane (art. 153 p.p.s.a.) i w ramach wykonania wyroku sądu powinny one wydać akt lub dokonać czynności, zgodnie z przysługującą im kompetencją, ale o treści respektującej pogląd prawny sądu (art. 154 p.p.s.a.). To założenie sprawia, że ochrona prawna udzielana przez sąd administracyjny jest efektywna, to znaczy, że poszukujący jej uzyskuje ostatecznie działanie kompetentnego podmiotu o treści zgodnej z prawem. Wprawdzie według art. 146 § 2 p.p.s.a. w sprawach ze skarg na omawiane działania sąd może także uznać w wyroku uprawnienie lub obowiązek wynikające z przepisów prawa, jednak takie orzeczenie nie stanowi tytułu egzekucyjnego umożliwiającego wyegzekwowanie świadczenia uznanego za należne na podstawie przepisów prawa publicznego. Gdyby zatem takie orzeczenie nie zostało wykonane dobrowolnie przez właściwy organ, to interes prawny uprawnionego do świadczenia, którego obowiązek spełnienia ustalił sąd administracyjny, może być zaspokojony tylko w postępowaniu przed sądem powszechnym, zmierzającym do zasądzenia świadczenia właściwego dla niewykonanego zobowiązania.

W ocenie Sądu Najwyższego, rozstrzygnięcie przez ustawodawcę wątpliwości co do charakteru czynności, jaką jest wypłacenie dotacji oświatowej przez opowiedzenie się za jej administracyjnoprawnym charakterem i dopuszczalnością drogi sądowoadministracyjnej w związku z odmową jej podjęcia, nie może wiązać się z wyłączeniem drogi sądowej w sprawach o zasądzenie kwot odpowiadających należnym chociaż nieprzekazanym dotacjom na zadania, które zostały zrealizowane przez uprawnionego do dotacji w okresie przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2016 r. Podmioty żądające zasądzenia na ich rzecz zwrotu równowartości nieprzekazanych dotacji oświatowych na zadania publiczne sfinansowane z innych źródeł, które wszczęły takie postępowania przed

sądami powszechnymi przed dniem 1 stycznia 2017 r., nie powinny być obligowane do wszczynania przed sądami administracyjnymi postępowania ze skargi na czynność z zakresu administracji publicznej, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., względnie bezczynność w związku z domaganiem się podjęcia takiej czynności (art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), gdy minęły ustalone terminy (art. 53 § 2 p.p.s.a.), a uprawnione podmioty - w zaufaniu do ustalonej praktyki - zamiast drogi postępowania sądowoadministracyjnego, na której mogłyby zakwestionować legalność czynności zobowiązanego do ustalenia wysokości i wypłacenia dotacji, wybrały drogę postępowania cywilnego o zasądzenie świadczenia w celu uzyskania ochrony przysługujących im praw. Nie można mieć pewności, że sąd administracyjny uzna ich skargi za złożone wprawdzie po terminie, jednak bez winy skarżącego i rozpozna je merytorycznie,

Cel, na który przekazywane są dotacje (realizacja zadań publicznych), ma być osiągnięty w określonym czasie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2015 r., II CSK 232/14, nie publ.). Jeśli osiągnięty nie został i nie ma na to widoków w okresie właściwym do rozliczenia dotacji, nie ma też podstaw do żądania jej wypłacenia. Zrealizowanie celu publicznego w sposób założony dla działania przeprowadzonego z wykorzystaniem dotacji oznacza jednak, że podmiot uprawniony do jej otrzymania zaangażował w jego osiągnięcie jakieś inne pozostające w jego dyspozycji środki. Zadeklarowanie w ustawie uprawnienia do uzyskania dotacji po spełnieniu pewnych warunków oznacza, że podmiot, który te warunki spełnił, realizuje zadania publiczne i oczekuje zaangażowania w nie środków publicznych w zapowiadanej wysokości, może oczekiwać, iż jego uzasadnione oczekiwania zostaną zrealizowane. Z niewykonaniem takiego publicznego zobowiązania można wiązać określone w prawie cywilnym konsekwencje przewidziane w art. 471 k.c. na okoliczność niewykonania zobowiązań wywodzących się z różnych źródeł, gdyż powstają one w sferze majątkowej, a zatem normowanej prawem prywatnym realizującego zadania publiczne i uprawnionego do dotacji. Ze względu na uwagi na konieczność zabezpieczenia ochrony uzasadnionych oczekiwań podmiotu uprawnionego do dotacji, mających oparcie w normie ustawowej, określającej rodzaj i wysokość świadczenia, o które taki podmiot może skutecznie zabiegać realizując zadania

publiczne, jest on uprawniony do domagania się świadczenia odpowiadającego kwocie przeznaczonej na wykonanie zadania publicznego, objętego dotacją. Warunkiem skutecznego dochodzenia takiego roszczenia jest jednak stwierdzenie, że zadanie publiczne zostało wykonane w taki sposób i w takim stopniu, w jakim byłoby wykonane przy wykorzystaniu dotacji, której realizujący zadanie mógł zasadnie oczekiwać. Żądanie, o którym mowa, tylko w pewnym uproszczeniu powszechnie stosowanym w orzecznictwie może być nazywane żądaniem zasądzenia dotacji. Do jego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny, gdyż zobowiązania do usunięcia majątkowych skutków naruszenia zobowiązań z różnych tytułów (nie tylko umownych) mają charakter cywilnoprawny (art. 471 k.c.).

W niniejszej sprawie, co uszło uwagi sądu przedstawiającego zagadnienie prawne, istnieje potrzeba sprecyzowania przedmiotu roszczenia, którego dotyczy postępowanie. Powód nie jest tym, który realizował zadania publiczne współfinansowane ze środków publicznych w formie przekazywanych na ten cel dotacji, lecz powołał się na nabycie dochodzonej wierzytelności na podstawie przelewu; niewypłacona dotacja miała zatem należeć się A. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w G., a nie powodowi. Już ta okoliczność czyni żądanie pozwu różnym od żądania zasądzenia niewypłaconej dotacji za lata 2010-2014, a o zasadności tego żądania musi zdecydować ocena zarówno tego, czy po stronie A. powstała określona wierzytelność, ale i tego, czy wierzytelność mogła być przedmiotem przelewu, w którego tytule mowa jest zresztą nie o przelaniu na powoda wierzytelności o wypłacenie dotacji, lecz o przelaniu na jego rzecz „wierzytelności odszkodowawczej wobec Gminy”, o kwotę stanowiącą różnicę między dotacjami wypłaconymi a dotacjami należnymi cedentowi za lata 2010-2015 r. O cesji i jej przedmiocie strony umowy przelewu zawiadomiły pozwanego.

W sprawach o odszkodowanie w związku z niewykonaniem zobowiązań, w tym takich, których natura jest publicznoprawna, droga postępowania przed sądem powszechnym była i jest dopuszczalna, gdyż do właściwości sądów administracyjnych spory tego rodzaju nie należą, i niczego w tym zakresie nie zmieniały art. 90 ust. 11 u.s.o. i art. 47 u.f.z.o. W świetle tych przepisów jasne

natomiast stało się, że czynności organu dotującego zmierzające do ustalenia prawa do dotacji i jej wypłacenia stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Legalność podjęcia tego rodzaju czynności podlega zatem kontroli sądów administracyjnych, ale to nie wyłącza właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących konsekwencji niewykonania obowiązku obliczenia i wypłacenia dotacji w wysokości określonej ustawą, pod warunkiem, że osiągnięty został cel jej przyznania. Trzeba zaznaczyć, że nie chodzi w tym przypadku o czyn niedozwolony, kwalifikowany na podstawie art. 417 lub 417¹ k.c., lecz o niewykonanie zobowiązania, dla którego źródłem był przepis ustawy.

Także po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2016 r. podmioty, które nie domagają się zasądzenia dotacji należnej na konkretny rok budżetowy, lecz skompensowania im własnych wydatków, które poczyniły na realizację zadań publicznych w warunkach, gdy mogły słusznie oczekiwać ustalenia i wpłacenia im na ten cel dotacji, mogą dochodzić przysługujących im roszczeń przed sądami powszechnymi za okres przed dniem 1 stycznia 2018 r.

Mając to na względzie, orzeczono, jak na wstępie.