

Sygn. akt I ACa 1448/17

POSTANOWIENIE

Dnia 17 lipca 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Dariusz Limiera (spr.)

Sędziowie: SA Krystyna Golinowska

SO del. Jolanta Jachowicz

Protokolant: sekr. sąd. Ewelina Stępień

po rozpoznaniu w dniu 11 lipca 2018 r. w Łodzi na rozprawie

sprawy z powództwa A. W.

przeciwko Gminie M. S.

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Płocku

z dnia 22 czerwca 2017 r. sygn. akt I C 250/16

postanawia:

I. uchylić zaskarżony wyrok w punkcie 1 w zakresie kwoty 231.965,88 (dwieście trzydzieści jeden tysięcy dziewięćset sześćdziesiąt pięć i 88/100) zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następujących kwot:

- a) 30.998,30 zł od dnia 27 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;
- b) 136.996,35 zł od dnia 27 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;
- c) 47.134,87 zł od dnia 01 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty
- d) 16.836,36 zł od dnia 01 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty

i punkcie 3, odrzucając pozew w tej części oraz odstąpić od obciążania powódki A. W. kosztami procesu na rzecz Gminy M. S.;

II. odstąpić od obciążania A. W. kosztami procesu za postępowanie apelacyjne na rzecz Gminy M. S..

Sygn. akt I ACa 1448/17

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 czerwca 2017 r., w sprawie o sygn. akt I C 250/16 z powództwa A. W. przeciwko Gminie M. S. o zapłatę, Sąd Okręgowy w Płocku w pkt.:

1. zasądził od pozwanego Gminy M. S. na rzecz powódki A. W. kwotę 311.421,31 zł (trzysta jednaście tysięcy czterysta dwadzieścia jeden złotych trzydzieści jeden groszy) wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następujących kwot:

- a) od kwoty 81.556,36 zł od dnia 27 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;
- b) od kwoty 137.097,18 zł od dnia 27 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;
- c) od kwoty 61.584,82 zł od dnia 01 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty;
- d) od kwoty 31.182,95 zł od dnia 01 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty;

3. zasądził od pozwanego Gminy M. S. na rzecz powódki A. W. kwotę 27.698,67 zł (dwadzieścia siedem tysięcy sześćset dziewięćdziesiąt osiem złotych sześćdziesiąt siedem groszy) tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że A. W. od 01 września 2010 r. prowadzi działalność gospodarczą - przedszkole niepubliczne Akademia (...) w S., które zostało zarejestrowane w ewidencji szkół i placówek niepublicznych.

A. W. w latach 2011 - 2014 kierowała do Gminy S. wnioski o dofinansowanie działalności oświatowej prowadzonego przez siebie przedszkola.

Gmina M. S. na podstawie podjętej przez siebie Uchwały nr XXIX/313/13 z dnia 25 stycznia 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół na terenie Gminy M. S. oraz ustawy o systemie oświaty (art. 90 ust. 2b i 2c) rozliczała i udzielała A. W. dotacje dla przedszkola, stosując regulamin ustalający tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół niepublicznych, stanowiący załącznik do uchwały.

Z uchwały Budżetowej Gminy M. S. na rok 2011 nr IV/13/11 z dnia 25 stycznia 2011 r. wynikało, że dotacje w 2011 roku przysługują A. W..

W okresie od stycznia 2011 r. do grudnia 2011 r. A. W. otrzymywała od Gminy M. S. dotacje co miesiąc. W rocznym rozliczeniu przekazanej dotacji w 2011 r. wskazała, iż łączna kwota dofinansowania wynosiła 328.424,60 zł. Pismem z dnia 16 lutego 2012 r. wniosła do Urzędu Miejskiego w S. o korektę rocznego rozliczenia dotacji za 2011 rok i wskazała, iż kwota dofinansowania za 2011 r. wynosiła 204.345,00 zł. W 2011 r. liczba dzieci uczęszczających do placówki prowadzonej przez A. W. wynosiła 478. Z uchwały Budżetowej Gminy M. S. na rok 2011 nr IV/13/11 z dnia 25 stycznia 2011 r. wynikało, że dotacje w 2011 r. przysługują A. W..

W roku 2011 kwota otrzymanej przez A. W. dotacji wyniosła 204.345,00 zł, przy liczbie dzieci uczęszczających do placówki 478 i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 797,49 zł.

W kolejnych latach, tj. 2012-2014 A. W. także otrzymywała dotacje od Gminy S.. Wynikało to z Uchwały Gminy M. S. na rok 2012 Nr XVI/149/11 Rady Miejskiej w S. z dnia 15 grudnia 2011 r., Uchwały Gminy M. S. na rok 2013 Nr XXVIII/290/12 Rady Miejskiej w S. z dnia 21 grudnia 2012 r. oraz Uchwały Budżetowej Gminy M. S. na rok 2014 Nr (...) Rady Miejskiej w S. z dnia 20 grudnia 2013 r.

W roku 2012 kwota otrzymanej przez A. W. dotacji wyniosła 275.888,42 zł, przy liczbie dzieci uczęszczających do placówki 640 i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 860,39 zł; w 2013 roku przyznana dotacja wyniosła 458.664,42 zł, przy liczbie dzieci uczęszczających do placówki 611 w okresie do sierpnia i 261 do grudnia i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 836,15 zł w okresie do końca sierpnia i 700,31 zł w okresie od września do końca grudnia; w 2014 roku przyznana dotacja wyniosła 406.757,05 zł, przy liczbie dzieci uczęszczających do placówki 811 i koszcie opieki nad dzieckiem uczęszczającym do przedszkola publicznego na terenie gminy 720,00 zł. A. W. wykazywała wyżej wskazane kwoty za poszczególne lata w rocznych rozliczeniach.

A. W. w 2014 r. zwróciła dotację w wysokości 2.006,20 zł za dziecko M. J. (1), który wykazywany był w informacjach miesięcznych o ilości dzieci uczęszczających do przedszkola w miesiącach od września do grudnia 2013 r., który nie ukończył 2,5 lat. Dotacja więc została na niego wypłacona. A. W. podobnie wykazała w informacji miesięcznej za kwiecień 2014 r., z tym że wykazanie to dotyczyło dwójki dzieci. W grudniu 2013 r. zwróciła dotację w wysokości 1.468,53 zł za M. J. (2), a w styczniu 2014 r. kwotę w wysokości 979,02 za K. K..

Pismem z dnia 7 września 2015 r. A. W. wezwała Gminę M. S. do zapłaty w nieprzekraczalnym terminie 14 dni: kwoty 84.692,04 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia zapłaty; kwoty 139.362,96 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty; kwoty 82.064,58 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty; kwoty 2.570,29 zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od tejże kwoty od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty. A. W. wyraziła także chęć do podjęcia rozmów celem ugodowego rozwiązania sporu.

W odpowiedzi z dnia 22 września 2015 r. na wezwanie do zapłaty Burmistrz Miasta S. wyraził zgodę na polubowne rozwiązanie sporu, powołując się na skomplikowany stan prawny i różne interpretacje obowiązujących przepisów naliczania dotacji.

W roku 2014 liczba dzieci uczęszczających do Przedszkola Akademia (...) w S. prowadzonego przez A. W. jej zdaniem wyniosła 821 uczniów. Gmina M. S. w piśmie z dnia 24 stycznia 2017 r. wskazała, że liczba dzieci w 2014 r. wynosiła 811 uczniów.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie znajdujących się w aktach sprawy dokumentów, opinii biegłej M. R. (1) oraz zeznań stron.

Sąd I instancji zważył, że powództwo zasługiwało na uwzględnienie w zakresie kwoty 311.421,31 zł ustalonej na podstawie opinii biegłej z zakresu rachunkowości i finansów publicznych, w pozostałym zakresie powództwo oddalił - również w zakresie uwzględnionego przez Sąd zarzutu przedawnienia części należności odsetkowych za okres przekraczający trzy lata wstecz licząc od daty wniesienia pozwu.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy powołał się na treść przepisów: art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. z 2004 r. Dz. U. Nr 256 poz. 2572 ze zm.), zwana dalej: u.s.o.; art. 90 ust. 2b ww. ustawy; art. 14 w związku z art. 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.), art. 236 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 124 ze zm.).

Jak zważył Sąd Okręgowy, Gmina M. S. złożyła sprawozdania: Rb - 27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego - samorządowej jednostki budżetowej oraz Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego - samorządowej jednostki budżetowej - z dokumentów tych wynika, że przedszkola miejskie były prowadzone w formie jednostek budżetowych, a zatem w planie wydatków bieżących gminy ujęte były wydatki bieżące jednostek budżetowych. Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że żaden z przepisów, na podstawie których przyznawane są dotacje dla niepublicznych przedszkoli, nie zawierał pierwotnie wyłączenia określonych wydatków bieżących z podstawy od której nalicza się dotację; tym samym nieuprawnione jest wyłączenie z wydatków bieżących ponoszonych przez przedszkola publiczne działających jako samorządowe jednostki budżetowe jakichkolwiek wydatków bieżących, w tym również ponoszonych w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdziale 80146 Doksztalowanie i doskonalenie nauczycieli, ustawodawca bowiem nie przewidział takiego wyłączenia - prezentowana przez pozwaną wykładnia przepisów w sposób oczywisty jest sprzeczna z podstawowymi regułami wykładni językowej, prowadzi do tworzenia normy prawnej wykraczającej poza sformułowaną przez ustawodawcę treść przepisu; kierunek nowelizacji dokonanej ww. ustawą z czerwca 2013 r. był zgodny z oczekiwaniami jednostek samorządowych, aczkolwiek jednocześnie sama nowelizacja w świetle reguł wykładni celowościowej i założenia racjonalnego działania ustawodawcy potwierdziła, że do chwili wejścia w życie nowelizacji obowiązywał inny stan prawny.

Sąd I instancji zauważył, że zgodnie z wyżej wymienionymi sprawozdaniami, wydatki bieżące przedszkoli wykonywane były w rozdziałach 80104 - przedszkola, (...) - Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, (...) - Stołówki szkolne i przedszkolne, (...) - pozostała działalność; wszystkie te wydatki winny więc były być wliczane do podstawy ustalenia dotacji. Taki kierunek interpretacji przepisów prezentowany był przez regionalne izby obrachunkowe w Uchwale nr 24/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we W. z dnia 23 marca 2015 r. oraz Uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. z dnia 28 października 2009 r (KI 411/246/09).

Analiza ponoszonych przez Gminę M. S. wydatków na funkcjonowanie Miejskiego Przedszkola nr (...) z Oddziałami Integracyjnymi wskazuje, iż w latach 2011-2014 było one o około 50-60 % wyższe niż w pozostałych przedszkolach prowadzonych przez gminę. Jednakże analiza wskazanych wyżej sprawozdań, jak i statutu przedszkola, wskazała, iż nie jest to przedszkole specjalne dla którego wydatki klasyfikuje się w rozdziale 80105 - Przedszkola specjalne. Zdaniem biegłej M. R. (2), w obecnym stanie prawnym brak było możliwości wyłączenia z podstawy ustalenia dotacji wydatków ponoszonych na oddziały integracyjne w przedszkolu publicznym i taką też opinię podzielił Sąd Okręgowy. Powyższe znajduje bowiem potwierdzenie w wynikach kontroli Najwyższej I. Kontroli, w której wnioskuje ona, m.in. „podjęcie działań w celu dokonania w ustawie dotacji dla przedszkoli niepublicznych, do których nie uczęszczają dzieci niepełnosprawne, nie uwzględniono wydatków bieżących związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi niepełnosprawnymi w przedszkolach publicznych z oddziałami integracyjnymi i przedszkolach specjalnych" [(...),vp, (...).pdf].

Sąd Okręgowy zważył, że zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 2b. ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały 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. Począwszy od 1 września 2013 r. do ustalenia dotacji dla przedszkola niepublicznego miały zastosowanie przepisy art. 14 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych stanowiąca, iż dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Dokonanie powyższej zmiany w sposobie obliczania dotacji i wprowadzenie od 1 września 2013 r. wyraźnego odliczenia od wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych wskazało, że do momentu uchwalenia tej zmiany koszty wyżywienia mieściły się w ramach wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji (tak np. wyrok SA w Krakowie z dnia 31 maja 2016 r. sygn. akt I ACa 176/16, wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 6 września 2016 r. sygn. kat I ACa 617/16, wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 27 stycznia 2015 r. sygn. akt I ACa 679/14, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2015 r. sygn. akt V ACa 245/15). Gmina M. S. na potwierdzenie swoich tez przedstawiła jedynie pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2012 r., w którym zawarte było stwierdzenie, iż „powyższe informacje są wyłącznie opinią Ministerstwa Edukacji narodowej i nie stanowią obowiązującej wykładni przepisów praca w tym zakresie". Podobny zapis brzmiący „zdaniem Ministerstwa Edukacji Narodowej" zawarto w odpowiedzi na interpelację nr (...). Sąd Okręgowy podzielił więc opinię biegłej M. R. (1), iż do dnia 31 sierpnia 2013 r. nie istniały podstawy do pomniejszenia wydatków bieżących o wpłaty na wyżywienie dokonywane przez rodziców.

Zgodnie z wyżej wskazanymi przepisami, dotacja dla przedszkola niepublicznego przysługiwała pod warunkiem podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września poprzedzającego rok udzielania dotacji, jednakże zdaniem Sądu Okręgowego nie ograniczała ona wysokości dotacji do planowanych w tej informacji liczby uczniów; zgodnie bowiem z brzmieniem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (oraz art. 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw) dotacja przysługuje na każdego ucznia, a nie na każdego planowanego ucznia; w ocenie Sądu I instancji treść przepisów była jednoznaczna, zaś informacja o planowanej ilości dzieci, jakie przedszkole niepubliczne zamierza przyjąć w danym roku, nie determinuje ostatecznej wysokości dotacji, która uzależniona jest wyraźnie od liczby faktycznie przyjętych dzieci, co znalazło również potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2014 r. sygn. akt II GSK 1132/13, gdzie stwierdzono, że „w zależności od faktycznej liczby uczniów

i wychowanków kształtuje się wysokość przekazywanej części dotacji, co wynika z art. 90 ust. 1 a-3b w zw. Z ust. 3d w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. 2004 r. Nr. 256, poz. 2572.) (...). Inną bowiem kwestią jest obowiązek podania przez organ prowadzący niepubliczną szkołę do określonego dnia września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji organowi właściwemu informacji o planowanej liczbie uczniów. Informacje te są warunkiem uzyskania dotacji przez organy prowadzące szkoły niepubliczne, niepubliczne przedszkola w roku następnym". Reasumując, niekorzystne dla jednostek samorządowych przepisy nie mogą być „naprawiane” w oczekiwany przez te jednostki kierunku - rolą sądu nie jest bowiem dostosowywanie prawa do oczekiwań (być może nawet słusznych i racjonalnych) podmiotów publicznych, ale stosowanie norm prawnych ustanowionych przez ustawodawcę; kwestia możliwości planowania wydatków budżetowych i niezbędnych rezerw przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z koniecznością zagwarantowania środków na dotacje w zakresie przekraczającym kwoty możliwe do ustalenia w oparciu o planowaną liczbę przyjętych uczniów, pozostaje poza sferą kompetencji sądu powszechnego (tym bardziej, że rok budżetowy nie pokrywa się z rokiem szkolny, co samo w sobie stanowi istotny problem w planowaniu tego rodzaju wydatków).

Sąd Okręgowy w odniesieniu do faktycznej liczby dzieci, które uczęszczały w 2014 r. zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, wychowaniem przedszkolnym może być objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku. Dotacja dla dzieci w przedszkolach niepublicznym jest więc wypłacana począwszy od ukończenia przez nich 2,5 roku życia. Dla dzieci mniejszych zabezpieczane są miejsca w żłobku miejskim. A. W. w 2014 r. zwróciła dotację w wysokości 2.006,20 zł za dziecko M. J. (1), który wykazywany był w informacjach miesięcznych o ilości dzieci uczęszczających do przedszkola w miesiącach od września do grudnia 2013 r., który nie ukończył 2,5 lat. Dotacja została na niego wypłacona nienależnie. Dodatkowo Sąd I instancji wskazał, że w informacji miesięcznej za kwiecień 2014 r. powódka wykazała również dwoje dzieci, które nie ukończyły w miesiącu kwietniu 2,5 roku życia. Nie powinni więc byli być doliczani do ogólnej liczby dzieci, dlatego podlegają odliczeniu od faktycznej ilości dzieci, na które powinna być wypłacona dotacja. Ponadto, ilość dzieci należało zmniejszyć o 8 dzieci niepełnosprawnych, na które dotacja była przekazywana w kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę M. S.. Zdaniem Sądu, dotacja za 2014 rok należała się zatem za 811 uczęszczających dzieci.

Zasądzeniu podlegały kwoty stanowiące różnice pomiędzy dotacjami wypłaconymi powódce za lata 2011-2014, a kwotami należnych dotacji ustalonymi na podstawie opinii biegłej.

Sąd Okręgowy uwzględnił zarzut przedawnienia należności odsetkowej jako mającej charakter okresowy za okres przekraczający trzy lata wstecz licząc od daty wniesienia pozwu (art. 118 k.c., uchwała SN z z 26.1.2005 r., III CZP 42/04, OSNC 2005/9/149), częściowo oddalając powództwo w zakresie tej należności za dotacje przysługujące za lata 2011 i 2012.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy rozstrzygnął o kosztach procesu na podstawie art. 100 k.p.c., zasądzając z tego tytułu na rzecz powódki kwotę 27.698,67 zł; powódka utrzymała się ze swoim roszczeniem w 93,09%, przy czym poniosła koszty w łącznej wysokości 31.145 zł (uiszczona opłata od pozwu 15.712 zł, wynagrodzenie pełnomocnika 14.400 zł, opłata skarbową 17 zł, podlegające ściągnięciu koszty obciążające powódkę 1.016 zł), zaś pozwana poniosła koszty w wysokości 18.729,56 zł (potrącone z zaliczki wynagrodzenie biegłej 4.329,56 zł, wynagrodzenie pełnomocnika 14.400 zł) - z łącznej kwoty kosztów procesu 49.874,56 zł obciąża zatem pozwaną kwota 46.428,23 zł, przy czym dotychczas zostały one poniesione w wymiarze 18.729,56 zł; tym samym pozostała różnica podlega zasądzeniu na rzecz powódki (46.428,23 -18.729,56).

Od powyższego wyroku pozwana wniosła apelację, zaskarżając to orzeczenie w części, tj. w punkcie 1 a), b), c) d) oraz w punkcie 3, przy czym w zakresie punktu 1 - co do kwoty głównej 231.965,88 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od następujących kwot:

a. od kwoty 30.998,30 zł od dnia 27 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;

b. od kwoty 136.996,35 zł od dnia 27 stycznia 2013 r. do dnia zapłaty;

c. od kwoty 47.134,87 zł od dnia 01 stycznia 2014 r. do dnia zapłaty;

d. od kwoty 16.836,36 zł od dnia 01 stycznia 2015 r. do dnia zapłaty

oraz zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. z 2004 r. Dz.U. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w okresie od 01 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r. w zw. z art. 14 w zw. z art 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświat oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.) w zw. z art. 236. ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 124 ze zm.) poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na:

1. wadliwym przyjęciu, że w okresie objętym żądaniem pozwu brak było podstaw do odjęcia z podstawy naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a takim było i jest przedszkole prowadzone przez powódkę, wydatków bieżących na zakup produktów służących przygotowaniu posiłków dla dzieci, jak i wydatków związanych z prowadzeniem zajęć specjalistycznych z dziećmi niepełnosprawnymi - wynikającym z zastosowania przez Sąd wyłącznie literalnej wykładni przepisu art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w okresie od 01 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2013 r. z całkowitym pominięciem wykładni funkcjonalnej i celowościowej powyższego przepisu, która legła u podstaw nowelizacji, wprowadzonej przepisami art. 14 w zw. z art 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświat oraz niektórych innych ustaw;

2. wadliwym uwzględnieniu w rozliczeniu za rok 2012 faktycznej liczby dzieci 640 zamiast liczby 485 dzieci, wskazanej przez powódkę we wniosku o udzielenie dotacji, złożonym do dnia 30 września 2011 roku - wskutek błędnego przyjęcia, że dla ustalenia wysokości dotacji w ogóle nie ma znaczenia zawarta we wniosku planowana liczba uczniów, mimo że liczba ta jest podstawą do ustalenia w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia i determinuje ona wysokość tychże wydatków, a co za tym idzie i wysokość należnej dotacji. Sąd pominął przy tym całkowicie, sygnalizowany w toku procesu przez pozwaną fakt, że tak drastyczna różnica w liczbie dzieci (o 155) w roku 2012 wynikała wyłącznie z arbitralnej i czysto biznesowej decyzji powódki o rozszerzeniu działalności prowadzonego przez nią przedszkola, podjętej w ciągu roku budżetowego, w sytuacji kiedy pozwana Gmina nie posiadała środków finansowych, umożliwiających jej zwiększenie środków na dotacje w trakcie trwania roku budżetowego.

Wskazując na powyższe zarzuty pozwana wniosła o:

1) zmianę zaskarżonego wyroku w części zaskarżonej i oddalenie powództwa w tym zakresie oraz zasądzenie od powódki A. W. na rzecz pozwanej Gminy M. S. kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;

2) zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów instancji odwoławczej, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację powódka wniosła o:

1. oddalenie w całości apelacji pozwanego;

2. zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki zwrotu kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych za postępowanie apelacyjne.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Wyrok Sądu Okręgowego w zaskarżonej części należało uchylić w punkcie 1 i 3, odrzucając zarazem pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie.

Na wstępie rozważań prawnych Sąd Apelacyjny pragnie zwrócić szczególną uwagę na fakt, że mimo tego, iż żadna ze stron postępowania nie podniosła zarzutu, dotyczącego naruszenia art. 199 § 1 pkt. 1 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i nieodrzczenie pozwu, w sytuacji gdy roszczenie objęte powództwem powódki nie mogło być przedmiotem rozpoznania przez sąd powszechny w drodze postępowania cywilnego, to jest wystąpiła niedopuszczalność drogi sądowej, co stanowi przyczynę nieważności postępowania, uznał jednak, że zarzut ten zasługuje na merytoryczną ocenę w związku z brzmieniem art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 379 pkt 1 k.p.c., które nakazują brać z urzędu pod uwagę przyczyny nieważności postępowania. Do tych zaś zalicza się niedopuszczalność drogi sądowej.

Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności drogi sądowej w przedmiotowej sprawie ma ocena charakteru sprawy, a więc to, czy sprawa ta może być uznana za sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., który stanowi, że 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).

W nauce prawa podkreśla się, że podejmowana przez sąd ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy przede wszystkim od przedmiotu procesu, a więc przedstawionego pod osąd roszczenia oraz wskazanego stanu faktycznego, te bowiem elementy kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej - lub odejmują - przymioty sprawy cywilnej. Sprawą cywilną jest przy tym sprawa, w której ochrona prawna według zasad Kodeksu postępowania cywilnego jest udzielana ze względu na prawa lub obowiązki podmiotów stosunków prawnych o charakterze równorzędnym. W judykaturze Sądu Najwyższego wskazano, że o zakwalifikowaniu sprawy jako sprawy cywilnej decyduje przede wszystkim stan faktyczny, na którym strona powodowa opiera swoje roszczenie. Jeżeli powołuje się na zdarzenia prawne, z których wynikają konsekwencje cywilnoprawne, to nie można odejmować sprawie przymiotu sprawy cywilnej.

W rozpoznawanej sprawie powódka wniosła o zasądzenie kwoty 314.223,56 zł, opierając swoje roszczenie na przepisie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. nr 256 z 2004 r., poz. 2572 z późn. zmianami), zwana dalej: u.s.o. Powódka wskazała, że prowadzi działalność gospodarczą, jest również organem prowadzącym Przedszkole Niepubliczne Akademia (...) w S., które zostało wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych Gminy S.. Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. powódka otrzymuje od Gminy dotację na dofinansowanie bieżącej działalności oświatowej prowadzonej placówki. W opinii powódki dotacja przekazana jej za lata 2011 – 2014 została zaliczona przez pozwaną gminę w niewłaściwy sposób, powodując niedopłatę w kwocie wyliczonej przez powódkę.

Sąd pierwszej instancji, uwzględniał w części zgłoszone żądanie, powołał się na przepis art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. z 2004 r. Dz. U. Nr 256 poz. 2572 ze zm.); art. 90 ust. 2b ww. ustawy; art. 14 w związku z art. 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827 ze zm.), art. 236 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 124 ze zm.).

Sąd Apelacyjny, rozważając dopuszczalność drogi sądowej przy określonym żądaniu, podzielił poglądy zawarte w orzeczeniu tj. wyroku i uzasadnieniu Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie o sygn. akt I ACa 1109/17.

Należy powtórzyć za tym orzeczeniem szerokie rozważania o dopuszczalności drogi sądowej, przytaczając zawarte w nim poglądy doktryny i orzecznictwo.

B. A., J. B., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, LEX 2012) wyjaśnia, że jeżeli źródłem roszczenia jest stosunek administracyjnoprawny, to sprawa nie ma charakteru cywilnego według kryterium materialnoprawnego, choć może podlegać rozpoznaniu na podstawie k.p.c. Przesądającym elementem, wskazującym na stosunek administracyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności Państwa (postanowienie SN z dnia 4 kwietnia

2003 r., III CZP 11/03, Prok. i Pr. 2003, nr 9, poz. 34). Wyznaczenie kompetencji sądów administracyjnych przez wprowadzenie kryterium przedmiotowego: działalności administracji publicznej, można by uznać za kryterium dostatecznie precyzyjne dla odgraniczenia od właściwości sądów powszechnych. Uwzględniając jednak, że działanie administracji publicznej to nie tylko działania władcze, lecz także działania niewładcze (zawiadowcze), dla których cechą właściwą jest posługiwanie się środkami prawa cywilnego, należy stwierdzić, że oparcie wyznaczenia dopuszczalności drogi przed sądem administracyjnym wyłącznie na kryterium działalności administracji publicznej nie jest wystarczające. Uwzględnia to regulacja prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiąc w art. 3 § 2 i § 3, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej przez orzekanie w sprawach w wyliczonych rodzajach skarg oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę. W przeciwieństwie do kodeksu postępowania cywilnego, określenie dopuszczalności drogi przed sądem administracyjnym nie zostało oparte w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na charakterze prawnym stosunku prawnego, lecz przez określenie formy wykonywania administracji publicznej.

Powyższe, przytoczone za wskazaną literaturą, wyjaśnienia mają znaczenie dla oceny dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie, w szczególności z uwagi na treść art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. 2016.718), który objął kontrolą działalność administracji publicznej przez sądy administracyjne, polegającą na orzekaniu w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw (w niniejszej sprawie wymienione wyłączenia nie występują).

Uwzględniając powyższe uwagi natury ogólnej co do charakteru sprawy cywilnej oraz sprawy podlegającej sądownictwu administracyjnemu w tej konkretnej rozpoznawanej sprawie, podnieść należy, że problem dopuszczalności drogi sądowej przed sądami powszechnymi w postępowaniu cywilnym był wielokrotnie przedmiotem rozważań, zarówno sądownictwa administracyjnego, jak powszechnego a także opracowań doktryny. Szeroko wypowiedział się w tym przedmiocie, także w ujęciu historycznym, Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 14 sierpnia 2016 r., I A Ca 61/16, LEX nr 2139361. Sąd ten przytoczył, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego funkcjonują dwie linie orzecznicze, jedna wyrażająca pogląd, że przyznanie i obliczenie dotacji, jako akt stosowania prawa, podlega kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a obok niego w orzecznictwie NSA funkcjonuje druga linia orzecznicza wyłączająca właściwość sądów administracyjnych, opierająca się na założeniu, że przy podejmowaniu czynności zmierzających do ustalenia prawa do dotacji, obliczenia jej wysokości i przekazania kwoty dotacji podmiotowi uprawnionemu nie rozstrzyga się o jego prawach i obowiązkach w sposób władczy i jednostronny, dokonuje się tylko matematycznego wyliczenia wysokości dotacji oraz wypłaca się ją beneficjentowi, tym samym przyznanie i obliczenie dotacji nie może być kwalifikowane jako akt administracyjny, a jedynie jako czynność o charakterze księgowo-rachunkowym, której nie można uznać za akt stosowania prawa.

Ze względu na rozbieżność poglądów orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych co do właściwości sądów Sąd Apelacyjny wyprowadził wniosek, sprowadzający się do stwierdzenia, że sądy orzekające swoje stanowiska wyinterpretowały z analizy przepisów, charakteru dotacji, czy też – przytaczając konkretne orzeczenia rozbieżne – akceptując powszechnie przyjmowane w judykaturze stanowisko o dopuszczalności drogi procesu cywilnego w sprawach o wypłatę dotacji wymienionych w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Obszerną analizę takich stanowisk, wraz z własną oceną przedstawił S. G. w artykule „Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (opubl. *Finanse (...)* 2015, nr 4, s. 52-58)”. Podzielając przedstawione w tym artykule wnioski podjęte na podstawie analizy omawianej problematyki, należy przytoczyć za autorem, że wysokość dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1a i 2a-3a u.s.o., nie wynika wprost z ustawy ani z uchwały podejmowanej na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. (w niniejszej sprawie dotyczy to powołanej przez powódkę uchwały nr (...) Rady Miejskiej W. z dnia 26 listopada

2015 r., opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa (...) z 2015 r., poz. 5460), a jednocześnie nie jest ona równa dla wszystkich podmiotów uprawnionych. W stosunku do każdego beneficjenta organ dotujący indywidualnie określa należną uprawnionemu kwotę dotacji zgodnie z algorytmem przewidzianym w ustawie. Nie ma znaczenia, że konkretyzacja norm przewidzianych przez 90 ust. 1a i 2a-3a u.s.o. oraz uchwałę wydaną na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. sprowadza się w dużej mierze do dokonania pewnych operacji matematycznych. Określenie wysokości analizowanych dotacji ma bowiem charakter typowego aktu stosowania prawa. Autor dalej wyjaśnił, że po przeprowadzeniu wykładni przepisów znajdujących zastosowanie w tym zakresie (przepisy ustawy o systemie oświaty, uchwała, o której mowa w art. 90 ust. 4 u.s.o.) organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, w odniesieniu do każdego beneficjenta, dokonuje niezbędnych ustaleń faktycznych, w tym bada, czy jest on podmiotem uprawnionym do otrzymania dotacji i czy spełnia wymogi określone w przepisach u.s.o. oraz wspomnianej uchwale. W dalszej kolejności organ dotujący dokonuje natomiast subsumcji tak ustalonych faktów pod znajdujące zastosowanie przepisy ustawy o systemie oświaty, z których wynika algorytm ustalenia wysokości dotacji, i w rezultacie wydaje rozstrzygnięcie, przyznając dotację konkretnemu beneficjentowi w określonej wysokości. W ten sposób organ administracji publicznej kreuje pewną indywidualno-konkretną normę, której realizacja następuje przez dokonanie wypłaty należnej kwoty dotacji. Norma ta ustalana jest zaś władczo i jednostronnie, ponieważ beneficjent nie ma wpływu na jej treść. Z tych względów przyznanie dotacji przewidzianej przez art. 90 ust. 1a i 2a-3a u.s.o. i ustalenie jej wysokości powinno być traktowane jako akt administracyjny, a nie czynność materialno-techniczna. Przyznanie i ustalenie wysokości dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a i 2a-3a u.s.o., ma charakter aktu administracyjnego. Stosownie do art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania wspomnianych dotacji. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że pełna i wyczerpująca regulacja postępowania poprzedzającego przyznanie i obliczenie tych dotacji została przekazana do unormowania w uchwale, o której mowa w art. 90 ust. 4 u.s.o. Oznacza to, że w tym zakresie wyłączone zostało zastosowanie kodeksu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji, przyznanie i obliczenie wspomnianych dotacji nie może być kwalifikowane jako decyzja administracyjna. Akt ten ma więc charakter innego aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i podlega kontroli sądownoadministracyjnej na zasadach właściwych dla tej kategorii form działania administracji. Ostatecznie autor podzielił wyrażony w postanowieniu NSA z 25.02.2014 r., (...) 304/14, LEX nr 1450771 pogląd, że przyznanie i obliczenie dotacji, jako akt stosowania prawa, podlega kontroli sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Nie dzieje się tak jednak – jak wskazał sąd w powołanym orzeczeniu (...) 304/14 – z tego powodu, że udzielenie dotacji jest czynnością z zakresu administracji publicznej. Ma ono walor aktu administracyjnego, a nie czynności materialno-technicznej i mieści się w kategorii wyróżnionej przez art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jedynie z tego powodu, że postępowanie poprzedzające przyznanie i obliczenie dotacji zostało uregulowane w uchwale wydanej na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o., a zatem – z mocy ustawy – w regulacji autonomicznej w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego. Przyznanie dotacji i ustalenie jej wysokości wymaga bowiem każdorazowego ustalenia indywidualnej i konkretnej normy. Nie można więc przyjąć, że mieści się ono w kategorii czynności materialno-technicznych, które wywierają skutki jedynie mocą faktów, a nie norm. Jako wyjątek od generalnej właściwości sądów administracyjnych w zakresie kontroli przyznania i określenia wysokości dotacji oświatowych przyjęto sytuacje, w których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając w uchwale wydanej na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. tryb udzielania wspomnianych dotacji, wskaże, że ma on charakter cywilnoprawny i obejmuje zawarcie stosownej umowy z beneficjentem.

Inny pogląd został zaprezentowany w postanowieniu NSA w W. z dnia 25 lutego 2014 r., (...) 304/14, LEX nr 1450771, powołując się na wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 320/07 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt I SA/Po 392/11 oraz w postanowieniu NSA w W. z dnia 12 marca 2013 r., (...) 257/13, LEX nr 1305516. W obu tych orzeczeniach sądy stwierdziły jednocześnie, że skoro nie zostało ustalone, aby tryb ustalania i rozliczania dotacji przewidywał jej określenie w formie umowy, to przy braku stosunku obligacyjnego brak jest podstaw do odsyłania strony na drogę postępowania sądowego. Podkreślenia wymaga, że wskazane orzeczenia wydano na gruncie stosowania art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, ale analogicznie ich argumentacja znajduje zastosowanie w przypadku art. 90 ust. 1a.

Także wątpliwości co do właściwości sądu powszechnego lub administracyjnego w zakresie udzielania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom rozważał Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 7/08 ((...)) wyraził pogląd, że uchwała budżetowa powiatu nie kreuje bezpośrednio żadnych uprawnień osób trzecich, czy zobowiązań wobec osób trzecich, jeżeli zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalił tryb udzielania i rozliczania dotacji, przewidując określanie wysokości dotacji w formie umowy, to czynność obliczenia i przekazania każdej części dotacji mogłaby być traktowana wyłącznie jako czynność wykonania zobowiązania przez stronę stosunku obligacyjnego, natomiast inaczej należałoby oceniać sytuację wówczas, gdyby takiej umowy nie zawarto, a dotacja została określona jednostronnie przez organ jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie zasad sformułowanych w ustawie. Przypomnieć trzeba, że taka sytuacja – brak umowy między pozwaną jednostką samorządu terytorialnego a powódką regulującej ustalenie i wypłatę dotacji oświatowej – ma miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Z powodu ciągłych wątpliwości oraz dwutorowości orzekania w przedmiocie dotacji przewidzianych w ustawie o systemie oświaty - zarówno przez sądy powszechne, jak i sądy administracyjne – należy wiązać uregulowanie tej kwestii przez ustawodawcę, który ostatecznie zmieniając art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty z dniem 1 stycznia 2017 r., dodał ustęp 11 w brzmieniu „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” (patrz: ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r., Dz.U. 2016.1010) a według uzasadnienia projektu ustawy, celem tej zmiany było przesądzenie, że czynności przekazania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są czynnością z zakresu administracji publicznej (art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11 ustawy).

Analizując unormowanie dotyczące dotacji oświatowych, a także korzystając z obszernych opracowań doktryny i dorobku orzecznictwa, Sąd Apelacyjny w Łodzi ponownie uznał, że w niniejszej sprawie właściwym sądem do jej rozpoznania będzie sąd administracyjny, a nie sąd powszechny. Dla poparcia tej tezy należy powtórnie powołać się na treść wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie o sygn. akt I ACa 1109/17, w którym to orzeczeniu stwierdził, że jednostka samorządu terytorialnego, jako upoważniona do przyznania dotacji, nie ma pozycji nadrzędnej w stosunku do beneficjenta, jednak stosunek, jaki w związku z dotacjami nawiązuje się między nimi nie nosi cech stosunku równorzędnego, jak to ma miejsce w stosunku cywilnoprawnym. Cecha równorzędności jest podkreślana przy ocenie danego stosunku dla potrzeb stwierdzenia, czy roszczenia z niego wywodzące się mają charakter sprawy cywilnej (art. 1 k.p.c.). Przekonujący jest natomiast pogląd, że beneficjent pozostaje w stosunku zależności od jednostki samorządu terytorialnego, rozumianego jako brak możliwości wpływu na treść stosunku, regulującego wzajemne usytuowanie względem przepisów prawa, a przede wszystkim z uwagi na uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego do ustanawiania przepisów regulujących tryb udzielania i rozliczania dotacji, w tym tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykonania, a nadto termin i sposób rozliczenia dotacji (art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

Postępowanie strony pozwanej, jako jednostki samorządu terytorialnego przyznającej dotację na podstawie art. 90 ust. 1a cytowanej ustawy należy więc zakwalifikować jako inną czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powyższe przesłanki stanowią o uznaniu, że w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej, skoro sprawa wniesiona do sądu powszechnego nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, formalnym ani konstytucyjnym.

W sprawie zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej już w chwili wytoczenia powództwa, zatem brak przesłanki procesowej ma charakter pierwotny, co znajduje oparcie na tle obowiązującej ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym po zmianie wprowadzoną ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 1010), dodającą przepis art. 90 ust. 11 z dniem 1 stycznia 2017 r. (art. 1 pkt 78, art. 33 pkt 4). Pogląd o niedopuszczalności drogi sądowej ukształtował się również na gruncie ustawy w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2017 r., do czego uprawniała analiza

judykatury i doktryny powstałej również przed dniem 1 stycznia 2017 r. W szczególności przesądzające było przyjęcie, jak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 stycznia 2008 r., (...) 320/17, że czynności organów (tu: jednostki samorządu terytorialnego) podejmowane na podstawie art. 90 (tu: ust. 1a) ustawy o systemie oświaty, polegające na ustaleniu wysokości dotacji dla placówki niepublicznej oraz przekazaniu ustalonej kwoty dotacji, są czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., tj. czynnościami z zakresu administracji publicznej, niebędącymi decyzjami, dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Wprowadzony od 1 stycznia 2017 r. przepis art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty jedynie przesądził – jak to zostało określone w uzasadnieniu projektu zmiany ustawy – że przyznanie dotacji na podstawie art. 90 ust. 1a-8 u.s.o. stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przepis ten nie wprowadził żadnych nowych uregulowań, które odejmowałyby jednemu z systemów sądownictwa pewien zakres jurysdykcji, a przyznawałyby go drugiemu, co dopiero mogłoby stanowić podstawę uznania, że w sprawie wystąpiła niedopuszczalność drogi sądowej następcza, wskutek czego postępowanie podlegałoby umorzeniu (art. 355 § 1 k.p.c.) w miejsce odrzucenia pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 3 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok w punkcie 1. i 3. W zaskarżonym zakresie i pozew w tej części odrzucił.

O kosztach postępowania przed Sądem I instancji oraz kosztach postępowania apelacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c., mając na uwadze złożony charakter sprawy, rozbieżność orzecznictwa w zakresie dopuszczalności drogi sądowej i wobec tego subiektywne przekonanie powódki o możliwości dochodzenia roszczenia na drodze procesu cywilnego.