

Sygn. akt: III C 632/18

POSTANOWIENIE

Dnia 31 lipca 2018 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie w Wydziale III Cywilnym w składzie:

Przewodniczący: **Sędzia SR del. do SO Rafał Schmidt**

po rozpoznaniu w dniu 31 lipca 2018 roku w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa **I. Ł.**

przeciwko **Gminie G.**

o zapłatę

postanawia:

1. **odrzuć pozew z dnia 28 grudnia 2017 roku;**
2. **zasądzić od powódki I. Ł. na rzecz pozwanej Gminy G. kwotę 10.800 zł (dziesięć tysięcy osiemset złotych), tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

UZASADNIENIE

Powódka w pozwie złożonym 28 grudnia 2017 roku dochodzi zapłaty od pozwanej Gminy G. kwoty w wysokości 1.053.073,63 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, stanowiącej różnicę pomiędzy należną a wypłaconą kwotą dotacji za lata 2010 - 2016 dla niepublicznego przedszkola, które prowadzi.

Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym, wydanym 14 marca 2018 roku powództwo zostało w całości uwzględnione na koszt pozwanego.

Pozwana Gmina w sprzeciwie od nakazu zapłaty wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd zważył, co następuje:

Odrzucenie pozwu oznacza odmowę udzielenia sądowej ochrony prawnej zawartemu w pozwie roszczeniu powoda bez zajęcia merytorycznego stanowiska co do zasadności (bezzasadności) tego roszczenia w świetle norm prawa materialnego. Sąd, odrzucając pozew, stwierdza, że merytoryczne rozpoznawanie sprawy jest niedopuszczalne wyłącznie z przyczyn formalnych, tj. z braku określonych w normach procesowych przesłanek. Okoliczności wymienione w przepisie, od których istnienia lub nieistnienia ustawa uzależnia merytoryczne rozstrzygnięcie danej sprawy, nauka określa mianem przesłanek procesowych formalnych. Przesłanki te zostały enumeratywnie wymienione w przepisie art. 199 § 1 k.p.c., zgodnie z którym Sąd odrzuci pozew:

1. jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna;
2. jeżeli o to samo roszczenie pomiędzy tymi samymi stronami sprawa jest w toku albo została już prawomocnie osądzona;

3. jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli powód nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej powodem zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie.

Poza sytuacjami wymienionymi powyżej, okolicznościami prowadzącymi do odrzucenia pozwu jest także brak jurysdykcji krajowej (art. 1099 i 1105) oraz niezłożenie przez powoda-cudzoziemca kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu, tzw. kaucji aktorycznej (art. 1124 § 3).

W rozważanej sprawie zachodzi przesłanka uniemożliwiająca merytoryczne rozpoznanie sprawy – niedopuszczalność drogi sądowej. Zasadność tego stanowiska potwierdza nowelizacja ustawy o systemie oświaty (ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw z dnia 23 czerwca 2016 roku – Dz.U. z 2016 roku poz. 1010), na mocy której dodano m.in. ust. 11 do art. 90 ustawy o systemie oświaty (który wszedł w życie 1 stycznia 2017 roku). Przepis ten wskazywał wprost, że czynność przyznania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8 ustawy o systemie oświaty, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej podlegającej kontroli sądów administracyjnych.

Powyższa zasada została podtrzymana w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 roku, poz. 2203), która – w zakresie określania zasad finansowania zadań oświatowych – zastąpiła ustawę o systemie oświaty. Art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych stanowi, że: Czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32, art. 40 i art. 41, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 i 1370).

Zgodnie zaś z art. 1 i art. 3 § 1 – 3 Ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: Do rozpoznawania spraw sądownoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne (art. 2). Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie (art. 3 § 1). Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) 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 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149 i 650), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, 650, 723, 1000 i 1039), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw (art. 2 § 2). Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (art. 2 § 2a). Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (art. 2 § 3).

Przez dłuższy czas Sąd Najwyższy stał na stanowisku, iż w przypadku wytoczenia powództwa o zapłatę dotacji droga sądowa przed sądami powszechnymi w postępowaniu cywilnym jest zamknięta z uwagi na czysto publicznoprawny (administracyjny) charakter roszczenia. W postanowieniu z dnia 7 maja 1999 roku (I CKN 1132/97, OSNC rok 1999, nr 11, poz. 200) Sąd Najwyższy sformułował tezę, że w sprawie z powództwa niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej o uprawnieniach szkoły publicznej przeciwko Skarbowi Państwa lub j.s.t. o zapłatę (uzupełnienie) dotacji udzielanej na podstawie art. 90 droga sądowa jest niedopuszczalna.

Zmiana stanowiska w sprawie dochodzenia przed sądami powszechnymi roszczenia o wypłatę dotacji nastąpiła w wyroku z dnia 3 stycznia 2007 roku (IV CSK 312/06), w którym Sąd Najwyższy stwierdził i wyjaśnił, 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 żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 KC. Skoro zaś w przepisach ustawy nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym. Uchylenie się od jej udzielenia, mimo oczywistego faktu naruszenia prawa, nosi znamiona odmowy wymiaru sprawiedliwości. Powyższe zapatrywanie utrwalone zostało w judykaturze (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2007 roku, III CZP 88/07, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2008 roku, IV CSK 204/08).

Także w nowszych orzeczeniach zarówno Sądu Najwyższego i sądów powszechnych za utrwalone należy uznać, że stanowisko o możliwości dochodzenia kwoty dotacji czy też kwoty, o którą dotacja została zaniżona przed sądem powszechnym zostało podtrzymane (np. wyroki Sądu Najwyższego dnia 20 czerwca 2013 roku, IV CSK 696/12, z 22 maja 2014 roku, IV CSK 531/13, czy z dnia 24 lutego 2017 roku, IV CSK 212/16, Legalis 1715009). Pogląd ten jest zbieżny z wyrażonym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem, że czynność obliczenia należnej na tej podstawie dotacji i wypłacenia jej osobie uprawnionej stanowi stricte techniczną czynność księgowo-rachunkową i nie należy do żadnej formy działania administracji publicznej, nie kwalifikuje się tym samym jako czynność podlegająca kontroli sądów administracyjnych (postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 roku, II GSK 5121/12 i 522/12, nie publ.).

Warto także podkreślić, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2017 roku (IV CSK 212/16) – wydanego już po wejściu w życie ust. 11 art. 90 ustawy o systemie oświaty - Sąd Najwyższy wskazał, że w orzecznictwie sądów powszechnych w odniesieniu do okresu, którego dotyczy dochodzone przez powodów roszczenie (zaś w tej sprawie chodziło o lata 2012 i 2013) ustalony został pogląd, że w postępowaniu cywilnym może być dochodzone roszczenie o

wypłacenie dotacji należnej na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty, o ile powód zarzuca, że zobowiązany do tego podmiot niewłaściwie ustalił jej wysokość i zaniechał jej wypłacenia czy też wypłacił ją w zaniżonej wysokości (np. wyroki Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 roku, IV CSK 312/06, z 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, z 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, z 22 maja 2014 r., IV CSK 531/13).

Dalej jednak Sąd Najwyższy podkreślił, że ustawodawca dopiero w art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty, dodanym ustawą z 24 czerwca 2016 r. (Dz.U. poz. 1010) i obowiązującym od 1 stycznia 2017 roku, jednoznacznie rozstrzygnął, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a - 8 ustawy, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a zatem podlegającą kontroli sądów administracyjnych. Równocześnie w art. 90 ust. 3da ustawy o systemie oświaty ustawodawca zastrzegł, że świadczenie będące dotacją, o jakiej mowa w art. 90 ust. 1a - 3b ustawy może być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań określonych w art. 90 ust. 3d, poniesionych w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, niezależnie od tego, którego roku dotyczą te zadania (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., I ACa 2246/16).

Powódka w pozwie dochodzi zapłaty od pozwanej Gminy G. różnicy pomiędzy dotacją należną a wypłaconą w latach 2010-2016 dla niepublicznego przedszkola, które prowadzi. Postępowanie o jej zasądzenie zostało zainicjowane w dniu 28 grudnia 2017 roku, a zatem po wejściu w życie znowelizowanego art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty. Materialnoprawną podstawą roszczenia powoda są zatem przepisy art. 90 ustawy o systemie oświaty. Należy mieć zatem na uwadze, że w celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości co do kognicji sądów administracyjnych ustawodawca dokonał zmian w przepisach ustawy o systemie oświaty. Przepis art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty, obowiązujący od 1 stycznia 2017 roku (zastąpiony art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), wprost stanowił, że przyznanie dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-8, stanowi czynność z zakresu administracji publicznej. Ponieważ powódka dochodzi kwoty tytułem zaniżonej dotacji za lata 2010-2016 i wszczęła proces po nowelizacji ustawy, która obowiązuje od 1 stycznia 2017 roku, to niewątpliwie w sprawie tej droga sądowa była niedopuszczalna.

Wobec faktu, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, a ich kontrola powierzona została sądom administracyjnym, w niniejszej sprawie droga cywilna przed sądem powszechnym nie przysługuje, a to wobec faktu wniesienia pozwu po dniu 01 stycznia 2017 roku.

Na szczególne uwypuklenie zasługuje fakt, że kryterium decydującym o kwalifikacji sprawy o dotację jako podlegającej sądownictwu powszechnemu i sądownictwu administracyjnemu nie jest okres, za jaki dochodzona jest dotacja, lecz kryterium daty wniesienia pozwu (po 01 stycznia 2017 roku, tj. od dnia wejścia w życie art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty, zastąpionego następnie art. 47 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), chodzi tu bowiem o kwestię formalną (dopuszczalność drogi sądowej), nie zaś o zastosowanie i ocenę merytorycznej podstawy roszczenia.

Powyższe implikowało orzeczenie jak w punkcie pierwszym sentencji postanowienia.

Rozstrzygnięcie o kosztach oparto na treści przepisu art. 98 § 1 i 3 k.p.c. statuującego zasadę zwrotu kosztów celowych zgodnie z wynikiem procesu (odpowiedzialnością za wynik postępowania): Strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

Art. 98 k.p.c. wyraża w zakresie kosztów procesu zasadę odpowiedzialności za jego wynik, co oznacza, że strona przegrywająca sprawę zwraca na żądanie przeciwnika koszty procesu. Dla oceny, czy strona przegrała sprawę, obojętne jest, czy ponosi ona winę za prowadzenie procesu. Sam fakt, że sprawę przegrała, choćby nawet tylko formalnie, kwalifikuje ją jako stronę przegrywającą i obowiązuje do zwrotu kosztów przeciwnikowi (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia

9 października 1967 r., I CZ 81/67, LEX nr 6221). O tym, która strona, i w jakim stopniu, wygrała lub przegrała sprawę w zakresie obowiązku zwrotu kosztów procesu decyduje rezultat przeprowadzonego porównania roszczeń dochodzonych z roszczeniami uwzględnionymi. Żadnego znaczenia, dla oceny, czy i w jakim stopniu strona wygrała lub przegrała sprawę, nie ma natomiast to, czy sąd rozstrzygając sprawę podzielił argumentację prawną przedstawioną przez stronę oraz czy uwzględnił podniesione przez stronę zarzuty (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2010 r., III CZ 65/09).

Strona, której pozew został odrzucony jest stroną formalnie przegrywającą proces w rozumieniu art. 98 k.p.c.

Ustalając wysokość kosztów procesu Sąd uwzględnił wysokość wynagrodzenia pełnomocnika pozwanej w wysokości przewidzianej w § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w kwocie 10.800 zł. Na koszty procesu w niniejszej sprawie, których zwrot przysługuje pozwanej od powoda, złożyły się zatem koszty zastępstwa procesowego, o czym orzeczono jak w punkcie drugim sentencji postanowienia.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji postanowienia.

Zarządzenie (...):

1. (...)
2. (...)
3. (...)