

Sygn. akt II Ca 281/17

POSTANOWIENIE

Dnia 4 lipca 2017 r.

Sąd Okręgowy w Świdnicy, II Wydział Cywilny Odwoławczy

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Barbara Nowicka

Sędziowie: SO Maria Kołcz

SO Agnieszka Terpiłowska

Protokolant Bogusława Mierzwa

po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 2017 r. w Świdnicy

na rozprawie

sprawy z powództwa ***D. S.***

przeciwko ***Gminie W.***

o zapłatę 69.363 zł

na skutek apelacji strony pozwanej

od wyroku Sądu Rejonowego w Wałbrzychu

z dnia 16 stycznia 2017 r. sygn. akt I C 1886/16

postanawia:

I. uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić pozew oraz nie obciążać powódki kosztami procesu;

II. nie obciążać powódki kosztami postępowania apelacyjnego.

(...)

Sygnatura akt II Ca 281/17

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 16 stycznia 2017 r. Sąd Rejonowy w Wałbrzychu zasądził od Gminy W. na rzecz D. S., (...)w W., kwotę 69 362,00 zł z ustawowymi odsetkami od wymienionych kwot i dat, w pozostałym zakresie powództwo oddalił oraz zasądził od strony pozwanej na rzecz powódki koszty procesu zgodnie z treścią art. 98 k.p.c. pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu.

Rozstrzygnięcie Sąd oparł na podstawie ustalonego następująco stanu faktycznego: powódka D. S. prowadzi (...) w W. przy ulicy (...), wpisaną do prowadzonej przez Prezydenta Miasta W. ewidencji szkół i placówek niepublicznych. W dniu 21września 2015 r. powódka wniosła o udzielenie dotacji na 2016 rok w związku z prowadzoną w poradni terapią wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka. Liczba dzieci objętych terapią w chwili złożenia wniosku stanowiła 7 osób. Wniosek o udzielenie dotacji złożony został w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok przyznania

dotacji. Dalsze deklaracje o liczbie osób objętych programem na dany miesiąc powódka składała drogą elektroniczną, do 10 dnia każdego miesiąca, wykorzystując otrzymane w tym celu kody. Prezydent Miasta W. odmówił powódce przyznania dotacji. Była to decyzja Prezydenta Miasta W. i osoby nadzorującej budżet Miasta. Przyczyną odmowy przyznania subwencji był brak pedagoga w poradni, brak przeznaczonych na ten cel środków w budżecie miasta oraz fakt, że jedynie dwoje z wszystkich zgłoszonych dzieci było mieszkańcami W.. Decyzja nie została poparta przeprowadzeniem wcześniejszej kontroli poradni. Po odmowie udzielenia dotacji, poradnia również nie była objęta kontrolą gminy. Pismem z dnia 30 marca 2016 r. strona pozwana poinformowała powódkę o podtrzymaniu stanowiska co do odmowy udzielenia subwencji w zakresie wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci. W poradni powołano zespół wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka. Zajęcia odbywały się według harmonogramu, zgodnie z ustalonym dla każdego dziecka programem, prowadziła je grupa składająca się z psychologa, pedagoga, logopedy, rehabilitanta, dietetyka. Każde dziecko miało ustaloną godzinę wizyty. (...) jest po remoncie, posiada wysoki standard: jest sprzęt, zaplecze sanitarne, toaleta, ciepła woda. Rodzice nie zgłaszali zastrzeżeń co do sposobu i zakresu przeprowadzanych zajęć. Zajęcia opisywane są w dziennikach zajęć każdego dziecka. W lutym 2016 roku wczesnemu wspomaganie rozwoju dziecka podlegało 25 osób. Kwota dotacji do wypłaty za ten miesiąc powinna stanowić kwotę 9 373,25 zł, wyliczoną w oparciu o system (...), zgodnie z którym kwota dotacji na dziecko stanowi 374,93 zł. W marcu 2016 roku wczesnemu wspomaganie rozwoju dziecka podlegało 28 osób. Kwota dotacji do wypłaty za ten miesiąc powinna stanowić kwotę 10 498,04 zł wyliczoną w oparciu o system (...), zgodnie z którym kwota dotacji na dziecko stanowi 374,93 zł. W kwietniu 2016 roku wczesnemu wspomaganie rozwoju dziecka podlegały 33 osoby. Kwota dotacji do wypłaty za ten miesiąc powinna stanowić kwotę 11 999,76 zł wyliczoną w oparciu o system (...), zgodnie z którym kwota dotacji na dziecko stanowi 370,92 zł. W maju 2016 roku wczesnemu wspomaganie rozwoju dziecka podlegało 32 osoby. Kwota dotacji do wypłaty za ten miesiąc powinna stanowić kwotę 11 869,44 zł, wyliczoną w oparciu o system (...), zgodnie z którym kwota dotacji na dziecko stanowi 370,92 zł. W czerwcu 2016 roku wczesnemu wspomaganie rozwoju dziecka podlegało 31 osób. Kwota dotacji do wypłaty za ten miesiąc powinna stanowić kwotę 11 498,52 zł, wyliczoną w oparciu o system (...), zgodnie z którym kwota dotacji na dziecko stanowi 370,92 zł. W lipcu 2016 roku wczesnemu wspomaganie rozwoju dziecka podlegało 31 osób. Kwota dotacji do wypłaty za ten miesiąc powinna stanowić kwotę 11 498,52 zł, wyliczoną w oparciu o system (...), zgodnie z którym kwota dotacji na dziecko stanowi 370,92 zł. Zarządzeniem Prezydenta Miasta W. nr (...) z 18 kwietnia 2016 roku ustalono, że niepubliczne poradnie psychologiczno – pedagogiczne prowadzące wczesne wspomaganie rozwoju dziecka uzyskują dotacje w wysokości 370,92 zł, wysokość dotacji obowiązywała od stycznia 2016 roku.

Przy tak ustalonym stanie faktycznym Sąd uznał, że powództwo podlegało uwzględnieniu w znacznej części. Sąd skonstatował, że złożonym pozwem powódka wystąpiła o zapłatę łącznie kwoty 69 363 zł tytułem niewypłaconych dotacji za rok 2016 wraz z odsetkami ustawowymi wobec niespełnienia świadczenia, jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia powódka powołała art. 90 ustawy o systemie oświaty z dnia 4 grudnia 2015 roku (Dz.U. z 2015 roku, poz. 2156 z późn. zmianami), którego treść Sąd przytoczył wraz z jego ust. 3c. Sąd stwierdził, że powołany przepis wskazuje na obligatoryjny charakter dotacji z budżetu gminy, jednostka samorządu terytorialnego co do zasady nie może bowiem odmówić placówce niepublicznej udzielenia dotacji, jeśli został złożony stosowny wniosek, to znaczy, jeśli placówka przekaze informacje o planowanej liczbie dzieci objętych programem, w tym przypadku wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, w instrukcyjnym terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenie subwencji. Udzielona dotacja ma charakter jednostronnego świadczenia pieniężnego opartego na przepisach prawa publicznego. Spełnienie tego świadczenia należy do dysponenta publicznych środków finansowych na rzecz podmiotów posiadających przynajmniej względną niezależność organizacyjno – finansową. Dotacja jest przy tym bezzwrotna i nieekwiwalentna, związana z finansowaniem zadań lub działalności leżącej w interesie publicznym, przeznaczona jest bowiem na ściśle określony cel, polegający na realizacji konkretnych zadań szkoły bądź placówki w zakresie kształcenia, wychowania, opieki, na cele z zakresu profilaktyki społecznej. W przypadku spełnienia warunków w postaci wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych oraz złożenia deklaracji o planowanej liczbie uczniów, pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a oświatową placówką niepubliczną powstaje stosunek zobowiązaniowy, w ramach którego jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest wypłacić placówce spełniającej powyższe wymogi dotację odpowiednio do liczby uczniów, zatem uprawniony może w oparciu o ten przepis domagać się ochrony prawnej przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym. Sąd dalej

stwierdził, że w niniejszej sprawie powódka wskazywała, że strona pozwana nie przekazała jej subwencji w żadnym wymiarze pomimo spełnienia przez nią wymogów stawianych przez ustawę – złożenia w instrukcyjnym terminie deklaracji przewidującej liczbę uczniów oraz przedstawienie informacji o wpisie placówki do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, strona pozwana podnosiła natomiast, że wnioski powódki zawierały braki formalne, część dzieci uczęszczających do placówki była spoza W. a nadto, że powódka nie wykazała, by przeprowadzała w pełnym zakresie program wczesnego wspierania rozwoju dziecka. Analiza stanowiska obu stron dokonana została przez Sąd w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy w postaci przedłożonych przez powódkę dokumentów - miesięcznych deklaracji o planowanej liczbie uczniów objętych programem wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, jak i w oparciu o przesłuchanie powódki oraz świadków. Sąd wyjaśnił, że w szczególności proces decyzyjny pozwanej w zakresie udzielenia dotacji powódce naświetliły zeznania świadka E. K. – pracownika strony pozwanej, biorącej udział w procesie decyzyjnym przyznawania subwencji ze środków gminy. Sąd nie wziął pod uwagę dokumentacji w postaci kart zajęć oraz opinii o dzieciach objętych programem, jak też oddalił wniosek pozwanej o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego psychologa, oligofrenopedagoga oraz logopedy, Sąd uznał bowiem, że w okolicznościach niniejszej sprawy – niewypłaceniu subwencji przez gminę - dla rozstrzygnięcia koniecznym było zbadanie przede wszystkim kwestii dopełnienia przez powódkę wymogów warunkujących przyznanie dotacji, natomiast sposób prowadzenia zajęć, program wprowadzający wczesne wspieranie rozwoju dziecka, jak i zatrudnienie przez uprawnionego specjalistów mogących w pełni zrealizować program faktycznie nie powinny mieć wpływu na proces decyzyjny gminy w tym przedmiocie, szczególnie jeśli gmina nie przeprowadziła na tę okoliczność kontroli. Zdaniem Sądu, jednostka samorządu terytorialnego nie może odmówić przyznania dotacji w przypadku złożenia przez uprawnionego w instrukcyjnym terminie deklaracji o liczbie osób biorących udział w programie, jak i wykazanie się wpisem do ewidencji placówek oświatowych. Jednak Sąd zauważył, że z mocy art. 90 ust. 3e i 3f gminie przysługuje uprawnienie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, prawo wglądu do prowadzonej przez te placówki dokumentacji organizacyjnej, finansowej, przebiegu nauczania oraz do list obecności. Sąd wyjaśnił, że z przedłożonych przez powódkę dokumentów – deklaracji o liczbie uczniów składanych przez powódkę stronie pozwanej - wynika, że wniosek o udzielenie dotacji złożyła w terminie do 30 września 2015 roku. Pierwsza deklaracja zawierała planowane siedmioro dzieci, w lutym 2016 roku zadeklarowało udział w programie 25 osób, w marcu 2016 roku – 28 osób, w kwietniu 2016 roku – 33 osoby, w maju 2016 roku – 32 osoby, w czerwcu 2016 roku – 31 osób, w lipcu 2016 roku – 31 osób. Każda z deklaracji obejmująca okres od lutego do lipca 2016 roku składana była przez powódkę bezpośrednio stronie pozwanej drogą elektroniczną do 10 tego dnia każdego miesiąca zgodnie z uchwałą nr (...) Rady Miejskiej W. z 26 listopada 2015 roku, oznacza to, że powódka spełniła wymogi stawiane przez ustawę, natomiast w świetle zeznań świadka E. K., zarzuty strony pozwanej w zakresie braków w programie nauczania, niepełnej kadry, braków formalnych wniosku, w ocenie Sądu, nie mają racji bytu, świadek zeznał bowiem, że faktycznie wniosek o przydzielenie dotacji powódka złożyła w terminie, składając przy tym deklarację co do liczby osób biorących udział w programie. Świadek razem z Prezydentem Miasta W. już na wstępie podjęli decyzję o niewypłaceniu dotacji, gdyż, jak świadek podała: „nie wypłaciłam dotacji bo tam nie było pedagoga a powinien być (k.145 akt); nie mieliśmy przeznaczonych środków (k. 145 akt), to była decyzja moja i prezydenta żeby nie wypłacać dotacji (k.146 akt); gmina nie może finansować dzieci spoza W.; w W. jest podmiot, który zajmuje się wczesnym wspomaganie rozwoju, jest to poradnia psychologiczno – pedagogiczna na M. (k.146 akt)”. Świadek przyznała przy tym, że w placówce powódki „gmina nie zleciła kontroli bo postępowanie trwałoby rok, a ja musiałabym wypłacać dotację (k. 146 akt)”. Świadek nie potrafiła też powiedzieć, czy wniosek zawierał braki formalne. W ocenie Sądu, z zeznań tego świadka wynika zatem, że odmowa udzielenia dotacji nie została poparta żadnymi racjonalnymi argumentami znajdującymi poparcie w powołanych przepisach, te zaś Gmina mogłaby uzyskać tylko w przypadku przeprowadzenia kontroli placówki powódki, z którego to uprawnienia pozwana jednak nie skorzystała, z tego powodu Sąd stanął na stanowisku, że strona pozwana nie sprostowała ciężącemu na niej obowiązku wynikającemu z art. 6 k.c. i nie udowodniła zasadności wydanej decyzji. Powyższe, jak i charakter oraz procedura przydzielania dotacji ze środków gminy, zdaniem Sądu, potwierdza, że działanie pozwanej było pozbawione podstaw prawnych. Powołane przepisy, jak i ustalony stan faktyczny potwierdzają, że Gmina z uwagi na spełnienie przez powódkę podstawowych wymogów – złożenia deklaracji o liczbie uczestników programu oraz przedłożenie informacji o wpisie do ewidencji instytucji oświatowych - winna była, niezależnie od swojego stanowiska, przyznać i wypłacić placówce powódki subwencję, a mając zastrzeżenia co do sposobu prowadzenia programu, braków dokumentacji, czy braków wymaganej kadry specjalistów, przeprowadzić

w placówce kontrolę i dopiero zdecydować o dalszym dotowaniu działalności powódki. Tego jednak strona pozwana nie uczyniła, podnoszenie natomiast uwag i zastrzeżeń dopiero w momencie wytoczenia przez powódkę procesu jest w ocenie Sądu bezzasadne. Mogłoby stanowić uzasadniony powód odmowy przyznania subwencji w sytuacji poparcia go protokołem pokontrolnym, tym jednak pozwana nie mogła się wesprzeć z uwagi na nieprzeprowadzenie kontroli, dlatego też, niezależnie od argumentów pozwanej o uczestniczeniu w programie dzieci spoza W. (co nota bene podlega rozliczeniu pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, nie stanowiąc przeszkody w finansowaniu udziału tych osób), braków formalnych wniosku, braków kadry, nieobecności dzieci na zajęciach, Sąd uznał, że co do zasady kwestia spełnienia wymogów przyznania dotacji oraz jej wypłata przez jednostkę samorządu terytorialnego była kluczowa. Z ustalonego stanu faktycznego, w ocenie Sądu, wynika bezsprzecznie, że powódka w terminie złożyła wnioski o przyznanie dotacji, jej placówka należy do instytucji oświatowych, a nadto wykazała liczbę uczestniczących w programie dzieci. Wykazując liczbę dzieci uczestniczących w programie oraz przyjmując sposób wyliczenia jak i wysokość dotacji przyjęty przez powódkę, która jest porównywalna, a od kwietnia 2016 roku tożsama z wysokością dotacji wskazanej w zarządzeniu Prezydenta Miasta W. z 18 kwietnia 2016 roku nr (...), powódka wykazała niemal w całości zasadność dochodzonej należności, Sąd przyjął zatem podane przez nią wartości – w sumie 69 362 zł, naliczając odsetki ustawowe w oparciu o art. 481 § 1 k.p.c. od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, za jaki dotacja winna być wypłacona, dlatego też powództwo podlegało uwzględnieniu niemal w całości, będąc pomniejszonym jedynie o kwotę 1 złotego, który w ocenie Sądu nie został przez powódkę wykazany. Co do rozstrzygnięcia o kosztach procesu Sąd wskazał przepis art. 98 § 1 k.p.c., pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie Referendarzowi sądowemu.

Powyższy wyrok w pkt I i III zaskarżyła strona pozwana zarzucając:

- naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. poprzez pominięcie w uzasadnieniu wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku wraz z przytoczeniem przepisów prawa,
- błędne ustalenia Sądu mające wpływ na rozstrzygnięcie, przejawiające się w uznaniu, że pozwana nie skorzystała z uprawnienia przeprowadzenia kontroli u powoda i tym samym nie sprostowała ciężącemu na niej obowiązкови, wynikającemu z art. 6 k.c. wykazania braku podstaw do wypłaty dotacji,
- naruszenie art. 233 § 1 i 2 k.p.c. poprzez zaniechanie wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego w sprawie poprzez oddalenie, postanowieniem z dnia 20 grudnia 2016 r., wniosku dowodowego pozwanej o dopuszczenie dowodu z opinii biegłych psychologa, oligofrenopedagoga i logopedy na okoliczność zasadności objęcia wczesnym wspomaganie rozwoju dzieci, co do których zespół opiniujący (...)w W. wydawała opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie i następnie je realizowała oraz na okoliczność, czy zajęcia w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju wskazanych dzieci były prowadzone prawidłowo, pominięcie przez sąd dowodów w postaci kart zajęć oraz opinii o dzieciach objętych programem oraz oparciu rozstrzygnięcia na niezwyfikowanych przez nikogo wykazach miesięcznych powoda,
- niewyjaśnienie istoty sprawy poprzez zasądzenie powodowi dotacji bez dokonania kontroli prawidłowości jej wykorzystania, weryfikacji danych wskazanych przez powoda w dokumentach, prawidłowości wydanych opinii i ich konieczności, ilości przyjętych faktycznie dzieci, a nie tylko zadeklarowanych, sprawdzenia zatrudnionej kadry i na jakiej podstawie oraz sposób wydatkowania dotowanych pieniędzy, mimo takiego żądania pozwanej.

Wskazując na powyższe strona pozwana wniosła:

- o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej kosztów postępowania z uwzględnieniem I i II instancji,

ewentualnie:

- o uchylene zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia sądowi I instancji.

Nadto strona pozwana wniosła o dopuszczenie dowodu z rozliczenia dotacji otrzymanej z budżetu Miasta W. złożonej przez powoda w dniu 18 stycznia 2017 r. na okoliczność wskazanych tam liczb, kwot, wartości i braku możliwości ich weryfikacji przez pozwaną.

Pozwana w odpowiedzi na apelację wniosła o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania za I i II instancję, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy zważył:

Rozpoznając apelację strony pozwanej Sąd Okręgowy oparł się na ustaleniach faktycznych poczynionych przez Sąd Rejonowy, które przyjął za własne, są one bowiem prawidłowe i nie wymagają uzupełnienia. Jednocześnie Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności rozważył dopuszczalność drogi sądowej z uwagi na to, że rozpoznanie sprawy w sytuacji niedopuszczalności orzekania przez sąd powszechny stanowi przyczynę nieważności (art. 379 pkt 1 k.p.c.) i podlega z urzędu uwzględnieniu przez sąd odwoławczy (art. 378 § 1 k.p.c.).

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.

Powódka wnosząc pozew o zapłatę kwoty 2 625 zł (rozszerzając następnie kilkakrotnie pozew, ostatecznie do kwoty 69 363 zł) powołała się na przepis art. 90 ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wskazując, że wypełniła przesłanki wymagane tym przepisem w terminie wynikającym z art. 90 ust. 3 u.s.o. Powódka jednocześnie, powołując się na orzecznictwo sądów i jednolitą wykładnię doktryny (m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 27 czerwca 2014 r., sygn. akt I C 172/14, wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 3.01.2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299 oraz z dnia 4.09.2008 r., IV CSK 204/08, LEX nr 465959, postanowienie z dnia 23.10.2007 r., III CZP 88/07, LEX nr 345569) wskazała, że przyznanie ex lege dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty kreuje pomiędzy udzielającym dotacji a jej beneficjentem stosunek prawny o cechach zbliżonych do zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., wspomniany przepis określa bowiem w sposób jasny i bezwarunkowy, kto jest dłużnikiem (odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego), kto wierzycielem, a także jakiej wysokości świadczenie się należy, tym samym stanowi dostateczną podstawę prawną roszczenia o należną niepublicznej poradni dotację i ochrony w tym zakresie uprawniony podmiot może poszukiwać przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym. Podobne stanowisko zajął Sąd pierwszej instancji, uwzględniając zgłoszone żądanie prawie w całości, odwołując się do wskazanego przez powódkę przepisu art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty z dnia 4 grudnia 2015 r. /data błędna – ustawa z dnia 7 września 1991 r./ (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zmianami) i podkreślając obligatoryjny charakter dotacji z budżetu gminy, skoro jednostka samorządu terytorialnego co do zasady nie może odmówić placówce niepublicznej udzielenia dotacji, jeśli został złożony stosowny wniosek, to znaczy, jeśli placówka przekaze informacje o planowanej liczbie dzieci objętych programem, w tym przypadku wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, w instrukcyjnym terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia subwencji (w ustawie określono „dotacji”).

Tak zatem oznaczone żądanie powódki stanowi punkt wyjściowy do oceny dopuszczalności drogi sądowej, przy czym należy zauważyć w świetle zarzutów apelacji, że powódka nie domagała się roszczenia wywodzącego się ściśle z przepisów o zobowiązaniach uregulowanych w Kodeksie cywilnym, w tym np. nie określiła dochodzonej kwoty jako odszkodowanie za nienależyte wykonanie zobowiązania, natomiast w judykaturze i doktrynie notuje się rozbieżne stanowiska co do podlegania żądań związanych z wypłatą dotacji wynikających z ustawy o systemie oświaty sądownictwu powszechnemu i administracyjnemu.

Rozważając ocenę dopuszczalności drogi sądowej przy określonym żądaniu Sąd Okręgowy zwraca uwagę na poglądy doktryny (por. np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, LEX 2012), w których – poniżej obszernie przytoczonych - wyjaśnia się, że rozgraniczenie drogi przed sądem administracyjnym od drogi przed sądem powszechnym należy wywieść z rozgraniczenia sprawy sądownoadministracyjnej od sprawy cywilnej. Przy ustaleniu pojęcia tych spraw ustawy procesowe opierają się na zastosowaniu różnych kryteriów. Artykuł 1 k.p.c. dla pojęcia sprawy cywilnej wprowadza kryterium stosunku, a zatem o charakterze sprawy cywilnej decyduje charakter stosunku prawnego, z którego zakresu dana sprawa wynika. Konstrukcja prawna sprawy cywilnej oparta jest na kryterium materialnoprawnym, tj. charakteru danego stosunku prawnego, i na kryterium formalnym, wyrażającym się w przekazaniu określonej sprawy do zakresu działania sądów powszechnych. W sensie materialnoprawnym sprawami cywilnymi są sprawy, w których ochrona prawna jest przewidziana ze względu na stan prawny oraz prawa i obowiązki podmiotów stosunków prawnych o charakterze równorzędnym. Jeżeli źródłem roszczenia jest stosunek administracyjnoprawny, to sprawa nie ma charakteru cywilnego według kryterium materialnoprawnego, choć może podlegać rozpoznaniu na podstawie k.p.c. Przesądzającym elementem wskazującym na stosunek administracyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności Państwa (tu wskazano postanowienie SN z dnia 4 kwietnia 2003 r., III CZP 11/03, Prok. i Pr. 2003, nr 9, poz. 34). W oparciu o regulację przyjętą w przepisach kodeksu postępowania cywilnego doktryna procesu cywilnego wyróżnia dwa rodzaje spraw cywilnych: sprawy cywilne w znaczeniu materialnym oraz sprawy w znaczeniu formalnym. "Sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnym są sprawy wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, natomiast sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym są inne sprawy, których załatwienie odbywa się według przepisów k.p.c. z mocy przepisów zawartych bądź w kodeksie, bądź też w innych ustawach". Przy określeniu dopuszczalności drogi przed sądem powszechnym wyróżnia się też pojęcie sprawy w ujęciu konstytucyjnym. "Przez sprawy w znaczeniu określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądownoadministracyjnymi lub karnymi, sprawy te - niemieszczące się (z jakichkolwiek powodów, np. na skutek niedostatków legislacyjnych) w definicji sprawy cywilnej lub sądownoadministracyjnej - są rozpoznawane przez sąd w postępowaniu cywilnym na podstawie art. 177 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji (powołano postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31). Na skutek tego, pojęcie "droga sądowa" w rozumieniu prawa postępowania cywilnego ulega rozszerzeniu o sprawy niebędące sprawami cywilnymi ani w znaczeniu materialnym, ani formalnym". Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dla określenia dopuszczalności drogi przed sądem administracyjnym nie wprowadza kryterium charakteru stosunku prawnego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, prawo o ustroju sądów administracyjnych, a następnie konsekwentnie prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowią, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. 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).

Uwzględniając powyższe uwagi natury ogólnej co do charakteru sprawy cywilnej oraz sprawy podlegającej sądownictwu administracyjnemu w tej konkretnej rozpoznawanej sprawie, Sąd Okręgowy zauważa, 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 ACa 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. Sąd ten przytoczył kilka orzeczeń NSA w tym przedmiocie oraz odwołał się do szerszej prezentacji tych stanowisk w artykule: S. Gajewski, „Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty”, *Finanse Komunalne* 2015, nr 4, s. 52-58). Według Sądu Apelacyjnego w Lublinie, nie można stanowczo stwierdzić, by któraś tendencja przeważała w judykaturze sądowoadministracyjnej, skoro na tym tle sądy administracyjne nadal podejmują niejednolite rozstrzygnięcia a nie została ustalona zasada prawna w drodze uchwały powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zarówno w cytowanym uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego, jak też opracowaniu Sebastiana Gajewskiego: „Sądowoadministracyjna kontrola udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 90 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty”, przytacza się nadto ewolucję stanowiska Sądu Najwyższego, który początkowo (postanowienie z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999/11/200 i z 18 października 2002 r., V CK 281/02, LEX nr 57233) przyjmował, że niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o zapłatę (uzupełnienie) dotacji udzielanej na podstawie art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zaś począwszy od wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, LEX nr 277299 Sąd Najwyższy zaprezentował stanowisko, że wymienione w art. 90 jednostki uprawnione do dotacji nie podlegają podmiotom zobowiązanym do udzielenia dotacji, w ustawie ustawodawca nie przewidział takiego władczego orzekania w przedmiocie dotacji a nadto ustawodawca w ustawie nie przewidział możliwości dochodzenia dotacji na drodze administracyjnej i taka linia orzecznicza była nadal kontynuowana w wyrokach: z dnia 4 września 2008 r., IV CSK 204/08, LEX nr 465959, z dnia 20 czerwca 2013 r., IV CSK 696/12, LEX nr 1365732, 26 marca 2015 r., V CSK 376/14, LEX nr 1683419. Ostatnim znanym Sądowi orzeczeniem Sądu Najwyższego jest postanowienie wydane dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie IV CSK 330/15, LEX nr 1958504, w którym Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania stwierdzając jednocześnie, że nie zachodzi nieważność postępowania, którą Sąd Najwyższy bierze pod rozwagę z urzędu.

Odnośnie do przywołanej wyżej rozbieżności orzecznictwa w ocenie dopuszczalności drogi sądu powszechnego w zakresie roszczenia wywodzonego z art. 90 ustawy o systemie oświaty, Sąd Okręgowy zauważa nadto, że objęcie zakresem kognicji przez sądy powszechne problematyki wypłaty należnej niepublicznym organom prowadzącym jednostki objęte art. 90 u.s.o. dotacji w istocie wynikało z odmowy objęcia taką kontrolą tej problematyki przez sądownictwo administracyjne. Kolejny wniosek Sądu Okręgowego, wynikający z powyższej relacji w zakresie orzekania w przeszłości w przedmiocie dotacji jest taki, że nadal notuje się rozbieżność orzecznictwa sądów

powszechnych i sądów administracyjnych co do właściwości tych sądów, skutkiem czego w przedmiocie dotacji orzekają zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne. Ponieważ poglądy o właściwości sądów powszechnych (zapoczątkowane wyrokiem z dnia 3.01.2007 r., IV CSK 312/06) były popierane w judykaturze i sądy powszechne w zasadzie nadal jednolicie orzekają w tych sprawach przyjmując dopuszczalność tej drogi sądowej, należy przytoczyć tylko kilka z takich spraw, w których w przedmiocie dotacji oświatowych wymienionych w art. 90 ustawy o systemie oświaty orzekały sądy administracyjne: np. postanowienia NSA w Warszawie: z dnia 25 lutego 2014 r., II GSK 304/14, LEX nr 1450771, z dnia 12 marca 2013 r., II GSK 257/13, LEX nr 1305516, z dnia 27 marca 2013 r., II GSK 321/13, wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., II GSK 320/07 i dalsze wymienione w powołanym wyżej opracowaniu S. Gajewskiego – *Finanse Komunalne* 4/2015.

Kolejny wniosek wynikający z notowanych rozbieżnych poglądów co do właściwości sądów można wyprowadzić z treści uzasadnień wszystkich orzeczeń wskazywanych w niniejszym uzasadnieniu a sprowadza on się do stwierdzenia, że sądy orzekające swoje stanowiska wyinterpretowały z analizy przepisów, charakteru dotacji, czy też – przytaczając konkretne orzeczenia rozbieżne – akceptowały 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 Sebastian Gajecki 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 Komunalne* 2015, nr 4)”. Z uwagi na to, że Sąd Okręgowy w składzie rozpoznającym sprawę podziela przedstawione w tym artykule wnioski podjęte na podstawie rzetelnej 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 sądowoadministracyjnej na zasadach właściwych dla tej kategorii form działania administracji. Ostatecznie autor podzielił wyrażony w postanowieniu NSA z 25.02.2014 r., II GSK 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 NSA II GSK 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.

Podobnie obszerna analiza problemu dopuszczalności drogi sądowej została podjęta w artykule A. Ostrowskiej „Spór o właściwość sądową w sprawach ustalania wysokości dotacji oświatowych” (opubl. KF 2015/3/5-16), w którym autorka stwierdziła, że czynności obliczenia i wypłacania dotacji oświatowych wypełniają wszystkie cechy charakterystyczne dla czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a mianowicie: 1) nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, 2) są podejmowane w sprawach indywidualnych, 3) dotyczą praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, 4) są aktami lub czynnościami o charakterze publicznoprawnym, przy czym jedynie ostatnia z wymienionych przesłanek – jak wskazała autorka - wywołuje w orzecznictwie sądów administracyjnych wątpliwość w sytuacji, gdy przepis prawa miejscowego (tzw. miejscowej uchwały trybowej) przewiduje ustalanie wysokości dotacji w umowie zawieranej przez organ wykonawczy JST z jej beneficjentem.

We wskazanym wyżej postanowieniu NSA w W. z dnia 25 lutego 2014 r., II GSK 304/14, LEX nr 1450771, Sąd orzekający – 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 – odstąpił od poglądu wcześniej zaprezentowanego w kilku orzeczeniach NSA, że obliczenie należnej dotacji dla danej placówki oświatowej jest czynnością techniczną o charakterze księgowo-rachunkowym, wyjaśniając, że czynność przyznawania i obliczania dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty jako akt stosowania prawa wymaga kontroli sądu administracyjnego pod względem zgodności z prawem i uznał, że art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty określa jedynie przesłanki ustalania dotacji z budżetu gminy, powiatu lub państwa, w zależności od rodzaju placówki ubiegającej się o dotację. Ustawa nie określa wysokości dotacji, a zatem jej obliczenie jest wykonaniem prawa. Oznacza to, że ocena zgodności z prawem tego rodzaju czynności - w tym wypadku ustalenia kwoty dotacji na jednego ucznia - stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jako czynności z zakresu administracji publicznej podlega kontroli sądów administracyjnych. Wcześniej podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 marca 2013 r., II GSK 257/13, LEX nr 1305516, również odstępując od poprzednio wyrażonego w judykaturze sądów administracyjnych poglądu o księgowo-rachunkowym charakterze obliczenia należnej dotacji. 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. Sąd Okręgowy zauważa, 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. w wyroku z dnia 13 marca 2012 r., III SA/Kr 183/11, LEX nr 1139243, w którym nakreślono dotychczasowe orzecznictwo (włącznie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 3.01.2007 r. w sprawie IV CSK 312/06), w którym, nie przyjmując poglądu, że sprawy dotacji mają charakter cywilnoprawny i są rozstrzygane przed sądem powszechnym, wskazano, że wątpliwości dotyczące charakteru prawnego czynności obliczenia wysokości i przekazania dotacji placówce niepublicznej skłoniły skład orzekający Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego do zwrócenia się do składu poszerzonego NSA o ich rozstrzygnięcie, na skutek czego, postanowieniem z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 7/08 (ONSAiWSA 2009/3/51) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów odmówił podjęcia uchwały z powodu

przedwczesności wniosku, ale w uzasadnieniu stwierdził, że w obowiązującym stanie prawnym dotacja, o której mowa w art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, wymaga konkretyzacji, ustawa o systemie oświaty określa bowiem jedynie przesłanki (podstawy) ustalenia wysokości dotacji. NSA w powołanym postanowieniu 7 sędziów II GPS 7/08 wyraził również 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 zostałaby 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 niniejszej sprawie.

Według powołanych wyżej przykładów, orzeczenia podejmowane w sądownictwie administracyjnym, odmiennie niż ma to miejsce w sądownictwie powszechnym, wskazują, że zagadnienie dotyczące trybu udzielania szkołom i innym jednostkom wymienionym w art. 90 ustawy o systemie oświaty, oraz czy spory o przyznawanie dotacji mają charakter cywilnoprawny, czy też podlegają kontroli sądownictwa administracyjnego, było ciągle żywe w orzecznictwie. Z ciągłymi wątpliwościami oraz w istocie dwutorowością orzekania w przedmiocie dotacji przewidzianych w ustawie o systemie oświaty - zarówno przez sądy powszechne, jak i sądy administracyjne - Sąd Okręgowy wiąże 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).

Przedstawione wyżej okoliczności, w ocenie Sądu Okręgowego, nie pozwalają podzielić poglądu wyrażonego w tych orzeczeniach Sądu Najwyższego, które na gruncie przepisów ustawy o systemie oświaty i z przyczyn wskazywanych w poszczególnych orzeczeniach, przyjmowały właściwość sądów powszechnych w sprawach dotyczących przyznania i obliczenia dotacji oświatowych. Rozważając argumenty, które skłoniły Sąd Najwyższy do wyprowadzenia tezy o dopuszczalności drogi sądowej w tego rodzaju sprawach na wstępie należy się zgodzić, że powołany w pierwszym wyroku Sądu Najwyższego (z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06), w którym odstąpiono od wcześniejszego poglądu o niedopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zapłatę dotacji (postanowienie SN z 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97) przepis art. 199¹ k.p.c. (jakkolwiek SN nie znalazł podstaw do zastosowania go w sprawie z uwagi na inne, merytoryczne, argumenty) stanowi podstawę do objęcia postępowaniem sądu powszechnego sprawy z tego powodu, że organ lub sąd administracyjny uznały się w danej sprawie za niewłaściwe, skoro zgodnie z brzmieniem tego przepisu, sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Taka sytuacja procesowa w niniejszej sprawie jednak nie zachodzi, skoro powódka wystąpiła z pozwem do sądu powszechnego bazując na powołanych w pozwie orzeczeniach, które, jej zdaniem, utrwaliły stanowisko o dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o zapłatę dotacji oświatowej, nie występując wcześniej na drogę sądownictwa administracyjnego i nie legitymując się odmową rozwiązania sporu na drodze postępowania administracyjnego.

Rozważając pozostałe argumenty, które miałyby przemawiać za uznaniem roszczenia powódki za przedmiot postępowania cywilnego, w ocenie Sądu Okręgowego, przytoczone wyżej okoliczności nie pozwalają przyjąć je za aktualne. Sąd Okręgowy w składzie rozpoznającym sprawę, analizując unormowanie dotyczące dotacji oświatowych a także korzystając z obszernych opracowań doktryny i dorobku orzecznictwa, nie znajduje argumentów przemawiających za utrzymaniem dwutorowości orzekania w sprawach dotacji oświatowych – przez sądy

powszechne i sądy administracyjne. Droga sądowa w obu tych rodzajach stosunków, cywilnych czy administracyjnych, powinna być rozgraniczona, odmienna, co wydaje się też celem ustawodawcy, który taki rozdział, co do zasady, przyjął. Aktualnie występująca dwutorowość orzekania, zarówno przez sądy powszechne, jak i sądy administracyjne, wynika z dokonywanej interpretacji przepisów, nie zaś z mocy konkretnego przepisu, czy to zawartego w Kodeksie postępowania cywilnego, czy w przepisach regulujących instytucję dotacji oświatowych. Zdaniem Sądu Okręgowego, charakter czynności przyznania (lub nie) dotacji, możliwość szerokiego kontrolowania ich wykorzystania przewidzianego ustawą o systemie oświaty (art. 90 ust. 3e-3g u.s.o.) oraz wydaną na podstawie jej upoważnienia (art. 90 ust. 4 u.s.o.) uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nadto oczywisty brak uregulowania umownego między przyznającym dotację a beneficjentem, przemawia za uznaniem stosunku między nimi za stosunek administracyjny. 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). Trudno w świetle powyższego uregulowania zgodzić się ze stwierdzeniem, że ustawodawca nie przewidział władczego orzekania w przedmiocie dotacji, co miałoby – jako jeden z argumentów wyrażanych w orzecznictwie sądów powszechnych – przemawiać za uznaniem cywilnego charakteru roszczeń związanych z dotacjami oświatowymi. Zdaniem Sądu Okręgowego, fakt, iż ustawodawca nie przewidział w formie konkretnego przepisu władczego orzekania o przyznaniu bądź nieprzyznaniu dotacji (decyzją) a także w przepisach ustawy o systemie oświaty nie przewidział szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, nie oznacza, że uprawniony pozbawiony jest ochrony prawnej na drodze postępowania administracyjnego i może jej poszukiwać tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym. Odwołując się do wstępnych, ogólnych rozważań, w szczególności opracowania B. Adamiak i J. Borkowskiego w „Metodyce pracy sędziego w sprawach administracyjnych”, którego poszczególne stwierdzenia zostały obszernie przytoczone, należy zauważyć, że rodzaj działalności administracji publicznej poddanej kontroli sądów administracyjnych reguluje przepis art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. 2016, poz. 718 ze zm.), który w § 2 ust. 4 obejmuje 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).

Wprawdzie z wcześniej poczynionych uwag odnośnie do rozbieżności w orzecznictwie, wynika wyraźnie, że sądy administracyjne nie uznawały początkowo – jako właściwej w sprawach dotyczących dotacji oświatowych – drogi postępowania przed sądami administracyjnymi, ale już w wyroku z dnia 17 stycznia 2008 r., II GSK 320/07, LEX nr 365849, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie sformułował tezę, że czynności organów powiatu, podejmowane na podstawie art. 90 ust. 3a u.s.o., mające na celu ustalenie wysokości dotacji dla placówki niepublicznej oraz przekazanie 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. Stanowisko to ewoluowało, podobnie jak konstatacja (patrz uzasadnienie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w składzie 7 sędziów NSA z dnia 14 stycznia 2009 r., II GPS 7/08, LEX nr 500021), że z samej ustawy nie wynika dokładnie wysokość dotacji, bowiem ustawa określa jedynie przesłanki

(podstawy) ustalenia wysokości dotacji,. Poglądy powtarzano w wielu kolejnych orzeczeniach (np. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 12 marca 2013 r., II GSK 257/13, LEX nr 1305516, postanowienie NSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2014 r., II GSK 304/14, LEX nr 1450771, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2016 r., III SA/Wr 1084/15, LEX nr 2103202), odstępując w wielu z nich wprost od wyrażanego wcześniej – odmiennego – stanowiska, że obliczenie należnej dotacji dla danej placówki oświatowej jest czynnością techniczną o charakterze księgowo-rachunkowym, w związku z czym nie kwalifikuje się jako czynność określona przepisem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. np. postanowienia NSA w Warszawie: z dnia 25 lutego 2014 r., II GSK 304/14, z dnia 12 marca 2013 r., II GSK 257/13, LEX nr 1305516, w których odstąpiono wprost od wyrażonych wcześniej poglądów). Powtórzyć w tym miejscu trzeba, że sam ustawodawca potwierdził taki (administracyjny) charakter roszczenia beneficjenta dotyczącego dotacji oświatowych przez potwierdzenie przepisem art. 90 ust. 11 ustawy o systemie oświaty wprowadzonym ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r., Dz. U. 2016, poz. 1010) z dniem 1 stycznia 2017 r. o treści „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”

Sąd Okręgowy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stoi na stanowisku, podobnie jak sądy administracyjne w przytoczonych wyżej orzeczeniach (w tym NSA w Warszawie w powiększonym składzie 7 sędziów), że skoro uchwała Rady Miejskiej W. ustalająca tryb udzielania i rozliczania dotacji, wydana z upoważnienia zawartego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, nie przewidywała trybu umownego przyznania dotacji, co kwalifikowałoby stosunek między stronami jako cywilnoprawny, postępowanie strony pozwanej, jako jednostki samorządu terytorialnego przyznającej dotację na podstawie art. 90 ust. 1a cytowanej ustawy należy zakwalifikować jako inną czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w związku z tym powódka ma zagwarantowaną drogę sądowego dochodzenia swoich uprawnień zgodnie z art. 45 Konstytucji RP przed sądem administracyjnym. Powyższe przesłanki, w ocenie Sądu Okręgowego 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 ocenie Sądu Okręgowego w sprawie zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej już w chwili wytoczenia powództwa, zatem brak przesłanki procesowej ma charakter pierwotny. Według przytoczonego orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych, stanowiska o dopuszczalności drogi sądowej administracyjnej lub cywilnej wyprowadzane były na gruncie obowiązującej ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w drodze jej interpretacji, w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia pozwu, przed zmianą 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 wyrażony przez Sąd Okręgowy przy rozpoznawaniu apelacji 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., II GSK 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 Okręgowy na podstawie art. 386 § 3 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i pozew odrzucił. O kosztach postępowania przed Sądem pierwszej instancji oraz kosztach postępowania apelacyjnego Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c. mając na uwadze charakter sprawy.

(...)