

## Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna

z dnia 4 września 2008 r.

IV CSK 204/2008

### Publikatory

LexisNexis nr 2038609

### Teza

**Roszczenie o dotację należną szkole (także placówce) niepublicznej zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o systemie oświaty może być dochodzone przed sądem powszechnym.**

Orzeczenie jest prawomocne

Sędzia SN: H. Pietrkowski (przewodniczący, sprawozdawca).

Sędziowie SN: K. Tyczka-Rote, D. Zawistowski.

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Małgorzaty G. przeciwko Miastu M. o zapłatę kwoty 50.747,31 złotych po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 4 września 2008 r., skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Okręgowego w S. z dnia 14 stycznia 2008 r. (...), uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu w S. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

### Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w M. wyrokiem z dnia 16 października 2007 r. zasądził od pozwanego Miasta na rzecz powódki kwotę 50.747,31 zł z odsetkami, odpowiadającą wysokości dotacji z budżetu gminy, przysługującej powódce na podstawie art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dalej określonej jako „*ustawa o systemie oświaty*” lub „*uso*” (Tekst jednolity: Dz. U. 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.).

Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 14 stycznia 2008 r. zmienił ten wyrok i powództwo oddalił.

Według dokonanych ustaleń powódka w dniu 4 sierpnia 2006 r. złożyła do Burmistrza M. wniosek o wydanie zaświadczenia stwierdzającego, że jej zamiar prowadzenia przedszkola niepublicznego w określonym obiekcie budowlanym zgodny jest z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego miasta. Odpowiedź pozytywną otrzymała w dniu 24 sierpnia 2006 r. W dniu 29 sierpnia 2006 r. zwróciła się do strony pozwanej o zabezpieczenie dotacji na prowadzenie przedszkola w 2007 r. W połowie października 2006 r. na zorganizowanym u strony pozwanej spotkaniu podmiotów ubiegających się o dotację, otrzymała zapewnienie o zabezpieczeniu środków pieniężnych dla mającego powstać przedszkola. W styczniu 2007 r. zgłosiła wniosek w celu uzyskania wpisu do ewidencji podmiotów prowadzących przedszkola. Strona pozwana wydała powódce zaświadczenie stwierdzające o dokonaniu wpisu z dniem 1 lutego 2007 r. Strona pozwana odmówiła powódce przekazania środków z tytułu dotacji z tego względu, że w chwili zgłoszenia wniosku o dotację, nie posiadając wpisu do ewidencji, nie miała statusu „*osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole*”.

Sąd Okręgowy, odmiennie niż Sąd Rejonowy, uznał, że w świetle art. 90 ust. 1 i ust. 2b w zw. z art. 82 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 3 pkt 5 i art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, powódka, zgłaszając wniosek o dotację nie miała statusu „*osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole*”, a tylko wnioski osób o takim statusie, zgłoszone do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, mogły być uwzględnione przez stronę pozwaną.

Skarga kasacyjna powódki oparta została na podstawie naruszenia art. 90 ust. 1 i art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty przez błędną ich wykładnię polegającą na uznaniu, że powódka nie spełniła warunku koniecznego do uzyskania dotacji, jakim było - w jej przypadku - uzyskanie wpisu do ewidencji niepublicznych przedszkoli przed dniem 30 września 2006 r. tj. ostatnim dniem zgłoszenia wniosku o dotację na rok 2007.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozważenia wymagała w pierwszej kolejności - zważywszy na regulacje przyjęte w art. 379 pkt 1 w zw. z art. 1, 199 § 1 pkt 1, art. 398[13] § 1 in fine kpc - kwestia dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 maja 1999 r. I CKN 1132/97 (OSNC 1999/11 poz. 200) uznał, że w

sprawie z powództwa niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej o uprawnieniach szkoły publicznej przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego o zapłatę (uzupełnienie) dotacji udzielanej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty, droga sądowa jest niedopuszczalna. W orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jednak było stanowisko wskazujące, że mogą istnieć sytuacje, w których w zakresie pojęcia „sprawy cywilne” (art. 1 kpc) mieszczą się także spory o roszczenia pieniężne, mające swe źródło w aktach administracyjnych oraz, że także między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności może dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te posiadają równy status (np. postanowienie SN z dnia 22 kwietnia 1998 r. I CKN 1000/97 OSNC 1999/1 poz. 6). Taki sposób rozumienia pojęcia „sprawa cywilna” zaprezentował także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r. SK 12/99 OTK ZU 2000/5 poz. 143).

W późniejszych orzeczeniach Sąd Najwyższy analizując pojęcie dotacji, o której mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty, stwierdził, że nie można tego pojęcia utożsamiać z pojęciem dotacji w rozumieniu ustawy budżetowej. Nie powinno budzić wątpliwości, że przepisy ustawy budżetowej (i odpowiednio, w wypadku jednostki samorządu terytorialnego, uchwały budżetowej), ze względu na charakter norm prawnych (normy generalne i abstrakcyjne) i ich adresatów (organy i jednostki państwowe), nie mogą być źródłem zobowiązań w rozumieniu prawa cywilnego. Trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której konkretne roszczenie osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej niepubliczną szkołę byłoby oparte na ustawie (uchwale) budżetowej.

Inaczej należy natomiast ocenić sytuację, w której roszczenie o dotację na rzecz oznaczonego podmiotu jest już ustalone czy to w drodze porozumienia, aktu administracyjnego, czy też *ex lege*. Analizując w tym aspekcie art. 90 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, Sąd Najwyższy uznawał, że stanowi on dostateczną podstawę prawną roszczenia o należną niepublicznej szkole dotację. Wspomniane przepisy określają bowiem w sposób jasny i bezwarunkowy, kto jest dłużnikiem (Skarb Państwa, a po nowelizacji przepisów: właściwa jednostka samorządu terytorialnego), kto zaś wierzycielem (osoba prowadząca szkołę lub inną placówkę niepubliczną), a także w jakiej wysokości świadczenie się należy (oznaczony procent wydatków bieżących, ponoszonych w szkole publicznej tego samego typu w przeliczeniu na jednego ucznia) i od spełniania jakich przesłanek wypłacenie dotacji jest uzależnione (por. wyrok SN z dnia 3 stycznia 2007 r. IV CSK 312/2006 LexPolonica nr 1091201 oraz postanowienie SN z dnia 23 października 2007 r. III CZP 88/2007 LexPolonica nr 1639581). Pogląd wyrażony w obu powołanych orzeczeniach zaakceptowany został w doktrynie.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę kasacyjną podzieliła stanowisko wyrażone w przytoczonych orzeczeniach z dnia 3 stycznia 2007 r. i z dnia 23 października 2007 r., przyjmując, że roszczenie o dotację należną szkole (także placówce) niepublicznej zgodnie z przepisami art. 90 ustawy o systemie oświaty może być dochodzone przed sądem powszechnym.

Odnosząc się do zarzutów powołanych w skardze kasacyjnej podzielić należało stanowisko skarżącej, że sąd naruszył art. 90 ust. 1 i art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty przez błędną ich wykładnię polegającą na uznaniu, że powódka nie spełniła warunku koniecznego do uzyskania dotacji.

Sąd Okręgowy dokonując wykładni art. 90 ust. 1 i art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, stanowiących, że dotacja przysługuje pod warunkiem zgłoszenia przez osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole, planowanej liczby uczniów, najpóźniej do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, odwołał się do treści art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, z której wynika, że placówki niepubliczne, a więc także przedszkola (art. 3 pkt 1 *uso*) mogą zakładać między innymi osoby fizyczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia publicznych szkół i placówek. Sąd Okręgowy uznał, że skoro do dnia 30 września 2006 r. powódka nie uzyskała statusu osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole, to zgłoszenie przez nią przed tą datą wniosku o przyznanie dotacji nie mogło odnieść skutku. Za taką interpretacją miałby w ocenie tego Sądu przemawiać także art. 82 ust. 2 pkt 1 *uso*, w którym ustawodawca posłużył się pojęciem „osoby zamierzającej prowadzić szkołę lub placówkę”, a więc pojęciem odróżniającym się od pojęcia „osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole”, a to oznacza, że za osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole należy uważać wyłącznie tę, która wpisana została do ewidencji publicznych szkół i placówek.

Wykładnia art. 90 ust. 2b *uso*, będącego podstawą prawną roszczenia dochodzonego przez powódkę, dokonana została przez Sąd Okręgowy w istocie poprzez odwołanie się do brzmienia innych przepisów ustawy o systemie oświaty, regulujących sposób założenia szkoły lub placówki niepublicznej. W przepisach tych, regulujących kwestie techniczno-organizacyjne, ustawodawca nie mógł użyć innych, niż to uczynił określić. Jest rzeczą oczywistą, że szkoły i placówki mogą być zakładane przez osoby o określonym statusie prawnym, a więc takie osoby, które uzyskały wpis do ewidencji szkół i placówek. Jest oczywiste, że osoba, która wpisu nie uzyskała, nie może prowadzić ani szkoły, ani placówki. Określając wymagania, jakim powinno odpowiadać „zgłoszenie do ewidencji” ustawodawca w odniesieniu do warunku polegającego na oznaczeniu osoby składającej „zgłoszenie do ewidencji” również nie mógł posłużyć się innym określeniem jak te, którego użył, a mianowicie „osoba zamierzająca prowadzić szkołę lub placówkę”. Nie mógł przecież użyć sformułowania „osoba prowadząca szkołę lub placówkę”. Sformułowania użyte w tych przepisach, których istota i cel są zupełnie inne, niż przepisu stanowiącego podstawę uzyskania dotacji, nie mogą stanowić „argumentu” (jak uznał Sąd Okręgowy) na rzecz dokonanej przez ten Sąd wykładni art. 90 ust. 2b *uso*. Wykładnia omawianych przepisów, jakiej dokonał Sąd Okręgowy pozbawia dotacji te przedszkola, które są w fazie zaawansowanych przygotowań do rozpoczęcia działalności od następnego roku, jednak osoby, które będą je prowadzić nie zdążyłyby uzyskać

wpisu do ewidencji przedszkoli do dnia 30 września roku poprzedzającego przyznanie dotacji. Z kolei wykładnia tych przepisów dokonana przez Sąd Rejonowy mogłaby prowadzić do sytuacji, że w budżetach gmin musiałyby być rezerwowane środki na dotacje tylko dlatego, że osoby zamierzające prowadzić niepubliczne przedszkola zgłosiły do dnia 30 września roku poprzedzającego rok przydzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów, jednocześnie nie podejmując żadnych działań, zmierzających do uruchomienia przedszkola.

Uwzględniając przede wszystkim cel tego przepisu, jakim jest zapewnienie przedszkolom dotacji przysługującej z mocy prawa, niezależnie od tego, czy są to przedszkola już działające, czy też przedszkola, które rozpoczną działalność od nowego roku, przyjęc należało, że użytym w tym przepisie określeniem „osoba prowadząca niepubliczne przedszkole” objęta jest także osoba, która do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji nie tylko poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów, ale także, a nawet przede wszystkim, dokona „zgłoszenia do ewidencji”, o jakim mowa w art. 82 ust. 2 uso, w którym należy podać wiele informacji wskazujących, że spełnione są warunki umożliwiające uruchomienie przedszkola.

W rozpoznawanej sprawie - jak wynika z dokonanych ustaleń - wprawdzie powódka dokonała zgłoszenia do ewidencji dopiero w dniu 26 stycznia 2007 r., jednak już w sierpniu 2006 r. uruchomiona została w następstwie działań powódki procedura zmierzająca do zapewnienia dotacji dla przedszkola, które powódka miała prowadzić od początku 2007 r., co więcej powódka po dniu 30 września 2006 r. uzyskała od strony pozwanej „zapewnienie o tym, że zabezpieczone zostały środki pieniężne dla mającego powstać przedszkola”. Z ustaleń dokonanych w sprawie wynika też, że „procedury zmierzające do rozpoczęcia działalności przedszkola przedłużyły się”. W konkretnych okolicznościach tej sprawy rozważenia wymaga zatem kwestia, czy, a jeśli tak, to dlaczego powódka została potraktowana przez stronę pozwaną tak jak osoba, która dokonała „zgłoszenia do ewidencji”. Przedłużające się procedury, na które powódka nie miała wpływu, przy jednoczesnym zapewnieniu, jakiego udzieliła strona pozwana, że środki na dotacje zostały dla powódki zabezpieczone, mogą uzasadniać tezę, że powódka potraktowana została jak osoba, która dokonała zgłoszenia do ewidencji przedszkoli. W takiej sytuacji odmowa zrealizowania dotacji przysługującej z mocy prawa, może być uznana jako sprzeczna z zasadami współżycia społecznego.

Z przytoczonych względów skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie i dlatego należało orzec, jak w sentencji (art. 398[15] § 1 kpc).