

Postanowienie z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00

Nie jest uzasadnione odrzucenie pozwu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej w sprawie nie mającej cech sprawy cywilnej, jeżeli powód – w ramach nowych twierdzeń faktycznych, zgłoszonych przed wydaniem postanowienia – przedstawił okoliczności i zdarzenia, które mogą stanowić cywilnoprawne źródło jego żądań.

Przewodniczący: Sędzia SN Jacek Gudowski (sprawozdawca)

Sędziowie SN: Bronisław Czech, Tadeusz Żyznowski

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu w dniu 22 sierpnia 2000 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy z powództwa Piotra B. przeciwko Gminie Miasta G. i Skarbowi Państwa – Wojewodzie P. o zapłatę, na skutek kasacji powoda od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 18 czerwca 1999 r.,

postanowił uchylić zaskarżone postanowienie i przekazać sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

W pozwie z dnia 22 września 1998 r. powód Piotr B., prowadzący Ogólnokształcące Liceum Programów Indywidualnych w G., domagał się od Gminy Miasta G. zapłaty kwoty 26 101,46 zł tytułem uzupełnienia dotacji przyznawanej niepublicznym szkołom ponadpodstawowym na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.). Zdaniem powoda, Gmina G. przekazywała dotację w zaniżonej wysokości, a nieuiszczone kwoty wynikają z nieuwzględnienia przy wyliczaniu należnego dofinansowania takich okoliczności, jak przejęcie przez Gminy G., S. i G. prowadzenia publicznych szkół ponadpodstawowych jako zadania własnego i związanego z tym zróżnicowania wysokości kwot przeznaczonych na

poszczególne podmioty, a także z błędnego niezaliczenia wydatków bieżących jako podstawy obliczania dotacji kwot ponoszonych na bieżące remonty szkół.

Żądanie pozwu powód poparł szerokim wywodem zawierającym analizę przepisów wyżej wymienionej ustawy, a także przepisów wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 października 1992 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 419), przy czym w piśmie z dnia 13 listopada 1998 r. – jako podstawę żądania – powołał także przepisy art. 417 § 1 i art. 420¹ k.c., pozywając, obok Gminy, Skarb Państwa.

Postanowieniem z dnia 9 lutego 1999 r. Sąd Okręgowy w Gdańsku odrzucił pozew, albowiem uznał, że sprawa, w której powód podważa wysokość przyznanej dotacji, która jest czynnością z zakresu administracji publicznej, nie jest sprawą cywilną. Sąd stwierdził także, że powołanie się przez powoda w piśmie procesowym na przepisy prawa cywilnego jako podstawę żądania nie ma znaczenia, gdyż powód nie domaga się naprawienia wyrządzonej mu szkody, lecz uzupełnienia dotacji.

Zażalenie powoda na to postanowienie Sąd Apelacyjny w Gdańsku – orzeczeniem z dnia 18 czerwca 1999 r. – oddalił. Sąd drugiej instancji podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że stosunek wynikający z dotacji, kreowany powołanymi przepisami, jest stosunkiem administracyjnoprawnym, a zatem spory wynikające z tego stosunku nie należą do drogi sądowej. Dla oceny dopuszczalności drogi sądowej nie ma także znaczenia fakt powołania przez powoda – jako podstawy żądania – art. 417 § 1 i art. 420¹ k.c., gdyż ma ono tylko charakter „weralny”, w rzeczywistości bowiem powód nie dochodzi naprawienia szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza Skarbu Państwa lub gminy, lecz wypłacenia dotacji na cele oświatowe, we właściwej, nie zaniżonej wysokości.

Kasacja powoda została oparta na obydwu podstawach z art. 393¹ k.p.c. W ramach podstawy pierwszej skarżący zarzucił naruszenie art. 90 § 5 i 6 „ustawy o systemie oświaty” oraz § 2, 3 i 6 „rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości i udzielania dotacji niepublicznym szkołom oraz placówkom oświatowo-wychowawczym, opiekuńczo-wychowawczym i resocjalizacyjnym” (obydwa akty prawne bez bliższego opisu i miejsca publikacji), a także art. 417 i 420² k.c., natomiast w ramach podstawy drugiej – obrażę art. 1, 316 i 199 k.p.c. Skarżący podtrzymał pogląd, że „obowiązek przekazywania ściśle określonej kwoty dotacji dla prowadzących niepubliczne szkoły ponadpodstawowe o uprawnieniach szkół publicznych” ma charakter

cywilnoprawny, a także zarzucił, że powołanie w sprawie przepisów art. 417 i 420² jednoznacznie wskazuje na czyn niedozwolony jako źródło roszczenia, a to decyduje o przynależności sprawy do drogi sądowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W judykaturze Sądu Najwyższego wielokrotnie zwracano uwagę, że koniecznym elementem określenia podstaw kasacyjnych, unormowanych w kodeksie postępowania cywilnego w sposób abstrakcyjny, jest dokładne wskazanie przepisów prawa materialnego lub procesowego, które – zdaniem skarżącego – zostały przez sąd drugiej instancji naruszone. Nie wystarcza przy tym ogólne określenie aktu prawnego zawierającego naruszony przepis, zwłaszcza gdy chodzi o akt wielokrotnie nowelizowany lub o akt niższej rangi, lecz konieczne jest dokładne jego nazwanie, określenie miejsca publikacji oraz podanie, których przepisów – oznaczonych liczbą artykułu (paragrafu, ustępu) – kasacja dotyczy (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1997 r., III CKN 13/97, OSNC 1997, nr 8, poz. 114 albo wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1997 r., II CKN 16/97, nie publ.). W wypadku, gdy przepis objęty zarzutem kasacyjnym był zmieniany, skarżący powinien także określić wersję (brzmienie) przepisu, do którego zarzut się odnosi, bowiem Sąd Najwyższy – działając jako sąd kasacyjny – nie może w tym zakresie wyręczać stron ani stawiać jakichkolwiek hipotez. Odwoływanie się do skrótowych określeń nazw ustaw (rozporządzeń) jest uzasadnione, a w praktyce Sądu Najwyższego zwyczajowo przyjęte od ponad osiemdziesięciu lat, tylko w odniesieniu do kodeksów, które są aktami prawnymi powszechnie znanymi, często stosowanymi oraz mającymi szczególną pozycję w całokształcie materiału normatywnego, w związku z czym nie wymagają szczegółowego opisu.

Przedstawionym wyżej, podstawowym – także z punktu widzenia zasad profesjonalizmu – zasadom sporządzania kasacji, skarżący nie sprostał, gdyż, formułując zarzut naruszenia prawa materialnego, zaniechał dokładnego określenia ustawy, której przepisy zostały, jego zdaniem, naruszone. Nie tylko pominął datę jej uchwalenia, ale także nie wskazał miejsca promulgacji; identyczny brak dotyczy przytoczonego przez skarżącego rozporządzenia wykonawczego.

Wadliwe oznaczenie przepisu wskazywanego przez skarżącego jako naruszony jest brakiem w zakresie przytoczenia podstaw, który nie podlega uzupełnieniu, w związku z czym uzasadnia odrzucenie kasacji (por. np.

postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 października 1997 r., II CKN 404/97, OSNC 1998, nr 4, poz. 59), rzecz jednak w tym, że drugi z zarzutów wypełniających pierwszą podstawę kasacyjną, jak też obydwie zarzuty ułożone na podstawie drugiej, w tym zarzut obrazy art. 1 i 199 k.p.c., zostały sformułowane przez powoda prawidłowo. Zważywszy więc, że nie jest możliwe odrzucenie kasacji w odniesieniu tylko do jednej z podstaw lub tylko co do części zarzutów, w sytuacji, gdy ze względu na inną podstawę albo zarzuty zgłoszone w jej ramach wniesiony środek odwoławczy jest dopuszczalny i podlega rozpoznaniu, Sąd Najwyższy rozpoznał kasację w zakresie podstaw przytoczonych przez powoda w sposób niewadliwy (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 września 1997 r., III CKN 174/97, nie publ., wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1997 r., II CKN 460/97, nie publikowany, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 r., III CZ 60/98, OSNC 1998, nr 11, poz. 190).

Problem dopuszczalności drogi sądowej w sprawie z powództwa niepublicznej szkoły ponadpodstawowej (ponadgimnazjalnej), mającej uprawnienia szkoły publicznej, przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego o zapłatę (uzupełnienie) dotacji udzielanej na podstawie art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.), był już przedmiotem szczegółowej analizy Sądu Najwyższego, dokonanej w postanowieniu z dnia 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97 (OSNC 1999, nr 11, poz. 200). Sąd Najwyższy stanął wówczas na stanowisku, że droga sądowa w takiej sprawie jest niedopuszczalna i stanowisko to skład orzekający w sprawie niniejszej w pełni podziela.

Należy zatem przypomnieć, że zgodnie z art. 90 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 ze zm.) – w brzmieniu pierwotnym – niepubliczne przedszkola specjalne, szkoły podstawowe specjalne i artystyczne oraz ponadpodstawowe o uprawnieniach szkół publicznych otrzymywały dotacje z budżetu państwa. Dotacje te przysługiwały w wysokości 50 % wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach lub szkołach publicznych tego samego typu w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę przedstawiła organowi właściwemu do udzielania dotacji, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowaną liczbę uczniów. Szczegółowe zasady ustalania wysokości i udzielania dotacji, o jakich mowa w wymienionym przepisie, określiło rozporządzenie

wykonawcze Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 października 1992 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 419). W myśl tego rozporządzenia dotacji udzielał Minister Edukacji Narodowej za pośrednictwem kuratorów oświaty, po stwierdzeniu zgodności ze stanem faktycznym okoliczności mających uzasadniać udzielenie dotacji; zarazem organowi dotującemu przysługiwało prawo kontroli wykorzystywania dotacji.

Zmiana stanu prawnego związana z wprowadzeniem reformy samorządu terytorialnego oraz reformy oświaty nie przeobraziła dotychczasowych zasad i mechanizmów udzielania dotacji, lecz dotyczyła tylko źródeł ich finansowania; dotacje udzielane niepublicznym szkołom ponadgimnazjalnym mającym uprawnienia szkół publicznych, a więc szkołom o dotychczasowym statusie szkół ponadpodstawowych, pochodzą obecnie z budżetu powiatu, a nie – jak dotychczas – z budżetu państwa (patrz art. 1 pkt 54 ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty – Dz.U. Nr 117, poz. 759 oraz przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – Dz.U. Nr 164, poz. 1168). Poza tym utraciła moc ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.), a zagadnienia finansów publicznych uregulowane zostały w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014).

Należy podkreślić, że charakter unormowań dotyczących dotacji na rzecz szkół niepublicznych, zarówno w pierwotnym brzmieniu, jak i po zmianach dokonanych w 1998 r., wskazuje bez żadnych wątpliwości, że są one elementem prawa finansowego (administracyjnego), będącego ze swej natury częścią składową prawa publicznego. Dotyczą one bowiem zagadnień funkcjonowania finansów publicznych państwa w zakresie działalności oświatowej.

Nie budzi także wątpliwości, że dotacja budżetowa stanowi wydatek z budżetu państwa (powiatu, gminy), dokonywany bezzwrotnie i nieodpłatnie na rzecz konkretnych podmiotów na zaspokojenie ich słuszych potrzeb lub na inne cele społecznie pożyteczne. Jest więc dotacją instytucją prawa publicznego, znajdującą swe urzeczywistnienie – w zależności od charakteru – w ustawie budżetowej lub uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (por. np. art. 86 oraz art. 117, 118 i 124 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych).

Poczyniona konstatacja upoważnia do postawionego na wstępie stwierdzenia, że sprawa wytoczona przeciwko Skarbowi Państwa o uzupełnienie dotacji

udzielanej z budżetu państwa, jako wywodząca się z prawa finansowego (budżetowego), pozostającego tradycyjnie poza sferą prawa cywilnego, nie ma charakteru sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c., a zatem nie należy do drogi sądowej (art. 2 § 1 k.p.c.). Jest także oczywiste, że organ udzielający dotacji, Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, zajmuje w stosunku do podmiotu uprawnionego do otrzymania dotacji pozycję organu działającego z mocy władzy zwierzchniej, a więc pozycję nadrzędną, co wyklucza istnienie między stronami stosunku cywilnoprawnego.

Trzeba jeszcze zaznaczyć, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 maja 1999 r., że zgodnie z art. 27 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (poprzednio art. 13 Prawa budżetowego), zamieszczenie w budżecie państwa lub budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatków na określone cele – a więc także na dotacje – nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym ustawodawca wyraźnie stwierdził, że ewentualne spory na tle zobowiązań budżetowych – pominąwszy wydatki państwa na subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego – nie mają charakteru cywilnoprawnego (por. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20).

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że odrzucenie pozwu było prawidłowe, a zatem, że nie zachodzi – wytykane w kasacji – naruszenie art. 1 i 199 k.p.c. Postawienie tego wniosku należy jednak w rozpoznawanej sprawie uznać za przedwczesne.

Pozew inicjujący niniejszą sprawę, który wpłynął w dniu 2 października 1998 r., został skierowany przeciwko Gminie Miasta Gdańska i zawierał żądanie zasądzenia kwoty 26 101,46 zł, stanowiącej równowartość nie wypłaconej w całości dotacji. W obszernym, liczącym 13 stron maszynopisu uzasadnieniu, powód wyraźnie stwierdził, że jego żądanie „oparte jest na regulacji ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (...) oraz wydanym na podstawie tejże ustawy rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 października 1992 r.” oraz, że „okoliczności natury faktycznej w przedmiotowej sprawie nie stanowią przedmiotu sporu między stronami ... rzeczywisty spór istnieje natomiast w określeniu okoliczności natury jurystycznej związanych z interpretacją i wykładnią

prawną obowiązującego ustawodawstwa”. Z dalszych wywodów zawartych w uzasadnieniu pozwu wynika, że powód przedstawia własną koncepcję wyliczenia, stanowiących wyznacznik dotacji, „50 % wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na jednego ucznia w szkołach niepublicznych tego samego typu na terenie województwa”, i w konsekwencji stwierdza, iż jego roszczenie dotyczy brakujących kwot dotacji wynikających z „niewwzględnienia przy obliczaniu należnego dofinansowania (...) okoliczności przejęcia przez Gminy G., G. i S. prowadzenia publicznych szkół ponadpodstawowych jako zadania własnego i związane z tym zróżnicowanie w wysokości kwot przeznaczonych na poszczególne podmioty, jak i wojewodę na jednego ucznia w podległej sobie placówce, oraz błędnym niezaliczeniu do wydatków bieżących jako podstawy obliczania dotacji kwot ponoszonych na bieżące remonty szkół”.

Pozew nie jest jednak jedynym pismem określającym żądanie oraz przytaczającym okoliczności faktyczne, powołane na jego uzasadnienie, gdyż w dniu 13 listopada 1998 r., w piśmie zatytułowanym „dopozwanie”, powód „dopozwał” do udziału w sprawie Skarb Państwa (Wojewodę G., obecnie – P.) „co do wierzytelności dochodzonej pozwem w ten sposób, że co do części wierzytelności za okres od dnia 1 stycznia 1996 r. do dnia 28 grudnia 1996 r. pozywam Skarb Państwa, a co do części za okres od dnia 28 grudnia 1996 r. do dnia zapłaty pozywam Skarb Państwa solidarnie z Gminą Miasta G.”. Jednocześnie powód stwierdził, że podstawą jego żądań jest art. 417 § 1 i art. 420² k.c., powołując przy tym tezy i poglądy Sądu Najwyższego wyrażone w uchwałach z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91 (OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 128) oraz z dnia 28 grudnia 1996 r., III CZP 163/95 (OSNC 1996, nr 3, poz. 38).

W świetle treści pozwu oraz pisma pt. „dopozwanie” jest oczywiste, że powód przekształcił swoje żądanie zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Świadczy o tym wezwanie do udziału w sprawie, obok Gminy Miasta G., także Skarbu Państwa, oraz przytoczenie nowych okoliczności faktycznych, wcześniej nie prezentowanych, wskazujących na winę funkcjonariusza jako podstawę odpowiedzialności. Powód wprowadził na tę winę wyraźnie się nie powołał (uczynił to dopiero w kasacji), ale przytoczenie art. 417 i 420² k.c. oraz wymienionych wyżej uchwał Sądu Najwyższego ma jednoznaczną wymowę. W tej sytuacji, oczywiście, odmienne musi być także spojrzenie na pozostałe elementy odpowiedzialności Skarbu Państwa i Gminy, tj. szkodę oraz związek przyczynowy. Należy podkreślić,

w ślad za wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 1999 r., I CKN 252/98 (OSNC 1999, nr 9, poz. 152), że wskazanie przez powoda, zwłaszcza działającego przez zawodowego pełnomocnika, przepisów prawa materialnego, mających stanowić podstawę prawną orzeczenia, jakkolwiek nie wymagane, nie pozostaje bez znaczenia dla oceny charakteru żądania, albowiem pośrednio określa także okoliczności faktyczne uzasadniające to żądanie (por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1998 r. III CKN 32/98, OSNC 1999, nr 5, poz. 96).

Składając pismo zatytułowane „dopozwanie”, zmieniając układ podmiotowy w sprawie oraz osadzając żądanie w „nowym” stanie faktycznym, powód nie złożył jednak żadnego oświadczenia co do żądania zgłoszonego w pozwie, skierowanego tylko przeciwko Gminie i opartego na zupełnie innej konstrukcji faktycznoprawnej; czy podtrzymuje je i dochodzi obok żądania przedstawionego w piśmie z dnia 13 listopada 1998 r. (wtedy miałyby miejsce kumulacja roszczeń, z wszystkimi jej skutkami, także w zakresie opłat sądowych), czy też je cofa, dokonując zmiany w rozumieniu art. 193 k.p.c. Ta kwestia, mimo że ma podstawowe znaczenie dla oceny dopuszczalności drogi sądowej, nie została jasno przedstawiona ani przez powoda, ani przez Sądy obu instancji. Tymczasem jest oczywiste, że jeżeli powód dochodzi jednocześnie obu żądań, opierając je na różnych podstawach faktycznych i prawnych, to pozew, zgodnie z przeprowadzonym wyżej wywodem, podlega odrzuceniu tylko w zakresie żądania wywodzonego z przepisu art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz z faktów mogących wypełnić hipotezę tego przepisu; podlega natomiast rozpoznaniu w zakresie żądania drugiego, ulokowanego na płaszczyźnie zasad odpowiedzialności *ex delicto*. Jeżeli natomiast powód, wystąpiwszy z nowym roszczeniem, cofnął pierwsze żądanie, to o odrzuceniu pozwu w ogóle nie może być mowy. Należy bowiem mieć na względzie, że – co Sąd Najwyższy w ostatnim okresie wielokrotnie podkreślał – dopuszczalność drogi sądowej zależy od twierdzeń faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, nie jest natomiast warunkowana wykazaniem istnienia tego roszczenia. Mówiąc inaczej, droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia na zdarzeniach i podstawach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/98, OSNC 1999, nr 1, poz. 6, z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161, z dnia 31 marca 2000 r., II CKN 768/98, nie publ., a także wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 5, poz. 143). W tym samym kierunku szły, przytaczane przez powoda, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 r. i z dnia 28 grudnia 1996 r.

Tak więc trudno zaaprobować stanowisko Sądu Apelacyjnego wyrażone w motywach zaskarżonego postanowienia, że podniesione w „dopozwaniu” twierdzenia powoda, odwołującego się do art. 417 i 420² k.c., mają tylko charakter werbalny. Jest przeciwnie, twierdzenia te nadały sprawie nowy kontekst faktyczny, a także nową oprawę jurydyczną. W podsumowaniu należy więc przedstawić pogląd, że nie jest uzasadnione odrzucenie pozwu ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej w sprawie nie mającej cech sprawy cywilnej, jeżeli powód – w ramach nowych twierdzeń faktycznych – przedstawił okoliczności i zdarzenia, które mogą stanowić cywilnoprawne źródło jego żądań.

W konsekwencji, zarzut kasacji naruszenia art. 1 i 199 k.p.c. należy uznać za trafny, co spowodowało uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania (art. 393¹³ § 1 k.p.c.).