



Sygn. akt IV CSK 312/06

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 3 stycznia 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (sprawozdawca)

SSN Jan Górowski

Protokolant Katarzyna Jóskowiak

w sprawie z powództwa J. K., D. K., M. K. i W. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie P.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej
w dniu 20 grudnia 2006 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 17 marca 2006 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu
Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powodowie [...] – będący współnikami spółki cywilnej pod nazwą Towarzystwo Edukacyjne „V” – domagali się od Skarbu Państwa – Wojewody P. zasądzenia na ich rzecz kwoty 98 991 zł z ustawowymi odsetkami tytułem różnicy pomiędzy kwotami należnymi jako dotacja za rok 1998 na prowadzenie niepublicznych szkół ponadpodstawowych o uprawnieniach szkół publicznych.

Pozwany Skarb Państwa – Wojewoda P. wnosił o odrzucenie pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej, zaś w toku postępowania podnosił zarzut braku podstawy do zasądzenia roszczenia o dotację budżetową.

Wyrokiem z dnia 14 lipca 2005 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo. Apelację powodów Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 17 marca 2006 r. U podstaw tego rozstrzygnięcia legły następujące ustalenia faktyczne i ich ocena prawna:

Powodowie prowadzą, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.; dalej: „u.s.o.”), szkoły niepubliczne na obszarze Gminy Miasta G. Zgodnie z art. 90 ust. 2 i 3 wspomnianej ustawy, w brzmieniu obowiązującym w dacie wytoczenia powództwa, niepubliczne przedszkola specjalne, szkoły podstawowe specjalne i artystyczne oraz ponadpodstawowe o uprawnieniach szkół publicznych otrzymywały dotacje z budżetu państwa, 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 przedstawi organowi właściwemu do udzielania dotacji, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowaną liczbę uczniów. W okresie, którego spór dotyczy, wynosiło ono na jednego ucznia 77 zł miesięcznie.

Pismami z 29 września 1997 r. powódka J. K zwróciła się do Gminy Miasta G., wykonującej zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, o udzielenie dotacji na rok 1998 dla dwóch szkół ponadpodstawowych w G.: Policealnej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania oraz Policealnego Studium Informatyki. Pomimo prawidłowego sporządzenia wniosku i jego przyjęcia, powodom nie wypłacono za

1998 r. dotacji w kwocie 98 991 zł. Interwencje powodów u Ministra Edukacji Narodowej, Wojewody G. oraz posła na Sejm RP pozostały bez rezultatu.

Sąd Apelacyjny, dzieląc w całości stanowisko Sądu Okręgowego, uznał, że oddalenie powództwa było zasadne. Za nieuprawniony uznał zarzut, że obowiązkiem Sądu pierwszej instancji było rozważenie zasadności powództwa w świetle innych przepisów, niż podany przez powodów art. 90 u.s.o., tj. ewentualnie także przepisów kodeksu cywilnego o odszkodowaniu. Sąd bowiem, który jest zobowiązany do stosowania prawa materialnego z urzędu na podstawie przedstawionych faktów, jest zarazem związany żądaniem pozwu i nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie.

Powodowie wyraźnie występowali z roszczeniem wypłacenia kwoty należnej dotacji i konsekwentnie je podtrzymywali, nie modyfikując go np. poprzez żądanie odszkodowania. Przytoczona przez nich podstawa prawna, tj. art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o., nie pozostawała bez znaczenia dla wyniku sprawy, pośrednio określając także okoliczności faktyczne uzasadniające żądanie pozwu. Gdyby zaś powodowie wnosząc powództwo, jego podstawą prawną uczynili art. 417 k.c., to wówczas pod osąd powinni byli poddać fakty uzasadniające odpowiedzialność odszkodowawczą. Tego apelujący nie uczynili, w szczególności nie został wykazany sam fakt poniesienia szkody w rozumieniu art. 362 § 2 k.c.

Za równie nieusprawiedliwiony uznał Sąd drugiej instancji także zarzut niewłaściwego zastosowania art. 90 u.s.o. Za trafne uznał bowiem zapatrywanie, że charakter unormowań dotyczących dotacji na rzecz szkół niepublicznych w brzmieniu obowiązującym zarówno w 1998 r., jak i obecnie, wyraźnie wskazuje na to, iż są one elementem prawa finansowego. Zamieszczenie w budżecie państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jakiegokolwiek kwoty wydatków na określone cele, w tym dotacji przewidzianych w art. 90 u.s.o., nie stanowi podstawy roszczeń osób trzecich albo zobowiązań państwa wobec osób trzecich. Powołanie się przez Sąd Okręgowy na orzecznictwo Sądu Najwyższego, dotyczące tych kwestii, było prawidłowe. Sąd Apelacyjny podkreślił przy tym, że oddalenie powództwa miało miejsce z przyczyn merytorycznych, nie zaś, jak błędnie sądzili

skarżący, z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Niemożność odrzucenia pozwu nie powoduje niemożności powoływania się na orzeczenia, które zapadły przed wejściem w życie przepisu art. 199¹ k.p.c., skoro Sąd pierwszej instancji oparł się na nich jedynie w zakresie oceny prawnej zasadności żądania pozwu.

Sąd Apelacyjny zastrzegł zarazem, że oddalenie powództwa w stanie faktycznym sprawy nie oznacza zanegowania możliwości żądania przez apelujących jakiegokolwiek ochrony prawnej, a jedynie tyle, że ochrona ta nie przysługuje im w oparciu o art. 90 u.s.o.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku powodowie oparli wyłącznie na podstawie naruszenia prawa materialnego, poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 90 u.s.o., które polegało na przyjęciu, że przepis ten nie stanowi podstawy roszczenia powodów o zapłatę przewidzianych w nim dotacji dla szkół niepublicznych. Wskazując na powyższe, skarżący wnosili o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego wraz z poprzedzającym go wyrokiem Sądu Okręgowego i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powodów kwoty 98 991 zł z odsetkami ustawowymi oraz o orzeczenie o kosztach postępowania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wносиła o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i Sądu Okręgowego oraz o odrzucenie pozwu, a także o zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody P. kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu wywołała, że skutków prawnych przewidzianych w art. 199¹ k.p.c. nie może wywoływać taki akt administracyjny, który jest dotknięty nieważnością z uwagi na jego wydanie przez organ administracji publicznej z naruszeniem właściwości. Decyzję w sprawie powodów umarzającą postępowanie w przedmiocie stwierdzenia bezczynności organu właściwego, tj. Prezydenta Miasta G., wydało bowiem Samorządowe Kolegium Odwoławcze, podczas gdy organem wyższego stopnia, w rozumieniu art. 17 pkt 1 k.p.a., w stosunku do organu jednostki samorządu terytorialnego wykonującej zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w okresie czasu, którego sprawa dotyczy, był wojewoda.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W związku z zarzutem podniesionym w odpowiedzi na skargę kasacyjną, należy wstępnie rozważyć, czy w sprawie niniejszej zaistniały przesłanki do stwierdzenia nieważności postępowania, z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej (art. 379 pkt 1 k.p.c.). Wymaga bowiem podkreślenia, że w granicach zaskarżenia, nieważność postępowania Sąd Najwyższy obowiązany jest wziąć pod rozwagę z urzędu (art. 398¹³ § 1 in fine k.p.c.).

Punktem wyjścia do dokonania tej oceny powinno być ustalenie rzeczywistego znaczenia, jakie ma art. 199¹ k.p.c. Należy w związku z tym podkreślić, że nie jest to przepis izolowany. Ma on bowiem ścisły związek z art. 1, art. 2 § 1 i 3 oraz art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Łącznie rozważane, przepisy te stanowią podstawę do konstruowania normy prawnej, nakazującej sądowi powszechnemu rozpoznać sprawę, w której mimo publicznoprawnego charakteru, ustawodawca nie określił adekwatnej formy jej rozstrzygnięcia. Znajduje ona także oparcie w przepisach Konstytucji, w szczególności w art. 177, który ustala „domniemanie” właściwości sądów powszechnych w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów wymiaru sprawiedliwości, w art. 77 ust. 2, który zakazuje zamykania przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, i wreszcie także w art. 45 ust. 1, statuującym powszechne prawo do sądu. Dodać jeszcze należy, że przepisy te stanowią konkretny wyraz zobowiązań, jakie płyną z przepisu art. 6 ust. 1 wiążącej Rzeczpospolitą Polską Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Przywołane wyżej przepisy nakładają na sąd, jako jeden z konstytucyjnych organów władzy publicznej, bardzo konkretne wymagania. W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK 2000 nr 5, poz. 143) wyraźnie zwrócono uwagę na to, że prawo do sądu stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, przy czym nie można go rozumieć czysto formalnie. Nie wygasa ono bowiem z chwilą podjęcia procesu na podstawie wniesionego powództwa, lecz oznacza także, że sąd, co do zasady, ma obowiązek rozpoznać istotę przedstawionej mu sprawy (por. postanowienie SN z 19 lipca 2006 r., I CSK 112/06, niepubl.).

Powyższe uwagi mają istotne znaczenie dla właściwej wykładni art. 199¹ k.p.c. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą skargę uważa bowiem, że nie znajduje on zastosowania w niniejszej sprawie. Sens tego przepisu, zgodnie z którym sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli ten organ lub sąd administracyjny uznały się w danej sprawie za niewłaściwe, należy bowiem rozumieć jako zwrócenie sądowi powszechnemu uwagi, że nie wolno odmówić udzielenia ochrony prawnej na drodze postępowania uregulowanego przez kodeks postępowania cywilnego w takich przypadkach, gdy co prawda istnieje przepis ustawy, przekazujący daną kategorię spraw do postępowania administracyjnego lub sądowno-administracyjnego, jednakże w konkretnym przypadku nastąpiła (w sposób ostateczny) odmowa rozpoznania sprawy, czy to przez organ administracji publicznej, czy też przez sąd administracyjny. Przepis art. 199¹ k.p.c. jest więc swego rodzaju „klapą bezpieczeństwa”; celem jego ustanowienia było zapobieganie sytuacjom patowym, tzn. występowaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy drogą postępowania administracyjnego (ewentualnie sądowno-administracyjnego) z jednej strony, a drogą sądową w sprawach cywilnych z drugiej strony.

Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „sprawy”, które pojawia się w art. 199¹ k.p.c., trzeba pojmować w znaczeniu bliskim konstytucyjnemu, to znaczy jako autonomiczne w tym sensie, że nie ma istotnego znaczenia, przepisy jakiej gałęzi prawa regulują dany stan faktyczny, jak też to, czy prawo podmiotowe, ochrony którego powód dochodzi przed sądem powszechnym, ma rzeczywiste zakotwiczenie w jakichkolwiek normach prawa materialnego (por. postanowienie SN z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/02, OSNC 2005 nr 2, poz. 31).

Sprawy, w których sądy powszechne mają orzekać z uwagi na odmowę udzielenia ochrony prawnej przez inne organy, zyskują przez to charakter prawny zbliżony do spraw cywilnych w rozumieniu formalnym, a więc takich, które zostały przekazane sądom powszechnym na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, mimo że nie mają one w istocie charakteru „spraw cywilnych”, zaś opierają się na normach prawa publicznego. W niczym nie uchyla to jednak obowiązku sądu rzeczywistego zbadania podstaw faktycznych i prawnych powództwa.

Twierdzenie Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa powołujące się na obrazę art. 199¹ k.p.c., należy uznać za błędne przede wszystkim dlatego, że art. 199¹ k.p.c. nie jest adresowany do strony, ale do sądu, do którego strona wniosła pozew. Tylko sąd jest władny ocenić, czy zachodzą przesłanki odrzucenia pozwu z przyczyny określonej w art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., z którym analizowany przepis pozostaje w związku. Sens art. 199¹ k.p.c., jak to już zostało wyjaśnione wyżej, polega zatem na przeciwdziałaniu automatycznemu odrzucaniu pozwów tylko dlatego, że dana sprawa nie jest „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i nie została powierzona do rozpoznania przez sąd powszechny. Jest to wniosek spójny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji. Skoro bowiem w konkretnym przypadku organy pozasądowe skutecznie uchylły się od jej rozstrzygnięcia, choć miały taki obowiązek, strona pozostawałaby zupełnie pozbawiona ochrony prawnej, co jest w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne.

Wcześniej można oczywiście wymagać, aby strona wyczerpała zwykłe możliwości wzruszenia aktu administracyjnego lub orzeczenia sądowno-administracyjnego, którym odmówiono jej ochrony. Wymaganie to powinno jednak mieścić się w pewnych rozsądnych granicach. Strona dochodząca ochrony swych praw nie powinna bowiem poszukiwać jej na drodze pozasądowej w każdy możliwy sposób; jeżeli stanowisko organów administracji publicznej w danej sprawie pozwala stronie w sposób rozsądny przyjąć, że droga postępowania administracyjnego lub sądowno-administracyjnego jest przed nią zamknięta, to pozew nie powinien zostać odrzucony nawet przy braku wyczerpania wszystkich istniejących środków prawnych.

Uzupełniając powyższy wywód, należy podkreślić, że w hipotezie normy statuowanej przez art. 199¹ k.p.c. nie mieszczą się w ogóle przypadki, kiedy nie istnieje żadna norma prawna przewidująca rozpoznawanie danej kategorii spraw przez organy administracji publicznej lub sądy administracyjne. Pojęcie „uznania się za niewłaściwy”, o którym mowa w tym przepisie, trzeba bowiem rozumieć wąsko, jako synonim braku właściwości rzeczowej organu administracji do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu administracyjnym. Jest to rezultat przyjętego w prawie administracyjnym założenia, że organ administracji może w sposób władczy ingerować w prawa i obowiązki jednostek tylko wówczas, gdy określony przepis

prawa przyznaje mu do tego kompetencję. Nie wystarczy natomiast ogólne umocowanie do zajmowania się określonym rodzajem spraw w przepisach ustrojowych (tak m.in. w wyroku NSA z 26 września 1994 r., I SA 2002/93, Wokanda 1995 nr 1, poz. 37).

Jeżeli zatem w ustawie nie przewidziano w ogóle właściwości organu administracji lub sądu administracyjnego do orzekania w określonej sprawie, w której powód domaga się ochrony prawnej, to sąd powszechny nie tylko nie może odrzucić pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej, lecz wprost przeciwnie — ma bezwzględny, konstytucyjny obowiązek sprawę rozpoznać co do istoty. Odwoływanie się do art. 199¹ k.p.c. jest wówczas zwyczajnie zbędne.

Jedynie na marginesie — gdyż nie ma to istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia — trzeba zwrócić uwagę na błędne rozumienie przepisów o właściwości w postępowaniu administracyjnym. Twierdzenie Prokuratorii Generalnej, że decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego jest dotknięta nieważnością na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., byłoby bowiem prawdziwe, gdyby chodziło o naruszenie właściwości w postępowaniu odwoławczym od decyzji Prezydenta Miasta G. Decyzja SKO nie naruszała jednak przepisów o właściwości, gdyż w sprawie nie doszło w ogóle do wszczęcia postępowania administracyjnego, zaś przedmiotowa decyzja została wydana w związku z zażaleniem wniesionym przez pełnomocnika powodów na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. (odnośnie do formy rozstrzygnięcia, zob. postanowienie NSA z 7 października 1983 r., SA/Lu 172/83, OSP 1985 nr 7, poz. 125). Do jej wydania, bez względu na przepisy intertemporalne, na które powołuje się Prokuratoria Generalna, SKO było właściwe.

W tym stanie rzeczy należy uznać, że w sprawie niniejszej nie wystąpiły przesłanki odrzucenia pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej. Nie zachodziła zatem nieważność postępowania z przyczyny wskazanej w art. 379 pkt 1 k.p.c.

Po rozstrzygnięciu powyższej kwestii staje się możliwe rozpoznanie skargi kasacyjnej. Skarżący oparli ją tylko na podstawie prawa materialnego, popartej jednym zarzutem, mianowicie obraży art. 90 u.s.o. przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie. W uzasadnieniu podstaw kasacyjnych wywodzili,

że skoro rozszczenie nie zostało oparte na przepisach ustawy budżetowej, lecz na przepisie prawa materialnego, który zawiera już skonkretyzowaną normę i skierowany jest do określonych adresatów, to nie ma podstaw, aby je uznać za bezzasadne.

Zasadniczo należy podzielić trafność tego rozumowania. Mylnie bowiem utożsamiał Sąd Apelacyjny „dotację” w rozumieniu pozycji wydatków budżetowych, przewidzianej w treści ustawy (uchwały) budżetowej, z „dotacją”, o której mowa w art. 90 u.s.o. Trzeba w związku z tym ogólnie wyjaśnić, jaki jest charakter postanowienia ustawy budżetowej przewidującego przyznanie dotacji.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.; dalej: „pr.budż.”) — obowiązującej w okresie, za który skarżący występowali o przyznanie dotacji — budżet państwa stanowił roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki państwa, uchwalany przez Sejm na okres roku kalendarzowego w formie ustawy. Analogiczną regulację prawną zawiera obecnie art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.; dalej „u.f.p.”). Nie powinno zatem być wątpliwości, że przepisy ustawy budżetowej (i odpowiednio, w przypadku jednostki samorządu terytorialnego — uchwały budżetowej) zawierają normy generalne i abstrakcyjne, których adresatem są organy i jednostki państwowe będące dysponentami budżetu. Dla nich bowiem (por. ob. art. 34 ust. 1 pkt 2 u.f.p.) zamieszczenie w budżecie określonej kwoty wydatków stanowi nieprzekraczalny limit. W ten między innymi sposób ustawodawca zapewnia odpowiednią kontrolę nad obiegiem pieniądza w sektorze publicznym, dążąc do zapobiegania ponoszeniu wydatków, które nie mają pokrycia w osiągniętych przez budżet dochodach, a także nie mogą być pokryte przez zaciągnięcie długu publicznego.

Jest oczywiste, że tak określone normy budżetowe — nieskonkretyzowane, adresowane tylko do organów państwa, nie zaś do innych podmiotów, *scil.* do beneficjentów transferów budżetowych — nie mogą tych ostatnich uprawniać do otrzymania z budżetu jakichkolwiek środków finansowych; zatem normy wynikające z ustawy budżetowej nie mogą być źródłem zobowiązań w rozumieniu prawa

cywilnego. Z tych właśnie względów, zarówno w świetle dawnego, jak i obecnego stanu prawnego, wyłączona została prawna dopuszczalność roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich oraz roszczeń tych osób wobec państwa z racji zamieszczenia w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele (art. 13 ust. 1 i 3 pr. budż. oraz art. 27 ust. 1 i 3 u.f.p.). Trudno byłoby zresztą akceptować taką sytuację, w której konkretne roszczenie osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej szkołę niepubliczną oparte byłoby jedynie na ogólnie brzmiącym zapisie w załączniku do ustawy (czy uchwały) budżetowej, określającym np. generalnie przewidywane wydatki na dotacje dla niepublicznych szkół i placówek.

Odrębnie natomiast należy ocenić sytuację, w której roszczenie o dotację na rzecz określonego podmiotu jest już ustalone, czy to w drodze porozumienia, aktu administracyjnego, czy też *ex lege*. Słuszność mają skarżący wywodząc, że art. 90 ust. 2 i 3 u.s.o. stanowią dostateczną podstawę prawną roszczenia. Wspomniane przepisy określają bowiem w sposób jasny i bezwarunkowy, kto jest dłużnikiem (w tym przypadku: Skarb Państwa; w aktualnym stanie prawnym obowiązek ten ciąży na właściwej jednostce samorządu terytorialnego), kto zaś wierzycielem (osoba prowadząca szkołę lub placówkę niepubliczną), a także w jakiej wysokości świadczenie się należy (50% wydatków bieżących ponoszonych w szkole publicznej tego samego typu w przeliczeniu na jednego ucznia) i od spełnienia jakich przesłanek wypłacenie dotacji jest uzależnione.

Odnosnie do tej ostatniej kwestii trzeba jeszcze zauważyć, że przedstawienie informacji o planowanej liczbie uczniów nie jest oświadczeniem woli, lecz wiedzy podmiotu występującego o dotację. Tego rodzaju czynnościom w nauce administracji przypisuje się charakter tzw. czynności materialno-technicznych, to znaczy takich, które same w sobie nie są czynnościami prawnymi, jakkolwiek rodzą skutki prawne, w postaci powstania praw lub obowiązków, czy to po stronie jednostki podległej władzy publicznej, czy to samego organu administracji.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie podziela poglądów wyrażonych w dotychczasowych orzeczeniach odnoszących się do

analogicznych spraw (por. m.in. postanowienia SN: z 7 maja 1999 r., I CKN 1132/97, OSNC 1999 nr 11, poz. 200; z 18 października 2002 r., V CK 281/02, niepubl.), zgodnie z którymi powództwo o wypłatę bądź uzupełnienie należnej dotacji dla szkół bądź placówek niepublicznych (a nawet o odszkodowanie za niewypłacenie lub zaniżenie) jest *a limine* niedopuszczalne z uwagi na publicznoprawny charakter norm regulujących transfery finansowe pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego a ich beneficjentami, tj. osobami prowadzącymi szkoły lub placówki publiczne.

Nie można przede wszystkim zgodzić się z twierdzeniem, że pomiędzy dotującymi a beneficjentami dotacji nie istnieje jakakolwiek więź prawna oparta na podległości tych ostatnich organom udzielającym dotacji. W ustawie o systemie oświaty ustawodawca nie przewidział potrzeby władczego orzekania o przyznaniu bądź nieprzyznaniu dotacji wspomnianym osobom. Szkoły i placówki niepubliczne nie podlegają w żaden sposób organom państwowym lub samorządowym; ich działalność nie jest koncesjonowana ani objęta systemem zezwoleń. Co więcej, nawet gdyby art. 90 u.s.o. nakładał na organy państwowe bądź samorządowe obowiązek orzekania w przedmiocie dotacji dla szkół lub placówek decyzją administracyjną, to i tak, w braku możliwości dochodzenia na drodze administracyjnej roszczenia o dotację przyznaną i niewypłaconą lub wypłaconą w wysokości niższej niż należna, droga sądowa musiałaby być otwarta. Zresztą w uzasadnieniu powoływanego wyżej wyroku TK z 10 lipca 2000 r., SK 12/99 słusznie zauważono, że nawet z przepisów prawa publicznego mogą wynikać takie stosunki prawne, których istota jest zbliżona do stosunków cywilnoprawnych.

W konsekwencji trzeba dojść do wniosku, że z art. 90 ustawy z dnia 7 września 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 k.c. Ustawodawca określił bowiem wyraźnie, w jakiej minimalnej wysokości, od kogo oraz komu należy się świadczenie pieniężne, zaś jego otrzymania nie uzależnił od wydania jakiegokolwiek aktu administracyjnego, a jedynie od złożenia właściwemu organowi przez osobę prowadzącą szkołę

oświadczenia wiedzy, obejmującego informację o planowanej liczbie uczniów w roku, za który dotacja jest należna. 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.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. orzekł jak w sentencji.