



Sygn. akt V CSK 68/07

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 czerwca 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Hubert Wrzeszcz (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Gminy P.

przeciwko Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o.

w S.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 24 maja 2007 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

w K.

z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt [...],

uchyla zaskarżony wyrok oraz wyrok Sądu Okręgowego w C. z dnia 26 października 2005 r., sygn. akt [...], w zakresie rozstrzygnięcia dotyczącego pozwanego Przedsiębiorstwa Komunalnego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w S. (pkt I, III, IV) i oddała powództwo oraz zasądza od powódki na rzecz pozwanej spółki 92.751 zł kosztów procesu.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 26 października 2005 r. Sąd Okręgowy w C. zasądził od Przedsiębiorstwa Komunalnego sp. z o.o. w S. na rzecz powódki 749 497,47 zł, oddalił powództwo w stosunku do Gminy Miasta C. i orzekł o kosztach procesu.

Sąd ustalił, że na składowisku odpadów w M.-S., znajdującym się na terenie powodowej Gminy P., są składowane odpady komunalne z Gminy C. Dnia 2 listopada 2002 r. pomiędzy zarządem Miasta C. i Przedsiębiorstwem Komunalnym sp. z o.o. w S. a zarządem Gminy P. została zawarta umowa w sprawie rekompensowania uciążliwości składowiska odpadów komunalnych w M.-S. oraz wykupu pozostałych nieruchomości położonych w strefie ochronnej składowiska, obowiązująca do dnia 31 października 2005 r. Zgodnie z § 4 umowy Przedsiębiorstwo Komunalne zobowiązało się przekazywać powódce 700 000 zł rocznie rekompensaty za negatywne skutki oddziaływania składowiska odpadów komunalnych na oznaczone miejscowości. Wymienioną rekompensatę pozwana spółka powinna płacić w miesięcznych równych ratach ze środków finansowych zarezerwowanych w corocznym planie finansowym (§ 5 umowy). Powodowa gmina – zgodnie z § 7 umowy – zobowiązała się wobec pozwanych, że w zamian za świadczenia określone w § 4 umowy w okresie obowiązywania umowy nie będzie występować przeciwko nim z żadnymi innymi roszczeniami, chyba że wystąpią nieznanne w czasie spisywania umowy szkody i negatywne skutki oddziaływania składowiska odpadów.

Zadania własne, obejmujące m.in. utrzymywanie składowiska odpadów i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, Gmina C. wykonuje za pomocą utworzonej w tym celu pozwanej spółki (jej zakres działania nie ogranicza się jednak tylko do tych zadań). Spółka z tytułu prowadzonej działalności uiszcza opłatę środowiskową na rzecz Marszałka Województwa.

Składowisko odpadów komunalnych jest uciążliwe dla mieszkańców powodowej gminy (wzmógł się fetor w okresie wysokiej temperatury powietrza, plaga ptactwa, zły stan dróg, niszczone przez pojazdy przewożące odpady komunalne). Wpływy z tytułu rekompensaty miały być przeznaczone na usuwanie

negatywnych skutków oddziaływania składowiska odpadów komunalnych, w tym na inwestycje służące ochronie środowiska i poprawie warunków życia mieszkańców gminy.

Pozwana spółka od 2004 r. nie spełniała świadczeń przewidzianych w umowie z dnia 2 listopada 2002 r., ponieważ uznała umowę za nieważną. Później jednak zaproponowała renegocjacje umowy, lecz powódka nie zaaprobowała nowych warunków umowy.

Umowę z dnia 2 listopada 2002 r. poprzedziła zawarta przez zarząd Miasta C. i zarząd Gminy P. umowa z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie rekompensowania uciążliwości składowiska odpadów komunalnych w M.-S. oraz wykupu nieruchomości położonych w strefie ochronnej składowiska. Na podstawie umowy cesji z dnia 18 października 1994 r. wynikające z umowy z dnia 15 czerwca 1993 r. obciążające zarząd Miasta C. finansowe zobowiązania, dotyczące ponoszenia negatywnych skutków oddziaływania składowiska odpadów komunalnych, zostały przelane na Zakład Gospodarki Odpadami w C., którego następcą prawnym jest pozwana spółka.

Sąd Okręgowy uznał, że przewidziany w umowie z dnia 2 listopada 2002 r. obowiązek zapłaty oznaczonej kwoty tytułem rekompensaty za negatywne skutki oddziaływania składowiska odpadów komunalnych stanowi własne zobowiązanie pozwanej spółki, podlegające ocenie na podstawie przepisów prawa cywilnego. Odrębną kwestią są natomiast wynikające z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.; dalej: ustawa) zobowiązania publicznoprawne. Ponoszenie tych danin nie ma jednak wpływu na zobowiązanie wynikające z umowy z dnia 2 listopada 2002 r., ponieważ w umowie nie ma postanowień dotyczących tej kwestii.

Zadaniem Sądu umowa z dnia 2 listopada 2002 r. mieści się w granicach zasady swobody zawierania umów (art. 353¹ k.c.). Chybiony jest zarzut pozwanej spółki, że powódka nie może żądać od niej zapłaty rekompensaty przewidzianej w § 4 umowy, jeżeli nie wykaże powstania szkody. Z umowy wynika bowiem że obciążające pozwaną spółkę zobowiązanie stanowi rekompensatę za skutki spowodowane oddziaływaniem składowiska odpadów komunalnych.

Powództwo w stosunku do Gminy C. podlega natomiast – według Sądu pierwszej instancji – oddaleniu z dwóch powodów. Po pierwsze, przewidziany w § 4 umowy obowiązek zapłaty rekompensaty stanowi samodzielne zobowiązanie pozwanej spółki. Po drugie, Gmina C. – zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania pozwanej spółki jako innej gminnej osoby prawnej.

Apelację od wyroku wniosła pozwana spółka. Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny oddalił jednak tę apelację, podzielając ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu pierwszej instancji.

Sąd odwoławczy podkreślił, że z treści spornej umowy, ustalonej z poszanowaniem reguł wykładni wskazanych w art. 65 k.c., wynika jednoznacznie, iż obowiązek zapłaty dochodzonej należności obciąża apelującą. Wcześniej zawierane umowy, których kontynuacją jest sporna umowa, zostały wykonane i strony nie miały wątpliwości dotyczących obowiązku płacenia określonej w nich rekompensaty. Sąd nie dopatrył się też podstaw do uznania, że umowa jest nieważna z powodu sprzeczności z ustawą lub zawarcia jej w celu obejścia prawa. Zawierając umowę, strony ukształtowały stosunek prawny z poszanowaniem zasady swobody zawierania umów. Analiza treści umowy, wskazująca na przysparzający charakter czynności prawnej, świadczy – wbrew zarzutowi apelującej – o kauzalnym charakterze umowy. Zdaniem Sądu nie można także podzielić zarzutu apelującej, że powódka nie jest biernie legitymowana, skoro była stroną umowy stanowiącej podstawę dochodzonego roszczenia.

W skardze kasacyjnej, opartej na obu podstawach, pełnomocnik pozwanej spółki zarzucił naruszenie art. 58 § 1 i 2 w zw. z art. 361 i art. 363 § 1 k.c., art. 323 ustawy przez ich niezastosowanie, art. 65 § 2 k.c., art. 353¹ w zw. z art. 361 i art. 363 § 1 k.c. przez ich błędne zastosowanie, art. 58 w zw. z art. 353¹ k.c. oraz art. 9 i art. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej przez ich niezastosowanie, art. 83, art. 888, art. 890, art. 73 § 2 k.c., art. 746 § 1 i art. 740 k.c. przez ich niezastosowanie oraz obrazę art. 378 § 1 i art. 328 k.p.c. Powołując się na te

podstawy wniośł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania albo o uchylenie wyroków Sądów obu instancji i oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Dla oceny zasadności skargi kasacyjnej pierwszorzędne znaczenia mają zarzuty naruszenia prawa zmierzające do wykazania, że ukształtowana w spornej umowie odpowiedzialność za skutki korzystania ze środowiska polegającego na składowaniu odpadów, oceniana w aspekcie zasady swobody umów, jest nieważna na skutek naruszenia ograniczeń przewidzianych w art. 353¹ k.c. Wspomniana umowa miała przede wszystkim zapewnić przekazywaną powodowej Gminie rekompensatę pieniężną za negatywne skutki oddziaływania na środowisko składowiska odpadów komunalnych, przeznaczaną na finansowanie działań służących ochronie środowiska i poprawie warunków życia mieszkańców miejscowości narażonych na oddziaływanie składowiska odpadów.

Należy zauważyć, że taką formę pieniężnego rekompensowania skutków naruszania środowiska przewiduje obowiązujące Prawo o ochronie środowiska, stanowiące *sui generis* ustawę zasadniczą polskiego prawa ochrony środowiska. Są nią opłaty za korzystanie ze środowiska (art. 273 ust. 1 ustawy). Celem tych opłat, związanych z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju, zobowiązującej podmioty mogące oddziaływać na środowisko do rozwoju zgodnego ze środowiskiem (art. 6 ustawy) oraz zasady, że zanieczyszczający płaci za zanieczyszczenie (art. 7 ustawy), jest wystawienie rachunku sprawcy naruszenia stanu środowiska za powstanie negatywnych efektów zewnętrznych i kosztów ich usunięcia.

Charakter prawny opłat za korzystanie ze środowiska budził spory na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów. Jedni uważali, że omawiane opłaty były opłatą publiczną, a uzasadnieniem tej tezy był fakt, że w zamian za opłatę, państwo zezwala na korzystanie ze środowiska. Inni przyjmowali natomiast, że opłaty za korzystanie ze środowiska są podatkiem środowiskowym, gdyż mają charakter przymusowy, bezzwrotny i nieodpłatny. Obecnie w piśmiennictwie jest wyrażany pogląd, że bardziej jest uzasadnione stanowisko zaliczające opłaty za

korzystanie ze środowiska do podatków. Trudno bowiem przyjąć, że ekwiwalentem tego świadczenia jest zgoda na odprowadzanie zanieczyszczeń do środowiska. Państwo nie wytworzyło bowiem tego środowiska, a jedynie stara się nim racjonalnie gospodarować.

Prawo ochrony środowiska określa sfery działalności, z którymi łączy obowiązek uiszczenia opłaty za korzystanie ze środowiska. Zgodnie z art. 273 ust. 1 pkt 4 ustawy należy do nich między innymi składowanie odpadów. Obowiązek uiszczania opłat spoczywa na podmiotach korzystających ze środowiska (art. 286 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 20 ustawy). Prawo ochrony środowiska wyróżnia opłaty podstawowe związane z korzystaniem ze środowiska w granicach udzielonego zezwolenia oraz opłaty podwyższone, wnoszone za korzystanie ze środowiska bez wymaganego zezwolenia (art. 292 i 293 ustawy). Do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska stosuje się odpowiednio przepisu działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.), z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (art. 281 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z art. 273 ustawy obowiązek wniesienia opłaty za korzystanie ze środowiska wynika bezpośrednio z mocy samego prawa, a ustalenie jej wysokości spoczywa na podmiocie zobowiązanym do jej wniesienia na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego (art. 284 ust. 1 ustawy). Wysokość opłaty jest ustalana na podstawie stawek obowiązujących w okresie, w którym miało miejsce korzystanie ze środowiska, i niezbędnej do ich zastosowania – prowadzonej przez korzystającego ze środowiska – ewidencji, aktualizowanej w sposób wskazany w ustawie (art. 285 ust. 1 i art. 287 ustawy).

Ponoszenie opłat za korzystanie ze środowiska podlega nadzorowi właściwego marszałka województwa. W wypadku niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku ponoszenia opłaty za korzystanie ze środowiska, marszałek województwa wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie opłaty i wydaje decyzję ustalającą jej wysokość (art. 282 i art. 288 ustawy).

Wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska stanowią przychody funduszków ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 400 ust. 1 i art. 401 ust. 1 ustawy). Wpływy z tytułu opłaty za składowanie odpadów stanowią w 50% przychód gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej gminy, na której obszarze są składowane odpady (art. 402 ust. 6 ustawy). Środki tego funduszu są przeznaczane na cele przykładowo wymienione w ustawie, w tym zadania modernizacyjne i inwestycyjne, służące ochronie środowiska i gospodarki wodnej, oraz inne zadania ustalone przez radę gminy, służące ochronie środowiska i gospodarki wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju, w tym na programy ochrony środowiska (art. 406 ust. 1 ustawy). Środkami nieposiadającego osobowości prawnej gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zarządzają organy samorządu terytorialnego gminy (art. 400 ust. 2 i art. 420 ustawy).

Prawo ochrony środowiska reguluje także odpowiedzialność cywilną za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko (art. 322–328). Zgodnie z art. 322 ustawy zasadą jest jednak stosowanie do tej odpowiedzialności przepisów kodeksu cywilnego, z wyjątkami przewidzianymi w ustawie. Prawo ochrony środowiska nie zawiera odrębnej, samodzielnej podstawy odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko, lecz jedynie dostosowuje pewne przepisy kodeksu cywilnego do szczególnego przedmiotu ochrony, jakim jest środowisko.

Odpowiedzialność cywilna za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko może być realizowana w dwóch płaszczyznach, a mianowicie ochrony prawnorzeczowej i odpowiedzialności deliktowej. W pierwszym wypadku podstawę roszczeń stanowią art. 144 k.c. i art. 222 § 2 k.c. oraz art. 323 ust. 1 ustawy, rozszerzający katalog roszczeń wynikających z wymienionych przepisów kodeksu cywilnego. Podstawę odpowiedzialności deliktowej stanowi przede wszystkim art. 435 k.c., rzadziej – art. 415 k.c. Prawo ochrony środowiska rozszerzyło odpowiedzialność opartą na art. 435 k.c., przyjmując, że w razie wyrządzenia szkody przez zakład o zwiększonym ryzyku lub dużym ryzyku art. 435 § 1 k.c. stosuje się niezależnie od tego, czy zakład ten jest wprowadzany w ruch za pomocą sił przyrody (art. 324 ustawy). Ponadto w art. 323 ust. 2 ustawy

ustawodawca wprowadził instytucję zbliżoną do *actio popularis*, służącą ochronie środowiska jako dobra wspólnego. Stanowi ona podstawę roszczeń o zapobieżenie szkodzie. Z roszczeniem opartym na tym przepisie może wystąpić m.in. jednostka samorządu terytorialnego. Jest oczywiste, że powstanie deliktowej odpowiedzialności odszkodowawczej zależy od spełnienia jej przesłanek. Musi nastąpić zatem zdarzenie, z którym prawo łączy obowiązek odszkodowania, będące także przyczyną powstania szkody. Poza tym podstawową przesłanką tej odpowiedzialności jest adekwatny związek przyczynowy między zdarzeniem a szkoda.

Ze spornej umowy wynika, że pozwana zobowiązała się przekazywać powódce określoną rekompensatę pieniężną za negatywne skutki oddziaływania na środowisko składowiska opadów komunalnych, przeznaczaną na finansowanie działań służących ochronie środowiska i poprawie warunków życia mieszkańców miejscowości narażonych na oddziaływanie składowiska odpadów. Ze względu na przewidzianą w Prawie ochrony środowiska opłatę za korzystanie ze środowiska polegające na składowaniu odpadów, ukształtowane w spornej umowie zobowiązanie pozwanej należało uznać za sprzeczne z naturą tej opłaty i regulującymi ją przepisami ustawy. Jak wynika z wyżej omówionych przepisów dotyczących tej opłaty, powstaje ona z mocy prawa i jest podatkiem środowiskowym. Prawo ochrony środowiska reguluje zasady jej ustalania i nadzór oznaczonych organów administracji państwowej dotyczący wykonania obowiązku jej ponoszenia. Ustawowo został też uregulowany sposób wykorzystania omawianej opłaty. W znacznej części stanowi ona przychód, pozostającego w dyspozycji organów samorządu terytorialnego gminy, gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej gminy, na której obszarze są składowane odpady. Opłata za składowanie odpadów w naszym systemie prawa ochrony środowiska podlega więc regulacji za pomocą metod właściwych prawu publicznemu, a nie prawu prywatnemu. W tej sytuacji umowę, kształtującą odpowiadające funkcji tej opłaty zobowiązanie pozwanej do pieniężnego rekompensowania negatywnych skutków składowania odpadów, należało uznać za nieważną. Zawierając tę umowę strony ukształtowały bowiem treść stosunku prawnego z naruszeniem granic zasady swobody umów (art. 353¹ w zw. z art. 58 § 1 k.c.).

Do takiego wniosku prowadzi również ocena ukształtowanej w spornej umowie odpowiedzialności za negatywne skutki oddziaływania na środowisko składowiska odpadów komunalnych, dokonana w aspekcie przepisów kodeksu cywilnego regulujących odpowiedzialność deliktową. Ukształtowana w spornej umowie odpowiedzialność nie spełnia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynów niedozwolonych.

Zgodnie z art. 361 § 1 k.c. niezbędną przesłanką cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej, bez względu na źródło jej powstania, jest adekwatny związek przyczynowy. W cywilistyce podkreśla się, że pełni on podwójną rolę. Po pierwsze, ma znaczenie jako przesłanka powstania odpowiedzialności. Innymi słowy rozstrzyga o tym, czy dana osoba ponosi odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę. Odszkodowanie nie należy się, jeżeli między konkretnym zdarzeniem a szkodą nie zachodził normalny związek przyczynowy. Po drugie związek przyczynowy stanowi granicę odpowiedzialności odszkodowawczej. Z przytoczonego przepisu wynika, że odszkodowanie należy się tylko w granicach adekwatnego związku przyczynowego. Tymczasem w spornej umowie adekwatny związek przyczynowy nie stanowi przesłanki odpowiedzialności za negatywne skutki oddziaływania na środowisko składowiska odpadów komunalnych. Strony uznały, że do powstania tej odpowiedzialności wystarczy określenie w umowie wysokości rekompensaty pieniężnej oraz wskazanie celu, jakemu ona służy i sposobu jej zapłaty.

Jedną z podstawowych zasad polskiego prawa cywilnego jest – wynikająca z art. 361 § 2 k.c. – zasada pełnego odszkodowania. Wprawdzie nie ma ona charakteru bezwzględnie obowiązującego, jednakże możliwość innego uregulowania zakresu szkód podlegających naprawieniu nie oznacza, że strony mogą – tak jak w spornej umowie – za szkodę wyrządzoną czynem niedozwolonym ustalić zryczałtowane odszkodowanie, bez ustalenia zakresu naprawianej szkody. Nawet po ograniczeniu zakresu szkody (np. do strat) odszkodowanie powinno odpowiadać ograniczonemu zakresowi szkody. Wprawdzie ustalenie zryczałtowanego odszkodowania jest możliwe w ramach instytucji kary umownej (art. 483 i art. 484 k.c.) czy zadatku (art. 394 k.c.), jednakże są to rozwiązania szczególne, niezwiązane z odpowiedzialnością deliktową.

Przepis art. 361 § 1 k.c. ma charakter bezwzględnie obowiązujący; nie ma przepisu szczególnego, stanowiącego inaczej. Zawarte w art. 361 § 2 k.c. zastrzeżenie „w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy” nie dotyczy § 1, lecz treści § 2 poza wyrazami „w powyższych granicach”. Charakter normy bezwzględnie obowiązującej ma również przepis art. 435 k.c. Wynika to z art. 437 k.c. zawierającego zakaz wyłączenia albo ograniczenia z góry odpowiedzialności określonej w art. 435 k.c. Umowne ukształtowanie treści stosunku prawnego niezgodnie z tymi przepisami narusza przewidziane w art. 353¹ k.p.c. granice zasady swobody umów i powoduje nieważność czynności prawnej.

Wobec stwierdzenia, że z powodów wyżej wskazanych zawarta przez strony umowa, stanowiąca podstawę uwzględnienia powództwa, jest nieważna, należało orzec jak w sentencji wyroku (art. 398¹⁶ k.p.c.).

Orzeczenie o kosztach procesu jest oparte na art. 98 w zw. z art. 398²¹ i art. 391 § 1 k.p.c. Zasądzone koszty procesu obejmują: 7200 zł wynagrodzenia radcy prawnego za pierwszą instancję, 39 075 zł z tytułu wpisu od apelacji, 5400 zł wynagrodzenia radcy prawnego za drugą instancję, 37 476 zł z tytułu opłaty od skargi kasacyjnej i 3600 zł wynagrodzenia radcy prawnego za instancję kasacyjną.