



Sygn. akt V CSK 396/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Anna Owczarek (przewodniczący)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Zawisza

w sprawie z powództwa Międzygminnego Związku Komunikacji Pasażerskiej
w T. przeciwko Gminie P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 10 lipca 2013 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 12 kwietnia 2012 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód, Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej (MZKP) wniósł o zasądzenie na jego rzecz od pozwanej Gminy kwoty 2.252.430,53 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 31 grudnia 2008 r. tytułem pokrycia części strat MZKP przypadających na tę Gminę. Pozwana domagała się oddalenia powództwa. Kwestionowała co do zasady swoją odpowiedzialność za straty Związku, ustaloną w uchwale podjętej przez MZKP już po jej wystąpieniu. Ponadto zgłosiła zarzut potrącenia kwoty 1.322.403,81 zł z tytułu rozliczenia wkładów wniesionych do majątku powoda. Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z dnia 21 września 2011 r. uwzględnił powództwo do kwoty 1.129.710,20 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 31 grudnia 2008 r., w pozostałej części je oddalił i orzekł o kosztach procesu. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanej od tego orzeczenia wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2012 r.

Podstawą orzekania przez obydwie Sądy były następujące ustalenia: Powodowy Związek powołany został w 1991 r. przez grupę gmin, wśród których była pozwana. Jego celem było wykonywanie zadań własnych zrzeszonych gmin w zakresie zapewnienia komunikacji lokalnej. Przyjęty przez gminy statut Związku (opublikowany w Dz. Urz. Województwa [...] z 1992, nr 5, poz. 67) przewidywał, że w skład majątku Związku wejdzie skomunalizowane mienie Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Ś. (PKM) przekazane przez gminy na rzecz Związku oraz mienie nabyte z innych źródeł. W chwili zawiązywania Związku komunalizacja PKM jeszcze nie nastąpiła. Statut stanowił, że w wypadku wystąpienia członka ze związku wniesione nieruchomości i inne niepodzielne składniki majątkowe nie podlegają zwrotowi, jeżeli Związek nie mógłby bez nich prawidłowo wykonywać swoich zadań statutowych na rzecz członków. Straty Związku obciążały jego członków odpowiednio do ilości wozokilometrów wykonanych na ich terenie w danym roku.

W dniu 23 września 1992 r. MZKP zawarł porozumienie komunalne z sąsiednimi gminami. Ustalono w nim, że mienie Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Ś. stanowi mienie wspólne MZKP, gmin zawiązujących porozumienie, a ponadto gmin Z. i B. - w udziałach określonych na podstawie rzeczywistej pracy

eksploatacyjnej na terenie poszczególnych podmiotów wg stanu na dzień 30 września 1991 r. Strony porozumienia upoważniły MZKP do podjęcia w ich imieniu czynności zmierzających do komunalizacji mienia PKM. Komunalizacja przeprowadzona została decyzją Wojewody z 2 grudnia 1992 r. Podstawą decyzji był art. 5 ust. 3 i art. 18 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm. - dalej „p.w.u.s.t.”). Wojewoda przekazał MZKP w Ś. i gminom [...] składniki mienia państwowego należące do Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Ś., w tym określone w decyzji nieruchomości, ustalając, że komunalizowany majątek stanowi współwłasność powoda, gmin, które zawarły porozumienie z 23 września 1992 r., a ponadto gmin Z., W. oraz B. w częściach określonych w decyzji. Przystanki, wiaty i punkty dyspozytorskie uznane zostały za mienie podzielne i przyznane na własność gminom, na terenie których są zlokalizowane. W 1998 r. MZKP i dwie gminy powołały do wykonywania zadań w zakresie transportu PKMM spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Jej jedynym współnikiem stał się ostatecznie MZKP. Kapitał własny spółki stanowi fundusz założycielski i fundusz PKM. W 2004 r. aportem wniesiono do spółki nieruchomości w Ś.

Pozwana z dniem 31 grudnia 2007 r. wystąpiła z powodowego Związku. Po jej wystąpieniu zgromadzenie powoda w drodze uchwały z 28 czerwca 2008 r. określiło na 8.181.730,94 zł stratę związku z całego okresu działalności do dnia wystąpienia pozwanej i dokonało jej podziału pomiędzy członków. Zobowiązanie pozwanej wyliczono na 2.252.430,53 zł. Podział straty nastąpił według ilości wozokilometrów wykonanych na terenie poszczególnych gmin w 2007 r.

Sąd Okręgowy ocenił, że powodowy Związek powstał w wyniku umowy cywilnoprawnej zawartej przez gminy i umowa ta stała się dla uczestników Związku źródłem wzajemnych praw i zobowiązań określonych w statucie – także uznanym za umowę cywilnoprawną - oraz w podejmowanych na jego podstawie uchwałach. Sąd uznał, że uchwała Związku powzięta po wystąpieniu pozwanej nie wiąże jej, jednakże pozwana jest zobowiązana do partycypowania w stratach powstałych w okresie kiedy była członkiem Związku na podstawie art. 471 k.c. w zw. z § 41 statutu. Paragraf 41 określił zasady podziału straty za poszczególne lata

budżetowe, nie wprowadził jednak obowiązku corocznego pokrywania tych strat. Kwotowy udział pozwanej w stratach Sąd ustalił wg postanowień § 41 statutu, który nakazywał dokonywać rozliczenia straty w proporcji do ilości przewozów wykonanych w roku budżetowym, w którym strata powstała. Uwzględnił też częściowo podniesiony przez pozwaną zarzut przedawnienia – przyjął, że roszczenie o pokrycie strat Związku ulega przedawnieniu w okresie 10-letnim, wobec czego oddalił powództwo o pokrycie strat powstałych do 31 grudnia 1998 r. Sąd nie zgodził się natomiast z pozwaną, że świadczenie z tytułu uczestnictwa w stratach ma charakter świadczenia okresowego. Uznał, że nie było to świadczenie o charakterze stałym i odmówił zastosowania przedawnienia 3-letniego. Ostatecznie nieprzedawniony udział pozwanej w stratach Związku Sąd Okręgowy wyliczył na 1 129 710,20 zł.

Sąd nie uwzględnił zarzutu potrącenia wzajemnych roszczeń pozwanej z tytułu rozliczenia jej wkładów do Związku, za które uznawała swój udział w majątku Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Ś., wniesiony przy zawiązywaniu MZKP i przyznany powodowi w decyzji komunalizacyjnej z 2 grudnia 1992 r. Sąd stwierdził, że nie jest uprawniony do przeprowadzania oceny, czy mienie PKM przypadłoby pozwanej i w jakim rozmiarze, ponieważ art. 18 p.w.u.s.t. kompetencje w zakresie orzekania o prawie własności komunalizowanego mienia przyznał wyłącznie wojewodzie. W decyzji z 2 grudnia 1992 r. wojewoda nie przekazał udziału w majątku PKM pozwanej gminie, tylko związkowi międzygminnemu, będącemu odrębną osobą prawną, a jego decyzja miała charakter konstytutywny i stanowi jedyny dowód nabycia skomunalizowanego mienia od Skarbu Państwa. Niezależnie od tego Sąd stwierdził, że żaden dowód nie wykazał zasady udziału poszczególnych gmin w majątku MZKP. Zarzut potrącenia obejmował także wierzytelność z tytułu rozliczenia wartości udziałów w nieruchomościach przekazanych przez pozwaną nieodpłatnie na rzecz Związku już w czasie jego funkcjonowania, w dniach 5 i 12 września 1997 r. W tej części Sąd uznał co do zasady istnienie wierzytelności pozwanej lecz ocenił, że pozwana nie udowodniła jej wysokości.

Sąd Apelacyjny, rozpoznający sprawę na skutek apelacji pozwanej, podzielił jedynie zarzut niewłaściwego zastosowania art. 471 k.c. Zaznaczył, że statut

związku międzygminnego ma charakter normatywny, a nie umowny i za podstawę obowiązku partycypowania przez pozwaną w stratach powoda uznał wyłącznie § 41 statutu. Oceniał, że jest to obowiązek publicznoprawny, wynikający z przekazania części zadań własnych związkowi i konieczności ponoszenia kosztów realizacji tych zadań. Nie uwzględnił zarzutów apelacyjnych skarżącej kwestionujących prawidłowość oddalenia szeregu jej wniosków dowodowych, dzieląc stanowisko Sądu Okręgowego co do bezprzedmiotowości dowodów mających wykazać wartość mienia przekazanego w wyniku komunalizacji na rzecz powoda. Nie stwierdził też zarzucanych uchybień formalnych (zastosowania niewłaściwych skutków nieuiszczenia przez pozwaną w terminie zaliczki na koszty dowodu z opinii biegłego mającego oszacować wartość udziałów wniesionych do majątku Związku w 1997 r. i przesłanek oceny, że ponowne zgłoszenie tego dowodu nastąpiło zbyt późno). Nie zgodził się ze stanowiskiem, że wkładem pozwanej do majątku powodowego Związku była ekspektatywa praw do części majątku PKM po jego komunalizacji, wskazując na niedostateczny poziom konkretyzacji uprawnień. Ponadto Sąd Apelacyjny zakwestionował dopuszczalność podważania przez pozwaną postanowień oddalających inne wnioski dowodowe, gdyż uznał, że zgłoszone zastrzeżenia nie spełniały wymagań art. 162 k.p.c. Pomimo zaakceptowania w zasadniczym zakresie argumentacji Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny przedstawił także alternatywny wywód prawny - wskazał na niedopuszczalność potrącenia roszczenia o charakterze publicznoprawnym (z tytułu partycypacji w stratach związku) z roszczeniem cywilnoprawnym z tytułu rozliczenia wkładów. Wykluczył też możliwość poddania roszczenia publicznoprawnego ocenie w zakresie jego zgodności z zasadami współżycia społecznego.

Skargę kasacyjną pozwana oparła na obu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c. W ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik postępowania zarzuciła naruszenie art. 1 oraz art. 2 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 7 Konstytucji, przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie; art. 382 i art. 227 oraz 217 k.p.c.; art. 378 § 1 i art. 386 § 1 i 4 k.p.c. w zw. z art. 217 i art. 227 k.p.c.; art. 378 § 1 i 386 § 1 i 4 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. oraz uchybienie art. 130⁴ § 4 k.p.c., art. 162 k.p.c., ewentualnie art. 378

§ 1 i 386 § 1 i 4 k.p.c. w zw. z art. 162 k.p.c. Naruszenie prawa materialnego sprecyzowała w zarzutach błędnej wykładni i niezastosowania art. 44 k.c. w związku z art. 5 ust. 3 p.w.u.s.t. oraz art. 5 ust. 3 tej ustawy, niezastosowania art. 509 i 510 § 1 i 2 oraz art. 1 k.c. w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 ze zm., dalej powoływana jako „u.s.g.”) oraz § 23 statutu MZKP i § 22 statutu MZKP w pierwotnym brzmieniu, niezastosowania art. 65 i 56 k.c. w zw. z art. 1 k.c., niezastosowania art. 65 i 56 k.c. w związku z § 22 pkt 1 statutu MZKP w pierwotnym brzmieniu oraz § 45 ust. 1 statutu MZKP, błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 1 k.c. oraz art. 5, art. 498 i 499 k.c., a także art. 1 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 u.s.g., nieprawidłowej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 117 § 2 i art. 118 k.c., a także błędnej wykładni i niezastosowania art. 5 k.c.

We wnioskach skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach procesu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od pozwanej na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pozwana w skardze kasacyjnej kwestionuje orzeczenie Sądu Apelacyjnego w trzech zakresach odnoszących się do:

- terminu przedawnienia roszczenia o pokrycie przez nią udziału w stratach Związku i podstaw do potraktowania żądania zapłaty zasądzonej sumy jako nadużycia prawa;
- zasadności odmowy rozpoznania zarzutu potrącenia przez pozwaną równowartości jej wkładu do majątku powoda w postaci uprawnienia do uzyskania w drodze komunalizacji praw do części majątku PKM przekazanego mu przy zawiązaniu Związku i zrealizowanego w decyzji komunalizacyjnej z 2 grudnia 1992 r.

- prawidłowości nieuwzględnienia zarzutu potrącenia z wierzytelnością powoda wierzytelności pozwanej z tytułu rozliczenia udziałów w dwóch nieruchomościach wniesionych przez pozwaną do majątku Związku w 1997 r.

I. a) Charakter roszczenia o pokrycie straty i roszczeń o dokonanie rozliczeń z tytułu wkładów do Związku:

Sąd Apelacyjny przeciwstawił koncepcji zobowiązania cywilnoprawnego do pokrycia w odpowiednim udziale strat wynikających z działalności Związku, którą posłużył się Sąd Okręgowy, koncepcję publicznoprawnego obowiązku ponoszenia kosztów wykonywania przez Związek za gminy określonych zadań, wynikającego z przepisów prawa miejscowego, jakie stanowi statut Związku. Za zobowiązanie publicznoprawne Sąd Apelacyjny uznał też obowiązek zwrotu wkładu gminie występującej ze związku. Niewątpliwie ustawowa konstrukcja związku międzygminnego budzi szereg wątpliwości prawnych. Związek ten jest osobą prawną, powołaną przez zainteresowane gminy w drodze uchwał ich rad (art. 64 ust. 2 u.s.g.), a jego struktura, zasady działania, pokrywania kosztów tej działalności, likwidacji oraz przystępowania i występowania ze związku określone są przez statut. Przewidziany w ustawie o samorządzie gminnym sposób powoływania związku i przystępowania do niego przez gminy, uznany został przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 kwietnia 2003 r. (I CK 265/02, OSNC 2004/6/99) za umowę wywołującą skutki cywilnoprawne, z podkreśleniem przynależności statutu do reżimu czynności cywilnoprawnych. Odmienne ocenił charakter czynności prowadzących do utworzenia związku międzygminnego Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 2/04, ONSAiWSA 2005/4/64. Stwierdził w niej, że uchwały zainteresowanych rad gmin o utworzeniu związku, przystąpieniu do niego i o przyjęciu statutu nie są umowami cywilnymi ani oświadczeniami woli o nawiązaniu stosunku cywilnoprawnego, lecz podlegają co do treści jak i formy podjęcia przede wszystkim ocenie z punktu widzenia prawa publicznego, sam statut związku ma zaś charakter taki sam jak statut gminy. Statut stanowi więc źródło prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 2 u.s.g. Konsekwentnie na drodze administracyjnej rozpoznawane są spory związane z przystępowaniem lub występowaniem

ze związku oraz prawidłowością uchwał podejmowanych przez organy związku (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 194/12, Lex 1219084). Kierunek wykładni przepisów rozdziału 7 u.s.g. ukształtowany w orzecznictwie administracyjnym uznać należy za wiążący i uzasadniony z uwagi na publicznoprawny charakter podmiotów powołujących związek i powierzanych związkowi zadań (art. 64 ust. 1 u.s.g.). Nie jest to jednak wystarczający argument, aby traktować wszelkie roszczenia wynikłe z rozliczeń pomiędzy związkiem a jego członkami, zwłaszcza byłymi, za płatności publicznoprawne. Stosunki pomiędzy związkiem międzygminnym a tworzącymi go gminami są równorzędne, rozliczenia noszą wszystkie cechy rozliczeń między osobami prawnymi o równym statusie i pozbawionymi względem siebie uprawnień do podejmowania władczych działań, charakterystycznych dla stosunków administracyjnoprawnych. Konieczność podporządkowania się uchwałom związku przez jego członków nie wynika hierarchicznego układu nadrzędności i podrzędności, gdyż związek nie jest nadrzędny w stosunku do uczestniczących w nim gmin, lecz z zasad współdziałania określonych wspólnie w statucie. Wprawdzie statut jest źródłem prawa miejscowego, lecz sposób jego uchwalania, przedmiot regulacji i ustawowo wyznaczone granice swobody treści statutu nie pozwalają upatrywać w nim źródła władczych uprawnień związku wobec uczestniczących w nim gmin. Zasady współdziałania przez gminy w związku międzygminnym przemawiają za cywilnoprawnym charakterem powstałych na tym tle roszczeń. O ile jednak w okresie pozostawania przez gminę członkiem związku podlega ona uchwałom związku, kontrolowanym na drodze administracyjnosądowej na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r, poz. 270), o tyle po wystąpieniu ze związku ta droga orzekania o prawidłowości nakładanych na gminę obowiązków odpada i wzajemne roszczenia rozstrzygane mogą być już wyłącznie w drodze cywilnoprawnej. W tym zakresie zgodne stanowisko zajmuje orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. powołany wyrok w sprawie I CK 265/02) jak i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w cytowanej uchwale zaznaczył, że publicznoprawny charakter związku międzygminnego nie wyklucza powstania cywilnoprawnych roszczeń pomiędzy gminą, związkiem

i innymi gminami, wynikających z wystąpienia gminy z tego związku. Myśl ta rozwinięta została w postanowieniu z dnia 29 maja 2012 r. (II OSK 671/12, Lex nr 1282318), w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że powstałe w wyniku uchwał związku międzygminnego spory majątkowe pomiędzy gminą, która wystąpiła ze związku a tym związkiem, mają charakter cywilnoprawny, a tym samym do ich rozpoznania właściwe są sądy powszechne, o czym przesądza wprost art. 8 ust. 2 b u.s.g. w zw. z art. 64 ust. 5 u.s.g. Wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego art. 8 ust. 2 b w zw. z art. 65 ust. 5 u.s.g. nie stanowi o przekazaniu sądowi powszechnemu orzekania w sprawach administracyjnych, lecz wyjaśnia wątpliwości co do trybu rozwiązywania sporów cywilnoprawnych pomiędzy związkiem gminnym a gminami, które związek utworzyły. Wywody Sądu drugiej instancji oparte na założeniu, że roszczenia obu stron przeciwstawiane sobie w niniejszej sprawie mają charakter publicznoprawny i nie mogą być do nich stosowane instytucje prawa cywilnego należało zatem uznać za nieprawidłowe. Uzasadniony był więc zgłoszony przez pozwaną zarzut błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 1 k.c. oraz art. 5, art. 498 i 499 k.c., a także art. 1 k.p.c. w związku z art. 8 ust. 2 u.s.g. poprzez wykluczenie możliwości ich zastosowania w niniejszej sprawie. Wprawdzie argumentacja Sądu Apelacyjnego oparta na powyższych założeniach powołana została ubocznie, jednak stanowiła przedmiot rozważań tego Sądu i została zakwestionowana w skardze kasacyjnej, co uzasadniało konieczność poddania jej ocenie..

b) Termin przedawnienia:

Skarżąca konsekwentnie kwestionuje przyjęty przez Sądy obu instancji 10 - letni termin przedawnienia roszczenia powoda o pokrycie przez nią odpowiedniej części strat Związku. Uważa, że zobowiązanie do pokrycia strat miało charakter okresowy, ponieważ powód zobowiązany był do corocznego wyliczania straty z uwagi na wymagania stawiane przez ustawę o rachunkowości. Strata powiązana była z czynnikiem czasu, narastające obciążenie groziło nagromadzeniem się znacznych ciężarów, a możliwość występowania w pewnych okresach zysku nie zmieniała charakteru świadczenia z tego tytułu. Pomija jednak różnicę pomiędzy cyklicznym ustalaniem wysokości straty dla celów księgowych a powtarzalnym obowiązkiem świadczenia, powiązany z czynnikiem czasu, koniecznym aby

możliwe było uznanie roszczenia za okresowe (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2005 r., III CZP 42/04, OSNC 2005/9/49). Obowiązek pokrycia straty Związku przez tworzące go gminy stanowi zobowiązanie o charakterze uzupełniającym, nie mieści w sobie mechanizmu wiążącego powstanie zobowiązania do świadczenia z upływem określonego odcinka czasu lecz z gospodarczym, trudnym do przewidzenia ryzykiem powstania straty, którego nie można całkowicie wyeliminować na etapie kalkulowania corocznych składek i innych wpływów związku. Strata podobnie jak zysk są pojęciami ekonomicznymi obrazującymi wynik finansowy działalności danego podmiotu i mogą być oceniane w dowolnej perspektywie czasowej, ponieważ stanowią informację o rezultacie gospodarczym uzyskanym w okresie pomiędzy wybranymi datami. Strata nie jest więc z założenia planowanym zdarzeniem cyklicznym lecz zmiennym w czasie niedostosowaniem wydatków do kosztów, które może zwiększać się lub zanikać w zależności od bieżącego stosunku przychodów do kosztów. Słusznie więc Sąd Apelacyjny przyjął przedawnienie 10-letnie, ograniczając do tego okresu ustalenie wyniku finansowego, wyznaczającego stratę, w pokryciu której ma obowiązek partycypować pozwana. Zarzuty nieprawidłowej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 117 § 2 oraz art. 118 k.c. były więc nieuzasadnione.

c) Wykładnia i podstawy zastosowania art. 5 k.c.

Pozwana zarzuciła, że Sąd Apelacyjny naruszył art. 5 k.c. zarówno przez jego błędną wykładnię, jak też przez niewłaściwe zastosowanie. Wadliwa wykładnia polegać ma na odmowie stosowania tego przepisu do roszczenia powoda z uwagi na zakwalifikowanie go jako należności publicznoprawnej. Ponieważ jednak pozwana nie kwestionuje stanowiska, że art. 5 k.c. nie odnosi się do stosunków publicznoprawnych lecz podważa stanowisko, jakoby roszczenie powoda było publicznoprawne – zarzut ten ma charakter pozorny. W rzeczywistości skarżąca sprzeciwia się odmowie zastosowania tego przepisu i wskazuje, że Sąd Apelacyjny nie rozważył całościowo skutków prawnych jakie wynikają dla niej z odmowy uznania za wkład pozwanej do powodowego Związku tej części mienia skomunalizowanego PKM, którą otrzymałaby pozwana gdyby powodowy związek nie powstał. Postawiony zarzut jest słuszny. Sąd Apelacyjny poddał ustalone

okoliczności jedynie wycinkowej ocenie, przyjmując, że zastosowania klauzuli generalnej z art. 5 k.c. nie uzasadnia nieudowodnienie wartości wkładu wniesionego w 1997 r., ani fakt komunalizacji na rzecz powoda mienia PKM znajdującego się na terenie pozwanej gminy. O ile stanowisko odmawiające możliwości łagodzenia za pomocą klauzuli generalnej negatywnych skutków postępowania dowodowego zasługuje na akceptację jako powszechnie przyjęty kierunek interpretacji art. 5 k.c., o tyle kwestia skutków komunalizacji bezpośrednio nie została w ogóle rozważona. Sąd Apelacyjny ograniczył się jedynie do autorytatywnego stwierdzenia, że z faktu przeprowadzenia takiej komunalizacji nie można wywodzić zarzutu nadużycia prawa przy dochodzeniu roszczenia z tytułu pokrycia strat Związku. Wprawdzie art. 5 k.c. w wypadku rozliczeń między jednostkami funkcjonującymi w sferze finansów publicznych wymaga szczególnie restrykcyjnego i ograniczonego stosowania, jednak nie oznacza to zwolnienia Sądu od obowiązku wyjaśnienia przesłanek swojego rozumowania. Zwrócić jednak trzeba uwagę, że okoliczności, na jakie powołuje się pozwana (przekazanie majątku i brak prawnej możliwości jego odzyskania) są powiązane z wynikiem oceny stanowiska Sądu Apelacyjnego co do przysługiwania pozwanej roszczeń z tytułu wkładu wniesionego do Związku przy jego założeniu. Celowość rozważania prawidłowości oceny skutków tych zdarzeń zależy więc od uprzedniego rozstrzygnięcia o zasadności podniesionych przez pozwaną zarzutów potrącenia i powstaje dopiero w razie ich zdyskwalifikowania.

2. Zarzut potrącenia wierzytelności z tytułu praw do skomunalizowanego majątku Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Ś.

W prawie administracyjnym pojęcie ekspektatywy nie jest wykorzystywane, jednak nie budzi wątpliwości, że w wypadku, kiedy podstawą funkcjonowania państwa są skonkretyzowane w przepisach prawa przesłanki, na jakich określony podmiot może oprzeć swoje żądania skierowane do organów państwa czy samorządu, w wypadku wystąpienia tych przesłanek powstaje stan usprawiedliwionego oczekiwania na wydanie przez właściwy organ decyzji realizującej wynikające z przepisów uprawnienie. Stan taki odpowiada treściowo cywilnoprawnej ekspektatywie, rozumianej jako tymczasowe prawo podmiotowe o maksymalnie ukształtowanej treści. Posłużenie się tą konstrukcją

w rozpatrywanym wypadku ma tym większe uzasadnienie, że przedmiotem ekspektatywy, na której istnienie w momencie zawiązywania Związku powołuje się pozwana, jest prawo własności nieruchomości, a zatem prawo o charakterze cywilnym. Wydanie przez Wojewodę [...] decyzji w przedmiocie przekazania mienia na podstawie art. 5 ust. 3 p.w.u.s.t. opierało się na szczegółowo oznaczonych kryteriach precyzujących zarówno przedmiot komunalizowanego prawa, jak i podmioty uprawnione. Mimo więc, że nabycie tych praw następowało w wyniku konstytutywnej decyzji wojewody decyzja ta nie miała charakteru uznaniowego lecz wynikała ze ścisłych normatywnych przesłanek. Przesłanki te mają istotne znaczenie dla ustalenia, czy pozwanej przysługiwała ekspektatywa komunalizacji majątku PKM i czy ekspektatywa ta przeszła na związek międzygminny z dniem ogłoszenia jego statutu. Rozważyć jednak najpierw należy, czy dopuszczalne jest przeprowadzenie tej oceny przez sądy cywilne. Nie budzi wątpliwości, że nabycie komunalizacyjne mienia przewidziane w art. 5 ust. 3 u.w.p.s.t. ma charakter pochodny, uzależnione jest od istnienia oraz rodzaju uprawnień do tego mienia po stronie Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych i stanowi uwłaszczenie gmin częścią mienia ogólnonarodowego (państwowego). W drodze komunalizacji dochodzi do przejścia cywilnoprawnych praw majątkowych, orzekanie zaś o tego rodzaju prawach z zasady należy do sądów powszechnych (art. 2 § 1 k.p.c.), chyba że przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.). Charakter przepisu szczególnego ma art. 18 ust. 1 u.w.p.s.t., który przekazał do kompetencji wojewodów stwierdzenie nabycia skomunalizowanego mienia z mocy prawa oraz przekazywanie tego mienia w zakresie unormowanym ustawą. Tylko więc w tym zakresie Wojewoda był wyłącznie uprawniony do rozstrzygnięcia o mieniu ogólnonarodowym należącym dotychczas do Przedsiębiorstwa Komunikacji Miejskiej w Ś., a jego decyzja stanowi akt wiążący dla sądu, który nie może kontrolować, czy mienie zostało prawidłowo przekazane powodowi i pozostałym gminom, którym było niezbędne do wykonywania zadań publicznych. Przepis ten nie wyłącza natomiast badania innych kwestii związanych z dokonaną komunalizacją, nie należących do sfery zastrzeżonej dla Wojewody. Do takich zagadnień należy ocena skutków powołania związku międzygminnego dla losu uprawnień do mienia służącego użyteczności publicznej, wskazanego w art. 5

ust. 3 p.w.u.s.t., skoro ocena taka jest niezbędna do dokonania rozliczeń pomiędzy tym związkiem a występującą z niego gminą. Koniecznym elementem funkcjonowania związku międzygminnego jest przejęcie praw i obowiązków gmin w zakresie ich zadań przekazywanych temu związkowi. Uprawnienia do mienia służącego wykonaniu zadania przekazanego związkowi są konsekwencją przejęcia przez związek obowiązku wykonania tego zadania. Powiązanie to jest wyraźnie zaznaczone w art. 6 p.w.u.s.t., który nakazuje pozostawienie niepodzielnego mienia (także tego, o którym mowa w art. 5 ust. 3 p.w.u.s.t.) niezbędnego do wykonywania zadań publicznych kilku gmin w dotychczasowym zarządzie do czasu utworzenia związku lub porozumienia komunalnego. Jeśli jednak nie dojdzie do przejęcia mienia przy wykorzystaniu jednej z form współdziałania gmin w ciągu roku – powinno zostać wszczęte postępowanie o ustanowienie zarządcy tego mienia, określanego przez ustawodawcę jako „mienie wspólne”. Także więc mienie należące do przedsiębiorstw państwowych, wskazane w art. 5 ust. 3 pkt 2 p.w.u.s.t., podpada po określenie zbiorcze „mienia wspólnego”. Pojęcie to rozumiane jest w tym wypadku szeroko i odnosi się do mienia spełniającego kryteria komunalizacyjne. Oczywiście jest przy tym, że jedynie w wypadku utworzenia związku międzygminnego, mającego status osoby prawnej przekazanie mienia niepodzielnego nastąpi na rzecz tej osoby prawnej, w wypadku współdziałania przez gminy w formie porozumienia, które nie ma odrębnej podmiotowości, przekazanie niepodzielnego mienia nastąpi na rzecz poszczególnych gmin w udziałach. Artykuł 64 ust. 3 u.s.g. określa moment przejścia na związek komunalny praw i obowiązków gmin uczestniczących w tym związku. W powiązaniu z art. 6 p.w.u.s.t. wyznacza też chwilę, w której związek przejmuje uprawnienia do „mienia wspólnego”. Przepis ten traktować należy też jako wskazówkę interpretacyjną wykładni przepisów statutu, w tym jego § 22 (w wersji pierwotnej), określającego majątek tworzonego Związku. Związek jest bytem powołanym przez gminy w drodze ich swobodnej decyzji (obowiązek utworzenia związku może być narzucony tylko w drodze ustawy – art. 64 ust. 4 u.s.g.), wtórnym w stosunku do nich i realizuje ich zadania wykorzystując m. in. im przysługujące prawa do skomunalizowanego mienia. Skarżący nie ma wprawdzie racji zarzucając niezastosowanie art. 56 i 65 k.c. w procesie wykładni przepisów

prawa miejscowego, jakim jest statut powoda. Przepisy prawa nie są wykładane według zasad przewidzianych dla czynności cywilnoprawnych. Jednakże aspekt celowościowy wykładni zbliżony jest do przewidzianego w art. 65 § 2 k.c. ustalania celu umowy. W rezultacie odmowa rozważenia przez Sądy obu instancji zarzutu potrącenia wierzytelności z tytułu wkładu majątkowego obejmującego udział pozwanej w skomunalizowanym mieniu niezbędnym do wykonywania zadań publicznych w zakresie transportu zbiorowego na jej terenie była wynikiem niewłaściwego zastosowania art. 1 oraz art. 2 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 7 Konstytucji, a ponadto art. 44 k.c. w związku z art. 5 ust. 3 p.w.u.s.t. oraz art. 5 ust. 3 tej ustawy. Natomiast niezastosowanie art. 509 i 510 § 1 i 2 oraz art. 1 k.c., w związku art. 67 ust. 1 i art. 68 ust. 2 u.s.g. Przy tym zwrócić należy uwagę, że sposób ustalania udziałów poszczególnych gmin w skomunalizowanym mieniu PKM w Ś., zastosowany przez Wojewodę określony został przez powoda i inne gminy uprawnione do tego majątku według ustalonych kryteriów, nie była to więc uznaniowa decyzja Wojewody oparta na niesprecyzowanych, niemożliwych do odczytania podstawach.

3. Zarzut potrącenia wierzytelności z tytułu wkładów wniesionych w 1997 r.

Sądy odmówiły uwzględnienia tego zarzutu z powodu nieudowodnienia przez pozwaną wysokości jej wierzytelności przedstawionej do potrącenia, skarżąca zakwestionowała więc procesowe przyczyny, którymi Sądy uzasadniły odmowę przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. Przede wszystkim zakwestionowała wykładnię art. 130⁴ § 4 k.p.c., który - jej zdaniem - nakazuje przeprowadzenie dowodu po uiszczeniu zaliczki, nawet jeśli nastąpi to z przekroczeniem wyznaczonego terminu. Stanowisko skarżącej nie jest jednak prawidłowe. Artykuł 130⁴ § 4 k.p.c. wyklądać należy w powiązaniu z jego § 2 i § 5, które określają maksymalny termin jaki sąd może wyznaczyć na wniesienie zaliczki oraz konsekwencje jej nieuiszczenia, polegające na pominięciu przez sąd czynności połączonej z wydatkami. Zgodnie z art. 167 k.p.c. czynność procesowa podjęta przez stronę po upływie terminu jest bezskuteczna. Uiszczenie zaliczki przewidzianej w art. 130⁴ § 1 k.p.c. stanowi taką czynność, wobec czego dokonanie wpłaty po wyznaczonym terminie nie wywołuje skutku, co jest równoznaczne ze stanem nieuiszczenia zaliczki.

Uzasadnione okazały się natomiast zarzuty odnoszące się do zastosowania art. 162 k.p.c. jako przeszkody do rozpatrzenia stawianych przez pozwaną w apelacji zarzutów co do odmowy uwzględnienia jej wniosków dowodowych. Skarżąca ma rację, że wymaganie, aby zastrzeżenie strony zgłoszone na podstawie tego przepisu było powiązane z wyczerpującym wywodem prawnym wskazującym na dostrzeżone uchybienia i naruszone przez sąd przepisy nie znajduje uzasadnienia w cytowanym przepisie i nie uwzględnia realiów, w jakich znajduje on zastosowanie. Najczęściej potrzeba zgłaszania zastrzeżeń pojawia się „na gorąco”, w toku rozprawy, bez możliwości posiłkowania się przez zgłaszającego komentarzami, a zwykle nawet z ograniczoną możliwością szczegółowego sprawdzenia brzmienia i numeracji przepisów. Interpretacja użytego w tym przepisie terminu „zastrzeżenie” musi być dostosowana do tych warunków, co oznacza, że nie można stawiać nadmiernych wymagań formalnych nawet wówczas, kiedy zastrzeżenie zgłasza profesjonalny pełnomocnik. Zastrzeżenie, o którym mowa w art. 162 k.p.c. interpretować należy, jako obowiązek syntetycznego wskazania jaką czynność strona kwestionuje i dlaczego, przy czym motywy powinny być odczytywane w kontekście przebiegu postępowania, z którym się wiążą. Mnożenie wymagań powodowałoby niewynikające z tego przepisu ograniczenie jego funkcjonowania. W konsekwencji odmowa poddania ocenie prawidłowości czynności sądu pierwszej instancji z powołaniem się na uchybienie art. 162 k.p.c. bez rozważenia ich zasadności w zestawieniu z treścią zgłoszonych zastrzeżeń była nieuzasadniona. Zarzuty podnoszone przez pozwaną w apelacji odnosiły się także do potrzeby przeprowadzenia oddalonych dowodów z urzędu, a tego właśnie dotyczyło zgłoszone zastrzeżenie w wypadku oddalenia wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego w celu wyceny nieruchomości. W rezultacie uzasadnione okazał się zarzut naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. Natomiast przedwczesny jest zarzut naruszenia art. 386 § 1 i 4 k.p.c. w kontekście uchybienia art. 162 k.p.c. przez Sąd Apelacyjny.

Skarżąca słusznie podnosi także uchybienie art. 382 i art. 227 oraz art. 217 k.p.c. poprzez nierozpoznanie przez Sąd Apelacyjny jej wniosków dowodowych zgłoszonych w apelacji. Nie zapadło w tym przedmiocie postanowienie na rozprawie apelacyjnej, brak też wzmianki o przyczynach nierozpoznania wniosków

w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Okoliczność, że wnioski te były powtórzeniem oddalonych wcześniej przez Sąd Okręgowy, których zasadność Sąd Apelacyjny poddał ocenie w ramach badania zarzutów apelacyjnych nie zmienia faktu, że nie doszło do formalnego ich rozpatrzenia. Uchybienie to ma istotne znaczenie, skoro wnioski dotyczyły przede wszystkim ustalenia wartości mienia skomunalizowanego stanowiącego wkład pozwanej do Związku, w tym zaś zakresie Sąd Apelacyjny przyjął nieprawidłowy pogląd, że mienie PKM w Ś. w żadnej części nie stanowiło wkładu pozwanej, wobec czego ustalenie jego wartości jest zbędne. Z tych samych przyczyn uzasadnione były zarzuty skierowane przeciwko sposobowi rozpoznania przez Sąd Apelacyjny zarzutów dotyczących odmowy przeprowadzenia przez Sąd Okręgowy dowodów mających określić wielkość i wartość wkładu pozwanej do majątku Związku. Nieuzasadnione były natomiast zarzuty dotyczące ustalenia wartości udziałów w nieruchomości wniesionych w 1997 r., jednak nie można wykluczyć, że wyniki postępowania dowodowego dotyczącego wartości wkładów umożliwią także ustalenie wartości później wniesionych udziałów, jeżeli zachodzić będzie tożsamość szacowanej nieruchomości.

W konsekwencji zaskarżony wyrok należało uchylić, a sprawę przekazać do ponownego rozpoznania Sadowi Apelacyjnemu na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wynika z treści art. 398²¹ w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.