

UCHWAŁA

Dnia 24 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa K. M.

przeciwko Miastu i Gminie S.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 24 lipca 2013 r.

zagadnienia prawnego

przedstawionego przez Sąd Okręgowy w T.

postanowieniem z dnia 26 marca 2013 r.,

"Czy w sporze dotyczącym wykonania umowy o roboty budowlane w ramach realizacji zadań własnych gminy na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), gmina jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz.U. Nr 33, poz. 175 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Sprawa o wykonanie umowy o roboty budowlane zawartej w ramach realizacji zadań własnych gminy w zakresie edukacji publicznej, kultury i rekreacji jest sprawą gospodarczą w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (jedn. tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236).

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w T. w sprawie z powództwa K. M. przeciwko Miastu i Gminie S. przedstawił do rozpoznania wskazane na wstępie zagadnienie prawne powstałe w toku rozpoznawania zażalenia powódki.

Postanowieniem z dnia 26 marca 2013 r. Sąd Rejonowy w W. Wydział Gospodarczy, stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu w L., Wydziałowi Cywilnemu jako właściwemu. Wskazał, że sprawa o zapłatę przeciwko gminie z tytułu wynagrodzenia za wykonane roboty budowlane zrealizowane w ramach zadania pod nazwą „Utworzenie Centrum, Kulturalno-Oświatowo-Rekreacyjnego w W.”, tj. stanowiącego działalność prowadzoną w ramach zadań własnych (art. 7 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm. dalej: „u.s.g.”) nie ma charakteru gospodarczego i w związku z tym powinien ją rozpoznać wydział cywilny sądu miejscowo właściwego (art. 30 k.p.c.).

Sąd Okręgowy podniósł, że w judykaturze prezentowany jest pogląd, iż umowa zawierana w celu realizacji zadań własnych gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym może stanowić transakcję handlową w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 czerwca 2003 r. o transakcjach handlowych (Dz.U. Nr 139, poz. 1323 ze zm.; por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 124/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 201). Wyrażono w niej zapatrywanie, że jeżeli działalność gminy ma charakter zorganizowany i ciągły oraz podlega regułom racjonalnego gospodarowania, stanowiąc formę udziału w obrocie gospodarczym, to są to wystarczające przesłanki do uznania, iż działalność gminy w ramach wykonywania zadań własnych może stanowić działalność gospodarczą, przy czym nie jest konieczne, aby działalność ta przynosiła zysk. Może to prowadzić do wniosku, że przy realizacji zadań własnych polegających na zawieraniu umów cywilnoprawnych dotyczących inwestycji budowlanych (np. budowie dróg i mostów, szkół i boisk sportowych itp.) gmina występuje jako przedsiębiorca (por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia

2003 r., IV CZ 90/03, Izba Cywilna 2004, nr 6, s. 45). Ten sposób wykładni uzasadnia właściwość sądu gospodarczego.

Sąd Okręgowy wskazał, że występuje także kierunek orzecznictwa, z którego wynika, iż nie każda działalność inwestycyjna jednostki samorządu terytorialnego w dziedzinie budownictwa, w związku z wykonywaniem zadań użyteczności publicznej, stanowi formę działalności gospodarczej np. spór o budowę hali sportowej. Nie można uznać, aby realizacja zadań własnych była wykonywana już na etapie działalności inwestycyjnej i obejmowała kontrakt cywilny, w którym gmina występuje jako inwestor lub zamawiający. Zawierając takie umowy, gmina nie działa jako przedsiębiorca ani nie prowadzi postępowań z zakresu swojej działalności gospodarczej, a zatem nie są spełnione przesłanki podmiotowe i funkcjonalne pojęcia sprawy gospodarczej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2012 r., V CSK 366/11, LEX nr 1231630). Innymi słowy według tego kierunku wykładni, dopóki zaspokajanie zbiorowych potrzeb określonych w art. 7 ust 1 u.s.g. odbywa się na wstępnym etapie realizacji zadań, dopóty taka działalność nie jest działalnością gospodarczą (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSNC 2000, Nr 4, poz. 78, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV CSK 28/08, LEX nr 550924).

Sąd drugiej instancji także zwrócił uwagę, że przy kwalifikacji sprawy z udziałem gminy nie można pomijać szeroko prezentowanego w orzecznictwie poglądu, iż wykonywanie działalności gospodarczej przez gminę wiąże się z istnieniem wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej gminy (w szczególności zakładu budżetowego), w ramach którego działalność ta jest realizowana (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, i uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72). Skoro więc w sprawie Gmina występowała bezpośrednio, a nie przez swoją jednostkę organizacyjną (zakład budżetowy lub spółkę prawa handlowego), to można dojść do wniosku, że właściwym do rozpoznania sprawy jest Sąd Rejonowy w L., Wydział Cywilny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne dotyczy sprecyzowania pojęcia sprawy gospodarczej w odniesieniu do szczególnego podmiotu, jakim jest gmina, po wejściu w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1381 dalej: „ustawa nowelizująca”). Ma ono aspekt intertemporalny, gdyż ustawą tą zmieniono definicję legalną sprawy gospodarczej zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz.U. Nr 33, poz. 175 ze zm. dalej: „ustawa”) i zostały uchylone przepisy kodeksu postępowania cywilnego normujące postępowanie w sprawach gospodarczych (art. 479¹ - 479²² k.p.c.). Z kolei na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej zmieniony stan prawny stosuje się do postępowań wszczętych po dniu jej wejścia w życie, z zastrzeżeniem ust. 2-7. Z tego względu w sprawie miarodajne dla procesowej kwalifikacji sprawy są przepisy nowe.

Według stanu prawnego sprzed tej nowelizacji, sprawa miała charakter gospodarczy, jeżeli spełniała kumulatywnie trzy przesłanki: dotyczyła stosunku cywilnego, występujące w niej strony były przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą na zasadach określonych w odrębnych przepisach i spór związany był z działalnością gospodarczą stron. Obecnie art. 2 ust 1 ustawy w wersji obowiązującej od dnia 3 maja 2012 r. stanowi, że sprawami gospodarczymi są sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

Na gruncie poprzedniego stanu prawnego w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia III CZP 102/08 (OSNC 2009, nr 5, poz. 65), po rozważeniu powodów zdublowania przez ustawodawcę definicji sprawy gospodarczej, wyjaśniono, że nie jest to relacja pełnej wzajemności. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy jest ramowo szerszy i należy go traktować jako normę ogólną, określającą pojęcie sprawy gospodarczej z uwagi na zakres kompetencji sądu gospodarczego, natomiast art. 479¹ k.p.c. jest normą szczególną, definiującą to pojęcie ze względu na potrzebę rodzajowego sprecyzowania spraw podlegających rozpoznaniu w odrębnym postępowaniu procesowym.

Wobec wyeliminowania szczególnego postępowania w sprawach gospodarczych i uchylenia art. 479¹ § 2 k.p.c., określającego pojęcie sprawy gospodarczej na użytek tego postępowania odrębnego, oraz art. 479² k.p.c., zawierającego definicję pojęcia przedsiębiorcy, już na wstępie trzeba zastrzec, że na użytek postępowania cywilnego pozostało tylko ustrojowe szerokie określenie sprawy gospodarczej zawarte w 2 ust. 1 ustawy, przy czym w obecnym unormowaniu pojęcie to zostało oderwane od pojęć przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą określonych w odrębnych przepisach. Należy w związku z tym pamiętać, że po dniu 3 maja 2012 r. pojęcie „sprawa gospodarcza” funkcjonuje wyłącznie w płaszczyźnie ustrojowej jako wyznacznik przynależności sprawy do kompetencji wydziału gospodarczego sądu rejonowego lub okręgowego. Przepis art. 2 ustawy określa więc jedynie pojęcie sprawy gospodarczej ze względu na zakres kognicji sądu gospodarczego i - jako kompetencyjny - stanowi normę o charakterze ogólnym (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSP 1992, nr 11 - 12) Innymi słowy, normuje on, jakie sprawy podlegają rozpoznaniu przez sądy gospodarcze jako jednostki organizacyjne (wydziały) sądów rejonowych i okręgowych, czyli wyznacza w sposób ogólny granice kompetencji sądu gospodarczego (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 18 marca 1991 r., III CZP 9/91, OSNC 1991 r., nr 8-9, poz. 98, z dnia 7 stycznia 1994 r., III CZP 174/93, OSNC 1994 r., 7-8, poz. 151, a także z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, Biul. SN 2005, nr 5, s. 6).

W systemie prawnym brak uniwersalnej definicji pojęć: „działalność gospodarcza”, „przedsiębiorca” czy „sprawa gospodarcza”. Na gruncie postępowania cywilnego w praktyce zostało ukształtowane ich znaczenie w poprzednim stanie prawnym. Także w doktrynie postępowania cywilnego przyjmowało się, że pojęcie sprawy gospodarczej, w ujęciu art. 2 ust. 1 ustawy, obejmuje trzy elementy: podmiotowy, przedmiotowy i funkcjonalny. Kryteria te są także wyodrębniane przez judykaturę (por. np. uchwała SN z dnia 22 lipca 2005 r., III CZP 45/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 66). Sprawa więc powinna wynikać ze stosunku cywilnego (kryterium przedmiotowe), co w omawianym przypadku nie budzi wątpliwości. Poza tym występujące w niej podmioty mają być

przedsiębiorcami (kryterium podmiotowe) oraz spór musi wynikać z działalności gospodarczej obu stron (kryterium funkcjonalne).

Należy przypomnieć, że na gruncie prawa cywilnego przyjęto, że obowiązuje definicja przedsiębiorcy zawarta w art. 43¹ k.c. Przedsiębiorcą jest więc osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność prawną prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. W istocie zatem stwierdzenie, że sporna sprawa obejmuje zakres prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej automatycznie w tym wypadku przesądzało kwestię, że pozwana występuje w sprawie jako przedsiębiorca w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy. Stąd też odpowiedź Sądu Najwyższego bezpośrednio nawiązująca do tego rodzaju realizacji działalności gminy. Definicja działalności gospodarczej została zawarta w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.). Jest to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Wynika więc z niej wprost, że działalność budowlana zaliczona została do omawianej kategorii.

Zawarcie przez Gminę umowy o roboty budowlane i na jej podstawie zrealizowanie inwestycji „Utworzenia Centrum Kulturalno-Oświatowo-Rekreacyjnego” stanowiło przedsięwzięcie w ramach zadań własnych, gdyż jej celem było zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, tj. mieszkańców gminy (art. 7 ust. 1 pkt 8, 9 i 10 u.s.g.). Do tej kategorii zadań własnych należy zaspokajanie potrzeb mieszkańców wspólnoty, między innymi z zakresu edukacji, kultury i rekreacji. W judykaturze wyjaśniono, że działalność gminy w ramach wykonywania jej zadań własnych może stanowić działalność gospodarczą (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 79, z dnia 9 marca 1993 r., III CZP 156/92, OSNC 1993, nr 9, poz. 152, z dnia 13 stycznia 2006 r. III CZP 124/05 OSNC 2006, nr 12, poz. 201 i uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72). Przesądza to obecnie unormowanie zawarte w art. 9 ust. 2 u.s.g. Wynika z niego, że działalnością

gospodarczą gminy może być nawet działalność w zakresie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli zezwala na jej prowadzenie odrębna ustawa, a więc inna niż samorządowa. W odniesieniu zatem do zadań własnych gminy, zasadą jest wykonywanie ich przez gminę w ramach działalności gospodarczej.

Jak się powszechnie podkreśla, działalność gospodarcza prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego musi odpowiadać kryteriom tego rodzaju aktywności i posiadać jej cechy charakterystyczne takie jak - fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działania na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że wyznacznikiem tego pojęcia jest kryterium zysku. Wystarczające jest podporządkowanie działalności regułom racjonalnego gospodarowania, polegającym na staraniach osiągnięcia maksymalnego efektu przy minimalnym nakładzie środków lub minimalnego zużycia środków dla osiągnięcia pożądanego, planowanego efektu (por. uzasadnienia uchwał składów siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNCP 1992, nr 2, poz. 17 oraz z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91).

W świetle całokształtu regulacji prawnych dotyczących gminy i poczynionych uwag należy dojść do wniosku, że w celu realizacji zadań własnych gmina w zasadzie prowadzi działalność gospodarczą i jej przedmiot decyduje o gospodarczym charakterze podejmowanej działalności (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2001 r., V CKN 756/00, Izba Cywilna 2002, nr 1, s. 64).

Odnosząc te rozważania do okoliczności sprawy, trzeba zauważyć, że przeprowadzenie przez Gminę S. przetargu w celu zawarcia umowy o realizację zadania inwestycyjnego pod nazwą „Utworzenie Centrum Kulturalno-Oświatowo-Rekreacyjnego w W.”, zawarcie umowy dla jego realizacji i jej wykonanie było profesjonalnym działaniem i wskazywało na zorganizowany charakter działalności. Zorganizowanie to wynikało między innymi z dysponowania przez Gminę środkami pozwalającymi sprostać wymaganiom wynikającym z obowiązku stosowania

przepisów prawa o zamówieniach publicznych. Poza tym już przez zawarcie umowy z powódką o roboty budowlane Gmina stała się uczestnikiem obrotu gospodarczego, a inwestycja miała zostać i została zrealizowana na jej rachunek. Wystąpiła także cecha powtarzalności działań, skoro brak ograniczeń jakoby podmiot samorządowy nie mógł realizować tego rodzaju następných inwestycji (por. uzasadnienie uchwał Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 124/05 i z dnia 30 listopada 1992 r. III CZP 134/92, OSNC 1993, nr 5, poz. 79). Stanowisko to znalazło potwierdzenie także w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2000 r., III CZ 112/00, z dnia 22 sierpnia 2001 r., V CKN 756/00 i z dnia 7 sierpnia 2003 r., IV CZ 90/03 (nie publ.). Dotychczasowe więc uwagi prowadzą do wniosku, że podlegający w sprawie ocenie stosunek cywilnoprawny dotyczy zakresu prowadzonej przez Gminę S. działalności gospodarczej, a zatem ta jednostka samorządowa występuje w nim jako przedsiębiorca w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy, oczywiście mającego charakter ustrojowy.

Innym zagadnieniem jest kwalifikowanie przez ustawodawcę - na gruncie prawa materialnego - roszczenia danej działalności własnej gminy w ustawie szczególnej, jako niestanowiącej działalności gospodarczej, co już także zostało dostrzeżone w judykaturze (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV CSK 28/08, LEX nr 550924). Z art. 5 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) wynika, że przez prowadzenie szkoły lub placówki oświatowej należy rozumieć zapewnienie warunków jej działania, wykonywanie remontów obiektów, a także wykonywanie zadań inwestycyjnych w tym zakresie. Na podstawie wyraźnego wyłączenia zawartego art. 83a ust. 1 tej ustawy działalność ta nie jest działalnością gospodarczą. Za materialnym tylko charakterem tego przepisu przemawia przede wszystkim to, że jak – zasygnalizowano - w obecnym ustrojowym unormowaniu sprawy gospodarczej zawartym w art. 2 ust. 1 ustawy nie ma już odwołania „do zasad określonych w odrębnych ustawach”. Poza tym stanowi ono rozwiązanie szczególne w odniesieniu do ogólnego pod tym względem art. 9 ust. 2 u.s.g., i ustrojowego unormowania zawartego w art. 2 ust. 1 ustawy. Zgodnie z utrwalonym powszechnie stanowiskiem wyjątki nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający.

Inwestycja Gminy była realizowana nie tylko w ramach zadania z zakresu edukacji ale także kultury oraz rekreacji. Według art. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (jedn. tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 406) działalność kulturalna polega na tworzeniu upowszechnieniu i ochronie kultury. Tylko taka działalność w ujęciu tego aktu prawnego nie stanowi działalności gospodarczej, co wynika wprost z treści art. 3 ust 2. Poza zakresem tego unormowania jest zatem mecenat unormowany w art. 1 ust. 2, 3 i 4. Mecenat nad działalnością kulturalną sprawuje nie tylko Państwo ale także organy jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości (art. 1 ust 4). Należy też podnieść, że w piśmiennictwie oraz w obrocie za działalność gospodarczą uważa się także tzw. działalność *non for profit* lub *non profit*, polegającą na wspieraniu pewnego dobra, zwłaszcza publicznego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 125/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 107). Zadanie pod nazwą „Utworzenie Centrum Kulturalno-Oświatowo-Rekreacyjnego w W.” mieściło się w ramach takiego mecenatu, a zatem stanowiło działalność tylko związaną z kulturą, do której mają zastosowanie przepisy o działalności gospodarczej (art. 3 ust. 2 u.o.p.k.; por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2012 r., I SA/Gd 1039/12, LEX nr 1252744). Brak też przekonujących argumentów na rzecz tezy, aby działalność własną gminy w zakresie rekreacji (art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.) wyłączyć z hipotezy unormowania zawartego w art. 2 ust. 1 ustawy.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 390 § 1 w zw. art. 397 § 2 k.p.c.