

## Wyrok z dnia 2 kwietnia 2003 r., I CK 265/02

**Spór dotyczący rozliczeń między związkiem gmin, utworzonym na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), a uczestniczącą w nim gminą z tytułu ponoszenia kosztów działalności związku, jest sprawą cywilną, podlegającą rozpoznaniu przez sąd powszechny.**

*Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Bronisław Czech*

*Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Związku Gmin Mazurskich "J." w S. przeciwko Gminie R. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 2 kwietnia 2003 r., kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2002 r.

oddalił kasację.

### Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 14 lutego 2002 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację pozwanej Gminy R. od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2001 r., którym Sąd ten oddalił zarzut niedopuszczalności drogi sądowej i zasądził od pozwanej na rzecz powodowego Związku Gmin Mazurskich „J.” z siedzibą w S. kwotę 30 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 27 stycznia 2001 r. do dnia zapłaty.

Ustalenia faktyczne przyjęte przez Sąd Apelacyjny za podstawę wydania wyroku przedstawiały się następująco.

W dniu 8 lutego 1993 r. do rejestru związków międzygminnych, prowadzonego przez Prezesa Rady Ministrów, wpisany został Związek Gmin Mazurskich „J.” z siedzibą w Szczytnie, utworzony na podstawie uchwał podjętych przez rady uczestniczących w nim gmin, w tym m.in. przez radę pozwanej Gminy R. W 1996 r.

Związek wziął do użytkowania na podstawie umowy użyczenia zdewastowany obiekt po byłym żłobku, stanowiący własność Miasta S., w celu modernizacji budynku i adaptacji na Ponadlokalny Ośrodek Rehabilitacyjno-Wychowawczy dla niepełnosprawnych dzieci z terenu gmin będących członkami Związku. W dniu 2 października 1997 r. zgromadzenie Związku, działając na podstawie przyjętego statutu, podjęło uchwałę w sprawie rozpoczęcia zadania inwestycyjnego pod nazwą Ponadlokalny Ośrodek Rehabilitacyjno-Wychowawczy. W wykonaniu uchwały zarząd Związku w dniu 28 listopada 1997 r. zawarł umowę z Przedsiębiorstwem Budownictwa Przemysłowego Holding sp. z o.o. w O. o realizację przedmiotowej inwestycji. W kosztach całego przedsięwzięcia partycypowały poszczególne gminy uczestniczące w Związku, przy czym zgodnie z uchwałą zgromadzenia Związku z dnia 24 marca 1998 r. pozwana obowiązana była wpłacić na ten cel w 1998 r. kwotę 30 000 zł. W dniu 27 listopada 1998 r. rada pozwanej Gminy podjęła uchwałę o wystąpieniu ze Związku Gmin Mazurskich „J.”, niemniej przedstawiciele pozwanej uczestniczyli jeszcze w zgromadzeniu Związku w dniu 25 marca 1999 r. W podjętej w tym dniu uchwale zgromadzenie przyjęło sprawozdanie finansowe z wykonania budżetu Związku w 1998 r. i uchwaliło budżet na rok 1999. Ponieważ pozwana nie wpłaciła kwoty 30 000 zł na koszty adaptacji budynku w 1998 r., kwota ta została ujęta w budżecie na 1999 r. i zaliczona do wpływów z wpłat gmin na rzecz Związku. Wobec odmowy dobrowolnej zapłaty powyższej kwoty, zgromadzenie Związku w dniu 17 listopada 2000 r. podjęło uchwałę o wystąpieniu przeciwko pozwanej na drogę sądową, stwierdzając, że należność ta wynika z postanowienia § 12 statutu.

Sąd Apelacyjny uznał podniesiony przez pozwaną w apelacji zarzut nieważności postępowania spowodowanej niedopuszczalnością drogi sądowej za bezzasadny. Podkreślił, że powodowy Związek powstał w wyniku porozumienia uczestniczących w nim gmin, które dobrowolnie podporządkowały się postanowieniom przyjętego statutu, natomiast uchwały podejmowane przez statutowy organ Związku były wyrazem woli jego członków. W konsekwencji, żądanie dochodzone pozwem wynika z dobrowolnie podjętego przez pozwaną zobowiązania. To zaś oznacza, że przedmiotowa sprawa ma charakter sprawy cywilnej, która podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny, ponieważ brak przepisu szczególnego zastrzegającego dla niej właściwość innego organu. Przyjęciu takiej tezy nie sprzeciwia się, zdaniem Sądu Apelacyjnego, regulacja wynikająca z przepisów art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo

budżetowe (Dz.U. Nr 4, poz. 18 ze zm.; także art. 27 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) w związku z art. 73a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm. – dalej: „u.sam.gm.”; obecnie: jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), według której zamieszczenie w budżecie (planie finansowym) związku dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań związku wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec związku; pozwana Gmina nie może być bowiem uznana za osobę trzecią.

W kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego pozwana, powołując się na podstawę określoną w art. 393<sup>1</sup> pkt 2 k.p.c., wносиła o jego uchylenie oraz o uchylenie wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 13 kwietnia 2001 r. i odrzucenie pozwu. W ramach powołanej podstawy kasacyjnej wskazała na naruszenie przepisów art. 1, art. 2, art. 199 § 1 pkt 1 oraz art. 379 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 115, poz. 1014 ze zm.) przez nieuwzględnienie zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej, mimo że spór wynika z przepisów ustaw o finansach publicznych oraz o samorządzie gminnym, mających charakter publicznoprawny. Zdaniem skarżącej, spór dotyczy wykonania budżetu Związku Gmin Mazurskich „J.” uchwalonego na rok 1998, do którego miał zastosowanie art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.), a spory na tle zobowiązań budżetowych nie mają charakteru cywilnoprawnego. Skarżąca powołała się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r. I CKN 414/99 (OSNC 2000, nr 1 poz. 20), w którym wyjaśniono, że z art. 13 ust. 1 powołanej ustawy wynika jednoznaczne stanowisko ustawodawcy co do tego, że ewentualne spory na tle zobowiązań budżetowych nie należą do drogi sądowej, a jedyny wyjątek od tej zasady dotyczy wydatków budżetu państwa na subwencje ogólne dla gmin. Zarówno Związek Gmin Mazurskich „J.”, jak i Gmina Rozogi są osobami prawnymi wykonującymi zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wobec czego pozwana Gmina jest osobą trzecią w rozumieniu powołanego wyżej art. 13 ust. 1 oraz będącego jego odpowiednikiem art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z unormowań art. 1 i 2 k.p.c. wynika, że dla rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności drogi sądowej w przedmiotowej sprawie zachodziła potrzeba dokonania oceny, czy sprawa ta ma charakter sprawy cywilnej. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy od przedmiotu procesu (*scil.* przedstawionego pod osąd roszczenia) i przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej – lub odejmują – przymiot sprawy cywilnej (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91, OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 128 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161, z dnia 9 marca 1999 r., II CKN 984/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 180 czy z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20). Jeżeli powód opiera dochodzone roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych – droga sądowa jest dopuszczalna.

Oceniając zasadność podnoszonego przez pozwaną zarzutu niedopuszczalności drogi sądowej, Sąd Apelacyjny trafnie uznał, że roszczenie powodowego Związku wynika z łączącego strony stosunku cywilnoprawnego.

Zgodnie z art. 64 u.sam.gm., w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne (ust. 1); uchwały o utworzeniu związku podejmują rady zainteresowanych gmin (ust. 2). Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy (art. 67 ust. 1); statut związku powinien określać m.in. organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych (art. 67 ust. 2). Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z datą ogłoszenia statutu. Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie związku (art. 69 ust. 1); uchwały zgromadzenia są podejmowane bezwzględną większością głosów statutowej liczby jego członków (art. 71). Organem wykonawczym związku jest zarząd, powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków (art. 73 ust. 1 i 2). Związek wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 65 ust. 1). Do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin; plan finansowy związku uchwała

zgrupowanie związku (art. 73 a). Obowiązek utworzenia związku może być nałożony tylko w drodze ustawy, która określa zadania związku i tryb zatwierdzenia jego statutu (art. 64 ust. 4).

Jak wynika z przytoczonych unormowań, związki międzygminne – z wyjątkiem przewidzianym w art. 64 ust. 4 u.sam.gm., który nie dotyczy rozstrzyganej sprawy – są formą dobrowolnego współdziałania gmin stosowaną w celu wspólnej realizacji zadań publicznych, zwłaszcza podejmowania przedsięwzięć przekraczających możliwości gminy. Do utworzenia takiego związku może dojść tylko w drodze porozumienia dwóch lub większej liczby gmin, co oznacza, że związek międzygminny powstaje w drodze umowy między gminami. Z chwilą uzyskania przez związek osobowości prawnej majątek powstały z wkładów wniesionych przez zainteresowane gminy staje się majątkiem związku. Aktualizuje się wówczas zasada wyrażona w art. 49 ust. 1 u.sam.gm., zgodnie z którą gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy. Stosownie do art. 67 § 2 pkt 6 u.sam.gm., gminy uczestniczące w związku są zobowiązane – na zasadach określonych w statucie – partycypować w kosztach wspólnej działalności oraz w zyskach, a także w pokrywaniu strat związku. Ustawodawca pozostawił zatem uregulowanie tej istotnej dla działalności związku i jego sprawnego funkcjonowania materii statutowi, który związany jest instytucjonalnie z reżimem czynności cywilnoprawnych. Spór na tle rozliczeń między związkiem a uczestniczącą w nim gminą z tytułu ponoszenia kosztów działalności związku jest sprawą cywilną, ponieważ źródłem tego sporu jest umowa zawarta między równorzędnymi podmiotami.

Prezentując odmienny pogląd, skarżąca wychodzi z błędnego założenia, że przedmiotem procesu jest wykonanie zobowiązania budżetowego. Trzeba zauważyć, że do gospodarki finansowej związku międzygminnego stosuje się wprawdzie odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin, niemniej związek nie prowadzi gospodarki finansowej na podstawie budżetu, lecz na podstawie planu finansowego, co wynika z art. 73a u.sam.gm. Dochodząc kwoty 30 000 zł powód nie powoływał się – wbrew odmiennym wywodom skarżącej – na zamieszczenie tej kwoty wśród dochodów w planie finansowym uchwalonym na 1998 r., nazwanym błędnie budżetem, lecz na wynikający ze statutu obowiązek uczestniczenia przez pozwaną w kosztach działalności związku w wysokości wynikającej z uchwały

statutowego organu. Wskazany w kasacji przepis art. 13 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe (jedn. tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.) jest zatem nieadekwatny do przytoczonego przez powoda stanu faktycznego, który został przyjęty za podstawę zaskarżonego wyroku. Odnosi się to także do powołanego przez skarżącą art. 27 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), która weszła w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r.

Artykuł 2 k.p.c. ustanawia domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych. Przedmiotowa sprawa – jak była już o tym mowa – jest sprawą cywilną, a ponieważ nie ma przepisu szczególnego, przekazującego ją do właściwości innego organu (art. 2 § 3 k.p.c.), trzeba przyjąć, że należy do drogi sądowej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 393<sup>-12</sup> k.p.c. oddalił kasację jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw.