



Sygn. akt I CSK 991/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 grudnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Wojciech Katner

SSN Karol Weitz (sprawozdawca)

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa Przewozy [...] Spółki z o.o. w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa (poprzednio
Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju)
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 4 grudnia 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 13 marca 2014 r.,

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

UZASADNIENIE

Przewozy [...] Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. w pozwie z dnia 16 sierpnia 2010 r. wniosła o zasądzenie od Skarbu Państwa - Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (później Ministra Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, następnie Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a obecnie Ministra Infrastruktury i Budownictwa) kwoty 322 497 476,80 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 24 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty w związku ze świadczeniem przez powódkę usług publicznych w postaci międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie od dnia 9 lutego 2006 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. Wyrokiem wstępnym z dnia 11 lipca 2013 r. Sąd Okręgowy w W. uznał roszczenie powódki za usprawiedliwione co do zasady.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że w dniu 2 czerwca 2006 r. powódka zawarła z pozwanym umowę ramową o świadczenie usług publicznych (dalej umowa ramowa) na okres do dnia 8 lutego 2009 r., a następnie - w jej wykonaniu - trzy umowy roczne o organizowanie, wykonywanie i dotowanie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich pociągami krajowymi realizowanych przez powódkę jako usługi publiczne, w okresach: od dnia 9 lutego 2006 r. do dnia 31 grudnia 2006 r., od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2007 r. i od dnia 1 stycznia do dnia 31 stycznia 2008 r. (dalej jako umowy roczne). Podstawę zawarcia umowy ramowej oraz umów rocznych stanowiły art. 40a ust. 1-4 oraz art. 40 ust. 4-5 i 7 w zw. z art. 40a ust. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (w wersji obowiązującej w chwili zawarcia umowy ramowej - tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, dalej jako u.t.k.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie organizowania regionalnych przewozów pasażerskich (Dz. U. Nr 95, poz. 953, dalej jako rozporządzenie z 2004 r.). Załącznikiem do każdej z umów rocznych był rozkład jazdy pociągów obowiązujący w danym roku obrotowym. W każdym roku obrotowym pozwany miał przekazać powódce dotację z tytułu wykonywania usług publicznych, ustalaną corocznie na podstawie racjonalnie prognozowanej różnicy między kosztami zadania wykonywanego przez powódkę a osiąganymi przez nią z tego tytułu przychodami w danym roku obrotowym, przy czym wysokość tej dotacji nie mogła

przekroczyć kwoty przewidzianej na dotowanie międzywojewódzkich przewozów pasażerskich w ustawie przyjętej na dany rok budżetowy. W zakresie nieuregulowanym umowa ramowa odsyłała do przepisów prawa polskiego oraz prawa wspólnotowego, w tym głównie przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz. Urz. WE z 1969 r., L 156, s. 1), zmienionego rozporządzeniami Rady nr 3572/90 z dnia 4 grudnia 1990 r. (Dz. Urz. WE z 1990 r. L 353, s. 12) i nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. (Dz. Urz. WE z 1991 r., L 169, s. 1), mającego zastosowanie w stosunku do Polski od dnia 1 maja 2004 r. (polskie wydanie Dz. Urz. UE rozdział 7, t. 1, s. 19, dalej jako rozporządzenie nr 1191/69). Dochodzona przez powódkę kwota stanowiła różnicę pomiędzy uzasadnionymi kosztami poniesionymi przez nią z tytułu świadczenia usług publicznych w postaci międzywojewódzkich przewozów pasażerskich w okresie od dnia 9 lutego 2006 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. a przychodami z tego tytułu w tym okresie w zakresie, w którym różnica ta nie była pokryta przez dotację przekazywaną przez Skarb Państwa.

Oceniając umowę ramową i umowy roczne według przepisów rozporządzenia nr 1191/69 oraz art. 4 pkt 19, art. 40a ust. 1-4 i art. 40 ust. 4-5 i 7 w zw. z art. 40a ust. 5 u.t.k. Sąd przyjął, że nie można ich oceniać w kategoriach czysto cywilnoprawnych, gdyż nie zostały one zawarte w warunkach pełnej swobody umów i z zachowaniem równości stron. Strony umów były na siebie „skazane”, gdyż z jednej strony pozwany musiał zapewnić świadczenie usługi publicznej w postaci międzywojewódzkich przewozów pasażerskich i świadczenie to mogła zapewnić tylko powódka, a z drugiej strony powódka nie mogła zrezygnować z realizacji tego świadczenia, wyczerpywało ono bowiem przedmiot jej działalności. W ocenie Sądu Okręgowego umowa ramowa i umowy roczne w rzeczywistości realizowały nie tryb umowny świadczenia usług publicznych, który był przewidziany w przepisach art. 1 ust. 4 i art. 14 rozporządzenia nr 1191/69, lecz tryb nakazowy określony w art. 1 ust. 5 i art. 3-13 rozporządzenia nr 1191/69. Dotacja przewidziana dla powódki nie stanowiła w istocie wynagrodzenia za jej usługi, a jej wysokość ustalona została z naruszeniem zasady ekwiwalentności

świadczeń. To, że w umowach zastrzeżono jej górną granicę w wysokości określonej przez ustawodawcę w ustawie budżetowej, było sprzeczne z rozporządzeniem nr 1191/69. Umowa ramowa i umowy roczne zawarto w celu realizacji ciężącego na państwie obowiązku świadczenia usług publicznych. Zawarcie tych umów nie mogło oznaczać końca odpowiedzialności państwa za realizację tego obowiązku. Miały one mieszany, administracyjno-cywilnoprawny charakter. Powódce należało się takie świadczenie, które odpowiadałoby różnicy między uzasadnionymi kosztami jej usług a wielkością jej przychodów z tego tytułu. Świadczenie to powinno być bowiem ekwiwalentne, tj. kwota, którą miała otrzymać powódka, powinna była odpowiadać wartości wykonanej usługi w oparciu o uzasadnione koszty realizacji tej usługi. Nie można bowiem przyjąć, że państwo ustala zakres zadania zlecanego przewoźnikowi, ale nie zapewnia mu przyznania uzasadnionych kosztów.

Apelację od wyroku Sądu pierwszej instancji z dnia 11 lipca 2013 r. wniósł pozwany. Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 13 marca 2014 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo oddalił.

Przyjmując, że ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji w zasadniczej i istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy części są prawidłowe, Sąd drugiej instancji uznał, iż - w świetle argumentacji powoda przedstawionej dla uzasadnienia jego żądania - jego podstawowym obowiązkiem było wykazanie, że przepisy u.t.k., w oparciu o które zawarto umowę ramową i umowy roczne, były sprzeczne z rozporządzeniem nr 1191/69 oraz że materialnoprawną podstawę roszczenia powoda stanowią przepisy rozporządzenia nr 1191/69. Zdaniem Sądu Apelacyjnego powód tych okoliczności nie wykazał.

Wskazując, że rozporządzenie nr 1191/69 określiło dwa tryby - nakazowy i umowny - powierzenia przewoźnikowi wykonywania usług publicznych w zakresie transportu kolejowego, Sąd Apelacyjny podniósł, że tylko w przypadku zastosowania trybu nakazowego stosuje się przepisy rozporządzenia nr 1191/69 o rekompensacie przyznawanej przewoźnikowi. W świetle art. 4 pkt 19, art. 40a ust. 1-4 oraz art. 40 ust. 4-5 i 7 w zw. z art. 40a ust. 5 u.t.k. należało uznać, że przepisy te przewidywały umowny tryb realizacji usług publicznych w zakresie transportu

kolejowego, do którego nie stosowało się przepisów rozporządzenia nr 1191/69 o rekompensacie należnej przewoźnikowi, z zastrzeżeniem jedynie wyjątku przewidzianego w art. 14 ust. 4-6 rozporządzenia nr 1191/69, który nie był jednak istotny w przedmiotowej sprawie. Na taką ocenę nie mogły mieć wpływu podnoszone przez Sąd Okręgowy okoliczności wskazujące na specyfikę relacji między powódką a pozwanym i podważające czysto cywilistyczny charakter umów między tymi podmiotami. W żadnym razie okoliczności te nie świadczyły o tym, aby pozwany nałożył na powódkę obowiązek świadczenia usług publicznych, co kwalifikowałoby rozwiązanie przyjęte w u.t.k. do nakazowego trybu powierzania przewoźnikowi wykonywania usług publicznych w zakresie transportu kolejowego w ujęciu rozporządzenia nr 1191/69. Nie mogły one również podważać tego, że rozwiązania te lokują się w ramach umownego trybu powierzania przewoźnikowi wykonywania usług publicznych w zakresie transportu kolejowego w ujęciu rozporządzenia nr 1191/69. Ubocznie Sąd Apelacyjny podkreślił, że według art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 1191/69 tryb władczy mógł mieć zastosowanie tylko w dziedzinie miejskich, podmiejskich i regionalnych pasażerskich usług przewozowych, podczas gdy umowy zawarte między powódką a pozwanym dotyczyły przewozów międzywojewódzkich, które nie mieściły się w kategorii usług w zakresie przewozów regionalnych w ujęciu art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1191/69.

Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 13 marca 2014 r. zaskarżyła powódka w całości. W skardze kasacyjnej w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzuciła naruszenie przepisów art. 2 ust. 1-5 w zw. z art. 1 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia nr 1191/69 i art. 40a ust. 1, 3 i 5 w zw. z art. 40 ust. 4-5 i 7 u.t.k. i w zw. z § 4, 6 i 7 rozporządzenia z 2004 r., art. 14 ust. 4, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1 i 2, art. 12 oraz art. 13 ust. 1-3 rozporządzenia nr 1191/69, art. 58 § 1 i 3 k.c. w zw. z art. 14 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 1191/69 i art. 40 ust. 4a i 4b w zw. z art. 40a ust. 5 i w zw. z art. 4 pkt 19 u.t.k., a w ramach drugiej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) - naruszenie przepisów art. 378 § 1 w zw. z art. 382 i art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Na tych podstawach wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Naruszenia art. 378 § 1 w zw. z art. 382 k.p.c. powódka dopatrywała się w tym, że Sąd Apelacyjny nie dopełnił ciężającej na nim powinności rozpoznania sprawy, gdyż rozważył tylko jedną z podstaw materialnoprawnych roszczenia powódki, która oparta była na założeniu, że w relacjach między powódką a pozwanym zastosowano nakazowy a nie umowny tryb realizacji usług publicznych w zakresie transportu kolejowego w ujęciu rozporządzenia nr 1191/69, nie ocenił natomiast roszczenia powódki w świetle drugiej z powołanych przez nią materialnoprawnych podstaw tego roszczenia, tj. założenia, że - w razie przyjęcia miarodajności trybu umownego - umowy roczne były - w zakresie określonej w nich wysokości dotacji - sprzeczne z postanowieniami rozporządzenia nr 1191/69, a w konsekwencji również - przepisami u.t.k. Skutkiem tego naruszenia było - według powódki - naruszenie również art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., gdyż uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 13 marca 2014 r. nie zawiera ustosunkowania się do kwestii zgodności postanowień umów rocznych regulujących wysokość dotacji z postanowieniami rozporządzenia nr 1191/69 i przepisami u.t.k.

Zgodnie z art. 378 § 1 zd. 1 k.p.c., sąd drugiej instancji rozpoznaje sprawę w granicach apelacji. W judykaturze wyjaśniono, że rozpoznanie sprawy oznacza, iż sąd drugiej instancji - w granicach zaskarżenia - dokonuje samodzielnej jurydycznej oceny dochodzonego roszczenia, konfrontując ją z zaskarżonym orzeczeniem oraz stojącymi za nim motywami (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55). Oznacza to nie tylko to, że podniesione w apelacji zarzuty naruszenia prawa materialnego nie ograniczają swobody sądu drugiej instancji, ale także to, że sąd ten musi rozważyć każdą materialnoprawną podstawę dochodzonego roszczenia. Powinność ta aktualizuje się tym bardziej, gdy strona powołuje w ramach postępowania różne podstawy materialnoprawne swojego roszczenia. Poprzestanie w takiej sytuacji na rozważeniu tylko jednej z tych podstaw, jeśli sąd przyjmuje, że nie uzasadnia ona dochodzonego roszczenia, i zaniechanie rozważenia innej powoływanej przez stronę podstawy roszczenia, jest równoznaczne z niewywiązaniem się przez sąd drugiej instancji z ciężającej na nim powinności rozpoznania sprawy w granicach

zaskarżenia, a tym samym oznacza naruszenie art. 378 § 1 zd. 1 k.p.c. Rozważanie wówczas dopiero w instancji kasacyjnej podstawy materialnoprawnej roszczenia, do której nie odniósł się sąd drugiej instancji, nie wchodzi w rachubę, gdyż Sąd Najwyższy, rozpatrując skargę kasacyjną, w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), ocenia powołane w skardze naruszenia prawa materialnego (por. art. 398¹³ § 1 zd. 1 k.p.c.) i nie może zastępować sądu drugiej instancji w rozpatrywaniu sprawy.

W okolicznościach niniejszej sprawy powódka zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji argumentowała, że - nawet w razie przyjęcia, iż w relacjach między nią a pozwanym zastosowano umowny tryb realizacji usług publicznych w zakresie transportu kolejowego w ujęciu rozporządzenia nr 1191/69 - jej roszczenie miało podstawę w tym, że umowy roczne - w zakresie określenia wysokości dotacji - były sprzeczne z postanowieniami rozporządzenia nr 1191/69 i w konsekwencji również z przepisami u.t.k. Rozważenie tej podstawy materialnoprawnej roszczenia powódki i ustosunkowanie się do jej argumentacji w tym zakresie było - w świetle art. 378 § 1 zd. 1 k.p.c. - powinnością Sądu Apelacyjnego. Niewywiązanie się z tej powinności oznaczało więc naruszenie art. 378 § 1 zd. 1 k.p.c. Było to naruszenie, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, gdyż - w zależności od ewentualnej oceny przez Sąd tej drugiej podstawy materialnoprawnej roszczenia powódki - sprawa mogłaby być różnie rozstrzygnięta.

Naruszenie przepisu art. 378 § 1 zd. 1 k.p.c. nie pociągnęło jednak za sobą automatycznego naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Skoro bowiem Sąd Apelacyjny nie rozpatrywał drugiej z powołanych przez powódkę podstaw materialnoprawnych jej roszczenia, to z oczywistych względów brak było - w tym zakresie - wywodów w uzasadnieniu jego wyroku. W świetle art. 328 § 2 k.p.c. sąd ma podać motywy, którymi się kierował wydając rozstrzygnięcie. Zadanie to Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie spełnił. Odrębną kwestią jest to, że rozstrzygnięcie to nie zostało oparte, jak wskazano, na pełnym rozpoznaniu sprawy.

Uzasadniony był więc zarzut naruszenia art. 378 § 1 w zw. z art. 382 k.p.c., natomiast nie doszło do naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

Wobec przyjętej oceny naruszeń przepisów postępowania zbędne było jednak rozpatrywanie zarzutów powołanych w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w zw. z art. 391²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

eb