



Sygn. akt V CSK 295/14

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 lutego 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Maria Szulc (sprawozdawca)

Protokolant Piotr Malczewski

w sprawie z powództwa Miasta K.

przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 20 lutego 2015 r.,

skarg kasacyjnych obu stron od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 20 grudnia 2013 r.,

- 1) uchyla zaskarżony wyrok w punktach I, III i IV (pierwszym, trzecim i czwartym) i zmienia go w ten sposób, że oddala apelację pozwanego co do kwoty 2.008.400, 70 (dwa miliony osiem tysięcy czterysta 70/100) złotych;**
- 2) oddala skargę kasacyjną pozwanego;**
- 3) orzeka, że koszty procesu w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym ponosi pozwany i ich szczegółowe wyliczenie pozostawia referendarzowi sądowemu w sądzie pierwszej instancji.**

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że zasądzoną - z tytułu poniesionych przez Miasto K. kosztów utrzymania zabudowanych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa - kwotę 5.129.213,57 zł obniżył do kwoty 3.120.812,81 zł i w pozostałym zakresie powództwo oddalił. Sąd drugiej instancji ustalił, że Prezydent miasta K. jako starosta w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej gospodarował w latach 2003 - 2007 nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Przyznana dotacja celowa w części dotyczącej gospodarki gruntami i nieruchomościami w latach 2003 - 2007 nie pokrywała wykazanych kosztów utrzymania pięciu nieruchomości, w tym kwoty 5.129.213,57 zł dochodzonej pozwem, mimo zaliczenia na nie wpływów z nieruchomości. Ustalił nadto, że starosta informował pozwanego, iż wysokość dotacji celowych nie jest wystarczająca, zaś pozwany informował starostę o braku możliwości sfinansowania zgłaszanych potrzeb wobec obowiązujących zasad ustalania dotacji i przyznanych jej wysokości dla miasta K.

Sąd Apelacyjny powołując treść art. 8 ust. 1 i 3 oraz art. 49 ust. 4,5 i 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526 ze zm.; dalej u.d.j.s.t.) oraz pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r. II CSK 195/11 (nie publ.) stwierdził, że art. 49 ust. 6 tej ustawy stanowi samodzielną podstawę do wystąpienia z pozwem na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. Za zbędne uznał w związku z tym odniesienie się do zarzutu naruszenia art. 417 § 1 i art. 361 § 2 k.c. Nie podzielił także zarzutu naruszenia art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651; dalej u.g.n.) uzasadnionego twierdzeniem, że dochód osiągnięty przez starostę z wpływów z nieruchomości szczegółowo określonych w tym przepisie powinien być przeznaczony - łącznie z dotacją - na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości. Ustawodawca umożliwił bowiem powiatowi uzyskanie dochodów we wskazanej w tym przepisie wysokości, stanowiących ryczałtowe

wynagrodzenie za podejmowanie czynności polegających na zarządzaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, a nie ryczałtowe pokrycie kosztów związanych z zarządzaniem nieruchomościami. Jest to swoista rekompensata dla powiatu i szczególne źródło zasilające jego budżet. Za taką wykładnią przemawia literalna wykładnia przepisu, zaś przytoczone przez pozwanego uzasadnienie projektu zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami z 2003 r. nie zmienia treści normy i nie wynika z niego inna intencja ustawodawcy niż potrzeba zmian modelu systemowych rozwiązań polegających na zwiększeniu udziału dochodów własnych samorządu i zmniejszeniu udziału dotacji i subwencji. Nie było więc podstaw do zaliczenia przez starostę tych wpływów na koszty zarządzania, natomiast wpływy z nieruchomości w pozostałej części były przeznaczone na koszty utrzymania nieruchomości, co zostało uwzględnione w niekwestionowanych przez pozwanego wyliczeniach.

W ocenie Sądu drugiej instancji roszczenie powódki należy zakwalifikować jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bo zróżnicowanie terminów w art. 118 k.c. nie zależy od charakteru podmiotów, którym roszczenie przysługuje a wyłącznie od rodzaju roszczenia kwalifikowanego z punktu widzenia jego związku z określonym rodzajem działalności. Odnosząc się do zarzutu przedawnienia części roszczenia uznał, że brak podstaw do zastosowania art. 5 k.c., obie strony posiadają bowiem profesjonalną obsługę prawną, zgłaszają zbliżone żądania, nie sposób dopatrzeć się nielojalności gospodarczej pozwanego wobec partnera i bezwzględności w realizacji uprawnień, jak również nie występuje nierówność podmiotów. W rezultacie przyjął, że przedawnieniu uległy roszczenia od roku 2004 wstecz, jako że ich wymagalność, zważywszy na przepisy ustawy o finansach publicznych, powinna być ustalona na koniec każdego roku kalendarzowego, zaś konsekwencją tego stanowiska była zmiana wyroku Sądu Okręgowego. Powyższy wyrok zaskarżyły obie strony.

Pozwany Skarb Państwa zaskarżając wyrok w części obejmującej punkt I 1 w zakresie zasądzającym kwotę 3.210.812,81 zł, w punkcie I 2 i w punkcie III wniósł o jego uchylenie w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej

zarzucił naruszenie przez błędną wykładnię art. 417 § 1 k.c., art. 49 ust. 1 u.d.j.t., art. 361 § 2 k.c. oraz art. 5 k.c.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w części, w której Sąd ten zmienił w punkcie I wyrok Sądu Okręgowego obniżając zasądzoną kwotę 5.129.213,57 zł do kwoty 3.120.812,81 zł, oddalając powództwo w pozostałym zakresie oraz obniżył zasądzone koszty procesu i nakazał pobrać od powoda nieuiszczone wydatki sądowe (pkt 1,3 i 4 wyroku Sądu Okręgowego) oraz w punktach III i IV orzekających o kosztach procesu. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę punktu II i oddalenie apelacji w całości oraz w punkcie III i IV przez zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego, ewentualnie o jego uchylenie w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej skarżący wywiódł naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 118 k.c.

Sąd Najwyższy zważył:

Zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej pozwanego zmierzają do zakwestionowania stanowiska Sądu drugiej instancji zarówno w zakresie przyjęcia jako wyłącznej podstawy prawnej roszczenia art. 46 ust. 6 u.d.j.s.t., jak i wykładni art. 23 ust. 3 u.g.n. odnośnie do przeznaczenia środków uzyskanych na podstawie tego przepisu przez starostę.

Zagadnienie podstawy prawnej roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o świadczenie z tytułu poniesionych przez tę jednostkę kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nie pokrytych przez dotację celową było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11 (nie publ.), który wyraził pogląd, że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę tego roszczenia, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, bez potrzeby odwołania się do art. 417 k.c.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie pogląd ten podziela. Aprobowany jest on również przez część przedstawicieli doktryny, chociaż odnotowania wymaga, że niektórzy z nich wskazują, iż art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. ma zastosowanie tylko w wypadkach przekazania przyznanej dotacji

w niepełnej wysokości lub z uchybieniem terminu ustawowego, natomiast nie jest objęte jego hipotezą przekazanie ustalonych w budżecie dotacji w wysokości nie zapewniającej właściwej realizacji zadań. Stanowisko to jednak nie znajduje oparcia w treści omawianego przepisu. Przyznaje on jednostkom samorządu terytorialnego prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej tak, jak dla zaległości podatkowych, w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie piątym, a więc nie przekazania dotacji celowych, o których mowa w ustępie pierwszym, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. W ustępie pierwszym ustawodawca postanowił, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Podwójne odesłanie ustępie szóstym - do ustępu piątego i poprzez jego treść do ustępu pierwszego - nie jest przypadkowe. Dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. Oznacza to, że wysokość dotacji powinna być tak wyliczona według zasad określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych obowiązujących w dacie jej przyznania, by przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleconych. Unormowanie to ma swe źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną i samorząd terytorialny, przyznaje jednostkom samorządowym prawo do udziału w tych dochodach odpowiednio do przypadających im zadań i prawo do zmian w ich podziale w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji. Skoro ustawodawca odstąpił od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 167 Konstytucji i wprowadził w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. regułę adekwatności, to uprawniony jest wniosek, że w tym zakresie przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji lecz zleconych lub zleconych ustawami do wykonywania samorządowi. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów

własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Skoro zatem ustęp 6 art. 49 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleconych a wysokością przekazanej dotacji. Stanowisko to wspiera treść ustępu 5, który nie stanowi, że dotacja, o której mowa w ust. 1 ma być przekazana w pełni i w terminie, lecz stanowi, że ma być przekazana w taki sposób, by umożliwić pełne i terminowe wykonanie zadań. Roszczenie przyznane jednostce samorządowej nie ma charakteru odszkodowawczego, a więc nie jest konieczne wykazanie bezprawności działania dysponenta dotacji lub powstania szkody po stronie jednostki samorządu terytorialnego. W wypadku wykonywania jako zadania zleconego zarządu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek, zgodnie z art. 6 k.c., wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów zarządzania nieruchomością oraz wysokości przyznanej dotacji. Nie jest zatem zasadny zarzut naruszenia art. 417 § 1 k.c. uzasadniony przyjęciem bezprawności działania pozwanego, zwłaszcza przez błędną wykładnię - Sąd Apelacyjny w ogóle tego przepisu nie stosował i jego wykładni nie dokonywał w aspekcie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego.

Zarzuty naruszenia art. 23 ust. 3 u.g.n., art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. oraz art. 361 § 2 k.c. związane są z zagadnieniem charakteru prawnego i przeznaczenia środków przekazywanych powiatowi w wysokości 25 % z wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości wchodzących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu wieczystego użytkowania wieczystego oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności (art. 23 ust. 3 u.g.n.). W sprawie było bezsporne, że potrącone 25 % wpływów z nieruchomości zarządzanych przez powoda należy do kategorii wpływów, o

których mowa w art. 23 ust. 3 u.g.n., natomiast zdaniem pozwanego powinny być one przeznaczone na pokrycie kosztów zarządzania tymi nieruchomościami, stanowią bowiem ryczałtowe pokrycie tych kosztów.

Przyznać należy rację skarżącemu, że przysporzenie majątkowe, które uzyskuje jednostka samorządu terytorialnego w wyniku realizacji normy omawianego przepisu, wiąże się nierozdzielnie z faktem sprawowania zarządu nad nieruchomościami Skarbu Państwa przynoszącymi dochody, ale nie można podzielić poglądu, że intencją ustawodawcy było nałożenie na nią obowiązku przeznaczenia uzyskanego przysporzenia na pokrycie kosztów utrzymania i zarządzania nieruchomościami.

W świetle jasnego i precyzyjnego brzmienia przepisu art. 23 ust. 3 u.g.n. stanowiącego, że 25 % wymienionych w nim wpływów z nieruchomości Skarbu Państwa ulega potrąceniu i stanowią one dochód powiatu, nie budzi wątpliwości, że uzyskane środki stanowią dochód własny powiatu w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1-3 i art. 5 ust. 1 pkt 6 u.d.j.s.t. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są bowiem dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa, zaś źródłem dochodów własnych powiatu jest m.in. 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Przepis odrębny, którym jest art. 23 ust. 3 u.g.n. zwiększa jedynie procentowy udział powiatu w tych dochodach. Dochody własne są to więc wszystkie inne dochody jednostki inne, niż subwencje i dotacje. Jak wskazuje doktryna, są one szczególną kategorią dochodów, stanowią bowiem podstawę wyposażenia finansowego jednostek samorządu terytorialnego i służą finansowaniu tych zadań samorządu, które są kwalifikowane jako zadania własne. Katalog zadań własnych powiatu zawiera art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, natomiast wykonywanie zadań zleconych zarówno na podstawie ustawy jak i umowy pozostaje poza tym zakresem (art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 tej ustawy). Prawidłowe jest stanowisko Sądu drugiej instancji, że pobieranie przez powiat 25 % od wpływów, bez względu na dochodowość nieruchomości również przemawia za przyjęciem, że jest to ryczałtowe wynagrodzenie za podejmowane czynności zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa. Taki też pogląd jest

wyrażany w doktrynie, natomiast skarżący przytaczając fragmenty wypowiedzi jej przedstawicieli, błędnie je interpretuje. Stanowisko to wspiera także art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., którego norma w sposób stanowczy określa źródło finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jako dotację celową w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Poglądu przeciwnego nie może skutecznie uzasadnić odwołanie się przez skarżącego do statusu własnościowego nieruchomości. Aczkolwiek istotnie Skarb Państwa nie traci własności swych nieruchomości w sytuacji, gdy przepisy powierzają zarządzanie innym podmiotom i ma prawo do pobierania pożytków, to prawo to realizuje się w takiej części, w jakiej wpływy z nieruchomości nie zostały wykorzystane na pokrycie wydatków, natomiast niewątpliwie na właścicielu ciąży także obowiązek utrzymania nieruchomości. Wykładni prezentowanej przez skarżącego nie potwierdza zwłaszcza powołane przez niego uzasadnienie projektu do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarte w druku sejmowym nr 1732 z dnia 3 czerwca 2003 r., a w szczególności jego niewielkie i wyrwane z kontekstu fragmenty przytoczone w uzasadnieniu zarzutów. Niewątpliwie celem ustawodawcy była zmiana modelu finansowania jednostek samorządu terytorialnego przez zwiększenie udziału dochodów własnych i zmniejszenie udziału dotacji i subwencji. Skarżący pomija jednak, że kategoria dotacji celowych otrzymywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego obejmuje dużą i niejednorodną grupę środków finansowych, zróżnicowanych pod względem prawnym. Są to dotacje celowe na zadania własne tych jednostek, zadania zlecone i zadania powierzone oraz inne szczegółowo wymienione w ustawie. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są objęte dotacjami obligatoryjnymi gwarantowanymi możliwością dochodzenia na drodze sądowej a ich wysokość gwarantowana jest zasadą adekwatności. Wspomniany projekt wskazywał na rozwiązania systemowe w dwóch etapach, przy czym w etapie drugim zasadniczym sposobem finansowania miały być dochody własne jednostki samorządu terytorialnego a subwencje i dotacje miały spełniać funkcje uzupełniające. Cel ten miał być osiągnięty przez przekazanie części zadań administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego jako zadania własne przy wyrównaniu ewentualnych różnic w dochodach. Wbrew wywodom skarżącego zwiększenie udziału



w dochodzie wskazanym w art. 23 ust. 3 u.g.n. do 25 % nie zostało wskazane jako przykład zastąpienia dotacji na wykonanie zadań zleconych dochodem jednostki, a jako przykład zmian w grupie dochodów własnych. W punkcie ósmym wprost wskazano, że likwidacji ulegną dotacje na zadania własne, a jednostki samorządu terytorialnego będą otrzymywać dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Wykaz dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i zadania własne, które zostaną zastąpione dochodami własnymi tych jednostek został zamieszczony w załączniku do uzasadnienia i dotacja, o której mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. nie została w nim wymieniona. Brak również wskazania, że część tej dotacji ma być zastąpiona tymi dochodami własnymi jednostki samorządu terytorialnego, których źródło stanowi art. 23 ust. 3 u.g.n. Uzasadnienie omawianego projektu może mieć jedynie pomocnicze znaczenie przy wykładni tego przepisu, którego nie budząca wątpliwości treść uzasadnia zastosowanie wykładni gramatycznej. W rezultacie należało więc uznać, że środki uzyskane na podstawie art. 23 ust. 3 u.g.n., stanowiące dochód własny powiatu i służące finansowaniu zadań własnych nie są przeznaczone na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - jednostka samorządu terytorialnego nie ma ustawowego obowiązku pokrycia z dochodów własnych kosztów zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Skarga kasacyjna powoda zmierza do zakwestionowania stanowiska Sądu drugiej instancji w zakresie wykładni art. 118 k.c. i przyjęcia, że roszczenie, o którym mowa w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t., jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Kwalifikacja roszczeń jako związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wymaga przede wszystkim związku z działalnością gospodarczą a więc z aktywną działalnością zorganizowaną w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 672) o charakterze ciągłym. Przesądzający jest jej profesjonalny charakter i działanie na własny rachunek oraz zamierzony charakter wykonywanej działalności, jej rozmiar, sposób i stopień przygotowania przedmiotów i środków prowadzenia, podporządkowanie zasadzie racjonalnego działania oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym. W aspekcie zarobkowego charakteru

działalności element zysku nie stanowi zasadniczego wyróżnika dla określenia rodzaju działalności i istotne znaczenie należy przypisać zamiarowi prowadzącego działalność a nie faktyczne osiągnięcie zysku. Decydujące więc znaczenie trzeba przypisać normalnemu, funkcjonalnemu związkowi podejmowanych przez podmiot gospodarczy czynności z realizacją zadań stanowiących przedmiot jego działalności. Dla oceny roszczenia nie ma znaczenia charakter prawny leżącego u jego podstaw zdarzenia (czynność prawna, czyn niedozwolony, ustawa), jak również charakter prawny powoda lub charakter sprawy (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91 OSNCP 1992, nr 5, poz. 65, oraz uchwały z dnia 11 czerwca 1992 r., III CZP 64/92, OSNCP z 1992 r., z 12, poz. 225, z dnia 22 września 1995, III CZP 115/95, OSNC z 1996 r., nr 1, poz. 6, z dnia 14 maja 1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998 r., nr 10, poz. 151, z dnia 26 kwietnia 2002 r., III CZP 21/02, OSNC z 2002, nr 12, poz. 149, z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 11/05, OSNIC z 2006 r., nr 3, poz. 48, z dnia 16 września 2010 r., III CZP 44/10, OSNC - ZD z 2011 r./A/19, z dnia 11 lipca 2014 r., III CZP 33/14, Biul. SN z 2014 r., nr 9, str. 4, wyroki z dnia 24 kwietnia 2003 r., I CKN 316/01, OSNC z 2004 r., nr 7 -8, poz. 117, z dnia 16 lipca 2003 r., V CK 24/02, OSNC z 2004 r., nr 10, poz. 157, z dnia 15 stycznia 2010 r., I CSK 225/09, z dnia 24 maja 2012 r., II CSK 544/11 - nie publ., z dnia 14 listopada 2013 r., II CSK 104/13, OSNC z 2014 r., nr 7 - 8, poz. 82).

W orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym gmina, realizując zadania własne wymienione w art. 7 u.s.g. poprzez zawieranie umów mających charakter czynności z zakresu obrotu gospodarczego jest przedsiębiorcą (wyrok z dnia 10 maja 2013 r., I CSK 522/12 i orzeczenia w nim powołane). Ten pogląd można odnieść również do powiatu wykonującego zadania na podstawie art. 4 ust. 1 u.s.p. Decydujące jednak znaczenie ma charakter dochodzonego roszczenia kwalifikowanego z punktu widzenia jego związku z określonym rodzajem działalności. Roszczenie powoda mające podstawę w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. nie jest związane z wykonywaniem zadań własnych ale z wykonywaniem zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i skierowane nie przeciwko osobom trzecim, z którymi jako zarządca nieruchomości może wchodzić w stosunki obligacyjne, a przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie jako podmiotowi

finansującemu wykonanie zadań zleconych. Powiat wykonując zadanie zlecone ustawą w postaci zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa nie działa jako przedsiębiorca a realizuje zadania wynikające z polityki państwa - słusznie wskazuje skarżący, że wykonywanie innych zadań publicznych, niż zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, ma za zadanie zaspokajanie potrzeb państwa. W istocie roszczenie dotyczy rozliczenia za wydatkowane kwoty w toku wykonywania zadania zleconego ustawą pomiędzy dwoma podmiotami publicznymi. Roszczenie o świadczenie jest uregulowane przez przepisy prawa publicznego i wkomponowane w system finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Jego podstawą nie jest system prawa cywilnego, lecz odrębny przepis prawa i aczkolwiek roszczenie ma charakter cywilnoprawny, to jego źródło leży w unormowaniach dotyczących kompetencji Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz w unormowaniach dotyczących zasad finansowania tych jednostek. Jego źródłem nie jest więc działalność gospodarcza, a wskazane akty prawa publicznego nakładające określone obowiązki finansowe w zakresie pokrywania kosztów utrzymania nieruchomości na Skarb Państwa. Nie można uznać, by stosunki pomiędzy Skarbem Państwa i powiatem miały w tym zakresie charakter partnerstwa w obrocie gospodarczym, wymagającego ze względu na profesjonalny charakter wierzyciela i potrzeby obrotu gospodarczego krótkiego, trzyletniego terminu przedawnienia. Roszczenie, którego podstawę stanowi art. 49 ust. 3 u.d.j.s.t., nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i ulega przedawnieniu w terminie dziesięcioletnim (art. 118 k.c.). Powołanie się przez pozwanego w odpowiedzi na skargę kasacyjną na treść art. 751 pkt 1 k.c. dotyczącego przedawnienia określonych roszczeń z umowy zlecenia, nie może być skuteczne skoro wobec powstania wskutek zlecenia zadań z zakresu administracji rządowej powstaje stosunek jedynie o treści odpowiadającej lub zbliżonej umowie zlecenia a przepisy dotyczące tej umowy stosowane mogą być tylko odpowiednio. Zważywszy na wskazany wyżej charakter roszczenia związany z systemem finansowania podmiotów publicznych oraz fakt, że skrócony do dwóch lat termin przedawnienia określony w art. 751 pkt 1 k.c. jest związany z wykonywaniem czynności przez profesjonalistów uczestniczących w obrocie

gospodarczym, nie sposób przyjąć, że ma on zastosowanie do roszczenia unormowanego w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t.

Z tych względów orzeczono jak w pkt 1 sentencji na podstawie art. 398<sup>16</sup> k.p.c. uznając podstawę naruszenia prawa materialnego wskazaną w skardze kasacyjnej powoda za uzasadnioną, oraz jak w pkt 2 na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. co do skargi pozwanego. Podstawę rozstrzygnięcia o kosztach procesu w instancji apelacyjnej i w postępowaniu kasacyjnym stanowi art. 98 § 1 k.p.c. i 108 § 1 k.p.c.