

*Sygn. akt VI ACa 1371/12*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 17 kwietnia 2013 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:*

*Przewodniczący - Sędzia SA – Wanda Lasocka*

*Sędzia SA – Aldona Wapińska*

*Sędzia SO (del.) – Jolanta Pyźlak (spr.)*

*Protokolant: – sekr. sądowy Ewelina Murawska*

*po rozpoznaniu w dniu 17 kwietnia 2013 r. w Warszawie*

*na rozprawie*

*sprawy z powództwa (...) w P.*

*przeciwko Gminie B.*

*o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone*

*na skutek apelacji powoda*

*od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

*z dnia 15 maja 2012 r.*

*sygn. akt XVII AmC 3849/10*

**I. oddala apelację;**

**II. zasądza od (...) w P. na rzecz Gminy B. kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów procesu za drugą instancję.**

Sygn. akt VI ACa 1371/12

## UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym w dniu 27 grudnia 2010r. (...) wnosilo o uznanie następujących postanowień wzorca umowy za niedozwolony i zakazanie wykorzystywania go w obrocie z konsumentami: „Gmina B. nie odpowiada za szkody powstałe na skutek przerw w ruchu, zmian czasu lub kierunku jazdy spowodowanych siłą wyższą, warunkami ruchu drogowego robotami drogowymi, zarządzeniami służb ruchu drogowego lub innych uprawnionych do tego organów”, które to postanowienia zawarte są w § 9 Przepisów porządkowych przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej, uchwalonych uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej B. z dnia 25 roku 2008r. i zmienionych następnie uchwałą nr (...) z 24 listopada 2008r.

Pozwana Gmina B. wniosła o odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, ewentualnie oddalenie powództwa jako bezzasadnego i zasądzenie kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 15 maja 2012r. w sprawie XVII AmC 3849/10 Sąd Okręgowy w Warszawie w pkt I oddalił wniosek o odrzucenie pozwu, w pkt II oddalił powództwo, w pkt III zasądził od powoda na rzecz pozwanej kwotę 360 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego, w pkt IV kosztami sądowymi w zakresie opłaty stałej od pozwu, od uiszczenia której powód był zwolniony, obciążył Skarb Państwa.

Swoje rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych:

Pozwana Gmina B. jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 nr 142, poz.1591 ze zm.) posiadającą osobowość prawną oraz działającą przez swoje organy. Gmina realizuje zadania własne z zakresu zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie art. 40 ust. 1 ww. ustawy gmina w drodze uchwały nr (...) Rady Miejskiej B. z dnia 25 lutego 2008r. w sprawie wprowadzenia przepisów porządkowych przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej, zmienionej następnie uchwałą nr (...) Rady Miejskiej B. z dnia 24 listopada 2008r. uchwaliła Regulamin określający warunki przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych na liniach komunikacyjnych miejskiego transportu zbiorowego w B. o nazwie „Przepisy porządkowe przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej” stanowiący załącznik do tej uchwały. Regulamin ten w § 9 zawiera postanowienie o treści: „Gmina B. nie odpowiada za szkody powstałe na skutek przerw w ruchu, zmian czasu lub kierunku jazdy spowodowanych siłą wyższą, warunkami ruchu drogowego, robotami drogowymi, zarządzeniami służb ruchu drogowego lub innych uprawnionych do tego organów”.

Decyzją z dnia 13 grudnia 2010r. (...) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów praktykę Gminy B. polegającą na określeniu w „Przepisach porządkowych przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej”, stosowanych przez przewoźników wykonujących przewozy w komunikacji miejskiej w B., między innymi postanowienia o treści zakwestionowanej i nakazał zaniechania jej stosowania oraz nałożył na Gminę B. karę pieniężną z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 24 ust.1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007 Nr 50 poz. 331 ze zm.). Decyzja ta jednak nie jest prawomocna.

Sąd Okręgowy wskazał, iż „Przepisy porządkowe przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej” stanowią prawo miejscowe. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie miejskim na podstawie upoważnienia ustawowego gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 41 tej ustawy akty prawa miejscowego ustanawia rady gminy w formie uchwały. Uchwała taka może być zaskarżona w trybie art. 91 ust. 1 tej ustawy do sądu administracyjnego. Ponadto zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna, przy czym o nieważności uchwały orzeka organ nadzoru w trybie określonym w art. 90 ww. ustawy. Zdaniem Sądu Okręgowego, treść „Przepisów porządkowych przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej” nie podlega badaniu przez sąd powszechny w trybie przepisów o uznanie postanowień wzorca za niedozwolone. Zgodnie z art. 479<sup>38</sup>§1 k.p.c. legitymację bierną do występowania w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone posiada oferent, który mógłby zawrzeć z konsumentem umowę zawierającą postanowienie, którego uznania za niedozwolone żąda się pozwym. W ocenie Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie Gmina B. nie występuje jako przedsiębiorca stosujący wzorec umowy cywilnoprawnej, a tylko taki przedsiębiorca może być kontrolowany pod kątem stosowania klauzul abuzywnych, a zatem pozwana nie posiada legitymacji biernej w niniejszej sprawie.

Sąd pierwszej instancji uznał, iż skoro przedmiotowe postępowanie zostało wywołane wniesieniem powództwa o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone i zakazanie ich stosowania w obrocie z konsumentami, to w tym zakresie posiada kognicję do rozpoznania sprawy zgodnie z treścią 479<sup>36</sup>k.p.c., wskazując, iż brak jest podstaw do odrzucenia pozwu.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

Od powyższego orzeczenia apelację wniosła strona powodowa, podnosząc zarzut naruszenia art. 479<sup>(38)</sup> k.p.c. poprzez jego bezpodstawne zastosowanie w niniejszej sprawie, polegające na błędnym przyjęciu, iż pozwany nie jest przedsiębiorcą w niniejszej sprawie w rozumieniu tego przepisu oraz, że nie posiada legitymacji biernej, podczas gdy w przekonaniu powoda tak właśnie jest. W konsekwencji powodowe (...) wniosło o zmianę wyroku przez uwzględnienie powództwa w całości i zasądzenie kosztów za obie instancje, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przy uwzględnieniu kosztów postępowania odwoławczego.

Pozwana Gmina B. wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja wniesiona przez stronę powodową jest niezasadna. Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne, jak i rozważania prawne Sądu Okręgowego. Sprawa została wniesiona w dniu 27 grudnia 2010r., do jej rozpoznania zastosowano przepisy rozdziału IVa k.p.c. w brzmieniu przed zmianą wprowadzoną ustawą z 16 września 2011r. o zmianie kodeksu postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011 Nr 233 poz. 1381). Zgodnie z treścią art. 479<sup>(1)</sup>§2 pkt 4 k.p.c. i art. 9 ust. 1 ww. ustawy o zmieniającej, zastosowanie w niniejszej sprawie art. 479<sup>(2)</sup>k.p.c. i wskazana tam definicja przedsiębiorcy. Z treści art. 479<sup>(1)</sup>§2 pkt 4 k.p.c. wynika wprost, iż przedmiotem rozpoznania w ramach tego działu mają być sprawy o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone – skierowane przeciwko przedsiębiorcom. Należy zauważyć, iż również z art. 479<sup>(38)</sup> k.p.c. wynika, iż powództwo powinno być wytoczone przeciwko osobie, z którą według oferty tej osoby powód mógłby zawrzeć umowę zawierającą postanowienie, którego domaga się za uznania za niedozwolone. Przepis ten wyznacza legitymację bierną i czynną w postępowaniu o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, a zatem Sąd nie mógł go nie zastosować; zarzut apelacji co do braku podstaw zastosowania tego przepisu, jest bezzasadny. Sąd Okręgowy dokonał również jego prawidłowej wykładni. Pozwana gmina nie jest stroną umów o przewóz. Jak wynika z ustaleń zawartych w decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 13 grudnia 2010r., które nie były kwestionowane w niniejszej sprawie, gmina B. jest jedynie organizatorem przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych, który jest wykonywany faktycznie za pomocą trzech podmiotów: (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (k.10 akt). W sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego realizuje gospodarkę komunalną w formie spółek handlowych lub innych podmiotów, które jednak nie działają jako *stationes fisci* jednostek samorządu terytorialnego, za przedsiębiorcę należy uznać tę spółkę lub inny podmiot (zob. M. Manowska „Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz” tom 1 str. 1029 i 1030 Lexis Nexis Warszawa 2011). Pojęcie przedsiębiorcy ulega rozszerzeniu na gruncie odrębnych ustaw, ale tylko dla konkretnych celów wskazanych przez ustawodawcę (M. Manowska j.w. str. 1028).

Zagadnienia powstałe na styku działalności statutowej i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego należą do kwestii spornych w orzecznictwie i doktrynie prawniczej. Przyjmuje się że, z uwagi na złożoność stosunków faktycznych i prawnych, każdorazowo ocena powinna nastąpić w uwzględnieniu okoliczności danej sprawy. Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku SN z 9 sierpnia 2012r. V CSK 366/11 LEX nr 1231630 „Jednostka samorządu terytorialnego może być uznana za przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą tylko w zakresie wykonywania zadań własnych i tylko wówczas, gdy są one związane z udziałem tej jednostki w obrocie cywilno-prawnym. Przyjęcie, że każda działalność inwestycyjna jednostki samorządu terytorialnego, podjęta na własny rachunek w związku z wykonywaniem zadań użyteczności publicznej, stanowi formę działalności gospodarczej w rozumieniu k.p.c., nie znajduje oparcia we wskazanych przepisach i nie zasługuje na akceptację”. Sąd Apelacyjny w obecnym składzie pogląd ten podziela. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy z zakresu zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego. Aby ich realizacja mogła być uznana za działalność gospodarczą powinna być wykonywana w sposób zorganizowany, ciągły, w celu zarobkowym i prowadzona zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNC 1993, Nr 5, poz. 81, z dnia 9 marca 1993 r., III CZP 156/92 OSNC 1993, nr 9 poz. 192). W

niniejszej sprawie nie wykazano, aby pozwaną można było uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu art.43<sup>1</sup>k.c., ani art. 479<sup>2</sup> k.p.c.

Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 1a ww. ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów przedsiębiorcą jest także osoba prawna świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia z dnia 20 listopada 2008 r. III SK 12/08 „Pod pojęciem organizowania usług o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a ww. ustawy należy rozumieć działalność jednostek samorządu terytorialnego, która polega na tworzeniu wszelkiego rodzaju ram świadczenia takich usług przez innych przedsiębiorców, w tym określaniu za pomocą aktów prawa miejscowego normatywnych warunków ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności z zakresu usług użyteczności publicznej oraz zasad wykonywania takiej działalności. Jako przedsiębiorca, jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek uwzględniać w swojej działalności zakazy wynikające z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nawet wtedy, gdy wydaje akty prawa miejscowego lub decyzje administracyjne, związane z organizowaniem usług użyteczności publicznej.” (LEX nr 510142). Jednakże pojęcie przedsiębiorcy użyte w tej ustawie ma zastosowanie wyłącznie dla potrzeb tej ustawy. Natomiast niniejsza sprawa nie jest rozstrzygana na podstawie tej ustawy, lecz przepisów art. 479<sup>36</sup> i następnych k.p.c., a zatem nie ma tu zastosowania wskazane wyżej pojęcie. Zasadnie zatem Sąd Okręgowy oddalił powództwo z powodu braku legitymacji biernej pozwanej Gminy.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. w zw. art. 108§1 k.p.c. z § 14 ust. 3 pkt 2 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. 2002 Nr 163 poz. 1349 ze zm.) w zw. z § 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 stycznia 2013r. zmieniającego ww. rozporządzenie (Dz. U. 2013 poz. 145).