



Sygn. akt I CSK 826/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Barbara Myszka (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Wojciech Katner

SSN Anna Kozłowska

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie

przeciwko Z. Spółce z o.o. w C.

z siedzibą w C.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 7 października 2015 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie

z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt I ACa 4/14,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Rzeszowie, po rozpoznaniu sprawy z powództwa Prokuratora Rejonowego w Lubaczowie przeciwko Z. sp. z o.o. w C. o ustalenie, że uchwała nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników pozwanej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany umowy spółki przez rozszerzenie zakresu jej działalności jest nieważna, wyrokiem z dnia 7 października 2013 r. oddalił powództwo.

Ustalił, że w dniu 29 października 2010 r. Rada Miasta C. utworzyła spółkę pod firmą Z. spółka z o.o. w C., której jedynym wspólnikiem była Gmina [...]. Nadzwyczajne zgromadzenie wspólników utworzonej spółki w dniu 20 grudnia 2011 r. podjęło uchwałę o zmianie umowy spółki przez rozszerzenie przedmiotu jej działalności m.in. o szkoły podstawowe (PKD 85.20.Z), gimnazja (PKD 85.31.A) i wychowanie przedszkolne (PKD 85.10.Z). W dniu 16 stycznia 2012 r. zmiana umowy została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego. Postępowanie wywołane wnioskiem o zmianę tego wpisu zostało postanowieniem Sądu Rejonowego w Rzeszowie z dnia 15 października 2012 r. umorzone z powołaniem się na argumentację, że wpis, o którym mowa nie może być uznany za niedopuszczalny, ponieważ - zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. - dalej: „u.s.o.” lub „ustawa o systemie oświaty”) - prowadzenie szkół podstawowych, gimnazjów oraz wychowania przedszkolnego może być przedmiotem działalności spółki z o.o.

Celem, jaki zamierzała osiągnąć pozwana podejmując sporną uchwałę było stworzenie możliwości powstania alternatywnej sieci szkół i przedszkoli, które mogłyby być prowadzone w budynkach już istniejącej szkoły lub w innych budynkach. Pozwana podkreślała, że koszty prowadzenia przez nią szkół byłyby niższe, gdyż nie byłoby obowiązku stosowania w nich Karty Nauczyciela. Poza tym można by utworzyć szkoły w miejscowościach, w których ze względu na małą liczbę dzieci istniejące szkoły są zagrożone likwidacją. Do podjęcia zamierzonej działalności nie doszło, ponieważ Kuratorium Oświaty zakwestionowało decyzję Burmistrza Miasta i Gminy [...] o wydaniu pozwanej zezwolenia na prowadzenie szkoły.

Sąd Rejonowy uznał, że powództwo podlega oddaleniu z powodu niewykazania przez Prokuratora interesu prawnego, o którym mowa w art. 189 k.p.c., niemniej dokonał oceny merytorycznej żądania pozwu. Stwierdził, że punktem wyjścia do oceny ważności spornej uchwały powinna być nadrzędna zasada wyrażona w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.; obecnie: Dz.U. z 2015 r., poz. 584 - dalej: „u.s.dz.g.”), zgodnie z którą podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Uznał, że zasada ta nie doznaje w niniejszej sprawie wyjątku, gdyż pozwana jest osobą prawną, a szkoły i placówki - jak wynika z art. 5 ust. 2 u.s.o. - mogą być zakładane i prowadzone również przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślił ponadto, że w sprawie nie doszło do utworzenia szkoły przez pozwaną ani do przekazania pozwanej obowiązków obciążających Gminę, ani też do likwidacji jakiegokolwiek szkoły gminnej.

Wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w Rzeszowie oddalił apelację powoda od tego wyroku, aprobuując ustalenia faktyczne i - z jednym tylko wyjątkiem - także ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że Prokurator wytaczając powództwo działał w interesie publicznym (art. 7 i art. 57 k.p.c.), w związku z czym jest uprawniony do zgłoszenia powództwa o ustalenie nieważności spornej uchwały na podstawie art. 189 k.p.c. Uznał jednak, że uchwała pozwanej nie jest sprzeczna z ustawą ani nie ma na celu obejścia ustawy, przepisy art. 5 ust. 2 pkt 2 i 3 u.s.o. pozwalają bowiem na prowadzenie szkół i placówek publicznych albo niepublicznych przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną, a nie tylko przez jednostkę samorządu terytorialnego. Pozwana ma natomiast status innej osoby prawnej, o której mowa w tym przepisie. Z art. 79 ust. 1 u.s.o. wynika wprawdzie, że przedszkola, szkoły i placówki publiczne zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi, jednak regulacja ta nie odnosi się do pozwanej, dotyczy bowiem placówek publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Sprawy dotyczące edukacji publicznej - zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 594

ze zm.; obecnie jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 - dalej: „u.s.gm.”) - należą do zadań własnych gminy, mogą być jednak wykonywane nie tylko przez tworzenie przez gminę własnych jednostek organizacyjnych, lecz także przez powierzenie ich realizacji innym podmiotom w drodze umów. Szczególnym rodzajem komunalnych jednostek organizacyjnych - stwierdził Sąd Apelacyjny - są gminne osoby prawne, do których należą komunalne spółki kapitałowe. Nie ma natomiast przepisu, który zabraniałby spółkom komunalnym tworzenia placówek oświatowych. Z tych względów Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji o braku podstaw do uwzględnienia powództwa.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego Prokurator, powołując się na podstawę przewidzianą w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania. Zarzucił naruszenie przepisów art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.gm. przez przyjęcie, że prowadzenie działalności oświatowej jest działalnością gospodarczą, art. 1 ust. 2 i art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (jedn. tekst: Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 - dalej: „u.g.kom.”) przez przyjęcie, że prowadzenie działalności oświatowej przez gminy jest gospodarką komunalną, art. 5 ust. 1 i art. 79 u.s.o. przez przyjęcie, że samorząd terytorialny może prowadzić działalność oświatową także w formie spółki prawa handlowego i art. 6 u.s.dz.g. przez przyjęcie, że zasada sformułowana w tym przepisie jest nieograniczona i ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 252 § 1 k.s.h., osobom lub organom spółki, wymienionym w art. 250, przysługuje prawo do wytoczenia przeciwko spółce powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników sprzecznej z ustawą. Nie ulega wątpliwości, że w przytoczonym przepisie chodzi także o uchwałę mającą na celu obejście ustawy w rozumieniu art. 58 § 1 k.c.

Dokonując oceny ważności uchwały zgromadzenia wspólników pozwanej spółki z dnia 20 grudnia 2011 r. Sąd Apelacyjny uznał za przesądzające dwa argumenty: brak przepisu zakazującego prowadzenia szkół i placówek oświatowych przez jednoosobową spółkę z o.o. utworzoną przez gminę oraz brzmienie art. 5

ust. 2 u.s.o., zgodnie z którym szkoła i placówka może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną oraz osobę fizyczną. Sąd Apelacyjny nie powołał się wprawdzie na zasadę swobody działalności gospodarczej wyrażoną w art. 6 u.s.dz.g., ale też nie zanegował w tym zakresie argumentacji Sądu pierwszej instancji.

Rację ma skarżący zarzucając, że ocena Sądu Apelacyjnego, sprowadzająca się do wykładni językowej art. 5 ust. 2 u.s.o., ma charakter powierzchowny, całkowicie pomija bowiem inne istotne regulacje zawarte w przepisach ustawy o systemie oświaty oraz status spółek komunalnych i ich dopuszczalny zakres działania.

Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym o prawie do nauki i obowiązku jej wykonywania do 18 roku życia, sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Z art. 5 ustawy o systemie oświaty, określającej sposób wykonywania obowiązku szkolnego wynika, że szkoła i placówka może być szkołą i placówką publiczną albo niepubliczną (ust. 1) oraz że szkoła i placówka, z zastrzeżeniem ust. 3a - 3e, może być zakładana i prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego, inną osobę prawną oraz osobę fizyczną (ust. 2). Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne (ust. 3).

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, utworzona przez gminę na podstawie art. 9 u.g.kom., w której gmina jest jedynym udziałowcem, ma status spółki komunalnej i - jak trafnie stwierdził Sąd Apelacyjny - jest odrębną od gminy osobą prawną. Sąd Apelacyjny nie rozważył jednak, jaki jest dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej, której status prawny jest pochodną statusu prawnego jej założyciela i jedynego udziałowca, tj. jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Nie powinno budzić wątpliwości, że utworzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego spółki komunalnej nie może być sposobem na obejście przez tę jednostkę przepisów określających zakres jej działania. Spółka komunalna jest formą aktywności jednostki samorządu terytorialnego, a rolą spółki komunalnej jest wykonywanie ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego niejako w zastępstwie tej jednostki. Oznacza to, że wszelkie prawne ograniczenia

aktywności jednostki samorządu terytorialnego odnoszą się także do spółki komunalnej. W przeciwnym wypadku jednostka samorządu terytorialnego mogłaby z łatwością obejść wszelkie ustrojowe ograniczenia swojej aktywności przez utworzenie spółki komunalnej, a takiej wykładni nie można aprobować.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.gm., zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne są wykonywane przez gminę we własnym imieniu, w sposób samodzielny, z własnych środków i na własną odpowiedzialność. Z art. 79 ust. 1 u.s.o. wynika, że przedszkola, szkoły i placówki publiczne zakładane i prowadzone przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi oraz że zasady gospodarki finansowej tych szkół, przedszkoli i placówek określają odrębne przepisy. Są to przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm. - dalej: „u.f.p.”) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1542). Według powołanych przepisów szkoły i placówki prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego mają obligatoryjnie formę jednostek budżetowych w rozumieniu art. 11 u.f.p. Oznacza to, że pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu tej jednostki. Tylko wyjątkowo dopuszczalne jest pozyskiwanie przez szkołę będącą jednostką budżetową środków pozabudżetowych i obracanie nimi na własne potrzeby. Możliwość taką w odniesieniu do samorządowych jednostek budżetowych przewiduje art. 223 u.f.p.

Skoro jedyną dozwoloną formą organizacyjno - prawną prowadzenia szkół i placówek publicznych przez gminy jest jednostka budżetowa, to wyłączona jest tym samym możliwość posłużenia się przez gminę dla realizacji tego celu formą spółki komunalnej. Szkoły prowadzone przez spółkę komunalną nie mogłyby być jednostkami budżetowymi, ponieważ spółka nie ma możliwości tworzenia tego

rodzaju jednostek. Oceny tej nie zmienia przy tym podnoszona przez Sąd Apelacyjny okoliczność, że spółka komunalna jest odrębną od gminy osobą prawną i dlatego nie można odnosić do niej regulacji zawartej w art. 79 ust. 1 u.f.p. Spółka komunalna wyposażona w osobowość prawną jest bowiem - jak zauważa się w doktrynie - emanacją gminy i dlatego zakres działania tej spółki jest wyznaczony ustawowymi ramami działalności gminy.

O tym, że prowadzenie szkół publicznych należy do obligatoryjnych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego świadczą również regulacje wprowadzone przez art. 1 pkt 4 lit. c) ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 ze zm.), częściowo zmienione przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej z dnia 6 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 7) i przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy nowelizującej z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 357), według których jednostka samorządu terytorialnego może - przy zachowaniu określonych warunków - przekazać prowadzenie szkoły w drodze umowy osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej. Gdyby przyjąć, że jednostki samorządu terytorialnego mogą w niczym nieograniczony sposób przekazywać szkoły publiczne do prowadzenia innym podmiotom niepublicznym, odnośne regulacje trzeba by uznać za zbędne, a nieracjonalne działanie ustawodawcy nie może być założeniem wykładni prawa.

Nie jest również argumentem przemawiającym za dopuszczalnością scedowania przez jednostkę samorządu terytorialnego realizacji własnego obowiązku prowadzenia szkół i placówek publicznych na utworzoną w tym celu jednostkę posiadającą osobowość prawną, w tym na spółkę komunalną, art. 6 ust. 1 u.s.dz.g., statuujący zasadę swobody działalności gospodarczej. Z art. 83a u.s.o. wynika, że prowadzenie szkoły, placówki lub zespołu szkół lub placówek niepublicznych nie jest działalnością gospodarczą nawet jeżeli spełnia przesłanki uznania jej za taką działalność w świetle art. 2 u.s.dz.g. Nie inaczej należało kwalifikować prowadzenie szkół lub placówek przez jednostki samorządu terytorialnego w czasie podjęcia przez pozwaną spornej uchwały, tym bardziej że zagadnienia powstałe na styku działalności statutowej i działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego - ze względu na złożoność

stosunków faktycznych i prawnych - każdorazowo podlegają ocenie na podstawie okoliczności faktycznych danej sprawy.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, to, czy danej działalności można przypisać cechy działalności gospodarczej, zależy od konkretnych okoliczności rozpoznawanej sprawy, a także od kontekstu prawnego, przy czym to ostatecznie stwierdzenie nabiera aktualności zwłaszcza w odniesieniu do gmin, albowiem ich działalność nie ma jednorodnego charakteru, a cele tej działalności oraz sposoby ich osiągnięcia są bardzo różnorodne (zob. OSNC 2000, nr 4, poz. 78). Kierując się poglądem wyrażonym w powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r., IV CSK 28/08, przyjął, że art. 83a u.s.o., który w 2001 r. wyłączał stosowanie przepisów o działalności gospodarczej do prowadzenia szkół, dotyczy także działalności inwestycyjnej związanej z tym zakresem zadań. Przepis ten był wprowadzony zamieszczony w rozdziale dotyczącym szkół i placówek niepublicznych, ale nie inaczej - jak podkreślił Sąd Najwyższy - należało ocenić działalność jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły publiczne, które zapewniają bezpłatne nauczanie (zob. M. Prawn. 2008, nr 10, poz. 507, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2013 r., I CSK 522/12, nie publ.).

Zarzut naruszenia art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.gm. przez przyjęcie, że prowadzenie działalności oświatowej jest działalnością gospodarczą, trzeba więc uznać za uzasadniony. Poza tym - jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00 (OTK 2001, nr 4, poz. 82) - zasada wolności gospodarczej nie odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego oraz do innych podmiotów prawa publicznego. Na zasadę tę nie może powoływać się tym samym spółka komunalna, będąca emanacją jednostki samorządu terytorialnego.

Z tych względów, skoro Sąd Apelacyjny wyszedł z odmiennych założeń i pod tym kątem sprawy nie rozważył, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 oraz art. 108 § 2 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. orzekł, jak w sentencji.