

*Sygn. akt VI ACa 1372/12*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 26 kwietnia 2013 r.*

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

*Przewodniczący - Sędzia SA – Ewa Klimowicz – Przygódzka (spr.)*

*Sędzia SA – Urszula Wiercińska*

*Sędzia SO (del.) – Beata Waś*

*Protokolant: – sekr. sądowy Ewelina Murawska*

*po rozpoznaniu w dniu 26 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 3850/10*

*I oddala apelację;*

*II zasądza od (...) w P. na rzecz Gminy B. kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.*

*Sygn. akt VI ACa 1372/12*

## UZASADNIENIE

(...) z siedzibą w P. w pozwie skierowanym przeciwko Gminie B., domagało się uznania za niedozwolone postanowienia wzorca umowy stanowiącego paragraf 72 Regulaminu określającego warunki przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych na liniach komunikacyjnych miejskiego transportu zbiorowego w B., o następującej treści: „Nałożona przez kontrolera opłata dodatkowa może być obniżona do poziomu określonego w obowiązujących przepisach, przy zachowaniu określonych terminów, pod warunkiem: 1) Potwierdzenia w ewidencji organizatora przewozu faktu posiadania na czas wystawienia opłaty dodatkowej, imiennego biletu okresowego; 2) Przedstawienia dokumentów uprawniających Pasażera do przejazdów bezpłatnych lub ulgowych”.

Pozwana Gmina B. wnosila o odrzucenie pozwu z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej, podnosząc, że zakwestionowane postanowienie zawarte jest w Przepisach porządkowych przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej, stanowiących załącznik do uchwały Rady

Miejskiej B. z dnia 25 II 2008 r., a zatem jest przepisem prawa miejscowego, a nie elementem umowy cywilnoprawnej, co oznacza, że sprawa niniejsza nie ma charakteru sprawy cywilnej, gdyż akty prawa miejscowego podlegają kontroli ale w trybie sądownoadministracyjnym. Jako wniosek ewentualny zgłosiła wniosek o oddalenie powództwa.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej SOKiK) oddalił wniosek pozwanej o odrzucenie pozwu oraz oddalił powództwo (...) i obciążył powoda obowiązkiem zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi.

Rozstrzygnięcie powyższe wynikało z następujących ustaleń faktycznych i rozważań prawnych sądu I instancji:

Gmina B. jako jednostka samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 III 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2001.142.1591) zgodnie z art. 7 ust 1 pkt 4 tejże ustawy realizuje zadania własne z zakresu zapewnienia lokalnego transportu zbiorowego. W dniu 25 II 2008 r. na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Rada Miejska B. podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia przepisów porządkowych przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej, która następnie została zmieniona uchwałą tego samego organu z dnia 24 XI 2008 r. Załącznikiem do powyższej uchwały był 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”. Paragraf 72 pkt 1 i 2 powyższego regulaminu zawiera zakwestionowane w pozwie postanowienie o treści: „Nałożona przez kontrolera opłata dodatkowa może być obniżona do poziomu określonego w obowiązujących przepisach, przy zachowaniu określonych terminów, pod warunkiem: 1) Potwierdzenia w ewidencji organizatora przewozu faktu posiadania na czas wystawienia opłaty dodatkowej, imiennego biletu okresowego; 2) Przedstawienia dokumentów uprawniających Pasażera do przejazdów bezpłatnych lub ulgowych”.

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 pozwem 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 o ochronie konkurencji i konsumentów. Strona powodowa nie przedstawiła dowodu, że decyzja powyższa jest decyzją ostateczną, czemu pozwana zaprzeczała. Nie przedstawiła zresztą samych Przepisów porządkowych ...zawierających zakwestionowaną przez siebie klauzulę.

W tak ustalonym stanie faktycznym SOKiK uznał żądanie pozwu o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone za niezasadne, z uwagi na fakt, iż Przepisy porządkowe przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej, w których zawarte jest zakwestionowane postanowienie, nie stanowią wzorca umownego, tylko są przepisami prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy w formie uchwał rady gminy. Realizując swoje kompetencje Rada Miejska B. uchwaliła akt prawa miejscowego w postaci owych Przepisów porządkowych .... Podjęta przez Radę uchwała może zostać zaskarżona ale w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym do sądu administracyjnego. W przypadku z kolei sprzeczności takiej uchwały z prawem o jej nieważności orzeka organ nadzoru w trybie określonym w art. 90 powołanej ustawy. Mając powyższe na uwadze SOKiK uznał, że w takiej sytuacji treść „Przepisów porządkowych przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej” nie podlega badaniu w ramach postępowania o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Zgodnie bowiem z art. 479<sup>(38)</sup> § 1 k.p.c. legitymację bierną do występowania w tego rodzaju sprawach posiada oferent, który mógłby zawrzeć z konsumentem umowę zawierającą postanowienie, którego uznania za niedozwolone żąda się pozwem. W niniejszej zaś sprawie Gmina B. nie występuje jako przedsiębiorca stosujący wzorzec umowy cywilnoprawnej, lecz jako organ władzy samorządowej stanowiący przepisy prawa miejscowego. Tym samym zakwestionowane postanowienie jako przepis powszechnie obowiązującego

prawa miejscowego ustanowionego przez Gminę B. nie może być traktowane jako postanowienie wzorca umowy cywilnoprawnej.

Zdaniem SOKiK pomimo, że akty prawa miejscowego podlegają procedurze kontrolnej co do ich zgodności z prawem, a zatem legalności ich wydania, przez sąd administracyjny, to tym niemniej jednak był on sądem właściwym do rozpoznania niniejszej sprawy, gdyż jej przedmiotem było powództwo o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i zakazanie jego stosowania w obrocie z konsumentami, które z mocy postanowień art. 479<sup>(36)</sup> k.p.c. objęte jest kognicją sądu powszechnego.

Z wyrokiem powyższym nie zgodziła się strona powodowa wnosząc apelację i domagając się jego zmiany poprzez uwzględnienie powództwa w całości oraz zasądzenia kosztów procesu za obie instancje ewentualnie o uchylenie zaskarżanego wyroku i przekazanie sprawy SOKiK do ponownego rozpoznania. Apelujący podniósł tylko jeden zarzut apelacyjny, a mianowicie naruszenia art. 479<sup>(38)</sup> k.p.c. poprzez jego bezpodstawne zastosowanie polegające na błędnym przyjęciu, że pozwany nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu tego przepisu oraz, że nie posiada legitymacji biernej do występowania w niniejszej sprawie.

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

Apelację powoda w zakresie w jakim kwestionuje oddalenie przez SOKiK jego powództwa o uznanie postanowienia wzorca umownego za niedozwolone uznać należy za całkowicie bezzasadną. Oddalenie powództwa nastąpiło z tego względu że zakwestionowane w pozwie postanowienie nie jest postanowieniem wzorca umowy, tym bardziej stosowanego przez Gminę B. w obrocie cywilnoprawnym z konsumentami, tylko przepisem prawa miejscowego. Ze stanowiskiem powyższym należy się zgodzić.

Przepisy porządkowe przewozu osób, bagażu i zwierząt domowych w środkach transportu zbiorowego (...) komunikacji miejskiej nie są wzorcem umowy o jakim mowa jest w art. 384 par. 1 k.c.. Nie stanowią one bowiem zbioru postanowień umownych powstałych przed zawarciem umowy, który jest w określony sposób wykorzystywany przez pozwaną przy zawieraniu umów przewozu środkami transportu komunikacji miejskiej z konsumentami. Gmina B. nie jest bowiem stroną tego rodzaju umów, co wynika z przedstawionej przez samego powoda decyzji Prezesa UOKiK z 13 XII 2010 r., a powód nie wykazał okoliczności przeciwnej tj. stosowania przez pozwaną zakwestionowanego postanowienia umownego w obrocie z konsumentami (Gmina zaś okoliczności tej nie przyznała k 36). Pozwana organizuje przewóz osób, bagażu i zwierząt domowych i w tym zakresie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jednak usług tego rodzaju nie świadczy, usługi powyższe świadczą bowiem utworzone przez nią na podstawie art. 9 ust 1 ustawy z dnia 20 XII 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 2011.45.236) komunalne osoby prawne w postaci trzech spółek prawa handlowego: (...), Sp. z o.o., (...) Sp. z o.o. (...) Sp. z o.o. To zatem one jako samodzielne podmioty prawa, a nie Gmina B. są stroną umowy cywilnoprawnej przewozu. Jak wyraził to Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 VIII 2012 r. V CSK 366/11 „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.”

Przede wszystkim jednak wydany na podstawie art. 40 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym Regulamin jest aktem prawa miejscowego, który w zakresie w jakim dotyczy postanowienia paragrafu 72 oparty został najprawdopodobniej (brak Regulaminu w aktach sprawy) na delegacji ustawowej wynikającej z art. 34 a ust 2 w zw. z ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 XI 1984 r. prawo przewozowe Dz.U. 2012.1173 (taki sam zresztą charakter norm prawnych mają także uchwały podejmowane przez organy samorządu gminnego w oparciu o art. 4 ust 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej, określające wysokość cen i opłat albo sposób ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej jak i opierające się na art. 8 ust 1 ustawy o cenach Dz.U. 2013 .385 - określające ceny urzędowe za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich – patrz Ustawa o gospodarce komunalnej . Komentarz M. Szydło, do art. 4).

Jako przepis prawa miejscowego zakwestionowane przez powoda postanowienie uchwalone przez Radę Miejską B. Regulaminu nie podlega tym samym kontroli w trybie postępowania o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, gdyż nie stanowi wzorca umowy, tym bardziej stosowanego przez pozwaną w obrocie z konsumentami, który mógłby być oceniany z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 385<sup>1</sup> par. 1 k.c.. Już zatem jedynie na marginesie podnieść należy, że strona powodowa wbrew głośłownemu twierdzeniu zawartemu w apelacji w żaden sposób nie wykazała aby postanowienie par. 72 Regulaminu było sprzeczne z dobrymi obyczajami i rażąco naruszało interesy konsumentów. W uzasadnieniu pozwu podnosiła jedynie, że zakwestionowana klauzula powinna zostać uznana za niedozwoloną, gdyż jest sprzeczna z regulacją prawną zawartą w art. 33a ust 3a i 3 b prawa przewozowego. Klauzula sprzeczna z prawem jest natomiast z mocy art. 58 par. 1 k.c. nieważna a nie abuzywna (patrz SN z 20 I 2011 I CSK 218/10). Ponadto ocena nieważności przepisów prawa miejscowego nie należy do sądu powszechnego.

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny oddalił wniesioną przez powoda apelację jako niezasadną, na podstawie art. 385 k.p.c.

Ponieważ strona powodowa w całości przegrała postępowania apelacyjne, z mocy art. 98 par. 1 k.p.c. została zobowiązana do zwrotu przeciwnikowi kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.