

Sygn. akt I ACz 179/16

POSTANOWIENIE

Dnia 5 kwietnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSA Danuta Jezierska (spr.)
Sędziowie:	SA Edyta Buczkowska - Żuk SO (del.) Krzysztof Górski

po rozpoznaniu w dniu 5 kwietnia 2016 r. w Szczecinie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w P.

przeciwko Gminie P.

o zapłatę

w przedmiocie zażalenia powódki na postanowienie Sądu Okręgowego w Koszalinie

z dnia 2 lutego 2016 roku, sygn. I C 147/15.

postanawia:

I. ***oddalić zażalenie,***

II. ***zasądzić od powódki na rzecz pozwanej kwotę 1.800 (jeden tysiąc osiemset) złotych tytułem kosztów postępowania zażaleniowego.***

Edyta Buczkowska - Żuk Danuta Jezierska Krzysztof Górski

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 2 lutego 2016 roku Sąd Okręgowy w Koszalinie odrzucił pozew.

Podstawą powyższego rozstrzygnięcia były okoliczności, zgodnie z którymi Sąd ten ustalił, że powódka w pozwie skierowanym przeciwko Gminie P. domagała się zapłaty kwoty 122.719,49 złotych. W uzasadnieniu swojego żądania strona powodowa wskazała, że w celu usprawnienia poboru opłaty uzdrowiskowej pozwana dokonywała tej czynności przez inne podmioty, w tym przez powodową spółkę. Uchwałą o numerze (...) Rady Miejskiej w P., z dnia 28 października 2009 roku określonoienne stawki opłaty uzdrowiskowej. W celu realizacji tej uchwały, w dniu 30 grudnia 2010 roku, pozwana zawarła z powódką umowę na inkaso opłaty uzdrowiskowej. Z uwagi na to, że powyższa uchwała została uchylona uchwałą numer (...) Rady Miejskiej w P., z dnia 26 października 2011 roku, to strony w celu jej realizacji zawarły w dniu 31 grudnia 2012 roku kolejną umowę na inkaso opłaty uzdrowiskowej. Powyższa uchwała została uchylona uchwałą numer (...) Rady Miejskiej w P., z dnia 30 stycznia 2013 roku. W celu realizacji tej uchwały pozwana zawarła z powódką umowę na inkaso opłaty uzdrowiskowej, z datą 1 lutego 2013.

Wyżej wskazana uchwała została uchylona uchwałą (...) Rady Miejskiej w P. z 27 marca 2013 roku, a w celu jej realizacji strony niniejszego procesu zawarły umowę na inkaso opłaty uzdrowskiej (umowę z dnia 29 marca 2013 roku).

Później zrezygnowano z zawierania umów o inkaso opłaty uzdrowskiej. Od maja 2013 roku wszystkie obowiązki inkasenta oraz jego wynagrodzenie kompleksowo regulowały uchwały Rady Miejskiej w P., ustanawiające inkasentów w załącznikach do tych uchwał. W dalszej części uzasadnienia swojego żądania pełnomocnik powódki wskazał, że sporą część pacjentów Uzdrowska stanowią osoby skierowane tam przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w ramach tzw. turnusów rehabilitacji leczniczej. W zakresie należnej Gminie P. opłaty uzdrowskiej od tych kuracjuszy powódka i ZUS umówiły się, iż obowiązek ten będzie spoczywał na powódce, natomiast koszt ten będzie przez ZUS refundowany .

Do 2013 roku współpraca powódki i pozwanej w kwestii realizacji umów o inkaso oraz uchwał Rady Miejskiej w P. układała się bez zastrzeżeń. Od początku 2013 roku powódka rozpoczęła fakturowanie swoich należności związanych z prowizją od przedmiotowego inkasa. Od lutego 2013 roku pozwana zaczęła opłacać wysyłane jej faktury tylko w części, zaś w tytułach przelewów nie wskazywała, której faktury powódki przelew dotyczy.

W uzasadnieniu prawnym pozwu pełnomocnik (...) SA wskazał, że swoje roszczenie o zapłatę opiera na treści wyżej wskazanych uchwał Rady Miejskiej w P. oraz umowach cywilnoprawnych na inkaso opłaty uzdrowskiej.

Zdaniem strony powodowej do końca 2013 roku jej obowiązki w zakresie poboru opłaty uzdrowskiej regulowały uchwały pozwanej, w treści których nie wskazywano kto ma być inkasentem. Kwestie kto ma nim być oraz jego wynagrodzenie uszczegóławiane były w ramach umów cywilnoprawnych zawieranych przez pozwaną z poszczególnymi inkasentami, w tym z powódką.

Odnosząc się do dopuszczalności drogi sądowej roszczenia powódki jej pełnomocnik oświadczył, że niniejsza sprawa jest pośrednio związana z prawem podatkowym . Obowiązki inkasenta opłaty uzdrowskiej na gruncie prawa podatkowego są ściśle określone przez ustawę Ordynacja Podatkowa i wspominają też o wynagrodzeniu inkasenta. Nie regulują jednak trybu dochodzenia tej należności. Obowiązki powódki w zakresie poboru i terminowej zapłaty opłaty uzdrowskiej oraz pozwanej co do zapłaty za tę usługę powódki regulowały do listopada 2013 roku umowa cywilnoprawna stron oraz wyżej opisane uchwały pozwanej. Tym samym jeśli chodzi o okres do listopada 2013 roku należy przyjąć dopuszczalność drogi sądowej do dochodzenia roszczeń powódki jako opartych na umowach cywilnoprawnych . Zdaniem pełnomocnika powódki strony łączyła umowa o inkaso jako umowa nienazwana, do której należy odpowiednio stosować przepisy kodeksu cywilnego o zleceniu tj. art. 750 i n k.c. Zobowiązanie powódki polegało bowiem na świadczeniu usług w postaci poboru daniny publicznej i jej terminowym wpłacaniu na konto organu podatkowego.

Po tej dacie tj. po listopadzie 2013 roku uchwały pozwanej nie przewidywały uszczegółowiania kwestii wynagrodzeń z poszczególnymi inkasentami poprzez zawieranie odrębnych umów cywilnoprawnych. Inkasentów wskazywano w załącznikach do tych uchwał. Tym samym w ocenie strony powodowej mamy do czynienia z tzw. „milczącym” przedłużeniem najważniejszych postanowień umowy o inkaso poprzez jej ciągłe wykonywanie pomimo, że z literalnego brzmienia tej ostatniej umowy wynika, że została ona zawarta na czas określony tj. okres do dnia 31 grudnia 2013 roku. Nie zmieniły się bowiem ani terminy zapłaty ani wysokość wynagrodzenia.

Nawet gdyby przyjąć tezę, że wejście w życie uchwał pozwanej z końca 2013 roku wiązało się z końcem obowiązywania pisemnej umowy o inkaso to i tak zdaniem pełnomocnika strony powodowej droga sądowa na gruncie prawa cywilnego jest dopuszczalna. W orzecznictwie dominuje bowiem pogląd, że jeśli w uchwale rady gminy zostało przewidziane od gminy dla podmiotu, który nie jest podmiotem publicznoprawnym, świadczenie i nie istnieją żadne przepisy administracyjne regulujące dochodzenie tego świadczenia od gminy, to należy przyjąć, że uchwała jest w takim przypadku źródłem zobowiązania, co w konsekwencji wpływa na możliwość dochodzenia tej należności przed sądem powszechnym na podstawie przepisów o procedurze cywilnej Na poparcie swoich twierdzeń pełnomocnik strony

powodowej powołał się na treść dwóch orzeczeń Sądu Najwyższego, wyrok z 3 stycznia 2007 roku w sprawie o sygn. akt IV CSK 312/06 i wyrok z 20 czerwca 2013 roku w sprawie o sygn. akt IV CSK 696/12.

Reasumując powyższe zdaniem pełnomocnika powodowej spółki procentowe wynagrodzenie za pobór opłaty uzdrowiskowej i jej terminowe wpłacanie na rzecz gminy należy jej się zarówno w sytuacji gdy ta danina została uiszczona przez kuracjusza, który trafił na zabiegi we własnym zakresie, jak i w przypadku gdy opłata została wpłacona powódce przez ZUS.

W ocenie strony powodowej niezasadnym jest twierdzenie Gminy P., że wynagrodzenie za czynności inkasa opłaty uzdrowiskowej należy się jedynie od kuracjuszy niekierowanych na zabiegi przez ZUS albowiem w sytuacji, w której ZUS przelewa na rzecz (...) SA opłatę uzdrowiskową za kierowanych do powódki kuracjuszy, to tej czynności nie można utożsamiać z czynnością poboru. W ocenie pełnomocnika powódki pobór może polegać na tym, że zobowiązany zapłaci określoną daninę gotówką, przelewem, jak i też na tym, że za tę osobę należność pieniężną zapłaci za nią osoba trzecia w dowolny sposób.

Pozwana Gmina P. w swoich pismach procesowych wniosła o odrzucenie pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. W uzasadnieniu swojego stanowiska strona pozwana wskazała, że jest gminą uzdrowiskową posiadającą status uzdrowiska i jest ujęta w rejestrze uzdrowisk i obszarów ochrony uzdrowiskowej prowadzonym przez Ministra Zdrowia. W związku z tym jest ona wskazana w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych do pobierania od obowiązanych ustawą osób, opłat uzdrowiskowych. Wynika to z treści art. 17 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Z kolei w art. 19 tej ustawy wskazano, że Rada Gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Pozwana wprowadziła zalecenia Regionalnej Izby Obrachunkowej w S. i zaprzestała zawieranie umów z inkasentami opłat uzdrowiskowych. Kwestie dotyczące prowizji za pobór inkasa oraz wykaz inkasentów zostały ujęte w kolejnych uchwałach Rady Miejskiej w P..

W ocenie strony pozwanej przedmiotowe uchwały są aktami prawa miejscowego, a tym samym źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Na mocy takiej uchwały nawiązuje się stosunek administracyjno-prawny, który jest skuteczny, bez konieczności wyrażania zgody przez podmiot wskazany jako inkasent, ani też zawarcia z nim umów cywilnoprawnych. To właśnie specyfika prawa podatkowego polega między innymi na tym, że jako prawo publiczne charakteryzuje się brakiem zasady równości stron. To właśnie organ działający na podstawie norm tego prawa jest uprawniony do czynienia jednostronnych ustaleń bez uzgadniania ich z innym podmiotem. Nadto treści wyżej wskazanej ustawy podatkowej, brak dolnej czy górnej granicy wynagrodzenia inkasenta dowodzi jedynie tego, że te kwestie ustawodawca pozostawił do uznania Rady Miasta P. w ramach jego prawa imperium.

Reasumując pełnomocnik pozwanej wskazał, że nie jest dopuszczalna jakakolwiek umowa cywilnoprawna w przedmiocie określenia inkasenta opłaty uzdrowiskowej i wysokości jego wynagrodzenia. Tym samym istota sporu, którym pozostaje prowizja z tytułu inkasa nie należy do zagadnień cywilnoprawnych lecz prawnopodatkowych, a co za tym idzie sąd powszechny nie jest właściwy do rozpoznania przedmiotowego zagadnienia, a droga sądowa nie jest dopuszczalna.

W ocenie Sądu pierwszej instancji analiza przedmiotowego sporu sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie czy rację ma strona powodowa twierdząc, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawa Ordynacja Podatkowa pozwalają pozwanej na ustalanie w uchwałach rady miasta osoby inkasenta opłaty uzdrowiskowej zaś dalsze kwestie dotyczące wynagrodzenia inkasenta w drodze umowy cywilnoprawnej czy też rację ma strona pozwana, że te akty prawa administracyjnego w sposób kompleksowy regulują inkaso przedmiotowej opłaty uzdrowiskowej.

W oparciu o dowody przedstawione przez stronę powodową oraz na podstawie zeznań świadków, a także wyjaśnień obu stron procesu stanowisko powodowej spółki jawi się jako usprawiedliwione co do zasady. Ówczesnie podejmowane uchwały przez Radę Miasta P. nie wskazywały osoby inkasentów opłaty uzdrowiskowej ani też ich

wynagrodzenia za czynności inkasa. W tym zakresie powódka zawierała z Gminą P. odrębne umowy. W ocenie strony powodowej były to umowy cywilnoprawne.

W ocenie Sądu Okręgowego rację ma strona pozwana powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, z treści którego wynika, że uchwały Rady Miasta P. muszą być zgodne z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawą Ordynacja Podatkowa. W oparciu o te akty prawne przyjąć należy, że wyznaczenie inkasenta opłaty uzdrowskiej dokonywane jest w drodze uchwały Rady Gminy i na tej podstawie zawiązany zostaje stosunek administracyjno-prawny pomiędzy organem podatkowym (tu Gminą P.) a osobą inkasenta (tu powodową spółką). Nie jest więc dopuszczalne zawieranie dodatkowej umowy cywilnoprawnej w przedmiocie określenia osoby inkasenta tej daniny publicznoprawnej.

Nadto w ocenie Sądu Okręgowego obowiązki i prawa inkasenta regulują wyłącznie akty prawa administracyjnego. Przepis art. 28 § 1 ustawy Ordynacja Podatkowa stanowi, że płatnikom inkasentom przysługuje wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. W § 4 tego przepisu prawa administracyjnego wskazano, że rada gminy może ustalić wynagrodzenie dla płatników lub inkasentów z tytułu poboru podatków stanowiących dochody budżetu gminy.

Skoro zatem akt prawa administracyjnego upoważnia pozwaną do ustalania wynagrodzenia inkasenta opłaty uzdrowskiej to nie można przyjąć, że jest to czynność cywilnoprawna oparta na treści art. 750 i n kodeksu cywilnego. Z kolei z wykładni wyżej wskazanej ustawy Ordynacja podatkowa oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zaprezentowanej przez sądy administracyjne wynika, że wynagrodzenie za inkaso jest ważnym elementem składowym uchwał rad gmin. Jednakże rada gminy nie musi zarządzając inkaso i wyznaczając inkasentów określać wynagrodzenia za inkaso. Ustalenie wynagrodzenia inkasentowi zależne jest od woli rady gminy. Inkasent wykonuje bowiem zadania z zakresu administracji publicznej (w interesie publicznoprawnym) i otrzymuje za wykonywanie tych czynności wynagrodzenie, którego wysokość ustala rada w ramach delegacji ustawowej. Podstawą umocowania inkasenta jest bowiem uchwała rady gminy. Obowiązujące przepisy w żaden sposób nie ograniczają organu – jednostki samorządu terytorialnego w ustaleniu wynagrodzenia za inkaso, nie nakazują aby wynagrodzenia były jednakowe, nie zakazują jego zróżnicowania, jak również nie wskazują jakimi okolicznościami i kryteriami organ podejmujący uchwałę winien się kierować przy ustalaniu wynagrodzenia. Ustalenie wysokości tego wynagrodzenia ustawodawca pozostawił do uznania rady gminy, jest to bowiem władcza, jednostronna czynność z zakresu prawa podatkowego jako działu prawa publicznego. (tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. w wyroku z 11 marca 2015 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Sz 938/14).

Reasumując powyższe za niesporne, Sąd Okręgowy ustalił, że określenie osoby inkasenta oraz jego wynagrodzenia za inkaso winne być określone przez radę gminy w formie uchwały. Wykonywanie czynności inkasenta (tu pobór opłaty uzdrowskiej) nosi znamiona czynności jednostronnie zleconej, o charakterze władczym, a więc typowym dla czynności publicznoprawnych. Z kolei dla uznania danej czynności za usługę niezbędne jest istnienie wężła obligacyjnego wiążącego osobę wykonującą daną czynność z osobą będącą beneficjentem tej czynności. Powstanie takiego wężła ma charakter dobrowolny i nie jest możliwe uznanie za usługę przypadku, w którym zaistnienie relacji jest wymuszone przez normę o charakterze publicznoprawnym (tak m.in. orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 3 listopada 1998 r. w sprawie o sygn. akt III SA 1615/98 i w wyroku z dnia 6 września 2007 roku w sprawie o sygn. akt I FSK 1192/06).

Zażalenie na powyższe orzeczenie wywiodła powódka, zaskarżając je w całości, zarzucając:

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 k.c. i 353¹ § 1 k.c. poprzez stwierdzenie, że umowy o inkaso zawierane pomiędzy stronami, obejmujące okres do maja 2013 r., nie mogą być przedmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, z uwagi na fakt, iż inkasenta, w rozumieniu ustawy ordynacja podatkowa, można ustanowić wyłącznie w uchwale rady gminy, gdy w rzeczywistości należało stwierdzić, iż wskazane umowy, z uwagi na brak uchwały rady gminy, nie wywołują skutków w sferze prawa podatkowego, mogą jednak stanowić podstawę stosunków cywilnoprawnych, zwłaszcza, że były przez kilka lat podstawą wzajemnych rozliczeń,

2) naruszenie prawa procesowego tj. art. 1 k.p.c. w zw. z art. 199 § 1 pkt. 1 k.p.c. w zw. z art. 45 ust. 1 i 77 Konstytucji poprzez ograniczenie się do stwierdzenia, iż sprawa inkasenta o żądanie zasądzenia wynagrodzenia za pobór opłaty uzdrowskiej, ma charakter administracyjno-prawny, co ma uzasadniać niedopuszczalność drogi sądowej, gdy tymczasem zgodnie z zasadą domniemania właściwości sądu powszechnego, sąd ten będzie właściwy zawsze, chyba, że przepisy przewidują właściwość rzeczową innych organów, a zdaniem strony powodowej, nie ma absolutnie żadnych administracyjnoprawnych przepisów, które przewidywałyby sposób dochodzenia przez inkasenta wynagrodzenia za pobór opłaty uzdrowskiej, w przypadku zaległości z tego tytułu po stronie gminy.

Mając na uwadze powyższe zarzuty powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz zasądzenie zwrotu kosztów procesu.

W uzasadnieniu przedłożonego zażalenia powodowa spółka w sposób szczegółowo rozwinęła argumentację w zakresie zasadności podniesionych zarzutów i konieczności uchylenia zaskarżonego postanowienia. Argumentowała przede wszystkim, że zarzuty o braku równowagi pomiędzy stronami i stosunku władczym są, w stosunku do okresu do maja 2013 r., bezzasadne. Jeśli w tym czasie nie nastąpiło „oficjalne”, władcze powołanie inkasenta w uchwale rady gminy, to spółka jak i gmina występowały, w tym czasie, jako podmioty całkowicie równorzędne. W opinii strony żalącej, zawarcie umowy o inkaso nie wywołuje skutków w sferze prawa podatkowego. Do maja 2013 r., spółka (...) była, bliżej nieokreślonym, podmiotem, który pobierał dla gminy i de facto w jej imieniu opłaty o charakterze publicznoprawnym. Nie zadbano jednak o to, by fakt ten sformalizować na gruncie prawa publicznego, co pozostaje prawnie obojętne w kwestii obowiązku zapłaty na te czynności.

Ponadto, w ocenie skarżącej, stwierdzenie, że jeśli między stronami istnieje stosunek władczy i ma on charakter administracyjno-prawny to droga sądowa jest niedopuszczalna, nie jest zgodne z konstytucyjnym prawem do sądu. Istnieje bowiem domniemanie właściwości sądu powszechnego, które w sprawie niniejszej nie zostało w żaden sposób obalone. Analizując bardzo dokładnie problematykę wynagrodzenia za inkaso, można odnieść wrażenie, że jest ona dowodem na istnienie luki prawnej. Ustawodawca przewidział świadczenie dla podmiotów wykonujących obowiązki inkasenta. W żaden sposób nie wskazano jednak, co należy uczynić w przypadku zaległości w tym zakresie po stronie gminy. Odpowiedzi na to pytanie nie znajdzie się ani w ordynacji podatkowej, ani w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. 2014 r. poz. 849). Tryb nie został także unormowany w uchwałach gminy (nawiasem rzecz ujmując i tak nie byłoby ku temu upoważnienia ustawowego). Trudno wskazać jaki niby organ administracyjny miałby orzekać o obowiązku zapłaty przez gminę z tytułu założyć przezorność ustawodawcy i powyższe wątpliwości wyeliminować poprzez zastosowanie przepisów o świadczeniu usług – tj. art. 750 k.c., w drodze analogii.

W odpowiedzi na zażalenie strona pozwana wniosła o oddalenie zażalenia w całości oraz zasądzenie kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

zażalenie okazało się niezasadne i jako takie podlegało oddaleniu.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy na podstawie przepisu art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. zgodnie z prawem odrzucił pozew uznając, że droga sądowa jest niedopuszczalna. W związku z tym Sąd Odwoławczy podziela ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego uznając je za własne bez potrzeby powtarzania, wskazując przy tym, iż ocena prawna dokonana przez ten Sąd również jest właściwa.

Zgodnie bowiem z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Sąd odrzuca pozew jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna. Niedopuszczalność drogi sądowej następuje przede wszystkim w odniesieniu do spraw niebędących sprawami cywilnymi. Jest tzw. niedopuszczalność o charakterze trwałym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, właśnie taka okoliczność wystąpiła w niniejszej sprawie. Wynika to z definicji ustawowej „sprawy cywilnej” która została wskazana w art. 1 k.p.c.

Mając na względzie treść przywołanego przepisu można wywnioskować, że „sprawa cywilna” oparta jest na dwóch niezależnych kryteriach - materialnoprawnym i formalnym. Według kryterium materialnoprawnego sprawami

cywilnymi są te sprawy, w których stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów i ekwiwalentności świadczeń, co za tym idzie - są one już ze swej istoty sprawami cywilnymi. W tym rozumieniu sprawy cywilne to sprawy z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy. Według kryterium formalnego sprawami cywilnymi są te sprawy, które nie ze swej istoty, ale z woli ustawodawcy zostały poddane właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Do nich przykładowo można zaliczyć sprawy z zakresu: ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia psychicznego, o odtworzenie dyplomów naukowych i świadectw z ukończenia szkół, etyki zawodowej oraz nauki zawodu, o odtworzenie utraconych dokumentów, przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego czy o uchylenie uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni z powodu jej niezgodności z prawem lub postanowieniami statutu.

Jeżeli natomiast u podstaw sprawy leży określony stosunek administracyjnoprawny, charakteryzujący się podporządkowaniem jednego podmiotu drugiemu, to nie ma ona charakteru sprawy cywilnej w sensie materialnoprawnym, choćby miały mieć do niej zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Przesądzającym elementem wskazującym na stosunek administracyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika, z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności państwa. Stąd też sprawami cywilnymi nie są sprawy rozpoznawane przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i wojewódzkimi sądami administracyjnymi, gdzie postępowanie ma charakter sądowniczoadministracyjny (por. postanowienie SN z dnia 4 kwietnia 2003 r., III CZP 11/03, Prok. i Pr.-wkł. 2003, nr 9, poz. 34). Ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy od przedmiotu procesu (a dokładniej - od przedstawionego pod osąd roszczenia) i przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej - lub odejmują - przymiot sprawy cywilnej. Sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nich podmiotów. Sprawa cywilna wymaga przy tym pozostawania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami kodeksu cywilnego i innymi ustawami, którego podmioty - w wypadku sporu - występują jako równorzędni partnerzy. Jeżeli natomiast jeden z nich uzyskuje pozycję podmiotu działającego z mocy swojej władzy zwierzchniej, to stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (postanowienie SN z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03, LEX nr 176104).

Mając powyższe rozważania natury teoretycznej na uwadze, Sąd Apelacyjny uznał, że nie sposób nie zgodzić się z Sądem Okręgowym, że określenie osoby inkasenta oraz jego wynagrodzenia za inkaso winne być określone przez radę gminy w formie uchwały, a tym samym poprzez czynność jednostronnie zleconą, o charakterze władczym, a więc typowym dla czynności publicznoprawnych. Wynika to przede wszystkim z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ordynacji podatkowej, o czym poniżej.

W praktyce rolą inkasenta jest ułatwienie podatnikom, wywiązywania się ze zobowiązań podatkowych przez umożliwienie im zapłacenia podatku w miejscu zamieszkania lub wykonywania działalności zawodowej. Dlatego też w obowiązujących ustawach podatkowych przewidziano możliwość wykorzystywania go do poboru podatków stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym podjęcie decyzji co do zarządzenia poboru podatku w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso powierzono radom gmin w drodze aktów prawa miejscowego (uchwał). Akty prawa miejscowego, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Dlatego podmioty, na które rady gmin nałożą obowiązek poboru podatku w drodze inkasa, są zobligowane do jego wykonywania. Taką regulację zawarto m.in. w art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w odniesieniu do opłat lokalnych (targowej i miejscowej, uzdrowiskowej jeśli zostaną wprowadzone na terenie danej gminy). Oznacza to zatem, że między organem podatkowym a inkasentem powstaje za pośrednictwem jednostronnej czynności publicznoprawnej dokonanej przez władczy organ, stosunek administracyjnoprawny. Wynika z tego, że strony w tym procesie nie są równorzędne, bowiem decyzja (dotycząca sfery publicznej) odpowiedniego, zwierzchniego organu musi być respektowana i stosowana przez jej adresata, będącym podległym podmiotem w tym stosunku. Odmowa może spotkać się z odpowiednimi sankcjami. Zatem relacja gmina-inkasent

powstaje poprzez wymuszenie przez normę o charakterze publicznoprawnym. W niniejszej sprawie właśnie taka sytuacja miała miejsce i nie można w związku z tym, mówić o równorzędności stron i cywilnoprawnym charakterze.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma wątpliwości, iż błędne jest stanowisko strony żalącej, że przedmiotowe umowy inkaso zawarte między stronami nie wywołują skutków w sferze prawa podatkowego, a mogą jednak stanowić podstawę stosunków cywilnoprawnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi wątpliwości stanowisko, że statusu inkasenta nie można uzyskać w drodze umownej (wyroki NSA: z dnia 6 września 2007 r., I FSK 1192/06, LEX nr 286945; z dnia 15 maja 2008 r., I FSK 624/07, LEX nr 969664, oraz z dnia 15 maja 2008 r., I FSK 625/07, LEX nr 466741, z dnia 16 kwietnia 2008 r. I FSK 622/07, LEX nr 368585). Wynika to z prawnego charakteru uchwał rad gmin. Bezspornym jest bowiem, że uchwała w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso jest aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Nie można przyjąć, iż jest ona adresowana wyłącznie do osób wyznaczonych na inkasentów. Mieszkańcy gminy mają prawo wiedzieć, kto jest upoważniony do pobierania podatków, i w istocie uchwała do tych wszystkich mieszkańców jest skierowana. Nie jest ona aktem administracyjnym skierowanym do indywidualnie oznaczonego podmiotu w konkretnej sprawie, lecz aktem normatywnym, skierowanym do nieokreślonego z góry kręgu osób, bez względu na to, jakiej faktycznie liczby tych osób będzie dotyczyła (wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 26 października 2001 r., SA/Rz 1622/01, FK 2002, nr 2, s. 60, z glosą M. Popławskiego, tamże, s. 65).

Powyższe potwierdza także treść art. 28 § 1 ordynacji podatkowej, zgodnie z którym inkasentom przysługuje zryczałtowane wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. Natomiast w § 4 wskazano, że rada gminy może ustalać wynagrodzenie inkasentów z tytułu poboru podatków stanowiących dochody budżetu gminy. Skoro zatem, jak słusznie zauważa Sąd pierwszej instancji, akt prawa administracyjnego upoważnia pozwaną do ustalenia wynagrodzenia inkasenta opłaty uzdrowskiej to nie można przyjąć, że jest to czynność cywilnoprawna oparta na treści art. 750 k.c. i nast.

Odnosząc się do zarzutu strony powodowej dotyczącego domniemania właściwości sądu powszechnego, Sąd Apelacyjny pragnie zaznaczyć, iż właśnie w orzeczeniu Sądu Najwyższego przywołanym przez powódkę (wyr. z dnia 20 czerwca 2013 roku, IV CSK 696/12) wyraźnie wskazano, że przepisy Konstytucji dotyczące owego domniemania są ściśle powiązane z art. 199¹ k.p.c. Wynika z tego, że sąd powszechny nie może odmówić udzielenia ochrony prawnej na drodze postępowania uregulowanego przez kodeks postępowania cywilnego w takich przypadkach, gdy co prawda istnieje przepis ustawy, przekazujący daną kategorię spraw do postępowania administracyjnego lub sądowoadministracyjnego, jednakże w konkretnym przypadku nastąpiła (w sposób ostateczny) odmowa rozpoznania sprawy, czy to przez organ administracji publicznej, czy też przez sąd administracyjny. Wówczas sprawy rozpoznawane na podstawie przywołanego przepisu, zyskują przez to charakter prawny zbliżony do spraw cywilnych w rozumieniu formalnym, a więc takich, które zostały przekazane sądom powszechnym na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, mimo że nie mają one w istocie charakteru „spraw cywilnych”, zaś opierają się na normach prawa publicznego. W niczym nie uchyla to jednak obowiązku sądu rzeczywistego zbadania podstaw faktycznych i prawnych powództwa. W niniejszej sprawie nie doszło do wskazanej wyżej „odmowy”, zatem domniemanie właściwości sądu powszechnego nie zachodzi, a tym samym zarzut powódki okazał się niezasadny.

Mając powyższe na uwadze należało uznać, że skoro na mocy uchwał rady gminy, czyli jednostronnych czynności prawnych o charakterze władczym doszło do zawiązania stosunku administracyjnoprawnego, to nie można mówić o zawiązaniu stosunku cywilnoprawnego, który charakteryzuje się dobrowolnością.

W konsekwencji powyższego Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy nie naruszył przepisów prawa odrzucając pozew uznając, że droga sądowa jest niedopuszczalna.

Mając na względzie wyżej przytoczone argumenty, Sąd Odwoławczy uznał zażalenie powódki jako niezasadne w całości, i oddalił na podstawie art. 385 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c., o czym orzeczono w punkcie pierwszym sentencji.

Koszty postępowania zażaleniowego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c., uwzględniając wynik postępowania zażaleniowego, i w związku z tym należało zasądzić od powódki na rzecz pozwanej zwrot kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 1.800 zł na podstawie § 6 pkt 6 w zw. z § 12 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 490 ze zm.).

Edyta Buczkowska - Żuk Danuta Jezierska Krzysztof Górski