



Sygn. akt I CSK 317/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczak

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa J. W. i M. W.

przeciwko Powiatowi [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 3 marca 2017 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt VI ACa [...],

uchyla zaskarżony wyrok w pkt Ia w części oddalającej powództwo o zasądzenie kwoty 67.972,44 (sześćdziesiąt siedem tysięcy dziewięćset siedemdziesiąt dwa 44/100) zł z odsetkami ustawowymi oraz w pkt Ib, II i III, i w tym zakresie przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Powodowie J. W. i M. W. wniesli o zasądzenie od Powiatu [...] w O. kwoty 76.927,85 zł z odsetkami ustawowymi od 1 sierpnia 2011 r., jako świadczenia nienależnego.

Pozwany Powiat [...] w O. wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 17 listopada 2014 r. Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego na rzecz powodów kwotę 76.927,85 zł z ustawowymi odsetkami od 1 sierpnia 2011 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że będący małżonkami powodowie prowadzili działalność gospodarczą pod firmą G. w Ł.. Zgodnie z przepisami ustawy z 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.; dalej: „pr. geod. kart.”), powodowie zgłaszali do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w [X] (dalej: „Ośrodek”) prace, które wykonywali na terenie Powiatu [...]. W latach 2000 - 2010 powodowie, jako wykonawcy prac geodezyjnych zgłaszający się do Ośrodka, poza opłatą naliczaną na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. i przepisów wykonawczych do tej ustawy, zobligowani byli do uiszczania dodatkowych opłat geodezyjnych, pobieranych w oparciu o cennik wprowadzony zarządzeniem Starosty Powiatu [...] i Dyrektora Ośrodka, m.in. za sporządzanie kopii materiałów geodezyjnych, aktualizację mapy zasadniczej oraz inne czynności z tym związane. W latach 2000 - 2010 z tego tytułu pobrana została od powodów łącznie kwota 211.270,24 zł, co dokumentowały faktury VAT wystawione przez Ośrodek.

Na szkoleniu zorganizowanym przez Geodezyjną Izbę Gospodarczą w 2010 r. powodowie dowiedzieli się, że uiszczane przez nich dodatkowe opłaty geodezyjne są nienależne i w związku z tym wystąpili o zasądzenie od Skarbu Państwa - Starosty Powiatu [...] kwoty 224.193,73 zł tytułem zwrotu dodatkowych opłat geodezyjnych, pobranych od nich w latach 2000 - 2010 wraz ze skapitalizowanymi odsetkami.

Wyrokiem z 25 października 2011 r., IV C [...], Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo z uwagi na brak legitymacji biernej Skarbu Państwa reprezentowanego

przez Starostę Powiatu [...]. Opłaty były bowiem wpływami powiatowego funduszu celowego, a zatem wzbogaconym nie był Skarb Państwa, a Powiat [...]. Apelacja powodów od wyroku Sądu Okręgowego została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w [...] z 23 sierpnia 2012 r., VI ACa [...], a ich skarga kasacyjna od wyroku Sądu Apelacyjnego - wyrokiem Sądu Najwyższego z 20 listopada 2013 r., I CSK 49/13. Potwierdzając brak legitymacji biernej pozwanego Skarbu Państwa w sprawie o zwrot opłat pobranych od powodów, Sąd Najwyższy stwierdził, że opłaty za czynności związane z obsługą zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ustalone bezpodstawnie w cennikach wydawanych przez Starostę [...] są świadczeniem nienależnym.

24 maja 2011 r. powodowie wezwali Powiat [...] do próby ugodowej i zażądali zapłaty na ich rzecz kwoty 224.193,73 zł z tytułu zwrotu nienależnie pobranych dodatkowych opłat geodezyjnych za okres 2000 - 2010 r. ze skapitalizowanymi odsetkami. Posiedzenie pojednawcze w tej sprawie odbyło się 1 sierpnia 2011 r., ale do ugody nie doszło.

Ośrodek został zlikwidowany 31 grudnia 2010 r., na mocy ustawy z 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Jednocześnie zlikwidowaniu uległy fundusze celowe wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem, a środki pieniężne zlikwidowanych funduszy celowych stały się dochodami budżetu odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe po likwidacji Ośrodka składniki majątkowe, należności i zobowiązania przejęło z dniem likwidacji Starostwo Powiatowe [...]. Na konto pozwanego wpłynęły środki zgromadzone na koncie obsługującym Powiatowy Fundusz G., które nie zostały wydatkowane w 2010 r. w łącznej wysokości 45.544,27 zł.

Sąd Okręgowy podzielił pogląd o bezzasadności pobieranych przez Ośrodek opłat dodatkowych, wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 10 listopada 2012 r., I CSK 49/13. Uznał, że świadczenia spełnione przez powodów na rzecz pozwanego były źródłem jego bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 k.c. w związku z art. 409 k.c.), co najmniej w kwocie 76.927,85 zł, gdyż powodowie wykazali, że w latach 2000 - 2010 tyle wpłacili na poczet opłat dodatkowych.

Zobowiązanie o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia staje się wymagalne bezzwłocznie po wezwaniu wzbogaconego do wydania korzyści i od tego momentu rozpoczyna się bieg terminu jego przedawnienia. Do tego roszczenia mają zastosowanie ogólne terminy przedawnienia określone w art. 118 k.c., a gdy z roszczeniem występuje przedsiębiorca, podlega ono trzyletniemu przedawnieniu, jeżeli pozostaje w związku z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą.

Powodowie w 2010 r. dowiedzieli się o bezpodstawności pobierania spornych opłat, a 24 maja 2011 r. wystąpili z wnioskiem o zawezwanie pozwanego do próby ugodowej. Bieg terminu przedawnienia dochodzonego roszczenia należy liczyć od daty doręczenia odpisu tego wniosku pełnomocnikowi pozwanego. Miało to miejsce przed 1 sierpnia 2011 r., a pozew w niniejszej sprawie został wniesiony 26 maja 2014 r. Sąd Okręgowy stwierdził jednak, że gdyby nawet pozew został wniesiony po upływie terminu przedawnienia roszczenia, to samo skorzystanie z zarzutu przedawnienia zostałyby przezeń ocenione jako nadużycie prawa (art. 5 k.c.).

Odsetki od dochodzonej kwoty Sąd Okręgowy zasądził w oparciu o art. 481 k.c. w związku z art. 476 i 455 k.c., przy założeniu, że skierowanie przez powodów w maju 2011 r. wniosku o zawezwanie pozwanego do próby ugodowej stanowiło wezwanie do zapłaty.

Wyrokiem z 29 stycznia 2016 r. Sąd Apelacyjny w [...], w częściowym uwzględnieniu apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z 17 listopada 2014 r., zmienił ten wyrok w ten sposób, że zasądził od pozwanego na rzecz powodów kwotę 8.955,41 zł z ustawowymi odsetkami od 1 sierpnia 2011 r. i oddalił powództwo w pozostałym zakresie, a w pozostałej części oddalił apelację i odstąpił od obciążenia powodów obowiązkiem zwrotu pozwanemu kosztów postępowania.

Sąd Apelacyjny zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego oraz jego ocenę, że roszczenie powodów znajduje podstawę w przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu. W wyroku z 25 czerwca 2013 r., K 30/12 (OTKA 2013, nr 5, poz. 61) Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Akty prawa

miejscowego mogą być stanowione na podstawie wyraźnego ustanowienia kompetencji do ich wydania (art. 94 Konstytucji). Cenniki dodatkowych opłat geodezyjnych są aktami prawa miejscowego, a gdy brak jest ustawowego upoważnienia dla starosty do ich wydania, to pobieranie przewidzianych nimi opłat nie ma podstawy prawnej. Uiszczone przez powodów opłaty stanowią zatem świadczenie nienależne. Nie mają one charakteru cywilnoprawnego, nie były pobierane na skutek realizacji umowy adhezyjnej, do której przystępowali wykonawcy robót geodezyjnych.

Do zwrotu świadczenia nienależnego jest zobowiązany ten, kto je przyjął. Ośrodek był jednostką organizacyjną starostwa powiatowego. Pobrane od powodów kwoty zostały przekazane na Powiatowy Fundusz G., który był celowym funduszem samorządowym. Po jego likwidacji środki powodów zasiliły fundusz pozwanego, który jest obowiązany do zwrotu nienależnie pobranych opłat.

Sąd Apelacyjny uznał za zasadne zarzuty pozwanego w części dotyczącej naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 118 i 5 k.c. poprzez nieuwzględnienie podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia oraz uznanie, że skorzystanie przez pozwanego z tego zarzutu stanowi nadużycie prawa podmiotowego. Do roszczenia powodów znajduje zastosowanie trzyletni termin przedawnienia, gdyż jest ono związane z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą. Bieg przedawnienia przerywa się w warunkach określonych w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Wniosek o zawezwanie do próby ugodowej stanowi czynność podejmowaną w celu dochodzenia roszczenia, przerywa ona bieg terminów prawa materialnego, w tym bieg terminu przedawnienia roszczenia, także wynikającego z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Wniosek o wezwanie do próby ugodowej dotyczący kwoty 224.193,73 zł z tytułu zwrotu nienależnie pobranych dodatkowych opłat geodezyjnych w latach 2000 - 2010 wraz ze skapitalizowanymi odsetkami został złożony przez powodów 24 maja 2011 r. Odnosił się on również do kwoty 75.927,85 zł, odpowiadającej opłatom uiszczonym w okresie maj 2001 - luty 2010, dochodzonych w niniejszym procesie. Zawezwanie do próby ugodowej z 24 maja 2011 r. przerwało bieg przedawnienia roszczenia powodów, a zgodnie z art. 124 § 1 i 2 k.c. termin ten na nowo rozpoczął bieg od 2 sierpnia 2011 r. Termin przedawnienia upłynąłby 2 sierpnia 2014 r., jednakże

ponownie został przerwany 24 maja 2014 r. wskutek wytoczenia powództwa w niniejszej sprawie.

Roszczenie o zwrot świadczenia nienależnego ma charakter bezterminowy. Zgodnie z art. 455 k.c., jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony i nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika. Dla rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia nie ma znaczenia, kiedy wierzyciel dowiedział się o tym, że świadczył nienależnie ani kiedy wezwał dłużnika do zwrotu świadczenia (tak Sąd Najwyższy w wyroku z 16 grudnia 2014 r., III CSK 36/14, nie publ.). Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność w najwcześniejszym możliwym terminie (art. 120 § 1 zdanie drugie k.c.). W przypadku świadczenia nienależnego tym najwcześniejszym możliwym terminem jest data spełnienia świadczenia.

Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że przedawnieniu uległo roszczenie powodów o zwrot opłat uiszczonych przed 24 maja 2008 r., a później powodowie uścili na rzecz pozwanego kwotę 8.955,41 zł.

Norma z art. 5 k.c. ma charakter wyjątkowy i znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy brak jest możliwości zabezpieczenia interesu osoby zagrożonej wykonaniem prawa podmiotowego drugiej osoby w inny sposób. Istotą prawa cywilnego jest strzeżenie praw podmiotowych, a zatem wszelkie rozstrzygnięcia prowadzące do redukcji bądź unicestwienia tych praw mają charakter wyjątkowy. Odmowa udzielenia ochrony prawnej na podstawie art. 5 k.c., z uwagi na jego wyjątkowy charakter, musi być uzasadniona istnieniem okoliczności rażących i nieakceptowanych w świetle powszechnie uznawanych w społeczeństwie wartości. Ocena, czy w związku z podniesieniem zarzutu przedawnienia doszło do nadużycia prawa powinna być dokonywana w oparciu o obiektywne kryteria. Przytaczany przez powodów brak świadomości, że uiszczane przez nich opłaty są nienależne i działanie w zaufaniu do organów administracji publicznej jest istotą świadczenia nienależnego. Powództwo przeciwko Skarbowi Państwa zostało wytoczone przez powodów 1 kwietnia 2010 r. i już wówczas znaczna część dochodzonego roszczenia była przedawniona. Jeszcze przed datą wyrokowania

w pierwszej sprawie, powodowie mieli świadomość, że pozwanym powinien być Powiat [...] i podjęli kroki mające na celu uniemożliwienie przedawnienia roszczenia w stosunku do niego. Przepisy prawa odnoszące się do opłat związanych z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie były jasne, a art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b ustawy pr. geod. kart. okazał się sprzeczny z Konstytucją. Nie można zatem przypisać pozwanemu w związku z pobieraniem dodatkowych opłat świadomego, nieuprawnionego działania i kierowania się chęcią zysku oraz wygenerowania dodatkowego źródła dochodu. Sąd Apelacyjny nie dostrzegł zatem szczególnych okoliczności, które powinny zniweczyć zarzut przedawnienia.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 29 stycznia 2016 r. powodowie zarzucili, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), tj.: - art. 118 k.c. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że roszczenie przedsiębiorcy o zwrot nienależnie pobranej opłaty za niektóre czynności geodezyjne, stanowiącej daninę publiczną, uiszczonej w ramach stosunku administracyjnego nawiązanego zgłoszeniem pracy geodezyjnej, jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c., podczas gdy roszczenie, które ma swoje źródło w stosunku prawnym nawiązanym na podstawie przepisów prawa publicznego ulega dziesięcioletniemu przedawnieniu; - art. 5 k.c. w zw. z art. 117 § 2 k.c. w zw. z art. 118 k.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji błędne uznanie, że podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia nie stanowi nadużycia prawa podmiotowego; - art. 118 k.c. w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 91 ust. 2 Konstytucji przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że roszczenie przedsiębiorcy o zwrot nienależnie pobranej opłaty za niektóre czynności geodezyjne, stanowiącej daninę publiczną, jako roszczenie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c. przedawnia się z upływem lat trzech.

Powodowie wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku w części, w której Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony i oddalił ich powództwo oraz o orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji pozwanego także w części co do kwoty

67.972,44 zł z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi od 1 sierpnia 2011 r., a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w tej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Powodowie wywodzili roszczenie z przepisów o nienależnym świadczeniu (art. 410 k.c.), a kwoty, których zwrotu żądają były przez nich wpłacane na rzecz jednostki organizacyjnej działającej w strukturach pozwanego i wykonującej zadania przypisane powiatowi w prawie publicznym.

Podstawą określenia i pobierania opłat geodezyjnych był art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. Przepis ten w brzmieniu obowiązującym od maja 2000 do 2010 r., stanowił, że minister właściwy do spraw administracji publicznej określi w drodze rozporządzeń wysokość opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielenie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, uwzględniając potrzeby różnych podmiotów oraz konieczność zapewnienia środków na aktualizację i utrzymywanie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W wykonaniu tej delegacji zostało wydane w okresie istotnym z punktu widzenia roszczenia zgłoszonego przez powodów najpierw rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 5 sierpnia 1998 r. w sprawie określenia wysokości opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związane z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz.U. Nr 113, poz. 729), następnie rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 14 listopada 2000 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz.U. Nr 115, poz. 1209) i wreszcie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 19 lutego 2004 r.

w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego (Dz.U. Nr 37, poz. 333).

W wyroku z 25 czerwca 2013 r., K 30/12 (OTKA 2013, poz. 805), Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart., na podstawie którego wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 19 lutego 2004 r., jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Zarazem jednak ustalił, że przepis ten utraci moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, co nastąpiło w Dzienniku Ustaw z 2013 r., pod poz. 805.

Opłaty, na których ustalenie zezwalał art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. dotyczyły czynności związanych z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz związanych z prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, za udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Przez Trybunał Konstytucyjny zostały one zakwalifikowane jako rodzaj daniny publicznej, którą jest „przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw”. O przypisaniu opłatom geodezyjnym ustalany na podstawie delegacji przewidzianej w art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. powyższych cech decyduje źródło obowiązku ich świadczenia oraz powszechny i przymusowy charakter, a nadto jednostronne narzucenie obowiązku ich zapłaty i uzależnienie świadczenia organów władzy publicznej, polegającego w szczególności na udostępnieniu danych lub informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz umożliwieniu wykonania wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, od jego wypełnienia.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że obowiązek zapłaty opłat geodezyjnych spoczywa na wszystkich podmiotach prowadzących działalność, z którą związany

jest obowiązek ich wniesienia, a realizacja tego obowiązku nie zależy od woli podmiotu korzystającego z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Strony nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w ramach którego opłata jest pobierana, w szczególności co do jej wysokości, ewentualnego jej obniżenia lub odstąpienia od niej oraz terminu zapłaty. Opłaty ustalane na podstawie przepisów wydanych w oparciu o art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. należą do dochodów publicznych, przy czym dochód powiatu stanowią wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu. Opłaty są przeznaczone na realizację celów publicznych i jako daniny publiczne, niemające jednak charakteru podatkowego, są egzekwowane na drodze administracyjnej. Wszystkie istotne elementy stosunku daninowego, w ramach którego pobierane są opłaty o powyższych cechach, powinny być uregulowane w ustawie. Określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 40 ust. 3c w związku z art. 4 ust. 1a, 1b i 1e pr. geod. kart. pozwalały wprowadzić na rekonstrukcję katalogu danych oraz informacji, których udostępnienie jest odpłatne, ale art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. nie odwoływał się do precyzyjnego kryterium określenia wysokości opłaty, metody jej obliczania lub waloryzacji i te niedostatki regulacji czyniły przepis sprzecznym z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Opłaty, których dotyczy żądanie dochodzone w niniejszym postępowaniu nie były pobierane przez Ośrodek jako jednostkę organizacyjną w strukturach pozwanego na podstawie powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury, lecz w oparciu o akty niższej jeszcze rangi, a mianowicie zarządzenia Starosty pozwanego powiatu. Zarządzenia te zostały wydane z powołaniem się na art. 41 ust. 3a i ust. 5 pkt 3 oraz art. 7d ust. 1 pr. geod. kart. oraz rozporządzenia wydawane na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. Artykuł 7d ust. 1 pr. geod. kart., wykorzystany przez Starostę jako podstawa do wydania

zarządzenia określającego cenniki opłat za czynności geodezyjne inne niż wymienione w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy wskazywał jedynie na zakres zadań starosty w obszarze regulowanym prawem geodezyjnym i kartograficznym, którym było prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Artykuł 41 ust. 3a pr. geod. kart. określał źródła przychodów funduszy powiatowych, jako m.in. wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, a także inne wpływy, w tym też z dotacji z funduszu centralnego i wojewódzkiego, a art. 41 ust. 5 pkt 3 pr. geod. kart. czynił starostę dysponentem funduszy powiatowych.

Ani powołane wyżej przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego, ani przepisy rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart., jako aktów wykonawczych do ustawy, nie tworzyły podstaw do wydawania aktów niższej rangi, na poziomie prawa miejscowego, w których powiat mógłby określać stawki opłat za czynności geodezyjne. Pozwany ustalił jednak takie opłaty i przypisywał im cechy opłat geodezyjnych w rozumieniu art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart., o czym świadczy m.in. pouczenie o ściąganiu nieuiszczonych opłat na drodze egzekucji administracyjnej.

Podstawa do pobierania przez pozwanego opłat, których zwrotu powodowie dochodzą w niniejszym postępowaniu niewątpliwie nie istniała, o czym Sąd Najwyższy wypowiedział się też w wyroku z 20 listopada 2013 r., I CSK 49/13.

2. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęte zostało, że na podstawie przepisów o obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia może być też dochodzone świadczenie spełnione jako publicznoprawne, gdy okazało się, iż podstawa do jego spełnienia nie istniała, a nie można wskazać procedury dostępnej na drodze administracyjnej, w ramach której ubiegający się o udzielenie mu ochrony prawnej mógłby domagać się zwrotu świadczenia (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7-8, poz. 72).

Co do zasady, roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, w tym o zwrot nienależnego świadczenia, przedawniają się w terminie dziesięcioletnim (por. wyroki Sądu Najwyższego z 17 grudnia 1976 r., III CRN 289/76, nie publ. i z 25 lutego 2005 r., II CK 439/04, nie publ.). Taki termin przedawnienia ma zatem zastosowanie do roszczenia dochodzonego przez powodów, chyba że świadczenie, którego zwrotu się domagają może być uznane za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 *in fine* k.c., roszczenia o takich cechach podlegają bowiem przedawnieniu w terminie trzyletnim.

Pojęcie roszczenia związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zostało dotychczas w sposób precyzyjny zdefiniowane i każdorazowo podlega ocenie sądu w okolicznościach sprawy, co potwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11 (OSNC 2012, nr 6, poz. 69). W literaturze i orzecznictwie można dostrzec tendencję do ujmowania związku roszczenia z prowadzeniem działalności gospodarczej w sposób szeroki. Nie ma wątpliwości, że o takim związku powinny decydować okoliczności istniejące w chwili jego powstania (por. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z 7 lipca 2003 r., III CZP 43/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 151). Bez znaczenia dla tej kwalifikacji pozostaje przy tym, czy roszczenie powstało w relacji obustronnie profesjonalnej, czy też profesjonalista (przedsiębiorca) występuje tylko po jednej stronie stosunku prawnego (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2001 r., III CKN 28/01, nie publ. i z 10 października 2003 r., II CK 113/02, OSP 2004, nr 11, poz. 141).

W orzecznictwie i literaturze dominuje pogląd, że roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej mogą wynikać z różnych zdarzeń prawnych, które nie muszą być związane ze stosunkami kontraktowymi przedsiębiorcy. Także roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, w tym oparte na konstrukcji nienależnego świadczenia, mogą być zakwalifikowane jako pozostające w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej (por. wyroki Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2012 r., III CSK 282/11, nie publ., z 16 lipca 2003 r., V CK 24/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 157, z 22 września 2005 r., IV CK 105/05, nie publ.).

W orzecznictwie wyrażony został jednak pogląd, że nie każde działanie osoby prowadzącej działalność gospodarczą należy kwalifikować jako pozostające w związku z tą działalnością, podobnie jak nie każde roszczenie dochodzone przez ten podmiot ma związek z działalnością gospodarczą. W uchwale składu siedmiu sędziów z 14 maja 1998 r., III CZP 12/98 (OSNC 1998, nr 10, poz. 151) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sam przymiot działania w charakterze przedsiębiorcy nie przesądza, iż każde roszczenie tego podmiotu można uznać za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W związku z tym Sąd Najwyższy rozróżnił roszczenia związane z działalnością gospodarczą oraz związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, które obejmują także czynności niepolegające na prowadzeniu działalności gospodarczej; nie pozostają one w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, nie polegają na uczestnictwie w obrocie gospodarczym, nie prowadzą do wytwarzania dóbr materialnych, a także nie przynoszą żadnego zysku, nie wykazują zatem cech pozostających w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. Do tych kryteriów Sąd Najwyższy nawiązywał także w innych orzeczeniach (por. nieopublikowane wyroki Sądu Najwyższego z 1 października 1998 r., I CKN 558/98, z 26 listopada 1998 r., I CKU 108/98, z 16 lipca 2003 r., V CK 24/02, z 3 października 2008 r., I CSK 155/08, z 6 czerwca 2012 r., III CSK 282/11). Za czynności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej uznaje się z reguły czynności podejmowane w celu realizacji zadań mieszczących się w przedmiocie tej działalności w sposób bezpośredni lub pośredni, pod warunkiem jednak, że pomiędzy przedmiotem działalności a czynnościami prowadzącymi do powstania roszczenia zachodzi normalny i funkcjonalny związek (por. np. uchwały Sądu Najwyższego z 22 lipca 2005 r., III CZP 45/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 66, z 11 czerwca 1992 r., III CZP 64/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 225 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 30 stycznia 2007 r., IV CSK 356/06, nie publ.).

W judykaturze wyjaśniono również, że działalność gospodarczą wyróżnia kilka cech charakterystycznych, a mianowicie: fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działanie na własny rachunek, powtarzalność działań, uczestnictwo w obrocie gospodarczym, podporządkowanie zasadom gospodarki rynkowej (por. uchwałę siedmiu sędziów

Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r., III CZP 117/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 65 i z 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72). W orzecnictwie Sądu Najwyższego obecny jest pogląd, zgodnie z którym roszczenie nie może być kwalifikowane jako pozostające w związku z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c., gdy zdarzenie prawne leżące u jego podstaw nastąpiło w ramach stosunku prawnego o charakterze publicznoprawnym. W zakresie prowadzenia działalności gospodarczą nie mieszczą się działania (akty i czynności) dokonywane pomiędzy nierównorzędnymi podmiotami, z których jednemu - realizującemu zadania publiczne - przysługuje władztwo nad drugim (por. nieopublikowane wyroki Sądu Najwyższego z 3 października 2008 r., I CSK 155/08, z 2 grudnia 2004 r., V CK 308/04 i z 14 maja 2015 r., I CSK 446/14). W wyroku z 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 (OSNC-ZD 2016, nr 3, poz. 40) Sąd Najwyższy wskazał, że roszczenie gminy o dotację, którego podstawę stanowi art. 49 ust. 3 ustawy z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i ulega przedawnieniu w terminie dziesięcioletnim. W ocenie Sądu Najwyższego nie można bowiem 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.

Za mieszczące się w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej uznał Sąd Najwyższy w uchwale z 5 grudnia 2014 r., III CZP 93/14 (OSNC 2015, nr 10, poz. 114), roszczenie przedsiębiorcy prowadzącego aptekę o refundację ceny leku lub wyrobu medycznego. Roszczenie to nie wiązało się jednak ze spełnieniem na rzecz podmiotu publicznego jakiegokolwiek daniny, a z wykorzystaniem uprawnienia przewidzianego w przepisach prawa publicznego dla pewnej grupy przedsiębiorców do wystąpienia o środki, którymi mogą zasilić swoje fundusze.

3. Powodowie prowadzili działalność gospodarczą polegającą na wykonywaniu prac geodezyjnych, także na terenie Powiatu W.. Pozwany powiat nie był dla powodów partnerem kontraktowym zamawiającym usługi, z którym wchodziliby oni w relacje umowne normowane prawem cywilnym. Jako podmiot wykonujący zadania publiczne powierzone mu przez ustawodawcę, a odnoszące

się do gromadzenia, prowadzenia i utrzymania zasobu geodezyjnego, dysponował on jedynie materiałami, do których dostęp warunkował możliwość wywiązania się przez powodów z umów, jakie zawierali z osobami trzecimi w obrocie gospodarczym. Przepisy o zadaniach poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie geodezji i kartografii identyfikowały powiat i jego organy jako zobowiązane do prowadzenia i udostępniania zasobu geodezyjnego, będącego bazą dla kolejnych prac geodezyjnych, wymagających ze swej natury zachowania ciągłości wyników, a przez to nawiązania do robót już zakończonych. Z tej przyczyny prace geodezyjne wykonywane przez powodów podlegały zgłoszeniu do zasobu geodezyjnego i nie były możliwe do wykonania bez kopii materiałów geodezyjnych wydawanych przez Ośrodek. W tym obszarze stosunków pozwany nie był dla powodów partnerem kontraktowym, ale podmiotem publicznym zbierającym materiały wytworzone w przeszłości, a determinujące sposób, w jaki zgodnie ze sztuką powinny być wykonane kolejne roboty geodezyjne. Korzystając z opisanego wyżej statusu pozwany określił warunki udostępniania zasobu geodezyjnego, którym dysponował. Nie były one pomyślane indywidulanie dla powodów, lecz powszechnie dla wszystkich podmiotów znajdujących się w tej samej co powodowie sytuacji faktycznej. To samo dotyczy obowiązku uiszczania opłat za określone czynności geodezyjne wykonywane przez powiat.

Czynności pobrania i zwrotu opłat geodezyjnych kwalifikowane są w orzecznictwie sądów administracyjnych jako czynności z zakresu administracji publicznej podlegające kontroli sądowej. Skoro pozwany ustalił i pobierał opłaty za dostęp do zasobu geodezyjnego przypisując sobie w tym obszarze kompetencje władcze, zaś same opłaty identyfikował jako rodzaj niepodatkowej daniny publicznej, to stosunkowi prawnemu, jaki nawiązywał się między powodami i pozwanym w związku z pobieraniem omawianych opłat należy przypisać cechy publicznoprawne. Obowiązek uiszczenia opłaty jako świadczenia pieniężnego pobieranego w ramach łączącego te podmioty stosunku prawnego postrzegany był przez pozwanego jako przedawniający się według zasad właściwych dla niepodatkowych danin publicznych. Roszczenie o zwrot nienależnie pobranej opłaty powinno być opisywane, gdy chodzi o zasady jego przedawnienia się, na zasadzie pewnej symetrii. Jeśli nawet, w braku stosownego instrumentarium w prawie

publicznym, do żądania zwrotu tego świadczenia wykorzysta się przepisy o nienależnym świadczeniu, to natury świadczenia, którego dotyczy żądanie zwrotu nie można opisywać inaczej, jak tylko w nawiązaniu do pierwotnego stosunku prawnego, w ramach którego zostało spełnione. Skoro w tamtym stosunku prawnym było ono identyfikowane jako niepodatkowa danina publiczna, to zachowało ten charakter na potrzeby rozliczeń dokonywanych stosownie do art. 410 § 2 k.c. Roszczenie o zwrot tego rodzaju świadczenia nie może być postrzegane jako związane z działalnością gospodarczą dochodzącego go podmiotu. Uiszczenie dodatkowej opłaty geodezyjnej nastąpiło w związku z władczą działalnością organów pozwanego, które przypisały sobie kompetencje do nakazania wnoszenia takich opłat, nie zaś w wyniku dokonania czynności cywilnoprawnej, której podstawa następnie odpadła. Kwota, której zwrotu żądają powodowie miała charakter niepodatkowej daniny, nienależnie pobranej przez podmiot prawa publicznego, gdyż obowiązek jej świadczenia został wprowadzony z przekroczeniem przysługujących mu uprawnień. Dochodzone przez powodów roszczenie nie jest więc pochodną stosunku prawnego, powstającego w ramach prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Jedynym celem uiszczenia opłat było uzyskanie dostępu do zasobów publicznych, warunkującego możliwość wykonania umów zawieranych ze zlecającymi usługi i roboty geodezyjne.

Wprowadzając krótszy, trzyletni termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ustawodawca uwzględnił wymagania prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej. W stosunkach między partnerami działalności gospodarczej, profesjonalistami, roszczenia powinny być realizowane sprawnie i szybko. Instrumentem skłaniającym podmioty gospodarcze do takiego sprawnego działania jest krótki, trzyletni termin przedawnienia, jego zastosowanie wymaga jednak istnienia partnerstwa w obrocie gospodarczym. Takie przesłanki nie istnieją w relacjach między podmiotem prawa publicznego a zewnętrznym adresatem jego działań.

Skoro zasadny okazał się zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 118 k.c. na skutek zakwalifikowania roszczenia powodów jako pozostającego w związku z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, to nie ma potrzeby szczegółowego rozważania dalszych zarzutów skargi kasacyjnej. Można

tylko wspomnieć, że o przesłankach stosowania art. 5 k.c. do oceny zarzutu przedawnienia, Sąd Apelacyjny wypowiedział się co do zasady trafnie.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 i art. 398²¹ w związku z art. 391 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

aj

l.n