



Sygn. akt I CSK 318/16

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczuk

SSN Kazimierz Zawada

Protokolant Beata Rogalska

w sprawie z powództwa J. W. i M. W.

przeciwko Powiatowi W.

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 14 stycznia 2016 r., sygn. akt VI ACa .../15,

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

UZASADNIENIE

Pozwem z 2 marca 2015 r. J. W. oraz M. W. wniesli o zasądzenie od Powiatu W. kwoty 141.692,94 zł z odsetkami ustawowymi od 30 września 2011 r., jako podlegającego zwrotowi świadczenia nienależnego, które pozwany pobrał od nich w latach 2000-2009.

Pozwany Powiat wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z 10 sierpnia 2015 r. Sąd Okręgowy w [...] uwzględnił powództwo w całości.

Sąd Okręgowy ustalił, że będący małżonkami powodowie prowadzili działalność gospodarczą pod firmą Biuro Usług Geodezyjno-Projektowych G. J. i M. W. w Ł., a w jej zakresie mieściło się wykonywanie prac geodezyjnych. 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 O. (dalej: „Ośrodek”) prace, które wykonywali na terenie Powiatu W.. Każde zgłoszenie pracy geodezyjnej wiązało się z uiszczeniem opłaty administracyjnej, naliczanej zgodnie z art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b pr. geod. kart. i przepisów wykonawczych do tej ustawy. Poza opłatą naliczaną na podstawie tych przepisów, w latach 2000-2010 powodowie, jako wykonawcy prac geodezyjnych zgłaszający się do Ośrodka, zobligowani byli do uiszczania dodatkowych opłat geodezyjnych, pobieranych w oparciu o wprowadzony zarządzeniem Starosty Powiatu W. i Dyrektora Ośrodka cennik, 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.

W 2010 r. na szkoleniu zorganizowanym przez Geodezyjną Izbę Gospodarczą, 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 W. kwoty 224.193,73 zł tytułem zwrotu nienależnie pobranych opłat geodezyjnych, naliczonych im w latach 2000-2010, ze skapitalizowanymi odsetkami.

Wyrokiem z 25 października 2011 r., IV C .../10, Sąd Okręgowy w [...] oddalił powództwo, gdyż przyjął, że Skarb Państwa, reprezentowany przez Starostę Powiatu W. nie ma legitymacji biernej w sprawie. Sporne opłaty były wpływami powiatowego funduszu celowego, zatem wzbogaciły nie Skarb Państwa, lecz Powiat W.. Apelacja powodów od wyroku Sądu Okręgowego została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w [...] z 23 sierpnia 2012 r., VI ACa .../12, 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 uznał, że opłaty za wykonywanie czynności związanych z obsługą zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ustalone w cennikach wydawanych przez Starostę W., dla których ustanowienia nie było podstawy prawnej, są świadczeniem nienależnym.

24 maja 2011 r. powodowie wezwali Powiat W. do próby ugodowej i zażądali zwrotu kwoty 224.193,73 zł z tytułu 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.

Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Powiatu W. został zlikwidowany 31 grudnia 2010 r., na mocy art. 90 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Pozostałe po likwidacji Ośrodka składniki majątkowe, należności i zobowiązania przejęło z dniem likwidacji Starostwo Powiatowe, ponadto na konto Powiatu wpłynęły środki zgromadzone na koncie obsługującym Powiatowy Fundusz, które nie zostały wydatkowane w 2010 r., w łącznej wysokości 45.544,27 zł.

23 maja 2014 r. powodowie wystąpili przeciwko Powiatowi W. o zapłatę części nienależnie pobranych opłat geodezyjnych, tj. o kwotę 76.927,85 zł.

29 września 2014 r. powodowie ponownie wystąpili do Sądu Rejonowego w P. z wnioskiem o zawezwanie Powiatu W. do próby ugodowej w sprawie zapłaty na ich rzecz kwoty 134.710,97 zł, stanowiącej pozostałą część roszczenia powodów za okres od kwietnia 2000 r. do 2009 r., z ustawowymi odsetkami od 30 września 2011 r. Posiedzenie pojednawcze w tej sprawie odbyło się 22 grudnia

2014 r. i nie doprowadziło do zawarcia ugody.

Sąd Okręgowy podzielił pogląd o braku podstawy prawnej do pobierania przez Ośrodek opłat dodatkowych za materiały geodezyjne. Uznał, że świadczenia spełnione przez powodów na rzecz pozwanego były źródłem jego bezpodstawnego wzbogacenia (art. 405 w związku z art. 409 k.c.). Zdaniem Sądu Okręgowego, powodowie wykazali, że w latach 2000-2009 wydatkowali na opłaty dodatkowe kwotę 141.692,94 zł, co odpowiada takiemu wzbogaceniu się przez pozwanego.

Do roszczenia o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia mają zastosowanie ogólne terminy przedawnienia z art. 118 k.c., a gdy z roszczeniem tym występuje przedsiębiorca, podlega ono trzyletniemu przedawnieniu, jeżeli pozostaje w związku z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą. Roszczenie staje się wymagalne bezzwłocznie po wezwaniu wzbogaconego do wydania korzyści.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w niniejszej sprawie ma zastosowanie trzyletni termin przedawnienia, ale podniesienie w okolicznościach sprawy zarzutu przedawnienia uznał za nadużycie prawa podmiotowego (art. 5 k.c.). Skoro wydanie cenników nastąpiło bez wyraźnej delegacji ustawowej, to nakładanie na obywateli obowiązków o charakterze publicznoprawnym na podstawie takich cenników było bezprawne. Ten, kto sam działa bezprawnie, tj. w tym przypadku bez umocowania ustawowego nakłada na podmiot prowadzący działalność gospodarczą obowiązek poniesienia opłaty dodatkowej, od zapłaty której zależy dalsze prowadzenie tej działalności, nie może powoływać się na trzyletni termin przedawnienia roszczenia o zwrot opłaty.

Wyrokiem z 14 stycznia 2016 r. Sąd Apelacyjny w [...], w uwzględnieniu apelacji pozwanego, zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że powództwo oddalił.

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że termin przedawnienia roszczenia powodów wynosi trzy lata, gdyż roszczenie to jest ściśle związane z prowadzoną przez powodów działalnością gospodarczą. Opłaty uiszczane przez powodów pobierane były - zgodnie z załącznikiem do zarządzenia Starosty W. - za usługi świadczone przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej polegające na wykonywaniu kserokopii materiałów,

zapisywaniu na nośniku danych z zasobów oraz wykonywaniu wydruków oraz za koszty wysyłki. Do opłat uiszczanych przez powodów nie mają zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej, a ze względu na ich ekwiwalentny charakter opłaty te nie mają charakteru daniny publicznej, zaś do określenia ich wysokości nie została przewidziana forma decyzji administracyjnej. Akt starosty, w oparciu o który opłaty były pobierane stanowił swoisty cennik wskazujący na wysokość kosztów związanych ze świadczeniem objętych nim usług. Natomiast sama zasada odpłatności czynności z zakresu geodezji i kartografii wynika wprost z prawa geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z obecnie obowiązującym w tym zakresie art. 40a ust. 1 pr. geod. kart., organy prowadzące państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny udostępniają materiały zasobu odpłatnie. Analogiczna zasada wynikała z uprzednio obowiązujących art. 40 ust. 3c oraz art. 40 ust. 3b pr. geod. kart. Sąd Apelacyjny stwierdził, że brak jest podstaw do zakwalifikowania opłat świadczonych pozwanemu na podstawie zarządzeń Starosty jako nieekwiwalentnych świadczeń o charakterze podatkowym (daniny publicznej).

Sąd Apelacyjny wskazał, że opłaty, których zwrotu powodowie dochodzą, zostały przez nich uiszczone w latach 2000-2009, poczynając od stycznia 2000 r., do grudnia 2009 r. Roszczenie powodów dotyczy świadczenia nienależnego od samego początku, z uwagi na spełnienie go bez podstawy prawnej (*condictio sine causa*). Bieg terminu przedawnienia roszczeń powodów o zwrot tych świadczeń rozpoczął się już od chwili ich spełnienia z ewentualnym uwzględnieniem najkrótszego czasu, jaki byłby potrzebny wierzycielowi do wezwania dłużnika do zwrotu spełnionych świadczeń (art. 120 § 1 zdanie drugie i art. 410 § 1 i 2 w zw. z art. 405 k.c.).

O braku podstawy prawnej wnoszonych opłat powodowie dowiedzieli się dopiero w lutym 2010 r., zaś wcześniej działali w zaufaniu do organu administracji, publicznej, który opłaty te pobierał. Termin, w którym powodowie mogli najwcześniej podjąć działania zmierzające do zwrotu pobranych opłat, a tym samym początek biegu terminu przedawnienia ich roszczeń (art. 120 § 1 *in fine* k.c.) należałoby ustalić na koniec lutego 2010 r. Tym samym bieg terminu przedawnienia roszczeń powodów zakończyłby się z końcem lutego 2013 r. Powodowie 24 maja 2011 r. wystąpili o zawezwanie pozwanego do próby

ugodowej. Wniosek ten obejmował również roszczenia dochodzone w tej sprawie. W efekcie, zgodnie z art. 123 § 1 pkt 1 k.c. nastąpiło przerwanie biegu przedawnienia tych roszczeń. Zgodnie z art. 124 § 1 k.c., przedawnienie po każdym przerwaniu biegnie na nowo. W razie przerwania biegu przedawnienia przez czynność w postępowaniu przed sądem, przedawnienie biegnie na nowo dopiero po zakończeniu postępowania (art. 124 § 2 k.c.). Wniosek powodów z 24 maja 2011 r. był przedmiotem posiedzenia 1 sierpnia 2011 r. Do zawarcia ugody na posiedzeniu nie doszło. Tym samym z dniem 2 sierpnia 2011 r. termin przedawnienia roszczeń powodów rozpoczął ponownie bieg i zakończył się z dniem 2 sierpnia 2014 r. Po tej dacie, i w efekcie po upływie terminu przedawnienia, bo 29 września 2014 r., powodowie ponownie zawezwali pozwanego do próby ugodowej w przedmiocie roszczeń dochodzonych w niniejszej sprawie. Pozew wniesiony w tej sprawie 27 lutego 2015 r. obejmuje roszczenie przedawnione, zaś podniesiony przez pozwanego w tym zakresie zarzut przedawnienia prowadził do oddalenia powództwa.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, brak było podstaw do tego, by podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia oceniać na podstawie art. 5 k.c. Skoro podstawę pobierania przez pozwanego opłat, zawierającą cennik usług, stanowił załącznik do zarządzenia starosty, to można uznać za zasadny argument powodów, że działali w tym okresie w zaufaniu do organów administracji publicznej. Jednakże w lutym 2010 r. powodowie uzyskali wiedzę o braku podstaw do pobierania opłat. Tym samym, nawet jeśli powyższy argument uwzględnić, jest on relewantny jedynie w zakresie biegu przedawnienia roszczeń do lutego 2010 r. Później powodowie mieli świadomość stanu nienależności świadczenia i podejmowali liczne działania prawne zmierzające do uzyskania ochrony sądowej. Trudno wyjaśnić, dlaczego pozew w niniejszej sprawie, obejmujący pozostałą część opłat, nie objętych pozwem z 23 maja 2014 r., został złożony dopiero 27 lutego 2015 r., a więc po upływie terminu przedawnienia. Tej zwłoki powodów nie usprawiedliwia ani „zasada zaufania obywateli do państwa”, ani też charakter roszczenia dochodzonego w tej sprawie, czy publicznoprawny status strony pozwanej.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego z 14 stycznia 2016 r.

powodowie zarzucili, że orzeczenie to zostało wydane z naruszeniem prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), tj.: - art. 6a ust. 1 pkt 2b w zw. z art. 7d pkt 1, art. 11, art. 12, art. 40 ust. 3 pkt 3 i ust. 3b pr. geod. kart. w zw. z art. 1 oraz art. 353 § 1 k.c. przez błędną wykładnię, a w konsekwencji również niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że z przepisów tych wynika norma kreująca pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a wykonawcą pracy geodezyjnej podlegającej obowiązkowemu zgłoszeniu do zasobu geodezyjnego cywilny stosunek prawny, odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., podczas gdy z przepisów tych wynika, że naliczanie i pobieranie dodatkowych opłat geodezyjnych następowało w ramach stosunku administracyjnego w związku z władczą rolą państwa, a pobierana opłata nie stanowiła wynagrodzenia za świadczoną usługę, lecz daninę publiczną; - 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 przyjęcie, 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 zarzucili ponadto, że zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem prawa procesowego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), tj.: - art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; - art. 382 k.p.c. poprzez pominięcie części materiału dowodowego przy kwalifikowaniu charakteru stosunku prawnego, w ramach którego powodowie świadczyli opłaty.

Powodowie wniesli o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, a ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego.

Pozwany wniosł o oddalenie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zarzut naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. mógłby sam w sobie uzasadniać uwzględnienie skargi kasacyjnej, gdyby wady uzasadnienia zaskarżonego wyroku były tak poważne, że uniemożliwiałyby przeprowadzenie jego kontroli kasacyjnej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie jest dotknięte tego rodzaju wadliwością, chociaż sam wyrok oparty został na wadliwej kwalifikacji stosunku prawnego, w ramach którego powodowie spełniali na rzecz pozwanego świadczenie, o zwrot którego wnoszą oraz na wadliwej ocenie charakteru tego roszczenia z punktu widzenia przepisów określających termin jego przedawnienia.

2. 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 kwietnia 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 w okresie istotnym z punktu widzenia roszczenia zgłoszonego przez powodów zostało wydane 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.

Oplaty, 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. Opłaty pobierane przez pozwanego za czynności geodezyjne nie miały charakteru świadczeń w ramach cywilnego stosunku prawnego, gdyż zgłoszenie roboty geodezyjnej i wnioszek o udostępnienie danych z zasobu publicznego, pozostającego w dyspozycji organów powiatu, nie prowadziło do powstania między powodami a powiatem

stosunku o charakterze cywilnym.

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.

3. 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 orzecnictwie 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 orzecnictwie 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, OSNC 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 orzecznictwie 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 jakiejkolwiek daniny, a z wykorzystaniem uprawnienia przewidzianego w przepisach prawa publicznego dla pewnej grupy przedsiębiorców do wystąpienia o środki, którymi mogą zasilić swoje fundusze.

4. 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 indywidualnie 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.

jw

kc