



Sygn. akt I CSKP 78/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 września 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Paweł Grzegorzczak (sprawozdawca)

SSN Monika Koba

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa G. sp. z o.o. w likwidacji  
w W.

przeciwko Miastu W.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 9 września 2021 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 23 stycznia 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

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

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 kwietnia 2017 r. Sąd pierwszej instancji - Sąd Okręgowy w W. zasądził od pozwanego Miasta W. na rzecz powódki G. Sp. z o.o. w likwidacji w W. kwotę 76 000 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie.

Sąd Okręgowy ustalił, że Prezydent m. W. decyzją z dnia 5 maja 2003 r., na wniosek R. Sp. z o.o., zezwolił na usunięcie drzew i krzewów z terenu posesji w rejonie Al. (...), ul. (...) i ul. (...), natomiast w pkt 4 decyzji ustalił opłatę za ich usunięcie w kwocie 1 448 791,60 zł. W dniu 22 lipca 2003 r. R. Sp. z o.o. uiściła wskazaną opłatę, a drzewa i krzewy wymienione w decyzji z dnia 5 maja 2003 r. zostały usunięte.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z dnia 10 marca 2004 r., po rozpatrzeniu wniosku R. Sp. z o.o. o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji z dnia 5 maja 2003 r. w części dotyczącej pkt 2 i 4, odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji. Na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzją z dnia 27 maja 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i stwierdziło nieważność decyzji z dnia 5 maja 2003 r. Postanowieniem z dnia 16 lipca 2004 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze sprostowało oczywistą omyłkę pisarską, stwierdzając nieważność decyzji z dnia 5 maja 2003 r. w części oznaczonej jako pkt 4 i 5 tej decyzji, a w pozostałej części odmawiając stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Postanowieniem z dnia 1 grudnia 2004 r., po rozpatrzeniu wniosku wniesionego przez Stowarzyszenie Ekologiczne „Ś.” o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem z dnia 16 lipca 2004 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości postanowienie z dnia 16 lipca 2004 r. i umorzyło postępowanie w sprawie sprostowania.

Wnioskiem z dnia 4 stycznia 2005 r. R. Sp. z o.o. wystąpiła o stwierdzenie nieważności decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 27 maja 2004 r. w części dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 5 maja 2003 r. w zakresie zezwalającym na wycięcie drzew i krzewów. Decyzją z dnia 25 kwietnia 2005 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdziło nieważność decyzji z dnia 27 maja 2004 r. w części, w której w sposób rażący narusza prawo, tj. w zakresie

stwierdzenia w tej decyzji nieważności decyzji z dnia 5 maja 2003 r. odnoszących się do jej pkt 1, 2, 3, 5, 6, 7 i 8.

Decyzją z dnia 25 lipca 2005 r. Prezydent m. W. ustalił opłatę za usunięte drzewa i krzewy w wysokości 1 448 791,60 zł. Decyzją z dnia 9 czerwca 2006 r., na skutek odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło decyzję z dnia 25 lipca 2005 r. w całości i ustaliło, że inwestor nie ponosi opłaty za usunięcie drzew i krzewów z terenu posesji w rejonie Al. (...), ul. (...) i ul. (...) Skarga od tej decyzji wniesiona przez Stowarzyszenie „Z.” została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 13 listopada 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Stowarzyszenia „Z.” wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2009 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Ponownie rozpoznając skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z dnia 18 sierpnia 2009 r. uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 czerwca 2006 r.

Na skutek skargi kasacyjnej A. Sp. z o.o., następcy prawnego R. Sp. z o.o., Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 15 grudnia 2010 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Wojewódzki Sąd Administracyjny, ponownie rozpoznając skargę, wyrokiem z dnia 19 maja 2011 r. uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 czerwca 2006 r.

Decyzją z dnia 19 września 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło zaskarżoną decyzję Prezydenta m. W. z dnia 25 lipca 2005 r. w całości i umorzyło postępowanie przed organem pierwszej instancji w całości. W uzasadnieniu wskazano, że nie można wydać decyzji w sprawie o ustalenie opłaty, jeżeli do końca roku kalendarzowego, w którym usunięto drzewa lub krzewy, upłynęło 5 lat. Z uwagi na fakt usunięcia drzew i krzewów w 2003 r., organ mógł wydać ostateczną decyzję ustalającą opłatę za ich usunięcie najpóźniej do końca 2008 r. Skargi wniesione na tę decyzję przez Stowarzyszenie Ekologiczne „Ś.” i „Z.” zostały oddalone prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 16 maja 2014 r.

Pismem z dnia 25 listopada 2014 r. A. Sp. z o.o. w likwidacji wezwała Prezydenta m. W. do zwrotu kwoty 1 448 791,60 z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 22 lipca 2003 r.

Sąd Okręgowy przyjął, że podstawą prawną roszczenia jest art. 410 § 2 k.c. Uiszczona przez powódkę opłata na rzecz Miasta W.- Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska jest świadczeniem nienależnym z uwagi na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w zakresie ustalającym opłatę za wycinkę drzew i krzewów oraz brak ostatecznego ustalenia takiej opłaty w późniejszych decyzjach w toku trwającego kilka lat postępowania administracyjnego. Za niezasadne Sąd Okręgowy uznał stanowisko pozwanego, że obowiązek zwrotu świadczenia wygasł na skutek zużycia opłaty na cele związane z ochroną środowiska (art. 409 k.c.). W ocenie Sądu Okręgowego, na uwzględnienie nie zasługiwał także zarzut oparty na art. 411 pkt 2 k.c., ponieważ przepis ten ma zastosowanie, gdy ten, kto spełnił świadczenie, nie był prawnie zobowiązany, lecz można mu przypisać moralny obowiązek wobec przyjmującego świadczenie. Powódka nie była w żaden sposób moralnie zobowiązana do uiszczenia opłaty za usunięcie drzew i krzewów, a jej zachowanie było wynikiem wydania nieważnej decyzji administracyjnej i woli uniknięcia ewentualnej egzekucji.

Za chybiony Sąd Okręgowy uznał także podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia. Mimo że opłata została zapłacona w lipcu 2003 r., powódka mogła domagać się jej dopiero wtedy, gdy ostateczna stała się decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 19 września 2013 r., uchylająca decyzję Prezydenta m. W. z dnia 25 lipca 2005 r. w całości i umarzająca postępowanie. Dopiero ta decyzja przesądziła, że uiszczona przez R. Sp. z o.o. opłata stanowiła świadczenie nienależne. Najwcześniejszym możliwym terminem, w którym powódka mogła podjąć czynności zmierzające do odzyskania nienależnego świadczenia, był zatem 19 września 2013 r. Powódka wezwała pozwanego do zwrotu opłaty pismem doręczonym w dniu 25 listopada 2014 r., zobowiązując go do zwrotu nienależnego świadczenia w kwocie 1 487 791,60 zł w terminie 14 dni, a więc do dnia 9 grudnia 2014 r. W takiej sytuacji roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia stało się wymagalne w dniu 10 grudnia 2014 r. Nawet jednak jeśli przyjąć, że roszczenie powódki było wymagalne w dniu 19 września 2013 r., to powódka w dniu 14 września 2016 r. złożyła pozew, co prowadziło do przerwania biegu przedawnienia (art. 123 § 1 pkt 1 k.c.).

Na skutek apelacji pozwanego, wyrokiem z dnia 23 stycznia 2019 r., Sąd Apelacyjny w (...) częściowo zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił powództwo w zakresie kwoty 76 000 zł z ustawowymi odsetkami i zasądził od powódki na rzecz pozwanego koszty zastępstwa procesowego za obie instancje.

Sąd Apelacyjny uznał za własne ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy. Odmienne ocenił natomiast skuteczność zarzutu przedawnienia, w którym pozwany podnosił, że termin przedawnienia powinien być liczony od dnia 9 czerwca 2006 r., gdyż w tej dacie została uchylona decyzja z dnia 25 lipca 2005 r. ustalająca opłatę za usunięcie drzew i krzewów.

Sąd Apelacyjny przyjął, że roszczenie powódki podlegało 3 letniemu przedawnieniu, zważywszy, że za ugruntowany i dominujący w orzecznictwie i piśmiennictwie należy uznać pogląd, iż roszczenie o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia podlega 3 letniemu przedawnieniu (art. 118 k.c.), jeżeli powstaje ono w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Nie ulegało, zdaniem Sądu Apelacyjnego, żadnej wątpliwości, że roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia w postaci uiszczonej opłaty za usunięcie drzew i krzewów było związane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez poprzednika prawnego powódki. Treść decyzji z dnia 5 maja 2003 r., na podstawie której została uiszczona opłata, wskazuje, że zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów zostało udzielone inwestorowi z związku z zabudową nieruchomości. Nie jest sporne, że adresat tej decyzji był deweloperem, a zatem uiszczenie opłaty za usunięcie drzew i krzewów było związane z procesem inwestycyjnym w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Co do chwili wymagalności roszczenia, Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko apelanta, że najwcześniejszym możliwym terminem, w którym powódka mogła podjąć czynności zmierzające do odzyskania nienależnego świadczenia, była data wydania, a w zasadzie doręczenia decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 czerwca 2006 r. Jak zauważył Sąd, w materiale dowodowym brak wprawdzie dowodu doręczenia tej decyzji powódce, okoliczność ta jest jednak bezsporna, bowiem powódka tą decyzją dysponuje. W świetle zasad

doświadczenia życiowego i wiedzy powszechnej należało zatem przyjąć, że została ona doręczona najpóźniej w czerwcu/lipcu 2006 r.

Przepis art. 16 § 1 k.p.a. w poprzednim brzmieniu uznawał za ostateczną decyzję, od której nie przysługiwało odwołanie w administracyjnym toku instancji, co w powiązaniu z art. 127 § 3 k.p.a. oznaczało, że za ostateczne należało uznać m.in. decyzje wydane przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze. Zarówno wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, jak i środki nadzwyczajne, umożliwiały stronie jedynie sprawdzenie uprzedniego ostatecznego rozstrzygnięcia. Nie miały zatem wpływu na bieg terminu przedawnienia roszczeń. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 9 czerwca 2006 r. została wydana przez organ drugiej instancji i strony zostały pouczone o możliwości wniesienia od tej decyzji skargi do sądu. Decyzja ta była ostateczna i określała, że powódka nie miała obowiązku uiszczenia opłaty. Nadto była ona decyzją wykonalną, ponieważ dopiero w wyroku z dnia 19 maja 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.

Z tych względów, zdaniem Sądu Apelacyjnego, to decyzja z dnia 9 czerwca 2006 r. uprawniała powódkę do domagania się zwrotu nienależnie uiszczonej opłaty, bez względu na to, że została ona zaskarżona do sądu przez innego uczestnika postępowania. Najwcześniej zatem powódka mogła podjąć czynności, o jakich mowa w art. 120 § 1 zdanie drugie k.c., od daty doręczenia jej tej decyzji. Przy przyjęciu - wobec braku innych dowodów - że nastąpiło to najpóźniej w lipcu 2006 r., gdyż termin maksymalnie 30 dniowy był wystarczający do jej doręczenia, 3 letni termin przedawnienia upłynął najpóźniej w lipcu 2009 r. W tym czasie decyzja ta nie została jeszcze uchylona i korzystała z domniemania ostateczności. Oczekiwanie przez powódkę na zakończenie postępowania sądownoadministracyjnego wywołanego nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia - skargą - wniesioną od decyzji z dnia 9 czerwca 2006 r., było nieuzasadnione i skutkowało przedawnieniem roszczenia.

Nie było także, w ocenie Sądu Apelacyjnego, podstaw do uznania, że podniesienie zarzutu przedawnienia stanowiło nadużycie prawa. Nie wystąpiły żadne szczególne okoliczności, które mogłyby przemawiać za taką kwalifikacją

podniesienia zarzutu przedawnienia. Powódka jest osobą prawną korzystającą z profesjonalnej obsługi również w toku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, zatem brak było podstaw do przyjęcia, że opóźnienie w dochodzeniu roszczenia mogło wynikać z nieporadności strony, czy wadliwego kwalifikowania czynności w postępowaniach administracyjnych, a nadto opóźnienie jest znaczne, gdyż wyniosło ponad 7 lat.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyła skargą kasacyjną powódka, zarzucając naruszenie art. 120 § 1 w związku z art. 410 § 2 k.c.; art. 120 § 1 w związku z art. 410 § 2 k.c. w związku z art. 316 § 1 k.p.c.; art. 118 k.c. oraz art. 120 § 1 w związku z art. 455 i w związku z art. 6 k.c. Na tej podstawie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji, względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzucając naruszenie art. 118 k.c. skarżąca twierdziła, że dochodzone przez nią roszczenie przedawnia się w terminie 10 letnim (obecnie 6 letnim), jako niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia podlega ogólnemu terminowi przedawnienia, który *de lege lata* wynosi 6 lat, a dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 3 lata (art. 118 k.c.). Przed dniem 9 lipca 2018 r., w którym weszła w życie ustawa z dnia 13 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1104, dalej - „ustawa nowelizująca”), termin ten wynosił odpowiednio 10 lat i 3 lata.

W orzecznictwie przyjęto, że roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlegające 3 letniemu terminowi przedawnienia (art. 118 k.c.), mogą mieć źródło nie tylko w przepisach regulujących relacje kontraktowe, lecz także pozaumowne, w tym o bezpodstawnym wzbogaceniu (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2003 r., I CKN 316/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 117, z dnia 16 lipca 2003 r., V CK 24/02, OSNC 2004, nr 10, poz. 157 i z dnia 14 listopada 2019 r., IV CSK 453/19, niepubl.). Kierując się tym założeniem Sąd Apelacyjny uznał roszczenie powódki za związane z działalnością gospodarczą, skoro uiszczenie opłaty za wycinkę drzew związane

było z procesem inwestycyjnym prowadzonym przez poprzednika prawnego powódki. Stanowisko to zostało jednak wyrażone bez dokonania bliższej analizy charakteru prawnego uiszczonyj opłaty, co skutkowało jego nieprawidłowością.

Uiszczona przez powódkę opłata została ustalona decyzją wydaną m.in. na podstawie art. 47f ust. 1-4 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r., nr 99, poz. 1079, dalej - „u.o.p.”, obecnie uchylona). Zgodnie z tym przepisem, za usunięcie drzew lub krzewów władający nieruchomością był zobowiązany do poniesienia opłaty naliczanej i pobieranej przez organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów; wysokość tych opłat podlegała ustaleniu przy udzielaniu zezwolenia w zależności od obwodu pnia, rodzaju lub gatunku (odmiany) drzewa, a za usunięcie krzewów - w zależności od powierzchni porośniętej krzewami. Jednostkowe stawki opłat podlegały określeniu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 47h ust. 4 u.o.p.), a ustalona przez organ opłata powinna zostać zapłacona w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna (art. 47i ust. 3 u.o.p.). Wpływy uzyskane z tytułu opłat stanowiły dochód gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 47j u.o.p.). W razie nieterminowego uiszczenia opłaty przepisy art. 47i ust. 3 i 4 u.o.p. przewidywały konieczność zapłaty odsetek za zwłokę w wysokości odsetek pobieranych za nieterminowe regulowanie zobowiązań podatkowych i przymusowe ściąganie opłat z odsetkami w drodze egzekucji administracyjnej.

Przepisy te nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że opłata, o której mowa, miała charakter publicznoprawny, a jej ustalenie i zapłata nastąpiły w ramach relacji publicznoprawnej, w której Prezydent m. W. działał z pozycji władczej. Zapatrywanie to odpowiada poglądom wyrażanym w piśmiennictwie, w których podkreśla się publicznoprawny i władczy tryb określania rozważanej opłaty, wskazując zarazem na wątpliwości przy ocenie jej ekwiwalentności.

Kwalifikacja ta jest istotna, zważywszy, że z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia spełnionego na skutek nakazu podmiotu publicznego, w ramach relacji władczej, nie podlega co do zasady kwalifikacji jako związane z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c. W uchwale z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012, nr 6,



poz. 69, Sąd Najwyższy zanegował objęcie skróconym terminem przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnie pobranej opłaty z tytułu wydania karty pojazdu, mimo że pojazd został sprowadzony w ramach prowadzenia działalności gospodarczej prowadzonej przez powoda. Sąd Najwyższy podkreślił, że obowiązek uiszczenia opłaty nie miał żadnego związku ze statusem powoda jako przedsiębiorcy, wynikał z nakazu pochodzącego od organu władzy publicznej i nie był pochodną stosunku prawnego powstałego w prowadzonej przez powoda działalności gospodarczej. W motywach uchwały zwrócono również uwagę, że nie ma dostatecznych racji, aby skróconym terminem przedawnienia ograniczać roszczenie przeciwko podmiotowi prawa publicznego, który pobrał opłatę w sposób sprzeczny z prawem (por. w tym kontekście także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 września 2016 r., V CNP 7/16, niepubl.). Zbliżone argumenty powołano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2017 r., I CSK 318/16, niepubl., dotyczącym roszczenia o zwrot nienależnie pobranych opłat geodezyjnych, uiszczonych w ramach działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu prac geodezyjnych. Sąd Najwyższy podniósł, że skoro pobrane opłaty stanowiły niepodatkową daninę publiczną, to roszczenie o zwrot tego rodzaju świadczenia nie powinno być traktowane jako związane z działalnością gospodarczą powoda; spełnienie świadczenia nie nastąpiło w związku z czynnością o charakterze cywilnoprawnym, między partnerami w prowadzonej działalności gospodarczej, lecz w związku z władczą działalnością pozwanego, który przypisał sobie uprawnienie do poboru opłaty. Kierunek ten został zaaprobowany w niedawnym wyroku z dnia 23 października 2020 r., I CSK 689/19, niepubl., dotyczącym roszczenia o zwrot nienależnie pobranych opłat zastępczych na podstawie dawnego art. 9a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 716), w którym stwierdzono, że sytuacja, w której roszczenie ma źródło w zdarzeniu prawnym, lokującym się w ramach stosunku o charakterze publicznoprawnym, stoi na przeszkodzie identyfikacji roszczenia jako związanego z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c. Pozostające w tym samym nurcie wypowiedzi można odnaleźć także w innych rozstrzygnięciach Sądu Najwyższego (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998, nr 10, poz. 151 i wyroki Sądu Najwyższego z dnia

29 marca 2000 r., I CKN 558/98, niepubl., z dnia 3 października 2008 r., I CSK 155/08, niepubl., z dnia 20 października 2016 r., II CSK 53/16, OSNC 2017, nr 7-8, poz. 54).

W świetle przywołanej judykatury, okoliczność, że do pobrania opłaty doszło w związku z zabudową nieruchomości dokonywaną przez poprzednika prawnego powódki w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, nie mogła być uznana za wystarczającą do zakwalifikowania dochodzonego roszczenia jako związanego z działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 118 k.c. Od przedsiębiorcy, jako profesjonalisty, można wymagać sprawnego i szybkiego dochodzenia roszczeń wobec kontrahenta (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CZP 63/01, OSNC 2002, nr 9, poz. 106), wynikających zarówno z czynności prawnych, jak i innych zdarzeń prawnych, jeżeli są z nimi związane (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2006 r., V CSK 229/06, niepubl.). *In casu* status pozwanego stał jednak na przeszkodzie traktowaniu go jako kontrahenta powódki (jej prawnego poprzednika), nawet w najszerszym tego słowa znaczeniu. Dochodzone roszczenie nie powstało na tle umów, które zawierał poprzednik prawny powódki w związku z prowadzoną działalnością; jego źródłem był publicznoprawny obowiązek poniesienia opłaty, która okazała się ostatecznie nienależna. Gdy źródłem roszczenia jest świadczenie o charakterze publicznoprawnym, spełnione nienależnie w ramach relacji podporządkowania podmiotu świadczącego organowi publicznemu, który działa z pozycji władczej, istotnemu osłabieniu podlega też - w zestawieniu z relacjami o charakterze kontraktowym - zasadniczy argument na rzecz skrócenia terminu przedawnienia, wywodzony z pewności obrotu i potrzeby ochrony interesu dłużnika. Zarzut naruszenia art. 118 k.c. należało w konsekwencji uznać za uzasadniony.

Pozostałe zarzuty skargi dotyczyły błędnej oceny momentu wymagalności roszczenia objętego powództwem. Zdaniem powódki, decyzja Samodzielnego Kolegium Odwoławczego (SKO) z dnia 9 czerwca 2006 r. nie rozstrzygała definitywnie sporu co do podstawy prawnej spełnionego świadczenia; taki charakter miała bowiem dopiero decyzja SKO z dnia 19 września 2013 r., która stała się prawomocna z chwilą uprawomocnienia się wyroku Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w W. z dnia 16 maja 2014 r. W ocenie powódki, przedawnienie mogło zatem rozpocząć bieg najwcześniej w tej dacie. Ponadto, w przekonaniu powódki, Sąd Apelacyjny nie dokonał ustaleń faktycznych co do tego, w jakiej dacie roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby powódka wezwała pozwanego do jego zwrotu w najwcześniejszym możliwym terminie.

Z zastrzeżeniem art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, bieg terminu przedawnienia roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia (nienależnego świadczenia) rozpoczyna się w dniu, w którym świadczenie powinno być spełnione, gdyby wierzyciel wezwał dłużnika do wykonania zobowiązania w najwcześniejszym możliwym terminie (art. 120 § 1 zdanie drugie w związku z art. 455 k.c.) (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2003 r., I CKN 316/01, z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 310/13, OSNC-ZD 2015, nr C, poz. 35 i z dnia 24 września 2017 r., V CSK 642/16, niepubl. i powołane tam dalsze orzecznictwo).

Najwcześniejszy możliwy termin, w jakim wierzyciel może wezwać dłużnika do wykonania zobowiązania, uzależniony jest od chwili powstania zobowiązania. W okolicznościach sprawy chodziło o powstanie zobowiązania do zwrotu opłaty zapłaconej przez poprzednika prawnego powódki. W sytuacji, w której podstawą spełnienia świadczenia jest decyzja administracyjna, która została następnie podważona, zobowiązanie do zwrotu świadczenia powstaje co do zasady z chwilą usunięcia z obrotu prawnego decyzji stanowiącej podstawę spełnienia świadczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2008 r., IV CSK 302/08, niepubl.). W judykaturze nie rozważano jednak dotychczas, czy jeżeli usunięcie z obrotu prawnego decyzji stanowiącej podstawę spełnienia świadczenia następuje na skutek wydania innej decyzji ostatecznej, zastępującej decyzję pierwotną, na ocenę momentu, w którym wierzyciel może wezwać dłużnika do spełnienia świadczenia, powinno rzutować zaskarżenie późniejszej decyzji do sądu administracyjnego.

Skarżąca odwoływała się w tej mierze do wypowiedzi judykatury odnoszących się do roszczeń o zwrot świadczenia spełnionego na podstawie nieprawomocnego wykonalnego orzeczenia sądu, w których podniesiono, że upadek podstawy świadczenia następuje z chwilą wydania prawomocnego orzeczenia przesądzającego o tym, iż świadczenie było nienależne, a wcześniejsze żądanie byłoby nieuzasadnione ze względu na brak prawomocnego orzeczenia

kończącego postępowanie w sprawie, w której uchylono lub zmieniono wyrok (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2006 r., V CSK 226/06 i z dnia 30 stycznia 2014 r., IV CSK 237/13, niepubl., a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2017 r., V CNP 12/17, niepubl.).

Stanowisko to nie uwzględniało jednak w należyty sposób konsekwencji wynikających z ostateczności decyzji administracyjnej i odmienności przedmiotu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Z art. 130 w związku z art. 16 k.p.a. i art. 61 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz. U z 2019 r., poz. 2325, dalej - „p.p.s.a.”) wynika, że decyzja administracyjna wraz z uzyskaniem atrybutu ostateczności staje się wykonalna i wywiera w pełnym zakresie skutki wynikające z jej treści (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2018 r., II CSK 555/17, niepubl.). Ma ona wiążący charakter, a jej trwałość podlega ochronie (art. 16 § 1 zdanie drugie k.p.a.). Decyzja ostateczna, dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu na zasadach przewidzianych w ustawie, jest skuteczna i stanowi podstawę realizacji wynikających z niej uprawnień (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2018 r., I CSK 585/17, niepubl., wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2006 r., II OSK 431/05, niepubl., z dnia 28 lutego 2012 r., I OSK 1738/11, niepubl. i z dnia 10 września 2014 r., I OSK 229/13, niepubl., a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2016 r., IV CSK 26/16, OSNC-ZD 2018, nr B, poz. 28).

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie niweczy tych skutków; w świetle miarodajnego w sprawie brzmienia art. 152 p.p.s.a., skutków tych nie unicestwiałoby nawet uchylenie zaskarżonej decyzji nieprawomocnym wyrokiem. Organ administracyjny lub sąd może jedynie wstrzymać wykonanie zaskarżonej decyzji (art. 61 § 2 p.p.s.a.), a w razie jej nieprawomocnego uchylenia - zgodnie z art. 152 p.p.s.a. w dawnym brzmieniu - sąd administracyjny określał, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt nie może być wykonywany. Postępowanie sądownoadministracyjne nie stanowi kontynuacji postępowania prowadzącego do wydania zaskarżonej decyzji; jego przedmiotem nie jest sprawa administracyjna, w której dochodzi do określenia praw lub obowiązków adresata aktu

administracyjnego, lecz kontrola legalności ostatecznej decyzji administracyjnej, konkretyzującej te prawa lub obowiązki.

Cechy te rozstrzygają o zaakcentowanym przez Sąd Apelacyjny nadzwyczajnym charakterze skargi do sądu administracyjnego, na który wskazuje także judykatura Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CSK 139/09, niepubl. i z dnia 21 października 2016 r., IV CSK 26/16). Charakteru tego nie zmienia to, że skarga jest jednocześnie zasadniczą formą realizacji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) w przypadku, w którym treścią tego prawa jest możliwość uruchomienia sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, a co się z tym wiąże, brak ograniczeń przedmiotowych i szczególnych wymagań konstrukcyjnych właściwych niektórym nadzwyczajnym środkom zaskarżenia w postępowaniu cywilnym.

Preferowane przez skarżącą założenie, według którego mimo uzyskania przez decyzję administracyjną waloru ostateczności ustalone nią uprawnienia miałyby mieć jedynie prowizoryczny charakter, a postępowanie sądownoadministracyjne stanowić dalszy etap sporu w przedmiocie tych uprawnień, prowadziło zatem do podważenia mocy obowiązującej decyzji ostatecznej i zanegowania strukturalnych różnic między postępowaniem administracyjnym a sądownoadministracyjnym, a w konsekwencji sferą administrowania, poddaną kompetencji organów administracji publicznej, a sferą sądowej kontroli legalności ostatecznych decyzji administracyjnych, będących wynikiem realizacji tej kompetencji.

Decyzja SKO z dnia 9 czerwca 2006 r., wydana na skutek odwołania poprzednika prawnego powódki, miała charakter merytoryczny - organ odwoławczy uchylił bowiem zaskarżoną decyzję i orzekł co do istoty sprawy, ustalając, że inwestor nie ponosi opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Decyzja ta w sposób definitywny kształtowała sytuację prawną powódki, przesądzając w administracyjnym toku instancji, że sporna opłata nie powinna zostać pobrana. Roszczenie powódki zmierzające do zwrotu opłaty, gdyby zostało oparte na tej decyzji, nie mogłoby zostać uznane za przedwczesne, bez względu na jej późniejsze zaskarżenie do sądu administracyjnego, które nie łączyło się z ustaniem lub zawieszeniem jej skutków.

Racją jest, że zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych nie zabezpiecza ich w pełni przed uchyleniem lub zmianą, m.in. na skutek poddania ich kontroli sądowej. Wynik tej kontroli może rzutować na zasadność roszczenia cywilnoprawnego, którego podstawą jest zaskarżona do sądu decyzja. W razie konieczności wytoczenia powództwa w toku postępowania sądowoadministracyjnego w celu zapobiegnięcia upływowi terminu przedawnienia, zależność ta może stanowić podstawę do zawieszenia postępowania cywilnego (por. art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.; w orzecznictwie - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2010 r., IV CSK 206/10, niepubl.). Sytuacja, w której wynik postępowania sądowego w przedmiocie roszczenia restytucyjnego może zależeć od wyniku postępowania zainicjowanego wniesieniem nadzwyczajnego środka zaskarżenia, nie ma przy tym wyjątkowego charakteru.

W konkluzji należało przyjąć, że skoro powódka, opierając się na decyzji SKO z dnia 9 czerwca 2006 r., mogła skutecznie dochodzić zwrotu uiszczonej opłaty, to nie można zasadnie twierdzić, aby decyzja ta pozostawała bez wpływu na wymagalność roszczenia restytucyjnego i bieg terminu przedawnienia. Na ocenę tę nie rzutował fakt, że decyzja SKO z dnia 9 czerwca 2006 r. została najpierw nieprawomocnie uchylona przez sąd administracyjny, a następnie, po jej drugim uchyleniu, została zastąpiona decyzją umarzającą postępowanie administracyjne z dnia 19 września 2013 r., wobec której Sąd prawomocnie oddalił skargę. O powstaniu przesłanek do zwrotu opłaty rozstrzygała bowiem ostatecznie decyzja SKO z dnia 9 czerwca 2006 r. Bazując na tej decyzji przy ustalaniu początku biegu przedawnienia Sąd Apelacyjny nie naruszył zatem art. 316 k.p.c. Decyzja umarzająca postępowanie administracyjne miała z tego punktu widzenia jedynie wtórny charakter; nie kreowała żadnego nowego roszczenia i nie skutkowała ponownym rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia.

Mimo, że zarzuty naruszenia art. 120 § 1 w związku z art. 410 § 2 k.c. i art. 120 § 1 w związku z art. 410 § 2 k.c. i z art. 316 § 1 k.p.c., okazały się niezasadne, uchylenie zaskarżonego wyroku było konieczne ze względu na błędne przyjęcie przez Sąd Apelacyjny, że do przedawnienia doszło z upływem 3 letniego terminu, najpóźniej w lipcu 2009 r., a opóźnienie w wytoczeniu powództwa wynosiło ponad 7 lat. Rozważania Sądu Apelacyjnego sugerowały utożsamienie początkowego

momentu wymagalności roszczenia z chwilą doręczenia decyzji SKO z dnia 9 czerwca 2006 r., co miało nastąpić najpóźniej w lipcu 2006 r. Tymczasem, zgodnie z art. 120 § 1 zdanie drugie w związku z art. 455 k.c., rozstrzygające znaczenie ma to, kiedy zobowiązanie powinno być spełnione, gdyby wierzyciel wezwał dłużnika do jego wykonania w najwcześniejszym możliwym terminie. Sąd Apelacyjny momentu tego nie ustalił, poprzestając na stwierdzeniu, że do doręczenia decyzji z dnia 9 czerwca 2006 r. doszło najpóźniej w lipcu 2009 r.

Kwestia ta mogłaby mieć relatywnie mniejsze znaczenie przy przyjęciu 3 letniego terminu przedawnienia. Waga tych ustaleń dla prawidłowego zastosowania prawa materialnego jest jednak zasadniczo odmienna przy uwzględnieniu 10 letniego terminu przedawnienia, jeżeli zważyć, że powództwo zostało wytoczone we wrześniu 2016 r. Dodać trzeba, że ciężar dowodu co do faktów rozstrzygających o powstaniu wymagalności roszczenia spoczywa na dłużniku podnoszącym zarzut przedawnienia, co nie stoi jednak na przeszkodzie dokonywaniu w tym zakresie ustaleń - w granicach twierdzeń faktycznych stron - na podstawie art. 231 k.p.c.

Z tych względów, na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.