

## **Uchwała z dnia 13 lipca 2011 r., III CZP 35/11**

*Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz*

*Sędzia SN Krzysztof Strzelczyk (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Powiatu M. przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie W.-M. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 13 lipca 2011 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 22 marca 2011 r.:

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie dochodzenia przez powiat od Skarbu Państwa zwrotu kwot stanowiących dochód powiatu na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), niepotrąconych przez powiat, a przekazanych Skarbowi Państwa?”

podjął uchwałę:

**W sprawie, w której powiat dochodzi zwrotu od Skarbu Państwa kwot stanowiących jego dochód na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), niepotrąconych i przekazanych Skarbowi Państwa, droga sądowa jest niedopuszczalna.**

### **Uzasadnienie**

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało przy rozpatrywaniu przez Sąd Okręgowy w Olsztynie sprawy w związku z apelacją pozwanego Skarbu Państwa – Wojewody W.-M. wniesioną od wyroku Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 11 października 2010 r., uwzględniającego powództwo Powiatu M. o zapłatę kwoty 25 594,06 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 11 października 2010 r.

Powód dochodził tej kwoty tytułem „zwrotu niesłusznie zaniechanego potrącenia” należnych Powiatowi 25% z pobranej opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. W uzasadnieniu pozwu wskazano, że żądanie zapłaty tej kwoty znajduje oparcie w przepisach prawa.

W ocenie Sądu, dochodzona kwota przysługująca powodowi na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. – dalej: "u.g.n."), stanowiąca część wpływów osiąganych z tytułu wykonywania przekazanych pozwanemu zadań z zakresu administracji rządowej jest świadczeniem nienależnym w rozumieniu art. 410 § 2 k.c. Przekazanie na rzecz Skarbu Państwa kwoty wyższej niż wynikająca z art. 23 u.g.n. skutkuje koniecznością jej zwrotu, stosownie do przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405 i nast. k.c.).

Pozwany Skarb Państwa wniósł apelację od tego wyroku, w której podniósł m.in. zarzut nieważności postępowania – art. 379 pkt 1 k.p.c. – ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej.

Sąd Okręgowy powziął poważną wątpliwość co do dopuszczalności drogi sądowej. Podkreślił, że ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy od przedmiotu procesu, przedstawionego pod osąd roszczenia i przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Droga sądowa nie jest natomiast uwarunkowana wykazaniem istnienia roszczenia oraz stosunku łączącego strony. Jeżeli roszczenie oparte jest na zdarzeniach cywilnoprawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych, droga sądowa jest dopuszczalna. Jednocześnie Sąd Okręgowy, odwołując się do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03 (nie publ.), wskazał, że sprawa ma charakter sprawy cywilnej jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny zakłada potrzebę ochrony interesów uczestniczących w nim podmiotów. Sprawa cywilna wymaga przy tym pozostawania dwóch lub więcej osób w stosunku prawnym, regulowanym przepisami kodeksu cywilnego i innymi ustawami, którego podmioty w wypadku sporu występują jako równorzędni partnerzy. Jeżeli natomiast jeden z nich uzyskuje pozycję podmiotu działającego z mocy swej władzy zwierzchniej, to stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym. W związku z tym Sąd Okręgowy podniósł, że udział powiatu w dochodach z tytułu opłat z użytkowania wieczystego wynika z wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej i jest oparty na świadczeniu

przewidzianym w prawie publicznym. Te okoliczności, zdaniem Sądu Okręgowego, przemawiałyby za uznaniem niedopuszczalności drogi sądowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego, ocena sprawy na tle art. 1 k.p.c. zależy od przedmiotu procesu – przedstawionego pod osąd roszczenia – i przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej – lub odejmują – przymiot sprawy cywilnej. Obojętne natomiast z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej jest wykazanie istnienia roszczenia (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91, OSNC 1992, nr 7-8, poz. 128 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161, z dnia 9 marca 1999 r., II CKN 984/98, OSNC 1999, nr 10, poz. 180 oraz z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 414/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 20; zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., Sk 12/99, OTK Zb.Urz. 2000, nr 5, poz. 143). W judykaturze Sądu Najwyższego ukształtowane jest także stanowisko, że sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeśli treść stosunków prawnych łączących strony, będące równorzędnymi podmiotami, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny zakłada potrzebę ochrony interesów tych podmiotów. Jeśli natomiast jeden z tych podmiotów ma pozycję działającego w ramach władzy zwierzchniej, to taki stosunek nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129, uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., III CZP 46/01, OSNC 2002, nr 7-8, poz. 85 i z dnia 22 października 2010 r., III CZP 74/10, OSNC 2011, nr 5, poz. 55 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2004 r., III CSK 566/03, nie publ.). Działaniami lub zaniechaniami, których skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym (np. czynności prawne lub czyny niedozwolone), ale także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, nie publ.). To, że spór pomiędzy stronami ma związek ze stosowaniem norm prawa publicznego nie wyłącza możliwości zakwalifikowania go do kategorii sporów ze stosunków cywilnych, zwłaszcza gdy powód – jak w tej sprawie – zgłosił żądanie z powołaniem się na instytucję cywilnoprawną uregulowaną w przepisach tytułu V,

księgi trzeciej kodeksu cywilnego. Dopuszczalność takiej oceny uzależniona jest jednak od powołania się przez powoda na zdarzenia, które w relacjach między stronami wywołały skutki cywilne.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 u.g.n., od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25% środków stanowiących dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Starosta reprezentujący Skarb Państwa w sprawach gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej (art. 11 u.g.n.). Środki stanowiące na podstawie art. 23 ust. 3 u.g.n. dochód powiatu są, według art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), środkami publicznymi, a według obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – dalej: "u.f.p.") są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym (art. 60 pkt 8). To, że przychody powiatu stanowią w istocie świadczenia, których źródłem są stosunki cywilnoprawne, nie zmienia ich publicznoprawnego charakteru w ramach sektora finansów publicznych. Przysługują one powiatowi od Skarbu Państwa, a nie od strony stosunku cywilnoprawnego, która jest zobowiązana uiszczać opłaty na rzecz Skarbu Państwa.

Do przekazywania należności przewidzianych w art. 23 ust. 3 u.g.n., określonego w ustawie jako „potrącenie“, nie mają zastosowania przepisy art. 498 i nast. k.c. Jak trafnie przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2006 r., II OSK 1313/06 (nie publ.), w takiej sytuacji brak podstaw do przyjęcia, aby podmioty w sektorze finansów w związku z przekazywaniem tych należności były jednocześnie względem siebie dłużnikami i wierzycielami oraz że każdy z nich mógłby potrącić swoją wierzytelność z wierzytelności drugiego. Artykuł 23 ust. 3 u.g.n. przyznaje staroście jedynie prawo do żądania przekazania 25% środków uzyskiwanych przez Skarb Państwa z tytułu opłat tam wskazanych.

Kwestie związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich dysponowaniem pozostają poza sferą stosunków cywilnoprawnych i są

rozstrzygane na podstawie przepisów prawa publicznego w ramach systemu finansów publicznych. Stosunki prawne związane ze świadczeniami będącymi niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznym pomiędzy organami władzy publicznej, w tym organami administracji rządowej, a jednostką samorządu terytorialnego, nie są stosunkami prawnymi o równorzędnym charakterze. Do kompetencji organów administracyjnych wymienionych w art. 61 u.f.p. należą wszelkie sprawy dotyczące należności, o których mowa w art. 60 u.f.p., w tym także dotyczące niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym. Z art. 3 u.f.p. wynika, że finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. W tej dziedzinie prawa występuje zawsze publiczny podmiot uprawniony do jednostronnego określania sytuacji prawnej drugiego podmiotu stosunku prawnofinansowego. Stosunki prawne zarówno w zakresie obowiązku przekazywania do budżetu państwa należności określonych w art. 23 ust. 3 u.g.n., jak i w zakresie obowiązku ich zwrotu mają charakter publicznoprawny (administracyjnoprawny). Obowiązek zwrotu świadczenia ma także źródło w stosunku administracyjnym, o którym w pierwszej instancji rozstrzyga organ wskazany w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.f.p.

W poprzednim stanie prawnym kwestie rozstrzygania sporów dotyczących należności, o których mowa w art. 23 ust. 3 u.g.n. były uregulowane w art. 189 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz.U. Nr 135, poz. 955). W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budziło wątpliwości istnienie drogi administracyjnej i sądownoadministracyjnej do dochodzenia przez wojewodę od jednostki samorządu terytorialnego zwrotu kwot należnych „tytułem nieprzekazania w terminie i w należnej wysokości pobranych dochodów budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu. Spory te dotyczyły przede wszystkim wysokości należnego jednostce samorządu terytorialnego potrącenia (5% lub 25%) odsetek od kwot uzyskiwanych m.in. z tytułu użytkowania wieczystego w stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 sierpnia

2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 173, poz. 1218), która wprowadziła wyraźną możliwość potrącenia także 25% wpływów z tytułu odsetek za terminowe regulowanie należności), oraz kwestii możliwości potrącenia przez jednostkę samorządu terytorialnego 25% kwoty stanowiącej podatek VAT (por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 27, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2010 r., II GSK 807/09, nie publ. i z dnia 23 września 2010 r., II GSK 812/09, nie publ. oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2009 r., V SA/Wa 51/09, nie publ. i z dnia 16 czerwca 2009 r., V SA/Wa 58/09, nie publ.). Wykładnia systemowa przemawiała za przyjęciem analogicznego rozwiązania (konieczności wydania decyzji administracyjnej) dla rozstrzygnięcia wniosku o zwrot nienależnie przekazanych budżetowi 25% wpływów, o których mowa w art. 23 ust. 3 u.g.n. (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2001 r., FPS 1/01, ONSA 2002, nr 1, poz. 1).

Ustawa o finansach publicznych nie reguluje wprost trybu zwrotu należności odprowadzonej na rachunek budżetu państwa stanowiącej dochód jednostki samorządu terytorialnego, to jednak według jednoznacznego art. 67 tej ustawy, do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, a zatem także dotyczących pobieranych przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych odrębnymi ustawami i nieodprowadzonych na rachunek dochodów budżetu państwa, nieuregulowanych tą ustawą, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). W ten sposób został w dalszym ciągu przewidziany administracyjny tryb postępowania do rozstrzygania spraw dotyczących niepodatkowych należności budżetowych stanowiących dochód budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w tym także do rozstrzygania o zwrocie przekazanych nienależnie do budżetu Skarbu Państwa kwot stanowiących na podstawie art. 23 ust. 3 u.g.n. dochód powiatu. Artykuł 67 u.f.p. wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. W związku z treścią art. 115 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) ma on zastosowanie do spraw wszczętych od dnia 1 stycznia 2010 r., a tylko do spraw wszczętych i

niezakończonych przed tym dniem decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe. Oznacza to utrzymanie administracyjnej drogi do rozstrzygnięcia sporów dotyczących zwrotu przekazanych do budżetu państwa kwot stanowiących na podstawie art. 23 ust. 3 u.g.n. dochód powiatu. Z mocy jednoznacznego postanowienia art. 67 u.f.p. do tych spraw, wszczętych od dnia 1 stycznia 2010 r., mają odpowiednie zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej, w którym uregulowane zostały także kwestie związane ze zwrotem nienależnie zapłaconego podatku (art. 75 w związku z art. 73 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej), jak również przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Uwzględniając charakter stosunku prawnego łączącego strony procesu, a ponadto szczególną normę kompetencyjną zawartą w art. 67 u.f.p., przesądzającą właściwość organu administracyjnego i sądu administracyjnego do orzekania w sprawie, w której powód domaga się ochrony prawnej, Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. podjął uchwałę, jak wyżej.