



Sygn. akt I CSK 49/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący)
SSN Anna Kozłowska (sprawozdawca)
SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa J. W. i M. W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście Powiatu W.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 20 listopada 2013 r.,
skargi kasacyjnej powodów
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 23 sierpnia 2012 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od J. W. i M. W. na rzecz Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3 600 (trzy tysiące sześćset) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 25 października 2011 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo J. W. i M. W. skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Powiatu W. o zapłatę 224.193,73 zł tytułem zwrotu nienależnie pobranych opłat za wydawane przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w O. kopii materiałów geodezyjnych i wykonywanie innych czynności. Sąd Okręgowy ustalił, że powodowie są geodetami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych; działalność tę prowadzą wspólnie, w formie spółki cywilnej. Wykonane przez nich na terenie Powiatu W. prace geodezyjne i kartograficzne przekazywali do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w O., jednostki organizacyjnej Starostwa Powiatu W. W latach 2000 - 2010 zapłacili na rzecz PODGiK łącznie 211.270,24 zł z tytułu wykonanych przez ten Ośrodek kopii materiałów geodezyjnych, aktualizacji map zasadniczych oraz za wykonanie innych czynności. Bez tych kopii i aktualizacji świadczenie przez nich usług geodezyjnych nie byłoby możliwe. Opłaty były pobierane na podstawie wystawianych przez Ośrodek faktur VAT. Podstawę do pobierania opłat i ustalania ich wysokości stanowiły zarządzenia Starosty Powiatu W. Powodowie opłaty uiszczali na konto PODGiK, a następnie były one przelewane w całości na subkonto wskazane przez Starostwo, jako przychody państwowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (w brzmieniu obowiązującym według stanu na 31 grudnia 2010 r., Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 – dalej jako: p.g.k.), Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym dzielił się na fundusz centralny, wojewódzki i powiatowy. Z przekazanych do Funduszu wpłat, zgodnie z przepisami art. 41 ust. 2 i 3 ustawy, 10 % ich wysokości było przekazywane do funduszu wojewódzkiego, a dalsze 10% do funduszu centralnego. Z dniem 31 grudnia 2010 r. zostały zlikwidowane fundusze celowe, w tym wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, o których była mowa w ustawie p.g.k. Środki pieniężne zlikwidowanych funduszy celowych stały się dochodami odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego

(art. 90 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych - Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

W ocenie Sądu Okręgowego, Skarb Państwa nie był w sprawie legitymowany biernie. Zgodnie z przepisami p.g.k. służbę geodezyjną stanowi starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego, stanowiącego organ administracji geodezyjnej i kartograficznej. Do starosty należało prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjno-kartograficznego oraz dysponowanie środkami powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Uiszczane przez powodów należności były przychodami funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, przy czym samorządowy charakter funduszu powiatowego przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 lutego 2005 r. w sprawie U 3/04. W sytuacji zatem, gdy pobierane od powodów opłaty były nienależne, z braku ustawowej podstawy do wydania przez Starostę stosownego zarządzenia, to nie pozwany w sprawie Skarb Państwa był wzbogaconym, nie na jego bowiem konta wpływały pobrane środki i nie jest wzbogaconym, wobec przekazania regulacją ustawową, środków zlikwidowanych funduszy jednostkom samorządu terytorialnego. Nadto, w ocenie Sądu, powodowie nie udowodnili wysokości dochodzonej kwoty oraz należało uznać za uzasadniony zarzut pozwanego przedawnienia części roszczenia, to jest co do opłat uiszczonych przed dniem 1 kwietnia 2007 r., zdaniem bowiem Sądu Okręgowego roszczenie powodów uległo trzyletniemu przedawnieniu jako pozostające w związku z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą.

Apelacja powodów została oddalona przez Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2012 r. Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu pierwszej instancji co do braku udowodnienia wysokości dochodzonej kwoty, nie podzielił poglądu o trzyletnim przedawnieniu roszczenia, zaaprobował jednak stanowisko tego Sądu o braku legitymacji biernej Skarbu Państwa. Wskazał, że opłaty uiszczane przez powodów, uwzględniając obowiązujący stan prawny, zasiły budżet powiatu, a nie Skarbu Państwa, Skarb Państwa nie odpowiada zaś za zobowiązania powiatu.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego powodowie, w ramach podstawy z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucili naruszenie art. 405 w związku z art. 410 § 1 i 2 k.c., art. 409 k.c. w związku z art. 41 ust. 3a oraz art. 41 ust. 4 ustawy z dnia

17 maja 1987 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 1989 r., Nr 30, poz. 163 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r., art. 407 k.c. w związku z art. 7d pkt 1, art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 3a i art. 41 ust. 4 p.g.k. oraz art. 405 w związku z art. 410 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 6a ust.1 pkt 2 lit.b, art. 6 ust. 3, art. 7d pkt 1 oraz art. 40 ust. 2 i 3 p.g.k. W ramach podstawy naruszenia przepisów postępowania (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) skarżący zarzucili naruszenie art. 328 w związku z art. 391 k.p.c.

Zarzucając powyższe, powodowie domagali się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Biorąc pod uwagę, że nie było między stronami sporne, że powodowie uiszczali na rzecz Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w O. opłaty za wykonywanie czynności związanych z obsługą zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ustalone w cennikach wydanych przez Starostę L., dla których ustanowienia nie było podstawy prawnej, spełniane przez nich świadczenia były świadczeniami nienależnymi. Cechą świadczenia nienależnego jest to, że jest ono spełniane w wykonaniu zobowiązania, które jednak pomiędzy stronami nie istnieje. W przypadku zatem zapłaty, gdy brak jest zobowiązania, do zwrotu spełnionego świadczenia zobowiązany jest jego adresat. Nienależne świadczenie, a z takim mamy do czynienia w sprawie, ma przeto na gruncie art. 410 k.c. określonego adresata.

Uwzględniając zatem okoliczności sprawy stwierdzić należy, że świadczenie zostało spełnione na rzecz powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej będącego jednostką organizacyjną starostwa, a więc jednostki organizacyjnej powiatu. Nie było sporne, że uzyskane kwoty PODGiK przekazywał na Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się w wyroku z dnia 21 lutego 2005 r., sygn. U 3/04 co do charakteru powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym stwierdził, że jest on celowym funduszem samorządowym. Oznacza to, że budżet powiatu (jednostki samorządu terytorialnego) obejmuje ten fundusz. Tym samym więc środki funduszu zasiliły budżet powiatu i z tego punktu

widzenia po stronie Skarbu Państwa niewątpliwie nie ma legitymacji biernej w sprawie o zwrot świadczenia nienależnego.

Świadczenie powodów objęte zostało fragmentem budżetu powiatu i przez zatwierdzenie uchwałą rady powiatu (zgodnie z procedurą uchwalania budżetu) zostało przeznaczone na konkretny, wynikający z ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, cel, to jest utrzymanie zasobu geodezyjnego i kartograficznego, który stanowi własność Skarbu Państwa (art. 41 ust. 3a, art. 40 p.g.k.).

Skarżący wskazywali, że przeznaczenie środków funduszu celowego, który został zasilony wpłatami powodów, na pokrycie kosztów utrzymania zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowiącego własność pozwanego, uzasadnia jego legitymację bierną w sprawie. Zauważyć jednak należy, że art. 407 k.c., który statuuje legitymację bierną tego, na którego przeszła korzyść uzyskana bezpodstawnie, reguluje tylko sytuację, w której zmiana podmiotowa po stronie dłużnika jest następstwem rozporządzenia, a więc czynności prawnej, a co najmniej zdarzenia w sferze prawa prywatnego. Jeżeli natomiast o przesunięciu majątkowym decydują przepisy ustawy o publicznoprawnym charakterze, brak jest podstaw do przyjęcia, że powstaje w takim wypadku cywilne roszczenie z bezpodstawnego wzbogacenia. Analogicznie należy odnieść się do twierdzenia skarżących o możliwości uzyskania od pozwanego Skarbu Państwa przynajmniej 10% zapłaconych kwot, a to wobec przekazywania 10% wpływów z powiatowego funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym do funduszu centralnego (art. 41 ust. 2 p.g.k.), który miał i ma nadal status funduszu państwowego. Również bowiem i w tym wypadku przesunięcie korzyści było wynikiem wykonania obowiązku nałożonego ustawą, co uniemożliwia zastosowanie do takiego przesunięcia przepisów prawa powszechnego prywatnego.

Legitymacji biernej pozwanego Skarbu Państwa nie usprawiedliwia również uregulowanie z art. 409 k.c. Przepis dotyczy tego, kto korzyść uzyskał. W okolicznościach sprawy za taki podmiot należały poczytać powiat, przy czym i powiat korzyść zużył przeznaczając ją na utrzymanie zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Powyższe prowadzi do wniosku, że stanowisko Sądów o braku po stronie pozwanego Skarbu Państwa legitymacji biernej było trafne. Wniosek taki wynika

jednoznacznie z uzasadnienia Sądu Apelacyjnego, zarzut przeto zawarty w skardze naruszenia przez ten Sąd art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., nie może być poczytany za skuteczny.

Z przedstawionych zatem powodów Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną (art. 398¹⁴ k.p.c.).

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. i § 6 pkt 7 w związku z § 13 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów niepłatnej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn.: Dz. U. z 2013, poz. 461).