



Sygn. akt I CSK 939/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Iwona Koper (sprawozdawca)

SSN Kazimierz Zawada

w sprawie z powództwa M. P. i R. P.
przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście L.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 20 listopada 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 4 czerwca 2014 r.,

uchyla zaskarżony wyrok w pkt II.1. w części uwzględniającej powództwo, w pkt II.2, w pkt IV i oddala apelację powodów oraz zasądza od powodów na rzecz pozwanego Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset) zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego; odrzuca skargę kasacyjną w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Powodowie M. P. i R. P. wnieśli przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście L. pozew o solidarną zapłatę kwoty 389.600,86 zł z ustawowymi odsetkami.

Wyrokiem z dnia 2 lutego 2012 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo w oparciu o następujący stan faktyczny.

Powodowie są geodetami prowadzącymi w formie spółki cywilnej działalność gospodarczą w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych. W ramach tej działalności powodowie przekazywali wykonane na terenie powiatu I. prace geodezyjne i kartograficzne do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (PODGK). Zarządzeniem Starosty L. wprowadzono opłaty za kopie materiałów geodezyjnych (map) i aktualizacje map zasadniczych. W latach 2000 - 2009 r. powodowie wpłacili bezpośrednio na podstawie faktur VAT wystawionych przez PODGK na rachunek Państwowego Funduszu Gospodarki Zasobami Geodezyjnymi łączną kwotę 389.600,86 zł tytułem opłat za sporządzone przez PODGK kopie materiałów geodezyjnych, dokonywanie aktualizacji map zasadniczych i inne czynności objęte cennikiem ustalonym w zarządzeniu starosty. W czerwcu 2009 r. powodowie wezwali pozwanego do zaniechania pobierania nielegalnych opłat i zastrzegli, że dalsze opłaty będą uiszczać z zastrzeżeniem zwrotu. W grudniu 2009 r. wezwali pozwanego do zapłaty kwoty dochodzonej w pozwie.

W ocenie Sądu Okręgowego Starosta L. nie miał ustawowej delegacji do ustanowienia pobieranych spornych opłat, nie upoważniały go do tego akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. 2000 r., Nr 100, poz. 1086 ze zm. - dalej p.g.k.). W rozporządzeniach Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 14 listopada 2000 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 1209) i Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2004 r. (Dz.U. Nr 37, poz. 339) wysokość opłat określona została jako ryczałt za całość informacji i materiałów niezbędnych do wykonywania prac, a także za poświadczenia dokumentów stanowiących wynik prac przeznaczonych dla zamawiającego bez względu na ich ilość. Opłata ustalona w załączniku nie

obejmuje natomiast kosztów sporządzenia odpisów oraz aktualizacji mapy zasadniczej, co wykorzystał Starosta L. wydając zarządzenie w sprawie ustalenia opłaty za te czynności. Brak właściwej podstawy do określenia tych opłat czyni opłaty uiszczone z tego tytułu przez powodów nienależnymi.

Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie powodów za okres do 27 grudnia 2006 r. uległo przedawnieniu, skoro powództwo zostało wytoczone w dniu 28 grudnia 2009 r. Natomiast w odniesieniu do dalszego nieprzedawnionego roszczenia powództwo podlegało oddaleniu z powodu brak legitymacji biernej po stronie Skarbu Państwa, ponieważ sporne opłaty były dokonywane nie na rzecz Skarbu Państwa lecz na rzecz Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (PODGiK), który przekazywał je na rachunek bankowy Państwowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (PFGZGiK) utworzonego przez Powiat L. Dopiero z całości uzyskanych przez ten Fundusz wpłat 10% było przekazywane na Wojewódzki Fundusz Gospodarki Zasobami Geodezyjnymi i Kartograficznymi (WFGZGiK) i 10% na Centralny Fundusz Gospodarki Zasobami Geodezyjnymi i Kartograficznymi (CFGZGiK) na podstawie art. 41 ust. 2 i 3 p.g.k. w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 stycznia 2010 r. W okresie dokonywania wpłat przez powodów w art. 41 p.g.k. nie przesądzono kwalifikacji funduszu powiatowego i wojewódzkiego, jako funduszy państwowych, były to samorządowe fundusze celowe, zlikwidowane 31 grudnia 2010 r., a wówczas środki tych funduszy stały się dochodami budżetowymi odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Wpłaty powodów dokonywane na rzecz PFGZGiK nie zasilają więc środków Skarbu Państwa. Dopiero od stycznia 2011 r. Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym stał się państwowym funduszem celowym.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 5 grudnia 2012 r., oddalił apelację powodów dzieląc ustalenia faktyczne i motywy prawne wyroku Sądu Okręgowego. Podtrzymał stanowisko tego Sądu, odnośnie do braku możliwości ustalenia, jakie środki finansowe były wpłacane przez PFGZGiK na utrzymanie państwowego zasobu geodezyjnego oraz zakup urządzeń i wyposażenie lokali niezbędnych do prowadzenia tego zasobu. Fundusze Powiatowe miały bowiem charakter mieszany i były też zasilane dotacjami państwowymi. Dlatego nie jest obecnie możliwe

ustalenie, w jakiej wysokości Skarb Państwa był odbiorcą świadczeń wpłaconych przez powodów (bezpodstawnie wzbogaconym).

Wyrokiem z dnia 10 stycznia 2014 r. Sąd Najwyższy na skutek skargi kasacyjnej powodów uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

W jego uzasadnieniu wskazał na konieczność oceny przedłożonych przez powodów w postępowaniu apelacyjnym dokumentów finansowych na okoliczność nabycia korzyści także przez Skarb Państwa, a związku z analizą dokumentacji finansowej możliwość posłużenia się odpowiednimi domniemaniami faktycznymi. Bez jej dokonania wyrażone przez Sąd Apelacyjny stanowisko stwierdzające niemożność wykazania przez stronę powodową faktu uzyskania korzyści przez stronę pozwaną uznał za przedwczesne.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny zaskarżonym obecnie wyrokiem uwzględnił apelację powodów i pod dokonaniu zmiany wyroku Sądu Okręgowego zasądził na ich rzecz od pozwanego dochodzoną kwotę (pkt II.1) wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 2 lutego 2010 r., oddalił powództwo o odsetki w pozostałym zakresie (pkt II.1 *in fine*), zasądził na rzecz powodów stosowne kwoty tytułem kosztów postępowania (pkt II.2 i pkt IV), oddalił apelację w pozostałym zakresie (pkt III).

W ocenie Sądu Apelacyjnego w ustalonych okolicznościach sprawy zaistniały przesłanki uznania roszczenia powodów za zasadne w świetle art. 405 i 407 k.c. Skarb Państwa jest biernie legitymowany w procesie pomimo, że wpłacone przez powodów tytułem opłat środki zasiliły PFGZGiK, który ma charakter samorządowy, gdyż środki te przeznaczone zostały na utrzymanie Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, stanowiącego własność Skarbu Państwa. Starosta, jako dysponent spornych opłat, mógł je wydatkować tylko na utrzymanie mienia Skarbu Państwa. Samorządowy charakter PFGZGiK ma jedynie znaczenie dla zarządzania tym funduszem, nie przesądza natomiast o możliwości zużycia środków na cele powiatu. Z jego charakteru nie wynika zatem brak wzbogacenia Skarbu Państwa. Sąd Apelacyjny wskazał, że wszelkie opłaty geodezyjne, w tym nienależne świadczenia powodów trafiły na konto PFGZGiK,

gdzie uległy zmieszaniu ze środkami z innych źródeł. W tej sytuacji nie jest możliwe udowodnienie, że dany wpływ z rachunku Funduszu to wpływ konkretnych środków wpłaconych przez powodów. Można natomiast przy zastosowaniu art. 231 k.p.c. stwierdzić, że wszystkie te środki zostały wydatkowane na utrzymanie państwowego zasobu geodezyjnego stanowiącego własność Skarbu Państwa, który zaoszczędził wydatków przez to, że środki pochodzące z PFGZGiK służyły uzupełnieniu środków budżetowych. Rozważając na gruncie art. 407 k.c., czy w wyniku transferu środków z PFGZGiK nastąpiło powstanie korzyści po stronie Skarbu Państwa przyjął, że „rozporządzenie korzyścią” w rozumieniu tego przepisu obejmuje wszystkie czynności rozporządzające w tym także czynności faktyczne.

Sąd Apelacyjny uznał, że roszczenie powodów mimo, iż częściowo uległo przedawnieniu, to jednak w całości zasługuje na ochronę, ze względu na sprzeczność podniesionego przez pozwanego zarzutu przedawnienia z zasadami współzycia społecznego.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył skargą kasacyjną Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę L., zastępowanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa w zakresie uwzględniającym a także częściowo oddalającym powództwo (pkt II.1) oraz orzekającym o kosztach procesu (w pkt II, 2 i pkt IV).

W ramach przytoczonej podstawy naruszenia prawa materialnego sformułował zarzuty naruszenia:

1/ art. 5 k.c. w zw. z art. 118 k.c. polegające na niewłaściwym zastosowaniu przez uznanie, że zarzut przedawnienia części roszczenia był sprzeczny z zasadami współzycia społecznego tj. zaufaniem obywateli do Państwa i słuszością w stosowaniu prawa,

2/ art. 405 k.c. w zw. z art. 40 ust. 3b p.g.k. w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 595) przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w stanie faktycznym sprawy Skarb Państwa uzyskał korzyść majątkową bez podstawy prawnej,

3/ art. 407 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że ma on zastosowanie do przesunięć majątkowych w sferze prawa publicznego

podczas, gdy dotyczy on tylko czynności prawnej lub co najmniej zdarzenia w sferze prawa prywatnego.

Wnosił o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonym zakresie i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie powództwa co do kwoty 389.600,86 zł ustawowymi odsetkami, zasądzenie od powodów na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów postępowania za wszystkie instancje lub uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania, w każdym zarazie o zasądzenie kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia odpłatności za udostępnianie i eksploatację zasobu geodezyjnego i kartograficznego, także w zakresie sporządzania kopii i aktualizacji treści mapy zasadniczej, na co trafnie zwraca uwagę skarżący, była przedmiotem licznych wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego I Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie tych Sądów stanowiskiem, zarówno na podstawie przepisu art. 40 ust. 3c p.g.k., jak i wcześniej obowiązującego art. 40 ust. 3b p.g.k., zasadą jest odpłatne udostępnianie danych informacji, rysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, jak również wykonywanie czynności związanych z udostępnianiem tych informacji (zob. m. in. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r. I OSK 707/13, nie publ, postanowienia NSA: z dnia 15 kwietnia 2010 r., I OSK 514/10 i z dnia 10 grudnia 2013 r., I OSK 3046/12, nie publ. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA Wr 721/12 nie publ.). W stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2011 r. nie budziło wątpliwości, że nałożenie obowiązku uiszczenia opłaty, o której jest mowa w tych przepisach stanowiło czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą obowiązku wynikającego z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a wystawienie faktury było jedynie potwierdzeniem obowiązku uiszczenia opłaty.

Nie można więc zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w zaskarżonym wyroku, że pobieranie kwestionowanych w sprawie opłat było nieuprawnione, skoro miało ono podstawę prawną w powołanych wcześniej

przepisach statuujących zasadę odpłatności udostępniania danych, informacji, wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, jak również wykonywania czynności związanych z udostępnianiem tych informacji. Zasada odpłatności znajdowała zastosowanie zarówno w przypadku wykonywania czynności związanych z udostępnianiem informacji opracowań i materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, a więc w stosunku do podmiotów posiadających uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, które w ramach posiadanych uprawnień podejmują się wykonywania określonych czynności i prac, jak i w stosunku do innych podmiotów, które w ramach informacji chcą uzyskać na własne potrzeby stosowne dane, wyrisy, wypisy z zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Koszty związane ze sporządzeniem kopii udostępnionych dokumentów z zasobu geodezyjnego i kartograficznego stanowiące w istocie zapłatę za rzeczywiście poniesione koszty ich sporządzenia w formie papierowej albo elektronicznej i nie zostały, tak jak koszty aktualizacji mapy zasadniczej, objęte opłatą wynikającą z wydanego na podstawie art. 40 ust. 5 pkt 1 b p.g.k. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. W orzecznictwie administracyjnym nie znalazł akceptacji pogląd wyrażony przez Sąd Apelacyjny rozpoznający ponownie sprawę o braku kompetencji starosty do nakładania i pobierania od wykonawców prac geodezyjnych opłat za sporządzanie kopii materiałów geodezyjnych i aktualizację mapy zasadniczej, z uwagi na wyłączną właściwość Ministra ds. administracji publicznej do stanowienia opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z art. 40 ust. 3 i 3b w zw. z art. 40 ust. 5 pkt 1 lit. b p.g.k. Stosownie bowiem do tej regulacji Minister właściwy ds. administracji publicznej był właściwy do stanowienia opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wymienionych w delegacji ustawowej, w której jednak nie wskazano upoważnienia do określania opłat za czynności sporządzania kopii materiałów geodezyjnych i aktualizacji mapy zasadniczej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Wr 721/12, wyrok NSA z 10 grudnia 2013 r., I OSK 707/13). Rację ma skarżący wywodząc, w oparciu o przytoczoną

argumentację, że w omawianym stanie prawnym obowiązek ustalania zasad pokrywania kosztów sporządzania kopii materiałów geodezyjnych i kartograficznych spoczywał na staroście lub prezydencie miasta na prawach powiatu.

W konsekwencji zasadnie zarzuca wnoszący skargę, że zaskarżony wyrok narusza art. 405 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny uznał, że świadczenie uiszczone przez powodów stanowiło bezpodstawne wzbogacenie w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, zwłaszcza biorąc pod uwagę treść art. 40 ust. 3b p.g.k. oraz zignorowany przez ten Sąd fakt, że występujący o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia powodowie nie ponieśli z tego tytułu uszczerbku majątkowego, gdyż nie obciążał ich osobiście ciężar ekonomiczny związany z uiszczeniem spornych opłat, ponoszonych przez osoby, na rzecz których wykonywali usługi geodezyjne.

W każdym jednak razie w ustalonych okolicznościach sprawy adresatem określonego przez Sąd Apelacyjny, jako nienależne, przedmiotowego świadczenia, nie był Skarb Państwa. Powodowie uiszczali bowiem opłaty za wykonywanie czynności obsługi zasobu geodezyjnego i kartograficznego na rzecz Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, będącego jednostką organizacyjną starostwa, tj. jednostki organizacyjnej powiatu. Uzyskane kwoty PODGiK przekazywał na Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. W stanie prawnym właściwym dla oceny zarzutów skargi, zgodnie z art. 41 u.g.k. obowiązującym do 31 grudnia 2010 r., fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym składał się z funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i powiatowych. Przychodami funduszu centralnego były wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobu centralnego oraz opłat za czynności związane z prowadzeniem tego zasobu, a także wpływy z funduszy wojewódzkich i powiatowych. Przychodami funduszy wojewódzkich były wpływy i opłaty związane z prowadzeniem zasobów wojewódzkich oraz wpłaty z funduszy powiatowych w wysokości 10% ich wpływów. Przychodami funduszy powiatowych były natomiast 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, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, a także inne wpływy. Fundusze mogły być

uzupełniane dotacjami z funduszu centralnego oraz funduszu wojewódzkiego. Środki przekazywane w ramach poszczególnych funduszy i zasilające te fundusze w znacznej części nie wpływały bezpośrednio do danego funduszu. Były one pobierane przez jednostki budżetowe i przekazywane do budżetu danego rządu (np. budżetu województwa, powiatu). Z datą wpływu do danego budżetu stawały się środkami publicznymi jako dochody publiczne. Następnie z danego budżetu były przekazywane, jako jego przychody na rachunek FGZGiK jako środki pochodzące ze środków publicznych. Nie stanowiły one dochodów budżetu Państwa. Wiążącą kompetencję do zatwierdzenia w uchwale budżetowej planu finansowego FGZGiK miała rada powiatu. Fundusze powiatowe były celowymi funduszami samorządowymi. Ich samodzielność finansowa zabezpieczała powiaty przed ryzykiem finansowania z własnych środków zadań zleconych (utrzymania powiatowego zasobu geodezyjnego). Po likwidacji wojewódzkich i powiatowych funduszy gospodarowania zasobem, wpływy zasilające dotychczas te fundusze stały się dochodami własnymi budżetów odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy błędne jest zapatrywanie Sądu Apelacyjnego, że przeznaczenie środków samorządowego funduszu celowego, zasilonego wpłatami powodów, na pokrycie kosztów utrzymania zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowiącego własność pozwanego przesądza o legitymacji biernej pozwanego na podstawie art. 407 k.c. Przepis ten normuje bowiem jedynie taką sytuację, w której zmiana podmiotowa po stronie dłużnika jest następstwem rozporządzenia (pod tytułem darmym), a więc czynności prawnej, a co najmniej zdarzenia w sferze prawa prywatnego. Jeżeli natomiast o przesunięciu majątkowym decydują przepisy ustawy o publicznym charakterze to brak jest podstaw do przyjęcia, że powstaje w takim wypadku cywilne roszczenie o bezpodstawne wzbogacenie. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w sprawie niniejszej, w której przesunięcie korzyści było wynikiem wykonania obowiązku nałożonego ustawą, do którego nie mają zastosowania przepisy prawa prywatnego.

Nie zachodzi tym samym potrzeba odnoszenia się do dalszych zarzutów skargi dotyczących nieuwzględnienia zarzutu przedawnienia. Przedmiotem przedawnienia są bowiem rzeczywiście istniejące roszczenia majątkowe rozumiane,

jako dające się określić w pieniądzu uprawnienia do żądania od określonej osoby oznaczonego zachowania. W sytuacji, gdy z przyczyn wcześniej określonych roszczenie dochodzone w stosunku do pozwanego nie istnieje bezprzedmiotowe staje się rozważanie kwestii jego przedawnienia.

Kierując się powyższym Sąd Najwyższy w uwzględnieniu wniesionej skargi, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego w objętej zaskarżeniem części, uwzględniającej powództwo oraz rozstrzygającej o kosztach postępowania i oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego oddalającego ich powództwo oraz na podstawie art. art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 150), orzekł o kosztach postępowania.

Skarga kasacyjna podlegała odrzuceniu w części zaskarżającej rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego o oddaleniu dalszego powództwa (pkt II.1, in fine), jako niedopuszczalna z powodu braku interesu prawnego pozwanego w jego zaskarżeniu (art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c.).

eb