

Sygn. akt **XXVII Ca 2288/16**

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 lutego 2017 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XXVII Wydział Cywilny-Odwoławczy w składzie:

| | |
|-----------------|---|
| Przewodniczący: | SSO Adrianna Szewczyk-Kubat (spr.) |
| Sędziowie: | SSO Robert Zegadło SSR del. Wiesława Śmich |
| Protokolant: | sekr. sądowy Agnieszka Skrzeczkowska |

po rozpoznaniu w dniu 3 lutego 2017r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) S.A. z siedzibą w W.

przeciwko Powiatowi (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Rejonowego w Piasecznie

z dnia 21 grudnia 2015 r., sygn. akt I C 1719/15

1. oddala apelację;

2. zasądza od (...) S.A. z siedzibą w W. na rzecz Powiatu (...) kwotę 600 (sześćset) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej.

SSR del. Wiesława Śmich SSO Adrianna Szewczyk-Kubat SSO Robert Zegadło

Sygn. akt XXVII Ca 2288/16

UZASADNIENIE

Powód (...) S.A. w W. wniosł przeciwko Powiatowi (...) o zapłatę kwoty 3.439,03 zł wraz z odsetkami ustawowymi i kosztami postępowania. Podniósł, że świadczył tzw. dodatkowe opłaty geodezyjne, nie wynikające z wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia, a których wysokość ustalił zarządzeniami Starosta (...). Powód wyjaśniał, że skoro podstawy prawnej tych zarządzeń nie można było dopatrzeć się w powoływanych obowiązujących przepisach prawa rangi ustawy,

były one bezprawne. Stąd jego świadczenia nosiły cechy świadczenia nienależnego i powinny być mu zwrócone.

Nakazem zapłaty wydanym dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. akt I Nc 1861/15, Sąd Rejonowy w Piasecznie orzekł zgodnie z żądaniem pozwu.

Pozwany Powiat (...) w sprzeciwie wniósł o oddalenie powództwa podnosząc brak legitymacji procesowej biernej, domagając się też zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego. Pozwany wskazał również, że po stronie powodowej nie doszło do zubożenia, albowiem koszty opłat ujmowała ona w cenie swojej usługi i ewentualnie zubożonym byłby odbiorca usług strony powodowej inny w każdej sprawie i jemu przysługiwałby przymiot powoda.

Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie I C 1719/15 Sąd Rejonowy w Piasecznie oddalił powództwo i zasądził od powoda (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. na rzecz pozwanego Powiatu (...) kwotę 600 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Rejonowy ustalił następujący stan faktyczny i przeprowadził rozważania prawne:

Powód w okresie 2005 r. i w latach 2007-2010 dokonywał opłat za m.in. kopie map znajdujących się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym prowadzonym przez Starostę (...) w kwocie łącznie 3.439,03 zł.

Starosta (...) zatwierdził cennik obejmujący ceny umowne za usługi świadczone przez (...) Ośrodek (...) w P.. Nadto zarządzeniem nr (...) (...) /10 z dnia 30 grudnia 2010 r. Starosta (...) ustalił cennik za wykonanie kopii, skanowanie i kalibrację mapy zasadniczej, zarządzeniem zaś nr (...) z dnia 5 czerwca 2013 r. — cennik kosztów sporządzania kopii z dokumentacji i baz danych, które to zarządzenie zostało zmienione analogicznym zarządzeniem nr (...) z dnia 2 września 2013 r. Powyższe decyzje wydane przez Starostę (...) nie zostały uchylone ani nie stwierdzono ich nieważności.

Powyższy stan faktyczny został ustalony przede wszystkim w myśl art. 229 k.p.c. i art. 230 k.p.c. w oparciu o twierdzenia powoda niezaprzeczone przez stronę pozwaną. Nadto ustalenia faktyczne zostały poczynione na podstawie dokumentów przedłożonych przez powoda w ramach zakreślonych przepisami art. 244 k.p.c. i art. 245 k.p.c., które to dokumenty nie budziły wątpliwości Sądu Rejonowego, nie zostały też zakwestionowane co do ich prawdziwości i rzetelności sporządzenia przez pozwanego. Nie budziły wątpliwości zeznania strony powodowej składane w trybie art. 299 k.p.c. Sąd Rejonowy zważył jednak, że z jednej strony okoliczności podnoszone przez powoda w przeważającym zakresie nie były kwestionowane przez pozwanego, zaś z drugiej, że treść zeznań nie wpłynęła znacząco na rozstrzygnięcie, albowiem odnosiły się one do zagadnień mających znaczenie dalsze wobec przesłanki nieważności podstawy świadczenia, co do której Sąd Rejonowy odniósł się w pierwszej kolejności uznając ją za główną przesłankę rozstrzygnięcia.

W ocenie Sądu Rejonowego powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

W myśl art. 405 k.c., kto do bez podstawy prawnej uzyskał korzyść majątkową kosztem innej osoby, obowiązany jest do wydania korzyści w naturze, a gdyby to nie było możliwe, do zwrotu jej wartości. Stosownie zaś do treści art. 410 § 1 i 2 k.c., przepisy artykułów poprzedzających stosuje się w szczególności do świadczenia nienależnego, zaś świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia.

Powód podnosił, że zarządzenia Starosty (...), na podstawie których powód świadczył opłaty, zostały wydane bez podstawy prawnej, stąd nakładanie na powoda jakichkolwiek obowiązków o charakterze publicznoprawnym na podstawie tych zarządzeń było bezprawne. Powód argumentował przy tym, iż zarządzenia Starosty zostały wydane bez podstawy prawnej, lecz nie wskazywał, ani tym bardziej nie udowodnił, iż zarządzenia te nie istniały, co więcej przyznał, że świadczenia w postaci opłat dokonywane były właśnie na ich podstawie. Wskazał przy tym, że pod

koniec 2014 r. uzyskał wiedzę, iż te tzw. dodatkowe opłaty geodezyjne, nie wynikające z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r., są nienależne. Powód nie wyjaśnił, skąd wiedzę taką pozyskał.

Przede wszystkim zatem podnieść należało, że opłaty jak te przedmiotowe, pozostają od pewnego czasu w zainteresowaniu sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie podjął dnia 26 czerwca 2014 r. uchwałę w składzie 7 sędziów (sygn. OPS 1/14, (...)(...), w której wskazał, że o ustaleniu wysokości opłaty za udostępnienie danych i informacji z powiatowego zasobu geodezyjnego, rozstrzyga starosta w drodze decyzji administracyjnej. Uchwała ta została podjęta w sprawie ze skargi Starosty L. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 28 września 2012 r. w sprawie ze skargi D. M. na czynność Starosty L z dnia 17 listopada 2011 r. w przedmiocie obciążenia opłatami za czynności geodezyjne. Podobnie powoływane w uzasadnieniu pozwu orzeczenia NSA z dnia 13 lipca 2013 r. dotyczyły skargi przedsiębiorców – geodetów, innych niż powód, na czynności Starosty w L. Niewątpliwie sporne opłaty są należnościami publicznoprawnymi i prawidłowość obciążenia tymi opłatami wymaga zbadania przez sąd administracyjny, nie przez sąd powszechny. Oznacza to, że sąd powszechny nie może, jak w tej sprawie, badać jako przesłanki do ustalenia bezpodstawności wzbogacenia czy ściślej nienależnego świadczenia, ważności takiej jak powoływana podstawy prawnej. Ustalić zaś ją jako okoliczność mającą stanowić przesłankę rozstrzygnięcia musi, gdyż na niej powód opiera żądania. Podstawę tę bowiem stanowić mają zarządzenia Starosty (...) odnoszące się do opłat mających charakter publicznoprawny, takie zaś w myśl art. 3 § 1 i § 2 pkt 1, 4 albo pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pozostają w kognicji sądów administracyjnych. Przepis ten stanowi, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, a kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw, czy na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zatem, czy jest to akt prawa miejscowego, jak ustalił WSA w wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. rozpoznając ponownie sprawę wskutek orzeczenia NSA powoływanego w pozwie, czy też akt prawa administracyjnego, a konkretnie decyzji administracyjnej wymaga ustalenia przez Sąd administracyjny. Nie ulegało bowiem w ocenie Sądu Rejonowego przy uwzględnieniu aktualnego dorobku orzecznictwa administracyjnego żadnej wątpliwości, że zarządzenia te nie są swoistą umową za usługi zasobu geodezyjnego i kartograficznego świadczone przez powiat. Nie mogło zatem być mowy o stosunkach cywilnoprawnych z udziałem poszczególnych osób korzystających z zasobu, a jedynie o takich w sposób uzasadniający rozstrzygnięcie sprawy mógłby orzekać, choćby jako o przesłance, sąd powszechny.

Dokąd zatem powód nie dysponuje orzeczeniem sądu administracyjnego stwierdzającym, że stanowiące podstawę opłat zarządzenia Starosty (...) zostały uznane za nieważne lub zostały uchylone, dotąd zdaniem Sądu I instancji nie można uznać, by jego twierdzenia o bezpodstawności pobierania spornych opłat, zatem i o nienależnym świadczeniu zostały udowodnione. Sąd Rejonowy podkreślił, że kierunek, w jakim zdąży orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na to, iż powód może mieć wiele racji w swych twierdzeniach. Pobieranie bowiem opłat za udostępnienie danych z baz prowadzonych, ale pozostających w wyłącznej dyspozycji podmiotu ściśle określonego ustawą, nie może z pewnością stanowić typowych, ekwiwalentnych, dobrowolnych świadczeń równych sobie uczestników obrotu prawnego, jak np. zwykle sporządzeniem kserokopii w tego rodzaju punkcie usługowym. Jednakowoż skoro nie jest to stosunek cywilnoprawny, to może być on jedynie stosunkiem publicznoprawnym, a jako taki jest kontrolowany w trybie właściwym dla postępowania administracyjnego, w tym co do kontroli jego legalności. Dlatego powód chcąc wywieść bezpodstawność pobierania od niego spornych opłat winien pierwotnie zastosować się do wymogów skargowych procedury administracyjnej, w tym wyczerpania procedury przedsądowej w odniesieniu do zarządzeń Starosty (...). Jak orzecznictwo czy dorobek doktryny nie stanowią podstawy prawnej orzekania, tak nawet zbliżone co do stanu faktycznego orzeczenie wydane jednak w innej sprawie, innych osób i innych decyzji czy aktów prawa,

nie mogą stanowić podstaw do rozstrzygnięcia. Mogą co najwyżej stanowić asumpt do podjęcia działań prawnych i w swojej sprawie, acz skutek może być trudny do przewidzenia, a o czym świadczy dotychczasowa jednak rozbieżność w orzecznictwie (por. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., I OSK 707/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., II SAWr 721/12). Bynajmniej sąd powszechny za dowód w sprawie nie może uznać określonej linii orzecznictwa, gdy sprawa dotyczy ważności aktów podejmowanych w sferze prawa publicznego, zaś ważności akurat takiej podstawy prawnej samodzielnie badać nie może.

W tym kontekście zatem Sąd Rejonowy rozważył kwestionowaną przez pozwaną powiat legitymację procesową bierną. W ocenie tego Sądu rozstrzygającego niniejszą sprawę, zadania w zakresie prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego są wykonywane przez Starostę w ramach zadań zleconej administracji państwowej, a to uzasadniałoby pozwanie Skarbu Państwa ze Starostą (...) jako statio fisci. Niewątpliwie tak też rolę Starosty postrzega NSA w cytowanej uchwale składu 7 sędziów z dnia 26 czerwca 2014 r. i ocenę tę należy podzielić w całej rozciągłości. Tym bardziej, gdy ustawodawstwo samorządowe odnośnie do powiatu przewiduje kompetencję prawodawczą w zakresie prawa miejscowego wyłącznie dla rady powiatu (art. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym), starosta jest członkiem zarządu powiatu jako organu wykonawczego powiatu (art. 26). Starosta wydaje decyzje, ale w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu (art. 33). Niemniej sprawa niniejsza była sprawą o zapłatę środków pieniężnych, które wpływały technicznie przynajmniej do Powiatu (...). Pozwany tłumaczył, że taki obieg środków wynikał stąd, iż Skarb Państwa nie dysponuje wymaganymi instrumentami umożliwiającymi operacje finansowe, nie posiada np. NIP. Tymczasem NSA w cytowanej uchwale wyjaśnił jak następuje: z dniem 1 stycznia 2011 r. został zmieniony dość spójny system związany z wpływami z opłat za udostępnienie zbiorów danych zasobu geodezyjnego i kartograficznego i za czynności geodezyjne i kartograficzne. Do dnia 31 grudnia 2010 r. wpływy te stanowiły dochód określonego funduszu celowego. Natomiast z dniem 1 stycznia 2011 r. stosowne opłaty związane z udostępnieniem, planowaniem i czynnościami w zależności od tego, jakiego zasobu geodezyjno-kartograficznego dotyczą, są dochodami własnymi budżetu samorządu województwa czy samorządu bądź państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Idąc zatem śladem takiego rozumowania Sąd Rejonowy uznał, że środki wpłacane przez powoda, gdyby takowe były od dnia 1 stycznia 2011 r., stanowiłyby jednak dochody własne Powiatu (...). Oznacza to, że powiat nimi dysponowałby jak własnymi i dlatego jego należałoby uznać za ewentualnie bezpodstawnie wzbogaconego, bądź raczej zobowiązanego do zwrotu tych ewentualnie nienależnie pobranych opłat, pozostawiając rzecz jasną, wobec braku dowodu co do zasady, kwestie dalej idące, a związane z przesłankami obowiązku zwrotu takiego świadczenia i to na rzecz powoda. Jednak tak wypada ustalić jedynie co do opłat uiszczanych od dnia 1 stycznia 2011 r., wcześniejsze zaś, zatem te dochodzone w tej sprawie, konsekwentnie uznać za dochód Skarbu Państwa kierowany poprzez fundusz celowy. Inaczej rzecz ujmując te wcześniejsze opłaty nie wzbogacały w żaden sposób Powiatu, dlatego faktycznie, to Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę (...) powinien być tym podmiotem, który winien być pozwanym w sprawie. Reasumując nie została też prawidłowo wykazana legitymacja procesowa bierna.

Skoro zatem obowiązek wykazania, że podstawa prawna, w oparciu o którą świadczone nieważnie, spoczywał na powodzie w myśl art. 6 k.c. i art. 232 k.p.c., a powód obowiązkowi temu nie sprostał, nadto nieprawidłowo pozwano Powiat (...) w miejsce „Skarbu Państwa – Starosty (...) - powództwo o zapłatę jako zwrot nienależnego świadczenia, podlegało oddaleniu.

O kosztach Sąd Rejonowy orzekł na zasadzie odpowiedzialności za wynik procesu w oparciu o treść art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. oraz treść § 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Apelację od rozstrzygnięcia wniósł powód, który zaskarżył orzeczenie w całości i zarzucił mu:

1. naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie wadliwej oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, dokonanej wybiorczo, z przekroczeniem granic swobodnej oceny oraz z naruszeniem zasad logiki i doświadczenia życiowego, co w

konsekwencji doprowadziło Sąd Rejonowy w Piasecznie do przyjęcia za podstawę subsumpcji i wyrokowania błędnych ustaleń faktycznych, zgodnie z którymi dodatkowe opłaty geodezyjne do końca 2010 r. stanowiły dochód Skarbu Państwa, zaś Powiat (...) (tj. (...) Ośrodek (...) w P. jako jednostka organizacyjna Powiatu) otrzymywał środki z tego tytułu jedynie „technicznie”, nakładając i pobierając sporne opłaty Starosta (...) działał w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, środki pochodzące z dodatkowych opłat geodezyjnych do końca roku 2010 były gromadzone przez Starostę (...) na Powiatowym Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, przez co wzbogaconym z tego tytułu pozostaje Skarb Państwa, a nie Powiat (...), zarządzenia Starosty (...) wprowadzające generalny i abstrakcyjny obowiązek uiszczania dodatkowych opłat geodezyjnych były decyzjami administracyjnymi;

- art. 232 k.p.c. w zw. z art. 229 k.p.c. poprzez błędne uznanie, że strona powodowa nie wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku wykazania, że pobrane dodatkowe opłaty geodezyjne są nienależne, podczas gdy powódka udowodniła, że opłaty te uiszczala na podstawie przedłożonych do akt sprawy cenników i zarządzeń, a w obowiązującym w tymże czasie stanie prawnym nie istniał żaden przepis prawa, który przyznawałby Staroście (...) prawo do ustalania i pobierania tegoż rodzaju należności, czemu pozwany zresztą nie zaprzeczył, co uznać należało za wystarczające dla uznania, że powódka udowodniła, że świadczyła na rzecz pozwanego, mimo że nie była do tego zobowiązana;

2. przepisów prawa materialnego przez ich niewłaściwe zastosowanie i błędną wykładnię, tj.:

- art. 410 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 405 k.c. w zw. z art. 417(1) § 1 k.c. poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że w okolicznościach takich jak zastane w niniejszej sprawie, dopóki powódka nie będzie dysponowała prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego uchylającym lub stwierdzającym nieważność zarządzeń Starosty (...), wprowadzających obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat geodezyjnych, dopóty nie będzie mogła domagać się zwrotu opłat pobranych na ich podstawie, podczas gdy wystąpienie o zwrot świadczenia nienależnego, w przeciwieństwie do roszczeń odszkodowawczych z tytułu tzw. bezprawia legislacyjnego, nie wiąże się z koniecznością dysponowania prejudykatem,

- art. 410 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 405 k.c. w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że sąd powszechny rozpoznając sprawę o zwrot nienależnego świadczenia, spełnionego na podstawie aktu prawa miejscowego wydanego bez stosownej delegacji ustawowej, nie jest władny ocenić, czy świadczenie to znajduje podstawę prawną, czy też nie, jeżeli sąd ten nie dysponuje prejudykatem wydanym przez sąd administracyjny stwierdzającym nieważność lub uchylającym tenże akt prawny, podczas gdy sąd powszechny rozpoznając sprawę podlega tylko Konstytucji i ustawom, przez co władny jest odmówić stosowania aktów podustawowych, wydanych w sposób niezgodny z prawem, nawet jeśli akty te nie zostały poddane kontroli sądu administracyjnego,

- art. 410 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 405 k.c. w zw. z art. 41 ust. 1, 3a, 4 i 5 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity, Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287) - w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r. przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wszelkie środki gromadzone na Powiatowym Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym stanowiły dochód i własność Skarbu Państwa, przez co wzbogacały majątek Skarbu Państwa, podczas gdy ww. fundusz stanowił samorządowy fundusz celowy, przez co środki, które były na nim gromadzone stanowiły składnik majątku Powiatu.

Wskazując na powyższe naruszenia przepisów prawa powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kwoty 3.439,03 zł wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia 6 lutego 2015 r. do dnia zapłaty oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki kosztów procesu za obie instancje według norm przepisanych, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji oraz o zasądzenie na jego rzecz od powoda kosztów postępowania odwoławczego.

Sąd Okręgowy zważył co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek nie można odmówić zasadności znacznej części wskazanej w niej zarzutów.

W pierwszej kolejności należało wskazać, że Sąd II instancji związany jest jedynie zarzutami procesowymi zawartymi w apelacji, natomiast jako sąd meriti, niezależnie od zarzutów apelacyjnych zobowiązany jest do weryfikacji wydanego orzeczenia pod kątem materialnoprawnym.

W niniejszej sprawie Sąd Rejonowy oddalił powództwo uznając, że co prawda świadczenie powoda było nienależne, czego, zdaniem tego Sądu, pozwany nie kwestionował w toku postępowania, niemniej jednak rozstrzygnięcie pozytywne dla powoda wymagało uprzedniego uchylecia lub stwierdzenia nieważności na drodze postępowania administracyjnego zarządzeń Starosty (...) w przedmiocie ustalenia wysokości opłat, a ponadto legitymowanym biernie w sprawie powinien być Skarb Państwa Starosta (...).

Żadnego z powyższych wniosków Sądu I instancji Sąd Okręgowy nie uznał za zasadny.

Przede wszystkim w ocenie Sądu Okręgowego doszło do naruszenia przez Sąd Rejonowy art. 410 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 405 k.c. w zw. z art. 417(1) § 1 k.c. i art. 178 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że koniecznym było dysponowanie przez powoda prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego uchylającym lub stwierdzającym nieważność zarządzeń Starosty (...). W tym zakresie należało bowiem zważyć, że rozpoznanie żądania zasądzenia zwrotu należności opartego na przepisach o nienależnym świadczeniu należy do drogi sądowej (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1997 r. III CZP 57/97, postanowienie SN z dnia 21 marca 2013r. III CZP 9/13). W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany został jednolity pogląd, według którego droga sądowa, stosownie do art. 2 § 1 i 3 k.p.c., jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych (domniemanie drogi sądowej). Ocena charakteru sprawy jako cywilnej na tle art. 1 k.p.c., podlegającej rozpoznaniu przez sąd powszechny, dotyczy przedmiotu procesu, rozumianego, jako twierdzenie powoda o istnieniu prawa podmiotowego, obejmującego żądanie oraz okoliczności faktyczne powołane, jako jego podstawa. Nie jest natomiast objęte badaniem obiektywne istnienie tego roszczenia albo stosunku prawnego pomiędzy stronami (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNC 2006, Nr 11, poz. 178; wyrok z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, niepubl.; postanowienia: z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, Nr 1, poz. 6; z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, Nr 9, poz. 161; z dnia 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001, Nr 1, poz. 20; z dnia 22 sierpnia 2007 r., III CZP 76/07, niepubl. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 143).

Z kolei szerokie rozumienie sprawy cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej prowadzi do konstatacji, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od merytorycznej zasadności, może być objęte drogą sądową, pod warunkiem, że dotyczy równorzędnych podmiotów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2011 r., I CSK 50/11, niepubl.). Odnosi się to również do żądania zwrotu nienależnych świadczeń o charakterze publicznoprawnym, dla których podstawę materialną stanowią przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, w szczególności art. 410 § 2 k.c. (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013r. III CZP 9/13, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7-8, poz. 72, uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., I (...) (...) (...), Nr 2, poz. 21). Właściwość sądu powszechnego nie musi wynikać z pozytywnej normy, ustanawiającej jego kompetencję, wystarcza brak regulacji ustawowej, przekazującej ją innemu sądowi.

Powszechnie przyjmuje się też, że strona dochodząca ochrony przed sądem ma prawo wyboru, czy skorzysta z drogi postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, czy też z drogi postępowania przed sądem powszechnym, łagodzące dychotomiczny dotychczas podział kompetencji pomiędzy tymi sądami (tak uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., I (...) (...) postanowienie z dnia 25 maja 2009 r., I OSK 162/09, niepubl.; postanowienia WSA w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2010 r., (...) SA (...) z dnia 15 lutego 2011 r., (...) SA (...) niepubl., Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 22 maja 2009 r., III CZP 25/09, niepubl.).

W niniejszej sprawie nic nie stało też na przeszkodzie samodzielnemu ustaleniu przez sąd cywilny, czy istniała podstawa prawna dla wydania przez Starostę zarządzeń w przedmiocie opłat, a tym samym, czy pobrane świadczenie

było należne, czy też powinno podlegać zwrotowi. Prejudykant wymagany dla badania zasadność roszczeń określony w art. 417 /1/ k.c. dotyczy innych stanów faktycznych i wywodzonych z nich roszczeń odszkodowawczych, a nie roszczenia opartego na art. 405 k.c. w zw. z art. 410 k.c. (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r. IV CNP 99/2008).

Sąd Okręgowy uznał także za zasadne zarzuty powoda dotyczące przyjęcie przez Sąd Rejonowy braku legitymacji biernej pozwanego, tj. art. 410 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 405 k.c. w zw. z art. 41 ust. 1, 3a, 4 i 5 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity, Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287) oraz art. 233 k.p.c.

Prawidłowo podniósł Sąd Rejonowy, że do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budziło wątpliwości, że nałożenie opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne było co do zasady czynnością dotyczącą obowiązku wynikającego z przepisów prawa, należąca do kategorii czynności z zakresu administracji publicznej, określonych w art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., a do 31 grudnia 2010 r. opłaty te były przychodami określonego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, który składał się z funduszy: centralnego, wojewódzkich i powiatowych.

Formalnie dopiero od 1 stycznia 2011 r. w/w opłaty stanowią dochody jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 60 pkt 7 i 8 ustawy o finansach publicznych (tak uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2014 r. I (...) 1/14). Zdaniem Sądu Rejonowego okoliczności te miały świadczyć, że opłaty za czynności geodezyjne i kartograficzne stanowiły dochód Państwa, co z kolei było podstawą dla przyjęcia legitymacji Skarbu Państwa Starosty (...), a nie Starostwa (...) jako jednostki samorządowej.

Jednakże miał rację apelujący, że skoro niniejsze roszczenie wywodzone jest na podstawie art. 405 k.c. w zw. z art. 410 k.c. jako nienależne świadczenie, oprócz wykazania, że nie istniała podstawa prawna dla spełnienia świadczenia powoda, powód powinien wykazać, na czyją rzecz zostały przekazane środki pieniężne podlegające ewentualnemu zwrotowi. Nie jest bowiem prawnie ani logicznie uzasadnione ustalania w oparciu o przepisy prawne legitymacji w procesie podmiotu, który byłby uprawniony do otrzymywania opłat, gdyby świadczenia takie były legalnie ściągane, podczas kiedy powód wyraźnie twierdzi, że w ogóle nie istniała podstawa prawna dla ściągania uiszczonych przez niego opłat.

Tak więc, wbrew stanowisku Sądu Rejonowego, miało istotne znaczenie, że powód uiszczal opłaty za wykonywanie czynności obsługi zasobu geodezyjnego i kartograficznego na rzecz (...) Ośrodka (...), będącego jednostką organizacyjną starostwa, tj. jednostki organizacyjnej powiatu, a dopiero uzyskane kwoty (...) prawdopodobnie przekazywał na Powiatowy Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. W stanie prawnym właściwym dla oceny zarzutów apelacji, tj. zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne obowiązującym do 31 grudnia 2010 r., fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym składał się, jak wyżej wskazano, z funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich i powiatowych. Przychodami funduszy powiatowych były 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 (...) jako środki pochodzące ze środków publicznych. Nie stanowiły więc dochodów budżetu Państwa. Wiążącą kompetencję do zatwierdzenia w uchwale budżetowej planu finansowego (...) miała rada powiatu. Oznaczało to, że budżet powiatu (jednostki samorządu terytorialnego) obejmował ten fundusz. Tym samym więc środki funduszu zasilają budżet powiatu. Fundusze powiatowe były celowymi funduszami samorządowymi. Ich samodzielność finansowa zabezpieczała powiat przed ryzykiem finansowania z własnych środków zadań zleconych (utrzymania powiatowego zasobu geodezyjnego). Stąd też w sprawach o zwrot nienależnie pobranych opłat za wykonywanie czynności obsługi zasobu geodezyjnego i

kartograficznego legitymowanym biernie nie był Skarb Państwa (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 listopada 2015r. I CSK 939/14, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2013r. I CSK 49/13), a legitymacja Starostwa w niniejszym postępowaniu była prawidłowa.

Przyjmując istnienie drogi sądowej i legitymacji biernej pozwanego Sąd Okręgowy nie podzielił jednak stanowiska Sądu I instancji, że świadczenie spełnione przez powodów było świadczeniem nienależnym, co należało wywieść z milczenia pozwanego w tej kwestii. W sytuacji bowiem, gdy strona nie wypowie się co do faktów przytoczonych przez stronę przeciwną, sąd nie może tylko z tej przyczyny uznać tych faktów za przyznane. Zastosowanie art. 230 k.p.c. jest możliwe tylko wówczas, gdy sąd weźmie pod uwagę wynik całej rozprawy. Oznacza to, że sąd musi powziąć na podstawie wyniku całej rozprawy, czyli wszystkich okoliczności sprawy, całego materiału procesowego przekonanie, że strona nie zamierzała i nie zamierza zaprzeczyć istnieniu faktów przytoczonych przez stronę przeciwną, a w razie wątpliwości nie można stosować przepisu art. 230 k.p.c. (tak też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 lutego 2016r. I CSK 231/15). Tymczasem w niniejszej sprawie strona pozwana od początku twierdziła, że kwestionuje powództwo co do zasady i wysokości, a przede wszystkim kwestionuje swoją legitymację w postępowaniu, co zdaniem Sądu Okręgowego nie uprawniało do zastosowania art. 230 k.p.c.

Niezależnie od powyższego w ocenie Sądu Okręgowego istniała podstawa prawna dla zarządzeń Starosty (...) w postaci art. 40 ust. 3b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne w brzmieniu obowiązującym w czasie wnoszenia opłat. W przepisie tym została bowiem ustanowiona generalna zasada, że udostępnianie danych informacji, rysów i wypisów z operatu ewidencyjnego, jak również wykonywanie czynności związanych z udostępnianiem tych informacji jest odpłatne (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 (...), nie publ. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., (...) SA Wr 721/12 nie publ.). Tak więc nie można było zgodzić się ze stanowiskiem powoda, że pobieranie kwestionowanych w sprawie opłat było nieuprawnione, skoro miało ono podstawę prawną w w/w przepisie. Wskazane w zarządzeniach starosty opłaty, jak koszty związane ze sporządzeniem kopii udostępnionych dokumentów z zasobu geodezyjnego i kartograficznego istotnie nie zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. Minister ds. administracji publicznej był wyłącznie właściwy 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 w/w ustawy, a mianowicie do stanowienia opłat za czynności związane z prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wymienionych w delegacji ustawowej. Sąd Okręgowy podzielił jednak stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 listopada 2015r. I CSK 939/14, iż w delegacji tej nie wskazano upoważnienia do określania opłat za czynności sporządzania kopii materiałów geodezyjnych i aktualizacji mapy zasadniczej (tak też 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). Stąd też można było przyjąć, że obowiązek ustalania zasad pokrywania kosztów sporządzania kopii materiałów geodezyjnych i kartograficznych spoczywał na staroście lub prezydencie miasta na prawach powiatu. Zgodnie zaś z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2014r. I (...) 1/14 do dnia 31 grudnia 2010r. realizacja tego obowiązku nie musiała następować w drodze decyzji administracyjnej.

Sąd Okręgowy podzielił także argumentację pozwanego, iż powód nie poniósł żadnego uszczerbku majątkowego w związku z uiszczeniem opłat, albowiem ciężar ekonomiczny został finalnie poniesiony przez osoby, na rzecz których wykonywał on usługi geodezyjne. W toku postępowania powód nie zaprzeczał temu, że działał na rzecz osób trzecich, świadczył o tym też rodzaj prowadzonej przez niego działalności. Powód jednak twierdził, że od klientów pobierał wynagrodzenie ryczałtowo, przed wykonaniem usługi, co jego zdaniem miałyby świadczyć o nieobjęciu tych opłat takim ryczałtem. Zdaniem Sądu Okręgowego absolutnie jednak takie wnioskowanie nie było zasadne, gdyż powód mógł po prostu wskazywać wyższą kwotę ryczałtu, a ponadto prowadząc działalność zawodowo i przez kilka lat funkcjonowania zarządzeń o opłatach wydanych przez Starostę (...) niewątpliwie miał świadomość co do istnienia tych dodatkowych kosztów. Wbrew twierdzeniom powoda prezentowanym w toku postępowania wypowiedział się też słuchany w charakterze strony powodowej J. U., który wyraźnie przyznał, że „wynagrodzenie to ryczałt za usługę geodezyjną. Opłata jest dokonywana w trakcie realizacji zlecenia lub po jego zakończeniu za względu na możliwe opłaty

częstkowe, to też jest jedna z tych dodatkowych opłat”. Dalej J. U. przyznał też, że przychodziły faktury zbiorcze za prace, a strona powodowa nie analizowała, co składało się na taką fakturę zbiorczą, nie wykluczała umieszczenia tych dodatkowych opłat w należnościach z faktur, ostatecznie płaconych przez klientów powoda. Tym samym nie można było przyjąć, aby powód wykazał też zasadność roszczenia co do wysokości.

Poza tym uiszczane opłaty były przeznaczane na fundusz na pokrycie kosztów utrzymania zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Trudno więc byłoby dopatrywać się istnienia w dalszym ciągu wzbogacenia po stronie pozwanego.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy na podstawie art. 385 oddalił apelację powoda, o kosztach postępowania w II instancji orzekając na podstawie art. 391 § 1 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. i art. 98 k.p.c.