



Sygn. akt II CSK 483/06

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)
SSN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)
SSN Elżbieta Skowrońska-Bocian

w sprawie z powództwa D.S. i I.C.
przeciwko Skarbowi Państwa - Naczelnikowi Trzeciego Urzędu Skarbowego [...] o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 15 lutego 2007 r.,
skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt [...],

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powodowie – D.S. i I.C. domagali się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa – Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego kwoty 78.946 zł za parkowanie na własnym parkingu pojazdów osób trzecich. Sąd Okręgowy oddalił powództwo, dokonując następujących ustaleń faktycznych.

Powodowie, tworzący spółkę cywilną, prowadzili parking strzeżony. W dniu 23 marca 2000 r. zawarli z komendantem Miejskim Policji umowę o współdziałaniu w zakresie parkowania pojazdów usuniętych (w przypadkach określonych w art. 129 ust. 5 ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym) oraz o umowę o współdziałaniu w zakresie usuwania i przemieszczania pojazdów określonych we wspomnianym przepisie. Powodowie wykonywali obie umowy, dokonując czynności usuwania, przewozu i parkowania pojazdów zabezpieczonych przez Policję w zakresie prowadzonych postępowań przygotowawczych. Gdyby dochodzenie i egzekucja należności za parkowanie pojazdu okazała się nieskuteczna, powodowie nie mogli żądać skutecznie zapłaty od Policji (§ 4 pkt 2 umowy). Pojazd z parkingu wydaje się właścicielowi, osobie uprawnionej przez właściciela pojazdu na podstawie pisemnego zezwolenia Policji po uregulowaniu należności za usunięcie pojazdu. W roku 2001 Komenda Miejska Policji wydała decyzje o sprzedaży nie podjętych depozytów (samochodów) i przekazaniu uzyskanych pieniędzy na konto sum depozytowych. W odniesieniu do pojazdu Peugeot 205 GL orzeczono wyrokiem karnym jego przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Licytacja pojazdów znajdujących się na parkingu nie doszła do skutku, ponieważ złożono wnioski o jej unieważnienie (z uwagi na wprowadzenie przez administrację parkingu opłaty za wejście na parking). Po wymianie korespondencji między stronami ostatecznie odebrano pojazdy powodom w dniu 22 – 23 lutego 2002 r. Powodowie skierowali wobec Policji żądanie zapłaty za usuwanie, przewóz i parkowanie pojazdów, a następnie – wobec Trzeciego Urzędu Skarbowego. Motywacja tego żądania ulegała ewolucji. Postanowieniem Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego z dnia 8 października 2002 r. przyznano powodowi wynagrodzenie za sprawowanie dozoru nad samochodami znajdującymi się na

parkingu (9.096,32 zł). Postanowieniem z dnia 16 grudnia 2002 r. Dyrektor Izby Skarbowej uchylił to postanowienie i umorzył postępowanie w sprawie przyznania powodom wynagrodzenia, ponieważ powodowie nie nabyli statusu prawnego dozorczy w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W decyzji tej wskazano, że roszczenie powodów ma swoje źródło w stosunku cywilno-prawnym i mogłoby być dochodzone w postępowaniu przed sądem cywilnym.

W ocenie Sądu Okręgowego, nie było podstaw do twierdzenia, że strony procesu łączyła umowa przechowania lub inny stosunek obligacyjny uzasadniający dochodzone przez powodów roszczenie. Brak też podstaw do przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, ponieważ powodowie nie wykazali bezprawnego działania pozwanego Urzędu Skarbowego oraz poniesionej przez siebie szkody.

Apelacja strony powodowej została oddalona. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd pierwszej instancji. Skoncentrował się on na treści umowy z dnia 23 marca 2000 r. o współdziałaniu w zakresie parkowania pojazdów, zawartej przez powodów z Komendantem Miejskim Policji. W umowie tej powodowie przyjęli na siebie ryzyko braku zapłaty przez właścicieli, którzy z różnych powodów mogą być nie zainteresowani odebraniem samochodów z parkingu powodów. Uzasadnione było zastosowanie wobec nie odebranych pojazdów procedury likwidacyjnej na podstawie przepisów dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejęciu depozytów na własność Państwa. Postępowanie w sprawie wniosku powodów o przyznanie zwrotu wydatków związanych z wykonywaniem funkcji dozorczy oraz wynagrodzenie zostało ostatecznie umorzone (decyzja Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 16 grudnia 2002 r.), ponieważ uznano, że powodowie nie pełnili funkcji dozorczy w rozumieniu art. 102 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Sąd Apelacyjny uznał niezasadność roszczenia powodów w płaszczyźnie odpowiedzialności kontraktowej pozwanego, tj. na podstawie umowy przechowania

lub innego stosunku obligacyjnego. Wobec strony pozwanej powodowie nie mogli dochodzić należności na podstawie takich stosunków obligacyjnych. Za bezpodstawne zostało uznane twierdzenie powodów, że wszczęcie procedury likwidacyjnej w odniesieniu do znajdujących się na parkingu samochodów otwierało możliwość dochodzenia roszczenia wobec Skarbu Państwa, ponieważ tym samym stały się nieaktualne postanowienia umowy z dnia 23 marca 2000 r. o wyłączeniu odpowiedzialności Skarbu Państwa w razie nie dokonania zapłaty przez właścicieli parkowanych pojazdów.

Jako nie uzasadnione uznano roszczenie powodów wywodzone z tzw. zaniechania legislacyjnego, polegającego – w rozumieniu powodów – na nie zamieszczeniu w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 1999 r. przepisu odpowiadającego treścią § 12 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 50, poz. 449).

W obszernej skardze kasacyjnej powodowie podnosili zarzuty naruszenia art. 60 k.c., art. 353¹ k.c., art. 835 – 836 k.c., art. 487 § 2 k.c., art. 361 § 2 k.c., art. 22, 77 § 1 Konstytucji, art. 417 k.c., art. 100 § 1 – 2 i § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym (tj. Dz. U z 2002 r., nr 110, poz. 968) oraz art. 316 k.p.c. Domagali się uchylenia zaskarżonego wyroku, ewentualnie także – wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy odpowiedniemu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Nie może przekonywać rozbudowana w skardze kasacyjnej argumentacja powodów zmierzająca do wykazania tego, że stroną powodową i pozwaną Skarb Państwa - Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego, wiązał obligacyjny stosunek przechowania (art. 835 k.c.). Miałby on powstać - według skarżących – po doręczeniu Naczelnikowi Trzeciego Urzędu Skarbowego (tzw. organowi likwidacyjnemu) stosownych postanowień o sprzedaży licytacyjnej samochodów znajdujących się na parkingu powodów i obligować pozwanego do opłacenia na rzecz powodów (jako przechowawców) odpowiedniego wynagrodzenia za parkowanie samochodów, przewidzianego w cenniku powodów. Brak takiego

stosunku obligacyjnego został właściwie umotywowany przez Sąd Apelacyjny (s. 5 i 4 uzasadnienie zaskarżonego wyroku). Trafnie zwrócono tam uwagę przede wszystkim na to, że powodowie nie wykazali takiego zdarzenia prawnego, z którym można by wiązać powstanie tego stosunku obligacyjnego. Nie można też przyjmować, że stosunek przechowania ukształtowany został w sposób dorozumiany z tej racji, że - jak wywodzą skarżący - po wydaniu orzeczeń likwidacyjnych pojazdy nadal znajdowały się na parkingu powodów i to za przyzwoleniem Urzędu Skarbowego. Ustalony przez oba Sądy i nie kwestionowany przez powodów stan faktyczny nie dawał odpowiedniej podstawy do wyrażenia takiego stanowiska, ponieważ wolą strony pozwanej (tzw. organu likwidacyjnego) w żadnym wypadku nie było nawiązanie ze stroną powodową nowego stosunku obligacyjnego w odniesieniu do pojazdów, które jeszcze znajdowały się na parkingu powodów. Roszczenie powodów nie mogło być zatem skutecznie wywodzone z umowy przechowania (art. 835 k.c.). Sąd Apelacyjny nie naruszył zatem przepisów art. 835 i 836 k.c. Brak istnienia między stronami stosunku umownego czyni także bezprzedmiotowym zarzuty naruszenia art. 487 § 2 k.c. i art. 353¹ k.c. przy motywacji tych zarzutów przyjętych w skardze kasacyjnej (pkt b i e skargi).

Nawet gdyby przyjąć, że stronie powodowej nie przysługuje – wbrew sugestii Sądu Apelacyjnego (s. 15 uzasadnienia zaskarżonego wyroku) - status prawny dozorczy w rozumieniu art. 102 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz.U. z 2002 r., nr 110, poz. 968), to fakt ten nie przesądzał jeszcze możliwości przyjęcia tego, iż w świetle dokonanych ustaleń faktycznych powodów łączył z pozwanym stosunek przechowania. Zarzut naruszenia przepisów art. 100 § 1 – 2 i § 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. nie miał zatem istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto wspomniane przepisy nie były w ogóle stosowane przez Sąd Apelacyjny.

2. Skarżący wywodzą też swoje roszczenie o naprawienie szkody z tzw. zaniechania legislacyjnego, które miałyby - według nich - polegać na tym, że w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie zbywania niektórych ruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (...) (Dz.U nr 28, poz. 258) nie znalazło się uregulowanie zasad pokrywania wydatków

związanych z przechowywaniem rzeczy ruchomych usuniętych w trybie art. 129 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. nr 98, poz. 602 ze zm.), a zamieszczono je dopiero w § 12 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r., nr 150, poz. 444). Zgodnie z tym przepisem, wydatki związane z przechowaniem ruchomości niestanowiących własność Skarbu Państwa pokrywa się z kwot uzyskanych ze sprzedaży tych ruchomości, przy czym wydatki te, w części przekraczającej kwotę uzyskaną ze sprzedaży, pokrywa się z budżetu Skarbu Państwa. Pomijając też ten fakt, że w skardze kasacyjnej nie podano tego, o jaką wersję art. 129 ust. 2 – Prawo o ruchu drogowym chodzi (przepis ten w każdym razie przewiduje możliwość wydania aktu wykonawczego), należy zaznaczyć to, że skarżący nie precyzują samego źródła powstania wydania wspomnianej regulacji prawnej. A jest to nieodzowny warunek stwierdzenia istnienia tzw. zaniechania legislacyjnego (deliktu legislacyjnego). Ponadto w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono trafne stanowisko, że przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie mógł stanowić podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za działania (lub zaniechanie) legislacyjne Państwa w sferze prawodawczej. Także przepis art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu (przed wydaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK 2 001, nr 8, poz. 256) nie obejmował swoją dyspozycją zaniechania prawodawczego, a regulacja prawna zawarta w art. 417¹ § 4 k.c., weszła w życie w dniu 1 września 2004 r. (art. 5 i 6 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., Dz.U. nr 162, poz. 1692; zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2005 r., III CZP 82/05, OSNC 2006, z. 9, poz. 198 i powołane tam orzecznictwo).

W tej sytuacji okazały się chybione zarzuty naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417 k.c. w pierwotnym brzmieniu. Za bezprzedmiotowy należało natomiast uznać zarzut naruszenia art. 22 Konstytucji przy jego motywacji wskazanej w skardze kasacyjnej.

W obu umowach, zawartych w dniu 23 marca 2000 r. przez powodów z Komendantem Miejskim Policji, tj. w umowie w zakresie parkowania pojazdów i o współdziałaniu w zakresie usuwania i przemieszczania pojazdów, znalazły się

klauzule, które wykluczały możliwość dochodzenia zapłaty od Policji należności obciążających właścicieli pojazdów, gdyby „dochodzenie i egzekucja należności od właścicieli pojazdów okazała się bezskuteczna” (§ 3 ust. 2 i § 4 ust. 2). Oba te paragrafy nawiązują do § 5 ust. 2 „wzoru umowy o współdziałaniu w zakresie usuwania, przemieszczania lub parkowania pojazdów”, stanowiącego zał. nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie usuwania pojazdów i blokowania ich kół (Dz. U. nr 5, poz. 64 ze zm.). Jednocześnie w obu umowach odesłano do przepisów tego rozporządzenia w sprawach nieuregulowanych w umowie (§ 6). W związku z tym, że zagadnienie wyłączenia odpowiedzialności Policji nie uregulowano w ogóle w przepisach rozporządzenia z dnia 14 stycznia 2000 r., a przewidziano jedynie tę regulację we „wzorcu umowy”, klauzule wyłączające odpowiedzialność (§ 3 ust. 2 i § 4 ust. 2) objęte zostały wolą stron i mają charakter kontraktowy. Mogą zatem podlegać ocenie z punktu widzenia ich skuteczności prawnej (art. 353¹ k.c.).

Zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 ze zm.), do zadań Policji należy czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie. W związku z wykonywaniem tych zadań policjanci są uprawnieni m.in. do odpowiedniego usuwania i przemieszczania pojazdów (art. 129 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.), przy czym możliwe jest współdziałanie w tym zakresie m.in. z przedsiębiorcami prowadzącymi parkingi samochodowe. Zgodnie z § 10 rozporządzenia z dnia 14 stycznia 2000 r., Komendant Powiatowy Policji zawiera umowy z tymi przedsiębiorcami, którzy będą wykonywać czynności usuwania, przemieszczania pojazdów lub parkowania ich na parkingach strzeżonych na podstawie dyspozycji m.in. Policji. Przedsiębiorcy prowadzący parkingi, w zakresie wyznaczonym postanowieniami umów o współdziałaniu, w istocie uczestniczą w wykonywaniu zadań publicznych. Sytuacja taka nie może być obojętna przy ocenie odpowiednich klauzul umownych zawartych w umowach o współdziałanie z Policją. W związku z tym powstaje zasadnicze pytanie, czy w § 3 ust. 2 umowy z dnia 23 marca 2000 r. doszło do właściwego określenia ryzyka braku zapłaty należnej powodom (przechowawcom) za sprawowanie pieczy nad pojazdem umieszczonym na parkingu powodów i stanowiących własność osób

trzech. W § 3 ust. 1 tej umowy postanowiono, że „przedsiębiorca we własnym imieniu będzie wystawiać rachunek obciążający właściciela pojazdu (...) oraz dochodzić zapłaty za zabezpieczenie pojazdu”. Prowadzących parking strzeżony nie łączył z właścicielami żaden stosunek prawny, a przyczyny nie uzyskania zapłaty od tych właścicieli mogą być bardzo różne. Powodowie, przyjmując na przechowanie pojazdy wskazane przez Policję, uzyskiwali jednocześnie pisemną dyspozycję i dane właściciela (§ 2 umowy). Z umowy nie wynika uprawnienie przechowawców, do tego, aby mogli oni odmówić Policji przyjęcia na parking samochodu należącego do określonego właściciela. Umowę przechowania zawarto na okres trzech lat w odniesieniu do wszystkich pojazdów umieszczonych na parkingu (§ 8 umowy), co pozwala na stwierdzenie, iż zakres ryzyka nieuzyskania zapłaty od właścicieli tych samochodów niemożliwy byłby do skalkulowania w chwili zawierania umowy. Niezbędne byłoby zatem zbadanie, przy ponownym rozstrzygnięciu sprawy przez Sąd Apelacyjny, czy umowa o współdziałanie w zakresie parkowania pojazdów, mająca cechy umowy przechowania (§ 2 umowy), w której przechowujący miałby możliwość uzyskania wynagrodzenia za sprawowanie pieczy nad samochodem jedynie od właściciela tego samochodu – z wyłączeniem jakiegokolwiek obowiązku zapłaty ze strony kontrahenta (Skarbu Państwa – Policji) – byłaby w ogóle *de lege lata* zgodna z naturą prawną (właściwościami) umowy przechowania w rozumieniu art. 835 k.c. (art. 353¹ k.c.). Mogłoby to w konsekwencji oznaczać nieważność stosownej klauzuli zamieszczonej w umowie z dnia 23 marca 2000 r. (art. 58 k.c.).

Należy zwrócić uwagę także na to, że w skardze kasacyjnej, aczkolwiek w innym kontekście, podnoszono, że ustawodawca jednak uregulował kwestię pokrywania wydatków związanych z przechowaniem ruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa. Otóż wydatki, w części przekraczającej kwotę uzyskaną ze sprzedaży takich rzeczy, pokrywa się z budżetu państwa (§ 12 art. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r.). Przewidując możliwość współdziałania z Policją przy wykorzystaniu instrumentu cywilnoprawnego (umowy o współdziałaniu), wprowadzono zatem rozwiązanie prawne przewidujące pokrycie kosztów przechowywania pojazdu na parkingach w razie definitywnego braku zapłaty przez właściciela pojazdu.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego eksponuje się trafne stanowisko, zgodnie z którym materialno-prawna konstrukcja, zakładająca jednolitość Skarbu Państwa jako osoby prawnej, może wywierać w sferze przepisów procesowych ten skutek, że niezależnie od wielości wskazanych w pozwie lub orzeczeniu sądowym państwowych jednostek organizacyjnych lub ich organów, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, stroną pozwaną jest Skarb Państwa, a nie poszczególne jego *stationnes* fisci (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2003 r., II CKN 1398/00 nieopubl.). Myśl taka mogłaby być aktualna w rozpoznawanej sprawie. Otóż wprowadzie skarżący, wywodząc swoje roszczenie ze stosunku obligacyjnego, wskazywali jako swojego partnera umownego Skarb Państwa – Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego, ale nie było wątpliwości co do tego, że pozwanym w danej sprawie pozostawał Skarb Państwa. Nie ma więc przeszkód, aby w nawiązaniu do wspomnianego orzecznictwa Sądu Najwyższego, przyjąć, że wskazana przez powodów faktyczna i prawna podstawa ich żądania pozwala skierować ich roszczenie wobec Skarbu Państwa jako podmiotu legitymowanego biernie niezależnie od tego, że powodowie – przynajmniej w zakresie niektórych podstaw kasacyjnych – wiążą dochodzone roszczenie z działalnością jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa wskazanych w pozwie.

Uznając zatem za trafny zarzut naruszenia art. 353¹ k.c. w prezentowanym zakresie, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).