



Sygn. akt V CSK 516/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lipca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Agnieszka Piotrowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Anna Owczarek

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa Miasta K.

przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie [...]

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 27 lipca 2018 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACa [...],

uchyla zaskarżony wyrok w części zmieniającej wyrok Sądu Okręgowego w K. z dnia 29 stycznia 2016 r. (II C [...]) przez oddalenie powództwa co do kwoty 261979,40 (dwieście sześćdziesiąt jeden tysięcy dziewięćset siedemdziesiąt dziewięć 40/100) zł z ustawowymi odsetkami od dnia 9 listopada 2013 r. (punkt 1 a) i orzeczenie o kosztach procesu przed Sądem pierwszej instancji (punkt 1 b) oraz w części rozstrzygającej o kosztach postępowania apelacyjnego (punkt 3) i w tym zakresie

sprawę przekazuje Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Miasto K. (miasto na prawach powiatu) wniosło o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa-Wojewody [...] kwoty 419 053,50 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 9 listopada 2013 roku do dnia zapłaty z tytułu zwrotu poniesionych przez powoda kosztów przechowywania 45 pojazdów usuniętych z drogi publicznej w okresie wskazanym w pozwie.

Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2016 r. Sąd Okręgowy w K. uwzględnił to powództwo w całości. Ustalił, że Prezydent Miasta K. (pełniący funkcję starosty) został wskazany w postępowaniu administracyjnym jako organ właściwy do rozpoznania wniosku przechowawcy o wynagrodzenie należne mu za przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg publicznych, co do których sądy orzekły następnie ich przepadek na podstawie art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.- Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1260 - dalej: „p.r.d.”). Powód poniósł te koszty, ustalone w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej K. (akt prawa miejscowego) oraz umowy zawarte z przechowawcą po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, a następnie domagał się od pozwanego zwrotu wyasygnowanych kwot objętych fakturami wystawionymi przez przechowawcę.

Sąd Okręgowy przeanalizował kolejne zmiany art.130a p.r.d. i doszedł do wniosku, że w okresie objętym sporem, zadanie polegające na usunięciu i przechowaniu pojazdów (art. 130a p.r.d.) należało do zadań z zakresu administracji rządowej, albowiem dopiero od dnia 21 sierpnia 2011 r. stało się, na podstawie art. 130a ust. 5f p.r.d., zadaniem własnym powiatu. Do dnia 20 sierpnia 2011 r. Skarb Państwa - Wojewoda [...] powinien zatem pokrywać wydatki związane z tymi czynnościami, zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm. - dalej „u.d.j.s.t.”), przewidującym, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu

administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Sąd pierwszej instancji podniósł, że stosownie do art. 49 ust. 5 i 6 tej ustawy, dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleczonych zadań, zaś w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Po rozpoznaniu apelacji wniesionej przez pozwanego, Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 2 czerwca 2017 r. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1 o tyle, że zasądzoną nim należność obniżył do kwoty 157 074,10 zł oraz oddalił powództwo i apelację pozwanego w pozostałej części. Sąd drugiej instancji zaaprobował ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy, ale dokonał ich odmiennej oceny prawnej. Uznał, że na podstawie art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1018 - dalej: „ust. zm. z 2010 r.”), powodowi należał się od Skarbu Państwa zwrot wydatków poniesionych za przechowanie w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia 3 września 2010 r. pojazdów usuniętych z miejsc publicznych w okresie od dnia 11 grudnia 2008 r. do dnia 3 marca 2010 r. Należność ta, wyliczona przez biegłego sądowego i zaaprobowana przez Sąd, wyniosła kwotę 157 074,10 zł, stąd zaskarżony wyrok podlegał zmianie, a powództwo oddaleniu ponad tę kwotę. Pozostałe koszty usunięcia i przechowania powinien ponieść, w ocenie Sądu Apelacyjnego, powód, na rzecz którego sądy orzekły przepadek pojazdów objętych pozwem.

W skardze kasacyjnej powód, zaskarżając wyrok w części oddalającej powództwo, zarzucił naruszenie art. 13 ust. zm. z 2010 r. w zw. z art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 czerwca 2009 r. oraz art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu obowiązującym od dnia 4 września 2010 r. i art. 130 ust. 5f p.r.d. w brzmieniu obowiązującym od dnia 21 sierpnia 2011 r. oraz naruszenie art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 2 ust. zm. z 2010 r. w zw. z art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu obowiązującym od dnia 4 września 2010 r. W skardze zamieszczono także zarzut naruszenia art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające

Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 Nr 16, poz. 94 - dalej „p.w.k.c.”) i art. 3 k.c. w zw. z art. 2 Konstytucji RP i w zw. z art. 11 ust. 1 i 12 ust. 2 ust. zm. z 2010 r. i art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t., a także zarzut naruszenia art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. w zw. z art. 130a ust. 10 p.r.d., art. 130a ust. 5f i ust. 10 p.r.d. w brzmieniu obowiązującym odpowiednio od dnia 21 sierpnia 2011 r. i od dnia 4 września 2010 r. w zw. z art. 610¹⁰k.p.c.

Formułując te zarzuty, pozwany wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed rozważeniem zasadności podstaw kasacyjnych celowe jest przypomnienie zmian, jakim podlegało unormowanie przyczyn i warunków usuwania pojazdów z dróg, zasad ich przechowywania, podmiotów odpowiedzialnych za te działania, zasad pokrywania związanych z tym kosztów oraz losów pojazdów usuniętych i nieodebranych w określonym ustawą terminie przez osoby uprawnione.

Dodany z dniem 1 stycznia 2002 r. przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1444), art. 130a stanowił w ust. 1, że pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku: pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu; nieokazania przez kierującego dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia lub przekroczenia wymiarów, dopuszczalnej masy całkowitej lub nacisku osi określonych w przepisach ruchu drogowego. Pojazd mógł być usunięty z drogi na koszt właściciela, jeżeli nie było możliwości zabezpieczenia go w inny sposób, w przypadku gdy kierowała nim osoba znajdująca się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu a także nieposiadająca przy sobie dokumentów uprawniających do kierowania lub używania pojazdu; ponadto gdy stan techniczny pojazdu zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego, powodował uszkodzenie drogi albo naruszał

wymagania ochrony środowiska (art. 130a ust. 2 p.r.d.). Stosownie do art. 130a ust. 5, 6 i 7 p.r.d., pojazd był usuwany przez jednostkę wyznaczoną przez starostę i umieszczany na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia przez właściciela pojazdu opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Wysokość tych opłat ustalała rada powiatu. Wydanie pojazdu osobie uprawnionej następowało po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 6. Bezspornie więc w przypadku odebrania usuniętego pojazdu przez jego właściciela lub inną osobę uprawnioną koszty przechowania pojazdu ponosiła ta osoba.

Ustawa regulowała także los pojazdów, które nie zostały odebrane przez właścicieli. Art. 130a ust. 10 p.r.d. przewidywał, że pojazd usunięty w trybie określonym w ust. 1 lub 2 i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Pojazd ten przechodził na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy. W oparciu o delegację zawartą w art. 130a ust. 11 p.r.d. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz.U. Nr 134, poz. 1133), a następnie rozporządzenie z dnia 16 października 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz.U. Nr 191, poz. 1377). Zawierały one § 8 ust. 1 o tej samej treści, przewidujący, że o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa orzeka naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Przed wydaniem orzeczenia należy powiadomić właściciela pojazdu o wszczęciu postępowania w sprawie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. Pod rządami referowanych przepisów, koszty usunięcia i przechowywania pojazdu ponosił właściciel tego pojazdu, zainteresowany jego odebraniem lub w przypadku jego nieodebrania po upływie 6 miesięcy od dnia usunięcia - Skarb Państwa na podstawie decyzji naczelnika właściwego urzędu skarbowego przyznającej przechowawcy zwrot kosztów przechowania pojazdu, wydanej na podstawie art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10 (ONSAiWSA z 2011 r., nr 1, poz. 3) Sąd ten stwierdził, że jeżeli właściciel pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.),

nie odebrał pojazdu w określonym terminie, jednostce wyznaczonej do prowadzenia parkingu strzeżonego (jednostce wyznaczonej do usuwania pojazdów) może być przyznane wynagrodzenie za cały okres wykonywania dozoru nad pojazdem oraz zwrot kosztów związanych z wykonywaniem dozoru, w tym kosztów usunięcia pojazdu z drogi, na podstawie art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.) w związku z § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 50, poz. 449). W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że nie można uznać za zgodną z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego sytuację, w której wyznaczony przez starostę podmiot prowadzący parking lub podmiot usuwający pojazd z drogi, zostanie pozbawiony należności za dozór pojazdu przez okres 6 miesięcy tylko z tego względu, że pojazd nie został odebrany przez właściciela. Wskazane w art. 130a p.r.d. czynności wiążą się bezpośrednio z zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ponieważ zadanie to ma charakter publicznoprawny, należy do zadań państwa i to jego organy decydują o podjęciu właściwych działań. Wobec tego Skarb Państwa powinien, w ocenie NSA, ponosić finansowe następstwa tych działań.

Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06 (OTK-A z 2008r., nr 5, poz. 76) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 130a ust. 10 p.r.d. w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał orzekł także, że art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, zaś § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów jest niezgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zadecydował, że przytoczone wyżej przepisy w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w Dzienniku Ustaw nr 100 z dnia 11 czerwca 2008 r. pod poz. 649. Ustawodawca dostosował stan prawny do treści tego wyroku dopiero z dniem 4 września 2010 r., uchwalając ustawę z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018). Ustawa ta nadała art. 130a ust. 10 nową treść, zgodnie z którą starosta w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi, w przypadkach określonych w ust. 1 lub 2, występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie jego przepadku na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. Dalsze ustępy art. 130a uregulowały szczegółowo postępowanie związane z orzeczeniem przepadku pojazdu na rzecz powiatu. Ustawodawca zdecydował także, że koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu, z zastrzeżeniem ust. 10d i 10i. Decyzję o zapłacie tych kosztów wydaje starosta.

Istota sporu sprowadza się w rozpatrywanej sprawie do tego, który podmiot - Skarb Państwa czy powodowy Powiat, obciążają koszty związane z przechowywaniem pojazdów, co do których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że rozstrzygnięcie jest wynikiem dokonanej przez Sąd Apelacyjny wykładni art. 11, 12 i 13 ustawy zmieniającej z 2010 r., której poprawność skarżący jednak zasadnie kwestionuje.

Analiza tych przepisów w ich wzajemnym powiązaniu prowadzi bowiem do konkluzji, że Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania nieodebranych pojazdów także wówczas, gdy termin 6-miesięczny od dnia ich usunięcia, upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r. Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/06, przepis art. 130a ust. 10 p.r.d. - w zakresie uznanym za niekonstytucyjny przez Trybunał (przepadku z mocy ustawy) - utracił moc z upływem roku od ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 11 czerwca 2009 r. Powstała zatem sytuacja, w której po dniu wyeliminowania z obrotu

prawnego przepisu art. 130a ust. 10 p.r.d., stanowiącego o przepadku usuniętego i nieodebranego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa *ex lege*, czyli w okresie po dniu 11 czerwca 2009 r. oraz do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2010 r., w której jednoznacznie wskazano na obowiązek orzekania przez sąd przepadku na rzecz powiatu usuniętego i nieodebranego pojazdu, tj. do dnia 4 września 2010 r. - istniała luka w prawie. Nie obowiązywał już przepis zezwalający na przepadek pojazdu z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa, czyli art. 130a ust. 10 p.r.d.w. pierwotnym brzmieniu, a nie wprowadzono jeszcze ustawowej regulacji orzekania przepadku przez sąd na rzecz powiatu. Nie istniała także jednoznaczna regulacja wskazująca, kto ponosi koszty przechowywania pojazdu w tym okresie (11 czerwca 2009 - 3 września 2010 r.). Zawiera ją art. 13 ustawy zmieniającej z 2010 r., zgodnie z którym Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli ust. zm. z 2010 r.) wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Artykuły 11 i 12 ustawy zmieniającej z 2010 r. wskazywały natomiast, które z usuniętych pojazdów będą podlegały postępowaniu sądowemu w przedmiocie przepadku na rzecz powiatu. Chodzi tu o pojazdy, co do których bieg terminu 6 miesięcy od dnia ich usunięcia rozpoczął się i nie zakończył przed dniem 4 września 2009 r. (art. 11), ale także o takie pojazdy, co do których bieg terminu 6 miesięcy od ich dnia usunięcia rozpoczął się i już upłynął przed dniem 4 września 2010 r. (art. 12). W tej drugiej sytuacji, wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie przepadku pojazdów na rzecz Skarbu Państwa podlegało umorzeniu, a sprawa przekazana właściwym starostom w celu złożenia do sądu wniosku o orzeczenie przepadku na rzecz powiatu. Gdy zaś mimo upływu terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu przed dniem 4 września 2009 r., nie wszczęto postępowania administracyjnego w sprawie przepadku pojazdów na rzecz Skarbu Państwa, przepadek orzekał sąd na rzecz powiatu. Porównując treść art. 12 i 13 ustawy zmieniającej można więc stwierdzić, że jeżeli 6-miesięczny termin od usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed dniem 4 września 2010 r. to koszty jego przechowania ponosił Skarb Państwa, mimo że finalnie sąd orzekał

przepadek takiego pojazdu na rzecz powiatu. Wykładnia ta stoi w sprzeczności z prezentowanym przez Sąd Apelacyjny poglądem, że koszty przechowania pojazdów, co do których termin 6 miesięcy od dnia ich usunięcia upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r., obciążają powiat dlatego, że chodzi tu o pojazdy, co do których sąd orzekł następnie przepadek na rzecz powoda, a więc skoro powiat odniósł korzyść, to powinien ponieść także związane z tą korzyścią koszty. Wniosek ten nie znajduje oparcia w przytoczonych art. 11, 12 i 13 ustawy zmieniającej z 2010 r. Trzeba przy tym zauważyć, że koszty przechowania pojazdów powstałe po dniu 11 czerwca 2009 r. (za okres „luki prawnej”) ponosi Skarb Państwa (art. 13), zaś powstałe po dniu 4 września 2010 r. - właściciel nieodebranego pojazdu (art. 130a ust. 10h p.r.d.), mimo że sąd orzeka o przepadku nieodebranego pojazdu na rzecz powiatu. Trafnie wskazał przy tym skarżący, że usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1 - 2, stało się zadaniem własnym powiatu dopiero od dnia 21 sierpnia 2011 r., to jest od dnia wejścia w życie art. 130a ust. 5 f p.r.d. wprowadzonego przez ustawę zmieniającą z 2010 r. Dopiero od tej daty, starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych orz ponosi koszty ich realizacji.

W tym stanie rzeczy orzeczono, jak w sentencji (art.398¹⁵ § 1 k.p.c.).