



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

3 grudnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)
SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)
SSN Karol Weitz

Protokolant Ewa Kalińska

po rozpoznaniu na rozprawie 3 grudnia 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Miasta Katowice
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach
z 13 września 2021 r., I ACa 544/21,
w sprawie z powództwa Miasta Katowice
przeciwko Skarbowi Państwa - Wojewodzie Śląskiemu
o zapłatę,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Katowicach do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Roman Trzaskowski

Władysław Pawlak

Karol Weitz

r.g.

UZASADNIENIE

Powodowe Miasto Katowice (dalej – „Miasto”) domagało się (jako powiat) zasądzenia na swoją rzecz od pozwanego Skarbu Państwa - Wojewody Śląskiego („Skarb Państwa”) kwoty 899.261,18 zł z odsetkami jako pokrycia kosztów poniesionych przez Miasto w latach 2012-2019 w celu zaspokojenia roszczeń podmiotu prowadzącego parking, związanych z przechowaniem 92 pojazdów usuniętych z drogi publicznej przed dniem 4 września 2010 r., w stosunku do których - na wniosek Prezydenta Miasta, na podstawie art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.; dalej – „p.r.d.”) – w latach 2011-2017 sąd orzekł przepadek na rzecz Miasta (powiatu).

Wyrokiem z dnia 3 marca 2021 r. Sąd Okręgowy w Katowicach zasądził od pozwanego na rzecz powoda żadaną kwotę.

Ustalił m.in., że uchwałą nr XII/191/03 z dnia 1 września 2003 r. („Uchwała”) Rada Miejska Katowic ustaliła -na podstawie art. 130a ust. 5 zd. 2 p.r.d. - wysokość opłat za usunięcie pojazdu z drogi (i parkowanie) w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 p.r.d., a w 2004 i 2007 r. Prezydent Miasta (jako starosta) wyznaczył - na podstawie art. 130a ust. 5 i 6 p.r.d. - jednostki usuwające pojazdy z drogi na koszt właściciela oraz parkingi strzeżone, na których pojazdy usunięte miały zostać umieszczone.

W dniu 6 grudnia 2004 r. Miasto zawarło z P. S.A. w Katowicach („P.”) umowę o świadczenie całodobowych usług parkingowych, a w dniach 21 grudnia 2009 r. i 15 czerwca 2010 r. umowy o wykonywanie usług parkowania i przechowywania pojazdów usuniętych z terenu Miasta na koszt właściciela („Umowy”). Zgodnie z treścią Umów wynagrodzenie P. określane było albo na podstawie Uchwały albo przez wskazanie wysokości opłat w treści Umowy.

W okresie obowiązywania tych Umów do dnia 3 września 2010 r. powód zapłacił P. łącznie kwotę 899.261,18 zł z tytułu kosztów przechowywania do dnia 3 września 2010 r. oznaczonych 92 pojazdów, które zostały uprzednio usunięte

z drogi, a co do których orzeczono następnie - po dniu 3 września 2010 r. - przepadek na rzecz powiatu (Miasta).

W maju 2019 r. Miasto wezwało pozwanego (bezsukutecznie) do zapłaty tej kwoty w terminie 14 dni od otrzymania wezwania.

Uznając roszczenie Miasta za zasadne, Sąd Okręgowy stwierdził, że jego podstawą był art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (ostatni tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 356; dalej – „u.d.j.s.t.”), przewidujący (w związku z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t.), iż w przypadku nieprzekazania jednostce samorządu terytorialnego z budżetu państwa dotacji celowej w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jednostce tej przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia (wraz z odsetkami) w postępowaniu sądowym.

Odwołał się także do art. 130a p.r.d. oraz obszernie przedstawił zapatrywania Sądu Najwyższego dotyczące interpretacji tego przepisu i jego zmian - w szczególności nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018; dalej - „Nowelizacja”), która weszła w życie w dniu 4 września 2010 r. - wyrażone w wyroku z dnia 27 lipca 2018 r., V CSK 516/17 (niepubl.), wydanym w sprawie między tymi samymi stronami i odnoszącym się do bliźniaczego roszczenia. Sąd Najwyższy wyjaśnił tam, że dodany z dniem 1 stycznia 2002 r. art. 130a p.r.d. (w pierwotnym brzmieniu) określał w ust. 1 i 2 przypadki, w których pojazd podlega usunięciu z drogi na koszt właściciela. Stosownie zaś 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, której wysokość ustalała rada powiatu, a wydanie pojazdu osobie uprawnionej następowało po okazaniu dowodu uiszczenia tej opłaty. Oznaczało to, że 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. W tym zakresie art. 130a ust. 10 p.r.d. stanowił, 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. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie usuwania pojazdów z dnia 2 sierpnia 2002 r. (Dz. U. Nr 134, poz. 1133) i z dnia 16 października 2007 r. (Dz. U. Nr 191, poz. 1377; dalej – „Rozporządzenia ws. usuwania pojazdów”) – wydanych na podstawie art. 130a ust. 11 p.r.d. - o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa orzekał naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Koszty usunięcia i przechowywania pojazdów nieodebranych po upływie 6 miesięcy od dnia usunięcia ponosił 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.; dalej - „u.p.e.a.”). W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10 (ONSAiWSA z 2011 r., Nr 1, poz. 3) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że jeżeli właściciel pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 p.r.d., nie odebrał pojazdu w określonym terminie, jednostce wyznaczonej do prowadzenia parkingu strzeżonego (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 p.e.a. 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; dalej – „Rozporządzenie ws. rozciągnięcia stosowania u.p.e.a. z 2002 r.”).

Sąd Najwyższy przypomniał też, że wyrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06 (OTK-A z 2008 r. Nr 5, poz. 76; dalej – „Wyrok P 4/06”) Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż 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.

Z kolei art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji, a § 8 ust. 1 Rozporządzenia ws. usuwania pojazdów z 2002 r. - za niezgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zdecydował, że przytoczone wyżej przepisy w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Do ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw nr 100 doszło w dniu 11 czerwca 2008 r. (poz. 649), co oznaczało, że wskazane przepisy utraciły moc z dniem 11 czerwca 2009 r., jednakże ustawodawca dostosował stan prawny do treści tego wyroku dopiero z dniem 4 września 2010 r., uchwalając Nowelizację. 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. Ustawodawca zdecydował także (art. 130a ust. 10h p.r.d.), 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.

Sąd Najwyższy zwrócił też uwagę, że po utracie mocy przez art. 130a ust. 10 p.r.d. (11 czerwca 2009 r.) do dnia wejścia w życie Nowelizacji (4 września 2010 r.) istniała luka w prawie co do przepadku pojazdu oraz ponoszenia kosztów jego przechowywania. W Nowelizacji postanowiono, że przepadek pojazdów orzeka się na rzecz powiatu, jeżeli bieg terminu określonego w art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu dotychczasowym rozpoczął się i nie zakończył przed dniem wejścia w życie Nowelizacji (art. 11 ust. 1), jak również w sytuacji, w której postępowania w sprawach przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów nieodebranych przez uprawnione osoby w terminie określonym w art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu dotychczasowym, nie zakończyły się przed dniem wejścia w życie Nowelizacji (postępowania te podlegały umorzeniu, a sprawy miały być przekazane właściwym starostom w celu złożenia do sądu wniosku o orzeczenie przepadku na rzecz

powiatu; por. art. 12 ust. 1) oraz w sytuacji, w której termin określony w art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu dotychczasowym upłynął przed dniem wejścia w życie Nowelizacji i nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie przejęcia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa (art. 12 ust. 2). Stosownie zaś do art. 13 Nowelizacji Skarb Państwa miał ponosić koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie Nowelizacji wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie Nowelizacji.

Porównując treść art. 12 i 13 Nowelizacji, Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, 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 sąd orzekał przepadek takiego pojazdu na rzecz powiatu. Dotyczyło to także sytuacji, w której termin 6-miesięczny od dnia usunięcia pojazdu upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r. Sąd zauważył przy tym, że koszty przechowania pojazdów powstałe po dniu 11 czerwca 2009 r. (za okres „luki prawnej”) ponosi Skarb Państwa (art. 13), powstałe zaś 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. Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2 art. 130a p.r.d., stało się zadaniem własnym powiatu dopiero od dnia 21 sierpnia 2011 r., to jest od dnia wejścia w życie art. 130a ust. 5f p.r.d. wprowadzonego przez Nowelizację. Dopiero zatem od tej daty, starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych oraz ponosi koszty ich realizacji.

W oparciu o przedstawione zapatrywania Sądu Najwyższego Sąd pierwszej instancji stwierdził, że jeżeli pojazd został usunięty z drogi przed dniem 4 września 2010 r., to bez względu na to, czy 6-miesięczny termin od dnia usunięcia wynikający z art. 130a ust. 10 p.r.d. w pierwotnym brzmieniu upłynął przed dniem 4 września 2010 r., czy też po tym dniu, od wejścia w życie Nowelizacji przepadek pojazdu orzeka się na rzecz powiatu. Kierując się zaś tym stanowiskiem i art. 13 Nowelizacji doszedł do wniosku, że Skarb Państwa odpowiada za koszty przechowania

nieodebranych pojazdów do dnia 4 września 2010 r., a zwrot przechowawcy tych kosztów następował na podstawie orzeczenia naczelnika właściwego urzędu skarbowego opartego na art. 102 § 2 u.p.e.a. Zarazem przyjął, że zaniechanie wydania stosownych orzeczeń przez naczelnika urzędu skarbowego nie może negatywnie oddziaływać na powoda, który pokrył koszty przechowania pojazdów, i stwierdził, iż pozwany nie wykazał, że należności wypłacone przez powoda przechowawcom nie odpowiadają treści Umów zawartych przez Miasto z P. ani że wynagrodzenie określone w tych Umowach lub w Uchwale Rady Miejskiej Katowic było wygórowane i nie odpowiadało realiom rynkowym.

Sąd Okręgowy uznał też za nieuzasadniony podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia.

Po rozpoznaniu sprawy w następstwie apelacji pozwanego, wyrokiem z dnia 13 września 2021 r., Sąd Apelacyjny w Katowicach zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że powództwo oddalił.

Aprobując ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i uznając za bezsporną na etapie postępowania apelacyjnego zasadę odpowiedzialności pozwanego za zapłatę należności dozorczy pojazdów usuniętych z drogi w trybie art. 130a p.r.d., Sąd odwoławczy wskazał, że przedmiotem sporu pozostawała wysokość tej należności. Zwrócił uwagę, że skoro usuwanie pojazdów z drogi jest zadaniem publicznym realizowanym przez jednostki wyznaczone przez starostę, to jednostki te łączy ze starostą stosunek administracyjnoprawny, ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym dotyczącymi ustalenia wynagrodzenia w drodze orzeczenia administracyjnego, z możliwością jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Analizując przepisy przejściowe i art. 13 Nowelizacji, a także rozszerzenie zakresu delegacji przewidzianej w art. 174 u.p.e.a. na ruchomości, które stały się własnością powiatu (a nie jak dotychczas - tylko Skarbu Państwa) oraz § 3 pkt 1 lit. c i § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1805; dalej – „Rozporządzenia ws. rozciągnięcia u.p.e.a. z 2011 r.”), jak również praktykę sądowoadministracyjną, doszedł do wniosku, że podmiotem obowiązany do

wypłaty wynagrodzenia za przechowywanie wszystkich pojazdów jest starosta, który powinien (a nie naczelnik urzędu skarbowego) określić jego wysokość orzeczeniem wydanym na podstawie art. 102 u.p.e.a., mając na względzie konieczne, usprawiedliwione koszty faktycznie poniesione przez dozorcę (por. art. 64 b § 1 u.p.e.a.), a nie należności określone w umowie stosowane dla rozliczenia z właścicielem pojazdu. Po wypłacie zaś tych kosztów przechowawcy starosta może wystąpić do właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa z roszczeniem regresowym, a w razie konieczności do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę wskazanych kosztów.

Zważywszy, że *in casu* starosta nie wydał takich orzeczeń i tym samym nie ustalono należnego przechowawcy wynagrodzenia, Sąd Apelacyjny stwierdził, iż Miasto nie wykazało, w jakiej wysokości powinien ponieść je Skarb Państwa, a zatem nie sprostало obowiązkowi określönemu w art. 6 k.c., co uzasadniało oddalenie powództwa.

Zarazem Sąd Apelacyjny zastrzegł, że nawet gdyby podzielić pogląd powoda, iż wynagrodzenie powinien ustalić naczelnik urzędu skarbowego, to powód i tak był zobowiązany odesłać dozorcę na drogę postępowania administracyjnego, wskazując tego naczelnika, a nie wypłacać należność obliczoną według zasad obowiązujących właściciela pojazdu, dla którego miały mieć charakter represyjny.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł powód, zaskarżając go w całości. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13 Nowelizacji w związku z art. 130a ust. 10 p.r.d. (wskazując omyłkowo art. 130 ust. 10 p.r.d.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 czerwca 2009 r. oraz w brzmieniu obowiązującym od dnia 4 września 2010 r. i z art. 130 ust. 5f p.r.d. w brzmieniu obowiązującym od dnia 21 sierpnia 2011 r., art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. w związku z art. 130a ust. 10 p.r.d. (wskazując omyłkowo art. 130 ust. 10 p.r.d.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 czerwca 2009 r. oraz z art. 130a ust. 5f i ust. 10 p.r.d. (wskazując omyłkowo art. 130 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. i w związku z art. 610⁶ i n. k.p.c. oraz art. 49 ust. 1, 5 i 6 u.d.j.s.t. w związku z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sformułowane w skardze kasacyjnej zarzuty zmierzają przede wszystkim do wykazania, że art. 13 Nowelizacji nakazuje Skarbowi Państwa zwrot kosztów poniesionych przez powiat z tytułu świadczenia na rzecz osób prowadzących parkingi (za przechowanie pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie do 4 września 2010 r.) także wtedy, gdy nie doszło do przeprowadzenia przez starostę procedury administracyjnej zakończonej wydaniem postanowienia na zasadzie art. 102 § 2 u.p.e.a. W uzasadnieniu skarżący zwrócił uwagę, że do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny Wyroku P 4/06 i wejścia w życie Nowelizacji art. 130a p.r.d. przewidywał (wersja od dnia 19 października 2006 r.), iż do zadań starosty należało wyznaczenie podmiotu zajmującego się usuwaniem pojazdów (ust. 5b w związku z ust. 5e) oraz podmiotu do prowadzenia parkingu strzeżonego (ust. 5d w związku z ust. 5e), a do zadań powiatu - podjęcie uchwały o wysokości opłat za usunięcie pojazdu z drogi oraz jego parkowanie (ust. 6). Dla powiatu (starosty) działania te były neutralne kosztowo, zgodnie bowiem z art. 130a ust. 7 p.r.d. opłaty za usunięcie i parkowanie ponosił właściciel, który dopiero po ich uiszczeniu mógł odebrać swój pojazd. Natomiast kwestię ponoszenia tych kosztów w razie nieodebrania pojazdu w terminie 6 miesięcy od jego usunięcia i przejścia z mocy prawa jego własności na rzecz Skarbu Państwa - o którym orzekał (deklaratoryjnie) naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego (§ 8 ust. 1 Rozporządzenia) – wyjaśniło orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wynika z niego, że w takim razie obowiązek poniesienia kosztów obciążał Skarb Państwa, przy czym obowiązek ten powstawał również *ex lege*, z chwilą przejścia nań własności pojazdu, a nie z chwilą wydania decyzji potwierdzającej to zdarzenie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2007 r., I OSK 1765/06, niepubl.). O zwrocie koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzeniu za dozór orzekał - na wniosek jednostki prowadzącej parking - naczelnik urzędu skarbowego, stosując art. 102 § 2 p.e.a. w związku z § 3 pkt 1 lit. c Rozporządzenia ws. rozciągnięcia u.p.e.a. z 2002 r., a wysokość tych kosztów była ustalana na podstawie kryteriów obiektywnych w oparciu o wykaz kosztów i wydatków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2008 r., I OSK 62/08, niepubl.).

W ocenie skarżącego sytuacja zmieniła się w następstwie Wyroku P 4/06, uznającym za niezgodny z Konstytucją art. 130a ust. 10 p.r.d. - w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu - art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. oraz § 8 ust. 1 Rozporządzenia ws. usuwania pojazdów z 2002 r. Od dnia utraty mocy przez Rozporządzenie (11 czerwca 2008 r.) naczelnicy urzędów skarbowych umarzali wszczęte postępowania lub nie wszczynali postępowań o wydanie decyzji deklaratoryjnej o przejściu własności pojazdu na Skarb Państwa - mimo że art. 130a ust. 10 p.r.d. utracił moc dopiero 11 czerwca 2009 r. – i odmawiali zapłaty podmiotom prowadzącym parkingi, które w związku z tym kierowały swe żądania do powoda. Doprowadziło to do sporu kompetencyjnego między Naczelnikiem Urzędu Skarbowego a Starostą, rozstrzygniętego postanowieniami Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazującymi na właściwość Starosty. W konsekwencji Starosta dokonał zapłaty faktur wystawionych przez podmiot prowadzący parking za przechowywanie pojazdów za okres do wejścia w życie Nowelizacji.

Zdaniem powoda pogląd Sądu Apelacyjnego, że powodowe Miasto nie może domagać się zwrotu tych kosztów od Skarbu Państwa, gdyż nie doszło do wydania orzeczeń je określających na podstawie art. 102 § 2 u.p.e.a. w związku z § 3 pkt 1 lit c Rozporządzenia ws. rozciągnięcia stosowania u.p.e.a. z 2011 r., pomija *ratio legis* art. 13 Nowelizacji, który mimo wyłączenia przejścia własności pojazdu na Skarb Państwa (i istnienia swoistej próżni prawnej), obciążał go odpowiedzialnością finansową za koszty realizacji zadań, nie będących zadaniami własnymi powiatu. Przepis ten nakłada na Skarb Państwa obowiązek poniesienia kosztów przechowywania i usuwania pojazdów, w okresie kiedy art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu sprzed Nowelizacji utraciły moc, a nie uchwalono jeszcze Nowelizacji; stanowi przy tym samodzielną podstawę dla zaspokajania kosztów powodowego Miasta. Skoro zaś art. 13 Nowelizacji (ani żaden inny przepis) nie uzależnia zwrotu kosztów od wydawania w trybie postępowania administracyjnego postanowień ustalających wynagrodzenie przechowawcy za dozór, dla żądania zwrotu wystarczające jest faktyczne poniesienie kosztów.

Ponadto, w ocenie skarżącego, także art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę roszczenia o zwrot kosztów, które powiat faktycznie poniósł

w związku z realizacją zadań zleconych w okresie, w którym były one zadaniami administracji rządowej, i nie wymaga zastosowania art. 102 § 2 u.p.e.a. Skoro bowiem do czasu wejścia w życie Nowelizacji zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz życia i zdrowia jego uczestników było uznawane za zadanie administracji rządowej, na zlecenie której działał starosta czy prezydent miasta na prawach powiatu, a zgodnie z art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t. dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, Sąd powinien przyjąć, że w razie nieotrzymania dotacji – a *in casu* powód jej w ogóle nie otrzymał - skarżącemu przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej, jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (ust. 6 art. 49 u.d.j.s.t.). Miasto zwróciło też uwagę, że *in casu* wyłonienie podmiotu przechowującego przedmiotowe pojazdy nastąpiło po przeprowadzeniu postępowania przetargowego i po wybraniu oferty najkorzystniejszej, a tym samym nie sposób skutecznie podnosić, iż koszty są zawyżone.

W kontekście wywodów skarżącego należy najpierw odnotować, że negując w toku postępowania potrzebę wydania na podstawie art. 102 § 2 u.p.e.a. orzeczeń o zwrocie, na żądanie dozorczy, koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenia za dozór, powód wychodził z założenia, iż ich wydanie przez starostę było niedopuszczalne, ponieważ nie był on organem egzekucyjnym w rozumieniu tej ustawy. Stanowisko to jednak odbiega nie tylko od poglądu Sądu Apelacyjnego, ale także od utrwalonego już obecnie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. np. wyroki z dnia 10 maja 2017 r., I OSK 2059/15 i I OSK 2061/15, niepubl., z dnia 17 grudnia 2019 r., I OSK 3210/18, niepubl. oraz z dnia 14 stycznia 2020 r., I OSK 1262/18 i I OSK 1278/18, niepubl.).

Korelatem tego poglądu jest prezentowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zapatrywanie, że powiat może żądać jedynie zwrotu kosztów poniesionych zgodnie z ustawą (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2020 r., I OSK 1554/18 i tam przywoływane wcześniejsze orzeczenia, oraz z dnia 5 listopada 2020 r., I OSK 2267/18, niepubl.). Uzasadnia to przyznanie dozorczy zwrotu wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenia za dozór jedynie w zakresie, w jakim koszty te były

konieczne, a wynagrodzenie uzasadnione (por. np. uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10, ONSAiWSA 2011, nr 1, poz. 3 oraz z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14, ONSAiWSA 2015, nr 5, poz. 83 i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2016 r., I OSK 1653/14, niepubl.).

Określenie przez ustawodawcę trybu przyznania przedmiotowych należności charakterystycznego dla stosunków publicznoprawnych, zakładającego wydanie rozstrzygnięcia przez właściwy organ administracji oraz kontrolę sądowoadministracyjną, oznacza, iż dokonując samodzielnie takiej oceny, sąd wkraczałby w kompetencje zastrzeżone dla organów administracji i sądów administracyjnych, co jest niedopuszczalne. Z orzecznictwa sądów administracyjnych zaś wynika w szczególności, że w okresie, którego dotyczył pozew, nie wchodziło w rachubę proste dokonanie wyliczeń owych należności na podstawie opłat uchwalanych przez radę powiatu czy umów regulujących opłaty ponoszone przez właścicieli pojazdów.

Twierdzenia te zachowują aktualność niezależnie od tego, czy za podstawę regresu powiatu uzna się sam art. 13 Nowelizacji czy też – mimo istnienia takiej szczególnej podstawy – także art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. (co może być dyskusyjne choćby w świetle wyroków Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17, niepubl. i z dnia 5 kwietnia 2019 r., I CSK 151/18, niepubl., w których uzasadnieniach wskazano, że art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. kierowany jest do ustawodawcy i nie stanowi źródła roszczeń dla jednostek samorządu terytorialnego, a droga sądowa dla dochodzenia roszczeń wynikłych z niewystarczającej wysokości dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przysługuje tylko w przypadkach określonych w art. 49 ust. 5 u.d.j.s.t., co oznacza, iż spod kontroli sądowej wymyka się wysokość kwot przeznaczonych w budżecie państwa na dotacje celowe oraz przyjęte w tym budżecie zasady określania wydatków podobnego rodzaju). Rzecz bowiem w tym, że również dotacje celowe mają być wypłacane „w wysokości zapewniającej realizację” zadań zleconych, co zakłada, iż owa realizacja była zgodna z właściwymi przepisami, a poniesione wydatki uzasadnione (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, niepubl., z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, OSNC-ZD 2016, z. C, poz. 40, z dnia 9 lipca 2020 r., V CSK

502/18, OSNC-ZD 2022, z. B, poz. 17 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2016 r., III CSK 272/16, niepubl.; por. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2016 r., I CSK 823/15, niepubl.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono też, że roszczenie przewidziane w art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. jest uregulowane przez przepisy prawa publicznego i wkomponowane w system finansowania jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 r., V CSK 144/17). Oznacza to, jak trafnie zauważa pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że roszczenie to nie może być konstruowane w oderwaniu od stosunku publicznoprawnego stanowiącego jego źródło, w tym zasad ustalania kosztów usuwania i przechowywania pojazdów.

Wszystko to jednak nie oznacza jeszcze, że żądanie Miasta jest pozbawione podstaw. Powód trafnie podkreśla, że z art. 13 Nowelizacji wynika jednoznacznie decyzja ustawodawcy, aby koszty przechowywania pojazdów za okres od wejścia w życie Wyroku P 4/06 i utraty mocy przez art. 130a ust. 10 p.r.d. w pierwotnym brzmieniu (11 czerwca 2009 r.) do wejścia w życie Nowelizacji (4 września 2010 r.) ponosił Skarb Państwa. To właśnie tę decyzję ma na względzie orzecznictwo, przyjmując w istocie rozszerzającą wykładnię przepisu. Wbrew bowiem sugestii wynikającej z jego treści, że dotyczy on jedynie sytuacji, w których 6-miesięczny termin od usunięcia pojazdu upłynął po dniu 11 czerwca 2009 r. (a przed wejściem w życie Nowelizacji), w judykaturze przyjęto, iż Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania nieodebranych pojazdów także wówczas, gdy termin 6-miesięczny od dnia ich usunięcia upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r. (por. wydany w bliźniaczej sprawie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2018 r., V CSK 516/17). Jeszcze wcześniej zaś – przed wejściem w życie Nowelizacji - uznawano, że jednostce wyznaczonej do prowadzenia parkingu strzeżonego (usuwania pojazdów) może być przyznane wynagrodzenie za cały okres wykonywania dozoru nad pojazdem (a więc także za okres poprzedzający upływ 6-miesięcznego terminu) oraz zwrot kosztów związanych z wykonywaniem dozoru; por. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10).

Za zbyt uproszczone należy uznać stanowisko Sądu Apelacyjnego, że niewydanie przez starostę orzeczeń, o których mowa w art. 102 § 2 u.p.e.a., oznacza,

iż nie ustalono należnego przechowawcy wynagrodzenia i Miasto nie wykazało, w jakiej wysokości koszty powinien ponieść Skarb Państwa. Pomija ono całkowicie objęte ustaleniami okoliczności – w istocie zbieżne z okolicznościami sprawy, w której zapadł wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2018 r., V CSK 516/17 (wskazano w nim, że „powód poniósł (...) koszty, ustalone w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej Katowic (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”) – że powód zawarł z P. Umowy o wykonywanie usług parkowania i przechowywania pojazdów usuniętych z terenu Miasta i że wypłacił przechowawcy należności wynikające z przedstawionych mu faktur. Również to, na co zwrócił uwagę Sąd Okręgowy, że pozwany nie zdołał wykazać, aby należności wypłacone przechowawcom nie odpowiadały umowom ani aby wynagrodzenie określone w tych umowach lub w Uchwale było wygórowanie i nie odpowiadało realiom rynkowym.

Tymczasem okoliczność, że powód opłacił faktury wystawione przez przechowawcę, zdaje się wskazywać, iż czynił w ten sposób zadość obowiązkowi wynikającemu z Umów z P. Teza ta zaś zdaje się pozostawać w kolizji z wzmiankami Sądu Apelacyjnego sugerującymi, że Umowy regulowały jedynie rozliczenia z właścicielem pojazdu, a powód wypłacił przechowawcy należność obliczoną „według zasad obowiązujących właściciela pojazdu, dla którego miały charakter represyjny” (por. s. 8 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Jeżeli jednak Umowy zobowiązywały do zapłaty Miasto – wyjaśnienie tego wymaga dokonania bardziej szczegółowych ustaleń co do treści Umów (z ustaleń tych wynika jedynie, że wynagrodzenie P. określone było albo na podstawie Uchwały albo przez wskazanie wysokości opłat w treści Umowy) – oceny wymagałby charakter tego obowiązku, a także niezależność jego wykonania względem procedury określonej w art. 102 § 2 u.p.e.a. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że począwszy od 19 października 2006 r. – a więc w czasie, w którym Prezydent Miasta skorzystał z upoważnienia do wyznaczenia stosownej jednostki i doszło do zawarcia dwóch Umów – art. 130a ust. 5e zd. 1 p.r.d. przewidywał, iż wyznaczenie jednostki usuwającej pojazd oraz prowadzącej parking strzeżony, na którym umieszcza się

usunięty pojazd, następuje poprzez wybór najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem warunków określonych w ust. 5b i 5d (a więc także z uwzględnieniem proponowanej ceny usługi, por. ust. 5b pkt 7 i ust. 5d pkt 9, mimo że art. 130a ust. 6 postanawiał, iż wysokość opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu ustala rada powiatu; por. też uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14). *De lege lata* zaś art. 102 § 5 u.p.e.a. wprost stanowi, że przepisów § 2-4 nie stosuje się, jeżeli z dozorcą zawarto umowę na podstawie przepisów prawa cywilnego (por. też co do znaczenia takich umów wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2020 r., I OSK 1679/18, niepubl. i z dnia 23 lipca 2020 r., I OSK 3064/19, niepubl.). Potwierdzenie istnienia i samoistności takiego obowiązku umownego także *in casu* oznaczałyby, że uczynienie mu zadość przez Miasto jest wystarczającą podstawą wystąpienia w stosunku do Skarbu Państwa z żądaniem zwrotu poniesionych kosztów, stosownie do art. 13 Nowelizacji. Przemawia za tym także - z jednej strony - *ratio legis* art. 13 Nowelizacji, a z drugiej – liczne niejasności interpretacyjne dotyczące trybu realizacji przewidzianej w tym przepisie odpowiedzialności finansowej Skarbu Państwa oraz podstaw i trybu określania wynagrodzenia za przechowanie pojazdów (oraz podmiotu zobowiązanego do poniesienia kosztów pojazdów nieodebranych przez właścicieli) w okresie istnienia luki w prawie spowodowanej wejściem w życie Wyroku P 4/06 (por. co do nich także uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14), których negatywnymi konsekwencjami nie powinny być obciążane jednostki samorządu terytorialnego, dążące – w niejasnym stanie prawnym – do zapewnienia realizacji obowiązków ustawowych.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

Roman Trzaskowski

Władysław Pawlak

Karol Weitz

(K.L.)

[a.]