

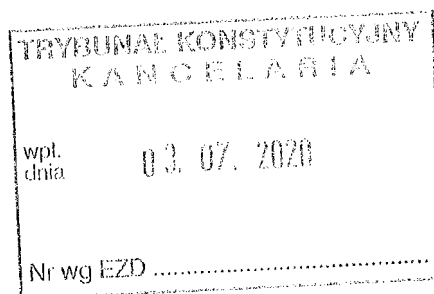


Warszawa, dnia 30 czerwca 2020 r.

Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 153.2019

K 22/19



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Powiatu Grodziskiego o zbadanie zgodności 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 i Nr 225, poz. 1466) w zakresie, w jakim „nie przewiduje on ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazuje właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazuje organu właściwego do orzekania o tych kosztach” z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania

przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

We wniosku z dnia 10 października 2019 r. Rada Powiatu Grodziskiego (dalej również: Wnioskodawca) wniosła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności 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 i Nr 225, poz. 1466) [dalej: ustawa nowelizująca] w zakresie, w jakim „nie przewiduje on ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazuje właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazuje organu właściwego do orzekania o tych kosztach” z, powołanymi w *petitum* wniosku, wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Na wstępie uzasadnienia wniosku Rada Powiatu Grodziskiego przedstawiła treść art. 13 ustawy nowelizującej, po czym, podnosząc że „[n]ależyta wykładnia powyższego przepisu wymaga przedstawienia rysu historycznego dotyczącego przepisów regulujących usuwanie pojazdów z drogi, prowadzenia parkingów strzeżonych i ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów”, przypomniała, iż „[p]rzepisy art. 130a Prawa o ruchu drogowym zostały dodane z dniem 1 stycznia 2002 r., na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444 z późn. zm.). Wprowadzony powyższą ustawą przepis art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym przewidywał, że pojazd usunięty z drogi i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się, w konsekwencji czego pojazd przechodził z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa. Przepisy art. 130a Prawa o ruchu

drogowym nie regulowały natomiast trybu i zasad wyznaczania podmiotów usuwających pojazdy lub prowadzących parkingi strzeżone, a także dochodzenia przez wskazane podmioty wynagrodzenia za usunięcie oraz przechowywanie pojazdu.

Ustawą z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 190, poz. 1400) wprowadzono przepisy określające przesłanki (okoliczności), jakimi winien kierować się starosta, wyznaczając jednostkę do usuwania pojazdów oraz jednostkę do prowadzenia parkingu strzeżonego, jednakże nadal nie określono trybu dokonywania wyboru takiej jednostki, jak też trybu i zasad dochodzenia przez jednostki usuwające pojazdy lub prowadzące parkingi strzeżone wynagrodzenia za usunięcie pojazdu z drogi oraz jego przechowywanie na parkingu (w tym właściwego w tym zakresie podmiotu reprezentującego Skarb Państwa). Jedynie pomocniczo wywodzono, w oparciu o wydane na podstawie art. 174 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 z późn. zm.) [dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - przyp. wł.] obowiązujące uprzednio rozporządzenie 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 RM z dnia 23 kwietnia 2002 r. - przyp. wł.], które obowiązywało do dnia 3 marca 2011 r., że do kwestii m.in. zwrotu kosztów przechowywania pojazdów miały zastosowanie przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące egzekucji należności pieniężnych z ruchomości.

Dotyczyło to zwłaszcza art. 102 § 2 ww. ustawy, zgodnie z którym organ egzekucyjny (t.j. w tym przypadku - naczelnik urzędu skarbowego) jest obowiązany przyznać, na żądanie dozorca przechowującego zajętą rzecz, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór, chyba że dozorcą jest zobowiązany albo mieszkający razem z nim domownik bądź osoba uprawniona do używania ruchomości.

Zgodnie z obowiązującymi ówczesnie przepisami prawa zadania i kompetencje w zakresie usuwania pojazdów były zatem rozdzielone pomiędzy różne podmioty. Wyznaczanie podmiotów usuwających pojazdy i prowadzących parkingi strzeżone należało do zadań starosty, zaś obowiązek przyznania wynagrodzenia za przechowywanie pojazdu spoczywał na naczelniku urzędu skarbowego. Ponadto, jak wskazano powyżej, przepisy art. 130a Prawa o ruchu drogowym nie określały precyzyjnie zasad wyznaczania jednostek usuwających pojazdy oraz prowadzących parkingi strzeżone, co skutkowało tym, iż rozpoczęcie wykonywania usług usuwania i przechowywania pojazdów poprzedzało często jedynie wyznaczenie podmiotu, bez konieczności zawarcia stosownej umowy o świadczenie usług.

Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 4/06) [OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76 - przyp. wł.] Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności m.in. art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym (w zakresie, w jakim przepis ten dopuszczał odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu) 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.

Na skutek powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepisy prawa uznane za niekonstytucyjne, w tym art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym, utraciły moc z dniem 11 czerwca 2009 r. (t.j. z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej). W następstwie przedmiotowego wyroku uchwalono ustawę z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018 z późn. zm.), zwaną dalej <ustawą nowelizującą>. Ustawa weszła w życie w dniu 4 września 2010 r. (z tym że część przepisów weszła w życie w dniu 21 sierpnia 2011 r.)” [uzasadnienie wniosku, s. 3 - 5].

W dalszej kolejności Wnioskodawca zwrócił uwagę na to, że „[u]stawą nowelizującą dokonano m.in. zmiany art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym, który obecnie przewiduje, że w razie usunięcia pojazdu z drogi w przypadkach

określonych w art. 130a ust. 1 lub 2 Prawa o ruchu drogowym, starosta jest obowiązany wystąpić do sądu z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdu na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona pojazdu takiego nie odbierze w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia.

Zarazem dodany z dniem 21 sierpnia 2011 r. do regulacji Prawa o ruchu drogowym art. 130a ust. 5f stanowi, że usuwanie pojazdów z drogi oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1-2 Prawa o ruchu drogowym należy do zadań własnych powiatu, przy czym starosta zadania te realizuje przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

W ustawie nowelizującej zawarto również przepisy przejściowe. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy nowelizującej w przypadkach, w których bieg terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi (przewidzianego w brzmieniu art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym obowiązującym do dnia 4 września 2010 r.) rozpoczął się i nie zakończył przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, przepadek pojazdów orzekany jest na rzecz powiatu.

Natomiast art. 12 ustawy nowelizującej reguluje przypadki, w których bieg terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi rozpoczął się i zakończył przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Zgodnie bowiem z art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej prowadzone dotychczas postępowania w sprawach przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów nieodebranych przez uprawnione osoby w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi, a niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, podlegają umorzeniu, sprawy zaś przekazaniu właściwym starostom. Przepadek pojazdu orzekany jest wówczas na rzecz powiatu (art. 12 ust. 1 zd. 2 w związku z art. 11 ustawy nowelizującej). Podobny skutek zachodzi w przypadkach, w których termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej i nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie

przejęcia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. W myśl art. 12 ust. 2 w zw. z art. 11 ustawy nowelizującej przepadek pojazdu orzekany jest wówczas także na rzecz powiatu” (uzasadnienie wniosku, s. 5 - 6).

Wnioskodawca podniósł, że „w świetle obowiązującego od dnia 4 września 2010 r. stanu prawnego koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi, w myśl art. 130a ust. 10h Prawa o ruchu drogowym, osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu (lub - zgodnie z art. 130a ust. 10i w związku z art. 130a ust. 10h Prawa o ruchu drogowym - solidarnie z właścicielem pojazdu podmiot dysponujący pojazdem na podstawie innego niż własność tytułu prawnego, jeżeli w chwili usunięcia pojazd znajdował się w jego władaniu), przy czym decyzję o zapłacie przez tę osobę wymienionych kosztów wydaje starosta”, oraz że „[z]agadnienie kosztów usuwania i przechowywania pojazdów usuniętych z drogi dotyczy czterech kategorii pojazdów, niemniej należy odróżnić wynikający z powyższego przepisu obowiązek zwrotu kosztów usuwania i przechowywania pojazdów oraz związaną z tym obowiązkiem, a wydawaną przez starostę, decyzję o zapłacie tych kosztów od obowiązku przyznania (uiszczenia) wynagrodzenia za usunięcie lub przechowywanie pojazdów jednostkom usuwającym pojazdy lub prowadzącym parkingi strzeżone” (uzasadnienie wniosku, s. 6).

W ocenie Wnioskodawcy, „zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa, obowiązek przyznania oraz wypłaty jednostkom usuwającym pojazdy oraz prowadzącym parkingi strzeżone wynagrodzenia z tytułu usuwania pojazdów z drogi i przechowywania usuniętych z drogi pojazdów spoczywa:

1. w przypadku pojazdów usuniętych z drogi przed dniem 4 września 2010 r., w odniesieniu do których przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia 4 września 2010 r. w zakresie kosztów przechowywania pojazdów od dnia

upływu terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi do dnia 4 września 2010 r. - na Skarbie Państwa, w imieniu którego działa właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego;

2. w przypadku pojazdów usuniętych z drogi przed dniem 4 września 2010 r., w odniesieniu do których przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, t.j. po 4 września 2010 r. - na staroście działającym w imieniu powiatu;

3. w przypadku pojazdów usuniętych z drogi po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej (t.j. po 4 września 2010 r.) - na staroście działającym w imieniu powiatu.

Przepisy przejściowe nie regulują natomiast sytuacji, który podmiot (Starosta czy Skarb Państwa) zobowiązany jest przyznać i wypłacić pozostałe wynagrodzenie z tytułu usuwania pojazdów z drogi i przechowywania usuniętych z drogi pojazdów jednostkom usuwającym pojazdy oraz prowadzącym parkingi strzeżone, w przypadku gdy dany pojazd został usunięty z drogi przed dniem 4 września 2010 r., przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed 11 czerwca 2009 r., a na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów właściwy Naczelnik Urzędu Skarbowego wydał decyzję o przepadku takiego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, zlikwidował go, lecz jednostce prowadzącej parking strzeżony zapłacił jedynie za część okresu przechowywania (t.j. za okres od dnia złożenia przez podmiot prowadzący parking strzeżony do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego dokumentów dotyczących przechowywanego pojazdu do dnia jego odbioru przez pracowników Urzędu Skarbowego). Podmiotem tym powinien być Skarb Państwa, a *statio fisci* - Naczelnik właściwego Urzędu Skarbowego. Powyższe pominięcie stanowi sprzeczne z Konstytucją zaniechanie ustawodawcy” (uzasadnienie wniosku, s. 6 - 7).

W dalszej kolejności Wnioskodawca omówił treść i znaczenie powołanych wzorców kontroli po czym, przechodząc do określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazania argumentów i dowodów uzasadniających sformułowany zarzut stwierdził, że, w Jego ocenie, niekonstytucyjność art. 13 ustawy nowelizującej „polega na pominięciu regulacji przewidującej ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazaniu właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazaniu organu właściwego do orzekania o tych kosztach, w przypadku gdy dany pojazd został usunięty z drogi przed dniem 4 września 2010 r., przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed 11 czerwca 2009 r., a na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów właściwy Naczelnik Urzędu Skarbowego wydał decyzję o przepadku takiego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, zlikwidował go, lecz jednostce prowadzącej parking strzeżony zapłacił jedynie za część okresu przechowywania (t.j. za okres od dnia złożenia przez podmiot prowadzący parking strzeżony do właściwego naczelnika Urzędu Skarbowego dokumentów dotyczących przechowywanego pojazdu do dnia jego odbioru przez pracowników Urzędu Skarbowego).

Przechodząc na grunt przedmiotowej sprawy, należy podnieść, że podmiot prowadzący parking strzeżony na terenie powiatu grodziskiego złożył do Starosty Grodziskiego 182 wnioski o przyznanie kosztów przechowywania i wynagrodzenia za dozór pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, co potwierdzone zostało decyzjami deklaratoryjnymi Naczelników Urzędów Skarbowych, na łączną kwotę 1 604 628,30 zł. Wszystkie pojazdy, których dotyczą wnioski zostały usunięte z drogi przed dniem 4 września 2010 r., przewidziany na ich odebranie termin 6 miesięcy od dnia usunięcia z drogi upłynął przed 11 czerwca 2009 r., a na podstawie poprzednio obowiązujących

przepisów właściwi Naczelnicy Urzędów Skarbowych wydali decyzję o przepadku w/w pojazdów na rzecz Skarbu Państwa, zlikwidowali je w stacjach demontażu pojazdów, lecz jednostce prowadzącej parking strzeżony zapłacili wynagrodzenie jedynie za część okresu przechowywania (t.j. za okres od dnia złożenia przez podmiot prowadzący parking strzeżony do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego dokumentów dotyczących przechowywanego pojazdu do dnia jego odbioru przez pracowników Urzędu Skarbowego)” [uzasadnienie wniosku, s. 11 - 12].

Dla zobrazowania problemu konstytucyjnego Wnioskodawca przywołał stan faktyczny w jednej ze spraw, w której wniosek dotyczył przyznania dozorczy kosztów dozoru pojazdu i wynagrodzenia za dozór za okres od dnia 3 grudnia 2007 r. do dnia 10 lipca 2008 r.

W sprawie tej, jak podaje Wnioskodawca, „[p]ojazd - Polonez (...) został przejęty przez Skarb Państwa na podstawie decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego w (...) [P. - przyp. wł.] z dnia 24 lipca 2008 r. (...), a następnie - po odebraniu przedmiotowego pojazdu przez pracowników Urzędu Skarbowego w (...) [P. - przyp. wł.] zlikwidowany w 2008 r. przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w (...) [P. - przyp. wł.]. Z uwagi na fakt, iż Naczelnik Urzędu Skarbowego w (...) [P. - przyp. wł.] w ówczesnym okresie regulował jedynie koszty przechowywania pojazdów za okres od dnia otrzymania dokumentów danego pojazdu przez Urząd Skarbowy do dnia jego odebrania z parkingu przez osobę upoważnioną, także w tej sprawie Naczelnik Urzędu Skarbowego w (...) [P. - przyp. wł.] pokrył koszty przechowywania przedmiotowego pojazdu od dnia 11 lipca 2008 r. (data wpływu dokumentów dot. pojazdu do Urzędu Skarbowego) do dnia 17 lipca 2008 r. (data odebrania pojazdu z parkingu depozytowego), czyli jedynie za 6 dni. Niezapłacone pozostały koszty przechowywania tego pojazdu za okres od dnia przewiezienia tego pojazdu na polecenie Policji na parking strzeżony do dnia przekazania dokumentacji pojazdu do Urzędu Skarbowego w (...) [P.- przyp. wł.] t.j. za ponad 7 miesięcy.

Zdaniem Starosty Grodzkiego, organem właściwym do wydania postanowienia na podstawie art. 102 § 2 u.p.e.a. (ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - przyp. wł.) w sprawie powyższego wniosku powinien być Naczelnik Urzędu Skarbowego w (...) [P. - przyp. wł.] jako organ egzekucyjny, który dokonał likwidacji przedmiotowego pojazdu, a co za tym idzie - powinien rozliczyć koszty postępowania egzekucyjnego oraz jako organ, który w imieniu Skarbu Państwa wydał decyzję o przejęciu tego pojazdu przez Skarb Państwa.

Tym niemniej Naczelny Sąd Administracyjny, rozstrzygając spory kompetencyjne pomiędzy Starostą Grodzkim a Naczelnikami Urzędów Skarbowych (...) każdorazowo wskazuje na kompetencje Starosty Grodzkiego do rozpoznania wniosku i przyznania wynagrodzenia w w/w sprawach (w załączeniu 2 przykładowe rozstrzygnięcia)” [uzasadnienie wniosku, s. 12 - 13].

W ocenie Wnioskodawcy, wskazane powyżej pominięcie „narusza art. 2 Konstytucji. Niezgodne z zasadą państwa prawa, w tym w szczególności zasadą bezpieczeństwa prawnego i zasadą nie działania prawa wstecz jest dopuszczenie - przez brak regulacji i dokonywaną w następstwie tego przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnię przepisów do sytuacji, w której Starosta orzekać ma co do kosztów przechowywania pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, narosłych przed nierzadko kilkunastoma laty, a następnie wypłacać je z budżetu powiatu. Skoro do przypadku tych pojazdów na rzecz Skarbu Państwa doszło pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i pojazdy te zostały fizycznie zlikwidowane przed 4 września 2010 r., gdy do zadań powiatów nie należały kwestie usuwania pojazdów z dróg, niezgodne z zasadą *lex retro non agit* byłoby przyznawanie w/w kosztów przez Starostów, ponieważ obecne regulacje znajdowałyby zastosowanie do zdarzeń zakończonych przed ich wejściem w życie.

W tym zakresie Państwo jest nielojalne w stosunku do powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego. Zaniedbania i niedopatrzenia swoich *statio*

fisci - Naczelników Urzędów Skarbowych i ich zobowiązania finansowe, poprzez brak regulacji, Państwo przerzuciło na powiaty.

Niezgodne z art. 2 Konstytucji jest doprowadzenie do sytuacji, w której obciążenia związane ze zmianą prawa zostały nieproporcjonalnie rozłożone na adresatów norm prawa dotychczasowego (Skarb Państwa - Naczelników Urzędów Skarbowych) i adresatów nowych norm prawnych Starostów, a tym samym powiaty. W następstwie nowych uregulowań i opisanego powyżej pominięcia, to Starostowie (z budżetu powiatów) ponosić mają koszty przechowywania pojazdów, zarówno w przypadku pojazdów przejętych przez Skarb Państwa (koszty nie rozliczone, opisane w przedmiotowym wniosku), jak i pojazdów co do których postępowanie w sprawie przepadku na rzecz Skarbu Państwa nie zostało wszczęte lub nie zostało zakończone zgodnie z art. 11 i 12 ustawy nowelizującej, a także w przypadku wszystkich pojazdów usuniętych z drogi po 4 września 2010 r.

Skarb Państwa, zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej odpowiadać ma jedynie za drobny wycinek - *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, wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia II czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy* (uzasadnienie wniosku, s. 13 - 14).

Dalej, Wnioskodawca przekonuje, że „[p]rzedmiotowe pominięcie jest także niezgodne z art. 7 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą legalizmu. Zgodnie z powyższym artykułem, znajdującym zastosowanie do organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W wyniku opisanego pominięcia oraz treści rozstrzygnięć sporów kompetencyjnych, dochodziłoby do rozstrzygania przez Starostę o kosztach przechowywania pojazdów przejętych na rzecz Skarbu Państwa bez podstawy prawnej, sprzecznie

z w.w. zasadą konstytucyjną. W obowiązującym stanie prawnym prawodawca nie przewidział w akcie prawnym żadnej rangi, przepisu zawierającego normę upoważniającą organ wykonawczy powiatu do podejmowania aktywności w przedmiotowym zakresie. Biorąc pod uwagę także specyfikę funkcjonowania organów administracyjnych, wyłącznie w granicach przyznanych im kompetencji oraz brak możliwości ich domniemywania ani samodzielnego rozszerzenia zakresu swoich zadań, należy stwierdzić, że Starosta nie został uprawniony do wiążącego działania w konkretnym, szczegółowo opisanym w niniejszym wniosku, przypadku.

I tak, zgodnie z przywołanym powyżej art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej, postępowania w sprawach przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów nieodebranych przez uprawnione osoby w terminie określonym w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się, a sprawy przekazuje właściwym Starostom. Przepis ten nie może znaleźć zastosowania w przypadku pojazdów przejętych na rzecz Skarbu Państwa i zlikwidowanych, ponieważ sprawy przejęcia tych pojazdów zostały zakończone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy w przypadkach, w których termin określony w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym tj. upływ 6 miesięcy od daty usunięcia pojazdu nastąpił przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (t.j. przed 4 września 2010 r.) i nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie przejęcia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, przepis art. 11 stosuje się odpowiednio. Także ten przepis nie znajduje zastosowania, gdyż jak wskazano powyżej, przedmiotowe pojazdy zostały przejęte na rzecz Skarbu Państwa, a tym samym sprawa nie mogła zostać przekazana Staroście Grodzickiemu.

Również obowiązujące przepisy prawa o ruchu drogowym nie przewidują kompetencji starostów do orzekania, jako organów egzekucyjnych, o kosztach

przechowywania pojazdów, przejętych przez Skarb Państwa i zlikwidowanych zgodnie z uprzednio obowiązującymi przepisami. Jak jednoznacznie wynika to z art. 130a ust. 10-10l ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 z późn. zm.), reguluje on wyłącznie postępowanie dotyczące przypadku pojazdów na rzecz powiatu i jego późniejsze wykonanie (...).

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 130a ust 10f prawa o ruchu drogowym, starostowie są organami egzekucyjnymi wyłącznie w celu wykonania orzeczenia Sądu o przypadku pojazdu na rzecz powiatu, nie zaś w razie przypadku pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, który nastąpił na podstawie decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego. Jedynie w sytuacji orzeczenia przypadku pojazdu na rzecz powiatu, mogą wydać decyzję obciążającą kosztami przechowywania właściciela pojazdu, w trybie art. 130a ust. 10h prawa o ruchu drogowym.

Jak wynika to jednoznacznie z powyższych przepisów, dopiero po rozstrzygnięciu właściwego sądu powszechnego, właściwy starosta wykonuje orzeczenie sądu w trybie i na zasadach określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jako organ egzekucyjny, przyznaje, na żądanie dozorca, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór zgodnie z art. 102 § 2 u.p.e.a. Skoro zatem przedmiotowe pojazdy nigdy nie stały się własnością Powiatu Grodzkiego, tym samym Starosta Grodzki nie może przyznać wynagrodzenia za ich przechowywanie.

W tym miejscu należy podnieść, że obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz.1016) [dalej: rozporządzenie RM z dnia 28 lutego 2011 r. - przyp. wł.] wskazują na możliwość orzekania w w/w sprawach przez Naczelników Urzędów Skarbowych. Rozporządzenie to reguluje bowiem, zgodnie z § 1, trzy odrębne kwestie, określając: 1) ruchomości, na które rozciąga się stosowanie, w

całości lub części, przepisów działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie ich przechowywania, oszacowania i sprzedaży, 2) przypadki, w których może nastąpić nieodpłatne przekazanie ruchomości, o których mowa w pkt 1 lub ich zniszczenie oraz 3) sposób rozliczania wydatków związanych z przechowywaniem lub sprzedażą nieruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa. Jak stanowi § 3 w/w rozporządzenia pkt 1 ppkt a), przepisy działu II rozdziału 6 ustawy dotyczące przechowywania, oszacowania i sprzedaży ruchomości, stosuje się do ruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa albo powiatu m.in. na podstawie prawomocnego orzeczenia przepadku przedmiotów wydanego w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu cywilnym. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 1 pkt 2) i 3) rozporządzenia Rady Ministrów przepisy działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące organu egzekucyjnego stosuje się odpowiednio do starostów w zakresie przechowywania rzeczy znalezionych oraz likwidacji ruchomości, które zostały przejęte na rzecz powiatu na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym, zaś do naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do przechowywania oraz likwidacji ruchomości innych określone w pkt 1 i 2. Ponadto, jak stanowi § 6 rozporządzenia, do przechowywania ruchomości stosuje się odpowiednio przepisy art. 100-103 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przepisem tym jest więc także art. 102 § 2 ustawy, cyt. § 2. *Organ egzekucyjny przyzna, na żądanie dozorczy, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór, chyba że dozorcą jest jedna z osób wymienionych w art. 101 § 1.*

W powyższym stanie prawnym, przedmiotowe pominięcie prowadzi do naruszenia jednej z najistotniejszych reguł funkcjonujących w zakresie prawa administracyjnego, t.j. zakazu domniemania kompetencji oraz zasady, że normy upoważniające są interpretowane w sposób ścisły.

Należy także zauważyć, że w wyniku przedmiotowego pominięcia i rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych na niekorzyść Starosty Grodzkiego, mimo iż wypłata wynagrodzenia podmiotowi prowadzącemu parking strzeżony pochodzić będzie z budżetu Powiatu Grodzkiego, Powiat Grodzki nie jest stroną postępowania dotyczącego przyznania kosztów dozoru pojazdu i wynagrodzenia za dozór, Zarząd Powiatu Grodzkiego nie ma prawa do wnoszenia żadnych środków odwoławczych, zarówno od postanowień Starosty Grodzkiego jak i od wydanych - w wyniku złożonych środków odwoławczych przez podmiot prowadzący parking strzeżony - postanowień Samorządowego Kolegium Odwoławczego ani też skarg na wyroki sądów administracyjnych” [uzasadnienie wniosku, s. 14 - 18].

Przedmiotowe pominięcie prowadzi, zdaniem Wnioskodawcy, „także do naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, ponieważ w wyniku nie przewidzenia przez ustawodawcę konieczności zapłaty wynagrodzenia podmiotom prowadzącym parkingi strzeżone z tytułu przechowywania pojazdów przejętych przed wieloma laty na rzecz Skarbu Państwa z budżetu powiatów, nie zapewniono powiatom udziału w dochodach publicznych adekwatnego do przypadających im zadań. W powiązaniu z rozstrzygnięciami sporów kompetencyjnych, powyższa sytuacja prowadzi do naruszenia zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych oraz zasady swobody dysponowania zgromadzonymi środkami finansowymi. Wymóg wykonywania opisanego zadania wykraczającego poza dotychczasowy zakres obowiązków z jednoczesnym brakiem powiązania z zapewnieniem możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych, wiąże się z poważnym obciążeniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skala problemu i wysokość dochodzonych kosztów będzie istotnie oddziaływać na finanse powiatu, utrudniając realizowanie wydatków, mających na celu, zarówno zaspokojenie dotychczasowych potrzeb, jak i pokrycie nowych przedsięwzięć. Brak właściwie skonstruowanego systemu dochodów, realnie

odpowiadającego przekazanych zadaniom, ograniczy swobodę jednostki w planowaniu pozostałych wydatków. Konieczność wygospodarowania tak znacznych środków na realizację dodatkowych zadań publicznych, w sytuacji braku jakiegokolwiek wsparcia finansowego ze strony Państwa, stanowi istotną ingerencję w autonomię samorządu terytorialnego i ograniczenie samodzielności powiatu w planowaniu i realizacji innych przedsięwzięć oraz zarządzaniu własnym budżetem. W powyższej sytuacji nie można mówić o zachowaniu właściwej proporcji między udziałem w dochodach publicznych a zakresem przyznanych samorządowi terytorialnemu zadań.

Należy zauważyć, że ustawodawca przewidział wprawdzie w ustawie nowelizującej zmiany do art. 130a prawa o ruchu drogowym, polegające na dodaniu ust. 6, zgodnie z którym Rada Powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1-2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a. Należy jednakże zauważyć, że opłaty te mają służyć pokrywaniu kosztów przechowywania pojazdów, co do których nastąpił przypadek na rzecz powiatu, nie zaś pokrywaniu kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa. (...)

Czysto iluzoryczna jest także przewidziana w art. 130a ust. 10h ustawy prawo o ruchu drogowym możliwość wyegzekwowania tych kosztów od właścicieli lub osób dysponujących pojazdem w dniu usunięcia na podstawie innego tytułu niż prawo własności. Na 26 decyzji wystawionych w roku 2018 na kwotę łączną: 121 402,97 zł, w stosunku do których wystawione zostały tytuły egzekucyjne, wyegzekwowana została jedynie kwota 4 909,23 zł. Należy zauważyć, że przyczyną bezskuteczności egzekucji jest brak majątku zobowiązanych lub ich śmierć.

Wskazywana przez Sądy Administracyjne możliwość, po dokonaniu przez Powiat zapłaty na rzecz podmiotu prowadzącego parking strzeżony, pozwania następnie przez Powiat właściwej *statio fisci* Skarbu Państwa jest czysto iluzoryczna, biorąc pod uwagę jednoznacznie określony w zaskarżonym przepisie okres, za który odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, brak wskazania odpowiedzialnej jednostki Skarbu Państwa oraz konieczność uprzedniego przeznaczenia na ten cel środków przekraczających możliwości Powiatu” (uzasadnienie wniosku, s. 18 - 20).

Następnie Rada Powiatu Grodziskiego podniosła, iż, „jak wskazała Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie w piśmie z dnia 24 czerwca 2016 r., stanowiącym odpowiedź na zapytanie Starosty Grodziskiego w przedmiocie możliwości zapłaty przez powiat kosztów przechowywania i dozoru pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa na podstawie decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego, w przypadku braku podstawy prawnej dla ponoszenia tych kosztów przez powiat cyt. <Zgodnie z przepisami art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z 2013 r., poz. 885 ze zm.) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach.

Umieszczenie wydatku w budżecie musi zatem wynikać z wyraźnego upoważnienia wynikającego z przepisów prawa>”, oraz że „[p]rzedmiotowy problem jest od lat znany organom administracji państwowej, które jednakże nie podjęły żadnych działań w celu jego wyeliminowania” czego dowodem jest „pismo Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2016 r., PG3.057.2.2016.NRS, zgodnie z którym Minister Finansów, przekazując Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji pismo Starosty Grodziskiego z dnia 14 stycznia 2016 r. dotyczące wskazania właściwej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa do pokrycia kosztów dozoru i wynagrodzenia za dozór pojazdów, wskazał iż <problem przedstawiony w piśmie Starosty dotyczy m. in. braku wskazania w art. 13 ustawy *statio fisci* Skarbu Państwa właściwej do pokrycia kosztów

przechowywania pojazdów. Przedmiotowe zagadnienie było wielokrotnie sygnalizowane przez Ministra Finansów z uwagi na konieczność podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie przez właściwy organ., Należy podkreślić, iż brak wskazania właściwej statio fisci do wypłaty należności związanych z przechowywaniem pojazdów na strzeżonym parkingu stanowi lukę prawną, uniemożliwiającą ich wypłatę. Jednakże biorąc pod uwagę przepisy dotyczące zakresu działania poszczególnych Ministrów, to w kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji leży podjęcie właściwej inicjatywy legislacyjnej. Uwzględniając istotność przedmiotowego zagadnienia, ponownie wnioskuję o niezwłoczne podjęcie działań, zmierzających do wyeliminowania omawianej luki prawnej>” (uzasadnienie wniosku, s. 20 - 21).

W końcowym fragmencie uzasadnienia wniosku Wnioskodawca przypomniał, że „[w] przedmiotowej sprawie w dniu 1 czerwca 2016 r. stanowisko zajęło także XX Zgromadzenie Ogólne Związku Powiatów Polskich stwierdzając iż „*Pojazdy usunięte z dróg przed 12 stycznia 2009 r. przeszły z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa. Skarb Państwa powinien też uregulować wszystkie związane z tymi pojazdami obciążenia, w szczególności koszty ich przechowywania. Ustawa z dnia 22 lipca 2010 roku o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw przekazała starostom zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg. Niestety nieprecyzyjność przepisów przejściowych sprawiła, że - wbrew intencji prawodawcy - na starostów spadł obowiązek zajmowania się pojazdami usuniętymi z dróg przed 2009 rokiem. Okazało się bowiem, że w wielu miejscach w kraju naczelnicy urzędów skarbowych nie wykonywali - i to przez wiele lat - obowiązku wydania deklaratoryjnej decyzji stwierdzającej przepadek pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, a następnie skwapliwie przesyłali dokumentację dotyczącą takich pojazdów starostom. Ma to bezpośredni skutek finansowy - przedsiębiorcy prowadzący parkingi strzeżone domagają się zwrotu kosztów przechowywania pojazdów nieraz przez kilkanaście lat. Prowadzi to do kuriozalnych sytuacji w*

których oczekuje się, że powiat zapłaci za przechowywanie przerdzewiałego roweru kilkanaście tysięcy złotych. W ten sposób, za zaniechanie organów administracji rządowej odpowiadać muszą jednostki samorządu terytorialnego, a budżet państwa uzyskuje oszczędności kosztem powiatów. Sytuacja taka jest niedopuszczalna w państwie prawa. Oczekujemy natychmiastowego podjęcia przez administrację rządową działań mających na celu uregulowanie zobowiązań budżetu państwa wobec przedsiębiorców przechowujących pojazdy. Jest to wymóg elementarnej uczciwości. Na istniejącą sytuację ma wpływ również praktyka orzecznicza. Bez żadnych racjonalnych legislacyjnych przesłanek zostało przyjęte, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma statusu strony w postępowaniu administracyjnym w II instancji oraz w dwóch instancjach sądowno administracyjnych jeśli starosta wydawał w sprawie decyzję w I instancji. W efekcie po wydaniu przez starostę decyzji o kosztach przechowywania pojazdu, przedsiębiorca ma trzy szanse na wywalczenie rozwiązania dla siebie korzystnego. W praktyce zazwyczaj wystarcza jedna Samorządowe Kolegia Odwoławcze hojna ręką przyznają wynagrodzenia w kwotach całkowicie nieracjonalnych. Niestety zainteresowany powiat nie ma możliwości zaskarżenia takiej decyzji nawet jeśli jest ona sprzeczna z prawem” (uzasadnienie wniosku, s. 20 - 22).

Przepis art. 13 ustawy nowelizującej ma następujące brzmienie:

„Art. 13. 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, 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.”.

Przepis art. 130a ust. 10 ustawy - Prawo o ruchu drogowym **po zmianie** ustawą nowelizującą brzmi następująco:

„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. Powiadomienie zawiera pouczenie o skutkach nieodebrania pojazdu.”.

Przepis art. 130a ust. 10 ustawy - Prawo o ruchu drogowym **przed zmianą** ustawą nowelizującą brzmiał następująco:

„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 przechodzi na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy.”.

Zmiana art. 130a ust. 10 ustawy - Prawo o ruchu drogowym weszła w życie z dniem 4 września 2010 r. (*vide* - art. 16 pkt 1 ustawy nowelizującej).

Dla przypomnienia, w ocenie Wnioskodawcy niekonstytucyjność art. 13 ustawy nowelizacyjnej „polega na pominięciu (w treści tego przepisu - przyp. wł.) regulacji przewidującej ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazaniu właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazaniu organu właściwego do orzekania o tych kosztach, w przypadku gdy dany pojazd został usunięty z drogi przed dniem 4 września 2010 r., przewidziany na odebranie pojazdu termin 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed 11 czerwca 2009 r., a na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów właściwy Naczelnik Urzędu Skarbowego wydał decyzję o przepadku takiego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, zlikwidował go, lecz jednostce prowadzącej parking strzeżony zapłacił jedynie za część okresu przechowywania (t.j. za okres od dnia złożenia przez podmiot prowadzący parking strzeżony do właściwego naczelnika Urzędu Skarbowego dokumentów dotyczących przechowywanego pojazdu do dnia jego

odbioru przez pracowników Urzędu Skarbowego)” [uzasadnienie wniosku, s. 11 - 12].

Według Wnioskodawcy, źródłem wady konstytucyjnej art. 13 ustawy nowelizacyjnej jest zatem jego niedostatek treściowy.

Na wstępie, w związku zarzutem Wnioskodawcy, że art. 13 ustawy nowelizującej brakuje ściśle określonej treści, konieczne wydaje się odkodownie **rzeczywistej treści normatywnej tego przepisu** pamiętając o tym, że *[w] myśl utrwalonego poglądu Trybunału Konstytucyjnego, **normatywna treść przepisów może być kształtowana przez organy stosujące prawo*** (podkr. wł.). *Jeżeli organy te nadają przepisom utrwalone i jednolite rozumienie, to powinno być ono uwzględniane przez Trybunał przy ocenie zarzutu niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją* (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2017 r., w sprawie o sygn. akt Ts 200/16, OTK ZU seria B z 2017 r., poz. 73).

Rozliczanie kosztów przechowywania nieodebranych pojazdów, w tym również w sytuacjach określonych w art. 13 ustawy nowelizacyjnej, było przedmiotem bogatego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., w sprawie o sygn. akt I OPS 1/10, podjętej na gruncie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, Naczelny Sąd Administracyjny (w składzie 7 sędziów NSA) stwierdził, że „[j]eżeli 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)” [LEX nr 621105].

W uzasadnieniu tego judykatu Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że „art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym reguluje sposób usuwania i blokowania pojazdów. Określono w nim usuwanie pojazdu (ust. 1 i 3), przemieszczenie pojazdu (ust. 3) oraz blokowanie pojazdu (ust. 8). Są to unormowania, które z jednej strony mają zagwarantować ochronę prawa własności, a z drugiej - służyć zapewnieniu porządku na drogach publicznych i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pojazd jest usuwany z drogi lub może być usunięty z drogi na koszt właściciela w przypadkach określonych w ust. 1 i 2. Pojazd usunięty z drogi w tym trybie umieszczany jest na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie (ust. 5c). Nieodebranie zaś tego pojazdu przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia uznaje się za porzucenie pojazdu z zamiarem wyzbycia się. W takiej sytuacji pojazd przechodził na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy (ust. 10)”, po czym podniósł, między innymi, następujące kwestie:

- „[w] orzecznictwie podnosi się, że wprowadzie w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1377 - przyp. wł.) była mowa, że o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa (art. 130a ust. 10 stanowi, że pojazd przechodzi na rzecz Skarbu Państwa) orzeka naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego, co mogłoby sugerować, iż decyzja wydana w omawianym trybie miała dla powstania po stronie Skarbu Państwa tytułu własności pojazdu znaczenie konstytutywne, ale w świetle postanowień przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym nie ulega wątpliwości, że decyzja ta była decyzją deklaratoryjną, bo mogła tylko potwierdzić to, co nastąpiło z mocy

ustawy (...). Pogląd ten jest utrwalony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (...). Dodatkowo należy wziąć pod uwagę, że Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r. sygn. akt P 4/06, stwierdził niekonstytucyjność art. 130a ust. 10 ustawy w zakresie, w jakim dopuszcza on odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu (...);

- „w dotychczasowym orzecznictwie dominował pogląd, iż początkowym terminem ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów związanych ze sprawowaniem dozoru za pojazd powinna być data, w której upłynął 6-miesięczny termin, o jakim mowa w art. 130a ust. 10 ustawy - Prawo o ruchu drogowym (...). Zgodnie bowiem z art. 130a ust. 10 pojazd usunięty w trybie określonym w art. 130a ust. 1 lub 2 ustawy 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”;

- „[d]la przyznania zwrotu koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenia za dozór na podstawie przepisu art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm., aktualnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm. - przyp. wł.) konieczne jest powołanie się na przepisy wydanego na podstawie art. 174 tej ustawy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 50, poz. 449, aktualnie kwestie te reguluje rozporządzenie RM z dnia 28 lutego 2011 r. - przyp. wł.), zwanego dalej rozporządzeniem”;

- **[i]stota regulacji dotyczącej usuwania pojazdów z drogi i dalszego postępowania z tymi pojazdami wynika z tego, że jest to wykonywanie zadania publicznego o charakterze administracyjnoprawnym; jest ono wykonywane przez organy administracji publicznej, ale w części także przy pomocy (z udziałem) podmiotów spoza administracji publicznej, którymi są**

jednostki wyznaczone do usunięcia pojazdów z drogi lub prowadzenia parkingów dla takich pojazdów. Skoro zatem zadanie to jest wykonywane przez jednostki wyznaczone przez organy administracji publicznej, to również te jednostki wykonują zadanie z zakresu administracji publicznej, a wobec tego łączy te jednostki także z organami administracji publicznej stosunek prawny o charakterze administracyjnym, oparty na założeniu, że otrzymają one wynagrodzenie i zwrot kosztów za wykonywanie nałożonych na nie obowiązków” (podkr. wł.);

-„[c]o do zasady, należne wynagrodzenie i zwrot kosztów obciąża właściciela pojazdu, jednakże w sytuacji, gdy właściciel nie odbierze pojazdu i nie uiści tych należności, nie można pozbawić jednostki wykonującej zlecone jej zadanie publiczne należnego wynagrodzenia i zwrotu poniesionych kosztów (podkr. wł.). Dodatkowo przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stosuje się - na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia - odpowiednio do naczelników urzędów skarbowych, w odniesieniu do przechowywania ruchomości innych niż określone w pkt 1 i 2 § 4 oraz likwidacji ruchomości innych niż określone w pkt 1 tegoż § 4. Na postanowienie naczelnika urzędu skarbowego przysługuje zażalenie do dyrektora izby skarbowej, a następnie jest możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Podmiot więc, na którego parkingu pojazd został umieszczony w trybie określonym w art. 130a ust. 5c, nie jest pozbawiony drogi sądowej w zakresie dochodzenia wynagrodzenia za przechowywanie takiego pojazdu; jest to - ze względu na publicznoprawny charakter stosunku prawnego w zakresie przechowywania pojazdu - droga przed sądami administracyjnymi, nie zaś powszechnymi (podkr. wł.)”;

„[n]ależy (...) uznać, że skoro - na podstawie § 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 - przepisy działu II rozdziału 6 ustawy dotyczące przechowywania,

oszacowania i sprzedaży ruchomości stosuje się do ruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa na podstawie objęcia w posiadanie rzeczy niczyjej, to właśnie ten przepis jest podstawą zastosowania art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w sytuacji, o której mowa w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym”;

- „[w] tym stanie rzeczy, jeżeli właściciel 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 usuniętym z drogi w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, oraz zwrot kosztów związanych z wykonywaniem dozoru, w tym kosztów usunięcia pojazdu z drogi** (podkr. wł.), na podstawie art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji 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”;

- „[o]rgan orzekający na podstawie art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, po ustaleniu, że pojazd stał się własnością Skarbu Państwa na podstawie objęcia w posiadanie rzeczy niczyjej, może przyznać na żądanie nadzorcy zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór pojazdu usuniętego z drogi w trybie art. 130a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym”;

- „[w] sprawie zwrotu wydatków i wynagrodzenia za dozór organ egzekucyjny wydaje postanowienie, na które podmiotom wskazanym w § 4 („wierzycielowi, zobowiązanemu oraz dozorczy” - przyp. wł.) **przysługuje zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego**. Dozorca występujący do organu egzekucyjnego o zwrot wydatków i wynagrodzenie za dozór może przedstawić pokwitowania i rachunki w związku z poniesionymi

wydatkami oraz wskazać trudy związane ze sprawowaniem dozoru. Przy określaniu wynagrodzenia więc, o którym mowa w art. 102 § 2, należy uwzględnić zakres obowiązków dozorca (przechowawcy) i okoliczności towarzyszące przechowaniu, warunki sprawowania pieczy nad zajęta ruchomością oraz wielkość składowanego przedmiotu i powierzchnię niezbędną do jego składowania w sposób zapewniający jego właściwości”;

- „okoliczności, dotyczące wysokości opłat, powinna uwzględnić rada powiatu, która zgodnie z art. 130a ust. 1 pkt 5c i 6 ustawy ustala wysokość opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu. Opłaty te mają zastosowanie także wtedy, gdy właściciel nie odebrał pojazdu w określonym terminie. Można bowiem uznać, że już od chwili usunięcia z drogi pojazdu porzuconego z zamiarem wyzbycia się wyznaczona jednostka zaczyna sprawowanie nad nim dozoru, a warunkiem właściwego sprawowania tego dozoru jest przemieszczenie pojazdu na parking strzeżony”;

- „nie można uznać za zgodną z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą państwa prawnego sytuacji, 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 (podkr. wł.). Zasadnie zaznacza się również w doktrynie, że wskazane w art. 130a Prawa o ruchu drogowym 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 ponosić finansowe następstwa tych działań” (*op. cit.*).

Z kolei w stanie prawnym po wejściu w życie ustawy nowelizującej Naczelny Sąd Administracyjny, w sprawie o sygn. akt I OSK 540/16, rozpoznawał skargę kasacyjną M. R. i W. R. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSO) w Lublinie z dnia 8 października 2015 r., w

sprawie o sygn. akt III SA/Lu 124/15 dotyczącej skargi M. R. i W. R. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) w Z. z dnia (...) listopada 2014 r. nr (...) w przedmiocie zwrotu wydatków związanych z wykonywaniem dozoru i wynagrodzenia za dozór pojazdu, gdzie **zarzuty skargi kasacyjnej sprowadzały się do podważania stanowiska organów zaaprobowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, że Starosta Zamojski nie był właściwy do orzekania o wynagrodzeniu za przechowywanie pojazdu od dnia 5 listopada 2008 r. do dnia 4 września 2010 r., ponieważ za ten okres koszty dozoru obciążają Skarb Państwa.**

W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie w dniu 13 grudnia 2017 r. wyroku uchylającego, między innymi, zaskarżony wyrok WSA w Lublinie oraz zaskarżone postanowienie SKO w Z. Naczelny Sąd Administracyjny „w pierwszej kolejności” wyjaśnił, że „podstawę materialnoprawną zapadłych w niniejszej sprawie postanowień stanowiły przepisy art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zw. z art. 130a ust. 10f Prawa o ruchu drogowym w zw. z § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, oraz że „[z]daniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jest to podstawa prawidłowa, **jednak organy administracji i Sąd pierwszej instancji dokonały błędnej wykładni tych przepisów** (podkr. wł.), co skutkowało przyjęciem, że wniosek skarżących należało rozpoznać tylko za okres od 4 września 2010 r. do 1 kwietnia 2011 r.” (LEX nr 2444381).

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdził, iż „[z]auważyć należy, że od wielu już lat obowiązuje w Prawie o ruchu drogowym zasada, iż to właściciel ponosi koszty usunięcia pojazdu z drogi. Wedle obecnego brzmienia odpowiedzialność właściciela (dysponenta pojazdu) jest dodatkowo skonkretyzowana w art. 130a ust. 10h i 10i, które wskazują zakres owej odpowiedzialności oraz stanowią podstawę prawną do orzekania o niej przez starostów. Odrębnie natomiast należy rozważać problem rozliczeń z podmiotami

realizującymi usługi w zakresie usuwania pojazdów. Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań Sąd pragnie wskazać na okoliczność wielokrotnego nowelizowania art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, który reguluje zagadnienia związane z usuwaniem pojazdu z drogi na koszt właściciela. Zauważyć bowiem trzeba, iż zgodnie z pierwotnym brzmieniem tegoż przepisu, dodanego do ustawy Prawo o ruchu drogowym z dniem 1 stycznia 2002 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 129, poz. 1444) w przypadkach określonych w ust. 1 i 2 art. 130a pojazd jest usuwany z drogi przez jednostkę wyznaczoną przez starostę (art. 130a ust. 5), usunięty pojazd umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, wysokość opłat ustala rada powiatu (art. 130a ust. 6), zaś wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 6 (art. 130a ust. 7). Jednocześnie w art. 130a ust. 10 prawodawca ustalił, 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 przechodzi na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy. (...)

Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 100, poz. 649) art. 130a ust. 10 ustawy prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, został uznany za 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 RP. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis we wskazanym zakresie utracił moc z dniem 12 czerwca 2009 r.

Do kolejnej znaczącej nowelizacji art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym doszło ustawą 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). Ustawa ta dokonała szeregu zmian w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym, które jednakże weszły w życie w różnych terminach. W szczególności

z dniem 4 września 2010 r. weszła w życie zmiana art. 130a ust. 10 ustawy Prawo drogowie 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 przypadku na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. Nadto w tej samej dacie weszły w życie dodane do art. 130a ust. 10a do 10I, stanowiące między innymi, że jednostka prowadząca parking strzeżony, w przypadku nieodebrania pojazdu z parkingu w terminie określonym w ust. 10, powiadamia o tym fakcie właściwego miejscowo starostę oraz podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu nie później niż trzeciego dnia od dnia upływu tego terminu (ust. 10g) oraz, 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 (ust. 10h).

Natomiast z dniem z dniem 21 sierpnia 2011 r. ustawa nowelizacyjna z dnia 22 lipca 2010 r. między innymi uchyliła art. 130a ust. 5a, 5b, 5d i 5e upoważniające starostę do władczego wyznaczenia jednostki organizacyjnej upoważnionej do usuwania pojazdów z drogi oraz prowadzenia parkingu strzeżonego, na którym pojazdy te są przechowywane i ustalające kryteria jakimi winien się przy tym wyznaczać Starosta kierować, wprowadzając w to miejsce art. 130a ust. 5f ustawy prawo o ruchu drogowym, zgodnie z którym usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lub 2, należy do zadań własnych powiatu, zaś starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż, powierzenie wykonywania tego rodzaju zadań zgodnie z przepisami o zamówieniach

publicznych oznacza konieczność przeprowadzenia odpowiedniej, przewidzianej tymi przepisami procedury zmierzającej do wyłonienia podmiotu zewnętrznego, który będzie je realizował, a następnie zawarcie z nim umowy cywilnej. Powyższe wynika wprost z regulacji zawartych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), gdzie na zamawiającego nałożono obowiązek przygotowania i przeprowadzenia odpowiadającego wymogom ustawy postępowania o udzielenie zamówienia, a jako jedyną formę udzielenia zamówienia przewidziano zawarcie umowy, przy czym w art. 139 ust. 1 tej ustawy wprost wskazano, że do umów w sprawach zamówień publicznych, zwanych dalej <umowami>, stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Z tą samą datą, to jest z dniem 21 sierpnia 2011 r. weszła także w życie zmiana art. 130a ust. 6, który stanowił dotąd, że wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, ustala rada powiatu, zaś po nowelizacji wskazywał, że rada powiatu, biorąc pod uwagę konieczność sprawnej realizacji zadań, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz koszty usuwania i przechowywania pojazdów na obszarze danego powiatu, ustala corocznie, w drodze uchwały, wysokość opłat, o których mowa w ust. 5c, oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a. Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a. Nową regulację uzupełniały zapisy zawarte w dodanych ust. 6a do 6e, ustanawiające maksymalną dopuszczalną wysokość opłat oraz zasady ich waloryzacji oraz wskazanie, że opłaty te stanowią dochód własny powiatu (ust. 6e).

W świetle przytoczonych wyżej regulacji oraz ich zmian w czasie, dokonać należy oceny charakteru stosunków prawnych, które powstają w następstwie usunięcia pojazdu z drogi w trybie przewidzianym w art. 130a ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym i umieszczenia go na parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, względnie usunięcia go z

parkingu w przypadku orzeczenia przepadku nieodebrania pojazdu na rzecz właściwego powiatu. **Zauważyć bowiem należy, iż w następstwie powyższego usunięcia pojazdu z drogi dochodzi każdorazowo do powstania stosunku pomiędzy podmiotem faktycznie usuwającym pojazdy z drogi i prowadzącym parking strzeżony, a organem administracji, do którego należy realizacja tych zadań** (podkr. wł.). Podkreślić tu trzeba, że do relacji tej nie znajdują jakiegokolwiek zastosowania regulacje dotyczące ustalenia opłat obciążających właściciela pojazdu o jakich mowa w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym, co obejmuje zarówno decyzyjny tryb ustalania tych opłat, jak i wysokości opłat ustalanych przez radę powiatu na podstawie art. 130a ust. 6 ustawy Prawo o ruchu drogowym (por. wyrok 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OPS 4/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. I OSK 3079/12) a także ustalania kosztów związanych z przechowywaniem pojazdu na podstawie art. 130a ust. 10h tej ustawy.

W tym miejscu warto wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny uchwałą z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS 1/10 (ONSAiWSA z 2011 r. Nr 1, poz. 4) stanął na stanowisku, 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 z późn. 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 z późn. 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

uchwale tej zwrócono uwagę, że zgodnie 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) przepisy działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące przechowania, oszacowania i sprzedaży ruchomości stosuje się do ruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa na podstawie darowizny, zrzeczenia się, dziedziczenia ustawowego oraz objęcia w posiadanie rzeczy niczyjej. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego ten przepis jest zatem podstawą zastosowania art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w sytuacji, o której mowa w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. **Warto w tym miejscu podkreślić, że rozporządzenie z dnia 23 kwietnia 2002 r. stanowiło nie tylko o możliwości stosowania art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w sytuacjach określonych w art. 130a Prawa o ruchu drogowym, ale również wyznaczało właściwość naczelników urzędów skarbowych - jako <organów egzekucyjnych> w takich sytuacjach (§ 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia) [podkr. wł.]” (op. cit.).**

W kolejnym fragmencie uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 540/16, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że „ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. (ustawą nowelizującą - przyp. wł.) znacząco zmieniono art. 130a Prawa o ruchu drogowym. Istotą nowelizacji było dostosowanie ustawy do wspomnianego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06. **Niejako przy okazji skorygowano jednak w dużej mierze procedurę związaną z usuwaniem pojazdów, w tym także regulacje dotyczące zadań i kompetencji organów** (podkr. wł.). Wedle znowelizowanego art. 130a ust. 5f Prawa o ruchu drogowym usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z dróg stało się zadaniem własnym powiatu. Z kolei w myśl art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym starosta został obowiązany w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi do występowania do sądu

z wnioskiem o orzeczenie jego przypadku na rzecz powiatu. W rozpoznawanej sprawie Sąd orzekł przypadek na rzecz Powiatu Z.

Mając na względzie powyższe należy oczywiście postawić pytanie, czy nadal aktualna pozostaje uchwała o sygn. akt. I OPS 1/10 i czy art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji powinien stanowić nadal podstawę orzekania o kosztach należnych przedsiębiorcom świadczącym usługi usunięcia i dozoru pojazdów w sytuacjach wskazanych w art. 130a Prawa o ruchu drogowym? Pytanie to jest o tyle zasadne, że powstaje wątpliwość, czy od daty wystąpienia skutków wyroku P 4/06 (12 miesięcy od ogłoszenia - tj. 11 czerwca 2009 r.), a już na pewno od daty wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r., można nadal powoływać się na rozporządzenie rozciągające stosowanie przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w celu uzasadnienia stosowania art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do pojazdów usuniętych z dróg. Wątpliwość wynika z tego, że na skutek tych zdarzeń (wyroku Trybunału i zmiany ustawy) nie można już twierdzić, że pojazdy porzucone nie stają się własnością Skarbu Państwa (a to przecież - jak wskazano - uzasadniało stosowanie przepisów egzekucyjnych).

Odpowiadając na powyższe pytanie należy wskazać, że uchwała I OPS 1/10 rzeczywiście **straciła obecnie na aktualności o tyle, że w świetle obowiązujące treści Prawa o ruchu drogowym powiat obejmuje własność porzuconych pojazdów, a rozporządzenie z 2002 r. rozciągające stosowanie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do takich tylko sytuacji się odnosiło. Nie może jednak ujść uwadze, że konkluzja zawarta w uchwale I OPS 1/10 została przez ustawodawcę obecnie świadomie ujęta w obowiązujących przepisach prawa (podkr. wł.).** Otóż ustawą zmieniającą z dnia 22 lipca 2010 r. skorygowano art. 174 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (delegacja ustawowa) wskazując, że Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, rozciągnąć stosowanie w całości lub w części przepisów działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym

w administracji w zakresie przechowywania, oszacowania i sprzedaży zajętych ruchomości na określone ruchomości, które **stały się własnością <Skarbu Państwa albo powiatu> (a nie jak dotychczas - tylko Skarbu Państwa)** [podkr. wł.]. Zmiana upoważnienia ustawowego otworzyła drogę do uchwalenia przez Radę Ministrów nowego rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 46, poz. 237 z późn. zm.), w którym wyraźnie zaznaczono, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w tym art. 102 § 2) mogą być stosowane także względem ruchomości, które stały się własnością powiatu na podstawie m.in. objęcia w posiadanie rzeczy niczyjej (§ 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia). Bardzo istotne jest też to, że w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2011 r. określono, że jako <organ egzekucyjny> na potrzeby stosowania działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy uznać <starostów w zakresie: (...) likwidacji ruchomości, które zostały przejęte na rzecz powiatu na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.)>

Podsumowując powyższe wskazać należy, że **do rozliczania kosztów pojazdów usuniętych z drogi art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji niegdyś stosowano w oparciu o § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2002 r., a co za tym idzie przewodawca naczelników urzędów skarbowych uznawał za <organ egzekucyjny> właściwy do wydawania rozstrzygnięć (§ 4 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia). Z kolei obecnie z całą pewnością art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji może być stosowany w sytuacjach określonych w art. 130a Prawa o ruchu drogowym w oparciu o § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r., a organem właściwym (<organem egzekucyjnym>) jest wprost wskazany w tym rozporządzeniu starosta (§ 4 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia)** [podkr. wł.].

Z powyższych względów należy uznać, że art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi podstawę prawną przyznania zwrotu wydatków i wynagrodzenia za świadczone usługi przez skarżących. **Ustaliwszy, że art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest podstawą rozstrzygnięcia o rozliczeniu kosztów usunięcia i przechowywania pojazdów (przyznawanych na rzecz przedsiębiorcy świadczącego usługi w tym zakresie) należy rozważyć, jaka kompetencja płynie dla organu z tego właśnie przepisu (podkr. wł.).** Zgodnie z art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji <Organ egzekucyjny (a więc obecnie jednoznacznie starosta - zob. § 4 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r.) przyzna, na żądanie dozorczy, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór, chyba że dozorcą jest jedna z osób wymienionych w art. 101 § 1>. Przepis ten odczytywać należy wspólnie z ogólnym przepisem ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - art. 64b § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który stanowi, że <wydatkami egzekucyjnymi są koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji, a w szczególności na opłacenie (...) przewozu, załadowania, rozładowania, przechowania, utrzymania (...) ruchomości odebranych albo usuniętych z opróżnionych budynków, lokali i pomieszczeń> oraz art. 64c § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którym <Opłaty (...) wraz z wydatkami poniesionymi przez organ egzekucyjny stanowią koszty egzekucyjne. Koszty egzekucyjne (...) obciążają zobowiązanego>. Z powyższego wynika, że **wedle modelowego schematu stosowania art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wydatki dozorczy stanowią wydatki egzekucyjne, a te z kolei stanowią wydatki, które zasadniczo <ponosi organ egzekucyjny> (art. 64b § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), które wtórnie obciążają zobowiązanego (podkr. wł.).**

Należy więc stwierdzić, że stosując art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w oparciu o odesłanie z § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r.) na potrzeby rozliczenia przedsiębiorcy świadczącego usługi usunięcia i przechowywania pojazdów, **obecnie tylko i wyłącznie starosta uprawniony jest do przyznania temu przedsiębiorcy (dozorcy) usprawiedliwionych okolicznościami sprawy kwot. Niemniej jednak nie może orzekać od jakiego podmiotu te koszty będą pochodzić, czyniąc tym samym podmiot trzeci podmiotem zobowiązanym. Art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera bowiem upoważnienia do tego rodzaju rozstrzygnięcia. Reguluje on jedynie stosunek administracyjnoprawny pomiędzy organem egzekucyjnym a dozorcą (podkr. wł.).**

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, iż **to Starosta Z. jest właściwy do orzekania** (podkr. wł.) co do żądania skarżących o zwrot wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzeniem za dozór nad pojazdem **za cały okres jego przechowania** (podkr. wł.) tj. od dnia 5 listopada 2008 r. do dnia 1 kwietnia 2011 r. Z tym, że przyznając należną kwotę organ ten nie jest uprawniony orzec od jakiego podmiotu te koszty będą pochodzić i czynić tym samym podmiot trzeci podmiotem zobowiązanym. Jak wskazano wyżej - **z perspektywy art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie ma znaczenia podmiot zobowiązany** (podkr. wł.). Rozstrzygnięcie wydawane w oparciu o ten przepis (na podstawie odesłania z § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r.) służy wypłacie wydatków dozorczy ruchomości i **są to wydatki doraźnie ponoszone przez organ egzekucyjny, którym zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r. jest starosta** (podkr. wł.) [w niniejszej sprawie Starosta Z.].

Sąd zaznacza, że czyniąc powyższe rozważania miał na względzie treść przepisu przejściowego - art. 13 ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r.

Zgodnie z nim <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, 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>. Innymi słowy Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia 4 września 2010 r., z tym że chodzi tylko o koszty za okres do 4 września 2010 r. **Art. 13 ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r. jest przepisem, który nie łączy się z żadną inną regulacją, która wskazywałaby w jaki sposób, ewentualnie jaki podmiot (*statio fisci*) miałby realizować obowiązki Skarbu Państwa z niego wynikające. Aby zrozumieć sens analizowanej regulacji zwrócić należy uwagę na przepisy ją poprzedzające (podkr. wł.).** Z art. 11 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. wynika, że pojazdy, wobec których rozpoczął się, ale trwa nadal termin mający skutkować ich przypadkiem, w efekcie tego przypadku stają się własnością powiatu. Z kolei art. 12 odnosi się do postępowań w sprawie przejęcia pojazdów nie odebranych przez osoby uprawnione - postępowania te w całości przechodzą do właściwości starostów. **Jedynie wskazany wyżej art. 13 ustawy reguluje skutki faktyczne zaistniałe, a mianowicie wskazuje na Skarb Państwa jako generalnie odpowiedzialny za koszty powstałe z tytułu przechowywania pojazdów, które generowane były w czasie obowiązywania dawnych regulacji, ale od 11 czerwca 2009 r. nie mogły przejść na własność Skarbu Państwa (podkr. wł.).** Art. 13 ustawy koresponduje zatem z nowym (obecnym) brzmieniem art. 130a ust. 5f Prawa o ruchu drogowym (<Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lub 2, należy do zadań własnych powiatu>) **zabezpieczając możliwość domagania się przez powiaty od Skarbu Państwa zwrotu kwot wypłaconych przedsiębiorcom za okres przechowywania pojazdów przed dniem 4**

września 2010 r. (podkr. wł.). Podobnie rolę art. 13 ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r. zdaje się postrzegać również Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 4/14 (orzeczenia.nsa.gov.pl). W jej uzasadnieniu wyjaśniono, iż <w przepisach międzyczasowych ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r. (...) nie rozstrzygnięto, które organy są właściwe do rozstrzygania odnośnie kosztów przechowywania pojazdu za okres sprzed wejścia w życie nowych przepisów. W art. 13 ustawy zmieniającej wskazano jedynie, iż koszty powstałe po terminie do odebrania pojazdów i dotyczące przechowywania pojazdów, dla których okres ten upłynął pomiędzy 11 czerwca 2009 r. i 4 września 2010 r. ponosi Skarb Państwa. Decyzja ustawodawcy o przejęciu przez Skarb Państwa obowiązku poniesienia kosztów przechowywania pojazdów w tym okresie ma jedynie taki skutek, że zobowiązany stał się Skarb Państwa>. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie wskazuje przy tym, że **konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego, pod rządami Prawa o ruchu drogowym po dniu 11 czerwca 2009 r., nie stoi w kolizji z kwestią odpowiedzialności prawnej za koszty przechowania pojazdów, która zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej spoczywa na Skarbie Państwa. Na podstawie normy wpływającej z tego przepisu Starosta (...) może wystąpić do właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa z roszczeniem regresowym i w razie konieczności wystąpić do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę wskazanych kosztów** (podkr. wł.). Nie istnieją bowiem podstawy do obciążenia jakiegokolwiek *statio fisci* - Skarbu Państwa obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za usunięcie i dozór pojazdu opisanego w postanowieniu wydanym na podstawie art. 102 ust. 2 u.p.e.a.

Konkludując należy uznać, że Sąd pierwszej instancji oddalił skargę naruszając art. 151 w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a., bowiem wadliwie przyjął, że Starosta Z. nie był uprawniony do rozstrzygnięcia o całym wniosku skarżących, a tym samym Sąd nie dostrzegł, że Starosta ten naruszył zasady wynikające z art.

7, 77 § 1 k.p.a. poprzez niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego i niepodjęcie wszelkich kroków do załatwienia sprawy. Organ pierwszej instancji dokonując wadliwej interpretacji przepisów prawa niezasadnie ograniczył postępowanie tylko do części wniosku skarżących, tj. tylko do ich żądania za okres od 4 września 2010 r. do dnia 1 kwietnia 2011 r. Stanowisko Starosty w tym zakresie nietrafnie podzielił też organ drugiej instancji” (*op. cit.*, *vide* też - uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 513/18, LEX nr 2783457 oraz uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 3210/18, LEX nr 2799460).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 951/18, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że, wprowadzając art. 13 ustawy nowelizującej, „[w] żadnym innym z przepisów, czy to intertemporalnym, czy też dotyczącym zmian dokonywanych w dotychczasowym brzmieniu ustawy p.r.d., nie wskazano trybu w jakim Skarb Państwa obciążany będzie wskazanym obowiązkiem. Nie wskazano także *statio fisci* Skarbu Państwa, ponoszącego w istocie jako Skarb Państwa, koszty przechowania pojazdów. Problem ten dostrzeżony został w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku wydanym w składzie poszerzonym 7 sędziów z dnia 13 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OPS 4/14 (publ. CBOSA) zauważa, że <w przepisach międzyczasowych ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r. także nie rozstrzygnięto, które organy są właściwe do rozstrzygania odnośnie kosztów przechowywania pojazdu za okres przed wejścia w życie nowych przepisów. W art. 13 ustawy zmieniającej wskazano jedynie, iż koszty powstałe po terminie do odebrania pojazdów i dotyczące przechowywania pojazdów, dla których okres ten upłynął pomiędzy (...) czerwca 2009 r. i (...) września 2010 r. ponosi Skarb Państwa. Decyzja ustawodawcy o przejęciu przez Skarb Państwa obowiązku poniesienia kosztów

przechowywania pojazdów w tym okresie ma jedynie taki skutek, że zobowiązanym stał się Skarb Państwa>.

Dokonując wykładni systemowej art. 13 ustawy nowelizującej należy jednak zauważyć, że (...) art. 130a 5f p.r.d., wskazał wyraźnie, że zadania usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z dróg stało się zadaniem własnym powiatu. Także w art. 11 i art. 12 ustawy nowelizującej dotyczących przepadku pojazdu i właściwości organów prowadzących postępowanie w sprawie przejęcia pojazdów nieodebranych przez osoby nieuprawnione przekazano do kompetencji powiatów (odpowiednio - starostom). Wydaje się zatem słuszne by przyjąć, że również w przypadku dochodzenia od Skarbu Państwa kosztów przechowania pojazdu za okres, o którym mowa w art. 13 podmiotem kompetentnym byłby starosta.

W orzecznictwie wskazuje się obecnie, że organ ten, na podstawie normy wpływającej z art. 13 ustawy nowelizującej może wystąpić do właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa z roszczeniem regresowym i w razie konieczności wystąpić do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę wskazanych kosztów. Nie istnieją bowiem podstawy do obciążenia jakiegokolwiek *statio fisci* - Skarbu Państwa obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za usunięcie i dozór pojazdu opisanego w postanowieniu wydanym na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - dotychczas <u.p.e.a> (...).

Pogląd taki podtrzymany został również na gruncie orzecznictwa sądów powszechnych (podkr. wł.). W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia (...) lipca 2018 r. sygn. akt (...) (<http://www.sn.pl/orzecznictwo>) [chodzi o wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2018 r., w sprawie o sygn. akt V CSK 516/17, o którym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska - przyp. wł.) z powództwa powiatu (miasta na prawach powiatu) przeciwko wojewodzie o zapłatę z tytułu zwrotu poniesionych przez powoda kosztów przechowywania pojazdów usuniętych z drogi publicznej, Sąd Najwyższy stwierdził, 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. 5f 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 oraz ponosi koszty ich realizacji. **Natomiast Skarb Państwa, (w sprawie reprezentowany przez wojewodę) ponosi koszty przechowywania nieodebranych przez właściciela pojazdów także wówczas, gdy termin 6-miesięczny od dnia ich usunięcia upłynął przed dniem (...) czerwca 2009 r.**

Można zatem przyjąć, że rozstrzygnięcie wskazanej sprawy cywilnej zamyka spór sprowadzający się do tego, który podmiot - Skarb Państwa czy Powiat, obciążają koszty związane z przechowaniem pojazdów, po upływie 6-miesięcznego terminu od dnia usunięcia pojazdu i nieodebrania przez osobę uprawnioną - do dnia wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej oraz w jakim trybie, w przypadku sporu, Powiat może dochodzić zapłaty poniesionych wydatków (podkr. wł.).

Co prawda przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym, nie zawierają odesłania do kodeksu cywilnego. W uchwale z dnia 19 czerwca 2007 r. sygn. III CZP 47/07 (LEX nr 270447) Sąd Najwyższy wskazał, że celem regulacji zawartej w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym jest ochrona dobra o istotnym publicznym znaczeniu, tj. bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz życia i zdrowia jego uczestników, a więc stosunek prawny, którego przedmiotem jest parkowanie, określane także w przepisach jako przechowywanie usuniętych pojazdów, nie ma charakteru cywilnoprawnego tylko publicznoprawny. Również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu przywoływanej wyżej uchwały z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. I OPS 1/10 stwierdził, że z istoty regulacji dotyczącej usuwania pojazdów z drogi i dalszego postępowania z tymi pojazdami wynika, że jest realizacją zadania publicznego o charakterze administracyjnym. Jednakże

obie uchwały dotyczyły stosunku prawnego pomiędzy organem, a właścicielem usuniętego pojazdu lub prowadzącym parking <dozorcą>.

Z tych względów, Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela pogląd zaprezentowany powyżej, a z którego jednoznacznie wynika, że właściwą drogą postępowania starosty, do którego kompetencji należą sprawy rozliczenia kosztów przechowania pojazdów usuniętych z drogi publicznej i pozostawionych na parkingach, po ich poniesieniu z tytułu obowiązków ciążących z mocy ustawy na tym organie, jest zwrócenie się na drogę postępowania cywilnego. Brak bowiem regulacji prawnych pozwalających na przyjęcie, że pomiędzy starostą, a właściwym *statio fisci* Skarbu Państwa, na mocy art. 13 ustawy nowelizującej, powstaje stosunek administracyjnoprawny, a starosta zobligowany jest do załatwienia sprawy administracyjnej w sposób władczy, w formie decyzji administracyjnej. Wskazany brak odesłania do przepisów Kodeksu cywilnego w ustawie p.r.d. nie stanowi przeszkody do takiego rozwiązania sporu o zwrot kosztów pomiędzy starostą, a właściwym *statio fisci* na drodze cywilnej (podkr. wł.) [...].

W tym stanie rzeczy, jako zasadne należało potraktować stanowisko skarżącego kasacyjnie w zakresie postawionych zarzutów materialnoprawnych. Zgodzić się bowiem należy, że domniemanie kompetencji wojewody w sprawach zadań z zakresu administracji rządowej w województwie nie tworzy po stronie tego organu obowiązków o charakterze fiskalnym, o ile nie wynikają z aktów o randze ustawowej. (...)

Brak legitymacji biernej po stronie Wojewody (...) w sprawie administracyjnej prowadzonej przed Prezydentem (...) i Samorządowym Kolegium Odwoławczym (podkr. wł.) [...], prowadzi do jej bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. Brak materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego” (LEX nr 2768274).

Problematyka rozliczania kosztów za przechowywanie nieodebranych pojazdów w sytuacjach określonych w art. 13 ustawy nowelizacyjnej stanowiła również przedmiot wypowiedzi sądów powszechnych.

W sprawie o sygn. akt V CSK 516/17 (o sprawie tej wcześniej już wspomiano), Sąd Najwyższy po rozpoznaniu 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 (...), w sprawie z powództwa Miasta K. przeciwko Skarbowi Państwa-Wojewodzie (...) o zapłatę uchylił zaskarżony wyrok, między innymi, 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. (*vide* - LEX nr 2525418).

W **uzasadnieniu faktycznym** powołanego wyroku Sąd Najwyższy przypomniał, między innymi, że:

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

- „[w]yrokiem z dnia 29 stycznia 2016 r. Sąd Okręgowy w K. uwzględnił to powództwo w całości. (...) 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 z późn. zm. - dalej <u.d.j.s.t.>), [podkr. wł.] 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 (podkr. wł)”;**

- „[p]o 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 (podkr. wł.).** 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 zaskarżył wyrok w części oddalającej powództwo” (*op. cit.*).

Z kolei w **uzasadnieniu prawnym** wyroku w sprawie o sygn. akt V CSK 516/17, Sąd Najwyższy, przypomniał na wstępie, że:

- „[d]odany 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”;

- „[u]stawa 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 z późn. 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 z późn. 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 sytuacji, 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”;

- „[w]yrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06 (OTK-A z 2008 r. 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 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”;

- „[w]yrok 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” (*op. cit.*).

Następnie, w kolejnym fragmencie **uzasadnienia prawnego** wyroku w sprawie o sygn. akt V CSK 516/17, Sąd Najwyższy podniósł, że „**[i]stota sporu sprowadza się w rozpatrywanej sprawie do tego, który podmiot - Skarb Państwa czy powodowy Powiat, obciążają koszty związane z przechowaniem pojazdów, co do których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r.** (podkr. wł.). 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** (podkr. wł.).

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. 5f 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” (*op. cit.*).

Biorąc pod uwagę powołane wyżej orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych należy dojść do wniosku, że art. 13 ustawy nowelizującej **odczytywany w szerszym kontekście normatywnym**

oraz interpretowany z zastosowaniem wykładni systemowej zawiera treść, której, w ocenie Wnioskodawcy, w przepisie tym brakuje.

Wszak, w sytuacjach określonych w art. 13 ustawy nowelizującej, przyznawanie wynagrodzenia za przechowywanie pojazdu (za cały okres wykonywania nad nim dozoru, *vide* - uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie o sygn. akt I OPS 1/10) dokonywane jest **przez starostów w postępowaniu administracyjnym** - w oparciu o art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z § 3 pkt 1 lit. a i § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia RM z dnia 28 lutego 2011 r., przy czym **starości przysługuje w takiej sytuacji regres w stosunku do Skarbu Państwa** o zwrot poniesionych wydatków (w razie sporu, starosta może wystąpić do sądu powszechnego z **powództwem cywilnym** o zapłatę).

O ile w **postępowaniu administracyjnym**, dotyczącym rozliczenia kosztów przechowywania pojazdów w sytuacjach określonych w art. 13 ustawy nowelizującej *stato fisci* Skarbu Państwa - **właściwy wojewoda nie ma legitymacji biernej**, gdyż „[a]naliza przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 154) **nie pozwala na przyjęcie, iż wojewoda wykonuje jakiegokolwiek obowiązki związane z ponoszeniem kosztów usuwania i przechowywania pojazdów** (podkr. wł.). Takich zaś obowiązków nie można domniemywać z przepisów prawa administracyjnego (por. wyroki WSA w Poznaniu z 2 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 1261/15 oraz z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 527/16)” [uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 maja 2017 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 2061/15, LEX nr 2315451], o tyle **w postępowaniu cywilnym** w sprawach, w których dojdzie (ostatecznie) do sporu pomiędzy powiatem (miastem na prawach powiatu) a Skarbem Państwa o zwrot poniesionych przez organ egzekucyjny (powiat, miasto na prawach powiatu) tego rodzaju wydatków **legitymacja bierna**

wojewody nie jest kwestionowana (*vide* - wyrok Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt V CSK 516/17).

Przechodząc na grunt stanów faktycznych, na kanwie których Rada Powiatu Grodzickiego sformułowała niniejszy wniosek należy stwierdzić, iż **to Starosta Grodzicki jest właściwy do orzekania** w zakresie żądań dozorczy o zwrot wszystkich (udokumentowanych) wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzeniem za dozór nad pojazdami za cały okres ich przechowywania na parkingu strzeżonym także wtedy, gdy pojazdy te wcześniej, w oparciu o przepisy uchylone ustawą nowelizującą, zostały przejęte na własność Skarbu Państwa decyzjami naczelników urzędów skarbowych, zaś wnioski (uzupełniające) o zapłatę wynagrodzenia za dozór zostały złożone, tak jak w sprawach opisywanych przez Wnioskodawcę, w czasie, kiedy przepis art. 130a ust. 10h ustawy - Prawo o ruchu drogowym już obowiązywał (czyli po dniu 3 września 2010 r.).

Jednocześnie trzeba pamiętać, że Starosta Grodzicki, przyznając dozorczy zwrot kosztów za dozór nad pojazdami, nie jest uprawniony orzec, od jakiego podmiotu koszty te będą pochodzić i czynić tym samym podmiot trzeci podmiotem zobowiązanym. Z perspektywy art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o czym wcześniej była mowa, **nie ma bowiem znaczenia podmiot zobowiązany**. Rozstrzygnięcie wydawane w oparciu o ten przepis (na podstawie odesłania z § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r.) **służy wypłacie wydatków dozorczy ruchomości (pojazdu) i są to wydatki doraźnie ponoszone przez organ egzekucyjny**, którym, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r., **jest starosta** (w tym przypadku Starosta Grodzicki).

Niemniej jednak wypłacona dozorczy pojazd przez Starostę Grodzickiego kwota stanowiąca równowartość kosztów dozoru nie może zostać uznana za stratę w budżecie Powiatu Grodzickiego skoro równowartość tej kwoty podlega

zwrotowi Powiatowi Grodzickiemu przez Skarb Państwa (wojewodę) dobrowolnie a, w razie sporu, w postępowaniu cywilnym.

Wszak, o czym wcześniej też była mowa, konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego, pod rządami ustawy - Prawo o ruchu drogowym po dniu 11 czerwca 2009 r., **nie stoi w kolizji z kwestią odpowiedzialności prawnej za koszty przechowania pojazdów**, która zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej spoczywa na Skarbie Państwa.

Należy jeszcze raz przypomnieć fragment uzasadnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2017 r., w sprawie o sygn. akt I OW 209/17 (odpis tego postanowienia został dołączony do wniosku Rady Powiatu Grodzickiego, a sprawa, w której zapadło to postanowienie dotyczyła sporu kompetencyjnego pomiędzy Naczelnikiem Urzędu Skarbowego w Pruszkowie a Starostą Grodzickim), w którym NSA podniósł, że „[s]kutkiem wejścia w życie z dniem 4 września 2010 r. art. 130a ust. 10h ustawy - Prawo o ruchu drogowym jest **utrata kompetencji w unormowanej w nim materii przez naczelników urzędów skarbowych** (podkr. wł.) jako organów egzekucyjnych uprawnionych do przyznawania kosztów na podstawie art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ustawą nowelizującą uregulowano też tryb wykonania orzeczenia sądu o przepadku pojazdu. Według art. 130a ust. 10f ustawy <Do wykonywania orzeczeń sądu o przepadku pojazdu jest zobowiązany starosta. Wykonanie orzeczenia następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy>. Naczelny Sąd Administracyjny podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie (...), że systemowe odczytanie przepisów ustawy nowelizującej prowadzi do wniosku, iż **celem ustawodawcy była zmiana dotychczasowej praktyki postępowania w zakresie likwidacji pojazdów przejmowanych na podstawie art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym, i wskazanie starostów jako właściwych do prowadzenia spraw w tym przedmiocie** (podkr. wł.). Zatem z przepisów przejściowych

wprowadzających jednolitą procedurę co do przypadku pojazdów również w zakresie postępowań niezakończonych przed wejściem w życie przepisów znowelizowanych **należy wyprowadzić jednolitą regułę właściwości starostów w tych sprawach, także w zakresie wykonywania orzeczeń sądu, mimo iż przypadek nie nastąpił na rzecz powiatu, zgodną z regułą wynikającą z art. 130a ust. 10f znowelizowanej ustawy Prawo o ruchu drogowym** (podkr. wł.) [...]. Z tego względu bez znaczenia pozostaje to, że należności w niniejszej sprawie dotyczą okresu sprzed wejścia w życie ustawy z 22 lipca 2010 r. Okoliczność ta nie ma wpływu na właściwość organu rozstrzygającego o tych okolicznościach, sprawia natomiast, że organ ten winien uwzględnić zasady ich ustalania, m.in. określając podmiot zobowiązany w tym zakresie, które to zasady odnoszą się do danego okresu i wynikają z przepisów prawa (...). Tego rodzaju pogląd prawny wynika z utrwalonej linii orzeczniczej” (LEX nr 2422503).

W związku z powyższym konieczne wydaje się przypomnienie warunków, jakie musi spełniać wniosek kierowany do Trybunału Konstytucyjnego.

Jednym z ostatnich judykatów, w których Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w przedmiocie owych warunków jest postanowienie z dnia 11 marca 2020 r., w sprawie o sygn. akt K 33/16, w którego uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że *[z]godnie z art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK (ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - przyp. wł.) wnioski kierowane do Trybunału zawierają uzasadnienie, art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK zawiera szczegółowe wyliczenie elementów uzasadnienia, do których zalicza się: **treść kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią** (podkr. wł.), **treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.** (...)*

Ponieważ aktom normatywnym przysługuje domniemanie konstytucyjności, jego obalenie wymaga przytoczenia przekonujących argumentów, z których wynikać będzie, że zaskarżone przepisy mogą być sprzeczne z poszczególnymi wzorcami kontroli (podkr. wł.).

Trybunał podtrzymuje ustalenia, jakie poczynił w odniesieniu do poprzedniego wniosku złożonego przez Radę Miasta Zakopane (chodzi o sprawę zakończoną postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 kwietnia 2014 r., w sprawie o sygn. akt K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43 - przyp. wł.), zaskarżającego przepisy u.p.p.r. (ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm. - przyp. wł.) <Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecnictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli> (...). [...]

Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest rozważanie, jaki problem konstytucyjny wnioskodawca widzi w zaskarżonych przepisach, ani jakie znajduje na udowodnienie tego problemu argumenty. (...)

W przypadku zarzutów związanych z obowiązkami, jakie ustawodawca nałożył na, realizującą dyspozycję u.p.p.r., gminę, wnioskodawca również ogranicza się do streszczenia fragmentów aktu normatywnego, w zasadzie bez przytoczenia ich wykładni, podobnie rzecz się ma z wzorcami konstytucyjnymi, w przypadku których wnioskodawca niejednokrotnie jedynie przytacza fragment z petitum, pozostawiając go bez komentarza. Trybunał nie ma obowiązku dekodowania z kilkudziesięciu fragmentu odnoszącego się do każdego z

zarzutów, co właściwie wnioskodawca uznaje za zarzut, argument czy dowód na jego poparcie.

Trybunał stwierdził, że wnioskodawca w niewłaściwy sposób pojął uwagę zawartą w uzasadnieniu postanowienia o sygn. K 42/12, gdzie wskazano mu, że: <Określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia) oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Zatem istotą zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca - jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 113-114)>. W związku z tym, że poprzednio postępowanie umorzono, gdyż przedmiotem zaskarżenia wnioskodawca uczynił właściwie całą ustawę, a nie jej poszczególne jednostki redakcyjne, wniosek stanowiący podstawę niniejszego postępowania został sformułowany z rozbiciem na poszczególne zarzuty, jednak bez dołączenia do nich właściwie któregośkolwiek z wymaganych przez art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK elementów.

Trybunał, podtrzymując stanowisko wyrażone w pkt 4 niniejszego uzasadnienia, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK umorzył postępowanie w określonym powyżej zakresie z powodu niedopuszczalności wydania wyrok (OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 10).

Trzeba też przypomnieć, że w postanowieniu z dnia 9 kwietnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt K 17/17, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, że [z] punktu widzenia poprawnego wywiązania się z obowiązku uzasadnienia

wniosku, podkreślenia wymagało, że Rada nie powiązała art. 32 ust. 3 zdanie drugie u.d.j.s.t. z przedstawionymi przez nią zarzutami niekonstytucyjności (chodzi o wniosek Rady Miejskiej w Międzyzdrojach o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 ze zm. - przyp. wł.), ponieważ nie tylko nie rozważyła treści omawianego uregulowania, nie poddając go odpowiedniej interpretacji, lecz nawet nie przedstawiła argumentacji (ani merytorycznej, opierającej się na przyjętych językowych, systemowych i funkcjonalnych regułach wykładni, ani praktycznej, odwołującej się do określonego utrwalonego sposobu wykładni w działalności organów władzy publicznej), która miałaby uzasadnić takie jego rozumienie, jakie stało się przedmiotem sformułowanych przez nią zastrzeżeń (podkr. wł.).
[...]

Brak wymaganego uzasadnienia wniosku w zakresie dotyczącym kwestionowanych przepisów ustawy o dochodach obligował Trybunał Konstytucyjny do umorzenia postępowania w tej części na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK (chodzi o ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - przyp. wł.) [OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 13].

Konfrontując przedstawione wcześniej uwagi dotyczące rzeczywistej treści normatywnej zaskarżonego art. 13 ustawy nowelizującej z wymogami, dotyczącymi wniosku kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, o których mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie można nie dostrzec, iż do wniosku Rady Powiatu Grodzickiego mają odpowiednie zastosowanie uwagi i oceny Trybunału Konstytucyjnego zwłaszcza przedstawione w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. akt K 17/17, ponieważ - podobnie jak Rada Miejska w Międzyzdrojach w sprawie o sygn. akt K 17/17 - Rada Powiatu Grodzickiego w niniejszej sprawie nie tylko nie rozważyła treści zaskarżonego uregulowania, *nie*

poddając go odpowiedniej interpretacji, lecz nawet nie przedstawiła argumentacji (ani merytorycznej, opierającej się na przyjętych językowych, systemowych i funkcjonalnych regułach wykładni, ani praktycznej, odwołującej się do określonego utrwalonego sposobu wykładni w działalności organów władzy publicznej), która miałaby uzasadnić takie jego rozumienie, jakie stało się przedmiotem sformułowanych przez nią zastrzeżeń (op. cit.).

Należy przy tym podkreślić, że przedstawiona w niniejszym stanowisku wykładnia zaskarżonego art. 13 ustawy nowelizacyjnej, utrwalona w orzecznictwie sądowym, przemawia za tym, że normatywna treść tego przepisu jest diametralnie odmienna od wykładni przedstawionej przez Wnioskodawcę.

Wszystko to, podobnie jak w sprawie o sygn. akt K 17/17, powoduje konieczność umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Dodatkowo, za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie przemawia podniesiony przez Radę Powiatu Grodzickiego w uzasadnieniu wniosku „argument” że „[w]skazywana przez Sądy Administracyjne możliwość, po dokonaniu przez Powiat zapłaty na rzecz podmiotu prowadzącego parking strzeżony, pozwania następnie przez Powiat właściwej *statio fisci* Skarbu Państwa **jest czysto iluzoryczna** (podkr. wł.)” [uzasadnienie wniosku, s. 20].

W kontekście dokonanego wcześniej przeglądu orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych, z którego jednoznacznie wynika dopuszczalność (i skuteczność) występowania przez powiaty (miasta na prawach powiatu) do odpowiednich *statio fisci* Skarbu Państwa (województw) o (dobrowolny, a w razie sporu - w trybie postępowania cywilnego) zwrot poniesionych, wszak tylko „doraźnie”, wydatków związanych z dozorem pojazdów w sytuacjach określonych w art. 13 ustawy nowelizującej, wspomniany argument Wnioskodawcy (że możliwość zwrotu tych wydatków jest „czysto

iluzoryczna”) należy uznać za całkowicie nieadekwatny, tym bardziej, że Wnioskodawca nie podjął w tym zakresie żadnych działań.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego