

Sygn. akt II C 593/12



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 grudnia 2013 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział II Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSO Tomasz Wojciechowski

Sędziowie: SO Sylwia Urbańska

SR (del.) Katarzyna Waseńczuk

Protokolant: sekretarz sądowy Wioleta Folman

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 grudnia 2013 r. w Warszawie sprawy z powództwa Powiatu Ostrzeszowskiego jako przedstawiciela grupy powiatów, w skład której wchodzi: Powiat Aleksandrowski, Powiat Augustowski, Powiat Bartoszycki, Powiat Będziński, Miasto Biała Podlaska, Powiat Bialski, Powiat Bielski (Bielsko-Biała), Powiat Bieruńsko-Lędziński, Powiat Bieszczadzki, Powiat Bilgorajski, Powiat Brodnicki, Powiat Brzeski (Brzesko), Powiat Brzeski (Brzeg), Powiat Brzozowski, Powiat Bydgoski, Powiat Bytowski, Powiat Chełmiński, Powiat Chodzieski, Powiat Chojnicki, Miasto Chorzów, Powiat Cieszyński, Miasto Częstochowa, Powiat Częstochowski, Powiat Dębicki, Miasto Elbląg, Miasto Gdynia, Powiat Giżycki, Powiat Głogowski, Powiat Gnieźnieński, Powiat Goldapski, Powiat Gorlicki, Powiat Gorzowski, Miasto Gorzów Wielkopolski, Powiat Gostyński, Powiat Hajnowski, Powiat Inowrocławski, Powiat Janowski, Powiat Jarociński, Powiat Jasielski, Powiat Jędrzejowski, Powiat Kaliski, Powiat Kamiennogórski, Powiat Kamiński, Powiat Kazimierski, Powiat Kępiński, Powiat Kłobucki, Powiat Kolski, Powiat Koniński, Powiat Konecki, Powiat Kościański, Powiat Krakowski, Powiat Krasnostawski, Powiat Kraśnicki, Miasto Krosno, Powiat Krośniceński, Powiat Krotoszyński, Powiat Kwidzyński, Miasto Legnica, Powiat Legnicki, Powiat Leski, Powiat Leszczyński, Powiat Lipski, Powiat Limanowski, Powiat Lubartowski, Powiat Łaski, Powiat Łęczycki, Powiat Łomżyński, Powiat Łukowski, Powiat Międzychodzki, Powiat Mielecki, Powiat Międzyrzeczki, Powiat Mikołowski, Powiat Milicki, Powiat Moniecki, Powiat Myślenicki, Powiat Nakielski, Powiat Namysłowski, Powiat Nowosolski, Powiat Nowotarski, Powiat Nowotomyski, Powiat Oleski, Powiat Oleśnicki, Powiat Oławski, Powiat Opatowski, Powiat Opoczyński, Miasto Opole, Powiat Opolski (Opole), Powiat Opolski (Opole Lubelskie), Powiat Ostrowiecki, Powiat Ostrowski (Ostrów Mazowiecka), Powiat Ostrzeszowski, Powiat Oświęcimski, Powiat Otwocki, Powiat Parczewski, Powiat Pleszewski, Powiat

Poddębicki, Powiat Przemyski, Powiat Pruszkowski, Powiat Pszczyński, Powiat Puławski, Powiat Pułtuski, Powiat Pyrzycki, Powiat Raciborski, Powiat Radomski, Powiat Radzyński, Powiat Rawicki, Miasto Rybnik, Powiat Rycki, Powiat Sanocki, Powiat Siemiatycki, Powiat Skarżyski, Powiat Słubicki, Powiat Słupecki, Miasto Słupsk, Powiat Starogardzki, Powiat Strzelecko-Drezdenecki, Powiat Strzeliński, Powiat Sulęciński, Powiat Szamotulski, Powiat Średzki, Powiat Śremski, Powiat Świebodziński, Powiat Świecki, Powiat Tarnowski, Miasto Tarnów, Powiat Tczewski, Powiat Tomaszowski, Powiat Trzebnicki, Powiat Tucholski, Powiat Wąbrzeski, Powiat Walecki, Powiat Wągrowiecki, Powiat Wejherowski, Powiat Węgorzewski, Powiat Wieruszowski, Powiat Włoszczowski, Powiat Wolsztyński, Powiat Wołowski, Powiat Wrocławski, Powiat Wrzesiński, Powiat Wschowski, Powiat Wysokomazowiecki, Powiat Wyszkowski, Miasto Zabrze, Powiat Zambrowski, Powiat Zamojski, Miasto Zamość, Powiat Zawierciański, Powiat Ząbkowicki, Powiat Zduńskowolski, Powiat Zgorzelecki, Miasto Zielona Góra, Powiat Zielonogórski, Powiat Zwoleniński, Powiat Żagański, Powiat Żarski, Miasto Żory, Powiat Buski, Miasto Bydgoszcz, Powiat Choszczeński, Powiat Czarnkowsko-Trzcianecki, Miasto Dąbrowa Górnicza, Miasto Gliwice, Powiat Głubczycki, Powiat Goleniowski, Powiat Grodziski, Powiat Iławski, Powiat Jaworski, Miasto Kalisz, Powiat Kędzierzyńsko-Kozielski, Miasto Kraków, Powiat Krapkowicki, Powiat Leżajski, Powiat Lubliniecki, Powiat Nowosądecki, Powiat Miński, Powiat Ostródzki, Powiat Pińczowski, Powiat Płocki, Powiat Pucki, Miasto Ruda Śląska, Powiat Sępoleński, Powiat Sieradzki, Powiat Sierpecki, Powiat Sławieński, Powiat Słupski, Powiat Świdnicki, Miasto Tarnobrzeg, Powiat Tarnobrzeski i Powiat Wadowicki

przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju zastępowanemu przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa

o ustalenie

- I. powództwo oddala;
- II. zasądza od Powiatu Ostrzeszowskiego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 10.800,-zł (dziesięć tysięcy osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;
- III. opłatę ostateczną od pozwu ustala na kwotę 5.000,- zł (pięć tysięcy złotych);
- IV. nakazuje zwrócić ze Skarbu Państwa na rzecz Powiatu Ostrzeszowskiego kwotę 5.000,- zł (pięć tysięcy złotych) tytułem różnicy między opłatą ostateczną a tymczasową.



na czynienie i udzielenie pomocy
Za zgodność
Sekretarz Sądu
ST. SEKRETARZ SĄDOWY
Ewa Kalińska
Ewa Kalińska

Uzasadnienie

Pozwem wniesionym w postępowaniu grupowym dnia 4 sierpnia 2011 roku Powiat Ostrzeszowski, działający jako reprezentant grupy złożonej z powiatów Aleksandrowskiego, Augustowskiego, Bartoszyckiego, Będzińskiego, Bialskiego, Bielskiego (Bielsko-Biała), Bielskiego (Bielsk Podlaski), Bieruńsko-Lędzińskiego, Bieszczadzkiego, Biłgorajskiego, Brodnickiego, Brzeskiego (Brzesko), Brzeskiego (Brzeg), Brzozowskiego, Bydgoskiego, Bytowskiego, Chełmińskiego, Chodzieskiego, Chojnickiego, Cieszyńskiego, Częstochowskiego, Dębickiego, Giżyckiego, Głogowskiego, Gnieźnieńskiego, Gołdapskiego, Gorlickiego, Gorzowskiego, Gostyńskiego, Hajnowskiego, Inowrocławskiego, Janowskiego, Jarocińskiego, Jasielskiego, Jędrzejowskiego, Kaliskiego, Kamiennogórskiego, Kamińskiego, Kazimierskiego, Kępińskiego, Kłobuckiego, Kolskiego, Konińskiego, Koneckiego, Kościańskiego, Krakowskiego, Krasnostawskiego, Krańickiego, Krośnieńskiego, Krotoszyńskiego, Kwidzyńskiego, Legnickiego, Leskiego, Leszczyńskiego, Lipskiego, Limanowskiego, Lubartowskiego, Łaskiego, Łęczyckiego, Łomżyńskiego, Łukowskiego, Międzychodzkiego, Mieleckiego, Międzyrzeckiego, Mikołowskiego, Milickiego, Monieckiego, Myślenickiego, Nakielskiego, Namysłowskiego, Nowosolskiego, Nowotarskiego, Nowotomyskiego, Oleskiego, Oleśnickiego, Oławskiego, Opatowskiego, Opoczyńskiego, Opolskiego (Opole), Opolskiego (Opole Lubelskie), Ostrowieckiego, Ostrowskiego (Ostrów Wielkopolski), Ostrowskiego (Ostrów Mazowiecka), Ostrzeszowskiego, Oświęcimskiego, Otwockiego, Parczewskiego, Pleszewskiego, Poddębickiego, Polkowickiego, Przemyskiego, Pruszkowskiego, Pszczyńskiego, Puławskiego, Pułtuskiego, Pyrzyckiego, Raciborskiego, Radomskiego, Radzyńskiego, Rawickiego, Ryckiego, Sanockiego, Siemiatyckiego, Skarżyskiego, Słubickiego, Słupецkiego, Starogardzkiego, Strzelecko-Drezdeneckiego, Strzelińskiego, Sulęcńskiego, Szamotulskiego, Średzkiego, Śremskiego, Świebodzińskiego, Świeckiego, Tarnowskiego, Tczewskiego, Tomaszowskiego, Trzebnickiego, Tucholskiego, Wąbrzeskiego, Wałęckiego, Wągrowieckiego, Wejherowskiego, Węgorzewskiego, Wieruszowskiego, Włoszczowskiego, Wolsztyńskiego, Wołowskiego, Wrocławskiego, Wrzesińskiego, Wschowskiego, Wysokomazowieckiego, Wyszowskiego, Zambrowskiego, Zamojskiego, Zawierciańskiego, Ząbkowickiego, Zduńskowolskiego, Zgorzeleckiego, Zielonogórskiego, Zwoleńskiego, Żagańskiego, Żarskiego oraz miast na prawach powiatu – Białej Podlaskiej, Chorzowa, Częstochowy, Elbląga, Gdyni, Gorzowa Wielkopolskiego, Krosna, Legnicy, Opola, Rybnika, Słupska, Tarnowa, Zabrze, Zamościa, Zielonej Góry i Żor, wniósł o ustalenie, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za szkodę doznaną w związku z niewydaniem z dniem 1 maja 2004 roku rozporządzenia dostosowującego przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. nr 137, poz. 1310) do przepisów prawa wspólnotowego. Wniósł ponadto o zasądzenie kosztów procesu.

W uzasadnieniu powód wskazał, że powołane rozporządzenie określało wysokość opłaty za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji w Polsce na kwotę 500 zł. Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za niezgodny z Konstytucją oraz ustawą Prawo o ruchu drogowym odraczając jednak utratę jego mocy obowiązującej do 1 maja 2006 roku. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził natomiast, że art. 90 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on wskazanej opłacie. W związku z tymi orzeczeniami do powiatów kierowane były roszczenia dotyczące zwrotu uiszczonych opłat za wydanie kart pojazdów. Rozstrzygnięcia

sądów nie były jednolite – zasądzano zwrot całości opłat bądź różnicy między opłatą za pierwsze wydanie karty pojazdu, a opłatą za wydanie jej wtórnika. Nadto szkoda powiatów według powoda polegała na tym, że były one obciążane odsetkami z tytułu opóźnienia w zwrocie opłaty oraz kosztami procesu. Jego zdaniem Skarb Państwa odpowiada za to, że nie wydano przepisów dostosowujących zasady pobierania opłat do prawa unijnego z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej. Powód zwrócił uwagę na wynikający z art. 167 ust. 1 Konstytucji obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do spoczywających na nich zadaniach.

Pozwany Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Rozwoju wnosił pierwotnie o odrzucenie pozwu, a potem o oddalenie powództwa z zasądzeniem kosztów procesu. Zarzucał brak rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego z mocą wsteczną wadliwość aktu normatywnego, brak szkody oraz związku przyczynowego. Wskazał, że powoływany w sprawie wyroku Trybunału odraczał utratę mocy obowiązującej przepisu rozporządzenia określającego wysokość opłaty. Nadto jego zdaniem obowiązujące przepisy nie dawały podstaw do określenia jaką treść winno uzyskać rozporządzenie z dniem 1 maja 2004 roku. Pozwany podniósł również zarzut przedawnienia.

Kwestia dopuszczalności postępowania grupowego została ostatecznie pozytywnie przesądzona postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2012 roku (k.283), przy czym pozew w stosunku do Powiatów Bielskiego (Bielsk Podlaski) i Ostrowskiego (Ostrów Wielkopolski) został odrzucony.

Postanowieniem z dnia 5 lipca 2013 roku ustalono skład grupy włączając do niej również powiaty Buski, Miasto Bydgoszcz, Choszczeński, Czarnkowsko-Trzcianecki, Miasto Dąbrowa Górnicza, Miasto Gliwice, Głubczycki, Goleniowski, Grodziski, Iławski, Jaworski, Miasto Kalisz, Kędzierzyńsko-Kozielski, Miasto Kraków, Krapkowicki, Leżajski, Lubliniecki, Nowosądecki, Miński, Ostródzki, Pińczowski, Płocki, Pucki, Miasto Ruda Śląska, Sępoleński, Sieradzki, Sierpecki, Sławieński, Słupski, Świdnicki, Miasto Tarnobrzeg, Tarnobrzegi i Wadowicki.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Zgodnie z art. 77 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. nr 98, poz. 602 ze zm.; dalej pr.r.d.) pojazd zarejestrowany w Polsce powinien posiadać kartę pojazdu. Stosownie do art. 77 ust. 1 pr.r.d. producent i importer pojazdu ma obowiązek wyposażyć go w taką kartę. W myśl art. 77 ust. 3 w innych przypadkach, co dotyczy w szczególności pojazdów sprowadzanych do Polski indywidualnie, kartę pojazdu za opłatą wydaje starosta przy pierwszej rejestracji pojazdu w Polsce. Zgodnie z art. 77 ust. 4 pkt 2 pr.r.d. minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za kartę pojazdu, przy czym z ust. 5 wynika, że w rozporządzeniu tym należy uwzględnić znaczenie tych dokumentów dla rejestracji pojazdu oraz wysokość kosztów związanych z drukiem i dystrybucją kart pojazdów.

Wydane na podstawie opisanej delegacji rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. nr 137, poz. 1310, dalej powoływane jako rozporządzenie z 2003 roku) w § 1 ust. 1 stanowiło, że za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 500 zł. § 1 ust. 2 wskazywał, że za wydanie wtórnika karty pojazdu należało pobrać opłatę w wysokości 75 zł.

Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 roku (U 6/04) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 1 ust. 1 rozporządzenia z 2003 roku jest niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 pr.r.d. oraz art. 92 ust. 1 i 217 Konstytucji. Jednocześnie wskazano, że zakwestionowany przepis utraci moc z dniem 1 maja 2006 roku.

W dniu 28 marca 2006 roku Minister Transportu i Budownictwa wydał rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. nr 59, poz. 421), w § 1 którego określił jednolicie opłatę za wydanie karty pojazdu w przypadku pierwszej rejestracji na terytorium Polski oraz za wydanie wtórnika karty pojazdu na kwotę 75 zł. § 2 powołanego rozporządzenia uchylono rozporządzenie z 2003 roku z dniem 15 kwietnia 2006 roku.

Po rozpoznaniu pytania prejudycjalnego polskiego sądu powszechnego, postanowieniem z dnia 10 grudnia 2007 roku Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że art. 90 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską „należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on opłacie, którą należy zapłacić w danym państwie członkowskim za wydanie pierwszej karty pojazdu, która to opłata jest w praktyce nakładana w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego, lecz nie jest nakładana w związku z nabyciem w państwie pobierającym opłatę używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany”.

W tej sytuacji wobec powiatów kierowane były roszczenia o zwrot uiszczonych opłat za wydanie kart pojazdu w przypadku pierwszej rejestracji w Polsce.

Początkowo kwestią sporną było określenie drogi, na której właściciel pojazdu może domagać się zwrotu opłaty. Prezentowano dwa stanowiska wskazując albo tryb administracyjny (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lutego 2006 roku, III SA/WA 2972/05, WSA w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2006 roku, III SA/Gd 440/06 i zwłaszcza uchwała 7 sędziów NSA z 4 lutego 2008 roku, I OPS 3/07 – skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia 2003 roku, jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.) albo sądowy w postępowaniu cywilnym (uchwała SN z 16 maja 2007 roku, III CZP 35/07 – dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego podstawę stanowi nienależne pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu, określonej w § 1 ust. 1 rozporządzenia z 2003 roku).

Kolejne kontrowersje dotyczące znaczenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego owocowały uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku (III CZP 125/07), w której stwierdzono, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie rozporządzenia 2003 roku w czasie, gdy przepisy tego rozporządzenia, pomimo stwierdzenia ich sprzeczności z Konstytucją i ustawą zwykłą przez Trybunał Konstytucyjny, dalej obowiązywały.

Niezależnie od tego orzecznictwo sądowe w późniejszym okresie zaczęło uwzględniać postanowienie ETS z 10 grudnia 2007 roku (w tej kwestii np. wyrok SN z 17 października 2012 roku, I CNP 13/12).

Zapadające rozstrzygnięcia obejmowały zasądzenie od powiatu, na którego rzecz wniesiono opłatę, kwot odpowiadających wysokości całej opłaty za pierwszą rejestrację pojazdu bądź różnicy między taką opłatą i opłatą za wydanie wtórnika. Nadto zasądzano odsetki z tytułu opóźnienia oraz koszty procesu. W stanowiskach sądów powszechnych nie było jednolitości. W uzasadnieniu dotyczącej biegu terminu przedawnienia roszczeń uchwały z dnia 2 czerwca 2010 roku (III CZP 37/10) Sąd Najwyższy stwierdził natomiast, że postanowienie ETS dotyczyło pełnej wysokości opłaty przewidzianej § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku.

Niektóre powiaty dobrowolnie zwracały na wezwanie właścicieli pojazdów uiszczone przez nich opłaty, co pozwalało uniknąć prowadzenia postępowań sądowych.

W opisanym powyżej zakresie stan faktycznych sprawy nie stanowi przedmiotu sporu. Obejmuje to w szczególności obowiązywanie powołanych aktów prawnych oraz wydanie

wspomnianych orzeczeń sądowych. Opisywana przez powoda praktyka sądowa dotycząca spraw między osobami, które zarejestrowały pojazdy uiszczając opłatę za kartę pojazdu a powiatami, nie była kwestionowana przez pozwanego. Podobnie nie zostały zaprzeczone przez pozwanego przytoczenia faktyczne pełnomocnika powoda podczas ostatniego posiedzenia rozprawy dotyczące dobrowolnych zwrotów opłat przez niektóre powiaty.

Poza sferą ustaleń Sądu pozostały kwestie projektowanych zmian w systemie pobierania opłat za wydawanie kart pojazdu. Aktualne oceny celowości funkcjonowania kart pojazdu oraz plany, czynione ponad 7 lat po zakończeniu okresu, w którym miały miejsce wydarzenia istotne dla powstania roszczeń określonych w pozwie, nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia. Niezależnie od kreowanych konstrukcji prawnych nie można mieć również wątpliwości, że zamierzenia te pozostawały bez wpływu na rozstrzygnięcia w sprawach między powiatami, a osobami, które żądały zwrotu wniesionych opłat.

Sąd zważył, co następuje:

Sprawa opisanych w pozwie roszczeń odszkodowawczych jest niewątpliwie złożona. Najistotniejszy problem polega na tym, że o ile regułą jest orzekanie o roszczeniach wywodzonych z konkretnych faktów rozumianych jako uchwytnie zdarzenia i stany otaczającego świata, które dają się poznać za pomocą zmysłów, o tyle w sprawie niniejszej zdarzenia te w istocie obejmują istnienie określonej treści przepisów prawa, co dało się dostrzec już w opisie stanu faktycznego. Nie jest to sytuacja powszechna, choć oczywiście też nie nadzwyczajna, skoro przedmiotem rozpoznania bywają przecież roszczenia związane z wadliwością obowiązujących rozwiązań prawnych.

Należy zauważyć, że rozważane roszczenia mogłyby być niewątpliwie konstruowane tak jak to wyrażono wprost w pozwie, to jest w oparciu o zarzut zaniechania legislacyjnego polegającego na niewydaniu przepisów dostosowujących treść rozporządzenia z 2003 roku do przepisów prawa unijnego, w szczególności art. 90 Traktatu Ustanawiającego WE bądź zaniechaniu wydania przepisów dających powiatom alternatywne źródło dochodów. Zaniechanie to byłoby swoistym faktem identyfikującym powództwo i wytyczającym zakres rozpoznania sprawy przed sądem. Współokreślałoby treść żądania, co do którego i w granicach którego winien sąd orzec stosownie do art. 321 § 1 k.p.c.

Strona pozwana zajęła stanowisko w szerszym zakresie odnosząc się również do możliwości wywiedzenia roszczeń także w ramach innej konstrukcji, to jest wadliwości przepisów rozporządzenia z 2003 roku. Nie chodziłoby więc o zaniechanie legislacyjne, jak rzecz przedstawiono w pozwie, lecz o czynne bezprawie legislacyjne wynikające z niezgodności § 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia w okresie od 1 maja 2004 roku do 15 kwietnia 2006 roku z prawem unijnym, a ewentualnie także przepisami prawa krajowego o wyższej randze w hierarchii źródeł prawa.

Należy podkreślić zasadnicze wątpliwości co do możliwości objęcia rozpoznaniem sprawy tej drugiej koncepcji wobec konstrukcji powództwa przedstawionej w pozwie oraz dalszych wystąpieniach strony powodowej.

Jakkolwiek nie podlega obecnie dyskusji, że przedmiot sprawy i granice orzekania wyznaczają fakty przytoczone przez powoda, natomiast określenie podstawy prawnej rozstrzygnięcia należy do sądu rozpoznającego sprawę, to nie może umknąć uwadze poruszona na wstępie kwestia specyfiki spraw dotyczących roszczeń wywodzonych z wadliwości przepisów prawa. W takim przypadku faktem, na którym zbudowane zostało roszczenie pozwu, jest określony rodzaj tejże wadliwości. Skoro więc strona powodowa zarzuca, że nie wydano określonego przepisu wbrew obowiązкови, to w ten sposób oznacza fakt, z którego wywodzi swe roszczenia. Rzeczą sądu jest zweryfikowanie czy przytoczenie to odpowiada prawdzie, a więc czy przepis nie istniał, a następnie ustalenie czy rzeczywiście istniał obowiązek jego kreacji i ostatecznie ocena prawna dokonanych ustaleń na podstawie

przepisów o odpowiedzialności właśnie za zaniechanie legislacyjne. Czym innym byłoby badanie innego zupełnie faktu, który potencjalnie mógł być, ale nie został, przytoczony jako podstawa roszczenia, a mianowicie wadliwości obowiązującego przepisu polegającej na jego sprzeczności z aktem wyższego rzędu. W takiej sytuacji rzecz dotyczyłaby innej podstawy roszczenia odszkodowawczego, a więc innego żądania w rozumieniu art. 321 § 1 k.p.c.

W tym kontekście należy jeszcze zestawzić art. 417¹ § 1 k.c. z art. 417¹ § 4 k.c. Pierwszy z powołanych dotyczy szkody wyrządzonej przez wydanie aktu normatywnego wymagając do dochodzenia roszczeń w takim przypadku stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z przepisami wyższego rzędu. Drugi dotyczy przypadków niezgodności z prawem niewydania aktu prawnego i w tym przypadku ustalenie obowiązku jego wydania pozostawia sądowi orzekającemu o roszczeniach odszkodowawczych. Ustawodawca ściśle różnicuje więc opisane dwie sytuacje wprowadzając w jednym tylko przypadku konieczność wcześniejszego uzyskania prejudykatu. Oczywiście jest również, że powód nie może przez samą tylko konstrukcję żądania dokonać swoistego wyboru jednej z powołanych podstaw. Nie może więc w szczególności przez zarzucanie niedokonania zmiany w przepisach prawa skutecznie oprzeć roszczenia o art. 417¹ § 4 k.c. w sytuacji, gdy przepis regulujący daną kwestię wbrew jego intencji istniał, a więc właściwa byłaby podstawa w postaci art. 417¹ § 1 k.c. Nie jest to możliwe, gdyż stanowiłoby próbę obejścia wymagania wcześniejszego uzyskania prejudykatu. Niezależnie od oceny czy w sprawie niniejszej opisana sytuacja mogła mieć miejsce, trzeba zauważyć, że przytoczone różnicowanie podstaw prawnych roszczeń dowodzi, iż problem identyfikacji roszczeń i ich podstaw nie jest błahy i nie może być sprowadzony do swobody wyboru i skorzystania z jednego z dwóch równoległe dostępnych rozwiązań.

Zaniechanie legislacyjne nie jest więc tożsame z czynnym bezprawiem legislacyjnym. Jedno i drugie stanowią podstawy roszczeń, a więc plasują się na płaszczyźnie faktu w ramach tradycyjnego przeciwstawienia faktu i prawa jako przedmiotów zainteresowania sądu w procesie cywilnym. To, że jednocześnie chodzi o fakt specyficzny o tyle, że polegający na ocenie obowiązywania i prawidłowości przepisów prawa, wynika ze swoistości rozpatrywanej sprawy. Różnica jest zresztą jeszcze taka, że przepisów tych, czy to obowiązujących, ale wadliwych czy nieobowiązujących, ale oczekiwanych, sąd rozpoznający sprawę nie stosuje w przeciwieństwie do przepisów, na podstawie których ocenia zasadność stanowisk stron. Tylko w odniesieniu do tej drugiej kategorii można mówić o obowiązku samodzielnego określenia przez sąd orzekający w sprawie podstaw prawnych żądań i obrony, a więc o obowiązywaniu zasady *iura novit curia*.

Nie do końca więc można zgodzić się z wyrażonym podczas rozprawy poglądem strony pozwanej, która zrównała brak uchylecia niekonstytucyjnego przepisu z czynnym bezprawiem legislacyjnym stwierdzając, że ustawodawca powinien przepis taki uchylzić. Kodeks cywilny rozróżnia oba przypadki bezprawia legislacyjnego, co przedstawiono wyżej. Przed 1 września 2004 roku także nie było wątpliwości, że rozróżnienie takie da się przeprowadzić na płaszczyźnie teoretycznej, choć formalnie podstawa prawna ewentualnych roszczeń była jedna. Nadto niewątpliwie inna sytuacja występuje kiedy przepis już od wejścia w życie, które w uproszczeniu można utożsamiać z wydaniem w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c., jest niezgodny z aktem wyższego rzędu, a inna kiedy niezgodność taka powstaje wskutek późniejszego pojawienia się tychże przepisów wyższego rzędu.

Przedstawiony fragment rozważań skłania do wniosku, iż roszczenie przedstawione przez stronę powodową powinno zostać ocenione jedynie w aspekcie skutków domniemanej niezgodności z prawem zaniechania wprowadzenia zmian do rozporządzenia z 2003 roku z dniem 1 maja 2004 roku względnie zaniechania wprowadzenia do systemu prawnego innego rozwiązania dającego nowe źródło dochodów powiatom w miejsce opłat przewidzianych § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku. Jednak dla pełnego wyjaśnienia sprawy oraz z uwagi na

ewentualną kontrowersyjność przedstawionego stanowiska, w dalszej części Sąd odniesie się również do alternatywnej konstrukcji opieranej na czynnym bezprawiu legislacyjnym. Jedynym uzasadnieniem dla objęcia zakresem orzekania tej drugiej koncepcji może być tylko spojrzenie na obowiązki sądu w zakresie poszukiwania podstawy prawnej roszczeń pomijające wyżej opisaną dystynkcję między prawem rozumianym jako element sytuacji faktycznej podlegający ocenie pod względem legalności, zwłaszcza zgodności z aktem wyższego rzędu, a prawem stosowanym przez sąd.

W drugiej kolejności wypada zauważyć, że wbrew stanowisku strony powodowej kwestia podstaw prawnych żądania powództwa nie jest jednoznaczna i wymaga rozważenia w aspekcie międzyczasowym. Z dniem 1 września 2004 roku weszła w życie ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692). Wskazana data przypada w okresie, w którym obowiązywało rozporządzenie z 2003 roku, a już po dacie wejścia Polski do Unii Europejskiej.

Poprzednio obowiązujący art. 417 § 1 k.c. stanowił, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Art. 417 § 1 k.c. należało oczywiście wyklądać w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie było innych przepisów dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezprawie legislacyjne zarówno czynne, jak i bierne, jakkolwiek możliwość powstania roszczeń z tego tytułu nie była kwestionowana (np. uchwała SN z 19 maja 2009 roku, III CZP 139/08 oraz obszernie wyrok z 24 września 2003 roku, I CK 143/03).

Powołana nowela znacznie rozbudowała istotną dla sprawy regulację. Art. 417 § 1 k.c. uzyskał brzmienie: *Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.* Dodano analizowany już wyżej art. 417¹ k.c., którego istota sprowadza się do wprowadzenia w pewnych przypadkach uzyskania prejudykatu jako warunku skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Warunek ten ma niewątpliwie walor materialnoprawny, a więc jego brak będzie przesądzał o oddaleniu powództwa w sensie procesowym jednak dopuszczalnego.

Jeśli mowa jest o zaniechaniu legislacyjnym, to warunki odpowiedzialności Skarbu Państwa mimo zmiany prawa w istocie nie uległy modyfikacji. Zarówno przytoczone przepisy poprzednio, jak i obecnie obowiązujące umożliwiają skonstruowanie takiej odpowiedzialności nie wyznaczając jednak wszystkich jej przesłanek. Formalnie jednak stan zaniechania powstał przed 1 września 2004 roku, a więc stosownie do art. 5 ustawy nowelizującej należałoby odnosić się do przepisów dawnych (analogicznie SN m.in. w uchwale z 20 grudnia 2012 roku, III CZP 94/12, wyrok z 8 sierpnia 2012 roku, I CSK 29/12).

Odwołując się do samej konstrukcji odpowiedzialności deliktowej oraz innych przepisów prawa cywilnego można stwierdzić, że odpowiedzialność taka jest uwarunkowana bezprawnością sytuacji polegającej na zaniechaniu wydania przepisu, szkodą oraz adekwatnym związkiem przyczynowym zaniechania ze szkodą. Należy więc postawić pytanie czy warunki te zostały w ustalonym stanie faktycznym zrealizowane.

Sąd podziela stanowisko, iż aby mówić o zaniechaniu legislacyjnym uzasadniającym odpowiedzialność odszkodowawczą należy w pierwszej kolejności stwierdzić istnienie obowiązku wydania przepisu o dostatecznie dokładnie określonej treści (zwłaszcza uchwały SN z 20 grudnia 2012 roku, III CZP 94/12 i z 6 lipca 2006 roku, III CZP 37/06, wyrok z 4 sierpnia 2006 roku, III CSK 138/05). W świetle koncepcji powoda miał to być akt dostosowujący rozporządzenie z 2003 roku do przepisów prawa unijnego z dniem wejścia

Polski do Unii Europejskiej, czyli 1 maja 2004 roku. W toku procesu stanowisko powoda w pewnym stopniu ewoluowało, gdyż z biegiem czasu większy nacisk kładł on na obowiązek ustanowienia przepisów odpowiadających art. 167 ust. 1 Konstytucji, czyli przyznających powiatom jako jednostkom samorządu terytorialnego środki odpowiednie do powierzonych im zadań czy to w zakresie rejestracji pojazdów, czy ogólnie w zakresie całokształtu ich funkcji. W szczególności chodziło o zapełnienie luki po utracie z dniem 1 maja 2004 roku dochodów z opłat za wydawanie kart pojazdu przy pierwszej rejestracji w Polsce. Z żadną z tych tez nie można się jednak zgodzić.

Zastrzec należy od razu, że przepisem nakazującym wydanie oczekiwanego aktu prawnego nie był art. 77 ust. 4 pr.r.d. Jak wspomniano powyżej wynikał z niego obowiązek wydania rozporządzenia określającego wysokość opłat za karty pojazdu. Obowiązek ten został zrealizowany przez wydanie rozporządzenia z 2003 roku, które uchylono z dniem 15 kwietnia 2006 roku zastępując je aktem o tożsamym zakresie regulacji. Powołany art. 77 ust. 4 pr.r.d. co rzecz oczywista nie wskazywał na obowiązek zmiany rozporządzenia w jakichkolwiek określonych okolicznościach, w szczególności w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej.

Nie istniała również żadna norma prawna nakładająca wprost na ustawodawcę obowiązek zmiany przepisów rozporządzenia z 2003 roku w związku właśnie z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Nie wskazywał na nią również powód.

Normy takiej nie da się wywieść z art. 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji obowiązującej w dniu 1 maja 2004 roku. Przepis ten stanowił, że „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu.” Poziom ogólności zacytowanego przepisu powoduje, że w żaden sposób nie można z niego wywieść obowiązku kreowania norm prawnych określonej treści. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zobowiązania państwa wynikające z prawa unijnego mogą być zrealizowane w rozmaity sposób i przez wydanie przepisów różnej treści. Nie da się w szczególności określić jednej konkretnej wysokości opłaty za wydanie karty pojazdu, która nie będzie sprzeczna z prawem unijnym. Nie można nawet bronić tezy, że jedyne dopuszczalne w świetle tego prawa, a zwłaszcza w kontekście art. 90 wspomnianego Traktatu, rozwiązanie polega na ujednoczeniu wysokości opłat za karty wydawane przy pierwszej rejestracji w Polsce oraz wtórnik kart. Art. 90 Traktatu, zgodność rozporządzenia z 2003 roku z którym została zakwestionowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, zagadnienia tego nie dotyczył wyłączając jedynie możliwość nakładania obowiązków o charakterze podatkowym wyższych niż dotyczące produktów krajowych, względnie różnicowania obciążeń według kryterium pochodzenia produktu z danego państwa członkowskiego. Przy zachowaniu tego ograniczenia skala dopuszczalnych rozwiązań jest znaczna, co prowadzi do wniosku, iż nie można z rozważanych przepisów wyprowadzić wniosku o obowiązku wydania aktu prawnego konkretnej treści. Jak zaś wspomniano wcześniej możliwość taka warunkuje kreowanie odpowiedzialności odszkodowawczej.

Wbrew stanowisku powoda nie można mówić o rodzajem odpowiedzialność pozwanego zaniechaniu legislacyjnym odwołując się do art. 167 Konstytucji. Stanowi on w ustępach 1-4: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Strona powodowa chciała początkowo z powołanego przepisu wywieść obowiązek wydania aktu normatywnego zmieniającego rozporządzenie z 2003 roku. Pogląd taki nie może być zaaprobowany. Art. 167 Konstytucji ma się nijak do § 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia już choćby dlatego, że – co przyznawał sam powód – z niczego nie wynika, że dochody jednostki samorządu terytorialnego muszą przedmiotowo wiązać się z jej wydatkami. Jest to oczywiste jeśli uwzględnić, że zadania takich jednostek obejmują sfery działalności, które z definicji nie wiążą się z uzyskiwaniem dochodów, jak choćby przykładowo szkolnictwo czy służbę zdrowia. W konsekwencji art. 167 Konstytucji nie kreuje obowiązku wydania jakiegokolwiek aktu prawnego, który określałby istnienie i wysokość dochodów jednostek samorządowych z konkretnej sfery ich działalności. W szczególności na pokrycie kosztów związanych z działalnością obejmującą wydawanie kart pojazdów w związku z ich pierwszą rejestracją w Polsce ustawodawca mógł przekazać środki pochodzące z dowolnego źródła pozostającego zupełnie bez związku z takimi zadaniami powiatów.

W kontekście art. 167 Konstytucji nie sposób również pominąć, że istota procesu dotyka stwierdzenia, że wadliwe rozporządzenie z 2003 roku w rzeczywistości przyznawało powiatom dochody istotnie przekraczające koszty związane z działalnością w zakresie wydawania kart pojazdu w przypadku pierwszej rejestracji w Polsce. Wskazuje na to znaczne zróżnicowanie wysokości opłat w tym przypadku oraz opłat dotyczących wydania wtórników kart, a także treść kolejnego rozporządzenia, które przy tych samych wskazaniach zawartych w delegacji ustawowej określiło we wszystkich przypadkach wysokość opłaty na 75 zł. Oznacza to, że faktycznie dochody wynikające z § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku nie tyle pokrywały koszty realizacji zadania, w ramach której były uzyskiwane, lecz mogły pokrywać inne koszty działalności powiatów. Tym bardziej zatem skompensowanie ubytku tych środków nie musiało polegać na wydaniu w miejsce rozporządzenia z 2003 roku innego aktu, a już tym bardziej aktu określającego wysokość opłat za karty pojazdów w oznaczonej ściśle kwocie.

Art. 167 Konstytucji nie może jednocześnie być uznany za źródło skonkretyzowanego przedmiotowo obowiązku przyznania z dniem 1 maja 2004 roku powiatom alternatywnego źródła dochodów w miejsce opłat przewidzianych § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku, jak przedstawiała to strona powodowa podczas ostatniego posiedzenia rozprawy. Podstawowa przeszkoda uniemożliwiająca zaaprobowanie tego rozumowania sprowadza się do niemożności dokładnego określenia jaką treść miałyby przybrać przepis, który rzekomo powinien zostać wydany. Rodzajów dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest kilka – sam powód je wymieniał z odwołaniem do odpowiednich przepisów prawa finansowego. W obrębie każdej kategorii można sobie wyobrazić wiele rozwiązań szczegółowych. Skali tych możliwości nie ogranicza konieczność przedmiotowego powiązania zadania ze źródłem finansowania, które to powiązanie spotyka się wyjątkowo.

Rozważając z kolei kwestię istnienia szkody należy stwierdzić, że obecnie nie budzi wątpliwości, iż uiszczenie opłaty w wysokości określonej § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku uprawniało do żądania jej zwrotu, a roszczenie takie może być dochodzone w procesie cywilnym. Stosowną podstawą prawną są rozwiązania dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia niezależnie od tego, czy ujmować je na płaszczyźnie polskiego kodeksu cywilnego, czy sięgać do powołanego w pozwie orzecznictwa ETS.

Należy zgodzić się z pozwanym, który twierdził, że nie można przyjąć, iż przeprowadzone postępowanie doprowadziło do wykazania szkody. Istota rzeczy polega bowiem nie tylko na stwierdzeniu, iż poszczególne powiaty są czy też mogą być zobowiązane do zwrotu pobranych opłat. Należy uwzględnić również, że w wielu wypadkach opłaty pobrane na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku zwrócone nie będą z różnych

przyczyn, a więc z uwagi na wygranie przez dany powiat sprawy sądowej z rejestrującym pojazd, przedawnienie roszczenia czy po prostu jego niezgłoszenie. Jak wynika z wypowiedzi pełnomocnika powoda podczas rozprawy powiaty nie podjęły działań zmierzających do ustalenia wszystkich osób uprawnionych do otrzymania zwrotu opłat. W związku z tym jest wysoce prawdopodobne, a wręcz pewne, że zwrot taki nie we wszystkich przypadkach nastąpi. W konsekwencji powiaty są nadal niewątpliwymi beneficjentami przyjętych w 2003 roku rozwiązań, które okazały się wskutek zdarzeń późniejszych wadliwe od maja roku kolejnego. Zasada *compensatio lucri cum damnum*, jakkolwiek wprost niewyrażona, to jednak w polskim prawie cywilnym niewątpliwie obowiązująca, sprzeciwia się jednostronnemu spojrzeniu na kwestię uszczerbku. Uwzględniać należy również korzyści jakie poszkodowany uzyskał w związku ze zdarzeniem, które jednocześnie wywołało szkodę, a takie niewątpliwie istniały. Strona powodowa nie przedstawiła bilansu skutków stosowania rozporządzenia z 2003 roku po 1 maja 2004 roku, a więc nie wykazała istnienia szkody niezależnie już nawet od tego, że proces niniejszy nie zmierzał do określenia jej rozmiaru, a jedynie ustalenia odpowiedzialności. Jednak bez stwierdzenia, że szkoda nastąpiła, a więc jej wysokość da się określić kwotą pieniężną, o odpowiedzialności cywilnej mówić nie można.

Zgodzić się również należy ze stanowiskiem pozwanego, iż należałoby ustalić istnienie szkody osobno w odniesieniu do każdego z powiatów. Wyrok uwzględniający powództwo w sprawie niniejszej nie miałby przecież charakteru wyrażonego abstrakcyjnie poglądu prawnego, lecz przesądzałby istnienie roszczeń między podmiotami procesu. Aby zaś istniało roszczenie odszkodowawcze, musi wcześniej pojawić się szkoda.

Nie można też pomijać, że jak wskazuje sam pozwany w wielu przypadkach powiaty były zobowiązane do zwrotu jedynie różnicy między wysokością opłaty należnej w razie pierwszej rejestracji oraz za wydanie wtórnika. Należy przypomnieć, że od 2006 roku obowiązuje jedna wysokość opłaty dla obu sytuacji i to odpowiadająca wcześniej stosowanej opłacie za wydanie wtórnika karty. Oznacza to, że w zakresie obowiązku zwrotu rozważanej teraz części opłat (425 zł) w ogóle nie można mówić o powstaniu szkody. Powiat po prostu musi zwrócić to, co otrzymał bez właściwej podstawy prawnej i w wysokości przenoszącej koszty działalności generującej wcześniej prawo do opłaty. W tych okolicznościach uszczerbkiem mógłby być niedobór środków przekazanych powiatom przez Państwo ujmowany ogólnie, to jest bez odnoszenia się do konkretnych zadań i źródeł. Nie jest to jednak szkoda w rozumieniu prawa cywilnego, a w szczególności związana z kształtem i obowiązywaniem rozporządzenia z 2003 roku.

Przyjęta przy określaniu wysokości szkody metoda różnicowa zakłada porównanie stanu istniejącego rzeczywiście ze stanem, który istniałby, gdyby uszczerbku nie wyrządzono. Stan rzeczywisty obejmuje obowiązek zwrotu pobranych opłat, z zastrzeżeniem, że w znacznej zapewne części przypadków z rozmaitych powodów to nie nastąpi. Stan hipotetyczny nawet przy przyjęciu oczekiwań powoda dotyczących zmiany przepisów z dniem 1 maja 2004 roku nie mógł oczywiście obejmować zrównania wszystkich opłat na poziomie 500 zł, gdyż w oczywisty sposób sprzeciwiałoby się to wskazaniom delegacji ustawowej zawartym w art. 77 ust. 5 pr.r.d. Nie można zatem uznać, że rozważany stan hipotetyczny polegałby na uzyskaniu środków równych wysokością pobieranym od rejestrujących pojazdy opłatom. Przekreśla to tezę o istnieniu szkody polegającej na obowiązku zwrotu pobranych opłat. Nie chodzi bowiem o to, że powiaty uzyskały coś, co powinny uzyskać, gdyby przepisy były niewadliwe, a teraz muszą to zwracać, gdyż okazało się jednak, że regulacja pozostawała w sprzeczności z aktami wyższego rzędu. Istota sprawy sprowadza się do faktu, że powiaty muszą dokonać zwrotu równowartości opłat pobranych na podstawie wadliwego przepisu, ale jednocześnie nie można przyjąć, iż prawidłowa regulacja przyznawałaby im dochody na tym samym poziomie, a tym bardziej z tego samego źródła.

Nie ma racji powód powołując na poparcie swych oczekiwań argument dotyczący rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, który odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu rozporządzenia. Argument ten pomija okoliczność, iż takie rozstrzygnięcie ma charakter z założenia czasowy, a w tym przypadku zostało zastosowane na rzadko spotykany okres ledwie 3 miesiące. Jak to zwykle bywa Trybunał ważył następstwa dalszego obowiązywania wadliwego rozwiązania oraz jego natychmiastowego upadku i to jeszcze ze skutkiem wstecznym. Zastosowanie odroczenia utraty mocy obowiązującej nie mogło być więc uznane za akceptację zakwestionowanego przepisu i jego treści. Nie sposób również doszukać się aprobaty Trybunału dla samej wysokości opłaty z § 1 pkt 1 rozporządzenia. Przeciwnie – wysokość tejże opłaty określono jako niepozostającą w związku z kosztami świadczonej usługi. Trybunał stwierdził również niezgodność powołanego przepisu z art. 77 ust. 5 pr.r.d., który określa kryteria, jakimi minister winien kierować się wydając rozporządzenie. W konsekwencji nie da się bronić tezy, że akt prawny niekolidujący z prawem unijnym określałby jednolicie wysokość opłat na poziomie 500 zł i że akt taki nie spotkałby się wcześniej czy później ze skutecznym zarzutem sprzeczności z przepisami wyższego rzędu.

Odnosząc się z kolei do kwoty 75 zł, która w części przypadków została również zasądzona od powiatów na rzecz osób wcześniej dokonujących opłat należy stwierdzić, że także w tym zakresie nie da się mówić o szkodzie. Wynika to z powoływanego już faktu, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są ściśle związane przedmiotowo z realizowanymi zadaniami. Nawet zatem uznanie, że wskutek wadliwości rozporządzenia z 2003 roku powiaty zostały pozbawione możliwości uzyskania opłat w tej niższej wysokości, nie oznacza, że doszło tutaj do szkody, a tym bardziej szkody związanej przyczynowo z wadliwością tego rozporządzenia. Dochody z wydawania karty pojazdów nie były przecież jedynymi dochodami powiatów. Postępowanie nie wykazało także, aby w okresie 2004-2006 w zakresie dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego nie miały miejsca jakiegokolwiek zmiany. Skoro zatem pobierane opłaty za wydawanie kart pojazdu nie musiały służyć wyłącznie pokryciu kosztów związanych z tą działalnością, istniały zaś inne dochody powiatów oraz inne ich sfery działalności, nie można przekonywająco wywodzić, że czasowa niemożność pobierania opłat oznacza powstanie szkody podlegającej naprawieniu. Należy pamiętać, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma uprawnienia do uzyskiwania dochodów z określonego źródła podobnego do cywilistycznie rozumianego prawa podmiotowego. Posiada natomiast wynikające z art. 167 Konstytucji prawo do uzyskania udziału w dochodach publicznych stosownie do powierzonych zadań. Do uznania ustawodawcy należy sposób realizacji tego prawa przez wyznaczenie konkretnych źródeł.

Na marginesie wypada zauważyć, że pewną trudność stanowił brak jednoznacznego i konsekwentnego stanowiska powoda, który nie wskazał jednoznacznie czy szkody upatruje w braku odpowiednich środków na działalność związaną z wydawaniem kart pojazdów czy w ogóle w nieprzekazaniu mu dostatecznych środków na wykonywanie jego zadań. Ostatecznie sformułowana została podczas rozprawy koncepcja zaniechania w zakresie przyznania powiatom innych dochodów w miejsce wynikających z § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku. Niezależnie od przedstawionych wyżej przeszkód do przyjęcia tej koncepcji należy zauważyć, że jej akceptacja musiałaby być poprzedzona ustaleniem, że wszystkie dochody, łącznie z wynikającymi z wadliwego przepisu, ściśle odpowiadały zakresowi zadań powiatów, względnie było w stosunku do niego zbyt małe. Tego niniejszy proces nie wykazał. Strona powodowa nie wyjaśniła nawet czy i ewentualnie w jaki sposób została pokryta różnica dochodów wynikająca ze zrównania wysokości opłat za karty pojazdów wydawane przy pierwszej rejestracji w Polsce oraz wtórnik kart na niższym z ustalonych wcześniej poziomów.

Nadto rozważając istnienie szkody nie można zapominać, że powiaty, jakkolwiek są osobami prawnymi odrębnymi od Skarbu Państwa, to nie mogą być postrzegane jako w zupełności autonomiczne podmioty prawa cywilnego. Jako jednostki samorządu terytorialnego powiaty realizują istotne funkcje społeczne. Stąd mogą wynikać istotne wątpliwości dotyczące postrzegania szkody, na dodatek wywołanej działaniem bądź zaniechaniem Państwa, a więc też podmiotu prawa publicznego, jako odwzorowania samego zmniejszenia dochodów czy zwiększenia pasywów. Posiadanie określonego mienia nie jest przecież dla powiatu wartością i celem samym w sobie. W związku z tym można zastanawiać się czy o szkodzie nie będzie mowy dopiero jeżeli skutkiem zmniejszenia dochodów było czasowe zaniechanie realizacji określonych zadań, powodujące konieczność ich wykonania w przyszłości, czy też wykonanie tych zadań w ramach innego sposobu finansowania, przykładowo rodzącego obciążenia cywilnoprawne.

Niezależnie więc od przyjętej interpretacji stanowiska powoda roszczenia odszkodowawcze nie znajdują usprawiedliwionych podstaw.

Kończąc ten fragment rozważań należy jeszcze podkreślić, że ujęcie szkody przedstawianej jako istniejący lub zrealizowany obowiązek zwrotu pobranej opłaty koliduje z przedstawianą ostatecznie koncepcją odwołującą się do zaniechania stworzenia rozwiązań prawnych dających powiatom inne źródło dochodów w miejsce opłat za wydanie kart pojazdu przy pierwszej rejestracji. Przy takiej bowiem konstrukcji szkoda wynikałaby już z samego braku tych oczekiwanych przepisów i spodziewanych na ich podstawie wpływów finansowych.

Wskazywane przez powoda jako elementy szkody odsetki z tytułu opóźnienia oraz koszty przegranych procesów sądowych już w sposób ewidentny nie mogą być uwzględnione jako objęte odpowiedzialnością pozwanego. Wynika to z charakteru i okoliczności powstania tego niepożądanego uszczerbku w sytuacji majątkowej powiatów, a więc także braku adekwatnego związku przyczynowego.

Obowiązek zwrotu nienależnej opłaty był długiem własnym powiatu. Świadomość jego istnienia powinna pojawić się najpóźniej w dacie uzyskania informacji o postanowieniu ETS. Trudno zaakceptować tezę powoda, że przy obecnym stopniu rozwoju techniki nie było możliwości ustalenia kto opłaty uiścił i dotarcia do większości z tych osób. Nawet gdyby tak było na wypadek braku wiedzy co do miejsca zamieszkania wierzyciela pozostaje złożenie świadczenia do depozytu sądowego. Zatem już w tym momencie istniała faktyczna możliwość dobrowolnego zrealizowania cywilnoprawnego obowiązku zwrotu świadczenia. Opóźnienie w jej realizacji nie wynikało zatem z jakichkolwiek działań czy zaniechań Skarbu Państwa, zwłaszcza opisywanych przez powoda, lecz własnej decyzji powoda i innych powiatów. Nie można zatem odsetek z tytułu opóźnienia określać mianem szkody.

Jak wynika z ustaleń faktycznych w części przypadków do zwrotu opłat doszło dobrowolnie. Nie było ku temu żadnych przeszkód prawnych. Oznacza to, że koszty przegranych procesów także pozostają bez związku z kształtem przepisów prawnych dotyczących dochodów powiatów z rejestracji pojazdów. W konsekwencji także one nie mogą być określone mianem szkody wynikającej z okoliczności opisanych w pozwie.

Wypada jeszcze zauważyć, że zaliczenie odsetek za opóźnienie oraz kosztów przegranych procesów już wprost kłóci się z nową koncepcją szkody wiązanej przez powoda z zaniechaniem wprowadzenia przepisów dających powiatom alternatywne źródło dochodów w miejsce opłat przewidzianych § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku. Trudno przyjąć by ustawodawca decydował się wyposażać powiaty w środki na prowadzenie procesów i prezentowanie w nich niezasadnego stanowiska prawnego, a także na pokrycie skutków zwłoki w realizacji słusznych roszczeń obywateli.

Podsumowując wątek dotyczący szkody należy jeszcze przypomnieć, że warunkiem koniecznym odpowiedzialności odszkodowawczej jest istnienie szkody. Aby zatem

odpowiedzialność tę ustalić należy stwierdzić, że szkoda nastąpiła. Dla ustalenia odpowiedzialności nie ma znaczenia jej rozmiar, jednak ustalenie to nie może mieć miejsca, jeżeli istnienia szkody w ogóle nie wykazano.

Gdyby rozważać roszczenia powiatów na płaszczyźnie wcześniej opisanej konstrukcji czynnego bezprawia legislacyjnego należałoby w istocie powtórzyć większość powyższych uwag dotyczących braku szkody oraz – w zakresie niektórych składników domniemanego uszczerbku – związku przyczynowego, co już wystarczyłoby do uznania powództwa za niezasadne. Należy jednak odnieść się jeszcze do samej podstawy roszczeń, czyli zdarzenia, które miało powodować szkodę.

W świetle przyjętego założenia zdarzeniem tym miałyby być wydanie, a ściślej formalne obowiązywanie po dniu 1 maja 2004 roku, rozporządzenia z 2003 roku. Powstaje pytanie czy ze zdarzeniem takim przyczynowo może wiązać się szkoda w postaci nieuzyskania przez powiaty dochodów z opłat za wydawane karty pojazdu, czy dokładniej z obowiązkiem zwrotu opłat pobranych na podstawie tego wadliwego aktu prawnego. Odpowiedź musi tutaj być negatywna.

Skutkiem stosowania rozporządzenia było pobieranie opłat, które okazały się nienależne. Nienależność ta wynika przede wszystkim ze stanowiska ETS wyrażonego w postanowieniu z 10 grudnia 2007 roku. O ile bowiem poprzestać by na wyroku Trybunału Konstytucyjnego, to w świetle zasadnego poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 roku (III CZP 125/07), roszczenia zwrotowe nie mogłyby powstać z uwagi na odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu rozporządzenia. Gdyby jednak za prejudykat hipotetycznie uznać orzeczenie ETS, to jego skutki sięgałyby wstecz do 1 maja 2004 roku, a więc opłaty wniesione od tej daty byłyby od początku nienależne. Obowiązek zwrotu nienależnego przysporzenia nie jest szkodą. Szkoda to uszczerbek w dobrach prawnie chronionych. Nienależna korzyść podlegająca zwrotowi nie zalicza się do takich dóbr.

Wynika z tego, że trafnie zauważył pozwany, iż obowiązywanie wadliwego rozporządzenia nie wywołało szkody po stronie powiatów, a przeciwnie przysparzało im doraźne, choć czasowe korzyści. „Uszczerbek” powstał dopiero w następstwie zakwestionowania rozporządzenia. Obowiązywanie przepisu nie było zatem przyczyną szkody.

Powyższe czyni w istocie zbędnym badanie rozważanej podstawy w kontekście zmieniających się przepisów obowiązujących przed i od 1 września 2004 roku.

Dla uzupełnienia wypadu dodać, że Sąd podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w kilkakrotnie już przywołanej uchwale z dnia 7 grudnia 2007 roku (III CZP 125/07), którym zakwestionowano możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku odroczenia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Dostrzegając powoływane w piśmie strony powodowej z dnia 17 grudnia 2013 roku argumenty odwołujące się do faktycznej odmowy uwzględnienia tej części wyroku Trybunału w orzecznictwie sądów administracyjnych, Sąd w sprawie niniejszej podziela jednak argumenty przytoczone w uzasadnieniu uchwały. Trafnie zwrócono uwagę, że stanowisko przeciwne prowadzi do dysfunkcjonalności w działaniu organów państwa, które z jednej strony powinny stosować obowiązujący ciągle przepis, a z drugiej nie powinny tego czynić, gdyż dalsze stosowanie oznaczałoby narażanie państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą. Uprawnienie Trybunału do odroczenia skutków swego orzeczenia opiera się na wazieniu sprzecznych interesów. Skorzystanie z tego uprawnienia wynika z uznania, że lepszym rozwiązaniem jest dalsze stosowanie zakwestionowanego przepisu. W takim zatem przypadku nie można uznać takiego działania za bezprawne. Na pewnym nieporozumieniu polega odwoływanie się powoda w tym kontekście do art. 178 ust. 1 Konstytucji przewidującego podleganie sędziów tylko ustawom i Konstytucji. Żaden sąd nie stosował przepisów rozporządzenia z 2003 roku,

a co najwyżej oceniał czy one obowiązywały i były zgodne z aktami wyższego rzędu. Z kolei organy administracyjne, stosujące rozporządzenie, nie mają statusu określonego w art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Rację ma również pozwany podnosząc zarzut przedawnienia. Z uwagi na deliktowy charakter odpowiedzialności w rachubę musiało wchodzić stosowanie art. 442¹ k.c., który początek biegu trzyletniego terminu przedawnienia wiąże z dowiedzeniem się poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia.

O nielegalności pobierania opłat przewidzianych § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 roku było powszechnie wiadomo od momentu wydawania postanowienia ETS z 10 grudnia 2007 roku. Wówczas już zatem powiaty miały świadomość, że uzyskały opłaty bezprawnie i są obowiązane do ich zwrócenia, co oznaczało wzrost pasywów majątku. Nie można zgodzić się z tezą powoda, że o powstaniu szkody można było mówić dopiero w momencie dokonania po przegranej procesie zwrotu świadczenia osobie, które uprzednio uiściła opłatę. Samo powstanie długu, nawet niewymagalnego i nawet takiego, co do którego nie wiadomo czy będzie dochodzony przez wierzyciela, stanowi pogorszenie sytuacji majątkowej podmiotu, które można rozpatrywać w kategoriach szkody. Bez znaczenia pozostaje zgłaszanie zarzutów natury prawnej przeciwstawianych tezie o istnieniu roszczeń o zwrot uiszczonych opłat. Dla ustalenia początkowej daty biegu terminu przedawnienia nie ma znaczenia kiedy uprawniony zostanie przekonany, że nie ma racji na płaszczyźnie prawnej w zakresie obciążających go, a negowanych obowiązków. Nie można tu pominąć, że niektóre powiaty dobrowolnie zwracały opłaty. W konsekwencji wiedza o istnieniu szkody zaistniała już w końcu 2007 roku. Przy przyjęciu koncepcji prezentowanej w pozwie nie mogło być również wątpliwości co do jej powiązania przyczynowego z kształtem przepisów rozporządzenia z 2003 roku, za którego wydanie, czy niedostosowanie do przepisów unijnych, odpowiadał niewątpliwie Skarb Państwa. W rezultacie roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu w grudniu 2010 roku, a pozew w sprawie niniejszej wpłynął dopiero ponad półtora roku później.

Jakkolwiek powyższe rozważania wydają się odnosić wyłącznie do szkody polegającej na bezprawiu czynnym, to jest to tylko wrażenie pozorne. Nie można bowiem zapominać, że jeśli mówić o zaniechaniu, to mogło ono dotyczyć tylko okresu dalszego formalnego obowiązywania rozporządzenia z 2003 roku, a więc okresu do dnia 14 kwietnia 2006 roku. Rozstrzygnięcie ETS, z którego wynikała wiedza o rzekomej szkodzie, zapadło znacznie później.

Powstaje jednak pytanie czy przedawnienie roszczenia można uwzględnić w ramach procesu o ustalenie odpowiedzialności.

Na tle art. 189 k.p.c. wyrażano pogląd, że żądanie ustalenia przedawnieniu w oczywisty sposób nie podlega (np. wyroki SN z 6 października 2006 roku, V CSK 183/06 i z 12 lutego 2002 roku, I CKN 527/00). Możliwe jest również ustalenie istnienia roszczeń, które uległy przedawnieniu (np. wyrok SN z 5 lutego 2009 roku, I CSK 332/08), jednak o tyle, o ile ocena interesu prawnego uwzględniająca tę okoliczność mimo to doprowadzi do wniosku, że interes ten istnieje (wyrok SA w Warszawie z 12 czerwca 2001 roku, I ACa 208/00).

Sprawę komplikuje art. 2 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2009 roku o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. nr 7 z 2010 roku, poz. 44, dalej u.d.r.p.g.), który dopuszcza możliwość ograniczenia żądania do ustalenia odpowiedzialności pozwanego i w takim przypadku zwalnia powoda z konieczności wykazywania interesu prawnego.

W związku z tym pojawia się wątpliwość czy ustalenie w rozumieniu art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. odpowiada ustaleniu w rozumieniu art. 189 k.p.c.

Na płaszczyźnie wykładni językowej należy zwrócić uwagę na jednolitość terminu „ustalenie” połączonego jednak z innym desygnatem – w przypadku przepisu kodeksowego ustala się istnienie prawa lub stosunku prawnego, w przypadku przepisu ustawy istnienie

odpowiedzialności. To jednak spostrzeżenie wymaga korekty uwzględniającej obejmowanie art. 189 k.p.c. w świetle utrwalonej przez dziesięciolecia praktyki także ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej za skutki czynów niedozwolonych (pośrednio aprobując do takiej praktyki odniósł się Sąd Najwyższy np. w uchwale z dnia 24 lutego 2009 roku, III CZP 2/09). Rzecz jasna ustawodawca kreując art. 2 ust. 3 powołanej ustawy musiał mieć świadomość tak szerokiej wykładni art. 189 k.p.c.

Do wniosku o tożsamości „ustalenia” w rozumieniu obu przepisów skłania jeszcze wyłączenie z przesłanek ustalenia w postępowaniu grupowym istnienia interesu prawnego. O ile nie chodziło jednocześnie o ustalenie w rozumieniu art. 189 k.p.c. przepis w tej części byłby zbędny.

Gdyby przyjąć wyłącznie te argumenty należałoby dojść do wniosku, że w niniejszym postępowaniu Sąd nie powinien w ogóle zajmować się kwestią przedawnienia. Nie niweczy ono bowiem żądania ustalenia i nie może być wzięte pod uwagę jako niwelujące interes prawny w ustaleniu.

Koniecznym skutkiem takiego stanowiska byłoby stwierdzenie, że w każdym procesie, w którym za prejudykat miałby posłużyć korzystny dla uczestnika grupy wyrok ustalający odpowiedzialność wydany w postępowaniu grupowym, pozwany mógłby podnieść zarzut przedawnienia.

Rozwiązanie to ma istotny skutek pozytywny, gdyż pozwala na indywidualizację oceny biegu terminu przedawnienia. Niewątpliwie może on ulegać różnym zakłóceniom z przyczyn dotyczących wyłącznie danego z członków grupy i w odniesieniu tylko do niego. Jest celowe aby podlegały one badaniu w procesie z udziałem wyłącznie tego podmiotu i przeciwnika procesowego. To samo odnosi się do okoliczności, które mogłyby przemawiać za uznaniem zarzutu przedawnienia za nadużycie prawa podmiotowego.

Z drugiej jednak strony stawia to pod dużym znakiem zapytania sens rozpoznawania żądania ustalenia w postępowaniu grupowym. Może się bowiem okazać, że całe postępowanie, obejmujące czynności dowodowe daleko obszerniejsze i kosztowniejsze niż niniejszy proces, będzie bezowocne, gdyż mimo ustalenia odpowiedzialności pozwany skutecznie zasłoni się zarzutami przedawnienia wobec wszystkich członków grupy.

Pozostawienie kwestii przedawnienia poza zakresem zainteresowania Sądu rozpoznającego pozew grupowy o ustalenie klóci się również z założeniem tej konstrukcji, które miało polegać na wypracowaniu prejudykatu dla dalszych postępowań, które miały obejmować wyłącznie wysokość roszczeń.

W dalszej kolejności przeniesienie zarzutu przedawnienia do tych kolejnych procesów zaburza wypracowany od lat podział na zasadę i wysokość roszczenia i grozi tendencją do przerzucania do tych dalszych procesów także innych przesłanek zasadności żądania. W rezultacie rozmyciu ulega granica kognicji sądu w postępowaniu grupowym. Kwestią już tylko wtórną będą trudności z precyzyjnym określeniem tenoru wyroku i spory czy dany element został w postępowaniu grupowym przesądzony, choćby wadliwie i milcząco, czy wymaga jeszcze badania. Jak wspomniano powyżej nie wydaje się by żądanie ustalenia w postępowaniu grupowym miało służyć wypowiedaniu na poły abstrakcyjnych poglądów prawnych. Tego rodzaju zadania nie są powierzane sądom powszechnym.

Wszystkie te argumenty, jakkolwiek niewątpliwie odwołujące się do wykładni celowościowej i systemowej, skłaniają do przyjęcia poglądu, iż wyrok ustalający wydawany w postępowaniu grupowym odpowiada raczej wyrokowi wstępnemu znanemu od lat klasycznemu postępowaniu cywilnemu. Oznaczałoby to objęcie postępowaniem grupowym wszelkich przesłanek zasadności i zaskarżalności roszczenia, w tym przedawnienia, i pozostawienie do dalszych procesów wyłącznie kwestii wysokości roszczeń.

Powyższej tezie nie może być skutecznie przeciwstawiony argument dotyczący wyłączenia wprost w art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g. interesu prawnego jako przesłanki powództwa.

Wydaje się, że zamysłem ustawodawcy było zapobieżenie oddaleniu powództwa o ustalenie odpowiedzialności z tego tylko powodu, że możliwe było wystąpienie z żądaniem zasądzenia świadczenia. Oznaczałoby to, że powództwo o ustalenie odpowiedzialności w postępowaniu grupowym stało się szczególnym rodzajem powództwa w postępowaniu grupowym nieodróżnialnym z powództwem o ustalenie unormowanym w kodeksie, podobnie jak powództwo o świadczenie w tymże postępowaniu grupowym wykazuje cechy odróżniające go od powództwa klasycznego.

Powyższe rozważania skłaniały do stwierdzenia, że powództwo było niezasadne.

Z tych przyczyn orzeczono jak w sentencji. O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. Biorąc pod uwagę, iż w świetle wypowiedzi strony powodowej, ale także danych liczbowych zawartych w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, kwota zwracanych i podlegających zwrotowi opłat sięgała wielu milionów złotych, Sąd określił wysokość kosztów zastępstwa prawnego odpowiadającą najwyższej stawce minimalnej przewidzianej przepisami. Koszty te zasądzone uwzględniając udział w postępowaniu pierwszoinstancyjnym oraz zażaleniowym. Na podstawie art. 15 ust. 3 ustalono wysokość opłaty od pozwu na kwotę 5.000,- zł biorąc pod uwagę złożony charakter sprawy i znaczenie dochodzonych roszczeń. Kwota ta jest niższa od ustalonej opłaty tymczasowej ze względu na niespójność ust. 2 i 3 art. 15 u.k.s.c., jednak art. 15 ust. 3 u.k.s.c. musiał zostać zastosowany. W konsekwencji na podstawie art. 80 ust. 1 u.k.s.c. zarządzono zwrot różnicy obu opłat.



W tym celu podpisany
w imieniu Sędziego
Sekretarz Sądu

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Ewa Kalińska
Ewa Kalińska

