

Warszawa, dnia

Sąd Okręgowy w Warszawie
Al. Solidarności 127
00-898 Warszawa

Powód:

Powiat Ostrzeszowski
z adresem siedziby władz:
ul. Zamkowa 31
63-500 Ostrzeszów
jako reprezentant grupy powiatów
w imieniu którego występuje:

.....

Pozwany:

Skarb Państwa – Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Pozew w postępowaniu grupowym o ustalenie

Na podstawie załączonego pełnomocnictwa, wnoszę niniejszym – w imieniu Powiatu xxx jako reprezentanta grupy Powiatów, działającego w imieniu swoim i na rzecz wszystkich członków grupy – o:

- 1) ustalenie, iż Skarb Państwa – Ministerstwo Infrastruktury ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą tytułem szkody doznanej przez członków grupy w wyniku niewydania z dniem 1 maja 2004 roku rozporządzenia dostosowującego przepisy rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu do przepisów prawa wspólnotowego;
 - 2) zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powodów kosztów procesu według norm przepisanych; a także o:
 - 3) rozpatrzenie niniejszej sprawy w postępowaniu grupowym – wobec faktu, iż jednorodnjowe roszczenia poszczególnych członków grupy wynikają z takiej samej podstawy faktycznej;
 - 4) przeprowadzenie rozprawy także w przypadku nieobecności Powodów;
 - 5) uwzględnienie zawartych w uzasadnieniu niniejszego pozwu wniosków dowodowych.
- Jednocześnie Powiat Ostrzeszowski oświadcza, że działa w charakterze reprezentanta grupy powiatów, których oświadczenia o przystąpieniu do grupy i wyrażeniu zgody co do osoby reprezentanta grupy, przedkładane są w załączeniu.

Uzasadnienie

Prezentacja stanu prawnego

Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2002 roku brzmieniem art. 77 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym: „Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opat za kartę pojazdu.” Doprecyzowanie delegacji ustawowej znalazło się w ust. 5, zgodnie z którym „W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 4, należy uwzględnić znaczenie tych dokumentów dla rejestracji pojazdu oraz wysokość kosztów związanych z drukiem i dystrybucją kart pojazdów.”

W realizacji upoważnienia ustawowego Minister Infrastruktury rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu ustalił, że:

- za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium RP organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 500 zł (§1 ust. 1);
- za wydanie wtórnika karty pojazdu organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 75 zł (§1 ust. 2).

Wzmiankowany przepis został skierowany do TK pod zarzutem jego niekonstytucyjności przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Doprowadziło to do wydania w dniu 17 stycznia 2006 roku wyroku

o sygn. U 6/04, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał §1 ust. 1 rozporządzenia za niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP (pkt I sentencji wyroku). W orzeczeniu tym TK odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu do dnia 1 maja 2006 roku (pkt II sentencji wyroku). W uzasadnieniu wyraźnie zostało zresztą podkreślone, że odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu było umotywowane umożliwieniem wprowadzenia do tego czasu – bez pozbawiania powiatów odpłatności za ich czynności – nowej regulacji, zgodnej z postanowieniami Konstytucji.

Powołane rozporządzenie trafiło jednak jednocześnie przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości w trybie pytania prejudycjalnego zadane przez Sąd Rejonowy w Jaworznie w związku ze sprawą Piotra Kawali przeciwko Gminie Miasta Jaworzna o zwrot nadpłaty za otrzymaną kartę pojazdu. Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2007 roku Trybunał Sprawiedliwości (piąta izba), wydanym w sprawie C-134/07 stwierdził, iż art. 90 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on opłacie, takiej jak ta przewidziana w §1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r., która to opłata w praktyce jest nakładana w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego, lecz nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany.” Stan niezgodności z prawem wspólnotowym miał miejsce od chwili wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, tj. od dnia 1 maja 2004 roku. W konsekwencji zatem przez okres prawie 24 miesiące pobierana była przy okazji wydawania kart pojazdu opłata niezgodna z prawem wspólnotowym.

Wymienione powyżej dwa orzeczenia stały się podstawą do roszczeń obywateli o zwrot kwot uiszczonych tytułem opłat za wydane karty pojazdu. Roszczenia te były opierane zarówno na niezgodności wydanego rozporządzenia z Konstytucją, jak i z prawem europejskim. I tak:

- roszczenia oparte na niezgodności wydanego rozporządzenia z Konstytucją były pierwotnie kierowane zarówno wobec Skarbu Państwa, jak i poszczególnych powiatów. Ten pierwszy kierunek bardzo skutecznie został jednak ukrócony uchwałą Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 7 grudnia 2007 roku, sygn. akt III CZP 125/07, w której stwierdzono że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu w czasie, gdy przepisy tego rozporządzenia, pomimo stwierdzenia ich sprzeczności z Konstytucją i ustawą zwykłą przez Trybunał Konstytucyjny, dalej obowiązywały. Choć przeprowadzone przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu rozważanie, *mutatis mutandis* mogło posłużyć równie dobrze do uzasadnienia braku odpowiedzialności powiatów, to jednak wyroki sądów niższych instancji zaczęły zapadać na niekorzyść powiatów – i to nawet wówczas, gdy powodowie nie podnosili argumentów innych niż niezgodność wydanych przepisów z rozporządzeniem;
- roszczenia oparte na niezgodności wydanego rozporządzenia z prawem europejskim relatywnie szybko zostały skierowane przeciwko powiatom w oparciu o przepisy dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia – bez wnikliwej analizy prawo europejskie. Prawo wspólnotowe nie zawiera bowiem przepisów odnoszących się bezpośrednio do obowiązku zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem wspólnotowym. Zasada taka została sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej: ETS). Choć pierwsze orzeczenia dotyczące tej kwestii zapadły już w latach 70. XX wieku (np. wyrok w sprawie 45/76 Comet BV vs. Produktschap voor Siergewassen) to powszechnie w doktrynie wskazuje się na doniosłość wyroku wydanego w sprawie 199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. SpA San Giorgio. W tym bowiem wyroku ETS po raz pierwszy uznał, że prawo do zwrotu opłat pobranych przez państwa członkowskie niezgodnie z wymogami prawa wspólnotowego ma autonomiczny charakter i musi być wywodzone z systemu prawa wspólnotowego. Wobec treści orzeczenia w sprawie *San Giorgio* można stwierdzić, że po stronie jednostek istnieje prawo do nieponoszenia ciężarów wbrew prawu wspólnotowemu, któremu towarzyszy środek jego wykonania w postaci możliwości odzyskania takich ciężarów od państwa członkowskiego (N.Półtorak, Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem

wspólnotowym, EPS 2006 r., Nr 4, s. 13). Jeżeli opłaty pobierane są przez podmioty państwowe wbrew prawu wspólnotowemu, to po stronie państwa istnieje obowiązek ich zwrotu, a po stronie jednostki, od której opłaty zostały pobrane – uprawnienie do otrzymania ich zwrotu. Podkreślić jednak należy, że zasada ta w swoim sformułowaniu w prawie europejskim dotyczyły obowiązku zwrotu opłat od państwa – jako podmiotu odpowiedzialnego za ustalenie opłat niezgodnie z prawem wspólnotowym. Tymczasem w sprawach leżących u podstaw niniejszego pozwu zasada ta została rozciągnięta na prawo odzyskania opłat od podmiotów mających odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną i nie ponoszących odpowiedzialności za wadliwe wydanie aktów prawa.

Co więcej – na obszarze kraju występuje zróżnicowanie wyroków wydawanych przeciwko powiatom. Jako należność główna zasądzane są bowiem zarówno kwoty:

- 500 zł – z powołaniem, iż postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnosi się do pełnej wysokości opłaty za kartę pojazdu w kwocie 500 zł, a nie jedynie do różnicy 425 zł pomiędzy kwotami określonymi w rozporządzeniach z 2003 i 2006 r. Trybunał uznał bowiem za sprzeczną w całości z prawem unijnym opłatę nakładaną w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego w sytuacji, w której opłata taka nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 roku, sygn. III CZP 37/10);
- 425 zł jako różnicy pomiędzy ustaloną przez rozporządzenie kwotą 500 zł a kwotą 75 zł jako ustaloną jako adekwatną do kosztów produkcji i wydawania kart pojazdów.

Choć jednostkowe roszczenia wydają się niewielkie, to jednak powszechność sytuacji sprawia, iż w skali poszczególnych powiatów i całego kraju składają się one na znaczącą kwotę, do poniesienia której zostały zmuszone jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego.

Uzasadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa

Konieczność zwrotu wspomnianych kwot jest bezpośrednio powiązana z wadami powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu.

Przy założeniu trafności oceny dokonanej w uchwale Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z 7 grudnia 2007 roku odnośnie skutków uznania rozporządzenie za niekonstytucyjne, skupić się należy na pozwach opartych na niezgodności rozporządzenia z przepisami prawa europejskiego. W tym wypadku zdarzeniem szkodzącym nie jest – wbrew pozorom – wydanie spornego aktu wykonawczego. Zważyć bowiem należy, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury wydane zostało przed akcesją Polski do Unii Europejskiej. Jego niezgodność z prawem wspólnotowym zaktualizowała się zatem dopiero z dniem wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Oznacza to, że zdarzeniem szkodzącym jest potencjalnie niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Przyjąć bowiem należy, że z dniem 1 maja 2004 roku na Ministrze Infrastruktury ciążył obowiązek dostosowania treści rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 roku w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu do przepisów prawa wspólnotowego. ETS wymaga od państw członkowskich, aby eliminowały one z obrotu prawnego (uchylały) normy prawa krajowego, niezgodne z prawem wspólnotowym (por. orzeczenie w sprawie 167/73 Komisja vs. Francja). Wymaganie takie może się wydać na pozór nadmierne, skoro i tak sądy państw członkowskich powinny odmówić zastosowania takich norm w konkretnych wypadkach. ETS wychodzi jednak z założenia, że odmowa zastosowania danej normy krajowej w poszczególnych sprawach przez sądy lub organy administracyjne stanowi jedynie minimalną gwarancję poszanowania pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Obowiązywanie normy prawa krajowego niezgodnej z prawem wspólnotowym stwarza po stronie adresatów danej normy stan niepewności co do tego, czy znajdzie ona zastosowanie w konkretnym przypadku. Stan taki powinien zostać usunięty przez prawodawcę krajowego. Obowiązek ten wyprowadza ETS z zasady lojalności państw członkowskich wobec WE (tak S. Biernat, Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich, w: Prawo Unii Europejskiej.

Zagadnienia systemowe, pr. zb. p.red. J.Barcza, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. I-258 – I-259).

Ustalenie powyższe prowadzi do wniosku, że podstawą ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej jest art. 417¹ §4 Kodeksu Cywilnego. Jak jest wskazywane w doktrynie przesłankami roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej niewydaniem aktu normatywnego są:

- istnienie przepisu prawa nakładającego obowiązek wydania takiego aktu;
- stwierdzenie niezgodności z prawem niewydania tego aktu.

Odpowiedź na oba pytania jest w oczywisty sposób twierdząca, gdyż art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi przepis prawa nakładający obowiązek wydania przez państwo członkowskie aktu normatywnego.

Należy teraz wykazać sam fakt istnienia szkody. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny za szkodę należy uznać uszczerbek w dobrach poszkodowanego, polegający na różnicy między stanem tych dóbr, powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie (M.Kaliński, w: System Prawa Prywatnego. Tom 6, pr. zb. p.red. A.Olejniczaka, Beck, Warszawa 2009, s. 77). Uszczerbek ten przybiera postać utraty, zmniejszenia lub niepowiększenia aktywów albo powstania bądź zwiększenia pasywów. Zważyć przy tym należy na problemy, które wiążą się z zastosowaniem tak przedstawionej definicji szkody do przypadku niewydania aktu normatywnego. Musimy tutaj bowiem porównywać stan rzeczywisty będący stanem dóbr powstałym w wyniku nie wydania aktu normatywnego oraz stanem hipotetycznym, jaki by istniał, gdyby akt normatywny został wydany. Wobec oczywistej swobody legislacyjnej – mającej nawet miejsce w przypadku wydawania rozporządzeń na szczegółowej podstawie – ów stan hipotetyczny możliwy jest do ustalenia jedynie z pewną dozą prawdopodobieństwa. Uczyniwszy tą obserwację możemy zająć się analizą zakresu doznanej przez Powoda szkody.

W poszczególnych jednostkowych sprawach możemy wyróżnić trzy składniki uszczerbku doznanego przez powiat. Są to odpowiednio:

- 1) kwota 75 złotych przyjęta powszechnie jako adekwatna do kosztów produkcji i wydawania kart pojazdu, zwracana w wyrokach zasądzających zwrot całości opłaty za wydaną kartę pojazdu. Kwota ta stanowi szkodę bezspornie, gdyż stanowiła ona równowartość kosztów ponoszonych przez dany powiat w związku z wydaniem karty pojazdu. Pozbawienie powiatu tego dochodu prowadzi do sytuacji, w której powiaty zostały obciążone kosztami realizacji zadania publicznego;
- 2) kwota 425 złotych stanowiąca różnicę pomiędzy kwotą 500 zł a 75 zł, tj. kwota zakwalifikowana przez Trybunał Konstytucyjny jako danina publiczna. *Prima facie* wydaje się bowiem, że jako zwrot nienależnie pobranej opłaty nie może stanowić szkody. Rozważanie to potencjalnie potwierdza obserwacja, że niewydane rozporządzenie nowelizujące mogłoby ustalić znacznie niższą opłatę pobieraną za wydanie karty pojazdu. Wnikliwa analiza systemu prawnego prowadzi jednak do odmiennych wniosków. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zobowiązanie to jest skierowane do Państwa. Państwo ma oczywiście prawo swobodnego – w konstytucyjnych granicach – kształtowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego; może w szczególności go zmieniać – w pewnych wypadkach nawet na niekorzyść samorządu. Zmiany te muszą być jednak perspektywne.

Wynikająca z art. 2 zasada państwa prawnego wymaga by dochody własne przyznane samorządowi przez Państwo i pobierane przez ten samorząd na podstawie wyraźnych przepisów prawa, miały charakter pewny i niewzruszalny. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do paradoksalnych wniosków, że Państwo mogłoby przyznawać w wadliwy sposób samorządowi terytorialnemu dowolne kategorie dochodów jako dochody własne, a *post factum* konsekwencje owej wadliwości przerzucać na samorząd. Wywodząca się z czasów rzymskich zasada *nemo potest commodum capere de iniuria sua propria* (nikt nie może czerpać korzyści z bezprawia, jakie sam popełnił) dotyczy również Państwa.

W konsekwencji jako stan hipotetyczny, jaki by istniał, gdyby akt normatywny został wydany należy przyjąć stan, w którym niewydane rozporządzenie nowelizujące dostosowałoby wcześniejsze przepisy do prawa wspólnotowego w ten sposób, że utrzymałoby obowiązującą

wcześniej wysokość opłaty. Hipoteza taka będzie zgodna z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, sygn. U 6/04, który dopuścił stosowanie owej podwyższonej opłaty nie dłużej niż do 1 maja 2006 roku. W metodzie dyferencyjnej musimy zatem dokonywać porównania między:

- stanem rzeczywistym, w którym pobierana była opłata w wysokości 500 zł niezgodnie z prawem wspólnotowym i jako taka konieczna była do zwrotu podmiotowi wnoszącemu;
- stanem hipotetycznym, w którym pobierana byłaby opłata w wysokości 500 zł zgodnie z prawem wspólnotowym.

Dowodzi to, iż omawiany element również jest szkodą poniesioną przez powiat.

3) kwota odsetek i kosztów sądowych. Żadnej z tych kwot powiat nie musiałby uiszczać, gdyby wymierzanie opłat odbywało się na podstawie przepisów zgodnych z prawem wspólnotowym.

Tym samym bez wątpliwości są one składnikiem poniesionej przez powiaty szkody.

W konsekwencji całość wypłacanych przez powiaty kwot musi być uznana za poniesioną szkodę. Tak wskazana szkoda jest w sposób oczywisty normalnym następstwem zdarzenia wywołującego szkodę – niedostosowania przepisów prawa krajowego do norm prawa europejskiego. Wykazanie adekwatnego związku przyczynowego wyczerpuje jednak przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Tym samym uzasadnione jest żądanie roszczenia.

Uzasadnienie trybu postępowania grupowego

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 2009 roku o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, postępowanie takie jest możliwe wówczas, gdy spełnione są następujące przesłanki:

- dochodzone roszczenia są jednego rodzaju. Wszystkie powiaty tworzące grupę występują z roszczeniem pieniężnym – zrekompensowanie doznanej przez nie szkody. Ze względu na oczywistą niemożność dokonania uśrednienia wysokości roszczeń odszkodowawczych między poszczególnymi powiatami żądanie niniejszego pozwu – zgodnie z art. 2 ust. 3 powołanej ustawy – ogranicza się do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty bez przesądzania konkretnej wysokości roszczeń. Nie zmienia to postaci rzeczy, że pierwszy warunek jest spełniony;
- roszczenia są kierowane przez co najmniej 10 osób. Grupa składająca niniejszy pozew liczy powiatów, a tym samym spełniony jest drugi z warunków;
- roszczenia muszą być oparte na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Wszystkie roszczenia wynikają z konieczności zwrotu opłat za karty pojazdu, a zatem należy je zakwalifikować jako oparte na takiej samej podstawie faktycznej;
- sprawa musi dotyczyć roszczeń o ochronę konsumentów, z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny oraz z tytułu czynów niedozwolonych, z wyjątkiem roszczeń o ochronę dóbr osobistych. Sprawa opiera się na odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa, a zatem mieści się w katalogu spraw dopuszczonych do przeprowadzenia w ramach postępowania grupowego.

Tym samym uzasadnione jest żądanie przeprowadzenia postępowania w trybie postępowania grupowego.