



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 lutego 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Edyta Jefimko (spr.)

Sędziowie: SA Marzena Konsek-Bitkowska  
SO (del.) Przemysław Feliga

Protokolant: protokolant sądowy Joanna Mikulska

po rozpoznaniu w dniu 4 lutego 2016 r. w Warszawie

na rozprawie 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 Biłgorajski, 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 Gołdapski, 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 Kamieński, Powiat Kazimierski, Powiat Kępiński, Powiat Kłobucki, Powiat Kolski, Powiat Koniński, Powiat Konecki, Powiat Kościański, Powiat Krakowski, Powiat Krasnostawski, Powiat Kraśnicki, Miasto Krosno, Powiat Krośnieński, 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

21900  
Międzychodzki, Powiat Mielecki, Powiat Międzyrzecki, 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 Pułtowski, 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 Wyszowski, Miasto Zabrze, Powiat Zambrowski, Powiat Zamojski, Miasto Zamość, Powiat Zawierciański, Powiat Ząbkowicki, Powiat Zduńskowolski, Powiat Zgorzelecki, Miasto Zielona Góra, Powiat Zielonogórski, Powiat Zwoleński, 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 Tarnobrzski i Powiat Wadowicki

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa  
(poprzednio Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju)  
o ustalenie  
na skutek apelacji powoda  
od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie  
z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt II C 593/12

**I. oddala apelację:**

**II. zasądza od powiatu Ostrzeszowskiego na rzecz Skarbu Państwa –  
Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 5 400 zł (pięć tysięcy  
czterysta złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu  
apelacyjnym.**

Małgorzata Konsek-Bitkowski

Edyta Jefimko

Przemysław Feliga



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność  
PROTOKOLANT SĄDOWY  
Weronika Trojańska

## UZASADNIENIE

Pozwem wniesionym w postępowaniu grupowym dnia 4 sierpnia 2011 r. 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, Kamieńskiego, Kazimierskiego, Kępińskiego, Kłobuckiego, Kolskiego, Konińskiego, Koneckiego, Kościańskiego, Krakowskiego, Krasnostawskiego, Kraśnickiego, 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, Słupckiego, Starogardzkiego, Strzelecko-Drezdeneckiego, Strzelińskiego, Sulęcińskiego, Szamotulskiego, Średzkiego, Śremskiego, Świebodzińskiego, Świeckiego, Tarnowskiego, Tczewskiego, Tomaszowskiego, Trzebnickiego, Tucholskiego, Wąbrzeskiego, Wałeckiego, 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 r. rozporządzenia dostosowującego przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. nr 137, poz. 1310) do przepisów prawa wspólnotowego. Wniósł ponadto o zasądzenie kosztów procesu.

Pozwany Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Rozwoju wnosił pierwotnie o odrzucenie pozwu, a następnie o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu.

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

Postanowieniem z dnia 5 lipca 2013 r. 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, Tarnobrzeski i Wadowicki.

**Wyrokiem** z dnia 17 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie:

1. oddalił powództwo ;
2. zasądził od Powiatu Ostrzeszowskiego na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 10.800 zł tytułem zwrotu kosztów procesu; ustalił opłatę ostateczną od pozwu na kwotę 5.000 zł;
3. nakazał zwrócić ze Skarbu Państwa na rzecz Powiatu Ostrzeszowskiego kwotę 5.000 zł tytułem różnicy między opłatą ostateczną a tymczasową.

**Powyższy wyrok Sąd Okręgowy wydał na podstawie następujących ustaleń faktycznych i wniosków.**

Zgodnie z art. 77 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. nr 98, poz. 602 z późn. zm.), dalej „pr.r.d.” pojazd zarejestrowany w Polsce powinien posiadać kartę pojazdu. Jak stanowi art. 77 ust. 1 pr.r.d. producent i importer pojazdu ma obowiązek wyposażyć go w taką kartę. W myśl art. 77 ust. 3 pr.r.d. 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 tego artykułu 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 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. nr 137, poz. 1310), 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 rozporządzenia wskazywał, że za wydanie wtórnika karty pojazdu należało pobrać opłatę w wysokości 75 zł. Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 r., U 6/04 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 1 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 pr.r.d. oraz art. 92 ust. 1 i 217 Konstytucji RP, równocześnie wskazując, że zakwestionowany przepis utraci moc z dniem 1 maja 2006 r. W dniu 28 marca 2006 r. 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, przy czym w § 2 powołanego rozporządzenia uchylono rozporządzenie z 2003 r. z dniem 15 kwietnia 2006 r. Po rozpoznaniu pytania prejudycjalnego polskiego sądu powszechnego, postanowieniem z dnia 10 grudnia 2007 r. 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 były kierowane, w tym

także na drodze sądowej, roszczenia o zwrot uiszczonych opłat za wydanie kart pojazdu w przypadku pierwszej rejestracji w Polsce. W stanowiskach sądów powszechnych, orzekających w tego rodzaju sporach, nie było jednolitości. 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. Niektóre powiaty dobrowolnie zwracały na wezwanie właścicieli pojazdów uiszczone przez nich opłaty, co pozwalało uniknąć prowadzenia postępowań sądowych.

Dochodzone pozwem roszczenia odszkodowawcze Sąd Okręgowy ocenił na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. z art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., uznając, iż nie znajdują one usprawiedliwionych podstaw i dlatego oddalił powództwo w całości.

Sąd Okręgowy uznał, że przedstawione przez stronę powodową roszczenie powinno zostać ocenione w aspekcie skutków domniemanej niezgodności z prawem zaniechania wprowadzenia zmian do rozporządzenia z 2003 r. z dniem 1 maja 2004 r., względnie zaniechania wprowadzenia do systemu prawnego innego rozwiązania dającego nowe źródło dochodów powiatom w miejsce opłat przewidzianych w § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. Dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu zaniechania legislacyjnego należy w pierwszej kolejności stwierdzić istnienie obowiązku wydania przepisu o dostatecznie dokładnie określonej treści. W świetle koncepcji powoda miał to być akt dostosowujący rozporządzenie z 2003 r. do przepisów prawa unijnego z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej, czyli z dniem 1 maja 2004 r. 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 RP, 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 r. dochodów z opłat za wydawanie kart pojazdu przy pierwszej rejestracji w Polsce. Obowiązek wydania rozporządzenia określającego wysokość opłat za karty pojazdu, został zrealizowany przez wydanie rozporządzenia z 2003 r., które uchylono z dniem 15 kwietnia 2006 r., zastępując je aktem o tożsamym zakresie regulacji. Art. 77 ust. 4 pr.r.d. 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 r. 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 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 ujednoliceniu wysokości opłat za karty wydawane przy pierwszej rejestracji w Polsce oraz wtórnikach kart. Art. 90 Traktatu, zgodność rozporządzenia z 2003 r. 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.

Wbrew stanowisku powoda nie można mówić o rodzajem odpowiedzialność pozwanego zaniechaniu legislacyjnym odwołując się do art. 167 Konstytucji RP. Nie ma bezpośredniego powiązania pomiędzy wskazanym przepisem Konstytucji RP, a § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. już choćby dlatego, że (co przyznawał sam powód) z niczego nie wynika, że dochody jednostki samorządu terytorialnego muszą przedmiotowo wiązać się z jej wydatkami. 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.

Rozważając kwestię istnienia szkody Sąd Okręgowy stwierdził, że uiszczenie opłaty w wysokości określonej § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. 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 -u. Przeprowadzone postępowanie nie doprowadziło do wykazania szkody. Jak bowiem wynikało 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 r. rozwiązań, które okazały się wskutek zdarzeń późniejszych wadliwe od maja roku kolejnego. Strona powodowa nie przedstawiła bilansu skutków stosowania rozporządzenia z 2003 r. po dniu 1 maja 2004 r., 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. W wielu przypadkach powiaty były zobowiązane do zwrotu jedynie różnicy między wysokością opłaty należnej w razie pierwszej rejestracji oraz za wydanie wtórnika. Od 2006 r. obowiązuje jedna wysokość opłaty dla obu sytuacji i to odpowiadająca wcześniej stosowanej opłacie za wydanie wtórnika karty. Oznacza to, że w zakresie obowiązku zwrotu 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 r.

Stan hipotetyczny nawet przy przyjęciu oczekiwań powoda dotyczących zmiany przepisów z dniem 1 maja 2004 r. 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. Istota sprawy sprowadza się do faktu, że powiaty muszą dokonać zwrotu równowartości opłat pobranych na podstawie wadliwego przepisu, ale jednocześnie nie można było przyjąć, iż prawidłowa regulacja przyznawałaby im dochody na tym samym poziomie, a tym bardziej z tego samego źródła.

Odnosząc się z kolei do kwoty 75 zł, która w części przypadków została również zasądzona od powiatów na rzecz osób wcześniej dokonujących opłat Sąd Okręgowy stwierdził, że także w tym zakresie nie da się mówić o szkodzie. Wynika to z faktu, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są ściśle związane przedmiotowo z realizowanymi zadaniami. Nawet zatem uznanie, że wskutek wadliwości rozporządzenia z 2003 r. 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.

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-u. 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.

Badając dopuszczalność zgłoszenia przez pozwanego zarzutu przedawnienia w postępowaniu grupowym Sąd Okręgowy wskazał, iż zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. nr 7 z 2010 roku, poz. 44), dalej: „u.d.r.p.g”, dopuszczalna jest możliwość ograniczenia żądania do ustalenia odpowiedzialności pozwanego i w takim przypadku ustawodawca zwolnił powoda z konieczności wykazywania interesu prawnego. W ocenie Sądu Okręgowego w każdym procesie, w którym za prejudykat miałyby posłużyć korzystny dla uczestnika grupy wyrok, ustalający odpowiedzialność, a wydany w postępowaniu grupowym, pozwany mógłby podnieść zarzut przedawnienia. Pozostawienie kwestii przedawnienia poza zakresem zainteresowania Sądu, rozpoznającego pozew grupowy o ustalenie odpowiedzialności, nie byłoby zgodne z założeniem tej konstrukcji, które polega na wypracowaniu prejudykatu dla dalszych postępowań, obejmujących wyłącznie spór o wysokość roszczeń. Przeniesienie zarzutu przedawnienia do tych kolejnych procesów zaburzałoby bowiem wypracowany od lat podział na zasadę i wysokość roszczenia i groziło tendencją do przerzucania do tych dalszych procesów także innych przesłanek zasadności żądania. W rezultacie rozmyciu ulegałoby granica kognicji sądu w postępowaniu grupowym. Sąd Okręgowy przyjął, 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.

Sąd Okręgowy uwzględnił podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia. Z uwagi na deliktowy charakter odpowiedzialności zastosował art. 442<sup>1</sup> k.c., który początek biegu trzyletniego terminu przedawnienia wiąże z dowiedzeniem się poszkodowanego o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia. W ocenie Sądu Okręgowego o nielegalności pobierania opłat

przewidzianych § 1 pkt 1 rozporządzenia z 2003 r. było powszechnie wiadomo od momentu wydawania postanowienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2007 r. W konsekwencji wiedza o istnieniu szkody zaistniała już w końcu 2007 r., a roszczenie odszkodowawcze uległo przedawnieniu w grudniu 2010 r. Pozew wpłynął do Sądu dopiero ponad półtora roku później.

**Apelację** od powyższego wyroku złożyła strona powodowa, zaskarżając wyrok w części oddalającej powództwo (punkt I.) oraz zasądzającej od powoda na rzecz pozwanego koszty procesu (punkt II.) na podstawie następujących zarzutów :

-naruszenia przepisów prawa materialnego, tj.:

1.art. 417<sup>1</sup> §4 k.c. w zw. z art. 417 k.c. w brzmieniu obowiązującym w dniu 1 maja 2004 r. oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji RP poprzez niewłaściwą wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki do uznania, że pozwany dopuścił się zaniechania legislacyjnego, które mogło skutkować powstaniem szkody po stronie powiatów/miast na prawach powiatu będących uczestnikami grupy;

2.art. 442<sup>1</sup> §1 k.c. poprzez niewłaściwe zastosowanie przy obliczaniu upływu terminu przedawnienia ewentualnych roszczeń o zapłatę powiatów/miast na prawach powiatu będących uczestnikami grupy.

-naruszenia przepisów postępowania, tj.:

1.art. 213 §1 k.p.c., polegającego na nie wzięciu pod uwagę faktów powszechnie znanych, a dotyczących skutków finansowych dla powiatów/miast na prawach powiatu niedostosowania przepisów rozporządzania w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu do przepisów prawa wspólnotowego;

2.art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g, w zw. z art. 189 k.p.c. poprzez przyjęcie, że w toku postępowania o ustalenie prowadzonego na podstawie przepisów ustawy sąd może uwzględnić zarzut przedawnienia.

W oparciu o powyższe zarzuty apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w punkcie I. poprzez uwzględnienie powództwa oraz w punkcie II. poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie w uchylonym zakresie sprawy Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach instancji odwoławczej.

Przy rozpoznawaniu apelacji powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości o treści: „ Czy w przypadku wytoczenia powództwa na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2009r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010r. nr 7 poz. 44) – o ustalenie ponoszenia przez pozwanego odpowiedzialności odszkodowawczej za zaniechanie legislacyjne Sąd jest uprawniony do dokonywania oceny zasadności zarzutu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego? ”,

które sąd odwoławczy postanowił na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

W dniu 16 września 2015 r. Sąd Najwyższy w sprawie sygn. akt III CZP 51/15 wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie powyższego pytania, podejmując uchwałę stwierdzającą, że w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, Dz.U. z 2010 r., Nr 7, poz. 44) sąd bada zarzut przedawnienia roszczenia pieniężnego, jeżeli dotyczy on wszystkich członków grupy i oparty jest na jednakowych okolicznościach odnoszących się do nich wszystkich.

Sąd Najwyższy wskazał, że powództwo, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g., wnoszone jest w sytuacji, gdy każdy członek grupy w istocie kieruje przeciwko pozwanemu roszczenie pieniężne i jedynie dlatego, że roszczeń tych



nie można ujednolicić zgodnie z wymaganiami art. 2 ust. 1 u.d.r.p.g. wnosi o ustalenie odpowiedzialności pozwanego, ograniczając pozew do żądania ustalenia wybranych okoliczności istotnych dla dochodzenia roszczenia pieniężnego. Dochodzenie roszczenia pieniężnego ulega wówczas rozbiciu na dwa etapy: pierwszy następuje w ramach postępowania grupowego o ustalenie, a drugi w ramach indywidualnych powództw o zapłatę.

Sąd Najwyższy, biorąc pod uwagę cel oraz funkcje postępowania grupowego, a także przewidziane w art. 1 ust. 1 u.d.r.p.g. wymagania dotyczące jednorodności i jednolitości rodzaju oraz podstawy faktycznej roszczeń w nim dochodzonych, uznał, że w razie żądania ustalenia odpowiedzialności pozwanego postępowanie sądowe powinno ograniczyć się do ustalenia pewnego kompleksu okoliczności faktycznych i prawnych wspólnych dla wszystkich członków grupy, stanowiącego przesłankę indywidualnych roszczeń pieniężnych kierowanych przeciwko pozwanemu. Sąd powinien więc ustalić przesłanki tej odpowiedzialności tylko rzeczywiście wspólne wszystkim członkom grupy, których ocena w tym postępowaniu nie koliduje z jego istotą. W podobny sposób należy podejść do zarzutów pozwanego, dotyczących zasady jego odpowiedzialności. Jeżeli zgłoszony w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego zarzut przedawnienia roszczenia odszkodowawczego podniesiony został w stosunku do wszystkich członków grupy i oparty na jednakowych podstawach i okolicznościach dotyczących także ich wszystkich, podlega on rozpoznaniu przez Sąd, jako kolejna, wspólna dla wszystkich członków grupy przesłanka odpowiedzialności pozwanego. Z uwagi na to, że pozew grupowy z samej istoty ma być oparty na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej, dochodzone nim roszczenia z reguły wywodzone są z tego samego zdarzenia, a w takiej sytuacji zarzut przedawnienia podniesiony na podstawie art. 442<sup>1</sup> § 1 zd. 2 i § 2 k.c. także oparty jest na tych samych okolicznościach wspólnych dla wszystkich członków grupy.

Z uwagi na treść podjętej przez Sąd Najwyższy uchwały zbędne stało się rozpatrywanie przez Sąd Apelacyjny podniesionych w apelacji zarzutów kwestionujących możliwość badania w postępowaniu grupowym zarzutu przedawnienia.

### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja nie jest zasadna.

Zaskarżony wyrok odpowiada prawu, chociaż częściowo z innych przyczyn niż wskazane w jego uzasadnieniu.

Sąd Okręgowy poczynił w sprawie prawidłowe ustalenia faktyczne w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia powództwa o ustalenie, którego podstawę prawną stanowi art. 2 ust. 3 u.d.r.p.g.

Podnoszona w apelacji kwestia skutków finansowych dla powiatów/miast na prawach powiatu popełnienia przez pozwanego deliktu zaniechania legislacyjnego, musi być oceniana przy uwzględnieniu okoliczności, iż w postępowaniu grupowym o ustalenie odpowiedzialności pozwanego, powód nie musi wykazywać wystąpienia szkody ani jej wysokości u poszczególnych członków grupy, jeżeli są to okoliczności indywidualne, a nie wspólne, jednak musi określić, co jest szkodą dla wszystkich członków grupy, a więc jaki uszczerbek majątkowy uważają oni za szkodę wynikającą z czynu niedozwolonego stanowiącego podstawę roszczenia. Obowiązkiem zaś Sądu jest ustalenie i ocena, czy tak określony uszczerbek majątkowy może być uznany za szkodę spowodowaną czynem niedozwolonym wskazanym w pozwie zbiorowym oraz czy jest on wspólny dla wszystkich członków grupy.

Strona powodowa wnosiła o ustalenie, że pozwany Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wynikającą z niewydania z dniem 1 maja 2004 r. przepisów dostosowujących rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28

lipca 2003 r. do przepisów prawa wspólnotowego. Twierdząc, iż pozwany dopuścił się takiego deliktu podniosła, że poniosła szkodę, przy czym w pozwie twierdziła, że szkoda ta odpowiada wysokości kwot, jakie powiaty mają obowiązek zwrócić podmiotom, które uiściły opłaty na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, ( przy czym wyszczególnione zostały kwoty: 500 zł – jako pełna opłata, 425 zł jako opłata odpowiadająca różnicy pomiędzy opłatą 500 zł, a kosztami w wysokości 75 zł rzeczywiście poniesionymi przez powiaty na wydanie karty pojazdu oraz nieokreślone co do wysokości sumy odpowiadające równowartości odsetek ustawowych i kosztów postępowań sądowych– uzasadnienie pozwu k- 2v-3) .

W toku postępowania przedstawiona została także koncepcja szkody w postaci utraconych dochodów na skutek niemożności pobierania opłat w wysokości 500 zł, co w ocenie apelującego powinno zostać przez ustawodawcę zrekompensowane jednostkom samorządu terytorialnego, przy hipotetycznym założeniu, że nowe przepisy utrzymałyby obowiązującą wcześniej wysokość opłat lub przyznałyby powiatom w miejsce utraconych dochodów dochody z innego źródła.

Po rządami obecnie obowiązującego art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c., jak również, mającego zastosowanie w sprawie, art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji interpretowanego z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00 (OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 256) należy przyjąć, że zaniechanie legislacyjne występuje, gdy z przepisów wynika skonkretyzowany obowiązek wydania aktu normatywnego. W takim przypadku wymagane jest także, aby przepis nakładający obowiązek wydania odpowiednich przepisów określał pewną minimalną treść składającą się na prawo podmiotowe, a w szczególności adresatów uprawnionych do dochodzenia roszczenia i zobowiązanych do spełnienia świadczenia składającego się na treść roszczenia, jak również jego zakres (por. uchwała Sądu

Najwyższego z dnia 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, Nr 7-8, poz.85).

Z przepisów prawa Unii Europejskiej, a w szczególności art. 10, jak i art. 90 TWE nie wynika nakaz wydania przepisów o treści oczekiwanej przez powoda, tj. przewidujących określone świadczenia dla powiatów rekompensujące im utratę kwot pobranych wcześniej w związku z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego, albo utracone dochody na skutek niemożności pobierania takich kwot na dotychczasowym poziomie, tj. po 500 zł za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z uwagi na powyższe prawidłowo uznał Sąd Okręgowy, że nie można zarzucić pozwanemu, iż dopuścił się deliktu zaniechania legislacyjnego, polegającego na niedostosowaniu przepisów prawa krajowego do prawa unijnego, a właśnie tego typu delikt został wskazany przez stronę powodową jako podstawa faktyczna powództwa o ustalenie. Dlatego w tym kontekście za irrelevantną należy uznać argumentację strony powodowej, upatrującą obowiązek prawodawcy wydania takich przepisów, ale nie w przepisach wspólnotowych, tylko w normach prawa krajowego, w tym rangi konstytucyjnej (art. 167 Konstytucji RP).

Ponadto strona powodowa, jako podstawę faktyczną powództwa, wskazywała również, (argumentacja przytoczona przez pełnomocnika na rozprawie apelacyjnej w dniu 4 lutego 2016 r. k-681-683), okoliczność, iż skoro poczynawszy od dnia 1 maja 2004 r. Minister Infrastruktury nie dostosował przepisów rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu do przepisów prawa Unii Europejskiej, to powiaty jako jednostki samorządu terytorialnego, kierując się domniemaniem, że przepisy prawa krajowego są zgodne z prawem unijnym uważały, iż istnieją podstawy prawne do pobierania opłat za karty pojazdu w ustalonej w rozporządzeniu wysokości. Nie stosując rozporządzenia narażałyby się na odpowiedzialność w zakresie

dyscypliny finansów publicznych. W ich ocenie to administracja rządowa odpowiada za kształt polskiego prawa i nie może odpowiedzialnością z tego tytułu obarczać jednostek samorządowych, a jednostki samorządowe w pierwszym rzędzie stosują prawo krajowe.

Stanowisko to nie jest trafne.

Organy administracji publicznej, zgodnie z zasadą praworządności, są związane aktami prawnymi, korzystającymi z domniemania zgodności z Konstytucją RP. Dopóki domniemanie to nie zostanie wzruszone na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego organy zobowiązane są stosować te przepisy. Dotyczy to jednak wyłącznie norm krajowych. Jeżeli chodzi o stosowanie prawa wspólnotowego to obowiązek taki spoczywa na każdym organie stosującym prawo. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego zobowiązuje organ administracyjny i sąd krajowy do stosowania tego prawa i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/ 10 OSNC 2011, Nr 1 , poz.2 i wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2010 r. , I FSK 449/09, Lex nr 1089928).

W razie zaistnienia konfliktu pomiędzy przepisami prawa krajowego a prawem wspólnotowym organ administracyjny nie działa już wyłącznie w ramach wewnętrznego porządku prawnego państwa. Przeciwnie, postawiony zostaje wobec dwóch przeciwstawnych rozwiązań legislacyjnych, mających u swych podstaw różne, choć zintegrowane porządki prawne, przewidujących różne domniemania w zakresie oceny ważności aktów prawnych. Z tego powodu obowiązek poszanowania przez organy administracji przepisów prawa krajowego wynikający z wewnętrznego konstytucyjnego porządku prawnego nie może być tak po prostu przeniesiony na relacje pomiędzy tym porządkiem a wspólnotowym porządkiem prawnym. Obowiązek odstąpienia przez krajowe organy administracji od stosowania przepisów prawa krajowego stojących w sprzeczności z prawem wspólnotowym nie wynika sam w sobie z istnienia



odwrotnego domniemania niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Wręcz przeciwnie, przepisy prawa wspólnotowego korzystają we wspólnotowym porządku prawnym z domniemania ważności na tej samej zasadzie jak przepisy prawa krajowego w krajowym porządku prawnym, wobec tego w razie zaistnienia konfliktu pomiędzy przepisami prawa krajowego a przepisami prawa wspólnotowego organ administracyjny musi kierować się jakimś kryterium, na podstawie którego może rozstrzygnąć ten konflikt. Tego kryterium dostarcza mu zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Z powyższego wynika, iż w sytuacji gdy organ administracji odstępuje od stosowania przepisów prawa krajowego stojących w sprzeczności z prawem wspólnotowym, nie obala on domniemania ważności prawa krajowego ani też nie podważa konstytucyjnej zasady podziału władzy w państwie. Przeciwnie, zostaje on postawiony wobec równoważnego domniemania ważności przepisów prawa wspólnotowego i rozstrzyga zaistniały konflikt w oparciu o zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Pomimo iż powyższe domniemania różnią się od siebie, wobec czego porównywanie sytuacji ich stosowania pod względem zasad jest utrudnione, to wynika z nich w praktyce, iż w stosunku do organów administracji jednostka korzysta z ochrony przeciw ustawom sprzecznym z prawem wspólnotowym, jakiej nie ma przeciwko ustawom sprzecznym z konstytucją (por. opinia Rzecznika Generalnego M.Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 9 lipca 2009 r. w sprawie C -118/09 Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL przeciwko Administración del Estado).

Zasada pierwszeństwa, czyli supremacji prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, została sformułowana przez Trybunał Sprawiedliwości w wydanym w dniu 15 lipca 1964 r. wyroku w sprawie 6/64 Costa przeciwko Enel (por. Nina Półtorak – Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich Wydanie I 2002 s. 74 – 75). Trybunał w tym wyroku stwierdził, że przez włączenie do wspólnotowego porządku prawnego wynikających z Traktatu praw i obowiązków, dotychczas unormowanych w prawie krajowym,

państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z istotą Wspólnoty. Stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważałoby podstawy prawne funkcjonowania Wspólnoty. W rezultacie żadne normy prawa wewnętrznego (krajowego) nie mogą mieć pierwszeństwa nad prawem wspólnotowym. Realizacja zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w praktyce, jak wynika z wyroku Trybunał Sprawiedliwości z dnia 27 grudnia 1970 r. wydanego w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, oznacza, że każdy organ krajowy, wykonujących prawo, zobowiązany jest do przyznania priorytetu normom prawa wspólnotowego w przypadku konfliktu tych norm z jakąkolwiek normą prawa krajowego. Nie ma przy tym znaczenia pozycja normy prawa krajowego sprzecznej z prawem wspólnotowym w hierarchii źródeł prawa krajowego. W wyroku z dnia 9 marca 1978 r. wydanym w sprawie 106/77 Simmenthal Trybunał, opowiadając się za koncepcją pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, nie zaś za koncepcją pierwszeństwa obowiązywania, wskazał, iż dla realizacji tej zasady nie ma znaczenia fakt, że niezgodna z prawem wspólnotowym norma krajowa jest normą późniejszą niż normy wspólnotowe. Natomiast w wyroku z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie C-1022/97 Fratelli Costanzo Trybunał udzielił pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy organy administracyjne państw członkowskich są zobowiązane do stosowania prawa wspólnotowego i zobowiązane do zaniechania stosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem wspólnotowym. Co więcej, jasno sprecyzował, że również organy administracji publicznej podlegają w tej mierze takim samym zasadom jak sądy krajowe. W ocenie Trybunału przyjęcie rozwiązania przeciwnego ograniczyłoby efektywność wypracowanych zasad supremacji i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego. *„Władze administracyjne, także władze gmin, podlegają temu samemu obowiązkowi jak sąd krajowy, jeżeli chodzi o stosowanie postanowień*

*(...) oraz powstrzymanie się od stosowania tych krajowych przepisów prawnych, które są z nimi sprzeczne”.*

W tym miejscu należy jedynie zauważyć, że norma krajowa sprzeczna z prawem wspólnotowym, czyli § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, mogła być przez powiaty stosowana po dniu 1 maja 2004 r., ale tylko poza zakresem prawa wspólnotowego, np. wobec innych państw nie wchodzących w skład Unii Europejskiej.

Nie ma podstaw prawnych, (zarówno w przepisach prawa krajowego, jak również wspólnotowego), z których wynikałoby domniemanie zgodności norm prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Zatem organ administracji publicznej, bez konieczności czekania na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, obowiązany jest nie tylko oceniać zgodność przepisów krajowych, nawet rangi ustawowej z prawem wspólnotowym, ale ma także obowiązek w przypadku stwierdzenia ich sprzeczności odmówić zastosowania prawa krajowego (por. Nina Półtorak – Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej – czy polskie prawo i orzecznictwo respektują wymogi prawa unijnego? s. 79, Transformacje Prawa Prywatnego nr 3/2011). 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 rodzi bowiem 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 wynika z zasady lojalności państw członkowskich wobec WE (art. 10 TWE)

W konsekwencji należy uznać, że straty wynikające ze stosowania przez powiaty po dniu 1 maja 2004 r. przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. nie mogą zostać uznane za szkodę w

rozumieniu art. 361 § 2 k.c. Były one bowiem wynikiem podjęcia przez powiaty samodzielnych decyzji, które w konsekwencji wywołały pewien uszczerbek w ich majątku, ale nie był to uszczerbek poniesiony wbrew woli jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w przedstawionych przez skarżącego okolicznościach faktycznych uszczerbek ten nie pozostawał w ramach normalnego związku przyczynowego z zaniechaniem pozwanego Skarbu Państwa wyeliminowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii Europejskiej, skoro sam fakt pozostawiania tych przepisów w obrocie prawnym nie znosił obowiązku odmowy ich zastosowania przez organy administracji.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, że szkodą jest uszczerbek w prawnie chronionych dobrach poszkodowanego. Użycie terminu „uszczerbek” ma na celu wskazanie na stan niekorzystny dla poszkodowanego. Najczęściej formułowane jest zastrzeżenie, że szkodą jest wyłącznie uszczerbek powstały wbrew woli poszkodowanego, dla odróżnienia szkody od nakładów, wydatków i innych umniejszeń majątku poszkodowanego ponoszonych przez niego dobrowolnie i niewymuszonych danym zdarzeniem, lecz innymi okolicznościami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2002 r., V CKN 908/00, LEX nr 54365, W. Czachórski, Prawo zobowiązań w zarysie, Warszawa 1968, s. 118; A. Szpunar, Ustalenie odszkodowania według przepisów kodeksu cywilnego, NP 1965, nr 4, s. 334 i n. ). Oznacza to, że pojęciem szkody nie można obejmować takiego uszczerbku, który jest skutkiem celowych i świadomych czynności poszkodowanego, choćby były one niezgodne z zasadami racjonalnego działania (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2007 r., V CSK 423/06, LEX nr 277311).

Apelujący powoływał się na brak po stronie powiatów świadomości istnienia sprzeczności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym . Pełnomocnik strony powodowej na ostatniej rozprawie ponosił, że powiaty mogłyby nie zastosować przepisów prawa krajowego pod warunkiem, gdyby wiedziały, że są one sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego. Natomiast

taką wiedzę, zdaniem skarżącego, powiaty nabyły dopiero z chwilą ogłoszenia postanowienia Trybunału Sprawiedliwości wydanego w dniu 10 grudnia 2007 r. w sprawie C-134/07, w którym Trybunał orzekł, że art. 90 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on opłacie, takiej jak ta przewidziana w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, 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 zarejestrowany.

Zaprezentowane przez skarżącego stanowisko nie znajduje jednak oparcia w obowiązujących przepisach prawa wspólnotowego. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości nie jest bowiem kwestionowany pogląd, iż wątpliwości interpretacyjne dotyczące prawa Unii Europejskiej nie znoszą obowiązku jego stosowania. Zauważyć warto, że przedkładając w dniu 25 kwietnia 1989 r. opinię w sprawie *Fratelli Costanzo* rzecznik generalny Lenz wskazywał na podnoszoną także przez pełnomocnika powodów okoliczność, że organy administracyjne są słabiej niż sądy przygotowane do oceny, czy zachodzi rzeczywista niezgodność między prawem wspólnotowym a prawem krajowym, nie mają przy tym kompetencji do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym. W konsekwencji rzecznik generalny zaproponował rozwiązanie, polegające na przyjęciu, że organ administracyjny, który miałyby tego typu wątpliwości, nie musiałyby stosować prawa wspólnotowego (por. Stanisław Biernat *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich. Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe.* pod red. Jana Barcza Warszawa 2006r., I -257-258). Jednak pogląd ten zarówno w sprawie *Costanzo*, jak również w późniejszym orzecznictwie, nie został przez Trybunał przyjęty.

Ponadto nawet przy akceptacji stanowiska strony powodowej, którego Sąd Apelacyjny nie podziela, iż dopiero po dacie wydania orzeczenia Trybunału



Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. w sprawie C-134/07 powiaty powzięły informację, w wyniku wyjaśnienia przez Trybunał Sprawiedliwości wątpliwości interpretacyjnych, iż nie powinny stosować przepisu krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym, to także w takiej sytuacji nie wszystkie poniesione przez nie straty związane z pobieraniem przed tą datą spornych opłat, co do zasady mogłyby stanowić szkodę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.

W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10 OSNC 2011, nr 1, poz. 2 wskazano, że 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 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.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie oznacza to jednak automatycznie, iż szkoda, poniesiona przez powiaty odpowiadałaby pełnej wysokości pobranej opłaty. Wartość doznanego uszczerbku powinna odpowiadać jedynie równowartości rzeczywiście wydatkowanych kosztów za wydanie karty pojazdu, czyli wykonanie zadania publicznego, za które w ogóle nie została w takiej sytuacji pobrana opłata, czyli kwocie 75 zł. Natomiast szkody tej w ogóle nie może stanowić kwota 425 zł, stanowiąca różnicę pomiędzy kwotą 500 zł, a kosztami wydania karty pojazdu w wysokości 75 zł. Należy w tym zakresie podzielić argumentację Sądu Okręgowego, którego zdaniem, gdyby pozwany Skarb Państwa dostosował przepisy rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r. do przepisów prawa Unii Europejskiej, to powiaty w ogóle kwoty 425 zł nie pobierałyby. Taką hipotezę potwierdza treść nowego, wydanego dnia 28 marca 2006 r. przez Ministra Transportu i Budownictwa, rozporządzenia w sprawie

wysokości opłat za kartę pojazdu, które jednolicie określiło wysokość opłaty za wydanie karty pojazdu w przypadku pierwszej rejestracji na terytorium Polski oraz za wydanie wtórnika karty pojazdu na kwotę 75 zł.

Także straty z tytułu wydatków powiatów związanych z obsługą długu, a wynikające z obowiązku uiszczenia odsetek od zwracanych opłat naliczonych za okres po dniu opublikowania postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r. i kosztów procesu w sprawach, w których powództwo zostało wytoczone po tej dacie, nie mogą stanowić szkody w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., ponieważ uszczerbek ten nie powstał wbrew woli poszkodowanych. Po dacie wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości powiaty powinny bowiem dobrowolnie dokonać zwrotu pobranych opłat.

Należy jednak zauważyć, że także przy przyjęciu koncepcji skarżącego roszczenia odszkodowawcze powiatów przedawniły się z upływem 3 lat od daty opublikowania przez Trybunał Sprawiedliwości postanowienia z dnia 10 grudnia 2007 r.

Prawo wspólnotowe nie zawiera przepisu wprost odnoszącego się do obowiązku zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem wspólnotowym, ale w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości została sformułowana zasada nakazująca zwrot takich opłat, przy czym przez pojęcie opłat są rozumiane wszelkie świadczenia pobierane przez organy państwa jako świadczenia publicznoprawne. Jeżeli tego rodzaju opłaty są pobierane przez podmioty państwowe wbrew prawu wspólnotowemu, to po stronie jednostki, od której opłaty zostały pobrane powstaje uprawnienie do ich zwrotu. Prawo do zwrotu pobranych opłat ma autonomiczny charakter i musi być wywodzone z systemu prawa wspólnotowego, przy czym realizacja tego uprawnienia wobec braku regulacji wspólnotowych musi się opierać na zasadach prawa krajowego. Prawo wspólnotowe nie wymaga bowiem, aby w krajowych systemach prawnych były tworzone specjalne procedury dochodzenia zwrotu opłat (por. Nina Półtorak Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem. EPS

nr 4 z 2006 s. 11-23 i m.in. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio i z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe oraz w sprawie 45/76 Comet).

Bieg przedawnienia roszczeń skierowanych w stosunku do powiatów o zwrot nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310), dochodzonych w oparciu o art. 410 § 1 k.c., rozpoczyna się od dnia spełnienia świadczenia, czyli uiszczenia spornej opłaty (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/ 10 OSNC 2011, Nr 1, poz.2).

Strona powodowa twierdziła, że jej szkoda wynikająca z zaniechania legislacyjnego pozwanego powstała dopiero w dacie rzeczywistego zwrotu pobranych opłat.

Sąd Apelacyjny również tego stanowiska nie podziela.

W doktrynie przyjmuje się że stratą w rozumieniu art. 361 § 2 k.c. jest również zwiększenie pasywów, przy czym pojęcie pasywów obejmuje m.in. powstanie obowiązku zapłaty. Powyższe stanowisko zaaprobowala także judykatura wyrażając pogląd, zgodnie z którym pojęcie straty obejmuje również wymagalne zobowiązanie poszkodowanego wobec osoby trzeciej (por. uchwała Sądu najwyższego z dnia 10 lipca 2008 r., III CZP 62/08, OSNC 2009, Nr 7-8, poz.106).

Ustalenie wiedzy poszkodowanego o szkodzie dla oznaczenia biegu terminu a tempore scientiae nie stanowi rekonstrukcji rzeczywistego stanu świadomości poszkodowanego, lecz przypisanie mu świadomości wystąpienia szkody, opartego na obiektywnie sprawdzalnych okolicznościach (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2004 r., I CK 166/04, LEX nr 277853, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2011 r., IV CSK 46/11, LEX nr 1084557).

Przepisy regulujące instytucję bezpodstawnego wzbogacenia, a więc i nienależnego świadczenia, które znajdują zastosowanie do zwrotu przez powiaty spornych opłat, nie określają terminu, w jakim nastąpić ma wykonanie obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia, a nadto nie można też wyznaczyć tego terminu, odwołując się do natury zobowiązania, z którego świadczenie wynika. *Condictio indebiti*, czyli najczęstszy przypadek świadczenia nienależnego to spełnienie indebitum: świadczenie, gdy ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył. Dla istnienia *condictio indebiti* nie ma znaczenia przyczyna nieistnienia zobowiązania – tak samo należy traktować *dyssens*, brak oświadczeń woli, jak i świadczenie z powodu mylnej interpretacji ustawy lub orzeczenia albo pomyłki itd.

W wyroku z dnia 27 lutego 2004 r., V CK 293/03 OSN 2005, Nr 3, poz. 51 Sąd Najwyższy przyjął, iż nienależnym świadczeniem (*condictio indebiti*) jest cena w zakresie obejmującym bezpodstawnie ustalony podatek od towarów i usług (VAT). Pogląd ten, w ocenie Sądu Apelacyjnego, powinien zależeć odpowiednie zastosowanie w przypadku niezgodnego z prawem wspólnotowym pobrania opłat za wydanie karty pojazdu.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości wydane w dniu 10 grudnia 2007 r. w sprawie C – 134/07, jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10 OSNC 2011, nr 1, poz.2, ma skutek *ex tunc*, tj. wywołuje skutek retroaktywny. W świetle tego postanowienia, nakładanie opłaty za kartę pojazdu było od początku sprzeczne z prawem unijnym, co oznacza, że kupujący nie był zobowiązany do uiszczenia tej opłaty na rzecz powiatów, a bieg przedawnienia roszczenia o zwrot przez powiaty opłat rozpoczął się od dnia spełnienia świadczenia.

Zatem od tej daty powstało wymagalne zobowiązanie strony powodowej wobec osób trzecich. Postanowienia Trybunału Sprawiedliwości bezspornie zapadło po dacie uiszczenia opłat, a ponieważ od jego publikacji do chwili

wytoczenia powództwa, (pozew wpłynął do Sądu w dniu 4 sierpnia 2011 r. k- 1 prezentata), upłynął 3 letni termin przedawnienia (art. 442<sup>1</sup> §1 k.c.) , to zarzut przedawnienia podniesiony przez Skarb Państwa w stosunku do wszystkich członków grupy i oparty na jednakowych podstawach i okolicznościach dotyczących także ich wszystkich, należy ocenić jako zasadny.

Uznając apelację za bezzasadną Sąd Apelacyjny na podstawie art. 385 k.p.c. orzekł o jej oddaleniu.

O kosztach procesu za II instancję rozstrzygnięto stosownie do wyniku postępowania odwoławczego w oparciu o art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. i art.391§ 1 k.p.c. zasądzając od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 400 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność  
PROTOKOLANT SĄDOWY  
Weronika Trojańska