



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 23 stycznia 2009 roku

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-0724-7/09/AK

SEKRETARIA T
Biuro Prac Senackich
dn. 03.02.2009
Pan

Bogdan BORUSEWICZ

Marszałek Senatu RP

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 grudnia 2008 roku (sygn. BPS/DSK-043-1224/08), przekazującego tekst oświadczenia złożonego przez Senatorów RP Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego i Pana Macieja Grubskiego podczas 24. posiedzenia Senatu RP w dniu 19 grudnia 2008 roku w sprawie opłat dokonywanych za usunięcie i przechowywanie pojazdu, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Poruszona w wystąpieniu problematyka uregulowana została w art. 50a i art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – *Prawo o ruchu drogowym* (t.j.: Dz. U. z 2005 roku Nr 108, poz. 908 z późn. zm) oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2007 roku w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 191, poz. 1377).

W art. 50a ust. 1 ww. ustawy, prawodawca przewidział fakultatywne usunięcie pojazdu, który pozostawiony został bez tablic rejestracyjnych lub pojazdu, którego stan wskazuje na to, że nie jest używany. Taki pojazd może zostać usunięty z drogi przez straż gminną lub Policję na koszt właściciela lub posiadacza. Pojazd usunięty w trybie określonym w ust. 1, nieodebrany na wezwanie gminy przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się i przechodzi na własność gminy z mocy ustawy. Przejście własności pojazdu nie jest jednak dopuszczalne, jeżeli nie został on odebrany z przyczyn niezależnych od osoby zobowiązanej.

Natomiast art. 130a ust. 1 przedmiotowej ustawy nakazuje obowiązkowe usunięcie pojazdu z drogi, na koszt właściciela, w przypadku:

- pozostawienia go w miejscu niedozwolonym lub w taki sposób, że utrudnia to ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu,
- nieokazania przez kierującego dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia OC lub stwierdzającego opłacenie składki na to ubezpieczenie,
- przekroczenia dopuszczalnych wymiarów, masy całkowitej lub nacisku osi.

Nadto, zgodnie z art. 130a ust. 2 te same ustawy, pojazd może być usunięty z drogi, jeżeli kierowała nim osoba znajdująca się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, osoba nieposiadająca przy sobie dokumentów uprawniających do kierowania bądź używania pojazdu albo gdy stan techniczny pojazdu zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, powoduje uszkodzenie drogi albo narusza wymagania ochrony środowiska. Dodatkowo, pojazd może być przemieszczony lub usunięty z drogi, jeżeli utrudnia prowadzenie akcji ratowniczej (art. 130a ust. 3 ww. ustawy). W powyższych przypadkach właściwym do podjęcia decyzji o usunięciu jest, co do zasady,

Policja, o czym przesądza art. 130a ust. 4 pkt 1 ustawy. W świetle art. 130a ust. 5c ustawy, pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w ust. 1 i 2 tegoż artykułu umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Jak wynika z ust. 10 przywołanego powyżej artykułu, pojazd usunięty w trybie określonym w ust. 1 i 2 i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Pojazd ten przechodzi na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy.

Tryb usuwania pojazdów, wydawania pojazdu z parkingu, jak również tryb postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na rzecz gminy bądź Skarbu Państwa szczegółowo regulują przepisy przywołanego powyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w *sprawie usuwania pojazdów*.

Stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia organ, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu w trybie:

- art. 50a *Prawa o ruchu drogowym*, powiadamia o tym fakcie właściwy organ gminy,
- art. 130a *Prawa o ruchu drogowym*, powiadamia o tym fakcie właściciela pojazdu.

Jak wynika z § 7 ust. 1-2 przedmiotowego rozporządzenia, w przypadku nieodebrania pojazdu z parkingu w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia jednostka prowadząca parking strzeżony powiadamia o tym, nie później niż trzeciego dnia od dnia upływu tego terminu, odpowiednio – właściwy organ gminy oraz podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu w przypadku pojazdów usuniętych w trybie art. 50a ww. ustawy, bądź właściwy miejscowo urząd skarbowy oraz podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu w przypadku pojazdów usuniętych w trybie art. 130a ww. ustawy.

Zgodnie z § 8 rozporządzenia, o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa orzeka naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Przed wydaniem orzeczenia należy powiadomić właściciela pojazdu o wszczęciu postępowania w sprawie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. Natomiast o przejściu pojazdu na własność gminy orzeka rada gminy (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Przed wydaniem orzeczenia przez radę gminy należy powiadomić właściciela pojazdu – jeżeli został on ustalony – o wszczęciu postępowania w sprawie przejęcia pojazdu na rzecz gminy.

W tym miejscu ponowić trzeba, iż pojazd usunięty z drogi nieodebrany w ustawowym terminie z parkingu przechodzi na własność gminy bądź Skarbu Państwa z mocy prawa (art. 50a ust. 2 i art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym*). Oznacza to, że podejmowana na podstawie § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w *sprawie usuwania pojazdów* decyzja w przedmiocie przejęcia pojazdu na własność gminy bądź Skarbu Państwa ma charakter deklaratoryjny – jest stwierdzeniem istniejącego już stanu prawnego. W chwili podejmowania tej decyzji, pojazd stanowi już bowiem własność gminy bądź odpowiednio Skarbu Państwa.

Wobec powyższego wskazać należy, iż kwestią kluczową dla poruszanej w wystąpieniu problematyki jest ustalenie, jaki podmiot jest odpowiedzialny za poniesienie kosztów związanych z usunięciem, a następnie przechowywaniem pojazdu usuniętego w trybie art. 130a *Prawa o ruchu drogowym*. W opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, opartej na analizie przedstawionego powyżej stanu prawnego oraz orzecznictwa administracyjnego, podmiotem, na którym ciąży obowiązek ponoszenia kosztów związanych z holowaniem oraz parkowaniem pojazdu, pozostaje właściciel pojazdu. Obowiązek ten powstaje począwszy od dnia usunięcia pojazdu i trwa do dnia przejścia własności pojazdu na Skarb Państwa. Przedmiotowe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2007 roku (sygn. I OSK 1794/06), zgodnie z którym: „terminem początkowym ponoszenia przez Skarb Państwa spornych kosztów parkowania jest dzień, w którym upłynął 6-miesięczny okres liczony od dnia usunięcia pojazdu”.

Kolejną kwestią podniesioną w wystąpieniu są rozbieżności w praktyce organów podatkowych dotyczące podstawy prawnej ustalania wysokości wynagrodzenia należnego od Skarbu Państwa wobec podmiotów prowadzących parkingi. Odnosząc się do wspomnianej

praktyki ustalania przez naczelników urzędów skarbowych opłat za parkowanie poniżej stawek określonych w uchwałach rad powiatów, jak również stosowania przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (t.j.: Dz. U. z 2005 roku Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.) należy zauważyć, iż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2006 roku (sygn. I OSK 1185/05) oraz wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2007 roku (sygn. I OSK 1794/06), ustalenie wynagrodzenia za przechowywanie pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa na podstawie art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym* następuje w drodze administracyjnej, a do wynagrodzenia za dozór pojazdu stosuje się przepisy ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Stosowanie ww. przepisów wynika, zdaniem sądów administracyjnych, z odesłania zawartego w § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 roku *w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz. U. Nr 50, poz. 449). Naczelny Sąd Administracyjny uznał w cytowanych wyżej orzeczeniach, że opłaty za parkowanie, jakie ustala rada powiatu na podstawie art. 130a ust. 6 *Prawa o ruchu drogowym* odnoszą się wyłącznie do właścicieli usuniętych pojazdów i umieszczanych na parkingach w trybie przewidzianym w art. 130a ustawy i nie mają zastosowania do Skarbu Państwa, na który przeszła następnie własność takiego pojazdu. W tym miejscu wskazać należy na wywody Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w orzeczeniu z dnia 20 lutego 2007 roku, iż ustalenie należności od Skarbu Państwa za przechowywanie pojazdu w oparciu o art. 102 § 2 ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* powinno niewątpliwie odpowiadać wydatkom poniesionym przez podmiot wykonujący dozór, a zatem wydatkom związanym z utrzymaniem i eksploatacją parkingu oraz wynagrodzeniu za sprawowany dozór mienia przechowywanego na parkingu. Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przy braku przepisów określających zasady ustalenia koniecznych wydatków dozorczy, stawki ustalone w uchwałach właściwych organów powiatu mogą stanowić punkt odniesienia dla ustalenia wynagrodzenia należnego od Skarbu Państwa, ponieważ przy ich stanowieniu uwzględniane są rzeczywiste wydatki poniesione przez prowadzącego parking związane z wykonywaniem dozoru na parkingu oraz należne z tego tytułu wynagrodzenie.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż wyrażone w wystąpieniu wątpliwości i uwagi powstały między innymi na tle uchwały Sądu Najwyższego podjętej w dniu 19 czerwca 2007 roku (sygn. akt III CZP 47/07), zapadłej w związku z zapytaniem Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim odnośnie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego dotyczącego określenia: „czy pozwany Skarb Państwa łączy z powodami jako osobami prowadzącymi parking, na którym umieszcza się pojazdy usunięte z drogi w trybie administracyjnym, umowa przechowania, a więc stosunek zobowiązaniowy w rozumieniu prawa cywilnego, czy też strony związane są stosunkiem prawnym uregulowanym przepisami prawa publicznego, zważywszy, że dotyczy on parkowania (art. 130a ust. 6 ustawy), do którego mają zastosowanie przepisy rozporządzenia o przechowywaniu”.

Jak zważył Sąd Najwyższy: „stosunek prawny, którego przedmiotem jest parkowanie usuniętych pojazdów, nie ma charakteru cywilnoprawnego. Jest to typowy stosunek administracyjny powstały na skutek władczych działań organów administracyjnych, polegających na tym, że po usunięciu pojazdu jego właściciel powiadamiany jest w trybie administracyjnym o przejściu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa w razie nieodebrania pojazdu w ustawowym terminie, podstawą do odbioru pojazdu jest zezwolenie administracyjne, którego wydanie uzależnione zostało m.in. od uiszczenia opłaty za usunięcie pojazdu i parkowanie (§ 5 i 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. *w sprawie usuwania pojazdów*, Dz. U. Nr 134, poz. 1133 ze zm. – dalej: „rozporządzenie z dnia 2 sierpnia 2002 r.”), a wysokość tej opłaty ustala rada powiatu (art. 130a ust. 6 *Prawa o ruchu drogowym*). Ponadto, jak stwierdził Sąd Najwyższy: „(...) w rozważanym przypadku nie ma przepisu, który tworzy między jednostką prowadzącą parking a Skarbem Państwa cywilnoprawny stosunek przechowania pojazdu. Nie jest nim ani art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym*, ani żaden inny przepis zawarty w *Prawie o ruchu drogowym* i wydanych na jego podstawie aktach prawnych. Z § 7 ust. 2 i § 8 ust. 1 rozporządzenia z dnia 2 sierpnia 2002 r. wynika, że w przypadku nieodebrania pojazdu z parkingu w terminie określonym

w art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym* jednostka prowadząca parking powiadamia o tym, nie później niż trzeciego dnia od dnia upływu tego terminu, właściwy miejscowo urząd skarbowy oraz podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu, a następnie naczelnik właściwego urzędu skarbowego orzeka o przejęciu na rzecz Skarbu Państwa nieodebranego pojazdu. Na podstawie tych przepisów nie dochodzi więc do nawiązania stosunku cywilnoprawnego w zakresie przechowywania pojazdu. Przyjęte w nich uregulowania uzasadniają natomiast stwierdzenie, że po zakończeniu postępowania administracyjnego w przedmiocie przejęcia na rzecz Skarbu Państwa nieodebranego pojazdu nowy jego właściciel, którym jest Skarb Państwa, wstępuje w taki stosunek administracyjny, jaki łączył dotychczasowego właściciela z podmiotem prowadzącym parking. Jeżeli więc wynikający z takiego stosunku administracyjnoprawnego spór dotyczy okresu, za jaki Skarb Państwa obciążony jest obowiązkiem uiszczenia opłaty za parkowanie, to uznać należało, że w sprawie z powództwa jednostki prowadzącej parking przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę należności za parkowanie pojazdu, którego własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa na podstawie art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym*, droga sądowa jest niedopuszczalna”.

Sąd Najwyższy uznając, że stosunek łączący właściciela usuniętego pojazdu z właścicielem parkingu, na którym jest on przechowywany nie ma charakteru cywilnego, wykluczył tym samym możliwość dochodzenia na drodze postępowania sądowego zapłaty należności za parkowanie pojazdu, którego własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa na podstawie art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym*.

Podkreślenia wymaga, iż przedmiotowa uchwała podjęta została w związku z przedstawieniem przez Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim do rozstrzygnięcia opisanego zagadnienia prawnego. Zgodnie z art. 390 § 2 *Kodeksu postępowania cywilnego* uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie. W innych sprawach zaś treść i uzasadnienie uchwały mogą jedynie stanowić pomoc przy dokonywaniu wykładni prawa [vide: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 października 1995 roku (sygn. I PZP 29/95)]. Powyższe nie wyklucza jednak, że sądy orzekające w analogicznych sprawach podejmować będą rozstrzygnięcia opierając się na dokonanej przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 czerwca 2007 roku wykładni.

Na szczególną uwagę zasługuje również wydany w dniu 3 czerwca 2008 roku wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P 4/06), zapadły w związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku dotyczącym przejścia prawa własności samochodu na rzecz Skarbu Państwa. Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem, że:

- art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym* w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu jest niezgodny z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- art. 130a ust. 11 pkt 3 powyższej ustawy jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji,
- § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w *sprawie usuwania pojazdów* jest niezgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 powołanej ustawy oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że dla oceny konstytucyjności uregulowanej w art. 130a ust. 10 *Prawa o ruchu drogowym* instytucji pozbawienia własności pojazdu na skutek zaistnienia przesłanek ustawowych – podstawowym wzorcem kontroli jest art. 46 Konstytucji RP, zgodnie z którym przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Przepis ten ustanawia zasadę wyłączności ustawy w zakresie określania przesłanek pozbawienia własności w drodze przepadku rzeczy oraz zasadę wyłączności sądu w sprawach orzekania o przepadku rzeczy. Potwierdza tym samym zasadę generalną – wyłącznie ustawowego ograniczenia wszelkich konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a w szczególności prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Co więcej, regulując na zasadzie dopuszczalnego wyjątku możliwość prawomocnego orzeczenia przez sąd przepadku rzeczy, umacnia tym samym nienaruszalność własności. O przejściu własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa powinien zatem orzekać sąd, który ma zapewnić sprawiedliwe i szczególnie wnikliwe oraz merytoryczne rozpatrzenie sprawy.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kontrola wojewódzkich sądów administracyjnych nie jest wystarczająca, gdyż sprowadza się wyłącznie do oceny legalności zaskarżonej decyzji naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego, a tym samym uniemożliwia zweryfikowanie zasadności usunięcia pojazdu z drogi. Zgodnie z zaprezentowanym przez Trybunał Konstytucyjny stanowiskiem niedopuszczalne jest również formułowanie upoważnień ustawowych do uregulowania w drodze wykonawczych kwestii związanych z pozbawieniem prawa własności poprzez: „(...) przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiając władzy wykonawczej czy organom samorządu terytorialnego swobodę normowania ostatecznego kształtu ograniczenia, a tym bardziej odjęcia prawa własności”. Ustawa powinna wskazywać sąd jako jedyny właściwy organ do orzekania o przypadku pojazdu, nie zaś przekazywać do unormowania w akcie wykonawczym materię, która winna zostać uregulowana na poziomie ustawowym.

W uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do art. 50a *Prawa o ruchu drogowym*, przewidującego sytuację, w której dochodzi do przejścia z mocy ustawy na rzecz gminy własności pojazdów porzuconych. Jednakże odmienność tej regulacji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, polega na tym, że usunięcie pojazdu z drogi następuje w związku z pozostawieniem go bez tablic rejestracyjnych lub w stanie wskazującym na nieużywanie (art. 50a ust. 1 ww. ustawy). Pojazd nie jest zatem odbierany właścicielowi, ale usuwany w związku z okolicznościami świadczącymi o jego porzuceniu, wyzbyciu się władztwa nad rzeczą. Dokonując dalszej analizy tego przepisu wskazać trzeba, iż na skutek nieodebrania takiego pojazdu przez osobę uprawnioną w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się, że został on porzucony z zamiarem wyzbycia się i przechodzi na własność gminy z mocy ustawy (art. 50a ust. 2 ww. ustawy). Zatem zarówno przesłanki usunięcia takiego pojazdu z drogi, jak i fakt nieodebrania go w określonym terminie przez właściciela świadczą, iż mamy w istocie do czynienia z porzuceniem pojazdu przez właściciela z zamiarem wyzbycia się własności. Nadto, do przejścia własności z mocy ustawy na rzecz gminy nie dochodzi, gdy nieodebranie pojazdu nastąpiło z przyczyn niezależnych od osoby zobowiązanej (art. 50a ust. 3 przedmiotowej ustawy).

Przedstawiając powyższe uprzejmie informuję, iż mając na uwadze, że przepisy prawa uznane za niekonstytucyjne na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 roku, utracą moc obowiązującą po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. w dniu 12 czerwca 2009 roku, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęte zostały prace legislacyjne, zmierzające do dostosowania treści zakwestionowanych przepisów ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* do wymogów konstytucyjnych wskazanych w omawianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie informuję, że w toku prac nad nowelizacją ustawy, analizie poddane zostaną również, zgłaszane na gruncie jej stosowania, wątpliwości interpretacyjne.

2 powierzenie

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

z up. Piotr STACHAŃCZYK
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów