



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 listopada 2025 r.

Pozycja 107

POSTANOWIENIE

z dnia 30 października 2025 r.

Sygn. akt K 22/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański
Bogdan Święczkowski
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 października 2025 r., wniosku Rady Powiatu Grodziskiego o zbadanie zgodności:

art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018, ze zm.) „w części, w jakiej nie przewiduje ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazuje właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazuje organu właściwego do orzekania o tych kosztach”, z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W uchwale Nr 111/XII/19 z 26 września 2019 r., na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Rada Powiatu Grodziskiego (dalej: wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca) „w części, w jakiej nie przewiduje ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgod-

nie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych, nie wskazuje właściwej do ponoszenia tych kosztów *statio fisci* Skarbu Państwa oraz nie wskazuje organu właściwego do orzekania o tych kosztach”, z art. 2, art. 7 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

1.1. W pierwszej kolejności wnioskodawca przedstawił treść oraz wykładnię zaskarżonego przepisu. Ustawodawca przesądził w nim, że „Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Przepis, do którego odsyła zakwestionowany przez wnioskodawcę artykuł (art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym; Dz. U. Nr 98, poz. 602, ze zm.; dalej: p.r.d.) został wprowadzony ustawą z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444, ze zm.) i przewidywał, że pojazd usunięty z drogi i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się, w konsekwencji czego pojazd przechodził z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa. Nie regulował on jednak trybu i zasad wyznaczania podmiotów usuwających pojazd lub prowadzących parkingi strzeżone, jak również zasad dochodzenia przez te podmioty wynagrodzenia za te czynności. Ustawa z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 190, poz. 1400) wprowadziła natomiast przepisy wskazujące okoliczności, którymi powinien kierować się starosta wyznaczając podmioty do ich realizacji. Dla uszczegółowienia tej niepełnej regulacji wykorzystywano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 50, poz. 449), czego efektem było stosowanie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132, ze zm.; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym) dotyczących egzekucji należności pieniężnych z ruchomości do zwrotu kosztów przechowywania pojazdów.

1.2. Uzasadnienie zarzutów niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją wnioskodawca rozpoczął od wskazania, które z elementów wskazanych przepisów ustawy zasadniczej Trybunał powinien wziąć pod uwagę. Z zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) wywiódł zasadę bezpieczeństwa prawnego, zasadę ochrony interesów w toku, nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasadę *lex retro non agit*. Z zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) natomiast przywołał nakaz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, zwłaszcza rozumienie jakie standardowi temu nadaje się w prawie administracyjnym, który wymaga by normy kompetencyjne interpretowane były w sposób ścisły. Z treści art. 167 Konstytucji relewantnym wzorcem kontroli uczynił zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

1.3. Następnie wnioskodawca odniósł się do faktu, że w niniejszym postępowaniu przedmiotem zaskarżenia jest w istocie niepełne uregulowanie, którego kontrola przez Trybunał dopuszczalna jest jedynie w określonych warunkach. Wnioskodawca, odwołując się do orzecznictwa TK, stwierdził, że „[w] przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie

z Konstytucją powinien był unormować” (s. 11 wniosku). Szczególnie istotna potrzeba ingerencji Trybunału, zdaniem wnioskodawcy, w przypadku regulacji niepełnej zachodzi w odniesieniu do przepisów kompetencyjnych, uniemożliwiając prawidłowe funkcjonowanie organu władzy publicznej, zobowiązanego do działania na podstawie i w granicach prawa.

1.4. Wnioskodawca uznał, że przedstawi swoje argumenty, odwołując się do konkretnego postępowania w sprawie porzuconego pojazdu. Podmiot prowadzący parking samochodowy na terenie powiatu grodziskiego zażądał przyznania kosztów dozoru pojazdu i wynagrodzenia za dozór za okres od 2007 do 2008 r. Przedmiotowy pojazd – na podstawie decyzji Naczelnika Urzędu Skarbowego – został wpierw przejęty przez Skarb Państwa, a następnie po jego odebraniu przez pracowników Urzędu Skarbowego został zlikwidowany przez naczelnika tego urzędu. „Z uwagi na fakt, iż Naczelnik Urzędu Skarbowego (...) w ówczesnym okresie regulował jedynie koszty przechowywania pojazdów za okres od dnia otrzymania dokumentów danego pojazdu przez Urząd Skarbowy do dnia jego odebrania z parkingu przez osobę upoważnioną, także w tej sprawie Naczelnik Urzędu Skarbowego (...) pokrył koszty przechowywania przedmiotowego pojazdu (...) jedynie za 6 dni. Niezapłacone pozostały koszty przechowywania tego pojazdu za okres od dnia przewiezienia tego pojazdu na polecenie Policji na parking strzeżony do dnia przekazania dokumentacji pojazdu do Urzędu Skarbowego (...) tj. za ponad 7 miesięcy” (s. 12-13 wniosku). Wnioskodawca jednocześnie wskazał, że „zdaniem Starosty Powiatu Grodziskiego organem właściwym do wydania postanowienia na podstawie art. 102 § 2 u.p.e.a. w sprawie (...) powinien być Naczelnik Urzędu Skarbowego w Pruszkowie jako organ egzekucyjny, który dokonał likwidacji przedmiotowego pojazdu, a co za tym idzie – powinien rozliczyć [również] koszty postępowania egzekucyjnego (...)” (s. 13 wniosku). Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując spory kompetencyjne towarzyszące podobnym postępowaniom pomiędzy Starostą Grodziskim i naczelnikami okolicznych Urzędów Skarbowych konsekwentnie zajmował stanowisko, że to starosta jest właściwy do rozpoznawania takich wniosków oraz przyznawania należnego wynagrodzenia.

Wnioskodawca stwierdził, że brak stosowanego uregulowania w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym doprowadził do „sytuacji, w której Starosta orzekać ma co do kosztów przechowywania pojazdów, których własność nabył Skarb Państwa, narosłych przed nierzadko kilkunastoma laty, a następnie wypłacać je z budżetu powiatu”, co narusza art. 2 Konstytucji, a precyzyjnie rzecz ujmując zasadę bezpieczeństwa prawnego oraz zakaz działania prawa wstecz. Wnioskodawca podkreślił, że „[s]koro do przepadku tych pojazdów na rzecz Skarbu Państwa doszło pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i pojazdy te zostały fizycznie zlikwidowane przed 4 września 2010 r., gdy do zadań powiatów nie należały kwestie usuwania pojazdów z dróg, niezgodne z zasadą *lex retro non agit* byłoby przyznawanie w/w kosztów przez Starostów, ponieważ obecne regulacje znajdowałyby zastosowanie do zdarzeń zakończonych przed ich wejściem w życie”.

Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność analizowanego przepisu przejawia się również w tym, że wynikające z niego obciążenia finansowe w nieproporcjonalny sposób zostały rozłożone pomiędzy adresatów poprzednio obowiązujących przepisów (naczelników urzędów skarbowych) i adresatów przepisów w zaskarżonym brzmieniu (starostów powiatów). W tym ostatnim przypadku, „to [s]tarostowie (z budżetu powiatów) ponosić mają koszty przechowywania pojazdów, zarówno w przypadku pojazdów przejętych przez Skarb Państwa (koszty nie rozliczone, opisane w przedmiotowym wniosku), jak i pojazdów co do których postępowanie w sprawie przepadku na rzecz Skarbu Państwa nie zostało wszczęte lub nie zostało zakończone zgodnie z art. 11 i 12 ustawy nowelizującej, a także w przypadku wszystkich pojazdów usuniętych z drogi po 4 września 2010 r.” (s. 14 wniosku).

Pominięcie prawodawcze, które jest przedmiotem wątpliwości wnioskodawcy narusza, jego zdaniem, również zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji. Zauważył, że

znajduje ona zastosowanie do wszystkich organów władzy publicznej w polskim systemie prawnym, a zatem również wobec organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Brak wyraźnej normy kompetencyjnej wskazującej, że to na starostach spoczywa obowiązek wydania decyzji w przedmiocie wniosków o przyznanie kosztów dozoru pojazdu i wynagrodzenia za te czynności oraz zwrotu tych kosztów, prowadzi do sytuacji, iż rozstrzygnięcia te są podejmowane wbrew zasadzie, zgodnie z którą władza publiczna w Polsce działa w granicach i na podstawie prawa.

Kolejnym przepisem ustawy zasadniczej, którego naruszenia wnioskodawca upatruje w niniejszym postępowaniu, jest art. 167 ust. 1 i 4, który przesądza, że „[j]ednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań” (ust. 1) oraz że „[z]miany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych” (ust. 4). Wnioskodawca stwierdził, że państwo, przerzucając *de facto* ciężary związane z dozorem nad pojazdami, które przechodzą na własność Skarbu Państwa, nie zadbał o to, by zagwarantować powiatom środki na realizację tych działań, co negatywnie odbija się na ich budżecie. Jak stwierdził wnioskodawca, „[c]zysto iluzoryczna jest także przewidziana w art. 130a ust. 10h ustawy prawo o ruchu drogowym możliwość wyegzekwowania tych kosztów od właścicieli lub osób dysponujących pojazdem w dniu usunięcia na podstawie innego tytułu niż prawo własności. Na 26 decyzji wystawionych w roku 2018 na kwotę łączną: 121 402,97 zł, w stosunku do których wystawione zostały tytuły egzekucyjne, wyegzekwowana została jedynie kwota 4 909,23 zł. Należy zauważyć, że przyczyną bezskuteczności egzekucji jest brak majątku zobowiązanych lub ich śmierć” (s. 20 wniosku). Z uwagi na jednoznacznie określony w zaskarżonym przepisie okres, za który odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, brak wskazania odpowiedzialnej jednostki Skarbu Państwa oraz konieczność uprzedniego przeznaczenia na ten cel środków przekraczających możliwości powiatu, iluzoryczna jest także, zdaniem wnioskodawcy, wskazywana przez sądy administracyjne możliwość pozwania przez taki powiat właściwej *statio fisci* Skarbu Państwa po dokonaniu zapłaty na rzecz podmiotu prowadzącego parking strzeżony.

2. W piśmie z 3 stycznia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator lub PG) w piśmie z 30 czerwca 2020 r. przedstawił stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator rozpoczął analizę wniosku Rady Powiatu od zrekonstruowania rzeczywistej normatywnej treści zaskarżonego przepisu. Prokurator zauważył, że zagadnienie rozliczania kosztów przechowywania nieodebranych pojazdów, w tym również w sytuacjach określonych w art. 13 ustawy zmieniającej, było przedmiotem bogatego orzecnictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jego podstawą, w zakresie relewantnym dla niniejszego postępowania, jest pogląd, że „[i]stota regulacji dotyczącej usuwania pojazdów z drogi i dalszego postępowania z tymi pojazdami wynika z tego, że jest to wykonywanie zadania publicznego o charakterze administracyjnoprawnym; jest ono wykonywane przez organy administracji publicznej, ale w części także przy pomocy (z udziałem) podmiotów spoza administracji publicznej, którymi są jednostki wyznaczone do usunięcia pojazdów z drogi lub prowadzenia parkingów dla takich pojazdów. Skoro zatem zadanie to jest wykonywane przez jednostki wyznaczone przez organy administracji publicznej, to również te jednostki wykonu-

ją zadanie z zakresu administracji publicznej, a wobec tego łączy te jednostki także z organami administracji publicznej stosunek prawny o charakterze administracyjnym, oparty na założeniu, że otrzymają one wynagrodzenie i zwrot kosztów za wykonywanie nałożonych na nie obowiązków»” (s. 23-24 stanowiska PG) oraz że „[c]o do zasady, należne wynagrodzenie i zwrot kosztów obciąża właściciela pojazdu, jednakże w sytuacji, gdy właściciel nie odbierze pojazdu i nie uiści tych należności, nie można pozbawić jednostki wykonującej zlecone jej zadanie publiczne należnego wynagrodzenia i zwrotu poniesionych kosztów»” (s. 24 stanowiska PG).

Jak zauważył Prokurator, pogląd ten pozostał aktualny po wejściu w życie analizowanego przepisu. Stwierdził, że „do rozliczania kosztów pojazdów usuniętych z drogi art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji niegdyś stosowano w oparciu o § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2002 r., a co za tym idzie prawodawca naczelników urzędów skarbowych uznawał za »organ egzekucyjny« właściwy do wydawania rozstrzygnięć (§ 4 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia). Z kolei obecnie z całą pewnością art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji może być stosowany w sytuacjach określonych w art. 130a Prawa o ruchu drogowym w oparciu o § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r., a organem właściwym (»organem egzekucyjnym«) jest wprost wskazany w tym rozporządzeniu starosta (§ 4 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia)»” (s. 35 stanowiska PG).

Po dokonaniu wyczerpującej analizy zaskarżonego przepisu w kontekście braku norm kompetencyjnych uprawniających starostów do zwrotu kosztów dozoru porzuconych pojazdów przedsiębiorcom prowadzącym parkingi, Prokurator stwierdził, że „tylko i wyłącznie starosta uprawniony jest do przyznania temu przedsiębiorcy (dozorcy) usprawiedliwionych okolicznościami sprawy kwot. Niemniej jednak nie może orzekać od jakiego podmiotu te koszty będą pochodzić, czyniąc tym samym podmiot trzeci podmiotem zobowiązanym. Art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera bowiem upoważnienia do tego rodzaju rozstrzygnięcia. Reguluje on jedynie stosunek administracyjnoprawny pomiędzy organem egzekucyjnym a dozorcą (...). Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, iż to Starosta Z. jest właściwy do orzekania (...) co do żądania skarżących o zwrot wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzeniem za dozór nad pojazdem za cały okres jego przechowania»” (s. 36 stanowiska PG).

Podsumowując te rozważania, Prokurator uznał, że w niniejszej sprawie nie może być mowy o pominięciu prawodawczym, skoro sądy administracyjne i powszechne oraz Sąd Najwyższy w procesie stosowania prawa przyjęły, iż to starości – z uwagi na systemową i celowościową wykładnię relewantnych przepisów – są organami właściwymi do realizacji żądań przedsiębiorców prowadzących parkingi w zakresie zwrotu kosztów dozoru porzuconych pojazdów.

3.2. Następnie Prokurator, w świetle poczynionych wyżej ustaleń w związku z błędną kwalifikacją przedmiotu zaskarżenia jako pominięcia prawodawczego, dokonał analizy formalnoprawnej wniosku. Przywołał w tym celu jedno z postanowień Trybunału, w którym TK stwierdził, że „[z]godnie z art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK (...) wnioski kierowane do Trybunału zawierają uzasadnienie, art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK zawiera szczegółowe wyliczenie elementów uzasadnienia, do których zalicza się: treść kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią (...), treść wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności, wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. (...) Ponieważ aktom normatywnym przysługuje domniemanie konstytucyjności, jego obalenie wymaga przytoczenia przekonujących argumentów, z których wynikać będzie, że zaskarżone przepisy mogą być sprzeczne z poszczególnymi wzorcami kontroli (...). Prawidłowo

zredagowany wniosek wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów» (s. 54-55 stanowiska PG). Przede wszystkim jednak z orzeczenia, które przywołał Prokurator wynika, że „[m]erytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli» (s. 55 stanowiska PG).

Prokurator podzielił stanowisko, że „rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest rozważanie, jaki problem konstytucyjny wnioskodawca widzi w zaskarżonych przepisach, ani jakie znajduje na udowodnienie tego problemu argumenty. (...) Trybunał nie ma obowiązku dekodowania z kilkudziesięciu fragmentu odnoszącego się do każdego z zarzutów, co właściwie wnioskodawca uznaje za zarzut, argument czy dowód na jego poparcie. (...)» [o]kreślenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (...) oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Zatem istotą zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem (...)» (s. 55-56 stanowiska PG).

Zdaniem PG, wnioskodawca w niniejszym postępowaniu „nie tylko nie rozważył[1] treści zaskarżonego uregulowania, nie poddając go odpowiedniej interpretacji, lecz nawet nie przedstawił[1] argumentacji (ani merytorycznej, opierającej się na przyjętych językowych, systemowych i funkcjonalnych regułach wykładni, ani praktycznej, odwołującej się do określonego utrwalonego sposobu wykładni w działalności organów władzy publicznej), która miałaby uzasadnić takie jego rozumienie, jakie stało się przedmiotem sformułowanych przez [niego] zastrzeżeń» (s. 57 stanowiska PG).

3.3. Prokurator wskazał, że dodatkowo za umorzeniem postępowania przemawia argument wnioskodawcy, iż możliwość pozwania właściwej *statio fisci* Skarbu Państwa (województw) przez powiat po dokonaniu przezeń zapłaty na rzecz podmiotu prowadzącego parking strzeżony jest iluzoryczna. Przeanalizowane przez PG orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych, jego zdaniem, wyraźnie dopuszcza kierowanie takich powództw oraz dowodzi ich skuteczności.

4. Marszałek Sejmu, w piśmie z 23 grudnia 2020 r., przedstawił stanowisko Sejmu i wniósł o stwierdzenie, że art. 13 ustawy zmieniającej „w zakresie, w jakim zobowiązuje powiat do ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa w trybie art. 130a ust. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do 3 września 2010 r.”, jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Sejm przedstawił analizę formalnoprawną wniosku. Stwierdził, że „wbrew stanowisku wnioskodawcy kwestia określenia organu właściwego do orzekania o kosztach prze-

chowowania pojazdów na parkingu strzeżonym stanowi pośrednio przedmiot regulacji prawnej, przy czym relewantny w tym względzie pozostaje art. 130a ust. 5f prawa o ruchu drogowym. Zgodnie z powołanym przepisem zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg oraz z prowadzeniem parkingu strzeżonego zaliczają się do zadań własnych powiatu. Artykuł 130a ust. 5f prawa o ruchu drogowym doprecyzowuje jednocześnie, że zadania te są realizowane przez starostę przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych bądź też starosta powierza ich wykonywanie podmiotom zewnętrznym (przedsiębiorcom) w trybie zamówienia publicznego. Uwzględniając powyższy przepis nie może zatem budzić wątpliwości, że to na staroście ciąży obowiązek dokonania rozliczeń z przedsiębiorcą świadczącym na zlecenie powiatu usługi z zakresu usuwania pojazdów z dróg ich przechowywania. Brak jednoznacznego przepisu nakładającego na starostę obowiązek zwrotu kosztów przechowywania nie zwalnia zatem tego organu – w stanie prawnym ukształtowanym przez ustawę zmieniającą – z obowiązku podejmowania wszelkich rozstrzygnięć związanych z usuwaniem pojazdów z dróg i ich przechowywaniem, co obejmuje także pojazdy usunięte z drogi przed 4 września 2010 r. oraz pojazdy, które przed tą datą przeszły na własność Skarbu Państwa” (s. 7-8 stanowiska Sejmu).

W związku z powyższym Sejm uznał za bezpodstawny zarzut, zgodnie z którym art. 13 ustawy zmieniającej nie wskazuje organu właściwego do orzekania o kosztach usuwania i przechowywania pojazdów. Sejm stanął na stanowisku, że w świetle uzasadnienia analizowanego wniosku kontroli Trybunału w niniejszym postępowaniu powinien podlegać art. 13 ustawy zmieniającej, ale w zakresie, w jakim zobowiązuje powiat do ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa w trybie art. 130a ust. 10 p.r.d.

4.2. Analizę zgodności art. 13 ustawy zmieniającej w tak zrekonstruowanym zakresie Sejm rozpoczął od zarzutu naruszenia wynikającego z art. 2 Konstytucji zakazu działania prawa wstecz. Stwierdził, że „[o] retroaktywności przepisów można mówić w sytuacji, gdy prawodawca wprowadzi zmianę kwalifikacji prawnej określonych zdarzeń, które nastąpiły w przeszłości. W następstwie późniejszej zmiany prawa zdarzenia te wywołują zatem odmienne konsekwencje, niż skutki przewidziane przez prawo w chwili ich zaistnienia. Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis nie prowadzi do zmiany zasad odnoszących się do sytuacji prawnych ukształtowanych w przeszłości, ale skutkuje jedynie przesunięciem kompetencji w sprawach dotyczących usuwania pojazdów z drogi i ich przechowywania. Sprawy te nie zostały zakończone przed wejściem w życie ustawy zmieniającej – do tego czasu nie została bowiem wydana decyzja o zwrocie kosztów przechowywania pojazdów, jak i uprawniony podmiot nie wystąpił o zwrot kosztów przechowywania. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, że wnioski dotyczące zwrotu kosztów przechowywania mogą dotyczyć stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej” (s. 15 stanowiska Sejmu). Ponadto, w świetle wyroku Trybunału z 16 marca 2017 r. o sygn. Kp 1/17, Sejm podniósł, że „[w] sprawach obejmujących określenie właściwości organów władzy publicznej co do zasady trudno mówić o naruszeniu względem nich zakazu retroaktywności. Zasada przewidująca zakaz retroaktywności dotyczy przede wszystkim jednostki i podmiotów podobnych i sprzeciwia się pogarszaniu – z mocą wsteczną – ich sytuacji prawnej” (s. 15-16 stanowiska Sejmu).

4.3. Następnie Sejm odniósł się do zarzutu, który wobec art. 13 ustawy zmieniającej wnioskodawca sformułował w związku z art. 7 Konstytucji. Sejm podkreślił, że zarzut ten powiązany jest, w argumentacji wnioskodawcy, z rzekomym pominięciem prawodawczym co do wyznaczenia organu właściwego do wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie zwrotu kosztów przechowywania pojazdów, które na podstawie art. 130a ust. 10 p.r.d., w brzmieniu obo-

wiążącym do 3 września 2010 r., przeszły na własność Skarbu Państwa. Jak już wcześniej wskazano, Sejm nie podzielił stanowiska wnioskodawcy o braku normy kompetencyjnej do podejmowania tych rozstrzygnięć.

4.4. Sejm odniósł się również do zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Analizę tę rozpoczyna stwierdzenie, że „[p]roblem konstytucyjny podniesiony przez wnioskodawcę sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy nakładając na samorząd powiatowy zadania związane z usuwaniem pojazdów z dróg i ich przechowywaniem, co w praktyce wyraża się w pierwszym rzędzie w obowiązku refundacji kosztów przechowywania pojazdów należnych podmiotom prowadzącym parkingi strzeżone, ustawodawca zrealizował obowiązki wynikające z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w *petitum* wniosku Rada Powiatu Grodziskiego wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 13 ustawy zmieniającej z Konstytucją w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na powiaty obowiązek finansowania kosztów przechowywania powstałych przed 4 września 2010 r. W konsekwencji przedstawiona w stanowisku analiza konstytucyjności odnosi się wyłącznie do tak wyznaczonego okresu, pomija natomiast koszty powstałe po tej dacie” (s. 23 stanowiska Sejmu).

Sejm przywołał w tym zakresie pogląd Trybunału, zgodnie z którym „zasada odpowiedzialności udziału samorządu w dochodach publicznych nie jest rozumiana jako obowiązek automatycznego zwiększenia poziomu dochodów samorządu o kwotę, odpowiadającą zapotrzebowaniu finansowemu jednostki samorządu związanemu z realizacją nowych zadań (...). Wynika to z ogólnej zasady, w świetle której jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do realizacji spoczywających na niej zadań finansując je z ogólnej puli środków przysługujących samorządowi. Nałożenie na samorząd nowego zadania powoduje zatem konieczność – w pierwszej kolejności – finansowania tego zadania ze środków przysługujących dotychczas samorządowi. Dopiero jeżeli wydatki związane z realizacją nowego zadania są na tyle znaczące, że istotnie utrudniają czy wręcz uniemożliwiają realizację innych zadań, wówczas aktualizuje się obowiązek wynikający z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, z którego wynika konieczność zwiększenia udziału samorządu w podziale dochodów publicznych” (s. 26 stanowiska Sejmu). Sejm zauważył ponadto, że przepis ten stanowi normę programową. Trudno, zdaniem Sejmu, apriorycznie przesądzić o wysokości nakładów związanych z konkretnym zadaniem samorządu terytorialnego. Trudność ta, jak stwierdził Sejm, wynika również z tego, że staranność wykonania powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych może się *a casu ad casum* diametralnie różnić. Sejm podkreślił, że „naruszenie art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji ma miejsce jedynie w razie rażącej dysproporcji i niedofinansowania zadań realizowanych przez samorząd (...). Sytuacja ta występuje wówczas, gdy w następstwie nałożenia nowych zadań jednostka samorządu terytorialnego danego stopnia stała się niezdolna do realizacji spoczywających na niej zadań. Natomiast okoliczność, że samorząd nie jest zdolny do wykonywania w satysfakcjonującym stopniu wszystkich zadań publicznych nie powoduje, że ustalony ustawą poziom finansowania samorządu terytorialnego jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. W tym kontekście sąd konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na ograniczony zasób środków finansowych pozostających w dyspozycji władz publicznych (...)” (s. 27 stanowiska Sejmu).

Sejm wskazał również, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału podmiot podnoszący zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oprócz zarzutów o charakterze prawnym przedstawić powinien także dane finansowe obrazujące koszty wykonywania spoczywających na samorządzie zadań publicznych oraz poziom dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem, zdaniem Sejmu, „Rada Powiatu Grodziskiego tylko połowicznie zrealizowała [ten] obowiązek (...). [P]rzedstawione dane są w części nieadekwatne jako dotyczące wydatków za okres nieobjęty kwestionowaną normą (zob. np. załącznik nr 9,

w którym przedstawione zostały wpływy i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu usuwania, przechowywania i utylizacji pojazdów z lat 2015-2019, podczas gdy kwestionowany przepis dotyczy sytuacji z 2010 r. i wcześniejszych). Przedstawione dowody nie odnoszą się także bezpośrednio do przedmiotu zaskarżenia, ujętego zakresowo. Otóż podniesiony we wniosku zarzut odnosi się do nałożenia na samorząd obowiązku zwrotu kosztów przechowywania pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa przed 4 września 2010 r. za okres obejmujący sześć pierwszych miesięcy przechowywania. Rada Powiatu Grodziskiego powinna w konsekwencji przedstawić wyliczenia kwot za ten okres. Tymczasem we wniosku porzeczono na wskazaniu ogólnej kwoty przypadającej za poszczególne pojazdy za cały okres przechowywania. Wskazana we wniosku łączna kwota (ok. 1 600 000 zł) obejmuje zatem zarówno okres, za który samorząd powiatowy został zobowiązany do refundacji kosztów określonych w art. 13 ustawy zmieniającej, jak również kosztów powstałych po wskazanej tam dacie. Przy czym, zgodnie z zasadami wskazanymi w pkt VI.2.1 stanowiska, co najmniej część tych kosztów obciąża Skarb Państwa” (s. 30 stanowiska Sejmu).

W świetle stanowiska ukształtowanego w orzecznictwie Trybunału, Sejm wskazał, że dowody przedstawione przez wnioskodawcę nie mogą zostać uznane za dostateczne do obalenia domniemania konstytucyjności art. 13 ustawy zmieniającej ze względu na jej rzekomą sprzeczność z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja wnioskodawcy.

Rada Powiatu Grodziskiego (dalej: wnioskodawca) skierowała do Trybunału wniosek, inicjując niniejsze postępowanie na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji realizując swoją uchwałę z 26 września 2019 r. Nr 111/XII/19 w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 13 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca). Zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego posiadają ograniczoną legitymację do wszczynania postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności norm prawnych. Mogą czynić to wyłącznie wówczas, gdy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Zdaniem Trybunału, nie budzi wątpliwości, że wydawanie rozstrzygnięć przez starostę powiatu w zakresie zwrotu kosztów przetrzymywania samochodów w oczekiwaniu na ich zlikwidowanie jest *ex definitione* objęte zakresem działania samorządu powiatowego. Oznacza to, że wnioskodawca uprawniony był do zainicjowania niniejszego postępowania.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosku.

2.1. Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania w sprawie. Nie ma procesowych przeszkód, aby kontrola ta nastąpiła także po zakończeniu wstępnego rozpoznania wniosku podmiotu wymienionego w art. 191 ust. 2 Konstytucji, a więc po nadaniu mu dalszego biegu (por. np. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145 oraz wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU

nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że na każdym etapie postępowania przed TK należy badać, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. Dotyczy to nie tylko przesłanek charakterystycznych dla danego typu kontroli konstytucyjności, ale także przesłanek formalnych, wspólnych zarówno dla kontroli konkretnej, jak i abstrakcyjnej (zob. np. postanowienie TK z 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6), a skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany ustaleniami podjętymi podczas kontroli wstępnej.

2.2. Art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602, ze zm.; dalej: p.r.d. lub prawo o ruchu drogowym) reguluje kwestie usuwania pojazdów z drogi. Od momentu dodania go do prawa o ruchu drogowym był wielokrotnie nowelizowany. Analiza wprowadzanych zmian jest istotna z perspektywy problemu konstytucyjnego zasygnalizowanego przez wnioskodawcę. Poniżej przedstawiono wyłącznie te nowelizacje, które odnoszą się do istoty omawianego zagadnienia.

Zarówno w pierwotnym brzmieniu, jak i w późniejszych wersjach, art. 130a p.r.d. w ust. 1-3 określono odpowiednio: bezwzględne przypadki, w których pojazd musi zostać usunięty z drogi na koszt właściciela (ust. 1); przypadki, w których pojazd może zostać usunięty, ale wyłącznie wówczas, gdy nie można go zabezpieczyć w inny sposób (ust. 2) oraz sytuacje, w których dopuszcza się usunięcie lub przemieszczenie pojazdu, jeśli utrudnia on prowadzenie akcji ratowniczej (ust. 3).

Odnosząc się do pierwotnego brzmienia art. 130a p.r.d., kluczowe znaczenie mają ust. 5, 6 oraz ust. 10. Stosownie do ust. 5 „[w] przypadkach określonych w ust. 1 i 2 pojazd jest usuwany z drogi przez jednostkę wyznaczoną przez starostę”. Z kolei w myśl ust. 6 „[u]sunięty pojazd umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. Wysokość opłat ustala rada powiatu”. Ustęp 10 w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że pojazd usunięty w trybie określonym w art. 130a ust. 1 lub 2 i nieodebrany przez uprawnioną osobę w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia uznaje się za porzucony z zamiarem wyzbycia się, a następnie przechodzi on na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy.

W art. 130a ust. 11 p.r.d. zawarto delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia określającego: tryb oraz warunki współdziałania z Policją i innymi podmiotami uprawnionymi do podejmowania decyzji o usunięciu pojazdu, jednostek usuwających pojazdy lub prowadzących strzeżone parkingi, o których mowa w ust. 6; tryb i warunki wydawania pojazdu z parkingu; a także tryb postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. Na tej podstawie wydano rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 października 2007 r. w sprawie usuwania pojazdów (Dz. U. Nr 191, poz. 1377, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2007 r.). Kluczowy z perspektywy omawianego zagadnienia jest § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2007 r., zgodnie z którym „[o] przejęciu 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”.

Art. 130a ust. 5 i 6 zdanie pierwsze p.r.d. w wyroku z 7 czerwca 2005 r., sygn. K 23/04 (Dz. U. Nr 109, poz. 925), zostały uznane za niezgodne z art. 2 i art. 22 Konstytucji. W celu dostosowania tych przepisów do omawianego wyroku dokonano nowelizacji prawa o ruchu drogowym ustawą z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 190, poz. 1400). Wprowadzono wówczas do art. 130a ust. 5a-5e, w których wskazano przede wszystkim kryteria, jakimi powinien kierować się starosta wyznaczając jednostkę do usuwania pojazdów.

Natomiast w wyroku z 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06 (OTK ZU nr 5/A/2008), Trybunał orzekł, że: a) art. 130a ust. 10 p.r.d. w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu, jest niezgodny z art. 46, art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 3 Konstytucji; b) art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji; c) § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2007 r. jest niezgodny z art. 130a ust. 11 pkt 3 p.r.d. oraz z art. 92 ust. 1 i art. 46 Konstytucji.

W związku z powyższym art. 130a ust. 10 p.r.d. we wskazanym zakresie utracił moc obowiązującą 12 czerwca 2009 r.

Ustawą zmieniającą znacząco zmodyfikowano art. 130a p.r.d. Podstawowym celem ustawy zmieniającej było dostosowanie prawa o ruchu drogowym do wyroku TK o sygn. P 4/06. Jednocześnie w istotnym stopniu zmieniono całą procedurę związaną z usuwaniem pojazdów, w tym kwestię zadań i kompetencji organów.

Zgodnie z art. 130a ust. 10 p.r.d. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, sąd – w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 lub 2 p.r.d. – na wniosek starosty orzeka o przepadku pojazdu na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała go w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. Jednocześnie w znowelizowanym art. 130a ust. 5f p.r.d. przewidziano, że usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z dróg stało się zadaniem własnym powiatu. Dodatkowo w ust. 10h przewidziano, że koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu.

W ustawie zmieniającej przewidziano także szereg tzw. przepisów międzyczasowych. W art. 10 ustawy zmieniającej wskazano, że jeżeli pojazd został usunięty przed wejściem w życie ustawy nowelizującej i do tego momentu nie odebrała go z parkingu strzeżonego osoba uprawniona, to termin określony w art. 130a ust. 10 p.r.d. w dotychczasowym brzmieniu – po którego upływie starosta wnosi do sądu wniosek o orzeczenie przepadku pojazdu – biegnie nadal od dnia usunięcia pojazdu.

Zgodnie z art. 11 ustawy zmieniającej, w sytuacji gdy bieg terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 p.r.d. w dotychczasowym brzmieniu, rozpoczął się, lecz nie zakończył przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przepadek pojazdu orzeka się na rzecz powiatu.

W myśl art. 12 ust. 1 ustawy zmieniającej „[p]ostępowania w sprawach przejścia na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów nieodebranych przez uprawnione osoby w terminie określonym w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się, a sprawy przekazuje właściwym starostom. Przepis art. 11 stosuje się odpowiednio”. Natomiast w ust. 2 wskazano, że „[w] przypadkach, w których termin określony w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, upłynął przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie przejścia własności pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, przepis art. 11 stosuje się odpowiednio”.

Wreszcie, zgodnie z zakwestionowanym przepisem, tj. art. 13 ustawy zmieniającej, „Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

W tym miejscu należy wskazać, że okres, o którym stanowi art. 13 ustawy zmieniającej nie jest przypadkowy i jest związany ze wspomnianą utratą mocy obowiązującej art. 130 ust. 10 p.r.d. w związku z wyrokiem TK o sygn. P 4/06.

2.3. Odnosząc się do stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, należy wskazać, że ustawodawca nie doprecyzował ani podstaw prawnych, ani procedur dotyczących ustalania opłat obejmujących usunięcie, przechowywanie, wycenę, sprzedaż bądź zniszczenie pojazdu. Nie określono ponadto charakteru prawnego należności przysługujących podmiotowi prowadzącemu parking strzeżony. Powyższe przyczyniło się do powstania licznych wątpliwości interpretacyjnych. Rozwiązanie powstałych wątpliwości wymagało ingerencji orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W uchwale NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 1/10 (ONSAiWSA nr 1/2011, poz. 3) NSA wskazał, że „jeżeli właściciel nie odebrał pojazdu w określonym terminie jednostce wyznaczonej do prowadzenia parkingu strzeżonego (jednostce wyznaczonej do usuwania pojazdów) może być przyznane wynagrodzenie za cały okres wykonywania dozoru nad pojazdem usuniętym z drogi w przypadkach, o których mowa w art. 130a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz zwrot kosztów związanych z wykonywaniem dozoru, w tym kosztów usunięcia pojazdu z drogi, na podstawie art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w związku z § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. W ocenie NSA, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 50, poz. 449) nie tylko przewidywało możliwość stosowania art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132) w przypadkach określonych w art. 130a p.r.d. ale również określało, że w takich przypadkach to naczelnicy urzędów skarbowych pełnią rolę „organów egzekucyjnych” (§ 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia).

Zmiana art. 130a p.r.d. dokonana ustawą zmieniającą poprzedzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 4/06, doprowadziła do powstania wątpliwości co do aktualności stanowiska NSA wyrażonego w uchwale o sygn. akt I OPS 1/10. Wątpliwości te dotyczyły w szczególności kwestii, czy art. 102 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ówcześnie: Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968, ze zm.; dalej: u.p.e.a.) nadal może stanowić podstawę orzekania o kosztach należnych przedsiębiorcom wykonującym usługi usuwania oraz dozoru pojazdów w przypadkach określonych w art. 130a p.r.d. W tym zakresie celowe wydaje się ponowne odwołanie do orzecznictwa NSA.

W wyroku z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 540/16 (Lex nr 2444381) NSA wskazał, że wspomniana uchwała straciła na aktualności o tyle, że „w świetle obowiązujące[.] treści Prawa o ruchu drogowym powiat obejmuje własność porzuconych pojazdów, a rozporządzenie z 2002 r. rozciągające stosowanie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji do takich tylko sytuacji się odnosiło. Nie może jednak ująć uwadze, że konkluzja zawarta w uchwale I OPS 1/10 została przez ustawodawcę obecnie świadomie ujęta w obowiązujących przepisach prawa. Otóż ustawą zmieniającą z dnia 22 lipca 2010 r. skorygowano art. 174 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (delegacja ustawowa) wskazując, że Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, rozciągnąć stosowanie w całości lub w części przepisów działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie przechowywania, oszacowania i sprzedaży zajętych ruchomości na określone ruchomości, które stały się własnością «Skarbu Państwa albo powiatu» (a nie jak dotychczas – tylko Skarbu Państwa). Zmiana upoważnienia ustawowego otworzyła drogę do uchwalenia przez Radę Ministrów nowego rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 46, poz. 237 z późn. zm.), w którym wyraźnie zaznaczono, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w tym art. 102 § 2) mogą być stosowane tak-

że względem ruchomości, które stały się własnością powiatu na podstawie m.in. objęcia w posiadanie rzeczy niczyjej (§ 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia). Bardzo istotne jest też to, że w § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2011 r. określono, że jako «organ egzekucyjny» na potrzeby stosowania działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji należy uznać «starostów w zakresie: (...) likwidacji ruchomości, które zostały przejęte na rzecz powiatu na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm.)». Na tej podstawie uznał, „że art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowi podstawę prawną przyznania zwrotu wydatków i wynagrodzenia za świadczone usługi przez skarżących”. Wskazał również, że „[n]ależy więc stwierdzić, że stosując art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w oparciu o odesłanie z § 3 pkt 1 lit. c rozporządzenia z dnia 28 lutego 2011 r.) na potrzeby rozliczenia przedsiębiorcy świadczącego usługi usunięcia i przechowywania pojazdów, obecnie tylko i wyłącznie starosta uprawniony jest do przyznania temu przedsiębiorcy (dozorcy) usprawiedliwionych okolicznościami sprawy kwot”.

Warto w tym miejscu odnieść się również do orzecznictwa dotyczącego art. 13 ustawy zmieniającej. NSA w wyroku z 13 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OPS 4/14 (ONSAiWSA 2015 nr 5/2015, poz. 83) wskazał, że „w przepisach międzyczasowych ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r. (...) nie rozstrzygnięto, które organy są właściwe do rozstrzygania odnośnie kosztów przechowywania pojazdu za okres sprzed wejścia w życie nowych przepisów. W art. 13 ustawy zmieniającej wskazano jedynie, iż koszty powstałe po terminie do odebrania pojazdów i dotyczące przechowywania pojazdów, dla których okres ten upłynął pomiędzy 11 czerwca 2009 r. i 4 września 2010 r. ponosi Skarb Państwa. Decyzja ustawodawcy o przejęciu przez Skarb Państwa obowiązku poniesienia kosztów przechowywania pojazdów w tym okresie ma jedynie taki skutek, że zobowiązanym stał się Skarb Państwa”.

W przywoływanym już wyroku NSA o sygn. akt I OSK 540/16, NSA wyjaśnił że „[a]rt. 13 ustawy zmieniającej z dnia 22 lipca 2010 r. jest przepisem, który nie łączy się z żadną inną regulacją, która wskazywałaby w jaki sposób, ewentualnie jaki podmiot (*statio fisci*) miałby realizować obowiązki Skarbu Państwa z niego wynikające. Aby zrozumieć sens analizowanej regulacji zwrócić należy uwagę na przepisy ją poprzedzające. Z art. 11 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. wynika, że pojazdy, wobec których rozpoczął się, ale trwa nadal termin mający skutkować ich przepadkiem, w efekcie tego przepadku stają się własnością powiatu. Z kolei art. 12 odnosi się do postępowań w sprawie przejęcia pojazdów nie odebranych przez osoby uprawnione – postępowania te w całości przechodzą do właściwości starostów. Jedynie wskazany wyżej art. 13 ustawy reguluje skutki faktyczne zaistniałe, a mianowicie wskazuje na Skarb Państwa jako generalnie odpowiedzialny za koszty powstałe z tytułu przechowywania pojazdów, które generowane były w czasie obowiązywania dawnych regulacji, ale od 11 czerwca 2009 r. nie mogły przejść na własność Skarbu Państwa. Art. 13 ustawy koresponduje zatem z nowym (obecnym) brzmieniem art. 130a ust. 5f Prawa o ruchu drogowym («Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lub 2, należy do zadań własnych powiatu») zabezpieczając możliwość domagania się przez powiaty od Skarbu Państwa zwrotu kwot wypłaconych przedsiębiorcom za okres przechowywania pojazdów przed dniem 4 września 2010 r.”. Wskazał również, że „konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego, pod rządami Prawa o ruchu drogowym po dniu 11 czerwca 2009 r., nie stoi w kolizji z kwestią odpowiedzialności prawnej za koszty przechowania pojazdów, która zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej spoczywa na Skarbie Państwa. Na podstawie normy wypływającej z tego przepisu Starosta (...) może wystąpić do właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa z roszczeniem regresowym i w razie konieczności wystąpić do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę wskazanych kosztów. Nie istnieją bowiem podstawy do obciążenia jakiegokolwiek *statio fisci* – Skarbu

Państwa obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za usunięcie i dozór pojazdu opisanego w postanowieniu wydanym na podstawie art. 102 ust. 2 u.p.e.a.”.

W wyroku z 10 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 2059/15 (Lex nr 2315450) NSA podniósł, że „[z]godnie z art. 130a ust. 10f p.r.d., do wykonania orzeczenia sądu o przepadku pojazdu jest obowiązany starosta. Wykonanie orzeczenia następuje w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599), zwanej dalej ustawą egzekucyjną, z uwzględnieniem przepisów p.r.d. Z uwagi na treść art. 13 ustawy nowelizującej, w niniejszej sprawie nie znajdzie zastosowania art. 130a ust. 10h p.r.d., a zatem starosta nie wyda decyzji o zapłacie tych kosztów przez osobę będącą właścicielem pojazdu w dniu wydania dyspozycji jego usunięcia. W tej sytuacji, w kontrolowanej sprawie znajdzie zastosowanie art. 102 § 2 ustawy egzekucyjnej w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 265). Zgodnie z § 3 pkt 1 lit. a tego rozporządzenia, przepisy działu II rozdziału 6 ustawy egzekucyjnej dotyczące przechowywania, oszacowania i sprzedaży ruchomości stosuje się do ruchomości, które stały się własnością Skarbu Państwa albo powiatu na podstawie prawomocnego orzeczenia przepadku przedmiotów, wydanego w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, w postępowaniu administracyjnym, w postępowaniu cywilnym oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Z kolei w myśl § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b, przepisy działu II rozdziału 6 ustawy egzekucyjnej dotyczące organu egzekucyjnego stosuje się odpowiednio do starostów w zakresie likwidacji ruchomości, które zostały przejęte na rzecz powiatu na podstawie przepisów p.r.d. W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, że w sytuacjach określonych w art. 13 ustawy nowelizującej, przyznanie kosztów przechowywania pojazdów dokonywane jest przez starostę (w niniejszej sprawie przez Prezydenta (...)), w oparciu o art. 102 § 2 ustawy egzekucyjnej w związku z § 3 pkt 1 lit. a) i § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Powyższa konkluzja nie sprzeciwia się powołanemu wyżej pogładowi, że w takiej sytuacji staroście przysługuje regres w stosunku do Skarbu Państwa o zwrot poniesionych kosztów przechowywania pojazdu”.

Pogląd ten został rozwinięty w wyroku z 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 951/18 (Lex nr 2768274), w którym NSA zaznaczył, że „[d]okonując wykładni systemowej art. 13 ustawy nowelizującej należy jednak zauważyć, że przywołany powyżej art. 10a 5f p.r.d., wskazał wyraźnie, że zadania usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z dróg stało się zadaniem własnym powiatu. Także w art. 11 i art. 12 ustawy nowelizującej dotyczących przepadku pojazdu i właściwości organów prowadzących postępowanie w sprawie przejęcia pojazdów nieodebranych przez osoby nieuprawnione przekazano do kompetencji powiatów (odpowiednio - starostom). Wydaje się zatem słuszne by przyjąć, że również w przypadku dochodzenia od Skarbu Państwa kosztów przechowania pojazdu za okres, o którym mowa w art. 13 podmiotem kompetentnym byłby starosta. W orzecznictwie wskazuje się obecnie, że organ ten, na podstawie normy wpływającej z art. 13 ustawy nowelizującej może wystąpić do właściwego *statio fisci* Skarbu Państwa z roszczeniem regresowym i w razie konieczności wystąpić do sądu powszechnego z powództwem o zapłatę wskazanych kosztów. Nie istnieją bowiem podstawy do obciążenia jakiegokolwiek *statio fisci* – Skarbu Państwa obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za usunięcie i dozór pojazdu opisanego w postanowieniu wydanym na podstawie art. 102 ust. 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – dotychczas «u.p.e.a » (por. wyroki NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r. sygn. akt I OSK 540/16; z dnia 10 maja 2017 r. sygn. akt I OSK 2059/15 i 20/61/15)”.

Kontynuując tę linię orzecniczą NSA w wyroku z 5 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 2267/18 (Lex nr 3080719) wskazał, że „właściwą drogą postępowania starosty, do którego kompetencji należą sprawy rozliczenia kosztów przechowania pojazdów usuniętych z drogi publicznej i pozostawionych na parkingach, po ich poniesieniu z tytułu obowiązków ciężących z mocy ustawy na tym organie, jest zwrócenie się na drogę postępowania cywilnego. Brak bowiem regulacji prawnych pozwalających na przyjęcie, że pomiędzy starostą, a właściwym *statio fisci* Skarbu Państwa, na mocy art. 13 ustawy zmieniającej, powstaje stosunek administracyjnoprawny, a starosta zobligowany jest do załatwienia sprawy administracyjnej w sposób władczy, w formie decyzji administracyjnej. Wskazany brak odesłania do przepisów Kodeksu cywilnego w ustawie Prawo o ruchu drogowym nie stanowi przeszkody do takiego rozwiązania sporu o zwrot kosztów pomiędzy starostą, a właściwym *statio fisci* na drodze cywilnej (por. wyrok NSA z 22 października 2018 r., I OSK 513/18)”.

Mając na uwadze powyżej przywołane orzecznictwo NSA należy uznać, że art. 13 ustawy zmieniającej rozpatrywany w odpowiednio szerokim kontekście prawnym i poddany wykładni systemowej zawiera treść, której – zdaniem wnioskodawcy – w przepisie tym brakuje. Przyznawanie wynagrodzenia za przechowywanie pojazdu, w przypadkach określonych w art. 13 ustawy zmieniającej dokonywane jest w postępowaniu administracyjnym przez starostów na podstawie art. 102 § 2 u.p.e.a. w związku z § 3 pkt 1 lit. a i § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1805, ze zm.). Koresponduje to z aktualnym brzmieniem art. 130a ust. 5f p.r.d., uznającym usuwanie pojazdów i prowadzenie strzeżonych parkingów za zadania własne powiatu. Także w art. 11 i art. 12 ustawy zmieniającej kwestie dotyczące przypadku nieodebranych pojazdów przekazano do kompetencji powiatów. Jednocześnie w przypadkach określonych w art. 13 ustawy zmieniającej staroście przysługuje roszczenie regresowe wobec Skarbu Państwa o zwrot poniesionych wydatków, co – w razie sporu – może być dochodzone w drodze powództwa cywilnego przed sądem powszechnym. Legitymacja bierna wojewody w tych sprawach nie jest w żaden sposób kwestionowana (zob. wyrok SN z 27 lipca 2018 r., sygn. akt V CSK 516/17, Lex nr 2525418).

2.4. Wnioskodawca zarzuca również, że art. 13 ustawy zmieniającej nie przewiduje ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów przechowywania pojazdów za cały okres przechowywania w przypadku pojazdów przejętych na własność Skarbu Państwa zgodnie z decyzjami Naczelników Urzędów Skarbowych (*petitum*). Uwzględniając uzasadnienie wniosku, Trybunał uznaje, że istota zarzutu wnioskodawcy sprowadza się do tego, iż art. 13 ustawy zmieniającej jest niezgodny z powołanymi wzorcami kontroli w zakresie, w jakim zobowiązuje powiat do ponoszenia kosztów przechowywania pojazdów, których własność przeszła na rzecz Skarbu Państwa w trybie art. 130a ust. 10 p.r.d., w brzmieniu obowiązującym do 3 września 2010 r.

Odnosząc się do powyższego zarzutu, Trybunał uznał, że z art. 13 ustawy zmieniającej nie wynika wskazywana przez wnioskodawcę norma prawna. Potwierdza to analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym dominuje pogląd, że wykładnia art. 13 ustawy zmieniającej pozwala na przyjęcie, iż Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania pojazdów także w sytuacjach, gdy sześciomiesięczny termin od dnia usunięcia pojazdu upłynął przed 11 czerwca 2009 r. (zob. wyroki: WSA w Białymstoku z 7 października 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 469/14, Lex nr 1531070; WSA w Białymstoku z 10 października 2013 r., sygn. akt II SA/Bk 444/13, Lex nr 1531054; WSA w Opolu z 3 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Op 473/16, Lex nr 2158253; WSA w Łodzi z 30 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Łd 20/12, LEX nr 1146080; WSA w Poznaniu z 16 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 484/15, Lex nr 2087524; NSA z 18 października 2016 r., sygn. akt I OSK 3254/14, Lex nr 2199440).

Pogląd taki został wyrażony również przez Sąd Najwyższy w wyroku o sygn. akt V CSK 516/17. Istota sporu w powyższej sprawie była związana z tym, który podmiot – Skarb Państwa czy powodowy powiat – obciążają koszty związane z przechowaniem pojazdów, co do których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął przed 11 czerwca 2009 r. Sąd Najwyższy wskazał, że „[a]naliza tych przepisów w ich wzajemnym powiązaniu prowadzi bowiem do konkluzji, że Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania nieodebranych pojazdów także wówczas, gdy termin 6-miesięczny od dnia ich usunięcia, upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r. Na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/06, przepis art. 130a ust. 10 p.r.d. – w zakresie uznanym za niekonstytucyjny przez Trybunał (przepadku z mocy ustawy) – utracił moc z upływem roku od ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tj. z dniem 11 czerwca 2009 r. Powstała zatem sytuacja, w której po dniu wyeliminowania z obrotu prawnego przepisu art. 130a ust. 10 p.r.d., stanowiącego o przepadku usuniętego i nieodebranego pojazdu na rzecz Skarbu Państwa *ex lege*, czyli w okresie po dniu 11 czerwca 2009 r. oraz do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2010 r., w której jednoznacznie wskazano na obowiązek orzekania przez sąd przepadku na rzecz powiatu usuniętego i nieodebranego pojazdu, tj. do dnia 4 września 2010 r. – istniała luka w prawie. Nie obowiązywał już przepis zezwalający na przepadek pojazdu z mocy ustawy na rzecz Skarbu Państwa, czyli art. 130a ust. 10 p.r.d. w pierwotnym brzmieniu, a nie wprowadzono jeszcze ustawowej regulacji orzekania przepadku przez sąd na rzecz powiatu. Nie istniała także jednoznaczna regulacja wskazująca, kto ponosi koszty przechowywania pojazdu w tym okresie (11 czerwca 2009 – 3 września 2010 r.). Zawiera ją art. 13 ustawy zmieniającej z 2010 r., zgodnie z którym Skarb Państwa ponosi koszty przechowywania pojazdów, które powstały po upływie terminu, o którym mowa w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (czyli ust. zm. z 2010 r.) wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Artykuły 11 i 12 ustawy zmieniającej z 2010 r. wskazywały natomiast, które z usuniętych pojazdów będą podlegały postępowaniu sądowemu w przedmiocie przepadku na rzecz powiatu. Chodzi tu o pojazdy, co do których bieg terminu 6 miesięcy od dnia ich usunięcia rozpoczął się i nie zakończył przed dniem 4 września 2009 r. (art. 11), ale także o takie pojazdy, co do których bieg terminu 6 miesięcy od ich dnia usunięcia rozpoczął się i już upłynął przed dniem 4 września 2010 r. (art. 12). W tej drugiej sytuacji, wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie przepadku pojazdów na rzecz Skarbu Państwa podlegało umorzeniu, a sprawa przekazana właściwym starostom w celu złożenia do sądu wniosku o orzeczenie przepadku na rzecz powiatu. Gdy zaś mimo upływu terminu 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu przed dniem 4 września 2009 r., nie wszczęto postępowania administracyjnego w sprawie przepadku pojazdów na rzecz Skarbu Państwa, przepadek orzekał sąd na rzecz powiatu. Porównując treść art. 12 i 13 ustawy zmieniającej można więc stwierdzić, że jeżeli 6 miesięczny termin od usunięcia pojazdu z drogi upłynął przed dniem 4 września 2010 r. to koszty jego przechowania ponosił Skarb Państwa, mimo że finalnie sąd orzekał przepadek takiego pojazdu na rzecz powiatu. Wykładnia ta stoi w sprzeczności z prezentowanym przez Sąd Apelacyjny poglądem, że koszty przechowania pojazdów, co do których termin 6 miesięcy od dnia ich usunięcia upłynął przed dniem 11 czerwca 2009 r., obciążają powiat dlatego, że chodzi tu o pojazdy, co do których sąd orzekł następnie przepadek na rzecz powoda, a więc skoro powiat odniósł korzyść, to powinien ponieść także związane z tą korzyścią koszty. Wniosek ten nie znajduje oparcia w przytoczonych art. 11, 12 i 13 ustawy zmieniającej z 2010 r. Trzeba przy tym zauważyć, że koszty przechowania pojazdów powstałe po dniu 11 czerwca 2009 r. (za okres «luki prawnej») ponosi Skarb Państwa (art. 13), zaś powstałe po dniu 4 września 2010 r. - właściciel nieodebranego pojazdu (art. 130a ust. 10h p.r.d.), mimo że sąd orzeka o przepadku nieodebranego pojazdu na rzecz powiatu. Trafnie wskazał przy tym skarżący, że usuwanie pojazdów

oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych w przypadkach, o których mowa w ust. 1-2, stało się zadaniem własnym powiatu dopiero od dnia 21 sierpnia 2011 r., to jest od dnia wejścia w życie art. 130a ust. 5f p.r.d. wprowadzonego przez ustawę zmieniającą z 2010 r. Dopiero od tej daty, starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych oraz ponosi koszty ich realizacji”.

Stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w powyższym wyroku było wielokrotnie przywoływane i aprobowane przez sądy administracyjne (zob. wyroki: WSA w Gdańsku z 25 września 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 398/19, Lex nr 2729277; NSA z 22 października 2019 r., sygn. akt I OSK 513/18, Lex nr 2783457; WSA w Warszawie z 5 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1414/19, LEX nr 3022145; NSA z 21 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 1029/18, Lex nr 2777903).

Słusznie w powyższych orzeczeniach wskazuje się, że skoro z art. 13 ustawy zmieniającej wynika, iż w okresie pomiędzy uchyleniem art. 130a ust. 10 p.r.d. w jego poprzednim brzmieniu (tj. od 12 czerwca 2009 r.) a wejściem w życie nowego art. 130a ust. 10h p.r.d. (tj. do 4 września 2010 r.) koszty przechowywania pojazdu obciążają Skarb Państwa, to tym bardziej nie można ich przypisać właścicielowi pojazdu w sytuacji, gdy sześciomiesięczny termin przechowywania upłynął jeszcze przed uchyleniem starego art. 130a ust. 10 p.r.d. (tj. przed 12 czerwca 2009 r.). W takim przypadku bowiem, zgodnie z treścią art. 130a ust. 10 p.r.d. w jego pierwotnym brzmieniu, po upływie sześciu miesięcy od dnia usunięcia pojazdu jego własność przechodziła z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa. Zatem skoro dotychczasowy właściciel z chwilą upływu tego okresu utracił prawo własności pojazdu, a jednocześnie brak było przepisu, który wprost nakładałby na niego obowiązek ponoszenia kosztów dalszego przechowywania pojazdu, odpowiedzialność za powstałe od tego momentu koszty przechowywania powinna spoczywać na Skarbie Państwa jako na nowym właścicielu pojazdu.

Warto w tym miejscu odwołać się również do orzeczeń zapadłych na tle sporów kompetencyjnych pomiędzy właściwymi starostami a naczelnikami urzędów skarbowych. NSA w postanowieniu z 15 grudnia 2017 r., sygn. akt I OW 209/17 (Lex nr 2422503) podzielił dotychczas wyrażany pogląd w orzecznictwie NSA, że wykładnia przepisów ustawy zmieniającej pozwala stwierdzić, że zamiarem ustawodawcy była modyfikacja dotychczasowej praktyki likwidacji pojazdów przejmowanych na podstawie art. 130a ust. 10 p.r.d. oraz wyraźne wskazanie starostów jako organów właściwych do prowadzenia postępowań w tym zakresie. Znowelizowane przepisy wprowadziły jednolitą regułę właściwości starostów w tych sprawach, także w zakresie postępowań niezakończonych przed wejściem w życie przepisów znowelizowanych. W konsekwencji bez znaczenia pozostaje to czy koszty dotyczą okresu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej. Podkreślił, że „[o]koliczność ta nie ma wpływu na właściwość organu rozstrzygającego o tych okolicznościach, sprawa natomiast, że organ ten winien uwzględnić zasady ich ustalania, m.in. określając podmiot zobowiązany w tym zakresie, które to zasady odnoszą się do danego okresu i wynikają z przepisów prawa”. Z powyższego orzeczenia, i innych podobnych (zob. postanowienie NSA z 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 96/11, Lex nr 1230148 oraz z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 152/11, LEX nr 1230149) wynika jedynie, jaki podmiot powinien rozstrzygać w przedmiocie kosztów usuwania pojazdów, a nie kto je ponosi.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić, że wnioskodawca przypisał zaskarżonemu przepisowi znaczenie, którego według utrwalonego orzecznictwa przepis ten nie ma. Zdaniem wnioskodawcy przedmiot kontroli nie wskazuje Skarbu Państwa jako osoby ponoszącej koszty przechowywania pojazdów w zarzucanym czasie, podczas gdy powołane wyżej orzecznictwo jednoznacznie określa Skarb Państwa jako podmiot ponoszący takie koszty. W kontroli wszczynanej wnioskiem, a więc w kontroli tzw. abstrakcyjnej, przedmiotem kontroli może być tylko przepis w rozumieniu, jakie przypisuje mu utrwalone orzecznictwo są-

dowe. Wskazana przez wnioskodawcę wykładnia zaskarżonego przepisu nie znajduje podstaw w judykaturze, a stanowi jedynie interpretację wnioskodawcy.

Z tych względów wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, a postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).