

**Postanowienie z dnia 26 marca 1997 r.**  
**III KKO 2/97**

**Zakłady budżetowe gmin, prowadzące działalność gospodarczą w zakresie komunikacji miejskiej mogą dochodzić należności za przewóz osób i opłatę dodatkową za jazdę bez biletu środkami komunikacji miejskiej w drodze sądowej i realizować tytuły wykonawcze wydane na podstawie orzeczeń sądowych w drodze egzekucji sądowej.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Andrzej Wróbel, przedstawiciel Ministerstwa Sprawiedliwości Tadeusz Szóstakowski, przedstawiciel Ministerstwa Finansów Maria Paluch.

Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym, po rozpoznaniu w dniu 26 marca 1997 r. na rozprawie sprawy z wniosku Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w B.P. o rozpatrzenie sporu o właściwość między Urzędem Skarbowym w B.P. a sądem powszechnym o należność i opłaty za jazdę bez biletu środkami komunikacji miejskiej.

p o s t a n o w i ł o:

uznać, że do rozpoznania sprawy Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w B.P. przeciwko Maciejowi M. o należności pieniężne z tytułu jazdy bez biletu środkami komunikacji miejskiej jest właściwy Sąd Rejonowy w B.P.

**U z a s a d n i e n i e**

Miejski Zakład Komunikacji w B.P. wystąpił z wnioskiem o rozpoznanie negatywnego sporu o właściwość między Urzędem Skarbowym w B.P., a Sądem Rejonowym w B.P. do rozpoznania sprawy z powództwa wnioskodawcy przeciwko Maciejowi M. o 30 zł 30 gr.

W uzasadnieniu wniosku MZK podał, że jest zakładem budżetowym Urzędu Miejskiego w B.P., który był organem administracji państwowej, a obecnie jest organem samorządu terytorialnego. Ponadto wyjaśnił, że należności za jazdę bez biletu na podstawie mandatów kredytowych były do lutego 1996 r. egzekwowane przez Urząd Skarbowy (komornika Skarbowego) również w okresie, gdy MZK był zakładem budżetowym samorządu terytorialnego. W marcu 1996 r. Komornik Skarbowy bez wydania decyzji zwrócił wnioski o egzekucję z adnotacją, że należności z mandatów nie podlegają egzekucji administracyjnej (ponieważ MZK przestał być jednostką państwową), lecz mogą być dochodzone w postępowaniu sądowym.

W związku z tym wyjaśnieniem MZK wystąpił do Sądu Rejonowego w B.P. z licznymi sprawami o zasądzenie należności, wynikających z mandatów. Sąd ten odrzucił pozwy w tych sprawach, a Sąd Wojewódzki w L. oddalił zażalenia na powyższe postanowienia.

Z uwagi na to, że kontrolerzy wykrywają co miesiąc około 300 osób korzystających z komunikacji bez biletów, należałoby kierować do sądów liczne sprawy o zasądzenie należności. Dlatego Miejskie Zakłady Komunikacyjne nadal składały w

Urzędzie Skarbowym wnioski o wyegzekwowanie należności, wynikających z mandatów. Na skutek tego Urząd Skarbowy wydał w dniu 8 lipca 1996 r. postanowienie o odmowie przyjęcia do egzekucji tytułów wykonawczych dotyczących należności za bezbiletowe przejazdy środkami komunikacyjnymi. Z kolei wnioskodawca zaskarżył to postanowienie do Izby Skarbowej w B.P. i dołączył do odwołania kopie postanowień Sądów obu instancji. Izba Skarbowa w B.P. pismem (a nie postanowieniem) poinformowała odwołującego się, że nie przysługuje mu droga egzekucji należności z mandatów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wnioskodawca podał, że obecnie na skutek bezczynności organów administracji, pasażerowie korzystający z komunikacji bez biletów są bezkarni, podczas gdy komunikacja miejska ma trudności finansowe.

Z dokumentów dołączonych do wniosku wynika, że Sąd Rejonowy w B.P. postanowieniem z dnia 7 maja 1996 r. [...] odrzucił pozew Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w B.P. przeciwko Maciejowi M. o 30 zł 30 gr. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Rejonowy podał, że powód wniósł o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym kwoty 30,30 zł z odsetkami od 28 czerwca 1995 r. z tytułu należności i opłaty dodatkowej za jazdę pozwanego w dniu 3 czerwca 1995 r. autobusem bez ważnego biletu. Powołując się na przepis art. 2§1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji państwowej (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 36, poz. 161 ze zm.) stwierdził, że egzekucji administracyjnej podlegają między innymi należności pieniężne pozostające w zakresie właściwości organów gminy. Za takie należności należy uznać opłaty dodatkowe, należne przewoźnikowi za przejazd bez ważnego dokumentu przewozu, które mają charakter administracyjny, na co wskazuje niezaskarżalność wysokości opłaty (50-krotności najtańszego biletu jednorazowego) i charakter "karny" tej opłaty. Z uwagi na to, że tego rodzaju należności podlegają egzekucji administracyjnej na podstawie tytułu egzekucyjnego, droga sądowa do dochodzenia tych należności jest niedopuszczalna, a pozew podlega odrzuceniu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 KPC. Postanowieniem z dnia 21 sierpnia 1996 r. [...] Sąd Wojewódzki w L. oddalił zażalenie powoda na powyższe postanowienie Sądu I instancji, uznając je za prawidłowe.

Do wniosku dołączono także kopię postanowienia Urzędu Skarbowego w B.P. z dnia 8 lipca 1996 r. [...], z którego wynika, że organ ten odmówił przyjęcia do realizacji w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego tytułów wykonawczych za bezbiletowe przejazdy środkami komunikacji miejskiej. W uzasadnieniu postanowienia organ administracyjny stwierdził, że egzekucji administracyjnej poddane zostały należności pieniężne, jeżeli przypadają one Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce organizacyjnej. Miejski Zakład Komunikacyjny jest jednostką organizacyjną samorządu miasta i stracił status państwowej jednostki organizacyjnej. Wnioskodawca nie jest objęty dyspozycją art. 2 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Dlatego stosownie do art. 29 § 2 tej ustawy organ egzekucyjny zwraca wierzycielowi tytuły wykonawcze i nie podejmuje czynności egzekucyjnych, jeśli egzekucja administracyjna jest niedopuszczalna.

W odpowiedzi na odwołanie od powyższego postanowienia Izba Skarbowa w B.P. pismem z dnia 26 listopada 1996 r. [...] wyjaśniła odwołującemu się, że należności z tytułu przejazdu środkami komunikacji miejskiej wynikają ze stosunków cywilnoprawnych. Przepis art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo

przewozowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1995 r., Nr 119, poz. 575) stanowi, że umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu na przejazd lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich nieustalenia, przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym. W rezultacie zawartej w ten sposób umowy powstaje obowiązek zapłaty należności przewozowej, a w razie jazdy bez ważnego biletu również opłaty dodatkowej. Opłaty te nie są nakładane jako sankcje w związku z naruszeniem określonych norm prawnych, lecz jako skutek niewykonania umowy przewozu. Nie mogą więc być traktowane jako kary w rozumieniu art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto należności z tytułu opłat za bezbiletowe przejazdy środkami komunikacji miejskiej nie są należnościami gminy. Jako obowiązki natury cywilnoprawnej podlegają wykonaniu w trybie egzekucji sądowej. Dopuszczalne byłoby ich egzekwowanie w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyby wynikało to z przepisów szczególnych (art. 2 § 2 pkt 1 wymienionej ustawy) albo z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1986 r., Nr 1, poz. 4 ze zm.).

Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie postanowieniem z dnia 16 stycznia 1997 r. odrzucił skargę Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w B.P. na powyższe pismo Izby Skarbowej w B.P. z dnia 26 listopada 1996 r. w przedmiocie zwrotu tytułów wykonawczych, uznając skargę za niedopuszczalną na pismo Izby Skarbowej, które nie ma charakteru rozstrzygnięcia sprawy administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Rozpatrując przedstawiony do rozstrzygnięcia spór o właściwość między sądami a organami administracyjnymi Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym wzięło pod uwagę, co następuje:

Umowa przewozu jest ogólnie unormowana w Kodeksie cywilnym jako jedna z cywilnoprawnych umów zobowiązaniowych. Przepis art. 774 Kodeksu cywilnego ukształtował jej istotną treść w ten sposób, że "przez umowę przewozu przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewożenia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy". Przepis art. 775 KC stanowi, że przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się do przewozu w zakresie nie uregulowanym odrębnymi przepisami. Tego rodzaju odrębne przepisy zawarte są w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1995 r., Nr 119, poz. 575) i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie przewozu osób i bagażu (Dz. U. Nr 64, poz. 312). Przepis art. 16 ust. 1 Prawa przewozowego konkretyzuje bliżej sposób zawarcia umowy przewozu stanowiąc, że "umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu na przejazd lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich nieustalenia - przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym". Z kolei według art. 33a ust. 2 Prawa przewozowego, w razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu, bądź dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego, przewoźnik może pobrać właściwą należność i opłatę dodatkową. W razie nieuiszczenia należności przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona ma prawo żądać okazania dokumentu, umożliwiającego stwierdzenie

tożsamości w celu dochodzenia roszczenia. Potwierdzenie cywilnoprawnego charakteru powyższych roszczeń zawiera art. 90 Prawa przewozowego, który w zakresie nie unormowanym w ustawie oraz w przepisach wydanych w celu jej wykonania i przepisach szczególnych odsyła do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego.

W przepisach odrębnych i szczególnych z zakresu Prawa przewozowego brak jest przepisów, które regulowałyby kwestię dochodzenia roszczeń z tytułu niewykonania umowy przewozu przez osoby korzystające ze środków transportowych bez biletu. W związku z tym sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego (sprawy cywilne) zgodnie z art. 1 i art. 2 § 3 KPC rozpoznawane są w postępowaniu sądowym, skoro przepisy szczególne nie przekazały ich rozpoznania do właściwości innych organów. W tym świetle w celu rozstrzygnięcia sporu o właściwość w niniejszej konkretnej sprawie należy uznać, że do rozpoznania sprawy Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego w B.P. przeciwko Maciejowi M. o roszczenia z tytułu jazdy bez biletu środkami komunikacji miejskiej jest właściwy Sąd Rejonowy w B.P.

Z uwagi na to, że w sprawie niniejszej wystąpił także spór w kwestii właściwości organów egzekucyjnych do ściągnięcia należności przewoźnika za przejazd środkami komunikacji miejskiej bez biletu, które w dotychczasowej praktyce były egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej, należy także ustosunkować się do tego problemu wobec odmowy egzekwowania tych należności przez komornika Urzędu Skarbowego w B.P. w trybie egzekucji administracyjnej.

Stosownie do przepisu art. 2 § 1 i art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 36, poz. 161 ze zm.) egzekucję administracyjną stosuje się do należności publicznoprawnych, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo w zakresie administracji rządowej i gminy bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Obowiązujący w czasie powstania sporu kompetencyjnego przepis § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1986 r., Nr 1, poz. 4 ze zm.) stanowił, że oprócz należności określonych w art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji podlegają egzekucji administracyjnej między innymi należności pieniężne, przypadające Skarbowi Państwa lub państwowym jednostkom organizacyjnym za świadczenia i usługi w zakresie gospodarki komunalnej przez miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne. Nie dotyczy to jednak należności za usługi świadczone przez zakłady budżetowe gminnych jednostek samorządu terytorialnego. Tę kwestię wyraźnie reguluje nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie wykonania ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1997 r., Nr 1, poz. 1), które w § 1 ust. 1 pkt 1 lit. e stanowi, że egzekucji administracyjnej podlegają także należności pieniężne, przypadające Skarbowi Państwa lub państwowym jednostkom organizacyjnym, będącym osobami prawnymi, jednostkami budżetowymi albo zakładami budżetowymi z tytułu świadczeń lub usług w zakresie transportu zbiorowego. Nie zostały jednak poddane egzekucji administracyjnej należności za usługi przewozowe jednostek organizacyjnych gmin. Należności gmin i opłaty dodatkowe za jazdę bez biletu nie są nakładane jako sankcje lub kary w związku z naruszeniem określonych norm publicznoprawnych, lecz na skutek niewykonania umowy przewozu przez pasażera. Z uwagi na to, jak również z tego względu, że przepisy Prawa

przewozowego nie poddały należności przewozowych i opłat dodatkowych egzekucji administracyjnej, należy uznać, że nie mieszczą się one w dyspozycji przepisów art. 2 § 1 i 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dotyczącej należności przypadających Skarbowi Państwa lub państwowej jednostce organizacyjnej oraz organom administracji rządowej i organom gminy z tytułu wykonywania obowiązków publicznoprawnych. Zakłady budżetowe gmin, działające w zakresie komunikacji miejskiej, stając się jednostkami organizacyjnymi gmin, utraciły status państwowych jednostek organizacyjnych i tym samym możliwość realizacji swych należności za przewóz i opłat dodatkowych w trybie egzekucji administracyjnej, chyba że będzie wydany szczególny przepis poddający te należności egzekucji administracyjnej.

Mając powyższe rozważania na uwadze Kolegium Kompetencyjne przy Sądzie Najwyższym na podstawie art. 190 § 1 KPA rozstrzygnęło negatywny spór o właściwość między organami administracji państwowej a sądem, jak w sentencji.

=====