

UCHWAŁA

Dnia 28 lutego 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Strus (przewodniczący)

SSN Iwona Koper

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Miasta W.

przeciwko Przedsiębiorstwu Kontroli Parkingu Ulicznego W. w W.

o zapłatę,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 28 lutego 2008 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny

postanowieniem z dnia 17 października 2007 r.,

"Czy umowa na podstawie, której organ właściwy do pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych (ustalony w myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27. VI. 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Dz.U. 51 poz. 608) upoważnia do ich pobierania inny podmiot, który w myśl postanowień umowy zatrzymuje dla siebie część pobranych kwot z tytułu opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, jest ważna ?"

podjął uchwałę:

Przed terminem utraty mocy prawnej paragrafu 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 51, poz. 608) zastrzeżenie w umowie, która do

pobierania tych opłat upoważniała inny podmiot niż właściwy organ, że zatrzymuje on część zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia, nie powodowało nieważności tej umowy.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 8 listopada 2005 r. zasądził od pozwanego przedsiębiorstwa „W.” w W. na rzecz miasta W. kwotę 10 826 837,82 zł z ustawowymi odsetkami. Strona powodowa dochodziła zasądzonej kwoty tytułem należności za parkowanie samochodów w określonych strefach. Swoje roszczenie uzasadniała nieprawidłowym rozliczeniem się strony pozwanej z pobieranych opłat za parkowanie.

Sąd Okręgowy ustalił, że strona pozwana na podstawie zawartej ze stroną powodową umowy inkasowała opłaty za parkowanie w ramach „miejskiego systemu parkowania płatnego niestrzeżonego”. Z § 6 ust. 5 umowy wynikało, że opłaty za parkowanie uwzględniają podatek VAT. Według § 10 umowy, strony miały dzielić między siebie całość wpływów z tytułu opłat za parkowanie, a § 13 ust. 2 postanawiał, że strona pozwana uiszcza, zgodnie z obowiązującymi przepisami, od całości wpływów podatek VAT. W praktyce rozliczenie przedstawiało się tak, że strona pozwana pomniejszała sumę wpływów z tytułu opłat za parkowanie o 22% (naliczany i deklarowany podatek VAT), pozostałą zaś kwotę dzieliła na część przypadającą jej i część należną stronie powodowej.

Uwzględniając powództwo, Sąd Okręgowy uznał, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02 (OTK-A 2002, nr 7, poz. 91), że opłaty uiszczane przez osoby korzystające z systemu płatnego parkowania mają charakter daniny publicznej i dlatego nie podlegają podatkowi od towarów i usług. W okolicznościach sprawy podatkowi temu mogły podlegać jedynie usługi świadczone stronie powodowej przez stronę pozwaną. W rezultacie rozliczenie stron z tytułu wpływów za opłaty parkingowe powinno uwzględniać tylko podatek VAT od otrzymanego przez stronę pozwaną wynagrodzenia za usługi świadczone stronie powodowej, nie mogło natomiast uwzględniać podatku VAT odprowadzanego przez stronę pozwaną od stanowiących daninę publiczną opłat parkingowych.

Rozpatrując apelację powódki, Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość, której dał wyraz w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Źródłem wątpliwości Sądu Apelacyjnego stała się kwestia możliwości upatrywania podstawy do zawarcia

łączącej strony umowy w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Dz. U. nr 51, poz. 608 – dalej: „rozporządzenie z dnia 27 czerwca 2000 r.”). Rozporządzenie to zostało wydane z powołaniem się na art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. nr 14 poz. 60 ze zm. – dalej: „u.d.p.”). Przepis ten w zakresie upoważnienia Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz organu właściwego do ustalania tych opłat został uznany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02 - podobnie jak § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, § 8 ust. 2 i § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. – za niezgodny z Konstytucją. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że art. 13 ust. 4 u.d.p. we wspomnianym zakresie oraz § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. tracą moc dopiero z dniem 30 listopada 2003 r., a opłaty pobrane na podstawie niekonstytucyjnych przepisów rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. nie podlegają zwrotowi.

Sąd Apelacyjny, z jednej strony, akceptuje pogląd, że wtedy kiedy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje termin utraty mocy określonego przepisu, przepisu tego nie można niestosować w sprawach, które – jak niniejsza – dotyczą okresów poprzedzających ten termin, z drugiej jednak strony, zwraca uwagę na to, że praktyka pobierania opłat za parkowanie przez podmioty upoważnione do tego przez zarządy dróg na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. doprowadziła do otrzymywania przez zarządy dróg jedynie części pobieranych opłat za parkowanie (pewnej zryczałtowanej kwoty) i tym samym do zmiany budżetowego charakteru tych opłat, a przede wszystkim do ich wydatkowania niezgodnie z ustawą. Trybunał Konstytucyjny, mimo odroczenia terminu utraty mocy niekonstytucyjnych przepisów, w uzasadnieniu swego wyroku zaznaczył, że to, iż ustawodawca nie przestrzegał standardów wydatkowania i dystrybucji opłat za parkowanie, nie oznacza, iż niezgodnych z tymi standardami umów, zawartych na podstawie § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r., nie można wzruszyć.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Paragraf 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. stanowił między innymi, że zarząd drogi może upoważnić do pobierania opłat za parkowanie inne jednostki organizacyjne. Zawarta w art. 13 ust. 4 u.d.p. delegacja pozwalała jednak Radzie Ministrów tylko na wskazanie organu właściwego do pobierania opłat za parkowanie, nie umocowywała natomiast Rady Ministrów do upoważnienia wskazanego organu do dalszego przekazania swoich kompetencji innemu podmiotowi. Paragraf 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. był zatem - jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02 - niezgodny, o tyle, o ile przekraczał zakres delegacji ustawowej, z art. 13 ust. 4 u.d.p. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wynikające z § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. upoważnienie do dalszego przekazywania kompetencji w zakresie pobierania opłat za parkowanie pozostawało w sprzeczności z art. 21 ust. 1 u.d.p., wykluczającym wykonywanie obowiązków zarządcy drogi przez inne jednostki organizacyjne niż czyli zarządy dróg.

W praktyce korzystano z obarczonego wskazanymi wadami konstytucyjnymi § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. w ten sposób, że na podstawie umów cywilnoprawnych przekazywano pobieranie opłat za parkowanie innym podmiotom niż właściwe organy, a podmioty te określoną ryczałtowo kwotę zatrzymywały jako wynagrodzenie za świadczone usługi. W przedstawionym zagadnieniu prawnym chodzi o ocenę ważności takich umów. Otóż nie budzi wątpliwości, że ich ważność powinna być oceniana na ogólnych zasadach prawa cywilnego dotyczących czynności prawnych, jedną zaś z przesłanek ważności czynności prawnej, wynikającą z art. 58 § 1 k.c., jest wymaganie niesprzeczności treści czynności prawnej z ustawą (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 września 2007 r., III CZP 31/07, OSNC 2008, nr 2, poz. 14). Jak wynika z powoływanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz nawiązujących do niego innych orzeczeń (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2003 r., I SA/W 1975/02, OSP 2004, z. 1, poz. 12, oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2004 r., IV CK 693/03, niepubl.), omawiane opłaty za parkowanie mają - tak jak przyjął Sąd Apelacyjny -

charakter daniny publicznej, podlegającej, zgodnie z właściwymi przepisami, wydatkowaniu, pod rygorem naruszenia dyscypliny finansów publicznych, na ściśle określone cele publiczne. Należy przyjąć, że z wspomnianych regulacji prawa publicznego, normujących w sposób ścisły i bezwzględny wydatkowanie opłat za parkowanie, wynika zarazem zakaz dokonywania wszelkich czynności prawnych prowadzących do ukształtowania się niezgodnych z tymi regulacjami stosunków prawnych, pod zastrzeżoną w art. 58 § 1 k.c. sankcją nieważności (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 1967 r., III CZP 108/66, OSNC 1968, nr 2, poz. 14, oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1985 r., I CR 198/85, z. 4, poz. 92, z dnia 12 grudnia 1997 r., II CKN 512/97, OSNC 1998, nr 6, poz. 106, z dnia 15 grudnia 2001 r., II CKN 383/00, LEX nr 52627, z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 841/00, OSNC 2003, nr 6, poz. 91, i z dnia 1 grudnia 2006 r., I CSK 299/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 157). Gdyby zatem przy ocenie ważności umów, na podstawie których innym podmiotom niż właściwe organy przekazywano pobieranie opłat za parkowanie z zastrzeżeniem możliwości zatrzymania części zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia, uwzględniać jedynie same wspomniane regulacje, tj. z pominięciem uchylonego przez Trybunał Konstytucyjny § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r., postanowienia tych umów o możliwości zatrzymania części zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia, a w konsekwencji i całe te umowy powinny być uznane za nieważne (art. 58 § 1 i 3 k.c.).

W takich jednak okolicznościach, jak występujące w sprawie, § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. nie może być pominięty przy ocenie ważności umów, na podstawie których innym podmiotom niż właściwe organy przekazywano pobieranie opłat za parkowanie z zastrzeżeniem możliwości zatrzymania części zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia. Orzeczenia Trybunału o niezgodności z Konstytucją określonego aktu normatywnego (przepisu lub normy) wywierają wprawdzie co do zasady skutek z mocą wsteczną, tj. od chwili wydania zakwestionowanego aktu normatywnego lub od chwili wejścia w życie Konstytucji, jednakże wydane przez Trybunał orzeczenie określające późniejszy od daty jego ogłoszenia termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego działa w drodze wyjątku opartego na art. 190 ust. 3 Konstytucji

w zasadzie jedynie na przyszłość, licząc od tego terminu. Wyjątek ten uzasadnia cel odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Wsteczny skutek orzeczenia określającego późniejszy od daty jego ogłoszenia termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego należy dopuścić tylko jako swoistą premię za aktywność konstytucyjną w sprawie, która była przyczyną postępowania przed Trybunałem, inaczej bowiem przekreślony zostałby sens inicjowania tego postępowania. Poza tym z przewidzianej w art. 190 ust. 3 Konstytucji możliwości odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego można wywieść wniosek, że Trybunał Konstytucyjny jest władny określić także granice wstecznego zasięgu skutków swego orzeczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2003 r., I CK 150/02, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 132, i cytowane w nim orzecznictwo, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r., K 25/01, OTK-A 2003, nr 6, poz. 60, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2004 r., III CZP 112/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 61, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2005 r., III CZP 35/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 81, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2005 r., II CK 756/04, LEX nr 206268, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, LEX nr 258519 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/06, LEX nr 322105).

Wbrew odmiennemu zapatrywaniu wyrażonemu w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2006 r., II OSK 1403/05, „Wokanda” 2006, nr 5, poz. 35) nie ma podstaw do tego, aby stanowiska o perspektywnych co do zasady skutkach tych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które odraczają termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, nie odnosić do przepisów rangi podstawowej. Według utrwalonego w orzecznictwie poglądu, każdy sąd jest wprawdzie uprawniony do samodzielnej oceny, czy przepisy rozporządzenia mogącego mieć zastosowanie w sprawie są zgodne z ustawą i Konstytucją, stąd jednak nie można wnosić, że sądy mają uprawnienie do powyższej oceny także w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej określonego przepisu rozporządzenia przez Trybunał Konstytucyjny, przyznanie bowiem sądom takiego uprawnienia podważałoby sens wydawania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń odraczających utratę mocy obowiązującej przepisów rangi podstawowej.

W tych zatem sprawach, w których spór dotyczy okresu poprzedzającego wskazany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, termin utraty mocy obowiązującej § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r., przepis ten musi być w zasadzie stosowany przez sądy przy ocenie ważności umów, na podstawie których innym podmiotom niż właściwe organy przekazywano pobieranie opłat za parkowanie z zastrzeżeniem możliwości zatrzymania części zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia. Jak wiadomo, przepis ten był rozumiany jako upoważniający do zawierania wspomnianych umów, a więc i tym samym do przeznaczenia części pobieranych opłat, stanowiących daninę publiczną, na wynagrodzenie dla inkasującego opłaty innego podmiotu niż właściwy organ. Sposób określenia wynagrodzenia należy uznać za kwestię techniczną, obojętną z punktu widzenia samej dopuszczalności przeznaczenia na wynagrodzenie części pobieranych opłat. Określenie wynagrodzenia mogło więc przybrać także postać postanowienia uprawniającego do zatrzymania części zainkasowanych opłat. W konsekwencji przed terminem utraty mocy prawnej przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. zastrzeżenie w umowie, która do pobierania tych opłat upoważniała inny podmiot niż właściwy organ, że podmiot ten zatrzymuje część zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia, nie powodowało nieważności tej umowy.

Odrębną kwestią jest ocena omawianych umów w innych aspektach niż ich ważność ze względu na zastrzeżenie upoważniające inny podmiot niż właściwy organ do zatrzymania części zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia. Na ocenę wspomnianych umów w powyższym zakresie § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. nie ma wpływu. W tym zakresie umowy te mogą być więc oceniane na ogólnych zasadach, bez jakichkolwiek ograniczeń nawet w sporach dotyczących okresów poprzedzających wskazany w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, termin utraty mocy obowiązującej § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 czerwca 2000 r. Dotyczy to na przykład zagadnienia nieważności ze względu na znowę osób reprezentujących strony na szkodę jednej z nich albo zagadnienia uchylecia się od skutków prawnych z powodu błędu lub podstępu. Wymieniona kwestia pozostaje jednak poza zakresem rozpatrywanego zagadnienia; postanowienie, którym przedstawiono

to zagadnienia, nie odwołuje się do żadnych norm mogących stanowić podstawę oceny omawianych umów w innych aspektach niż ich ważność ze względu na zastrzeżenie upoważniające inny podmiot niż właściwy organ do zatrzymania części zainkasowanych opłat tytułem wynagrodzenia.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).