

Uchwała z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11

Sędzia SN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Marta Romańska (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Marcina S. przeciwko Powiatowi C. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 25 listopada 2011 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Toruniu postanowieniem z dnia 20 lipca 2011 r.:

„1. Czy roszczenie przedsiębiorcy o zwrot nienależnie pobranych opłat za wydanie karty pojazdu, uiszczonych w związku z rejestracją pojazdów sprowadzanych w ramach działalności gospodarczej z państwa będącego członkiem Unii Europejskiej, jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c.?

2. Czy obowiązek zwrotu nienależnie pobranej opłaty za wydanie karty pojazdu dotyczy całej opłaty w kwocie 500 zł, czy też ogranicza się do różnicy między tą opłatą a kwotą 75 zł, stanowiącą koszt druku i dystrybucji karty?”

podjął uchwałę:

Roszczenie przedsiębiorcy o zwrot nienależnie pobranej opłaty z tytułu wydania karty pojazdu, uiszczonej w związku z rejestracją pojazdu sprowadzonego w ramach działalności gospodarczej z państwa będącego członkiem Unii Europejskiej, nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 k.c.;

w pozostałym zakresie odmówił podjęcia uchwały.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 18 lutego 2011 r. Sąd Rejonowy w Chełmnie uwzględnił powództwo Marcina S. przeciwko Powiatowi C. o zapłatę kwoty 12 500 zł z odsetkami jako równowartości nienależnie pobranych przez pozwanego opłat za wydanie 25 kart pojazdów dla samochodów osobowych sprowadzonych przez powoda z Republiki Federalnej Niemiec w okresie od dnia 6 lipca 2004 r. do dnia 12 sierpnia 2005 r. Ustalił, że powód od dnia 11 kwietnia 2005 r. prowadził działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży samochodów. W zakresie tej działalności sprowadził do Polski samochody i wystąpił o wydanie dla nich kart pojazdów, w związku z czym pozwany pobrał od niego kwotę 12 500 zł. Sąd Rejonowy nie uwzględnił zarzutu przedawnienia roszczenia, którym bronił się pozwany, przyjął bowiem, że roszczenie dochodzone przez powoda nie wynika ze stosunku prawnego, który powstał w ramach działalności gospodarczej powoda, nie jest zatem związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.

W postępowaniu wywołanym apelacją pozwanego Sąd Okręgowy w Toruniu przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przedstawione na wstępie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawą żądania od powoda opłat w kwotach po 500 zł za wydanie kart pojazdów dla 25 samochodów kupionych przez niego i sprowadzonych do Polski z Republiki Federalnej Niemiec w okresie od dnia 6 lipca 2004 r. do dnia 12 sierpnia 2005 r. był § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310). Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., U 6/04 (OTK-A Zb.Urz. 2006, nr 1, poz. 3), przepis ten został uznany za sprzeczny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata w kwocie 500 zł w części co do kwoty 425 zł stanowi ukrytą daninę publicznoprawną, nie jest bowiem w tym zakresie ekwiwalentem jakiegokolwiek świadczenia na rzecz rejestrującego pojazd.

Obowiązek świadczenia takiej daniny mógłby być wprowadzony ustawą, a nie aktem niżej rangi. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu traci moc z dniem 1 maja 2006 r.

Postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 grudnia 2007 r., C-134/07, w sprawie P. Kawali przeciwko Gminie Miasta Jaworzno, przepis § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu został uznany za sprzeczny z prawem unijnym. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że obowiązek uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu dla używanego pojazdu sprowadzonego do Polski z któregoś z państw Unii Europejskiej został ustalony na wyższym poziomie (500 zł) niż tożsamy obowiązek dotyczący pojazdów używanych kupionych w Polsce (75 zł), a to oznacza, że opłata pobierana za wydanie karty pojazdu dla samochodów używanych sprowadzonych do Polski miała cechy ukrytego podatku importowego, którego wprowadzenie naruszało swobodę przepływu towarów, zadeklarowaną w art. 90 TFUE. W obecnym stanie prawnym za wydanie karty pojazdu przy jego pierwszej rejestracji na terenie Polski pobierana jest opłata w kwocie 75 zł (rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu, Dz.U. Nr 59, poz. 421). (...)

W uchwale z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07 (OSNC 2008, nr 7-8, poz. 72) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego podstawę stanowi nienależne pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu, określonej w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, o czym decyduje stwierdzenie, iż należność ta w konkretnych okolicznościach faktycznych dochodzona jest jako świadczenie pobrane przez pozwaną osobę prawną bez podstawy prawnej, a dla zażądania jego zwrotu nie została przez ustawodawcę przewidziana droga postępowania przed organami administracji publicznej, w szczególności na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). Uchwała ta kształtuje praktykę sądów powszechnych w sprawach o zapłatę kwot dochodzonych jako równowartość nienależnie pobranych świadczeń – opłat za wydanie kart pojazdów dla pojazdów sprowadzonych na teren Polski z Unii Europejskiej w

okresie obowiązywania § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu. Podstawę prawną roszczeń zgłaszanych na tej drodze jest art. 410 § 2 k.c.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07 (ONSAiWSA 2008, nr 2, poz. 21) przyjął, że skierowane do organu administracji żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu, jest sprawą administracyjną, załatwianą w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skoro obowiązek uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu powstaje w toku indywidualnej sprawy administracyjnej o rejestrację pojazdu, rozstrzyganej przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, to obowiązek ten ma charakter obowiązku administracyjnego wynikającego z przepisów prawa, a organ administracji publicznej jest uprawniony do orzekania o nim, lecz nie w drodze decyzji administracyjnej. Odnosząc się do żądania zwrotu opłaty za kartę pojazdu, organ odnosi się do obowiązku wynikającego z przepisów prawa publicznego, a więc podejmuje akt lub czynność z zakresu administracji publicznej, które nie są ani decyzją, ani postanowieniem. Naczelny Sąd Administracyjny zastrzegł, że przyjęcie tego stanowiska nie oznacza, iż dla dochodzenia zwrotu opłaty ma być niedopuszczalna droga postępowania przed sądem powszechnym. O dopuszczalności drogi postępowania przed sądem powszechnym decyduje przede wszystkim wskazana przez powoda podstawa roszczenia, nie zaś to, czy ono rzeczywiście istnieje. Stwierdzenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym, że w oznaczonym zakresie powstaje obowiązek administracyjny nie wyłącza dochodzenia przez stronę roszczenia o zapłatę w zakresie tego obowiązku, jeżeli organ nie zwróci świadczenia. Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego o istnieniu lub nieistnieniu obowiązku może mieć zasadnicze znaczenie w toku rozpoznawania sprawy o zapłatę prowadzonej przed sądem powszechnym. Ta uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego kształtuje zarówno praktykę organów administracji w zakresie dokonywania zwrotu opłat za wydanie kart pojazdów

pobranym na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 lipca 2003 r., jak i praktykę sądów administracyjnych kontrolujących te czynności organów administracji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 4 sierpnia 2011 r., II SA/Bk 382/11, nie publ.).

W uchwale z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10 (OSNC 2011, nr 1, poz. 2), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że bieg przedawnienia roszczenia o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu rozpoczyna się z chwilą spełnienia tego świadczenia. Co do zasady, roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, w tym o zwrot nienależnego świadczenia, przedawniają się w terminie dziesięcioletnim (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1976 r., III CRN 289/76, nie publ. i z dnia 25 lutego 2005 r., II CK 439/04, nie publ.). Ten termin przedawnienia dotyczy zatem także roszczenia o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu pobranej na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu. Rozstrzygane zagadnienie prawne wymaga rozważenia, czy w pewnych okolicznościach roszczenie to może być uznane za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w rozumieniu art. 118 *in fine* k.c. i podlegać przedawnieniu w krótszym okresie. Problem wymagający odpowiedzi na pytanie, czy zasadna jest tego rodzaju kwalifikacja roszczenia o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu, powstaje jedynie wtedy, gdy zasądzenia zwrotu równowartości opłaty za wydanie karty pojazdu żąda osoba prowadząca działalność gospodarczą, która uiściła opłaty za wydanie kart dla pojazdów w różny sposób wykorzystywanych przez nią w ramach wykonywanej działalności gospodarczej.

Pojęcie roszczenia związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zostało dotychczas w sposób precyzyjny zdefiniowane i każdorazowo podlega ocenie sądu w okolicznościach sprawy. W literaturze i orzecznictwie można dostrzec tendencję do ujmowania związku roszczenia z prowadzeniem działalności gospodarczej w sposób szeroki, podobnie do szerokiego rozmienia pojęcia „sprawa gospodarcza” użytego w art. 479¹ k.p.c. Nie ma wątpliwości, że o związku roszczenia z prowadzeniem przez powoda działalności gospodarczej powinny decydować okoliczności istniejące w chwili powstania roszczenia (por. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2003 r., III CZP 43/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 151). Bez znaczenia dla tej kwalifikacji pozostaje przy tym, czy roszczenie

powstało w relacji obustronnie profesjonalnej, czy też profesjonalista (przedsiębiorca) występuje tylko po jednej stronie stosunku prawnego (por. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2001 r., III CKN 28/01, nie publ. i z dnia 10 października 2003 r., II CK 113/02, OSP 2004, nr 11, poz. 141). Za czynności związane z prowadzeniem działalności gospodarczej uznaje się z reguły czynności podejmowane w celu realizacji zadań mieszczących się w przedmiocie tej działalności w sposób bezpośredni lub pośredni, pod warunkiem jednak, że pomiędzy przedmiotem działalności a czynnościami prowadzącymi do powstania roszczenia zachodzi normalny i funkcjonalny związek (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2005 r., III CZP 45/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 66 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2007 r., IV CSK 356/06, nie publ.).

W orzecznictwie i literaturze dominuje pogląd, że roszczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej mogą wynikać z różnych zdarzeń prawnych, które nie muszą być związane ze stosunkami kontraktowymi przedsiębiorcy. Roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, w tym oparte na konstrukcji nienależnego świadczenia, mogą być zatem zakwalifikowane jako pozostające w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej i w konsekwencji przedawniać się w terminie trzech lat (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2005 r., IV CK 105/05, nie publ.). Związanie roszczenia z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia z prowadzeniem działalności gospodarczej ma miejsce niezależnie od tego, czy status przedsiębiorcy służy wzbogaconemu czy zubożonemu.

Nie oznacza to, że każde działanie osoby prowadzącej działalność gospodarczą należy kwalifikować jako pozostające w związku z tą działalnością, podobnie jak każde roszczenie dochodzone przez ten podmiot. W orzecznictwie wyrażony został pogląd, że niektóre działania podejmowane przez przedsiębiorcę mają związek z prowadzeniem przedsiębiorstwa, ale nie z prowadzeniem przez niego działalności gospodarczej. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 14 maja 1998 r., III CZP 12/98 (OSNC 1998, nr 10, poz. 151) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sam przymiot działania w charakterze przedsiębiorcy nie przesądza, iż każde roszczenie tego podmiotu można uznać za związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W związku z tym rozróżnił roszczenia związane z działalnością gospodarczą oraz związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa, które obejmuje

także czynności niepolegające na prowadzeniu działalności gospodarczej; nie pozostają one w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, nie polegają na uczestnictwie w obrocie gospodarczym, nie prowadzą do wytwarzania dóbr materialnych, a także nie przynoszą żadnego zysku, nie wykazują zatem cech pozostających w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 1 października 1998 r., I CKN 558/98, nie publ., z dnia 26 listopada 1998 r., I CKU 108/98, nie publ. i z dnia 3 października 2008 r., I CSK 155/08, nie publ.). Czynności podejmowane przez przedsiębiorcę wchodzą w zakres jego działalności gospodarczej, gdy pozostają w normalnym, funkcjonalnym związku z tą działalnością, a w szczególności podejmowane są w celu realizacji zadań związanych z przedmiotem jego działalności (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1992 r., III CZP 64/92, OSNCP 1992, nr 12, poz. 225).

Nie ulega wątpliwości, że działalność powoda polegająca na sprowadzaniu do Polski pojazdów z zagranicy miała charakter gospodarczy. Trzeba jednak zaznaczyć, że obowiązek uiszczenia opłaty za wydanie kart pojazdu na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu nie miał żadnego związku ze statusem podmiotu występującego o wydanie karty pojazdu, a w szczególności z tym, czy podmiot ten prowadził działalność gospodarczą. Dla powstania i wysokości tego obowiązku nie miało też znaczenia przeznaczenie pojazdów, dla których wydawano karty; obowiązek uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu powstawał w sprawie administracyjnej dotyczącej zarejestrowania pojazdu i istniał w relacji pomiędzy stroną tego postępowania administracyjnego a organem administracji, w którego zakresie kompetencji pozostawało zarejestrowanie pojazdu i pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu. Z tego powodu czynności pobrania i zwrotu opłaty kwalifikowane są w orzecznictwie sądów administracyjnych jako czynności z zakresu administracji publicznej podlegające kontroli sądowej.

Roszczenie powoda ma niewątpliwie związek z relacją publicznoprawną łączącą strony; uiszczenie opłaty za kartę pojazdu nastąpiło na podstawie nakazu jej wniesienia, wydanego przez organ państwowy, w toku trwającego postępowania administracyjnego, nie zaś w wyniku dokonania czynności cywilnoprawnej, której podstawa następnie odpadła. Dochodzone przez powoda roszczenie nie jest więc

po pochodną stosunku prawnego, powstającego w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej; jedynym celem uiszczenia tej opłaty było uzyskanie dokumentu w postaci karty pojazdu, po zakończeniu postępowania administracyjnego zmierzającego do jego zarejestrowania. Kwota, której zwrotu powód żąda miała charakter należności podatkowej nienależnie pobranej przez podmiot prawa publicznego, gdyż obowiązek jej świadczenia został wprowadzony przez ustawodawcę sprzecznie z zobowiązaniami międzynarodowymi oraz sprzecznie z ustawą.

Wprowadzając krótszy, trzyletni termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ustawodawca uwzględnił wymagania prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej. W stosunkach między partnerami działalności gospodarczej, profesjonalistami, roszczenia powinny być realizowane sprawnie i szybko. Instrumentem skłaniającym podmioty gospodarcze do takiego sprawnego działania jest krótki, trzyletni termin przedawnienia, jego zastosowanie wymaga jednak istnienia partnerstwa w obrocie gospodarczym. Takie przesłanki nie istnieją w relacjach między podmiotem prawa publicznego a zewnętrznym adresatem jego działań. Nie ma także dostatecznych racji do tego, żeby krótkim terminem przedawnienia ograniczać roszczenie skierowane przeciwko podmiotowi prawa publicznego o zwrot świadczenia, które pobrał z powołaniem się na normę prawną sprzeczną z prawem wewnętrznym i przyjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

Z tych względów, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozstrzygnął pierwsze zagadnienie prawne, jak na wstępie.

Sąd Najwyższy odmówił natomiast podjęcia uchwały rozstrzygającej drugie zagadnienie, gdyż problem zakresu roszczenia o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu nienależnie pobranej na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie karty pojazdu był już przedmiotem uwag Sądu Najwyższego w uzasadnieniu uchwały z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10 (OSNC 2011, nr 1, poz. 2). (...)

