

Sygn. akt I ACa 1536/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 grudnia 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi – I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Jacek Świerczyński

po rozpoznaniu w dniu 29 grudnia 2021 r. w Łodzi

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa Powiatu (...) – Starosty (...)

przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji strony pozwanej – reprezentowanej przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej

od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi

z dnia 22 lipca 2021 r., sygn. akt II C 1649/20

1. **oddala apelację,**

2. **zasądza od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Powiatu (...) – Starosty (...) kwotę 8.100,00 (osiem tysięcy sto) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.**

Sygn. akt I ACa 1536/21

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z 22 lipca 2021 r. Sąd Okręgowy w Łodzi zasądził od Skarbu Państwa – Wojewody (...) na rzecz Powiatu (...) – Starosty (...) kwotę 1.426.050,62 zł z odsetkami za opóźnienie obliczanymi według stopy jak dla zaległości podatkowej od dnia 26 sierpnia 2020 roku do dnia zapłaty oraz kwotę 87.509 zł tytułem zwrotu kosztów procesu z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się wyroku do dnia zapłaty, w tym kwotę 76.709 zł tytułem zwrotu opłaty od pozwu i 10.800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (punkt 1), oddalił powództwo w pozostałej części (punkt 2).

Powyższy wyrok zapadł w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne, które Sąd Apelacyjny podziela i które w najważniejszych elementach przedstawiają się następująco:

Powiat (...) poniósł koszty przechowywania m.in. 71 pojazdów, szczegółowo opisanych na k. 4 odw. – 7 pozwu, usuniętych z dróg publicznych w okresie od 13 kwietnia 2006 r. do 25 lutego 2010 r., a co do których orzeczono przepadek w myśl przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowy (dalej zwane p.r.d.).

W tym czasie zadania związane z usuwaniem i przechowywaniem pojazdów usuniętych z dróg na terenie Powiatu (...) wykonywało (...) sp. z o.o. w Z.. Za powyższe czynności zostały wystawione faktury.

Należności za przechowanie zostały ustalone w oparciu o przepisy prawa miejscowego - uchwały Rady Powiatu (...) nr XL/375/05 z dnia 4 listopada 2005 r. i XLIII/399/10 z dnia 26 lutego 2010 r. oraz podpisane z przechowawcą umowy z dnia 6 października 2005 r. wraz z aneksem nr (...) i z DNIA 19 października 2009 r. Należności zostały faktycznie uiszczone. Do rozpoznania spraw związanych z przyznaniem i wypłatą wynagrodzenia przechowawcy właściwy był starosta.

Przy uwzględnieniu stawek z uchwał, przyjęto następujące stawki przechowywania pojazdów: dla motorowerów i motocykli w okresie od 29 grudnia 2005 r. do 20 kwietnia 2010 r. 12 zł za dobę przechowywania, a w okresie od 21 kwietnia 2010 r. do 20 sierpnia 2011 r. 12,30 zł za dobę przechowywania; dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej poniżej 3,5 t w okresie od 29 grudnia 2005 r. do 20 kwietnia 2010 r. 20 zł za dobę przechowywania, a w okresie od 21 kwietnia 2010 r. do 20 sierpnia 2011 r. 22,14 zł za dobę przechowywania; dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t w okresie od 29 grudnia 2005 r. do 20 kwietnia 2010 r. 25 zł za dobę przechowywania, a w okresie od 21 kwietnia 2010 r. do 20 sierpnia 2011 r. 22,14 zł za dobę przechowywania. Stawki te są niższe niż wskazywane przez przechowawcę. Przyznane wynagrodzenie nie obejmowało kosztów holowania pojazdów.

W stosunku do każdego pojazdu zindywidualizowano okres brany pod uwagę na potrzeby zapłaty, który obejmował czas od dnia usunięcia pojazdu do dnia jego odbioru, a najpóźniej do 18 października 2015 r. i zastosowano stawki wynikające z powyżej wskazanych uchwał. Biorąc jednak pod uwagę czas od usunięcia poszczególnych pojazdów do dnia 20 sierpnia 2011 r., wypłacone wynagrodzenie wyniosło 1.426.050,62 zł.

Powód pismami z dnia: 1 lipca 2020 r., 3 sierpnia 2020 r., 13 sierpnia 2020 r. oraz 19 sierpnia 2020 r. wezwał pozwanego do refundacji uiszczonej kwoty w terminie do 26 sierpnia 2020 r., wskazując jako tytuł udzielenie dotacji na zaspokojenie roszczeń podmiotów prowadzących parking związanych z przechowaniem pojazdów w okresie od chwili umieszczenia pojazdów wymienionych w zestawieniu na parkingu strzeżonym do dnia 20 sierpnia 2011 roku, które zostały usunięte z drogi zgodnie z art. 130a u 1 i ust. 2 p.r.d.

Pismem z dnia 24 sierpnia 2020 r. Wojewoda (...), nie kwestionując metodyki obliczenia i wysokości wynagrodzenia, odmówił wypłaty.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił w oparciu o dokumenty przedłożone do akt sprawy, wskazując że ich wiarygodność nie budziła zastrzeżeń i nie były one kwestionowane przez strony postępowania.

Natomiast wniosek strony powodowej o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego ds. rachunkowości podlegał oddaleniu, albowiem w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, nie był on istotny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Dokonując analizy stanu prawnego Sąd I instancji wskazał, że do dnia 3 września 2010 r. art. 130a ust. 10 p.r.d. obowiązywał w brzmieniu, z którego wynikało, iż pojazd usunięty w trybie określonym w ust. 1 lub 2 i nieodebrany przez uprawnioną osobę (właściciela) w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia, uznawany był za porzucony z zamiarem wyzbycia się. Pojazd taki przechodził na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy. O przejęciu na rzecz Skarbu Państwa tej ruchomości orzekał naczelnik właściwego urzędu skarbowego, który przed wydaniem orzeczenia powiadamiał właściciela pojazdu o wszczęciu postępowania w tym zakresie. Wydane orzeczenie miało charakter deklaratoryjny. Wyrokiem z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w/w przepis art. 130 a ust. 10 p.r.d. w zakresie, w jakim dopuszcza odjęcie prawa własności pojazdu bez prawomocnego orzeczenia sądu jest niezgodny z Konstytucją. Zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 11 czerwca 2009 r. Zatem od 12 czerwca 2009 r. przedstawione powyżej uregulowanie prawne przestało obowiązywać.

Sąd I instancji przypominał, że powyższy wyrok był przyczyną zmiany art. 130a p.r.d. poprzez dodanie na mocy art. 1 pkt 10 lit. k ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018 z późn. zm.) ust. 10 a-10 l. Na skutek nowelizacji, od dnia 4 września 2010 r. art. 130a statuuje, że w stosunku do pojazdu usuniętego z drogi w przypadkach wymienionych w art. 130a ust. 1 lub 2 p.r.d.

- starosta występuje do sądu o orzeczenie przepadku pojazdu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała pojazdu w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia.

W konsekwencji powyższej nowelizacji zasady obciążania kosztami zagospodarowania pojazdu podmiot będący właścicielem tego pojazdu w dniu jego usunięcia wynikające z art. 130a ust. 10h p.r.d., mają zastosowanie wprost jedynie do przypadków zaistniałych po wejściu w życie tego przepisu, tj. po dniu 4 września 2010 r. Zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej p.r.d. z dniem 4 września 2010 r. 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 "nowej" ustawy, wobec pojazdów, których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął w okresie od dnia 11 czerwca 2009 roku (zatem od momentu wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06) do dnia wejścia w życie nowego brzmienia ustawy. Sąd przyjął, że z przepisu art. 13 ustawy nowelizującej wynika, iż jeżeli 6 -miesięczny termin z art. 130a ust. 10 p.r.d. w jego brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją - upłynął w okresie między dniem 11 czerwca 2009 r. a dniem 4 września 2010 r., to koszty przechowywania pojazdu po upływie tego sześciomiesięcznego terminu i do dnia 4 września 2010 r. ponosi Skarb Państwa.

Sąd I instancji stwierdził, że w tak ukształtowanym stanie prawnym aktualne pozostaje pytanie, który z podmiotów, tj. Skarb Państwa czy powiat obciążają koszty związane z przechowywaniem pojazdów, co do których 6-miesięczny termin od dnia ich usunięcia upłynął przed 11 czerwca 2009 r. Sąd przyjął, iż materialno-prawną podstawą roszczenia jest art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. z 11 sierpnia 2021 r. Dz.U. z 2021 r., poz. 1672 – dalej zwana d.j.s.t.).

W uznaniu Sądu I instancji, wątpliwościom nie może ulegać to, że w okresie objętym sporem zadanie polegające na ściąganiu i następnie przekazaniu do przechowywania i przechowywaniu samochodów o jakich mowa w art. 130 a p.r.d. należało do zadań z zakresu administracji rządowej. Dopiero z dniem 21 sierpnia 2011 r. wraz z wprowadzeniem do ustawy p.r.d. przepisu art. 130 a ust. 5 f dodanego przez art. 1 pkt 10 lit. g ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. (Dz.U.2010.152.1018) zadanie to stało się zadaniem własnym powiatu. Przepis art. 13a ust. 5 f p.r.d. wszedł w życie z dniem 21 sierpnia 2011 r. Kwestia ta była już rozważana w orzecznictwie, przykładowo w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. I OPS 1/10, Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że do dnia 20 sierpnia 2011 r. Skarb Państwa powinien zapewniać środki na pokrycie wydatków związanych z tymi czynnościami. Sąd opierając się na treści art. 49 ust. 1 d.j.s.t. wskazał, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Stosownie do art. 49 ust. 5 i 6 tej ustawy, dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań, zaś w przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym.

Dodatkowo Sąd Okręgowy wskazał, że tak jak to wskazuje strona powodowa kwestia ta była już przedmiotem orzekania w tym również przez Sąd Najwyższy w podobnej, gdy chodzi o stan faktyczny, sprawie V CSK 516/17 (lex nr 2525418).

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd I instancji przyjął, że skoro Skarb Państwa został przez ustawodawcę zobowiązany do poniesienia kosztów przechowania pojazdów za okres, kiedy ustawodawca pozostawał w zwłóce z uregulowaniem tej kwestii po wejściu w życie wyroku TK (11 czerwca 2009 r.), a przed wejściem w życie nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym (4 września 2010 r.), to tym bardziej Skarb Państwa winien ponieść koszty parkowania pojazdów za okres wcześniejszy. Pojazdy te stanowiły bowiem własność Skarbu Państwa, albowiem przeszły na jego rzecz z mocy prawa w oparciu o przepis art. 130a ust. 10 p.r.d. w wersji sprzed dnia 4 września 2010 r. Nadto, czynności dotyczące

zagospodarowania pojazdów usuniętych z drogi w spornym okresie stanowiło zadanie zleczone jednostce samorządu terytorialnego, a wobec powyższego w ślad za zleceniem winna być przekazana stosowna dotacja.

Sąd I instancji za nietrafny uznał zarzut pozwanego jakoby brak było podstaw do wskazania wojewody jako jednostki reprezentującej Skarb Państwa – właściwej do pokrycia kosztów przechowania pojazdów. Sąd opierając się na treści art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 roku poz. 869 ze zm. – dalej zwana u.f.p.) w zw. z art 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464), uznał, że właśnie wojewoda jest kompetentny do przekazywania dotacji jednostkom samorządu terytorialnego, co w związku z treścią art. 49 ust. 1 i ust. 6 d.j.s.t. stanowi też wystarczającą podstawę dla ustalenia wojewody jako stado fisci Skarbu Państwa w sprawach stanowiących przedmiot niniejszego powództwa.

Odnosząc się do kwestii zarzutów w zakresie wysokości żądanej kwoty Sąd Okręgowy wskazał, że ustalając wysokość wynagrodzenia przechowawcy oparto się o stawki ustanowione w uchwałach Rady Powiatu (...) przy uwzględnieniu zestawienia kosztów poniesionych przez przechowawcę. W ocenie Sądu powód przedkładając faktury VAT oraz zestawienia wykazał, że gdyby zastosowano stawki tzw. komercyjne, wynagrodzenie przechowawcy byłoby wyższe aniżeli przy zastosowaniu stawek uchwalonych przez Radę Powiatu (...). Sąd stanął na stanowisku, że nie można też tracić z pola widzenia faktu, że strona powodowa faktycznie omawiane wydatki poniosła. Sąd jedynie zweryfikował matematycznie ich sumę, zliczając kwoty wskazane przez sam powiat. W związku z powyższym zasądził kwotę 1.426.050,62 zł, a w pozostałym zakresie oddalił powództwo. W ocenie Sądu powód wykazał poniesione wydatki. Natomiast pozwany nie sprecyzował na czym miałyby polegać niestosowanie się przez powiat do zasad rządzących finansami publicznymi.

Sąd I instancji za nietrafny uznał również podniesiony przez pozwanego zarzut przedawnienia. W ocenie Sądu początkiem biegu terminu przedawnienia jest data wydatkowania środków przez powoda, których refundacji domaga się w niniejszym postępowaniu. Powód przedłożył faktury VAT wystawione w latach 2019/2020, a zatem zapłata nie nastąpiła przed upływem terminu przedawnienia licząc od daty pozwu. Roszczenie powoda ulega przedawnieniu z upływem podstawowego terminu określonego w przepisie art. 118 k.c.

O odsetkach Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 481 § 1 k.c. od dnia 26 sierpnia 2020 r. zgodnie z żądaniem strony powodowej, co było uzasadnione terminem zapłaty wskazanym w wezwaniu skierowanym przez powoda do pozwanego z dnia 19 sierpnia 2020 r.

Z kolei o kosztach Sąd I instancji orzekł w oparciu o art. 98 k.p.c. od pozwanego jako strony przegrywającej proces na rzecz powoda.

Od powyższego wyroku pozwany wniósł apelację i zaskarżając go w części, tj. w punkcie 1 - w całości i zarzucił mu:

1. naruszenie przepisu art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 149 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz art. 49 ust. 1 i ust. 6 d.j.s.t.;
2. naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez zaniechanie dokonania wszechstronnej analizy i oceny materiału dowodowego oraz przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów poprzez uznanie, że z dołączonych do pozwu postanowień Starosty (...) w przedmiocie zwrotu wydatków związanych z przechowywaniem pojazdu usuniętego z drogi publicznej w trybie art. 130a p.r.d. wynika, że organ analizując koszty dozorca sprostał wymogom stawianym w przepisie art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej zwaną p.e.a.);
3. naruszenie przepisu art. 98 § 1 k.p.c., art. 99 k.p.c. oraz art. 100 k.p.c. w zw. z art. 32 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez brak stosunkowego rozdzielnia kosztów postępowania przed Sądem pierwszej instancji oraz błędnym pominięciem wyodrębnienia (z pozostałych kosztów procesu) rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego należnych Skarbowi Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej sprawującej obowiązkowe zastępstwo procesowe pozwanego Skarbu Państwa;

4. naruszenie przepisu art. 126, art. 128 oraz art. 169 u.f.p. w zw. z art. 49 d.j.s.t. poprzez uznanie, że zgłoszone roszczenie w sprawie ma charakter dotacji celowej wypłacanej z budżetu państwa i tym samym uznanie, że tak sformułowane przez powoda roszczenie zgłoszone w niniejszej sprawie jest uzasadnione - posiada podstawę prawną;
5. naruszenie przepisu art. 49 ust. 5 i 6 d.j.s.t. oraz art. 254 pkt 3 u.f.p. w zw. z art. 6 k.c., poprzez błędne przyjęcie, że to na pozwanym spoczywał obowiązek wyjaśnienia okoliczności związanych z prawidłowym ustaleniem kosztów usuwania i przechowywania pojazdów, gdy tymczasem to powoda obciążał ciężar wykazania faktu, że wypłata środków publicznych nastąpiła w sposób rzetelny, celowy oraz oszczędny i w związku z tym negatywne skutki niewykazania powyższych okoliczności obciążać powinny powoda;
6. naruszenie przepisu art. 49 ust. 1 i 6 d.j.s.t. w zw. z art. 102 § 2 p.e.a.;
7. naruszenia przepisu art. 118 k.c. poprzez uznanie, że roszczenie powoda zgłoszone w niniejszym postępowaniu nie uległo przedawnieniu.

Mając powyższe na uwadze wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w pkt 1. poprzez oddalenie powództwa w całości oraz zasądzenie od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kosztów postępowania, w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych, zasądzenie od strony powodowej na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm prawem przepisanych.

W odpowiedzi na apelację powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja jest niezasadna.

Zgodnie z treścią art. 387 § 2¹ k.p.c. w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji:

1) wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia może ograniczyć się do stwierdzenia, że sąd drugiej instancji przyjął za własne ustalenia sądu pierwszej instancji, chyba że sąd drugiej instancji zmienił lub uzupełnił te ustalenia; jeżeli sąd drugiej instancji przeprowadził postępowanie dowodowe lub odmiennie ocenił dowody przeprowadzone przed sądem pierwszej instancji, uzasadnienie powinno także zawierać ustalenie faktów, które sąd drugiej instancji uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej;

2) wyjaśnienie podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa powinno objąć ocenę poszczególnych zarzutów apelacyjnych, a poza tym może ograniczyć się do stwierdzenia, że sąd drugiej instancji przyjął za własne oceny sądu pierwszej instancji.

Biorąc pod uwagę dyspozycję wyżej przywołanego przepisu Sąd II instancji wskazuje, że w całości przyjmuje jako własne ustalenia faktyczne i rozważania prawne Sądu Okręgowego, co czyni zbędnym ich ponowne przywoływanie w tym miejscu. Natomiast konieczne jest odniesienie się do poszczególnych zarzutów zawartych w apelacji.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do najdalej idącego zarzutu w postaci przyjęcia, wbrew dyspozycją art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 149 ust. u.f.p. w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz art. 49 ust. 1 i ust. 6 d.j.s.t., że wojewoda jest organem odpowiednim do reprezentacji Skarbu Państwa należy wskazać, iż zarzut ten Sąd uznał za niezasadny. W swoich rozważaniach skarżący powołał się na stanowisko reprezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny, które wskazuje, że brak jest podstaw do obciążenia wojewody obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia za usunięcie i dozór pojazdu. Jakkolwiek wojewoda - zgodnie z art. 3 ust. pkt 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej

w województwie - jest reprezentantem Skarbu Państwa, jednak wyłącznie w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Analiza przepisów ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 154) nie pozwala na przyjęcie, iż wojewoda wykonuje jakiegokolwiek obowiązki związane z ponoszeniem kosztów usuwania i przechowywania pojazdów, a takich obowiązków nie można domniemywać z przepisów prawa administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2020 r. I OSK (...)). W ocenie Sądu II instancji powyższe orzeczenie nie przesądza kwestii ustalenia sposobu reprezentacji Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym. Na uwagę zasługuje fakt, że jednocześnie z powyższym poglądem w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, iż brak jest regulacji prawnych pozwalających na przyjęcie, że pomiędzy starostą a właściwym statio ficti Skarbu Państwa na mocy art. 13 ustawa z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2020 r. I OSK (...)). Z kolei biorąc pod uwagę fakt, że w oparciu o art. 149 ust. 1 u.f.p. w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464), to właśnie na wojewodzie ciąży ustawowy obowiązek przekazywana jednostce samorządu terytorialnego dotacji, istnieją podstawy do przyjęcia, że w tego typu sprawach odnośnie roszczeń w zakresie dotacji Skarb Państwa powinien być reprezentowany przez ten podmiot. W jego zakresie kompetencji należy wypłacanie środków w imieniu Skarbu Państwa na rzecz powiatu z uwagi na zrealizowanie przez ten organ zadań zleconych, a będących w zakresie obowiązków Skarbu Państwa.

Odnosząc się do okoliczność podnoszonej przez pozwanego, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, to właśnie Starosta (...) reprezentował Skarb Państwa w tego typu sprawach należy zwrócić uwagę, że zakres wskazanych przez pozwanego spraw, a przedmiot sprawy niniejszej nie jest tożsamy. We wskazanych przez stronę pozwaną sprawach kwestią badaną było ustalenie i wypłata wynagrodzeń za usunięcie i dozór pojazdów, ale wytoczone przeciwko właścicielom pojazdów. Z kolei przedmiotem niniejszej sprawy jest kwestia zwrotu kosztów w formie dotacji za realizację zadań administracji rządowej, w tym zaś przedmiocie organem właściwym do reprezentacji Skarbu Państwa jest wojewoda, gdyż to w jego zakresie obowiązków należy wypłata tego typu świadczeń, z kolei w zakresie obowiązków nałożonych na starostę na mocy ust. 10 art. 130a p.r.d. jest reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie dochodzenia od właścicieli pojazdów wynagrodzenia za usunięcie i dozór pojazdów.

Sąd Apelacyjny nie przychylił się także do zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Stwierdzić należy, że Sąd stoi na stanowisku, iż dla wykazania naruszenia tej regulacji konieczne jest wskazanie przyczyn dyskwalifikujących postępowanie Sądu. W szczególności strona skarżąca powinna wykazać, jakie kryteria oceny naruszył Sąd przy ocenie konkretnych dowodów, uznając brak ich wiarygodności i mocy dowodowej lub niesłusznie im je przyznając (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2006 r., VI ACa 567/06, LEX nr 558390). Skarżący może tylko wskazywać, posługując się wyłącznie argumentami jurydycznymi, że Sąd rażąco naruszył zasady logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego i że uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2004 r., II CK 369/03, LEX nr 174131). Uwzględnienie przez Sąd w ocenie materiału dowodowego powszechnych i obiektywnych zasad doświadczenia życiowego nie usprawiedliwia zarzutu przekroczenia granic swobodnej oceny dowodów na tej tylko podstawie, że indywidualne i subiektywne doświadczenia strony są od tych zasad odmienne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 76/99, OSNP 2000 nr 19 poz. 732). Zatem apelujący powinien był wykazać w wywiedzionej apelacji, że Sąd uchybił zasadom logicznego rozumowania lub doświadczenia życiowego, gdyż tylko takie uchybienie może być przeciwstawione uprawnieniu sądu do dokonywania swobodnej oceny dowodów. Nie jest natomiast wystarczające przekonanie strony o innej niż przyjął sąd wadze (doniosłości) poszczególnych dowodów i ich odmiennej ocenie niż ocena sądu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 12 października 2012 r., I ACa 209/12, LEX nr 1223145). Sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego. Jeżeli wnioski wyprowadzone przez Sąd orzekający z zebranego materiału dowodowego są

logicznie poprawne i zgodne z doświadczeniem życiowym, to ocena tego sądu nie narusza przepisu art. 233 § 1 k.p.c. i musi się ostać, choćby z materiału tego dawały się wysnuć również wnioski odmienne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2005 r., IV CK 122/05, LEX nr 187124).

W swojej apelacji skarżący zarzucił Sądowi I instancji zaniechanie wszechstronnej analizy i oceny materiału dowodowego oraz przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów przez uznanie, że z dołączonych do pozwu postanowień Starosty (...) wynika, iż organ analizując koszty dozorczy sprostął wymogom stawianym w przepisie art. 102 § 2 p.e.a. Z tym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Powód przedstawił uchwałę Rady Powiatu (...) nr XL/375/05 z dnia 4 listopada 2005 r. i XLIII/399/10 z dnia 26 lutego 2010 r., zawarte z przechowawcą umowy oraz faktury poświadczające, że koszty te rzeczywiście poniósł. Zgodnie zaś ze wskazanym art. 102 ust. 2 p.e.a. organ egzekucyjny przyznaje, na wniosek dozorczy złożony w terminie miesiąca od dnia ustania dozoru, zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za dozór, chyba że dozorcą jest jedna z osób wymienionych w art. 101 § 1. Wymienione wyżej dowody wskazują jednoznacznie, że te koszty zostały w tej wysokości poniesione, pozwany nie przedstawił żadnego dowodu podważającego te wydatki. Co symptomatyczne, powód był nawet gotów poddać prawidłowość swoich wyliczeń pod ocenę przez pryzmat specjalistycznej wiedzy biegłego, albowiem to on zgłosił wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego ds. rachunkowości (który Sąd I instancji prawidłowo oddalił skoro innymi dowodami strona powodowa wykazała wysokość swojego roszczenia), natomiast strona pozwana pozostała w tej płaszczyźnie całkowicie bierna.

Dodatkowo wskazać należy, powód wykazał, że zastosowane przez niego stawki za przechowywanie pojazdów są niższe niż stosowane przez inne podmioty dokonujące podobnych działań (świadczących podobne usługi). Trudno w konsekwencji tego uznać, że powód nie udowodnił zasadności wydatków oraz wynagrodzenia dozorczy wynikających z przedstawionych faktur i przez niego opłaconych.

Biorąc pod uwagę powyższe nie sposób także podzielić kolejnego z przedstawionych przez pozwanego zarzutu w postaci naruszenia art. 49 ust. 5 i 6 d.j.s.t oraz art. 254 pkt 3 u.f.p. Wbrew twierdzeniom skarżącego powód przedstawił wszelką dokumentację potwierdzającą, że wypłata środków publicznych nastąpiła w sposób rzetelny, celowy oraz oszczędny, z kolei pozwany nie przedstawił żadnej argumentacji podważającej prawidłowość wykorzystania przez powiat środków przeznaczonych na ten cel. W ocenie Sądu Apelacyjnego powód wykazał, że te wszystkie kwoty zostały zasadnie wypłacone, z kolei pozwany nie był w stanie – również na etapie postępowania apelacyjnego – przedstawić dowodu, który w sposób skuteczny zakwestionowałby ustalenia przyjęte przez Sąd Okręgowy. W ocenie Sądu Apelacyjnego jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek, zgodnie z art. 6 k.c., wykazania wysokości faktycznie poniesionych, uzasadnionych kosztów (por. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835), co w ocenie Sądu uczyniła. Z kolei na stronie pozwanej spoczywał obowiązek udowodnienia (wskutek przerwania ciężaru dowodu), że wydatki powodowego powiatu były zbyt wysokie. Skoro pozwany kwestionował prawidłowość przedstawionej dokumentacji to powinien przedstawić, zgodnie z art. 6 k.c., dowód na potwierdzenie swoich twierdzeń, czego jednak nie uczynił.

Tym samym nie należy także uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 49 ust. 1 i 6 ww. ustawy poprzez przyjęcie, że działanie organu w postaci ustalenia wysokości zwrotu wydatków dozoru pojazdów odpowiadało wymogom ustawowym. Jak zostało wyżej wskazane, powód przedstawił wszelką dokumentację wykazującą podstawy do ustalenia powyższych kosztów, które Sąd Apelacyjny uznaje za przekonywującą, z kolei pozwany w swych rozważaniach ogranicza się jedynie do negocjowania tych wyliczeń, nie przedstawiając w tym zakresie żadnych argumentów. Powodowy powiat miał obowiązek wykonania nałożonych na niego ustawami zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, niezależnie od wysokości środków na ten cel przeznaczonych. Zwrócić należy uwagę, że zadania zlecone stanowią co do zasady obowiązek Państwa i tym samym to organy Państwa powinny wykonywać je w ramach środków budżetowych zaplanowanych w sposób umożliwiający wykonanie ich należycie w stosunku do obywatela. Zasada ta obowiązuje również przy zleceniu ich jednostce samorządu terytorialnego.

W kwestii podnoszonego przez skarżącego zarzutu naruszenia art. 126, 128 oraz art. 169 u.f.p. w zw. z art. 49 d.j.s.t. stwierdzić należy, że zgodnie z art. 49 ust. 1 wskazanej ustawy jednostka samorządu terytorialnego wykonująca

zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W myśl ust. 4 dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Zgodnie zaś z ust. 5 powołanego art. 49, dotacje celowe, o których mowa w ust. 1, powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

W przypadku niedotrzymania warunku określonego w ust. 5, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, w postępowaniu sądowym (ust. 6 art. 49). Obecnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych widoczne jest ugruntowane stanowisko w tym przedmiocie (wyrok SN z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11, Legalis nr 478731, wyrok SN z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14, Legalis nr 1231835, wyrok SA w Krakowie z dnia I ACa 1827/15, wyrok SA w Warszawie z dnia 10 września 2015r. o sygn. akt I ACa 1814/14, Legalis nr 1360639).

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 r., II CSK 195/11 (Legalis nr 478731) art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stwarza samodzielną podstawę dla wystąpienia z pozwem o zapłatę na rzecz jednostki, której zlecono wykonanie zadań z zakresu administracji rządowej, gdy przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań. W sytuacji, gdy dotacja celowa nie umożliwia pełnego wykonania zadań zleconych, należy uznać, że nie została ona przekazana zgodnie z wymogami ustalonymi w art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji, jak wynika z art. 49 ust. 6 powołanej ustawy, jednostce samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w postępowaniu sądowym.

Tożsame stanowisko Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z dnia 20 lutego 2015 r., V CSK 295/14 (Legalis nr 1231835), wskazując, iż że art. 49 ust. 6 u.d.j.s.t. stanowi samodzielną podstawę prawną roszczenia jednostki samorządu terytorialnego o świadczenie z tytułu poniesionych przez tę jednostkę kosztów wykonania zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nie pokrytych przez dotacją celową, jeżeli przekazana dotacja celowa nie zapewnia pełnego i terminowego wykonania zleconych zadań, bez potrzeby odwołania się do art. 417 k.c.

Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1, jest dotacją o charakterze obligatoryjnym i jedną z niewielu, w stosunku do której ustawodawca wprost sformułował zasadę adekwatności. Oznacza to, że wysokość dotacji powinna być tak wyliczona według zasad określonych w przepisach u.f.p. obowiązujących w dacie jej przyznania, by przekazane środki zapewniały pełne i terminowe finansowanie wykonania zadań zleconych. Unormowanie to ma swe źródło w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprowadzając konstytucyjną zasadę podziału dochodów publicznych pomiędzy administrację publiczną i samorząd terytorialny, przyznaje jednostkom samorządowym prawo do udziału w tych dochodach odpowiednio do przypadających im zadań i prawo do zmian w ich podziale w wypadku zmian w zakresie zadań i kompetencji. W związku z czym skoro ustawodawca odstąpił od zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 167 Konstytucji RP i wprowadził w art. 49 ust. 1 u.d.j.s.t. regułę adekwatności, to uprawniony jest wniosek, że w tym zakresie przyjął pełną odpowiedzialność administracji rządowej za finansowanie zadań publicznych należących do jej kompetencji lecz zleconych lub zleconych ustawami do wykonywania samorządowi. Żaden przepis rangi ustawowej nie nakłada na jednostki samorządowe obowiązku finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej z dochodów własnych, jeżeli poziom środków przekazanych w formie dotacji nie jest wystarczający. Skoro zatem ustęp 6 art. 49 u.d.j.s.t. przyznaje jednostce samorządu terytorialnego prawo do wystąpienia o należne świadczenie w wypadku niedotrzymania warunku określonego w ustępie 5, a ten nakłada na administrację rządową obowiązek przekazania dotacji celowej w wysokości zapewniającej realizację zadań zleconych (ust. 1) w sposób pełny i terminowy, to prawidłowa wykładnia prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę roszczenia o zapłatę różnicy pomiędzy kwotą rzeczywiście potrzebną do pełnego wykonania zadań zleconych.

Konkludując, należało przyjąć, że powodowy powiat mógł wystąpić z roszczeniem o dochodzenie należnych mu świadczeń, wypłaconych ze środków własnych, na pokrycie wydatków poniesionych przez niego z tytułu zleconego mu zadania z zakresu administracji rządowej. W ocenie Sądu Skarb Państwa w postaci wojewody powinien przekazać powiatowi jako jednostce realizującej w omawianym zakresie obowiązki wynikające z zadań należących

do obowiązków Skarbu Państwa odpowiednie fundusze w formie dotacji choćby nie wynikało to bezpośrednio z treści ustawy prawo o ruchu drogowym. Nie może budzić wątpliwości, że powiat w tym zakresie poniósł wykazane koszty i przysługuje mu roszczenie wobec Skarbu Państwa o ich zwrot. Zgodnie z art. 126 u.f.p. dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych z kolei art. 127 ust. 1 pkt 1 podpunkt a wskazuje, że dotacje celowe są to środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami. Pokrywanie kosztów przechowywania pojazdów stanowiło zadanie z zakresu administracji rządowej w konsekwencji czego powiat powinien otrzymać z tego tytułu zwrot kosztów poniesionych.

Podsumowując powyższe rozważania uznać należy, że nie było także podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 126, 128 oraz art. 169 u.p.f. w zw. z art. 49 d.j.s.t.

Niezasadnym okazał się także zarzut naruszenia art. 118 k.c. W ocenie Sądu Apelacyjnego prawidłowe jest stanowisko zaprezentowane przez Sąd I instancji, że biorąc pod uwagę, iż powód przedłożył faktury VAT wystawione w latach 2019/2020 r., zaś początkiem biegu terminu przedawnienia jest data wydatkowania środków przez powoda, nie wystąpiły przesłanki do uznania roszczenia dochodzonego przez powoda za przedawnione. Za błędny uznać należy pogląd wyrażony przez pozwanego, że obowiązek ponoszenia wskazanych kosztów powstaje z każdym kolejnym dniem sprawowania dozoru i, że w tym samym momencie roszczenie o zwrot tych kosztów staje się wymagalne. Podnoszone przez pozwanego kwestie dotyczą stosunku pomiędzy powodem a dozorcą ustanowionym w celu przechowywania przedmiotowych pojazdów. Należy zwrócić uwagę, że stosunek między tymi podmiotami oparty jest na regulacji prawa administracyjnego, a konkretnie art. 102 p.e.a., który dopiero nowelą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw został wprowadzony zapis, w ust. 5, że przepisów § 2 - 4 nie stosuje się, jeżeli z dozorcą zawarto umowę na podstawie przepisów prawa cywilnego. Przed wprowadzeniem tej regulacji do tego typu spraw nie miały zastosowania przepisy dotyczące przedawnień z prawa cywilnego. Co więcej, przepis ten w poprzednim brzmieniu nie przewidywał terminu dla dozorczy na złożenie wniosku o zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenia za dozór, z kolei przyjmując pogląd wyrażony przez skarżącego doszło by do sytuacji, że dozorca, by nie utracić przysługującego mu wynagrodzenia powinien po każdym dniu wzywać odpowiedni organ do pokrycia tych kosztów. Z takim poglądem w ocenie Sądu nie sposób się zgodzić, gdyż uniemożliwiłoby ono w gruncie rzeczy zastosowanie dozoru.

Przechodząc do ostatniego zarzutu – w zakresie nieprawidłowego rozliczenia kosztów procesu, należy wskazać, że rzeczywiście Sąd Okręgowy powinien orzekając w tym przedmiocie zastosować art. 100 k.p.c., a nie art. 98 k.p.c. statuujący zasadę odpowiedzialności za wynik procesu. Jednakże w ocenie Sądu II instancji uchybienie to nie może stanowić skutecznej podstawy do zmiany rozstrzygnięcia w tym zakresie. Zgodnie z art. 100 k.p.c. w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznacznej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu. W przedmiotowej sprawie powód przegrał proces tylko w zakresie 7,05 % (dochoził kwoty 1.531.175,52 zł, zaś uzyskał kwotę 1.426.050,62 zł). W konsekwencji czego w ocenie Sądu II instancji istniały podstawy do zastosowania drugiej części tego przepisu, w której ustawodawca wskazała, że Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznacznej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu. Z treści tego przepisu można wysnuć wniosek, że powód przegrał w nieznacznym jedynie zakresie, nieprzekraczającym 10 %, w konsekwencji czego istniały podstawy do włożenie na pozwanego obowiązku poniesienia wszystkich kosztów (por. postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 11 września 2013 r. III CZ 37/13).

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 385 k.p.c., oddalił apelację jako niezasadną.

Rozstrzygnięcie o kosztach Sąd II instancji oparł na treści art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i uznając stronę pozwaną za podmiot, który przegrał ten etap postępowania w całości zasądził na rzecz powoda zwrot poniesionych przez niego kosztów procesy w postaci wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika ustalone w oparciu o § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.