

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2017.02.13>

Bernard ŁUKAŃKO

Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii
Nauk w Warszawie

e-mail: b.lukanko@inp.pan.pl

Sądowa ochrona w prawie krajowym uprawnień osób fizycznych wynikających z prawa europejskiego – analiza na przykładzie problemu zwrotu opłat za kartę pojazdu

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza efektywności sądowej ochrony uprawnień jednostki, przeprowadzona na przykładzie zagadnienia zwrotu nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu. Punktem wyjścia analizy jest postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2007 r., C-134/07. Efektywność realizacji uprawnienia do zwrotu nienależnie, w świetle prawa europejskiego, pobranej opłaty została oceniona na gruncie najistotniejszych orzeczeń sądowych w tym zakresie, tj. uchwał Sądu Najwyższego z 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, z 27 kwietnia 2010 r., III CZP 37/10, z 20 kwietnia 2012 r., III CZP 24/12 oraz uchwały (7) NSA z 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07. Analiza ta wskazuje, iż praktyka polskich sądów daje gwarancję sprawnego wyegzekwowania zwrotu nienależnie pobranej, sprzecznego z prawem unijnym, opłaty, przy czym sądownictwo jest niezwykle przychylne realizacji tego rodzaju uprawnień, dając jednostce prawo wyboru drogi do dochodzenia zwrotu: przed sądem powszechnym lub przed organem administracyjnym i sądem administracyjnym.

Słowa kluczowe: prawo europejskie, zwrot nienależnie pobranej opłaty, sądownictwo.

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. spowodowało przyznanie polskim osobom fizycznym i prawnym całego katalogu uprawnień,

których samo wyliczenie przekroczyłoby ramy niniejszego opracowania¹. Trudno także wskazywać na hierarchię tych uprawnień, gdyż dla poszczególnych jednostek różne uregulowania mogą mieć różne znaczenie². Wśród uprawnień o charakterze ekonomicznym wskazać można na „prawo do nieponoszenia ciężarów wbrew prawu” unijnemu, któremu to prawu „towarzyszy środek jego wykonania w postaci możliwości odzyskania tych ciężarów od państwa członkowskiego”³. Kwestia ta łączy się z szerokim katalogiem problemów odnoszących się do zakresu roszczeń restytucyjnych, w tym możliwości wyłączenia zwrotu⁴, terminów i sposobu dochodzenia roszczeń. Przedmiotem niniejszego

¹ Por. np. omówienie części uprawnień obywateli UE w opracowaniu G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015.

² Można argumentować, że najistotniejsze uprawnienia statuują dziś przepisy art. 18 i nn. TfUE, które to przepisy, dotyczące m.in. obywatelstwa unijnego, jasno wskazują na istnienie wspólnej europejskiej tożsamości, a nie ograniczenia uprawnień obywateli państw UE jedynie do aspektów ekonomicznych – por. A. Hatje [w:] J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012, art. 20, nb. 2.

³ N. Półtorak, *Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem wspólnotowym*, EPS 2006, s. 13.

⁴ Tytułem przykładu wskazać tu można na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11, ONSAiWSA 2011/5/93, w której przyjęto, że: „W rozumieniu art. 72 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.) nie jest nadpłatą kwota podatku akcyzowego uiszczona z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której ten, kto ją uiszczył, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego”. Uchwała ta wydaje się być wyraźnie sprzeczna z utrwalonym orzecznictwem TSUE – por. wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2003 r., C-129/00, ECR 2003/12/I-14637. Por. także jako przykład ugruntowanego poglądu wyrok TSUE z dnia 19 lipca 2012 r., C-591/10 Littlewoods Retail Ltd i in. pkt 24 i 25: „Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo uzyskania zwrotu podatków pobranych w państwie członkowskim z naruszeniem przepisów prawa Unii jest konsekwencją i dopełnieniem praw przyznanych jednostkom przez przepisy prawa Unii w takim kształcie, jaki nadała im wykładnia dokonana przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. s. 3595, pkt 12; a także z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98 Metallgesellschaft i in., Rec. s. I-1727, pkt 84). Państwa członkowskie są zatem zobowiązane co do zasady do zwrotu podatków pobranych z naruszeniem prawa Unii (wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawach połączonych od C-192/95 do C-218/95 Comateb i in., Rec. s. I-165, pkt 20; ww. wyrok w sprawie Metallgesellschaft i in., pkt 84; wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-147/01 Weber’s Wine World i in., Rec. s. I-11365, pkt 93; wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 Test Claimants in the FII Group Litigation, Zb.Orz. s. I-11753, pkt 202).

Należy przypomnieć ponadto, że Trybunał orzekł, iż w przypadku gdy państwo członkowskie pobrało podatki z naruszeniem przepisów prawa Unii, podmiotom prawa przysługuje uprawnienie do zwrotu nie tylko nienależnie pobranego podatku, lecz także kwot zapłaconych na rzecz tego państwa lub zatrzymanych przez to państwo w bezpośrednim związku z tym podatkiem. Dotyczy to również strat spowodowanych utratą możliwości dysponowania środkami finansowymi w wyniku przedwczesnego pobrania podatku (zob. ww. wyroki: w sprawie Metallgesellschaft i in., pkt 87–89; a także w sprawie Test Claimants in the FII Group Litigation, pkt 205).

opracowania jest analiza problemu zwrotu pobranych niezgodnie z prawem unijnym od osób fizycznych opłat za kartę pojazdu. Problem ten, nadal zajmujący istotne miejsce w orzecznictwie sądowym, zarówno sądów administracyjnych⁵, jak i powszechnych⁶, choć z racji upływu czasu od chwili pobrania opłaty⁷ tracący powoli⁸ na znaczeniu, pokazuje, że korzystanie z uprawnień do zwrotu nienależnie pobranych opłat ma praktyczne znaczenie dla obywateli korzystających ze swobód unijnych, w tym ze swobody przepływu towarów – art. 24 TfUE. Analiza przedstawiona zostanie ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa polskich sądów: Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych.

1. Problem zgodności opłaty za kartę pojazdu z prawem europejskim

Zgodnie z art. 110 TfUE (dawnym art. 90 TWE),

Żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Ponadto żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty.

Zgodnie natomiast z treścią nieobowiązującego już dziś⁹ rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu¹⁰:

⁵ Por. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., III SA/Łd 194/17, LEX, nr 2302027 (tyczący opłaty pobranej w roku 2005), wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Sz 296/17, LEX, nr 2302037; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/Ol 448/17, LEX, nr 2313587; wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., I OSK 2853/16, LEX, nr 2338725.

⁶ Por. np. wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, z dnia 28 lutego 2017 r., I C 1575/16, LEX, nr 2266185; wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 27 października 2016 r., I C 2057/16, LEX, nr 2171465.

⁷ Opłata była pobierana do 14 kwietnia 2006 roku.

⁸ W przypadku drogi przed sądem powszechnym roszczenie takie może być już dziś przedawnione – por. np. wyrok Sądu Rejonowego w Szczytnie z dnia 10 stycznia 2017 r., I C 1154/16, LEX, nr 2337173. Na temat problemu przedawnienia roszczenia o zwrot opłaty za kartę pojazdu por. M. Grochowski, *Roszczenie o zwrot bezpodstawnie pobranych należności publicznonprawnych – termin przedawnienia*, MP 2013, nr 15, Legalis.

⁹ Opartego na art. 77 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2003 r., nr 58, poz. 515 ze zm.).

¹⁰ Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1310. Podobną opłatę przewidywało także rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu z dnia 4 marca 2002 r., Dz.U. nr 18, poz. 177. Tyczyło ono jednak okresu przedakcesyjnego.

Za wydanie karty pojazdu przy pierwszej rejestracji pojazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organ rejestrujący pobiera opłatę w wysokości 500 zł.

Regulacja o tej treści powodowała, że opłata nie była pobierana przy kolejnej rejestracji pojazdu zarejestrowanego wcześniej w Polsce, ale była pobierana, gdy pojazd ten był uprzednio zarejestrowany np. we Francji lub RFN. W konsekwencji pojawiła się wątpliwość co do zgodności – od maja 2004 roku – tej regulacji z prawem europejskim. Postanowieniem¹¹ z dnia 10 grudnia 2007 r., C-134/07 w sprawie P.K. przeciwko Gminie Miasta Jaworzna, które zapadło w ramach procedury prejudycjalnej¹², Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że:

Artykuł 90 akapit pierwszy WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on opłacie, takiej jak ta przewidziana w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu, która to opłata w praktyce jest nakładana w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego, lecz nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany.

Z postanowienia tego nie płynie zakaz wydawania dokumentu, jakim jest karta pojazdu i nie prowadzi on do zniesienia obowiązku przekazania karty pojazdu nabywcy pojazdu (por. art. 77 ust. 1 i 3, art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym). Nie jest natomiast dopuszczalne żądanie opłaty za wydanie karty wobec pojazdów nabytych w innym państwie członkowskim UE¹³.

¹¹ Trybunał już wcześniej w swoim orzecznictwie zajmował się charakterem prawnym zbliżonej kategorii opłat, tzw. opłat rejestracyjnych – por. np. wyrok ETS z dnia 11 grudnia 1990, C-47/88 Komisja p. Danii; wyrok z dnia 17 czerwca 2003 r., C-383/01, De Danske Bilimportorer gegen Skatteministeriet, Told-og Skattestyrelsen. G.P. Kubalski – *Opłaty za wydanie karty pojazdu – niezakończona historia*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 83 – wskazuje, że oczywistość naruszenia prawa unijnego wynika już z formy orzeczenia, w której orzekał Trybunał Sprawiedliwości – postanowienia na podstawie art. 104 § 3 ówczesnego Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1991 r., Dz.U. UE, nr L 176, s. 7.

¹² Pytanie prejudycjalne o treści: „Czy art. 90 WE stanowił przeszkodę w stosowaniu § 1 [rozporządzenia z dnia 28 lipca 2003 r.] w zakresie, w jakim uzależnia zarejestrowanie pojazdu sprowadzonego spoza Rzeczypospolitej Polskiej, z innego państwa członkowskiego, od uiszczenia opłaty za wydanie karty pojazdu w kwocie 500 PLN?” przedstawił Sąd Rejonowy w Jaworznie.

¹³ Orzeczenie TSUE w postępowaniu prejudycjalnym, dotyczące wykładni prawa unijnego, ma charakter „faktycznie wiążący” w innych sprawach, zarówno dla organów unijnych, jak i państw członkowskich – T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2014, s. 229. Związanie to dotyczy także organów administracyjnych państw członkowskich – A. Thiele, *Europäisches Prozessrecht*, München 2014, s. 218 i nn. Por. także A. Kastelik-Skaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 179 i nn.; J. Schwarze, *EU-Kommentar*, art. 267, nb. 69.

Jedynie na marginesie niniejszych rozważań, które tyczą zgodności regulacji krajowych z prawem europejskim, a nie wymogami regulacji krajowych, wskazać trzeba, że jeszcze wcześniej, bo wyrokiem z dnia 17 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. U 6/04¹⁴ Trybunał Konstytucyjny na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich uznał, że

§ 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) jest niezgodny:

- a) z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 908, nr 175, poz. 1462, nr 179, poz. 1486 i nr 180, poz. 1494 i 1497),
- b) z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

jednakże odroczył datę utraty przez ww. przepis rozporządzenia mocy obowiązującej do dnia 1 maja 2006 r.

Porównując powyższe orzeczenia, zauważyć trzeba, że ETS nie skorzystał z możliwości ograniczenia skutków czasowych wydanego wyroku¹⁵.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości tyczący wykładni prawa unijnego w badanej sprawie oznacza, że pobrane opłaty winne zostać zwrócone osobom, które je uiściły. Prawo europejskie nie reguluje tego zagadnienia (choć samo prawo do zwrotu ma autonomiczny charakter wynikający z prawa europejskiego¹⁶), co oznacza, że regulacja zasad zwrotu nienależnie pobranych opłat należy do państw członkowskich¹⁷. Prawodawca krajowy jest jednak ograniczony przy tworzeniu i stosowaniu przepisów restytucyjnych wymogami ekwiwalentności i skuteczności. Oznaczają one, iż rozwiązania dotyczące zwrotu opłat pobranych sprzecznie z prawem unijnym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku zwrotu opłat, których pobranie jest sprzeczne z prawem krajowym. Rozwiązania krajowe nie mogą także w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać zwrotu pobranych nienależnie opłat¹⁸. Dodać trzeba, że prawodawca unijny nie rozstrzyga drogi zwrotu nienależnie pobranej opłaty (droga do sądu powszechnego lub droga administracyjna), nie określa też charakteru ani przesłanek roszczenia¹⁹ (np. rosz-

¹⁴ Dz.U. z 2006 r., nr 15, poz. 119.

¹⁵ Por. na temat tej możliwości B. Schima, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, Wien 2015, s. 121.

¹⁶ Por. wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. sygn. 199/82 Amministrazione Delle Finanze Dello Stato przeciwko S.P.A. San Giorgio, pkt 12.

¹⁷ N. Półtorak, *Roszczenia o zwrot opłat...*, s. 11.

¹⁸ Obszernie na ten temat: N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 109 i nn. Por. także U. Karpenstein, *Praxis des EU-Rechts*, München 2013, s. 109; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 1983 r., sygn. 199/82, ibidem.

¹⁹ Możliwa jest także odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu naruszenia prawa unijnego, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10, OSNC 2011/1/2. Na temat odpowiedzialności odszkodowawczej w omawianej kategorii spraw wy-

czenia z tytułu nienależnego świadczenia²⁰). Ocenie w świetle ww. zasad prawa unijnego podlegać muszą natomiast właściwe regulacje prawa krajowego²¹.

2. Realizacja uprawnienia do zwrotu nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu

Sprzeczność opłaty za kartę pojazdu z prawem krajowym i europejskim spowodowała wszczęcie licznych postępowań o zwrot nienależnie pobranych opłat. Uprawnieni zdecydowali się przy tym skorzystać zarówno z drogi administracyjnej (a w razie braku powodzenia przed organem administracji także sądowoadministracyjnej)²², jak i drogi sporu przed sądem powszechnym²³. Trzeba

powiedział się Sąd Najwyższy także w uchwale z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, OSNC 2008/12/138, w której przyjął, że: „Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) w czasie, gdy przepisy tego rozporządzenia, pomimo stwierdzenia ich sprzeczności z Konstytucją i ustawą zwykłą przez Trybunał Konstytucyjny, dalej obowiązywały”. W polskiej doktrynie prawniczej wskazuje się, że odpowiedzialność za naruszenie prawa unijnego oparta jest obecnie (przed wejściem w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., Dz.U., nr 162, poz. 1692, która wprowadziła do Kodeksu cywilnego nową regulację odpowiedzialności władzy publicznej, podstawy odpowiedzialności poszukiwano w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, por. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie wspólnot europejskich*, Kraków 2002, s. 368 i nn.) na przepisach o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej zawartych w art. 417 i nn. k.c. W doktrynie brak przy tym zgodności, czy odpowiedzialność wynikająca ze sprzeczności krajowego aktu normatywnego z prawem wspólnotowym oparta jest na art. 417 k.c. (tak E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 386), czy też na art. 417¹ § 1 k.c. – M. Saffjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa, s. 54 i nn.; L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 188 i 190. Por. także Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, MP 2004, z. 21, s. 975; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 227; N. Półtorak, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005; M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008.

²⁰ Art. 410 k.c. Na temat podstawy materialnoprawnej roszczenia por. obszerne rozważania P. Feligi, *Zwrot nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu*, MP 2009, nr 15, Legalis.

²¹ Por. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 1997 r. – C-188/95, *Fantask A/S i in. p. Industriministeriet (Erhvervsministeriet)*; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2004 r. C-30/02, *Recheio – Cash & Carry SA p Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*.

²² Por. np. wśród historycznie najdawniejszych orzeczeń wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009, III SA/Lu 228/09, LEX, nr 556554; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2010 r., II SA/Po 865/09, LEX, nr 618719.

²³ Por. A. Leszczyńska, M. Leciak, *Dwugłos w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako podstawy zwrotu części opłaty za kartę pojazdu. Uwagi w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r.*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 3, s. 13 i nn.

bowiem podkreślić, iż „uprawnienie dochodzenia opłat nienależnie pobranych dotyczy wszystkich opłat wniesionych od chwili wejścia w życie regulacji stanowiących ich podstawę, a nie tylko tych, które były wniesione po wydaniu orzeczenia”²⁴ przez Trybunał Sprawiedliwości. Jest to naturalne następstwo skutku *ex tunc* wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wykładni prawa unijnego²⁵ i faktu, że obowiązek odmowy zastosowania prawa unijnego wynikający z zasady pierwszeństwa prawa unijnego tyczy nie tylko sądów, ale także organów administracyjnych²⁶. Warto zauważyć, iż kwestia dopuszczalności drogi sądowej do sądu powszechnego została w pozytywny dla skarżących sposób rozstrzygnięta w uchwale z dnia 16 maja 2007 roku, III CZP 35/07²⁷. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wskazał m.in.

W rozpoznawanej sprawie za dopuszczalnością drogi sądowej przemawia dodatkowo okoliczność, że nie ma podstaw do stosowania do dochodzonego przez powodów roszczenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.). Opłaty za wydanie karty pojazdu nie zostały wymienione w art. 2 § 1 tej ustawy. Nie może mieć do nich zastosowania także art. 2 § 2, gdyż dotyczy on opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, a opłaty za kartę pojazdu są należnościami stanowiącymi dochody samorządu terytorialnego. Nienależnie pobrane opłaty za kartę pojazdu nie mogą być zatem traktowane jako nadpłaty podatku podlegające szczególnemu unormowaniu w zakresie zasad i trybu ustalania nadpłaty podatkowej i jej zwrotu, co wyłączałoby dla ich dochodzenia drogę sądową (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005, nr 1, poz. 5). Wysokość opłaty za kartę pojazdu nie jest też określana w drodze decyzji administracyjnej, co wyłącza możliwość zastosowania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego dla prawidłowego określenia jej wysokości. Uwzględniając dodatkowo, że w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U., nr 98, poz. 602 ze zm.) także nie uregulowano na zasadach szczególnych kwestii związanych ze zwrotem opłaty za kartę pojazdu, należy przyjąć, iż roszczenia o zwrot części opłaty jako nienależnego świadczenia można dochodzić na drodze sądowej.

W ocenie Sądu Najwyższego, który nie odnosił się w omawianej uchwale do kwestii zgodności opłaty z prawem unijnym, dopuszczalna jest więc droga do dochodzenia zwrotu opłaty za kartę pojazdu przed sądem powszechnym. Wynika to m.in.²⁸ z faktu, że do zwrotu takich opłat nie mają zastosowania przepisy ustawy Ordynacja podatkowa²⁹.

²⁴ W. Postulski, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, s. 449.

²⁵ Por. także A. Middeke, [w:] H.-W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann (red.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2014, s. 283.

²⁶ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, s. 110–111, G.P. Kubalski, *Opłaty za wydanie karty pojazdu...*, s. 87 i nn.

²⁷ OSNC 2008/7–8/72.

²⁸ Na temat konstrukcji tzw. roszczenia procesowego por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, LEX, nr 182070; uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNP 2007/3–4/50. W uchwale z dnia 22 grudnia 1997 r., III CZP 57/97, OSNC 1998/5/74, Sąd Najwyższy wskazał: „rozpoznanie żądania zasądzenia zwrotu należności opartego na przepisach o nienależnym świadczeniu należy do drogi sądowej”.

²⁹ Postanowienie WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2005 r., II SA/Op 380/05, ZNSA 2006/2/116. W odniesieniu do tego typu opłat aktualność zachowała myśl leżąca u podstaw

Cytowana uchwała Sądu Najwyższego spowodowała, że postanowieniem z dnia 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 52/07, skład Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił do rozstrzygnięcia w trybie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰ zagadnienie prawne o następującej treści:

Czy w sprawie zwrotu części opłaty za kartę pojazdu, pobranej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310 ze zm.), dopuszczalna jest droga administracyjna, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego?

W uchwale (7) z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07³¹, NSA wskazał:

Skierowane do organu żądanie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310 ze zm.), jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U., nr 153, poz. 1270 ze zm.).

W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono:

Przyjęcie takiego stanowiska nie oznacza, że tym samym jest niedopuszczalna droga sądowna przed sądem powszechnym dla dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego pod-

poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 1996 r., III AZP 39/95, OSNP 1996/19/280. W uchwale tej, odnoszącej się do charakteru prawnego nadpłaty podatkowej, wyrażono, na gruncie ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (t.j. Dz.U. z 1993 r., nr 108, poz. 486 ze zm.) pogląd, zgodnie z którym: „Nie chodzi tu więc o zobowiązanie podatkowe, ustalone co do wysokości przez organ w wydanej decyzji, lecz zwrot nienależnego świadczenia przez podatnika, czyli dokonanie nadpłaty, o której mowa w art. 29 wyżej wymienionej ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Nadpłata nie jest objęta zobowiązaniem podatkowym i nie jest więc podatkiem, lecz w istocie nienależnym świadczeniem majątkowym o charakterze cywilnoprawnym, do którego spełnienia podatnik nie był zobowiązany (art. 410 § 2 Kodeksu cywilnego). Nie można przeto podzielić koncepcji pojęcia nadpłaty, traktującej spełnienie nienależnego świadczenia przy okazji realizacji obowiązku podatkowego, jako zobowiązania publicznoprawnego [...]”. O ile pogląd ten utracił swoją aktualność odnośnie do instytucji nadpłaty po wejściu w życie Ordynacji podatkowej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03; miejsce dla stosowania prawa cywilnego pozostało jedynie w zakresie uzupełniających roszczeń odszkodowawczych – por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. i Pr. – wkł. 2004/2/30: „gdy na skutek wykonania decyzji organu podatkowego pierwszej instancji, która następnie została uchylona i stwierdzono nadpłatę należności podatkowej, strona poniosła szkodę, której nie pokrywa zwrot nadpłaty, może ona – na podstawie art. 417 § 1 k.c. – dochodzić jej naprawienia w procesie cywilnym”), o tyle należy uznać go za aktualny odnośnie do opłat, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej. Opłata taka, sprzeczna z prawem unijnym, jest świadczeniem nienależnym w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Por. także E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 39 i nn.

³⁰ Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.

³¹ ONSAiWSA 2008/2/21.

stawę stanowi nienależne pobranie opłaty za wydanie karty pojazdu. Należy bowiem podzielić stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2007 r. sygn. akt III CZP 35/07, że o dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym decyduje przede wszystkim podstawa prawna wskazana przez powoda, a nie to, czy rzeczywiście roszczenie istnieje. Należy przy tym dodać, że stwierdzenie w postępowaniu sądowoadministracyjnym, iż w oznaczonym zakresie powstaje obowiązek administracyjny strony lub nie, nie wyklucza dochodzenia przez stronę roszczenia o zapłatę w zakresie dotyczącym tego obowiązku, jeżeli organ nie wykona świadczenia.

Uchwała ta wprowadziła zatem niezwykle korzystną dla ubiegających się o zwrot nienależnie pobranych opłat opcję wyboru drogi dochodzenia realizacji uprawnienia³². Na marginesie warto wskazać, iż uchwała ta stanowi tylko jeden z przykładów trafnych orzeczeń ułatwiających realizację uprawnień wynikających z prawa unijnego poprzez prawo wyboru drogi do realizacji uprawnienia³³.

Kolejnym istotnym rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego tyczącym zwrotu nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu była uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10³⁴, w której przyjęto, że:

Bieg przedawnienia roszczeń o zwrot nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) rozpoczyna się od dnia spełnienia świadczenia.

W uzasadnieniu tejże uchwały zawarta została niezwykle istotna uwaga:

Trzeba zauważyć, że postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnosi się do pełnej wysokości opłaty za kartę pojazdu w kwocie 500 zł, a nie jedynie do różnicy 425 zł pomiędzy kwotami określonymi w rozporządzeniach z 2003 i 2006 r., Trybunał uznał bowiem za sprzeczną z prawem unijnym opłatę nakładaną w związku z pierwszą rejestracją używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego w sytuacji, w której opłata taka nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany³⁵.

³² Stanowisko to spotkało się z krytyką Z. Kmiecika, wyrażoną w głosie do tej uchwały – OSP 2008, nr 5, poz. 51. K. Defecińska-Tomczak i A. Kubiak (*Glosa do uchwały I OPS 3/07*, PiP 2008, nr 6, s. 136) określają pogląd NSA mianem „oryginalnego”. Stanowisko NSA aprobuje W. Kotowski – *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 7, s. 5 i nn.

³³ Por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2014 r., III CZP 113/13, OSNC 2014/11/114: „W sprawie, w której pasażer domaga się od przewoźnika lotniczego odszkodowania za opóźniony lot na podstawie art. 7 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. UE. L z dnia 17 lutego 2004 r., s. 1) zachodzi przemienność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego”.

³⁴ OSNC 2011/1/2

³⁵ Na marginesie warto w tym miejscu wskazać, iż w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r., C-134/07, określono koszt przygotowania karty pojazdu na 9,71 zł.

Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r. U 6/04, w którym Trybunał opowiada się za koniecznością stosowania zasady ekwiwalentności do określania wysokości opłaty za kartę pojazdu i wydaje się akceptować przy tym kwotę 75 zł jako opłatę ekwiwalentną³⁶ może płynąć konkluzja, że prawo unijne zapewnia ubiegającym się o zwrot karty pojazdu wyższy standard ochrony³⁷.

Kwestia wysokości opłaty, która winna być zwracana uprawnionym stała się bezpośrednim przedmiotem jednego z dwóch zagadnień prawnych przedstawionych Sądowi Najwyższemu 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?

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11³⁸, udzielił odpowiedzi na pierwsze z zagadnień przyjmując, iż roszczenie takie nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej i termin przedawnienia tego roszczenia wynosi 10 lat³⁹, odmówił jednak odpowiedzi na drugie z zagadnień prawnych, wskazując m.in., że kwestia zakresu roszczenia o zwrot opłaty za kartę pojazdu była już przedmiotem uwag w uzasadnieniu uchwały z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10. W konsekwencji dochodzenie roszczenia na drodze sporu przed sądem powszechnym, odwołującym się bezpośrednio do prawa unijnego, jest korzystniejsze dla skarżących, gdyż sądy administracyjne, nawiązujące w swoim orzecznictwie głównie do niekonstytucyjności przepisu rozporządzenia stwierdzonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie uznają opłatę w kwocie 75 zł za ekwiwalentną i opowiadają się za zwrotem jedynie 425 zł⁴⁰.

³⁶ Taki pogląd dominuje także w sądownictwie administracyjnym – por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2012 r., III SA/Łd 184/12.

³⁷ Oczywiście jest przy tym, że w sytuacji, w której powód domaga się zasądzenia kwoty 42 złotych, a nie 500 zł, sąd – zgodnie z art. 321 § 1 k.p.c. – nie może orzec ponad żądanie.

³⁸ OSNC 2012/6/69.

³⁹ Na gruncie drogi administracyjnej sądy administracyjne przyjmują, że „żaden przepis prawa administracyjnego nie ustanawia terminu przedawnienia roszczenia o zwrot niezależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu” – wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 grudnia 2011, II SA/Ke 738/11, LEX, nr 1134788.

⁴⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2012 r., III SA/Łd 184/12, LEX, nr 1246172; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., I OSK 1961/10, LEX, nr 1082685; wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., I OSK 2853/16, LEX, nr 2338725.

Warto wskazać, że w uchwale z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12⁴¹ Sąd Najwyższy podkreślił, że droga sądowa jest dopuszczalna:

w sprawach o zwrot nienależnych opłat za wydanie karty pojazdu, pobranych na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 137, poz. 1310) przed wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Tym samym orzekł, że

wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U., nr 157, poz. 1240), która w art. 60 pkt 7, jako środki publiczne stanowiące niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym wymienia: „dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie innych ustaw”, a w art. 67 do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą przewiduje stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.) i odpowiednio przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.)”, nie spowodowało niedopuszczalności drogi sądowej w odniesieniu do opłat pobranych przed dniem 1 stycznia 2010 r.⁴²

Warto zauważyć, iż ustawodawca krajowy nie zdecydował się na ustawowe uregulowanie zasad zwrotu nienależnie pobranych opłat za kartę pojazdu. Tym samym istotna rola w tym zakresie spoczywać zaczęła na organach administracyjnych i sądownictwie, które musiały wypracować zasady, którymi kieruje się zwrot nienależnej opłaty. Przedstawione powyżej orzecznictwo potwierdza wypracowanie, głównie w formie uchwał Sądu Najwyższego kompleksowych i zgodnych z prawem unijnym zasad zwrotu nienależnie pobranych opłat. Tyczy to zarówno drogi ubiegania się o zwrot, jak i np. zakresu zwrotu. Przy zwrocie podatków i innych opłat pobranych niezgodnie z prawem unijnym⁴³ istotne jest, by nastąpiła „neutralizacja ciężaru finansowego niesłusznie obciążającego podmiot, który go w ostateczności rzeczywiście ponosi”⁴⁴. Dopuszczalne są zatem przepisy krajowe⁴⁵ wyłączające możliwość odzyskania nienależnie pobranej opłaty, w sytuacji, w której podmiot, który opłatę wniósł nie jest już zubo-

⁴¹ OSNC 2013/1/5.

⁴² Zawyżona opłata nie jest pobierana od dnia 15 kwietnia 2006 r. – por. § 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu z dnia 28 marca 2006 r., Dz.U. z 2006 r., nr 59, poz. 421. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że „Kwestie zwrotu kwoty nadpłaconej z tytułu opłaty za kartę pojazdu powinny być rozstrzygane przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych” – wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., I OSK 2192/12, LEX, nr 1366469.

⁴³ Por. także K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Zwrot podatku konsumpcyjnego pobranego niezgodnie z prawem wspólnotowym*, PiP 2010, nr 2, s. 83 i nn.

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 20 października 2011, C-94/10, LEX, nr 969326.

⁴⁵ Wymogi takie winny wynikać z przepisów prawa – por. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK-A 2010/9/125; uchwała (7) Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 2009 r., I FPS 4/09, ONSAiWSA 2009/6/102.

żony (gdyż koszt opłaty przerzucił na nabywcę swojego towaru lub usługi⁴⁶). Ograniczenie takie musi być jednak wyraźnie zawarte w przepisach krajowych, a jeśli jest w nich zawarte, musi odpowiadać wymogom określonym w orzecznictwie TSUE. Odnośnie do opłaty za kartę pojazdu, polski ustawodawca nie wprowadził stosownego ograniczenia prawa odzyskania zapłaconej opłaty⁴⁷. Jak wskazuje się w przytoczonym wyżej orzecznictwie TSUE, prawem do odzyskania zapłaconego (sprzecznego z prawem UE) podatku musi dysponować podmiot, który ostatecznie poniósł jego ciężar. Uprawnienie to może być realizowane w drodze roszczenia skierowanego do sprzedawcy, który ma (z kolei) prawo żądania zwrotu zapłaconego podatku od krajowego organu administracyjnego⁴⁸ lub w drodze bezpośredniego roszczenia ostatecznego nabywcy wobec krajowego organu skarbowego⁴⁹. Powyższe ustalenia nie stoją jednak w sprzeczności z trafną konstatacją Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12, opowiedział się przeciwko dopuszczalności zbycia roszczenia o zwrot opłaty za kartę pojazdów:

Dopuszczalność sądowego dochodzenia roszczeń o zwrot opłaty za wydanie karty pojazdu samochodowego nienależnie pobranej na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2003 r. nie zmienia jednak charakteru prawnej samej opłaty, mającej w założeniu pokryć koszty jej wydania i będącej świadczeniem na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, od której uiszczenia zależało pozytywne rozpatrzenie wniosku o rejestrację pojazdu i wydanie karty pojazdu. Opłata była więc należnością o charakterze wprawdzie niepodatkowym, ale również w razie jej pobrania przed dniem 1 stycznia 2010 r. stanowiła z istoty swojej świadczenie publicznoprawne. Wynikała z przepisu ustawowego, była świadczona na rzecz podmiotu publicznego, a zakwestionowanie dotyczyło tylko jej wysokości określonej na podstawie aktu wykonawczego do Prawa o ruchu drogowym, jakim było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2003 r. Charakter prawny opłaty jako z natury swojej należności publicznoprawnej, niemającej źródła w żadnym zdarzeniu cywilnoprawnym, sprawia, że wprawdzie dochodzenie zwrotu podlega przepisom prawa cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu, które staje się źródłem zobowiązania, ale może dotyczyć tylko bezpośrednio podmiotu bezpodstawnie świadczącego opłatę, ze względu na dokonywaną rejestrację pojazdu i związaną z tym potrzebę wydania karty tego pojazdu, jest zwrotem tej opłaty, a nie wierzytelnością mogącą stać się przedmiotem obrotu na podstawie przepisów kodeksu cywilnego [...]»⁵⁰.

⁴⁶ TSUE stawia jednak niezwykle surowe wymogi w zakresie wykazania przerzucenia ciężaru podatku/opłaty na inne podmioty – por. wyrok TSUE z dnia 9 grudnia 2003 r., C-129/00, ECR 2003/12/I-14637.

⁴⁷ Por. także z perspektywy prawa krajowego postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK-A 2010/9/125.

⁴⁸ Por. trafny wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2004 roku, V CK 293/03, OSNC 2005/3/51: „Cena w zakresie obejmującym bezpodstawnie ustalony podatek od towarów i usług (VAT) jest świadczeniem nienależnym”.

⁴⁹ Por. na ten temat rozważania zawarte w wyroku TSUE z dnia 20 października 2011 r., C-94/10 Danfoss A/S przeciwko Skatteministeriet, pkt 22 i nn.

⁵⁰ W uchwale z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005/1/5, Sąd Najwyższy wskazał: „Nadpłata, o której mowa w art. 74 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U., nr 137, poz. 926 ze zm.), nie może być przedmiotem cesji”.

Pogląd ten nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia uprawnień osoby, która uiściła nienależną opłatę za kartę pojazdu i pozostaje uprawniona do żądania jej zwrotu.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do konkluzji, że polskie sądy, w tym Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny, zapewniają osobom ubiegającym się o zwrot niezgodnie z prawem unijnym pobranych opłat za kartę pojazdu bardzo wysoki standard ochrony. Wprawdzie ustawodawca nie stworzył regulacji przewidującej zwrot nienależnie pobranych opłat z urzędu, ale wypracowana w orzecznictwie możliwość wyboru drogi do dochodzenia należności – przed organem administracji i sądem administracyjnym, kontrolującym działania administracji z jednej strony a sądem powszechnym z drugiej strony, pozwala jednostce skutecznie dochodzić swoich praw. Regulacje krajowe spełniają zatem unijne standardy ekwiwalentności i skuteczności. Określony w orzecznictwie Sądu Najwyższego – 10-letni termin przedawnienia roszczenia stanowi kolejne ułatwienie dla obywatela, który dysponuje wystarczająco długim okresem dla ochrony swoich praw w drodze sporu przed sądem powszechnym. Konieczność zwrotu nienależnie pobranych opłat może mieć zarazem pozytywny wpływ na stosowanie prawa unijnego przez organy samorządowe w przyszłości. Zaangażowanie w liczne spory dotyczące zwrotu opłat i wiążące się z tym w razie przegranej dodatkowe koszty dostarczają praktycznych argumentów przemawiających za niezwykle skrupulatnym przestrzeganiem prawa unijnego przez organy samorządowe w przyszłości i unikaniem pobierania opłat różnego rodzaju niezgodnych z prawem unijnym.

Bibliografia

- Bagińska E., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006.
- Baranowska G., Bodnar A., Gliszczyńska-Grabias A. (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015.
- Bosek L., *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007.
- Defecińska-Tomczak K., Kubiak A., *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, PiP 2008, nr 6.
- Feliga P., *Zwrot nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu*, MP 2009, nr 15, Legalis.
- Grochowski M., *Roszczenie o zwrot bezpodstawnie pobranych należności publicznoprawnych – termin przedawnienia*, MP 2013, nr 15, Legalis.

- Hatje A., [w:] J. Schwarze (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012.
- Karpenstein U., *Praxis des EU-Rechts*, München 2013.
- Kastelik-Skaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, OSP 2008, nr 5, poz. 51.
- Kotowski W., *Glosa do uchwały I OPS 3/07*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 7.
- Kubalski G.P., *Oplaty za wydanie karty pojazdu – niezakończona historia*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012.
- Lasiński-Sulecki K., Morawski W., *Zwrot podatku konsumpcyjnego pobranego niezgodnie z prawem wspólnotowym*, PiP 2010, nr 2.
- Leszczyńska A., Leciak M., *Dwugłos w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa jako podstawy zwrotu części opłaty za kartę pojazdu. Uwagi w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r.*, „Paragraf na Drodze” 2008, nr 3.
- Łętowska E., *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000.
- Middeke A., [w:] H.-W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann (red.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2014.
- Oppermann T., Classen C.D., Nettesheim M., *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2014.
- Postulski W., [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005.
- Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.
- Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie wspólnot europejskich*, Kraków 2002.
- Półtorak N., *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.
- Półtorak N., *Roszczenia o zwrot opłat pobranych przez państwo niezgodnie z prawem wspólnotowym*, EPS 2006.
- Radwański Z., *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną*, MP 2004, nr 21.
- Safjan M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa.
- Schima B., *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, Wien 2015.
- Schwarze J. (red.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012.
- Skoczylas J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005.
- Szpunar M., *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008.

Thiele A., *Europäisches Prozessrecht*, München 2014.

Wróbel A. [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005.

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z dnia 11 września 2007 r., sygn. akt I OSK 52/07, niepubl.
Postanowienie SN z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, Prok. i Pr. – wkł. 2004/2/30.

Postanowienie TK z dnia 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK-A 2010/9/125.

Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2007 r., C-134/07 w sprawie P.K. przeciwko Gminie Miasta Jaworzna.

Postanowienie WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2005 r., II SA/Op 380/05, ZNSA 2006/2/116.

Uchwała (7) NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2/21.

Uchwała (7) NSA z dnia 13 lipca 2009 r., I FPS 4/09, ONSAiWSA 2009/6/102.

Uchwała (7) Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r., III CZP 121/05, OSNP 2007/3–4/50.

Uchwała NSA z dnia 22 czerwca 2011 r., I GPS 1/11, ONSAiWSA 2011/5/93.

Uchwała SN z dnia 16 maja 2007 roku, III CZP 35/07, OSNC 2008/7–8/72.

Uchwała SN z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10, OSNC 2011/1/2.

Uchwała SN z dnia 21 marca 1996 r., III AZP 39/95, OSNP 1996/19/280.

Uchwała SN z dnia 22 grudnia 1997 r., III CZP 57/97, OSNC 1998/5/74.

Uchwała SN z dnia 25 listopada 2011 r., III CZP 67/11, OSNC 2012/6/69.

Uchwała SN z dnia 26 listopada 2003 r., III CZP 84/03, OSNC 2005/1/5.

Uchwała SN z dnia 6 czerwca 2012 r., III CZP 24/12, OSNC 2013/1/5.

Uchwała SN z dnia 7 lutego 2014 r., III CZP 113/13, OSNC 2014/11/114.

Uchwała z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, OSNC 2008/12/138.

Wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., I OSK 2853/16, LEX, nr 2338725.

Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., I OSK 2192/12, LEX, nr 1366469.

Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., I OSK 1961/10, LEX, nr 1082685.

Wyrok Sądu Rejonowego Gdańsk-Południe w Gdańsku, z dnia 28 lutego 2017 r., I C 1575/16, LEX, nr 2266185.

Wyrok Sądu Rejonowego w Kłodzku z dnia 27 października 2016 r., I C 2057/16, LEX, nr 2171465.

Wyrok Sądu Rejonowego w Szczytnie z dnia 10 stycznia 2017 r., I C 1154/16, LEX, nr 2337173.

Wyrok SN z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, LEX, nr 182070.

Wyrok SN z dnia 27 lutego 2004 roku, V CK 293/03, OSNC 2005/3/51.

Wyrok TK z dnia 17 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. U 6/04, Dz.U. z 2006 r., nr 15, poz. 119.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 grudnia 1990, C-47/88 Komisja p. Danii.

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation*, Zb.Orz. s. I-11753.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawach połączonych od C-192/95 do C-218/95 *Comateb i in.*, Rec. s. I-165.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2003 r., C-383/01, *De Danske Bilimportører przeciwko Skatteministeriet, Told-og Skattestyrelsen*.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2004 r. C-30/02, *Recheio – Cash & Carry SA p Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2012 r., C-591/10 *Littlewoods Retail Ltd i in.*
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 1997 r., C-188/95, *Fantask A/S i in. p. Industriministeriet (Erhvervsministeriet)*.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-147/01 *Weber's Wine World i in.*, Rec. s. I-11365.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 października 2011, C-94/10, *Danfoss A/S przeciwko Skatteministeriet*, LEX, nr 969326.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98 *Metallgesellschaft i in.*, Rec. s. I-1727.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2003 r., C-129/00, ECR 2003/12/I-14637.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 1983 r. sygn. 199/82 *Amministrazione Delle Finanze Dello Stato przeciwko S.P.A. San Giorgio*, Rec. s. 3595.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 grudnia 2011, II SA/Ke 738/11, LEX, nr 1134788.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 lipca 2009, III SA/Lu 228/09, LEX, nr 556554.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 lipca 2012 r., III SA/Łd 184/12, LEX, nr 1246172.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., III SA/Łd 194/17, LEX, nr 2302027.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/Ol 448/17, LEX, nr 2313587.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 kwietnia 2010 r., II SA/Po 865/09, LEX, nr 618719.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Sz 296/17, LEX, nr 2302037.

Akty prawne

Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1991 r. (Dz.U. UE, nr L 176, s. 7).

- Rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U., nr 59, poz. 421).
- Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. UE L z dnia 17 lutego 2004 r., s. 1).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu z dnia 4 marca 2002 r. (Dz.U., nr 18, poz. 177).
- Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. z 2003 r., nr 137, poz. 1310).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004.90.864/2).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).
- Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.).

Wykaz skrótów

- EPS – „Europejski Przegląd Sądowy”
- k.c. – kodeks cywilny
- SN – Sąd Najwyższy
- MP – „Monitor Prawniczy”
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
- PiP – „Państwo i Prawo”
- Prok. i Pr. – „Prokuratura i Prawo”
- TfUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- ZNSA – „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

Judicial protection under national law of natural persons' entitlements provided in the European law – an analysis based on the example of the issue of reimbursement of fees for the vehicle logbook

Summary

This paper is concerned with the effectiveness of judicial protection of the rights of individuals and presents an analysis based on the example of the reimbursement of unduly collected fees for the vehicle logbook. The reflection begins with the order of the Court of Justice of 10 December 2007, C-134/07. The effectiveness of enforcement of the right to reimbursement of unduly – in the light of the European law – collected fee has been assessed on the basis of the most significant rulings in the matter, i.e. resolutions of the Supreme Court of 16 May 2007, III CZP 35/07, of 27 April 2010, III CZP 37/10, of 20 April 2012, III CZP 24/12 and resolution (7) of the Supreme Administrative Court of 4 February 2008, I OPS 3/07. The analysis shows that the practice of Polish courts warrants an effective enforcement of reimbursement of the fee that was collected contrary to EU law, while the courts are extremely favourable to the enforcement of such rights, giving individuals a possibility to choose the way of pursuing the reimbursement: either before a common court or before an administrative authority and administrative court.

Keywords: European law, reimbursement of unduly collected fee, judiciary.