

**Oświadczenie złożone  
przez senatorów  
Krzysztofa Kwiatkowskiego i Macieja Grubskiego  
na 24. posiedzeniu Senatu  
w dniu 16 grudnia 2008 r.**

*Oświadczenie skierowane do wiceprezesa Rady Ministrów, ministra spraw wewnętrznych i administracji Grzegorza Schetyny oraz do ministra finansów Jana Vincenta-Rostowskiego*

*Zgodnie z odpowiednimi postanowieniami ustawy - Prawo o ruchu drogowym (DzU z 1997 r. nr 98 poz. 602 ze zmianami) oraz na podstawie umów zawieranych z jednostkami odpowiedzialnymi za wydawanie dyspozycji usunięcia, podmioty prowadzące działalność gospodarczą realizują usługi, o których mowa w art. 50a oraz art. 130a ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Wysokość wynagrodzenia za usunięcie i przechowywanie pojazdu ustala właściwa miejscowo rada powiatu.*

*Zgodnie z wymienionymi artykułami pojazdy nieodebrane w okresie sześciu miesięcy od momentu wydania dyspozycji usunięcia przechodzą na rzecz Skarbu Państwa z mocy ustawy. Na podstawie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów jednostka prowadząca parking zobowiązana jest poinformować o upływie sześciomiesięcznego okresu deponowania pojazdu właściwy urząd skarbowy oraz podmiot wydający dyspozycję usunięcia nie później niż trzeciego dnia od daty upływu tego okresu. Następnie naczelnik urzędu skarbowego powiadamia właściciela pojazdu o wszczęciu postępowania w sprawie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. Na nowym właścicielu pojazdu ciąży obowiązek odebrania pojazdu oraz uregulowania opłat związanych z postojem pojazdu na strzeżonym parkingu.*

*Dopiero wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2007 r. (sygnatura I OSK 1794/06), orzekający, że "w takim przypadku Skarb Państwa reprezentowany przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego stał się właścicielem pojazdu usuniętego w powyższym trybie z drogi publicznej z dniem upływu terminu sześciu miesięcy od dnia usunięcia pojazdu i w ocenie sądu trzeba uznać, że co najmniej od tego dnia obciążają Skarb Państwa wszelkie opłaty związane z przechowaniem takiego pojazdu, tj. niedookreślony pozostaje okres, za który reprezentant Skarbu Państwa winien uiścić należność", ustalił kwestię określoności momentu powstania zobowiązań Skarbu Państwa wobec podmiotów prowadzących parkingi.*

*Przed wskazanym orzeczeniem NSA naczelnicy urzędów skarbowych kwestionowali czas, za który winien być dokonany zwrot niezbędnych wydatków za dozór. Wielokrotnie był on liczony od momentu otrzymania od jednostki zlecającej usunięcie pojazdu kompletu dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa czy też od momentu uprawomocnienia się decyzji naczelnika urzędu skarbowego o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa.*

*Posługując się przykładem jednej ze spółek, prowadzącej intensywnie działania zmierzające do ustanowienia jednolitych regulacji prawnych, wskazane zostaną nieprawidłowości występujące z różnym natężeniem na terenie całego kraju.*

*Podmioty realizujące przedmiotowe usługi w zdecydowanej większości dopełniają wszelkich obowiązków związanych z usunięciem, przechowywaniem oraz powiadomieniem właściwych miejscowo organów administracji państwowej o deponowaniu pojazdów nieodebranych przez właścicieli w okresie sześciu miesięcy. Działając zgodnie z przepisami prawa, podmioty przedstawiają urzędowi skarbowemu faktury VAT za wykonane usługi. Podstawę obliczenia należności stanowi w tym przypadku uchwała Rady Powiatu Zgierskiego w sprawie opłat za usunięcie i przechowywanie pojazdów.*

Zgodnie z postanowieniem naczelnika urzędu skarbowego stawka dzienna za parkowanie zaakceptowana przez US wynosi 15 zł i jest zgodna z cennikiem ustalonym uchwałą rady powiatu. Jednakże w okresie późniejszym wobec niekorzystnego dla US wyroku sądu co do czasokresu, za który należne jest spółce wynagrodzenie, radykalnej zmianie uległo stanowisko naczelnika US. Podstawę samowolnego w opinii spółki, potwierdzonego orzeczeniem WSA w Łodzi, sposobu kalkulacji opłaty parkingowej stanowi wadliwa interpretacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie rozciągnięcia stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W postanowieniu naczelnik urzędu skarbowego uzasadnia: "Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie wskazuje kryteriów ustalania wysokości wynagrodzenia", co skutkuje ustaleniem stawki dziennej na poziomie "1,96 zł jako zwrot koniecznych wydatków związanych z wykonywaniem dozoru oraz wynagrodzenie za ten dozór". Arbitralne ustalenie wysokości wynagrodzenia stoi w sprzeczności z art. 130a pkt 3 ust. 6 ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

Naczelnicy urzędów skarbowych, autorytatywnie ustalając stawki za przechowywanie, niesłusznie oczekują, że opłaty dobowe powinny być niższe aniżeli na podstawie uchwały właściwej rady powiatu, przywołując jednocześnie ceny obowiązujące w regionie. Wadliwość dowodu wynika wprost z nieprawidłowości założeń:

1. porównywane są stawki ustalane przez podmioty prowadzące parkingi strzeżone, jednakże zgodnie z art. 130a ust. 5d "Starosta, wyznaczając jednostkę do prowadzenia parkingu strzeżonego (...) w szczególności bierze pod uwagę:

- 1) standard wyposażenia parkingu strzeżonego, a zwłaszcza rodzaj ogrodzenia, oświetlenie i monitoring,
- 2) liczbę miejsc do parkowania pojazdów,
- 3) proponowany rodzaj zabezpieczenia pojazdów,
- 4) warunki utrzymywania pojazdów, a zwłaszcza pojazdów z uszkodzeniami powypadkowymi,
- 5) miejsce położenia parkingu,
- 6) opinię właściwego miejscowo komendanta powiatowego Policji w zakresie dotychczasowego przebiegu ewentualnej współpracy jednostki z Policją,
- 7) zobowiązanie jednostki do realizacji każdego zlecenia umieszczenia pojazdu na parkingu strzeżonym,
- 8) konieczność zachowania warunków konkurencji,
- 9) proponowaną cenę usługi".

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi przez jedną ze spółek żaden z podmiotów prowadzących podobną działalność na terenie powiatu nie dysponuje właściwym zapleczem technicznym ani wymaganym doświadczeniem. Nakłady poniesione na dostosowanie obiektu do najwyższych standardów oczekiwanych przez podmioty zlecające przekładają się na podwyższenie ceny.

2. Skrajnie nieuzasadnione jest przyjęcie do porównań opłaty dobowej stanowiącej iloraz miesięcznej opłaty abonamentowej przez liczbę dni w miesiącu. Możliwość taką dopuszczać można wyłącznie w przypadku, gdy urząd skarbowy uiszcza opłatę w formie abonamentowej, czyli z góry za określony okres. Jednakże w takim przypadku narzuca się wniosek o próbach działania naczelnika US na szkodę Skarbu Państwa, bowiem dysponując na podstawie informacji przekazanej przez podmiot prowadzący parking wystarczającą wiedzą o pojeździe, winien go niezwłocznie odebrać.

*Dokumenty finansowe wystawione przez podmioty prowadzące parkingi, a przedstawione urzędowi skarbowemu, za pozostawienie pojazdu na jedną dobę potwierdzają, że kwoty te:*

- a) znacząco różnią się od przyjętych przez urząd skarbowy w kalkulacji opartej na abonamencie,*
- b) posiadają cenną właściwość w rozpatrywanym kontekście - zostały uregulowane z dołu, tj. po wykonanej usłudze,*
- c) są w przypadku przedłużenia postoju o kolejne doby prostym iloczynem stawki dobowej i liczby dni i nie są objęte zniżką, jak ma to miejsce w przypadku abonamentu.*

*Można domniemywać, iż powyższe działania naczelników US mają na celu zmniejszenie obciążeń Skarbu Państwa z tytułu zwrotu wydatków za dozór, będąc jednocześnie wymierzonymi w podmioty zabezpieczające pojazdy usunięte zgodnie z art. 130a ustawy.*

*Istotną kwestię w analizowanym przypadku stanowi fakt, że spółka dokonała pierwszych powiadomień US o upływie sześciomiesięcznego okresu przechowania pojazdów w sierpniu 2002 r., choć zgodnie ze zmianami w ustawie - Prawo o ruchu drogowym wprowadzonymi z dniem 1 lipca 2002 r. obowiązek ten nałożony został na podmioty prowadzące parkingi od dnia 1 stycznia 2003 r.*

*Podkreślić należy także determinację spółki w działaniach zmierzających do osiągnięcia rozwiązania satysfakcjonującego strony sporu. Kserokopie korespondencji z urzędem skarbowym niezbicie dowodzą, że mając na uwadze rozliczne ograniczenia funkcjonowania jednostek administracji publicznej, zarząd spółki wielokrotnie deklarował chęć porozumienia w zakresie wysokości opłat z tytułu deponowania pojazdów, akceptowalnej dla stron formy realizowania płatności za wykonywane usługi. "Intencją wyrażoną w piśmie z dnia 10 maja 2006 r. było kolejne zasygnalizowanie próby poszukiwania kompromisu w sytuacji, w której spółka jest zmuszana przez urząd do przyjmowania należności za parkowanie pojazdów w kwotach mniejszych nawet od podatku obliczanego od tzw. przychodu należnego. W rezultacie spółka ponosiłaby znaczne, niezawinione straty na przechowywaniu pojazdów należących do Skarbu Państwa." (ZPK/05/2005).*

*Wobec opieszałości naczelnika urzędu skarbowego oraz bezcelowego zdaniem spółki przeciągania postępowania decyzyjnego w przedmiotowym sporze spółka, pozostając w sytuacji skrajnie niesprawiedliwego i wybiórczego stosowania zapisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym, wystosowała pismo do Ministerstwa Finansów z prośbą o "czasowe zawieszenie obowiązku podatkowego z tytułu wykonywanych usług parkowania pojazdów". Dokument został przekazany zgodnie z właściwością dyrektorowi Izby Skarbowej w Łodzi, który w swoim piśmie argumentuje, że nie jest jednostką posiadającą umocowanie prawne do zawieszania obowiązku podatkowego.*

*Na podstawie obowiązujących przepisów usługodawca nie uzyskuje przychodu należnego za przechowania pojazdu, gdyż urząd skarbowy uchyla się od wniesienia należności w zawartych na fakturach wysokościach. Jednocześnie niezmiennie wymagalne w opinii naczelnika US pozostają obowiązki podatkowe spółki.*

*Sytuacja firmy stanowi odzwierciedlenie problemów, z jakimi zmagają się zdecydowana większość podmiotów prowadzących parkingi strzeżone w rozumieniu art. 50a i 130a ustawy. Właściciele pojazdów o rynkowej wartości, często mniejszej niż koszty poniesione przez dysponenta parkingu związane z ich zabezpieczeniem, rezygnują z odbioru pojazdów.*

*Wobec niemożności wyegzekwowania należności zarówno od US, jak i właścicieli pojazdów zarząd spółki podjął decyzję o wkroczeniu na drogę sądowego postępowania cywilnego wobec pierwotnych właścicieli. Do jednostek wymiaru sprawiedliwości skierowanych zostało w ostatnim czasie ponad trzysta spraw. Korzystne i przewidywalne a priori wyroki orzeczone*

*dotychczas wobec właścicieli nieodebranych pojazdów, mimo nałożenia na nich obowiązku uiszczenia opłaty, skutkują jednakże brakiem możliwości skutecznej windykacji należności.*

*W powyższym kontekście podnieść należy także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. II CSK 284/08, które dopuszcza drogę administracyjną jako wyłączną w postępowaniu wynikającym z zapisów art. 130a ustawy. W praktyce nie jest więc dozwolone roszczenie wobec pierwotnego właściciela, gdyż wymaga ono drogi postępowania cywilnego.*

*Nie jest również odosobniony przypadek spółki, która nie otrzymując wynagrodzenia za dozór, jest jednocześnie zobligowana do uiszczenia podatków VAT i CIT z tytułu wykonanych usług. Nie bez znaczenia jest fakt odrzucania wszelkich propozycji współpracy ze strony spółki przez naczelnika urzędu skarbowego. Zachwianie płynności finansowej spółki nie stanowiło w opinii naczelnika wystarczających przesłanek do odroczenia płatności podatków z tytułu niezyskanego przychodu.*

*Ponadto wskazać należy, iż od wejścia w życie obowiązujących zapisów w ustawie - Prawo o ruchu drogowym, tj. od 1 lipca 2002 r., nie zostało wydane przez naczelnika urzędu skarbowego nawet jedno prawomocne postanowienie. Taka sytuacja skutkuje pozostawianiem na parkingu spółki pojazdów przez okres ponad sześciu lat przy jednoczesnym braku wpływu należnego spółce wynagrodzenia za dozór.*

*Jednocześnie wskazać można naczelników urzędów skarbowych z terenu kraju, postępujących zgodnie z zapisami ustawy, regulujących należności po stawkach ustalonych przez właściwą radę powiatu. Takie postępowanie stoi w całkowitej sprzeczności ze stanowiskiem np. urzędu skarbowego i jest niepodważalnym dowodem niewłaściwej interpretacji przepisów tego ostatniego.*

*Jednakże taka postawa stanowić może również przesłankę, iż regulacje zawarte w ustawie - Prawo o ruchu drogowym winny być po raz kolejny poddane analizie prawodawcy, o co zresztą wnosi rzecznik praw obywatelskich w piśmie z dnia 29 grudnia 2006 r. oznaczonym sygnaturą RPO 441712-VI/03/KP.*

*Stając wobec niemożności wyegzekwowania należności od reprezentantów Skarbu Państwa, podmioty prowadzące parkingi depozytowe podejmują działania niezgodne z obowiązującym prawem, polegające na samowolnym złomowaniu pojazdów nieodebranych przez właścicieli. Będąc świadomymi konsekwencji swych czynów, pośrednio dowodzą nieskuteczności zapisów ustawy, która w sposób niedostateczny zabezpiecza interesy jednostek realizujących usługi dla organów administracji publicznej.*

*Spółka, której przykład opisuję, pozostając w zgodzie z literą prawa, dysponując jednocześnie dostateczną ilością powierzchni, dwukrotnie zwiększyła rozmiary parkingu strzeżonego. Takie rozwiązanie nieuchronnie pociągnęło za sobą znaczne koszty inwestycyjne, związane z budową ogrodzenia, utwardzeniem nawierzchni, rozbudową cyfrowego systemu rejestracji obrazu, rozszerzeniem zakresu obowiązków personelu zabezpieczającego parking.*

*Przypadki podmiotów prowadzących parking dla organów administracji państwowej, które podjęły działania zmierzające do uzyskania korzystnych orzeczeń w postępowaniach sądowych, wskazują, że:*

- skargi kierowane do izb skarbowych skutkują nałożeniem na właściwe urzędy skarbowe obowiązku ponownego rozpatrzenia kwestii spornych, w rezultacie rozpoczyna się proces niekończących się odwołać stron,*
- sądy wielokrotnie wyznaczają odległe terminy rozpraw,*

- naczelnicy urzędów skarbowych w opinii dyrektorów izb skarbowych podejmują decyzje z rażącym naruszeniem prawa.

Działania opóźniające, podejmowane przez organy państwa, istotnie zmniejszają wartość rynkową deponowanych pojazdów, uniemożliwiając zaspokojenie wydatków poniesionych przez Skarb Państwa oraz przez podmioty prowadzące parkingi depozytowe.

Podnieść należy, iż po dokonaniu zgłoszenia o deponowaniu pojazdu nieodebranego przez właściciela w okresie wymienionym w art. 130a ustawy - Prawo o ruchu drogowym dysponent parkingu w dalszej kolejności zobowiązany jest do wystawienia faktury VAT za wykonaną usługę. Niezrealizowanie płatności przez jednostki administracji państwowej pociąga jednocześnie powstanie zobowiązania podatkowego. Podmioty prowadzące działalność depozytową błędnie wnioskują, iż niewystawienie dokumentu potwierdzającego wykonanie usługi zwalnia je z obowiązku podatkowego. Stąd jednostki dysponujące parkingami wielokrotnie są świadome popełnienia wykroczeń.

Kontrole przeprowadzone przez Urząd Kontroli Skarbowej mają na celu zweryfikowanie, czy podmioty uwzględniają przychody z tytułu przechowania pojazdów w okresie pierwszych sześciu miesięcy.

Spółka, zmierzając do rozpoznania stanu faktycznego, nawiązała kontakt z dysponentami przedmiotowych parkingów z terenu województw: dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, zachodniopomorskiego. Wskazali oni wiele nieprawidłowości, które podniesione zostały w niniejszym piśmie. Stąd uzasadnione wydaje się przeprowadzenie gruntownych analiz aktualnego stanu prawnego.

Jednakże dotychczasowe "dokonania" oraz zgromadzona obszerna korespondencja wskazują jednoznacznie, iż bez natychmiastowej pomocy ustawodawcy nie jest możliwe respektowanie praw podmiotów realizujących usługi na zlecenie organów państwa.

Wydaje się niedopuszczalne, by w państwie prawa jednostki prowadzące działalność gospodarczą ograniczane były w swej swobodzie, narażane na utratę płynności finansowej, pośrednio przymuszane do występowania na drogę sądową wobec Skarbu Państwa. O istniejących lukach w prawie świadczą także przeciwstawne sentencje sądów powszechnych, orzekających w oparciu o jednolite regulacje prawne.

Ponadto zgodnie z założeniami gospodarki wolnorynkowej aktywność przedsiębiorcy winna być skierowana na należyte wykonywanie działalności wskazanych w dokumentach rejestrowych, a nie na bezskuteczne próby egzekwowania należności od organów państwa.

W związku z tym prosimy o informację, jakie działania zamierzają panowie podjąć w przedstawionej sprawie.

Krzysztof Kwiatkowski  
Maciej Grubski