

Mirosław Karpiuk

Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej

Studia Iuridica Lublinensia 16, 151-169

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MIROŚLAW KARPIUK

Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej

*The Essence of the Obligation as a Direct Result of the Regulation.
The Case of Tax Charge*

WSTĘP

W polskim porządku prawnym istnieje szereg obowiązków, które nie są nakładane (indywidualizowane) za pośrednictwem aktu administracyjnego, a wynikają bezpośrednio z ustawy, na podstawie której – w drodze czynności materialno-technicznej – właściwy organ lub uprawniony podmiot domagają się ich wypełnienia. Do tego rodzaju obowiązków, obok opłaty dodatkowej, należą m.in.: obowiązek szkolny; obowiązek nauki; obowiązek przygotowania przedszkolnego – dziecko w wieku 6 lat jest zobowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu albo w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej, w związku z czym jego rodzice są zobowiązani do: dopełnienia czynności związanych ze zgłoszeniem dziecka do przedszkola lub oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej, zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia czy informowania, w terminie do 30 września każdego roku, dyrektora szkoły podstawowej, w obwodzie której dziecko mieszka, o realizacji tego obowiązku¹; obowiązek meldunkowy²; opłata za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych³; udostępnienie lub odmowa udostępnienia

¹ Art. 14b ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.). Prowadzenie rocznego przygotowania przedszkolnego jest obowiązkowym zadaniem samorządu gminnego, por. Wyrok SN z dnia 10 maja 1994 r., I PRN 19/94, OSNP 1994, nr 4, poz. 64.

² Osoba przebywająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązana wykonywać obowiązek meldunkowy, art. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2006 r. nr 139, poz. 993 ze zm.).

³ Art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2007 r. nr 70, poz. 473 ze zm.).

zbiorczej dokumentacji medycznej pacjentowi publicznego zakładu opieki zdrowotnej⁴; czynności dotyczące rejestracji lub wykreślenia z odpowiedniego rejestru; wydanie dziennika budowy.⁵

Obowiązek wynikający bezpośrednio z przepisu prawa kategorycznie nakazuje dopełnienie określonych w jego ramach czynności. Brak jego wykonania powoduje uruchomienie władczych środków – za pośrednictwem aparatu przymusu, w jaki została wyposażona administracja publiczna – w stosunku do adresata. Podmiot, na którym ciąży taki obowiązek, nie ma możliwości w ramach postępowania administracyjnego dochodzić swoich racji, a raczej braku racji organu, który w ramach czynności materialno-technicznej doprecyzował (zindywidualizował) ten obowiązek, kierując stosowne pismo do adresata.

POWSTANIE OBOWIĄZKU UISZCZENIA OPŁATY DODATKOWEJ

Korzystający z dróg publicznych zostali zobowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.⁶ Opłatę taką pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach bądź całodobowo. Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach dotkniętych znacznym deficytem miejsc postojowych, o ile jest to uzasadnione potrzebami organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Strefę taką ustanawia rada gminy na wniosek organu wykonawczego tej jednostki samorządu terytorialnego, który jest zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach. Wyodrębniając strefę płatnego parkowania, organ stanowiący samorządu gminnego ustala wysokość stawek opłaty, może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi oraz określa sposób pobierania opłaty (art. 13b ust. 1–4).⁷ Ustawodawca powierzył samorządowi lokalnemu znaczną swobodę w decydowaniu

⁴ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2003 r., OSA 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 114.

⁵ Art. 45 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 ze zm.) oraz § 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. nr 108, poz. 953 ze zm.).

⁶ Obowiązek ten został nałożony na mocy art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.), dalej jako u.d.p.

⁷ W przedmiocie wymogów formalnoprawnych, jakim powinna odpowiadać uchwała rady gminy w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, zasad jej funkcjonowania oraz wysokości stawek opłat i opłaty dodatkowej, a także sposobu ich pobierania, patrz: W. Podhorecki, *Ustawa o drogach publicznych. Orzecznictwo. Wzory aktów prawnych*, Warszawa 2009, s. 272.

o (nie)istnieniu strefy płatnego parkowania, ograniczoną jedynie „znacznym deficytem” miejsc parkingowych, która to przesłanka przy współczesnym rozwoju motoryzacji nie jest trudna do udowodnienia, opinią zarządcy drogi, a więc formą zajęcia stanowiska, która przy jej negatywnej treści nie ma takich konsekwencji jak zgoda, czy wielkością opłaty za pierwszą godzinę parkowania, która nie może przekraczać 3 zł. Przy ustalaniu stawek uwzględnione musi być dodatkowo progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, jednak progresja taka nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę parkowania. Stawka opłaty za czwartą i kolejne godziny parkowania nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania (art. 13b ust. 5 u.d.p.).

„Sposób” to zasady, formy oraz ogół czynności technicznych, które pozwalają na opłacenie parkowania w strefie. Nie obejmuje on czasokresu, w którym należy wnieść opłatę za parkowanie w formie abonamentu lub opłaty zryczałtowanej.⁸ Ustawowy zwrot „sposób pobierania opłat” powinien być rozumiany jako określony tryb postępowania pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest uiszczenie przez parkującego należnej opłaty za postój w strefie płatnego parkowania. Chodzi więc tu o uregulowanie takich czynności, jak techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia opłaty czy sposób potwierdzenia faktu uiszczenia opłaty, czyli wydanie parkującemu stosownego potwierdzenia w przedmiotowym zakresie. Organ stanowiący samorządu lokalnego (gminnego) nie jest upoważniony do rozszerzenia w drodze przepisów rangi podustawowej (aktu prawa miejscowego) pojęcia nieopłaconego postoju, poprzez objęcie jego zakresem również tych przypadków, gdy zobowiązany podmiot wprowadził uiszczył opłatę, ale nie umieścił za szybą pojazdu biletu parkingowego.⁹ Samowola organu gminy nie może być posunięta do granic absurdu, kiedy to gmina będzie żądała w drodze nałożenia opłaty dodatkowej kolejnych środków finansowych, pomimo uczynienia zadość obowiązkowi, tj. wykupieniu biletu parkingowego, a nie wyłożeniu go w miejscu widocznym dla kontrolującego. W takiej sytuacji podmiot parkujący w strefie płatnego parkowania powinien mieć możliwość wykazania się swoim prawem do parkowania w strefie poprzez okazanie biletu, gdy organ udowodni, że faktycznie do takiego parkowania doszło i wezwie do okazania biletu.

Z samej istoty aktów prawa miejscowego wynika, że upoważnienie do ich stanowienia, a także określenia ich granic musi wynikać jednoznacznie z ustawy, zaś wszelkie domniemanie kompetencji prawodawczej, jak również rozszerzająca wykładnia upoważnienia jest niedopuszczalna. Akty prawa miejscowego jako akty podustawowe muszą być wydawane wyłącznie na podstawie wyraźnego

⁸ Wyrok NSA z dnia 12 listopada 2008 r., I OSK 918/08, LEX nr 530034.

⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2010 r., II SA/Go 41/10, LEX nr 599214.

upoważnienia ustawowego i to tylko w granicach w tym upoważnieniu określonych, a nie domniemania czy wykładni celowościowej. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może się opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest także stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej czy też celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych. Nieprecyzyjność takiego upoważnienia powinna być interpretowana jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.¹⁰ W związku z powyższym, samorząd gminny w przedmiocie sposobu pobierania opłat (w tym także opłaty dodatkowej) jest związany ramami prawnymi zawartymi w u.d.p. Obowiązkiem wojewody jest ingerencja w działalność prawodawczą gminy, jeżeli ta nie respektuje postanowień ustawowych. W takim przypadku wojewoda zobowiązany jest uruchomić postępowanie nadzorcze, które powinno doprowadzić do derogacji wadliwego aktu prawa miejscowego.

Dla osób zamieszkałych w strefie płatnego parkowania organ gminy może zastosować preferencje. W uchwale w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, organ stanowiący podstawowej jednostki samorządu terytorialnego może przyjąć możliwość uiszczenia opłaty abonenckiej rocznej za parkowanie przez mieszkańca w pobliżu jego miejsca zamieszkania. Cechą istotną określonych podmiotów będzie więc miejsce zamieszkania w strefie płatnego parkowania. Rozwiązanie to w żaden sposób nie odnosi się do tytułu prawnego lokalu, w którym dana osoba zamieszkuje. Powyższe odstępstwo od zasady równego traktowania wszystkich właścicieli lokali nie oznacza w tym przypadku naruszenia art. 32 Konstytucji RP, bowiem kryterium różnicowania (miejsce zamieszkania) pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią uchwały oraz zasadą proporcjonalności.¹¹ Nie do pogodzenia z zasadą równości jest jednak sytuacja, gdy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, w treści której jedni posiadacze pojazdów będący ich właścicielami, czy leasingobiorcami, mogą korzystać z uprawnienia uzyskania abonamentu lub stawki zerowej, zaś innym (najemcom, dzierżawcom pojazdów lub innym posiadaczom zależnym) odmawia się tego przywileju z powodów, za którymi nie przemawiają usprawiedliwione argumenty, lecz bliżej nieokreślone przypuszczenie, niemające swojego odzwierciedlenia w praktyce.¹² Ustawodawca nie wprowadził

¹⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 kwietnia 2009 r., II SA/Go 88/09, LEX nr 533201.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., I OSK 763/05, LEX nr 289053.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2006 r., VI SA/Wa 2337/05, LEX nr 193318.

w u.d.p. kryteriów, jakimi zobowiązany jest się kierować organ stanowiący samorządu gminnego przy doborze użytkowników drogi, uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy. Nie oznacza to jednak, że swoboda rady gminy przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczania opłaty abonentowej lub opłaty zryczałtowanej jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie określone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie (strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, o ile uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej – art. 13b ust. 2 u.d.p.), czy poprzez konieczność respektowania norm konstytucyjnych określających podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy państwa prawnego.¹³

Za nieuiszczenie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłatę dodatkową. Wysokość opłaty dodatkowej oraz sposób jej pobierania określa rada gminy (jej wysokość nie może przekroczyć jednak 50 zł). Opłatę tę pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi (art. 13f u.d.p.). Opłata dodatkowa jest pobierana za nieuiszczenie opłaty w strefie płatnego parkowania, a nie za wadliwe umieszczenie dowodu tej opłaty. Przepis ustawy brzmi precyzyjnie, inna interpretacja jest niedopuszczalna. Według WSA w Gorzowie Wielkopolskim, w zawartych w u.d.p. kompetencjach brak jest upoważnienia dla rady gminy do pobierania innych opłat dodatkowych, w szczególności za nieumieszczenie dowodu opłaty w sposób określony przez organ uchwałodawczy.¹⁴ Wadliwe umieszczenie dowodu opłaty parkingowej w pojeździe nie może stanowić podstawy dochodzenia od parkującego opłaty dodatkowej, jest to niedopuszczalne. Można domagać się kosztów manipulacyjnych (np. kosztów doręczenia informacji czy wezwania do zapłaty), o ile taka możliwość jest przewidziana w uchwale rady gminy, oczywiście proporcjonalnie niższych w stosunku do wielkości opłaty dodatkowej, gdyż nie można jej zastępować opłatą manipulacyjną. Nie można jednak dochodzić opłaty dodatkowej, ponieważ powstaje ona w wyniku nieuiszczenia opłaty za parkowanie, a nie w wyniku wadliwego okazania potwierdzenia jej uiszczenia.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2005 r., VI SA/Wa 550/04, LEX nr 164965.

¹⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 marca 2010 r., II SA/Go 111/10, LEX nr 599197.

PROCEDURA W PRZEDMIOCIE ZAWIADOMIENIA O OBOWIĄZKU UISZCZENIA OPŁATY DODATKOWEJ

Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu powstaje z mocy prawa, bez potrzeby konkretyzacji tego obowiązku w drodze decyzji, w związku z czym po stronie zarządcy (zarządu) drogi nie istnieje obowiązek doręczania właścicielowi czy innej osobie użytkującej pojazd decyzji w tym zakresie. Sporządzane przez inspektora w razie stwierdzenia nieuiszczenia opłaty za postój „zawiadomienie” dokumentuje jedynie fakt nieuiszczenia opłaty, a zarazem informuje posiadacza pojazdu o powstałym obowiązku dokonania opłaty, lecz nie nakłada tego obowiązku.¹⁵ Zwrot ustawodawcy: „Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową”, wskazuje, iż obowiązek jej uiszczenia wynika z mocy prawa, zwłaszcza że ustawodawca nie przewidział konieczności wydawania w tym przedmiocie decyzji lub innego aktu administracyjnego.¹⁶ Rozwiązanie takie godzi w istotę państwa prawnego, gdyż nakłada się na obywatela czy inny podmiot obowiązek, który w ramach ogólnego postępowania administracyjnego nie może być weryfikowany. Tym samym zostaje naruszona podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego, jaką jest zasada dwuinstancyjności. Organ cechujący się władztwem publicznym, mający silniejszą pozycję od obywatela, może dochodzić zobowiązań bez konieczności wydania decyzji administracyjnej, co ogranicza możliwości adresata obowiązku, dotyczące badania prawidłowości jego nałożenia.

Według NSA, w sprawie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej nie prowadzi się postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej, a zatem nie prowadzi się postępowania wyjaśniającego poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty.¹⁷ Jednak brak wymogu rozstrzygnięcia w drodze aktu administracyjnego (abstrahując już od zasadności takiego rozwiązania) nie zwalnia organu od dokładnej analizy stanu faktycznego, na podstawie którego informuje o obowiązku wynikającym bezpośrednio z przepisu prawa. Analizy takiej organ nie powinien dokonywać bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, zwłaszcza gdy kierowca (właściciel pojazdu) występuje do organu, wyrażając swoje wątpliwości co do istnienia obowiązku określonego w zawiadomieniu.

Materiał dowodowy, który powinien posiadać organ administracji publicznej, ma zawierać nie tylko dane dotyczące określenia strefy płatnego parkowania, ulicy postoju, godziny sporządzenia zawiadomienia, numeru rejestracyjnego oraz marki pojazdu, numeru służbowego inspektora wypełniającego zawiadomienie,

¹⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., II SA/Sz 35/09, LEX nr 565722.

¹⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 stycznia 2008 r., II SA/Sz 848/07, LEX nr 501531.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., I OSK 1513/08, LEX nr 532606.

czy dokumentację fotograficzną, ale również stanowisko zobowiązanego do uiszczenia opłaty za parkowanie, a następnie opłaty dodatkowej. Dopiero posiadając takie dowody organ, przy zastosowaniu zasady logicznego rozumowania, może naliczyć opłatę dodatkową.

W ramach postępowania w sprawie naliczenia opłaty dodatkowej organ działa w ramach zasady swobodnej oceny materiału dowodowego. Organ administracji publicznej ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego.¹⁸ Realizacja tej zasady stanowi podstawę do przyjęcia, że posiadane przez organ dowody w sposób właściwy i niebudzący wątpliwości dokumentują fakt braku opłacenia postępu w strefie płatnego parkowania, co warunkuje naliczenie opłaty dodatkowej.

Zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych, które zmierzają do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności, stanowi uchybienie procesowe. Jeżeli strona wskazuje dowód, który ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a jest zgłoszony na tezę dowodową odmienną, taki dowód powinien być przeprowadzony przez organ.¹⁹ Ustalenia faktyczne znajdujące potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym, mają charakter ustaleń dowolnych. Zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonanymi w całokształcie materiału dowodowego, zgromadzonego i rozpatrzonego w sposób wyczerpujący.²⁰

Parkujący powinien mieć możliwość, jeszcze przed wszczęciem egzekucji administracyjnej, skutecznego podważenia przed innym, niezależnym organem stanowiska organu zawiadamiającego. W ramach naliczenia opłaty dodatkowej, czy szerzej – obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa, nie jest respektowana podstawowa zasada dewolutywności, w ramach której inny organ bada zasadność zindywidualizowania obowiązku publicznoprawnego. Przeczy to istocie „dobrej administracji” i narusza zasadę zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

W odniesieniu do opłaty dodatkowej, pojęcie „sposób pobierania opłat” należy rozumieć jako ustalenie powstania obowiązku jego uiszczenia, a także procedurę weryfikacji w tym zakresie, czy też właściwy jest podmiot do jej odbioru.²¹

Obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej powinien być zrealizowany niezwłocznie po wystąpieniu stanu faktycznego (zaparkowanie w strefie płatnego parkowania, nieuiszczenie opłaty parkingowej), z zaistnieniem którego powstaje

¹⁸ Art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej jako k.p.a.

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 listopada 2009 r., III SA/Wr 325/09, LEX nr 589381.

²⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2009 r., II SA/Gl 532/09, LEX nr 573711.

²¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 kwietnia 2009 r., II SA/Go 88/09, LEX nr 533201.

obowiązek uiszczenia danej opłaty. W konsekwencji należy uznać, że termin do wykonania przez zobowiązanego obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej upłynął najpóźniej w dniu stwierdzenia przez pełniących swoje obowiązki inspektorów obecności samochodu na obszarze strefy płatnego parkowania bez dowodu uiszczenia opłaty parkingowej.²² Okazanie dowodu opłaty parkingowej skutkuje brakiem obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

Właściwa i szczegółowa procedura w przedmiocie spraw związanych z pobieraniem opłaty dodatkowej za parkowanie zawarta jest w przepisach prawa administracyjnego (nie cywilnego czy karnego), a rozstrzygana przez uprawnione do tego, ustanowione uchwałą jednostki samorządu terytorialnego, organy. Jest to więc sprawa ze sfery administracji publicznej.²³ Jednostka samorządu terytorialnego stanowi strukturę administracji publicznej, a pobierane przez nią opłaty parkingowe za parkowanie w strefach płatnego parkowania stanowią czynność z zakresu władztwa publicznego.²⁴

W razie nieuiszczenia opłaty za parkowanie obowiązek jej uiszczenia obciąża, co do zasady, właściciela pojazdu. Sporządzane przez inspektora w przypadku stwierdzenia nieuiszczenia opłaty za parkowanie „zawiadomienie” dokumentuje tylko fakt braku uiszczenia opłaty, a zarazem stanowi informację dla właściciela pojazdu o powstałym obowiązku dokonania opłaty, co jednocześnie implikuje obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, lecz nie nakłada tego obowiązku. Ustawodawca nie nakazuje doręczania informacji o obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu (w tym opłaty dodatkowej) „za potwierdzeniem odbioru”.²⁵ Przyjęcie takiego stanowiska powoduje, że zobowiązany może nie uzyskać informacji dotyczącej powstania obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa, w związku z czym jego zobowiązanie będzie dodatkowo obciążone odsetkami za zwłokę. Organ administracji publicznej może również nie być zainteresowany prawidłowym powiadomieniem adresata o ciążyącym na nim obowiązku, gdyż w przypadku nieterminowego uiszczenia opłaty dodatkowej jego dochód (dochód organu) zwiększy się właśnie o odsetki.

Pomimo że u.d.p. milczy co do stosowania k.p.a., to przepisy te powinny być jednak stosowane, gdyż kreują one wzorce postępowania przy doręczaniu pism. W związku z tym organ administracji publicznej powinien doręczyć pismo (zawiadomienie) za pokwitowaniem przez pocztę, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy (art. 39 k.p.a.). Pokwitowanie (potwierdzenie) odbioru przesyłki stwarza jedynie domniemanie doręczenia, które może być obalone przeciwdowodem²⁶, niemniej jednak potwierdzenie doręczenia

²² Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., I OSK 209/07, LEX nr 344875.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r., VI SA/Wa 1588/07, LEX nr 454057.

²⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 września 2010 r., I SA/Rz 394/10, LEX nr 602884.

²⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 września 2008 r., II SA/Sz 384/08, LEX nr 515347.

²⁶ Wyrok WSA z dnia 28 listopada 2006 r., VII SA/Wa 1640/06, LEX nr 306993.

pisma, które ma postać pokwitowania, posiada znaczenie dowodowe przy ocenie rozpoczęcia lub zakończenia biegu terminu oraz możliwości dokonania określonych czynności.²⁷ Zwyczajowe umieszczanie informacji o konieczności uiszczenia opłaty za parkowanie za wycieraczką pojazdu nie gwarantuje, że korzystający z pojazdu ją otrzyma.²⁸ Poza tym w ramach nakładania daniny publicznej, a taką jest opłata za korzystanie z parkingu w strefie płatnego parkowania, nie może być mowy o zwyczaju, jeżeli RP nosi status demokratycznego państwa prawnego, a samorząd terytorialny (jak dotąd) nie został wyposażony w autonomię, nie jest więc niezależny od państwa i jego rozwiązań prawnoustrojowych.

Normy zawarte w k.p.a. – dotyczące doręczeń – z uwagi na ich ogólny cel stanowią gwarancję przestrzegania przez organ administracji publicznej zasady demokratycznego państwa prawnego. Regulacje te mają chronić obywatela przed nadużyciami ze strony administracji.²⁹ Czynności materialnoteczniczne związane z doręczeniami, które reguluje k.p.a., są sformalizowane, co staje się nieodzowne z uwagi na konieczność ścisłego określenia faktów powodujących skutek prawny. Ścisłe przestrzeganie tych wymagań formalnych należy do obowiązków organu administracyjnego, gdyż od skuteczności doręczenia zależą w wielu przypadkach uprawnienia procesowe i materialnoprawne stron.³⁰

Jeżeli gmina zawarła umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, opłata dodatkowa stanowi przychód partnera prywatnego (art. 40a ust. 1a u.d.p.). Poprzez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, a także do poniesienia w całości bądź w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.³¹ Powyższy rodzaj współpracy sprzyja rozwojowi struktur publicznych, które za pośrednictwem posiadanego instrumentarium (prawnego, finansowego, gospodarczego) nie są w stanie (lub nie chcą) osiągnąć takich standardów usług publicznych jak przy udziale kapitału prywatnego.³²

Zważając na powyższe, należy jeszcze raz podkreślić, że obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie wynika bezpośrednio z przepisów prawa i nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, w związku z czym nie przysługują tu typowe

²⁷ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 298.

²⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 sierpnia 2008 r., II SA/Sz 373/08, LEX nr 521773.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2008 r., II GSK 3/08, LEX nr 468732.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2008 r., VI SA/Wa 106/08, LEX nr 506201.

³¹ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 ze zm.).

³² Por. M. Karpiuk, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma świadczenia usług użyteczności publicznej przez przedsiębiorcę*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, *Prawne aspekty działania administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 247.

środki odwoławcze określone w k.p.a. Stronie przysługuje jednak prawo zwrócenia się do podmiotu, który pobiera opłaty, o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Po wystawieniu przez właściwy podmiot zawiadomienia, czy po otrzymaniu upomnienia, kierujący pojazdem lub właściciel ma prawo zwrócić się o ustalenie (nie)istnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie (uiszczenia opłaty dodatkowej). Jeżeli zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne, stronie służy prawo wniesienia zarzutów.

EGZEKUCJA ADMINISTRACYJNA OBOWIĄZKU UISZCZENIA OPŁATY DODATKOWEJ

Opłata dodatkowa, wraz z odsetkami za zwłokę, podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym przez przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 40d ust. 2 u.d.p.).³³

Egzekucję administracyjną stosuje się do należności pieniężnych przekazanych do egzekucji na podstawie ustaw szczególnych, gdy wynikają one m.in. bezpośrednio z przepisu prawa, w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 u.p.e.). Taką ustawą szczególną będzie u.d.p., jeżeli obowiązek podlegający egzekucji wynika bezpośrednio z przepisu prawa, więc nie występuje konieczność wydania decyzji administracyjnej. To prawo musi określać wszystkie elementy tego obowiązku, które mają charakter istotny, do tych elementów należy zaliczyć wskazanie podmiotu zobowiązanego, okoliczności faktycznych, które determinują powstanie tego obowiązku oraz jego treść.

Obowiązek uiszczenia opłaty parkingowej powstaje z mocy samego prawa, więc tym samym jest niezależny od działań zarówno wierzyciela, jak też organu egzekucyjnego.³⁴ Niezależność ta nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż to wierzyciel i zarazem organ egzekucyjny zawiadamia na podstawie zebranego materiału dowodowego o istnieniu takiego obowiązku, a więc w istocie to on decyduje, czy istnieją przesłanki dla powstania takiego obowiązku, czy też nie.

Egzekucję administracyjną można wszcząć, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego

³³ Tryb ten określa ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954 ze zm.), dalej jako u.p.e.a.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., I OSK 1513/08, LEX nr 532606.

upomnienia (art. 15 § 1 u.p.e.a.).³⁵ Wierzyciel w upomnieniu powinien dokładnie określić wymagany obowiązek, który ma (może) być następnie przedmiotem egzekucji administracyjnej. Wierzyciel musi więc wskazać nie tylko wysokość należności, ale również termin, od którego nalicza się odsetki czy rodzaj i stawkę tych odsetek.³⁶ Organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego (art. 26 § 1 u.p.e.a.). W przypadku egzekucji opłaty dodatkowej wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, więc wniosek w ramach tegoż postępowania nie jest sporządzany.

Organ egzekucyjny nie nakłada na korzystającego z dróg publicznych obowiązku uiszczenia należnej opłaty. W związku z tym nie musi i nie może prowadzić postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie, kto korzystał z dróg publicznych poprzez zaparkowanie samochodu. Według NSA ma on w tej sytuacji prawo domniemywać, że korzystającym z dróg publicznych był właściciel, który może dochodzić swoich racji, podnosząc w toku postępowania egzekucyjnego zarzut, błędu, co do osoby zobowiązanego, wskazując jednocześnie osoby, którym w tym czasie umożliwił korzystanie z pojazdu.³⁷ Obowiązek prowadzenia postępowania wyjaśniającego ma niewątpliwie organ wystawiający wezwanie do zapłaty, który obejmuje również wskazanie podstawy prawnej i pełną analizę stanu faktycznego.

Organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej, nie jest on natomiast uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1 u.p.e.a.). Badanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej obejmuje ustalenie, czy egzekucja oznaczonego obowiązku jest dopuszczalna, czy tytuł wykonawczy jest prawidłowo wystawiony, a także czy doręczone zostało upomnienie.³⁸

Nie ma wątpliwości, że jeżeli wykonywanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym, nałożonych przez administrację, spotyka się z brakiem akceptacji, ta musi być wyposażona w stosowne instrumentarium pozwalające dochodzić tychże obowiązków.³⁹ Instrumentarium takie jednak nie może być uruchamiane w ramach uznania administracyjnego, czy domniemania, gdyż godzi to

³⁵ Egzekucja administracyjna może być wszczęta po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, ale obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych powstaje w dniu doręczenia upomnienia. Fakt doręczenia upomnienia zobowiązanemu musi być bezsporny, bez względu na to, czy nastąpiło to w sposób standardowy, czy też zastępczy. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 czerwca 2008 r., II SA/Sz 229/08, LEX nr 513202.

³⁶ P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 86.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., I OSK 209/07, LEX nr 344875.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 18 października 2006 r., II FSK 1302/05, LEX nr 280453.

³⁹ M. Karpiuk, *Efektywność egzekucji administracyjnej należności podatkowych na przykładzie województwa mazowieckiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2010, nr 3, s. 186.

w samą istotę postępowania egzekucyjnego opartego na prawie. To, że najczęściej w stosunku do właściciela pojazdu jest kierowane postępowanie egzekucyjne, wynika z przyjętej praktyki stosowania właściwych regulacji.⁴⁰ Jednak żadna z regulacji – ani u.d.p., ani u.p.e.a. – nie stanowi, że odpowiedzialność ponosi właściciel pojazdu, wskazuje się na osobę korzystającą z drogi publicznej. Przyjęcie takiej wykładni jest sprzeczne z zasadami logicznego rozumowania. Obarcza się karą podmiot, w stosunku do którego nie ma pewności, że dopuścił się naruszenia prawa, nie wykazując w zakresie ustalenia sprawcy faktycznego naruszenia większej inicjatywy, ponieważ obowiązek ten nie jest określany w drodze decyzji administracyjnej. Poza tym wydaje się, że w RP administracja publiczna działa, a raczej powinna działać, na podstawie norm prawnych, a nie praktyki, którą sama tworzy.

Pomimo że w razie nieuiszczenia opłaty za parkowanie obowiązek jej uiszczenia obciąża co do zasady właściciela pojazdu, gdyż właściciel jest na ogół korzystającym z drogi, chyba że udowodni, że pojazd użył innej osobie, to powyższa okoliczność nie zwalnia wierzyciela od ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości osoby lub podmiotu, który w prowadzonych przez służby wierzyciela rejestrach jest właścicielem pojazdu oraz wystawienia na podstawie dokonanego ustalenia tytułu wykonawczego. Wadliwe ustalenie zobowiązanego może stanowić podstawę zarzutu błędu co do osoby zobowiązanego. W takiej sytuacji postanowienie w sprawie takiego zarzutu, nieuwzględniające tego zarzutu, w przypadku wniesienia zażalenia powinno zostać uchylone. Organ odwoławczy uchylając postanowienie organu I instancji, może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Zalecenia organu II instancji wiążą organ I instancji jedynie co do obowiązku wyjaśnienia okoliczności w nich wskazanych, a sposób przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie istnienia tych okoliczności i ocena dowodów w tym celu uzyskanych należy do wyłącznej kompetencji organu I instancji. Jeżeli organ wykonawczy gminy, posiadający przymiot wierzyciela i organu egzekucyjnego, wystawia w oparciu o posiadane rejestry pojazdów tytuł wykonawczy zawierający niekompletne dane dotyczące zobowiązanego, to egzekucja należności pieniężnej oparta na wadliwym tytule wykonawczym nie powinna być prowadzona, zaś zgłoszony zarzut błędu co do osoby zobowiązanej rozpoznany na podstawie danych, którymi wierzyciel będący równocześnie organem egzekucyjnym dysponuje z urzędu.⁴¹

Skierowanie egzekucji administracyjnej do właściciela samochodu opiera się przede wszystkim na dwóch przesłankach. Pierwszą jest domniemanie faktyczne, że to właściciel samochodu jest korzystającym z dróg publicznych. Jeżeli ktoś jest

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2009 r., II FSK 591/08, LEX nr 544582.

⁴¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 września 2009 r., II SA/Sz 422/09, LEX nr 565721.

właścicielem samochodu, to przede wszystkim on z niego korzysta. Druga przesłanka opiera się na założeniu, że jeśli właściciel samochodu z niego w danym dniu nie korzystał, to wie, co do zasady, kto go używał. Art. 29 § 1 u.p.e.a. nie zezwala organowi egzekucyjnemu na badanie zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym, niemniej jednak nie dotyczy to badania, czy obowiązek ten został nałożony na właściwą osobę, gdyż nie chodzi w tym wypadku o cechy przedmiotowe i merytoryczne, lecz o podmiotowe. Tych cech art. 29 § 1 *in fine* u.p.e.a. nie obejmuje, zwłaszcza w sytuacji, gdy dochodzone są obowiązki wynikające bezpośrednio z przepisów prawa. Istotnym elementem w sprawie określenia podmiotu zobowiązania jest nałożony na organy obowiązek wyjaśnienia, czy nie zachodzi błąd co do osoby, na której ciąży obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. W taki sposób możliwa jest indywidualizacja odpowiedzialności, co gwarantuje, że nie będzie jej podlegała osoba, które nie popełniła deliktu administracyjnego.⁴²

W egzekucji administracyjnej w sprawie opłaty dodatkowej przyjmuje się więc domniemanie, że to właściciel popełnił delikt administracyjny, parkując bez uiszczenia opłaty w strefie płatnego parkowania. Tym samym organ administracji publicznej zostaje niejako zwolniony z dokonania wnikliwej analizy stanu faktycznego, pozwalającej na ustalenie rzeczywistego użytkownika. Należy przy tym podkreślić, że karę powinna ponieść osoba, która narusza prawo, a nie w stosunku do której istnieje domniemanie, że naruszyła prawo. W takiej sytuacji zostaje przerzucony ciężar dowodu z organu na właściciela, który musi wykazać, że nie parkował we wskazanym w wezwaniu miejscu i czasie, więc obalić domniemanie, a to organ przede wszystkim wywodzi stąd swój interes prawny. Stanowi to naruszenie przepisów postępowania, które zobowiązują organ, a nie stronę przeciwną do udowodnienia, że zaszły dane okoliczności skutkujące uruchomieniem właściwych mechanizmów prawnych (zindywidualizowaniem obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej). Poza tym ustawodawca posługuje się nieprecyzyjnym pojęciem „korzystający z dróg publicznych”, a nie „właściciel pojazdu”. Zwrot ten jest obarczony znaczną dozą abstrakcyjności, adresat obowiązku nie jest więc wystarczająco zindywidualizowany. Ponadto w egzekucji administracyjnej, jako bardziej dolegliwej dla zobowiązanego, nie może być miejsca na domniemanie. Organ egzekucyjny nie może również stosować wykładni rozszerzającej, gdyż jego obowiązkiem jest literalne przestrzeganie prawa.

Według orzecznictwa sposób zawiadomiania, co do istnienia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, nie narusza prawa do obrony, gdyż posiadacz pojazdu ma zagwarantowaną możliwość obrony swoich praw m.in. poprzez złożenie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, a takie postępowanie wszczyna się dopiero po uprzednim doręczeniu upomnienia, z wykazaniem żądanej należności.

⁴² Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2009 r., II FSK 591/08, LEX nr 544582.

Pomimo nieuiszczenia opłaty za postój, zobowiązany ma możliwość uiszczenia opłaty dodatkowej bez wszczynania postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne wszczyna dopiero wniosek wierzyciela i doręczenie tytułu wykonawczego. Jeżeli zobowiązany kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej poprzez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, oceny zasadności tego zarzutu dokonuje wierzyciel, w tym przypadku będący równocześnie organem egzekucyjnym, a jego ocena podlega kontroli organu II instancji, a następnie sądu administracyjnego.⁴³ Stanowisko sądu nie jest do końca trafne, stronie rzeczywiście przysługuje bowiem możliwość w ramach egzekucji administracyjnej złożenia zarzutów, a następnie zażalenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, czy skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, niemniej jednak w ramach powyższego katalogu środków zaskarżenia zabrakło dwuinstancyjności w przedmiocie weryfikacji prawidłowości (legalności) obowiązku określonego w zawiadomieniu, czy samego zawiadomienia. Dopiero przy stworzeniu prawnych możliwości oceny obowiązku określonego w zawiadomieniu i zbadaniu stanu faktycznego w nim określonego, w ramach administracyjnego toku instancji, bez wszczynania egzekucji administracyjnej, zachowane zostaje prawo do obrony, w innym przypadku, tak jak się to dzieje przy opłacie dodatkowej, prawo do obrony jest naruszone.

Doręczenie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego skutkuje pouczeniem o przysługującym mu prawie zgłoszenia zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego.⁴⁴ Po wystawieniu tytułu wykonawczego zobowiązany ma więc do dyspozycji możliwość obrony, gdyż może podnieść, na podstawie art. 33 pkt 4 u.p.e.a., zarzut błędu odnoszący się do osoby zobowiązanej. Zarzut ten będzie rozpoznany przez organ egzekucyjny. Co do powyższego zarzutu wypowie się również wierzyciel, chyba że równocześnie jest organem egzekucyjnym.⁴⁵ W przypadku zgłoszenia zarzutu błędu dotyczącego osoby zobowiązanej wypowiedź wierzyciela będzie dla organu egzekucyjnego wiążąca. Ewentualne stanowisko wierzyciela, jak również rozstrzygnięcie organu egzekucyjnego, może podlegać, po złożeniu zażalenia, kontroli w administracyjnym toku instancji. Ostateczne rozstrzygnięcia administracyjne mogą być z kolei przedmiotem

⁴³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., II SA/Sz 35/09, LEX nr 565722.

⁴⁴ M. Karpiuk, *Nadzór i kontrola w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 147.

⁴⁵ Uchwała NSA z dnia 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06, ONSAiWSA 2007, nr 5, poz. 112. Jeżeli skarżący chce uchylić się od odpowiedzialności, to zgłaszając zarzut błędu co do osoby zobowiązanego, powinien wskazać osobę zobowiązaną, gdyż to nie organ egzekucyjny, ale skarżący zgłaszając dany zarzut, zamierza odnieść określony skutek prawny. Wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., I OSK 1514/08, LEX nr 532601.

skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wyrok tego sądu może podlegać kontroli kasacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego.⁴⁶ Jeżeli właściciel pojazdu kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej poprzez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, oceny zasadności niniejszego zarzutu dokonuje wierzyciel.⁴⁷

Zobowiązany w toku egzekucji administracyjnej może podnosić również inne zarzuty, m.in. zarzut przedawnienia bądź nieistnienia obowiązku, niedopuszczalności zastosowanego środka egzekucyjnego, braku uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, prowadzenia egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny czy niespełnienia wymogów ustawowych przewidzianych dla tytułu wykonawczego. Są one związane z okolicznościami zaistniałymi w ramach danego postępowania.

Możliwość dochodzenia swoich racji przez korzystającego z drogi publicznej powstaje dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego. W jego toku zobowiązany może m.in. zgłaszać zarzuty przeciwegzekucyjne, wtedy organ egzekucyjny zobowiązany jest odnieść się do zgłoszonego zarzutu, badając jego zasadność w porównaniu ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym.⁴⁸

Z pewnością efektywność administracyjnego postępowania egzekucyjnego sprzyja powiększaniu dochodów budżetowych państwa, jak i samorządu terytorialnego, czy zapobiega przeświadczeniu o braku konieczności podporządkowania się prawu.⁴⁹ Efektywność taka zdeterminowana jest jednak ramami prawnymi. Jeżeli chodzi o opłatę dodatkową, to stanowi ona źródło dochodu budżetu samorządu terytorialnego (art. 40a ust. 1 u.d.p.). W związku z tym gmina będzie zainteresowana pomnażaniem własnych dochodów i będzie chciała pobierać te opłaty od jak najszerszego kręgu zobowiązanych, bez względu na konieczność dopełnienia wymogów proceduralnych czy rzetelnego udokumentowania stanu faktycznego, dotyczącego postoju w strefie płatnego parkowania, bez uiszczenia stosownej opłaty.

SĄDOWOADMINISTRACYJNA KONTROLA OBOWIĄZKU WYNIKAJĄCEGO BEZPOŚREDNIO Z PRZEPISU PRAWA DOT. OPŁATY DODATKOWEJ

Kontrola działalności administracji publicznej, sprawowana przez sądy administracyjne, obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2009 r., II FSK 591/08, LEX nr 544582.

⁴⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 września 2008 r., II SA/Sz 384/08, LEX nr 515347.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., I OSK 1513/08, LEX nr 532606.

⁴⁹ M. Karpiuk, *Egzekucja administracyjna należności stanowiących dochód państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie województwa mazowieckiego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2010, nr 1, s. 63.

w postępowaniu egzekucyjnym, na które służy zażalenie, oraz akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.⁵⁰ Kontrola sądowa będzie więc dotyczyła samego obowiązku wynikającego z przepisów prawa – opłaty dodatkowej, jak i postanowień wydanych przez organ egzekucyjny, będący jednocześnie wierzycielem w postępowaniu dotyczącym wyegzekwowania tegoż obowiązku. Zaskarżalny obowiązek wynikający z przepisu prawa powinien mieć zasadniczo postać czynności materialno-technicznej. Może to być zawiadomienie organu o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

Art. 3 § 2 pkt 4 p.p.p.s.a. rozszerza kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji oraz postanowień i umożliwia poddaniu takiej kontroli również tych działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach (jurysdykcyjnym, egzekucyjnym czy zabezpieczającym), przyznając ich uczestnikom określone gwarancje procesowe.⁵¹

Skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W przypadku gdy ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, można wnieść dopiero po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu, w terminie 14 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności, do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 1 i § 3 p.p.p.s.a.). Skargę w tym przypadku wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (art. 53 § 2 p.p.p.s.a.).

Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania czynności. W razie jej wniesienia na czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, właściwy organ może, z urzędu lub na wniosek skarżącego, wstrzymać wykonanie czynności w całości lub w części. Po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części czynności, o ile zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków (art. 61 § 2 pkt 2 i § 3 p.p.p.s.a.). Wniosek w sprawie wstrzymania czynności może być złożony zarówno w skardze, jak i w odrębnym piśmie procesowym. Niezależnie jednak od formy, musi być on

⁵⁰ Art. 3 § 2 pkt. 3–4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej jako p.p.p.s.a.

⁵¹ T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Moleczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 59.

szczegółowo uzasadniony, wnioskodawca musi wykazać, że zachodzą przesłanki dotyczące niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.⁵²

PRZEDAWNIEŃ OBOWIĄZKU UISZCZENIA OPŁATY DODATKOWEJ

Do przedawnienia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej nie będzie miał zastosowania art. 118 kodeksu cywilnego⁵³ ani przepisy ordynacji podatkowej.⁵⁴ Obowiązek ten wywodzi się ze sfery administracyjnoprawnej, którego instytucję przedawnienia obecnie uregulowano w u.d.p. Według tej ustawy obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej przedawnia się z upływem 5 lat, termin ten jest liczony od końca roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone (art. 40d ust. 13).

Dopiero w 2005 r. ustawodawca (u.d.p.) zdecydował się na wprowadzenie przedawnienia uiszczenia opłat dodatkowych. Na podstawie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie u.d.p.⁵⁵ do art. 40d u.d.p. dodano ust. 3 w następującym brzmieniu: „Obowiązek uiszczenia opłat określonych w art. 13 ust. 1 pkt 2, art. 13f ust. 1 i art. 40 ust. 3 oraz kar pieniężnych określonych w art. 13g ust. 1, art. 29a ust. 1 i 2 oraz w art. 40 ust. 12, przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym opłaty lub kary powinny zostać uiszczone”. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 4 października 2005 r.

Przepisy dotyczące przedawnienia, zawarte w znowelizowanej u.d.p. w brzmieniu obowiązującym od dnia 4 października 2005 r., mogą mieć również zastosowanie do należności z tytułu kar za nieuiszczenie opłat parkingowych nakładanych na podstawie przepisów tej ustawy, przed wprowadzeniem do u.d.p. przedawnienia, gdyż dotyczą tej samej instytucji, jaką jest danina publiczna za nieopłacenie płatnego parkowania. Otrzymała ona na mocy art. 13f u.d.p. nazwę opłaty dodatkowej. W przypadku braku innego szczególnego unormowania odnoszącego się do kar nakładanych na podstawie przepisów poprzednio obowiązujących, regulacje określone w art. 40d ust. 3 u.d.p., obowiązujące od dnia 4 października 2005 r., w kwestii przedawnienia odnoszą się do wszystkich dodatkowych opłat i kar pieniężnych za nieopłacenie płatnego parkowania, w tym

⁵² M. Karpiuk, A. Bogusz, *Czynności podejmowane przez sąd administracyjny przed merytorycznym rozpoznaniem skargi*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2010, nr 1, s. 89.

⁵³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.).

⁵⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.).

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 179, poz. 1486).

również do tych kar, które powinny być uiszczone przed dniem wejścia w życie niniejszego przepisu, statuującego instytucję przedawnienia.⁵⁶ Jest to szczególnie uzasadniona sytuacja, która nie prowadzi do naruszenia zasady *lex retro non agit*.⁵⁷

Przyjęcie innego stanowiska sankcjonowałoby nieograniczoną swobodę organu administracji publicznej, któryby mógł w każdym czasie, w dogodnych dla siebie warunkach uruchomić procedurę egzekucyjną, co jest niedopuszczalne. Celem egzekucji administracyjnej jest dążenie do wykonania nałożonego obowiązku publicznoprawnego, a nie realizacja linii polityki władzy w terenie. W związku z tym organ wykonawczy samorządu gminnego nie może dochodzić tylko w dogodnym dla siebie terminie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, powstałym przed wejściem w życie instytucji przedawnienia (przed dniem 4 października 2005 r.), gdyż on również przedawnia się z upływem 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym opłata ta powinna zostać uiszczona.

ZAKOŃCZENIE

Indywidualizacja obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa narusza podstawową zasadę demokratycznego państwa prawnego, jaką jest dwuinstancyjność postępowania. Nie jest on określany w ramach administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, więc tym samym pozbawia się stronę prawa do obrony. Gwarancje umożliwiające w postępowaniu egzekucyjnym, czy sądownoadministracyjnym, złożenie środka zaskarżenia nie oddają w pełni istoty tego prawa.

Obowiązek wynikający bezpośrednio z przepisu prawa stanowi patologię polskiego porządku prawnego. W przestrzeni publicznoprawnej nie może być miejsca na obciążanie adresata obowiązkiem, który nie jest weryfikowalny w ramach toku instancji, w postępowaniu, w efekcie którego strona otrzymuje pismo informujące o konieczności podporządkowania się określonym tam wymogom, z zagrożeniem zastosowania środków przymusu, w przypadku niewykonania obowiązku wskazanego w tym piśmie.

Instytucja obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa narusza już w swej istocie postanowienia Konstytucji RP.⁵⁸ W myśl art. 78 ustawy zasadniczej: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Należy przy tym podkreślić, że przepisy Konstytucji RP stosuje się bez-

⁵⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 września 2009 r., I SA/Bd 452/09, LEX nr 565736.

⁵⁷ M. Karpiuk, *Glosa do wyroku WSA z dnia 23 września 2009 r., I SA/Bd 452/09*, LEX nr 123966.

⁵⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

pośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Orzeczenia, do których odnosi się art. 78 Konstytucji RP, należy traktować szeroko jako wszelkie rozstrzygnięcia czy pisma nakładające obowiązek publicznoprawny. Wyjątków od zasady dwuinstancyjności postępowania nie przewiduje u.d.p., więc należy przyjąć, że strona powinna mieć możliwość złożenia środka zaskarżenia, które to prawo przyznaje sama Konstytucja RP – jako akt nadrzędny.

Pojęcie zaskarżenia należy także traktować szeroko, co pozwala na objęcie jego zakresem różnych, właściwych dla danej procedury środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia organu.⁵⁹ Dodatkowo z art. 78 Konstytucji RP wynika postulat takiego kształtowania przebiegu postępowania, aby, w miarę możliwości, przewidziana w nim była ewentualność wniesienia przez stronę środka zaskarżenia o charakterze dewolutywnym.⁶⁰ Środek taki powinien więc powodować przeniesienie sprawy do wyższej instancji, gdyż nie wystarczy, że spowoduje on ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ wydający zaskarżone orzeczenie.⁶¹

Istnienie w polskim porządku prawnym takich instytucji (obowiązków) wynikających bezpośrednio z przepisu ustawy, jak opłata dodatkowa, oznacza brak respektowania podstawowych zasad cywilizowanego państwa. Godzi w jego istotę i podstawy funkcjonowania, przerzucając podstawowe obowiązki organów władzy (administracji) publicznej na obywatela, który musi dowodzić braku swojej winy.

SUMMARY

The article discusses the issue of obligations under the law itself, which belongs to the absolute performance of their recipients. Within these obligations, a number of instances is omitted, which guarantees basic procedural rights of parties. In the Polish legal system there are many obligations that are imposed through an administrative act, and stem directly from the Act under which, by way of material and technical activities the competent authority or body authorized demand these obligations to be filled. In this case the parties are not able, as in the general administrative procedure, to assert their right, in the case of an obligation imposed challenge.

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

⁶⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2009 r., I SA/Gd 497/07, LEX nr 534532.

⁶¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 394. Por. także: P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 184.