

PETYCJA

w sprawie zmiany ustawy o drogach publicznych

Celem petycji jest odejście, od obecnie obowiązującego modelu, dotyczącego ponoszenia opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, który to model nie przewiduje możliwości sądowej kontroli stanowiska podmiotu publicznego dotyczącego nałożenia na obywatela obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej.

Obecnie obowiązujące przepisy zakładają, że w odniesieniu do obciążenia obowiązkiem zapłaty opłaty dodatkowej, nie istnieje etap postępowania rozpoznawczego, w którym to osoba zobowiązana posiada możliwość obrony swych praw jeszcze przed wiążącym obciążeniem tej osoby obowiązkiem zapłaty opłaty dodatkowej.

Co prawda w aktach prawa miejscowego, wydanych na podstawie dotychczas obowiązującego ust. 2 w art. 13f przewidywana jest zazwyczaj procedura reklamacyjna, jednakże zobowiązany do poniesienia opłaty pozbawiony jest możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia, wydanego w ramach procedury reklamacyjnej, do sądu administracyjnego. Orzecznictwo sądów administracyjnych jest w omawianym przedmiocie jednoznaczne i wynika z niego, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej wynika bezpośrednio z przepisów prawa i nie jest konkretyzowany w drodze indywidualnego aktu administracyjnego.

W uzasadnieniu do postanowienia z dnia 5 czerwca 2014 r. (I OSK 1196/14) Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie wskazał, że: *„Wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej nie stanowi aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa. Wskazuje się, że powinien istnieć ścisły i bezpośredni związek pomiędzy działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność. Dopiero akt wymierzający opłatę dodatkową można byłoby uznać za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. lub rozstrzygnięcie o istocie sprawy z art. 3 § 2 pkt 1. Wskazane wezwanie do uiszczenia opłaty dodatkowej nie jest jednak takim aktem.”* Z powyżej wskazanego orzeczenia NSA wynika zatem, że w obecnym stanie prawnym sądy administracyjne nie są właściwe do rozpoznawania skarg na rozstrzygnięcia dotyczące zobowiązania do zapłaty opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że orzecznictwo rozstrzygnęło również, że nie istnieje droga sądowa do zakwestionowania obowiązku do zapłaty opłaty dodatkowej na drodze postępowania cywilnego, prowadzonego przed sądem powszechnym. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r. (III CZP 88/10) zgodnie z którą: „*W sprawie o ustalenie nieistnienia należności stwierdzonej administracyjnym tytułem wykonawczym wystawionym w związku z nieuiszczeniem opłaty dodatkowej za postój w strefie płatnego parkowania (art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) droga sądowa jest niedopuszczalna.*”. Uzasadniając powyższą uchwałę Sąd Najwyższy wskazał, że: „*Procedura egzekwowania opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stosowana w przypadku przyjęcia, że konieczność uiszczenia tej opłaty wynika bezpośrednio z przepisu prawa, sprawia, iż prawo do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela w razie sporu co do tego, czy po stronie określonej osoby powstał obowiązek uiszczenia takiej opłaty, może być realizowane dopiero na etapie egzekucji administracyjnej. Prawo takie niewątpliwie jednak istnieje, a to wyklucza przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie należy zagwarantować powodowi (zobowiązanemu w egzekucji administracyjnej) drogę postępowania przed sądem powszechnym w celu umożliwienia zakwestionowania podstaw do prowadzenia przeciwko niemu egzekucji administracyjnej.*”. Powyższy pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy został w pełni zaakceptowany przez sądownictwo administracyjne, a odwołanie do tego poglądu znalazło się m.in. wprost we wskazywanym już postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r.

W odniesieniu do obecnie obowiązującego stanu prawnego funkcjonuje ugruntowane lecz nieaktualne stanowisko orzecznictwa, że zobowiązany do uiszczenia opłaty dodatkowej pozbawiony jest prawa do kwestionowania stanowiska podmiotu publicznego w zakresie zasadności nałożenia opłaty dodatkowej na etapie procedury rozpoznawczej. Zobowiązany ma jedynie możliwość kwestionować zasadność wystawionego przeciwko niemu tytułu wykonawczego, a zatem może kwestionować dopuszczalność prowadzenia przeciwko niemu egzekucji. W uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r. zakreślono możliwość zakwestionowania przez zobowiązanego – na etapie postępowania egzekucyjnego – nałożonego na niego obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej: „*Po doręczeniu tytułu wykonawczego organ egzekucyjny bada przesłanki decydujące o dopuszczalności egzekucji (art. 29 § 1 u.p.e.a.), a następnie zawiadamia zobowiązanego o wszczęciu egzekucji i o przysługującym mu uprawnieniu do wniesienia zarzutów (art. 33 u.p.e.a.). Jeżeli właściciel pojazdu, przeciwko któremu wystawiony został tytuł wykonawczy,*

kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej przez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, to organ egzekucyjny rozpatruje ten środek zaskarżenia po uzyskaniu stanowiska wierzyciela. Z § 1a art. 34 u.p.e.a. wynika natomiast, że wierzyciel wydaje postanowienie o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu, jeżeli dotyczy on kwestii, która była przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym lub sądowym, albo jeżeli zobowiązany kwestionuje należność pieniężną ze względu na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługują środki zaskarżenia. Wynika z tego, że gdyby egzekwowany obowiązek określony został decyzją, to zobowiązany nie mógłby zgłosić zarzutu z powołaniem się na błędne przypisanie mu obowiązku. W pozostałych przypadkach wierzyciel wypowiada się merytorycznie na temat zasadności zarzutu, a swoje stanowisko wyraża w formie postanowienia. Na postanowienie wierzyciela co do zasadności zarzutów przysługuje zażalenie (art. 34 § 2 u.p.e.a.) do organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 23 u.p.e.a., którym dla organów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze. Na postanowienie wydawane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i zaskarżalne zażaleniem przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), a zatem taką skargą zaskarżalne jest postanowienie w przedmiocie stanowiska wierzyciela co do wniesionych zarzutów.”.

Jednocześnie należy zaakcentować, że pogląd wyrażony zarówno w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r., jak również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., zgodnie z którym zobowiązany ma możliwość odwołania się do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela dotyczącego opłaty dodatkowej na etapie postępowania egzekucyjnego, jest w obecnym stanie prawnym nieaktualny. Obecnie zobowiązany takiego uprawnienia już nie posiada, a to za sprawą zmiany brzmienia art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a., która została dokonana nowelizacją z dnia 9 kwietnia 2015 r. (ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658)). Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a) wskazanej ustawy do art. 3 § 2 pkt 3 dodane zostało wyłączenie możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego postanowień w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie w postaci postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu, czyli właśnie tego rodzaju postanowień do których odwoływał się zarówno Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 listopada 2010 r. oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r. Obecnie zatem brak jest podstawy prawnej do jakiegokolwiek sądowej kontroli stanowiska podmiotu publicznego, nakładającego na obywatela obowiązek zapłaty opłaty

dodatkowej. Taka sytuacja jest zatem sprzeczna zarówno z art. 45 ust. 1, jak również art. 184 Konstytucji.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że konieczna jest zmiana przepisów, zmierzająca w kierunku umożliwienia sądowej kontroli stanowiska podmiotu publicznego, dotyczącego nałożenia na obywatela obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Opłata powinna być wymierzana w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzję powinien wydawać zarządca drogi – czyli zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy zmienianej wójt, burmistrz, prezydent miasta, który na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy zmienianej mógłby powierzyć kompetencje do wydawania takich decyzji m.in. pracownikom jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi. Rada gminy na mocy nowelizowanego ust. 2 w art. 13f byłaby uprawniona nie tylko do ustalenia wysokości opłaty czy też określania sposobu pobierania opłat, ale także do określania okoliczności uprawniających do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej, takich jak brak stosownego wyeksponowania biletów kontrolnych, czy kart uprawniających do parkowania w strefie płatnego parkowania, czy też brak uiszczenia stosownej opłaty i zarejestrowania określonego pojazdu w systemie elektronicznym strefy płatnego parkowania. Z uwagi na różnorodność stosowanych systemów potwierdzania uprawnienia do parkowania w strefie płatnego parkowania, to właśnie rady gminy powinny posiadać uprawnienia do ustalania okoliczności uprawdopodobniających przypuszczenie, że w odniesieniu do konkretnego pojazdu, zaparkowanego w strefie płatnego parkowania, nie została wniesiona należna opłata za parkowanie. Rady gminy (rady miast) powinny mieć również uprawnienie do określenia rodzaju czynności materialno – technicznych podejmowanych jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej, mających na celu udokumentowanie okoliczności uprawdopodobniających przypuszczenie, że w odniesieniu do konkretnego pojazdu, zaparkowanego w strefie płatnego parkowania, nie została wniesiona należna opłata za parkowanie.

Postępowanie w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej powinno być wszczynane wyłącznie z urzędu po stwierdzeniu zaistnienia okoliczności, określonych w przez radę gminy jako uprawdopodobniające przypuszczenie, że w odniesieniu do konkretnego pojazdu, zaparkowanego w strefie płatnego parkowania, nie została wniesiona należna opłata za parkowanie.

Propozycja możliwych rozwiązań legislacyjnych:

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o drogach publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.¹⁾) w art. 13f:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, okoliczności uprawniające do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej i podejmowane przed wszczęciem postępowania czynności materialno – techniczne dokumentujące te okoliczności oraz sposób pobierania opłaty dodatkowej. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.”;

2) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Opłatę dodatkową, o której mowa w ust. 1, wymierza w drodze decyzji administracyjnej i pobiera zarządca drogi. Postępowanie wszczyna się z urzędu po stwierdzeniu zaistnienia okoliczności, określonych przez radę gminy (radę miasta) na podstawie ust. 2”.

Art. 2. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy w życie stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

Elektronicznie
podpisany

¹) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1920, 1948, 2255 oraz z 2017 r. poz. 191 i 1089.