

Artur Grabowski*

Środki ochrony dłużnika przed egzekucją administracyjną w przypadku powstania tytułu egzekucyjnego z mocy prawa na przykładzie „opłaty dodatkowej”

Streszczenie

Artykuł porusza kilka kluczowych problemów związanych z postępowaniem egzekucyjnym w administracji na przykładzie „opłaty dodatkowej”, która pobierana jest w sytuacji, gdy kierowca korzystający z publicznego płatnego parkingu nie uiszcza opłaty w ogóle albo wniesiona przez niego kwota nie pokrywa należności za czas, w którym osoba ta zostawiła swój pojazd w strefie płatnego parkowania. Autor omawia szczególnie rodzaj obowiązku powstającego z mocy prawa, na tego, kto nie zrealizował ciążącego na nim obowiązku wniesienia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania. W tekście publikacji dokonano kwalifikacji opłaty dodatkowej pod względem rodzaju obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, omówiono procedurę wymierzenia opłaty dodatkowej oraz środki obrony przysługujące dłużnikowi w postępowaniu egzekucyjnym. Autor porusza zarazem istotną kwestię braku procedury odwoławczej w przypadku nałożenia obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, co oznacza, że osoba w stosunku do której zarządcą drogi wystawił opłatę dodatkową, nie może złożyć odwołania, co prowadzi do braku możliwości kontroli legalności i prawidłowości jej wystawienia.

Słowa kluczowe: opłata dodatkowa, strefa płatnego parkowania, egzekucja administracyjna, dłużnik, zarzuty w postępowaniu egzekucyjnym

* Autor jest absolwentem prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, które niejednokrotnie stawiamy sobie w sytuacjach życia codziennego, a mianowicie jakie przysługują nam prawa, gdy wobec nas zostanie wszczęte administracyjne postępowanie egzekucyjne. W niniejszej pracy postaram się wskazać na podstawowe problemy związane z postępowaniem egzekucyjnym w administracji na przykładzie „opłaty dodatkowej”, która jest pobierana w sytuacji, gdy kierowca korzystający z publicznego płatnego parkingu nie uiści opłaty w ogóle albo wniesiona przez niego kwota nie pokrywa należności za czas, w którym osoba ta zostawiła swój pojazd w strefie płatnego parkowania.

2. Istota ustanowienia Strefy Płatnego Parkowania i obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹ „korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania”. Strefę taką ustala rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach – art. 13b ust. 3 u.d.p. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Celem ustalania stref płatnego parkowania, zgodnie z założeniami ustawodawcy, jest zwiększenie 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 na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu. Ustalając strefę płatnego parkowania, organ stanowiący gminy ustala wysokość stawek ww. opłaty oraz określa sposób ich pobierania². Organ stanowiący gminy może zatem swobodnie określić wyłącznie sposób pobierania opłaty. Ustawa nie przewiduje bowiem możliwości regulowania innych kwestii, w tym np. regulowania obowiązku okazania dowodu zapłaty, a więc

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2015, poz. 460 – tekst jednolity) – zwana w dalszej części opracowania u.d.p.

² Wyrok WSA w Szczecinie z 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 266/12. LEX nr 1581722,

określania sposobu udowodnienia spełnienia obowiązku wniesienia opłaty³. Za nieuiszczenie opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania pobiera się opłatę dodatkową, której wysokość oraz sposób pobierania również określa rada gminy. Przy czym podkreślić należy, iż opłata dodatkowa jest pobierana za nieuiszczenie opłaty w strefie płatnego parkowania, a nie za wadliwe umieszczenie dowodu tej opłaty. Wadliwe umieszczenie dowodu opłaty parkingowej w pojeździe nie może stanowić podstawy dochodzenia od parkującego opłaty dodatkowej⁴. Opłata dodatkowa jest nakładana z mocy prawa na tego, kto nie zrealizował ciążącego na nim obowiązku wniesienia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania. Tym samym wprowadzenie dodatkowej przesłanki polegającej na umieszczeniu w wyznaczonym miejscu dowodu wniesienia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, której niedopełnienie powoduje obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, jest ustanowieniem nieprzewidzianej w ustawie sankcji administracyjnej za niewykonanie nieprzewidzianego w ustawie obowiązku, co również narusza normy konstytucyjne, w tym zasadę demokratycznego państwa prawa⁵.

Obie opisane wyżej opłaty (za parkowanie w strefie, jak i opłatę dodatkową) pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi. Jak wynika z przytoczonych wyżej przepisów, obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania jest obowiązkiem wynikającym z mocy samego prawa, tj. z ww. przepisów ustawy o drogach publicznych i wydanej z jej upoważnienia uchwały rady miasta, stanowiącej – w myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – akt prawa miejscowego, obowiązujący każdego, na obszarze działania organu, który je ustanowił.

3. Próba zakwalifikowania opłaty dodatkowej pod konkretną kategorię obowiązku wynikającego z treści przepisu art. 2 § 1 u.p.e.a.

Przed przejściem do właściwej części niniejszej pracy niezbędne jest prawidłowe zdefiniowanie i opisanie regulacji zawartej w art. 2 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ w celu zakwalifikowania „opłaty dodat-

³ J. Wilk, *Sposób poboru opłaty (jednorazowej) za parkowanie w strefie płatnego parkowania - granice regulacji aktu prawa miejscowego*, NZS 2012/4/48, LEX nr 155230.

⁴ M. Karpiuk, *Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej*, St.Iur.Lubl. 2011/16/151-170, LEX nr 151206.

⁵ J. Wilk, *Sposób poboru opłaty...*

⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 1991, nr 36, poz. 161 wraz z późn. zm.) – zwana w dalszej części opracowania u.p.e.a.

kowej” do jednej ze wskazanych w treści powołanego wyżej przepisu kategorii obowiązków.

Obecne brzmienie wymienionego powyżej przepisu zostało ustalone na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 września 2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷, który po raz pierwszy w historii administracyjnego postępowania egzekucyjnego dokonał konkretyzacji enumeratywnie wymienionych podstaw uprawniających do przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego. Powołana wyżej ustawa rozróżnia trzy zasadnicze kategorie obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej.

W pierwszej kolejności ustawodawca wskazał, iż egzekucji administracyjnej podlega obowiązek wynikający z podatków, opłat oraz innych należności, do których zastosowanie znajduje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁸. Kolejną ważną kategorią są należności wynikające z grzywien oraz kar administracyjnych wymierzanych przez organy administracji publicznej. Ostatnią kategorią, do której możliwym byłoby zaliczenie „opłaty dodatkowej”, uregulowanej w art. 13 f u.d.p., są inne należności, które wychodzą poza ramy określone w treści przepisu art. 2 § 1 pkt 1 do pkt 2 u.p.e.a.

Ustawodawca w art. 2 § 1 pkt 1 u.p.e.a. wskazał, iż egzekucję administracyjną stosuje się do „opłat” oraz „innych należności”, do których zastosowanie znajduje Ordynacja podatkowa, jednakże pojęcia te nie zostały w sposób wyczerpujący zdefiniowane. Jak wskazuje D. Kijowski, pojęcie „opłat” należy bezpośrednio zestawiać z definicją podatku, która została normatywnie zdefiniowana przez ustawodawcę w treści art. 3 pkt 3 lit. c o.p. w związku z art. 3 pkt 1 o.p. Autor wskazuje na pięć cech, które są niezbędne, aby można było w ogóle mówić, że mamy do czynienia z „podatkiem”. Te cechy to kolejno: publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe, bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego⁹. Świadczenie to ma charakter publicznoprawny, gdyż wynika z uchwały rady miasta, która to została wydana w oparciu o delegację ustawową zawartą w treści przepisu art. 13f ust. 2 u.d.p. O charakterze publicznoprawnym opłaty dodatkowej może też świadczyć fakt, iż zalicza się ją do dochodu gminy; wynika to z treści przepisu art. 4 ust. 2 lit. f ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jedno-

⁷ Ustawa z dnia 10 września 2003 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. 2003, nr 193, poz. 1884).

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2015, poz. 613 – tekst jednolity) – zwana w dalszej części opracowania o.p.

stek samorządu terytorialnego. Słuszność powyższych rozważań potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w Wyroku z dnia 19 lutego 2013 r., I SA/Gd 1201/12. Należy zgodzić się ze stanowiskiem R. Kijowskiego, w którym stwierdza, że przez „opłatę” należy rozumieć wszelkie świadczenia pieniężne, które zostały przez ustawodawcę tak nazwane w przepisach odrębnych. Autor przekonuje, iż zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji i racjonalności ustawodawcy nie można odmówić charakteru „opłaty” świadczeniom pieniężnym, które zostały uchwalone przez parlament, a które stanowią źródło dochodu czy to Skarbu Państwa, czy to jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie ustawowe upoważnienie i przymus Państwa, rozumianego również jako jednostki samorządu terytorialnego, nadaje świadczeniu pieniężnemu charakter publicznoprawny. Pragnę wskazać, że w mojej ocenie opłata dodatkowa posiada wszystkie wymienione wyżej cechy „podatku”, jednak z uwagi na fakt, iż do opłaty dodatkowej nie znajduje zastosowania wprost Ordynacja podatkowa, opłata ta nie może zostać zakwalifikowana do kategorii opisanej w art. 2§1 pkt. 1 u.p.e.a.

Rozważyć należy ponadto możliwość zaliczenia „opłaty dodatkowej” do kategorii wymienionej w art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. – należności pieniężne, inne niż wymienione w pkt 1 i 2, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że należności, które nie mieszczą się w kategoriach przewidzianych w przepisie art. 2 § 1 pkt 1 do 2, również podlegają egzekucji administracyjnej, jeżeli pozostają we właściwości rzeczowej organów administracji publicznej.

W art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a. chodzi przede wszystkim o obowiązki o charakterze pieniężnym, których pobieranie odbywa się na podstawie ustaw szczególnych, bez ich uprzedniego skonkretyzowania przez wskazany w nich organ administracji publicznej. Katalog należności pieniężnych, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a., jest obecnie trudny do wyczerpującego sprecyzowania i wyliczenia. Niełatwo bowiem dziś wskazać przepis prawa przekazujący pobieranie przewidzianych w nim należności przez organ administracji publicznej w ścisłym tego słowa znaczeniu, które nie będą należnościami ani budżetu państwa, ani budżetu jednostki samorządu terytorialnego, i jednocześnie nie będą objęte ustawą o finansach publicznych (w takich przypadkach podstawą egzekucji administracyjnej będzie nowy

⁹ D. R. Kijowski (red.), E. Cisowska-Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, LEX, 2010.

przepis art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a.). Ostatnia z wymienionych wyżej przesłanek wyklucza możliwość zakwalifikowania „opłaty dodatkowej” do tej kategorii obowiązków.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że „opłatę dodatkową” należy zakwalifikować do kategorii obowiązków wymienionych w art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a. Postawiona wyżej teza zachowywała swą aktualność do roku 2010. W wyniku nowelizacji u.p.e.a., przeprowadzonej wraz z uchwaleniem w 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych (na mocy art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych), z mocą od dnia 1 stycznia 2010 r. dołączono do katalogu obowiązków egzekwowanych w trybie u.p.e.a. należności wymienione w art. 2 § 1 pkt 1a u.p.e.a. – niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Treść przepisu art. 60 ustawy o finansach publicznych wprowadza pojęcie niepodatkowych należności budżetowych oraz formułuje ich przykładowy katalog. Niepodatkowe należności budżetowe to należności niebędące podatkami i opłatami, stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych (art. 3 pkt 8 o.p.). Ich podstawą są przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a cechą charakterystyczną podporządkowanie w granicach wyznaczonych prawem objętych nimi jednostek organom wyposażonym we władztwo publiczne. Zgodnie z art. 60 u.f.p. środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego: dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw. Zatem opłatę dodatkową, pobieraną przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 13 f u.d.p., należy zakwalifikować jako mającą charakter niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym.

4. Wystawienie zawiadomienia o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej oraz wystąpienie wierzyciela na drogę postępowania egzekucyjnego w administracji, czyli wszczęcie postępowania egzekucyjnego

Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania wynika z mocy samego prawa. Winien on być wykonany niezwłocznie po wystąpieniu określonego stanu faktycznego – pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania, z którym ustawa wiąże obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie. Dla realizacji obowiązku poniesienia opłaty parkingowej nie jest zatem konieczna jego konkretyza-

cja w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, np. decyzji. Ze względu na funkcjonalne związanie opłaty dodatkowej z opłatą za parkowanie w strefie płatnego parkowania, również w przypadku powstania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej wydanie takiego indywidualnego aktu administracyjnego nie jest wymagane, zaś sporządzenie przez działającego z upoważnienia zarządcy drogi kontrolującego prawidłowość uiszczania opłat za parkowanie zawiadomienia o nieopłaconym postoju w strefie płatnego parkowania stanowi dla korzystającego z drogi wystarczającą informację o obowiązku uiszczenia takiej opłaty¹⁰. Zgodnie z art. 40d ust. 2 u.d.p. „opłata dodatkowa” podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednakże postępowanie egzekucyjne może zostać wszczęte dopiero po upływie terminu do uiszczenia opłaty dodatkowej, który upływa najpóźniej w dniu stwierdzenia obecności pojazdu wna obszarze strefy płatnego parkowania, bez dowodu uiszczenia opłaty parkingowej, przy czym bez znaczenia pozostaje fakt, że umieszczenie powiadomienia o tej opłacie za wycieraczką zaparkowanego pojazdu nie stanowi doręczenia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego¹¹. Przed wszczęciem postępowania zobowiązanemu należy umożliwić dobrowolne wywiązanie się z ciężących na nim obowiązków poprzez doręczenie pisemnego upomnienia. Przy czym podkreślić należy, iż upomnieniem nie jest dokument potwierdzający fakt postoju pojazdu w strefie¹². Upomnienie ma walor czysto informacyjny – przypomina zobowiązanemu o konieczności wykonania nałożonego na niego obowiązku oraz wskazuje na konsekwencje niewykonania tegoż obowiązku – tj. wszczęcie egzekucji administracyjnej. Organ egzekucyjny nie może prowadzić postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie korzystającego z dróg publicznych przez zaparkowanie samochodu, ponieważ nie pozwalają na to przepisy postępowania egzekucyjnego w administracji. W tym zakresie, podobnie jak przy ustalaniu zobowiązanego do uiszczenia opłaty za parkowanie, wypada kierować się domniemaniem wskazującym na właściciela zaparkowanego pojazdu. Właściciel bowiem, jest na ogół korzystającym z drogi, chyba że udowodni, iż pojazd użyczył innej osobie.¹³ Obowiązek ten spoczywa bowiem na zobowiązanym, gdyż to on, podnosząc tę okoliczność, zamierza wywołać określony skutek prawny w postaci uchylenia się od odpo-

¹⁰ Wyrok WSA w Opolu z 15 czerwca .06.2011r., I SA/Op 175/2011.

¹¹ Wyrok NSA z 12 czerwca 2007 r., I OSK 209/2007, LEX nr 344875.

¹² W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych*. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2010.

¹³ Wyrok WSA w Szczecinie z 9 stycznia 2009 r., II SA/Sz 848/2007, LexPolonica nr 2151755.

wiedzialności.¹⁴ Organ egzekucyjny ma prawo domniemywać, że korzystającym z dróg publicznych była osoba, której właściciel użyczył pojazd. Postępowanie egzekucyjne wszczynane jest na wniosek wierzyciela, na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym w przedmiocie wykonania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej jest zarządca drogi publicznej. Organ egzekucyjny nie ma prawa badać zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem, lecz ma obowiązek stosować środki egzekucyjne tak, aby w ten sposób osiągnąć cel egzekucji, tzn. wymusić na zobowiązanym wykonanie obowiązku. Jak już była mowa powyżej, zgodnie z art. 15 u.p.e.a. wierzyciel jest zobowiązany bezpośrednio po upływie terminu płatności wysłać upomnienie, zaś po 7 dniach od jego doręczenia powinien wystawić tytuł wykonawczy. W dniu wystawienia tytułu organ egzekucyjny może już dokonywać konkretne czynności egzekucyjne.

5. Obrona dłużnika w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – opis zarzutów oraz ich zastosowania do tytułu egzekucyjnego, wynikającego z opłaty dodatkowej

Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Warto podkreślić, że klauzula organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej, nie stanowi swoistej "klauzuli wykonalności", lecz stwierdzenie, że tytuł wykonawczy został prawidłowo wystawiony i nadaje się do wykonania¹⁵.

Warto wskazać na stanowisko W. Kubiaka, który uważa, że ustawodawca nakłada na organ egzekucyjny obowiązek pouczenia zobowiązanego o przysługującym mu prawie do wniesienia zarzutów.

W treści przepisu art. 33 u.p.e.a. zostały taksatywnie wymienione przyczyny, które mogą być podstawą zarzutów. Jeżeli zobowiązany kwestionuje tytuł wykonawczy i powołuje się na inne przyczyny, które nie zostały wymienione w powyższym przepisie, organ egzekucyjny jest nieupoważniony do ich rozpatrzenia. W podobnym tonie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 listopada 1997 r. Uznał, że podstawą zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym nie mogą być przepisy inne niż te wymienione w treści przepisu art. 33 u.p.e.a.

¹⁴ K. Sobieralski, *Reklamacja należnych opłat dodatkowych za parkowanie*, artykuł, opublikowany NZS 2010/4/61, nr 120980.

¹⁵ Wyrok NSA z 17 grudnia 1997 r., III SA 984/96, Legalis nr 42091.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, instytucja zarzutów ma za zadanie zapewnić ochronę podstawowych praw. Przewidziana instytucja wypowiedzi wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów, której ustawodawca nadał sformalizowaną formę prawną, podlega kontroli sądownoadministracyjnej i ma na celu stworzenie możliwości rozstrzygnięcia w postępowaniu egzekucyjnym wątpliwości dotyczących dopuszczalności prowadzenia w danej sprawie egzekucji administracyjnej¹⁶. W orzecznictwie Sądu Najwyższego istnieje utrwalona linia orzecznicza wskazująca, że w sprawie o ustalenie nieistnienia należności stwierdzonej administracyjnym tytułem wykonawczym, wystawionym w związku z nieuiszczeniem opłaty dodatkowej za postój w strefie płatnego parkowania, droga sądowa jest niedopuszczalna¹⁷. Należy wskazać, że zarzut oparty o treść wyżej wymienionego przepisu jest jak najbardziej możliwy oraz że będzie skutkował uznaniem, iż egzekucja prowadzona na podstawie tytułu jest niezgodna z powszechnie obowiązującym prawem. Sytuacja taka miała miejsce w Szczecinie, gdzie Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał uchwałę rady miasta w przedmiocie opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych oraz sposobu ich pobierania za nieważną. W kwestii opłat za parkowanie w płatnych strefach parkowania, które pobierane były na podstawie aktów prawa miejscowego uznanych przez sąd za nieważne, WSA w Szczecinie uznało, że prowadzenie egzekucji administracyjnej na podstawie tytułu wykonawczego określającego podstawę normatywną istnienia obowiązku, która od samego początku była oparta na przepisie niezgodnym z Konstytucją i nadto została wyeliminowana z obrotu prawnego, musiało być uznane za naruszające prawo.

Kolejną kwestią, która może zostać uznana za nieistnienie obowiązku, jest wystawienie opłaty dodatkowej za brak umieszczenia w widocznym miejscu potwierdzenia uiszczenia opłaty za parkowanie. Z taką sytuacją będziemy mieć do czynienia, gdy zostanie wystawiona opłata dodatkowa, a zobowiązany posiada potwierdzenie uiszczenia opłaty za parkowanie, lecz z różnych powodów nie została ona dostrzeżona przez kontrolera strefy płatnego parkowania. Kwestia ta była poruszana przez M. Karpiuka¹⁸, który uznał, iż samowola organu gminy nie może być posunięta do granic absurdu. Autor wskazał, że będzie to miało miejsce, gdy gmina żąda w drodze nałożenia opłaty dodatkowej kolejnych należności finan-

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 19 października 2004 r., III SA 410/03, LEX nr 160803,

¹⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z 19 listopada 2010 r., III CZP 88/10, OSNC 2011/6/63, LEX nr 612266.

¹⁸ M. Karpiuk, *Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej*, St.Iur.Lubl. 2011/16/151-170, LEX 151206.

sowych, pomimo iż parkujący uiścił opłatę za parkowanie w strefie płatnego parkowania, ale samo potwierdzenie znalazło się w miejscu uniemożliwiającym jego odczytanie. W tym przypadku będziemy mieć do czynienia ze skierowaniem przez organ tytułu wykonawczego w sytuacji nieistnienia obowiązku. Nałożenie opłaty dodatkowej w tej sytuacji było nieuzasadnione, ponieważ zobowiązany legitymuje się potwierdzeniem wniesienia opłaty za postój w miejscu i terminie, który został określony w tytule egzekucyjnym.

Następną przesłanką wymagającą rozważenia jest zarzut dotyczący odroczenia terminu wykonania obowiązku, braku jego wymagalności lub rozłożenie go na raty i ustalenie terminu ich spłat. Wierzyciel ma prawny obowiązek podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Egzekucji podlegają jednak należności wymagalne, czyli takie, których termin płatności już nadszedł. Jak wskazał K. Sobieralski, dopuszczalność egzekucji administracyjnej opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania jest możliwe tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy świadczenie stanie się wymagalne. Opłata dodatkowa jest szczególnym rodzajem należności pieniężnej, gdyż jej powstanie następuje z mocy samej ustawy, wobec tego nie przysługują w tym kontekście typowe środki odwoławcze przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego.

6. Podsumowanie i wnioski

Przedstawione powyżej regulacje dotyczące opłat za parkowanie nie przewidują możliwości skorzystania z procedury administracyjnej, co powoduje, że osoba w stosunku do których zarządca drogi wystawił opłatę dodatkową, nie może złożyć odwołania, a co za tym idzie, nie może zbadać legalności i prawidłowości jej wystawienia. Osoba zobowiązana do uiszczenia opłaty dodatkowej nie może zatem poddać tej czynności kontroli ze strony organu wyższego stopnia. W związku z brakiem procedury odwoławczej odmowa uregulowania opłaty dodatkowej skutkuje niemalże automatycznie wszczęciem egzekucji administracyjnej, w której organ egzekucyjny w ogóle nie bada zasadności i wymagalności obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, a ewentualne zarzuty podniesione przez zobowiązanego już w toku postępowania egzekucyjnego nie mogą dotyczyć ani ustaleń faktycznych, ani też naruszenia przepisów prawa materialnego przez wierzyciela. Należy w tym miejscu ponadto zwrócić uwagę, że treść przepisu art. 13f ust. 1 u.d.p. nie zobowiązuje kierowców wprost do wnoszenia opłat dodatkowych, a przewiduje jedynie, że w razie stwierdzenia przez właściwe organy nieuiszczenia opłaty za parkowanie w strefie organy te „pobierają” opłatę dodat-

kową od konkretnego podmiotu po dokonaniu ustaleń w tym zakresie. Przy czym obowiązek wykazania osoby kierującej pojazdem spoczywa na właścicielu pojazdu, zaś organ nie czyni żadnych innych ustaleń w tym zakresie, przyjmując wskazanie właściciela za wiążące. W mojej ocenie obciążenie wspomnianą opłatą może prowadzić do istotnego ograniczenia prawa obywateli w zakresie ochrony tych spośród przysługujących im gwarancji i uprawnień, które umożliwią im zapoznanie się z dowodami będącymi podstawą nałożenia skonkretyzowanego obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej i ustaleniami dotyczącymi stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz zaskarżenie czynności dotyczącej pobrania opłaty dodatkowej do organu wyższego stopnia. Za postulatem umożliwienia ochrony praw osobom, od których pobrano opłatę dodatkową, przemawiają zasady demokratycznego państwa prawa, które nakazują chronić obywateli przed arbitralnymi aktami władzy państwowej oraz zabraniają stanowienia norm prawnych nakazujących obciążanie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia jasnych zasad postępowania, umożliwiających dochodzenie przez obywateli ochrony swoich konstytucyjnie zagwarantowanych praw.

* * *

Debtor defense measures in administrative enforcements proceedings in the case of enforcement title created by the power of law on the example of the additional fee

Summary: The article concerns several issues regarding the administrative enforcements proceedings basing on the example of the „additional fee”, which is charged in two situations: if the driver of the vehicle has not paid the parking fee at all or the paid amount has not covered the fee in the right amount – the parking time has exceeded the paid amount of money.

In the publication the author has qualified the „additional fee” in regard to the kind of obligation which is the subject of administrative enforcement proceedings and described the procedure for imposing the “additional fee” as well as the defensive measures available to the debtor in enforcement proceedings. The author treats about the problem of the lack of the appeal procedure in the case of imposing the „additional fee”, what leads to the situation when the person that has been charged with the fee by the road administrator has no appealing measures and can not control the legality of the imposed fee.

Key words: additional fee, paid parking area, administrative enforcements proceedings, debtor, appealing measures in the enforcements proceedings