

Łukasz Duško

Podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty dodatkowej z tytułu niedokonania opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania.

Uwagi krytyczne na tle orzecznictwa sądów administracyjnych

Streszczenie

Celem opracowania jest krytyka linii orzeczniczej sądów administracyjnych, odnosząca się do problemu charakterystyki podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty dodatkowej z tytułu niewniesienia opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, obowiązek poniesienia opłaty za parkowanie oraz opłaty dodatkowej spoczywa – co do zasady – na właścicielu zaparkowanego pojazdu samochodowego. Twierdzi się przy tym, że przy ustalaniu podmiotu zobowiązanego należy kierować się domniemaniem faktycznym, wskazującym na właściciela zaparkowanego pojazdu. Autor podejmuje próbę wykazania, że stosowane przez organy administracyjne domniemania nie znajdują podstaw w przepisach prawa, zaś aktualne brzmienie przepisów ustawy *o drogach publicznych* narusza zasady konstytucyjne, a w szczególności zasady zaufania obywatela do państwa i zasad prawidłowej legislacji.

Słowa kluczowe

Strefa płatnego parkowania; ustawa o drogach publicznych; opłata dodatkowa; domniemanie faktyczne.

* * *

1. Linia orzecznicza sądów administracyjnych^{*)}

Zgodnie z tym, co zapowiada tytuł opracowania, celem przedstawionych rozważań jest krytyczna analiza linii orzeczniczej sądów administracyjnych, odnoszącej się do problematyki podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania.

Mgr Łukasz Duško, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

^{*)} Śródtytuły pochodzą od redakcji.

Dla uporządkowania przedpola do dalszych rozważań, w pierwszej kolejności niezbędne wydaje się wskazanie regulacji prawnych, relewantnych z punktu widzenia przedmiotowego opracowania.

I tak, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*¹, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych, w strefie płatnego parkowania. W myśl art. 13b ust. 1 wymienionej ustawy, opłatę pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Z kolei, na podstawie art. 13f cyt. ustawy, za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Opłatę dodatkową pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi.

Odnosząc się do charakterystyki podmiotu zobowiązanego do uiszczenia wspomnianej opłaty dodatkowej, należy wskazać, że ustawa wyraźnie precyzuje, iż obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania spoczywa na „korzystającym z drogi publicznej”. Nieuiszczenie opłaty stwarza obowiązek poniesienia przez zobowiązanego opłaty dodatkowej, która ma charakter opłaty pochodnej od opłaty parkingowej². Uwaga ta daje asumpt do stwierdzenia, że obowiązki poniesienia opłaty oraz opłaty dodatkowej są silnie skorelowane i ciężą na tym samym podmiocie, tj. „korzystającym z drogi publicznej”.

Wobec braku legalnej definicji pojęcia „korzystającego”, zarówno w samej ustawie *o drogach publicznych*, jak i w aktach prawa miejscowego, orzecznictwo sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje, iż obowiązek poniesienia opłaty oraz opłaty dodatkowej spoczywa – co do zasady – na właścicielu zaparkowanego pojazdu samochodowego. Twierdzi się przy tym, że przy ustalaniu zobowiązanego należy kierować się domniemaniem faktycznym, wskazującym na właściciela zaparkowanego pojazdu. To właściciel bowiem ma być na ogół *korzystającym* z drogi, chyba że udowodni, iż pojazd użyczył innej osobie³.

¹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2222.

² Zob. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. I OSK 209/07, LEX nr 344875.

³ W tym też kontekście warto zacytować reprezentatywne w tym przedmiocie orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który przyjął, iż „W razie pozostawienia pojazdu w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty (zwykłej) za parkowanie, powstaje, z mocy prawa, obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, a opłata ta obciąża właściciela pojazdu. Za takim rozumieniem wskazanych przepisów ustawy *o drogach publicznych* przemawia założenie racjonalności prawodawcy, wykładnia logiczna i celowościowa. W tym miejscu podnieść należy, iż w orzecznictwie sędowo-administracyjnym, jak i literaturze przedmiotu. Zgodnie przyjmuje się, że w razie nieuiszczenia opłaty za parkowanie, obowiązek jej zapłaty – co do zasady – obciąża właściciela pojazdu, albo posiadacza pojazdu w przypadku leasingu, a kierowanie egzekucji właśnie do niego opiera się zwykle na dwóch powiązanych elementach. Pierwszym jest domniemanie faktyczne, że to właściciel samochodu (posiadacz) jest korzystającym z dróg publicznych. Do przyjęcia takiego domniemania uprawniają zasady doświadczenia życiowego i logicznego rozumowania. Jeśli ktoś jest właścicielem samochodu, to przede wszystkim on z niego korzysta. Drugim elementem jest

Jednocześnie podnosi się, że obowiązek uiszczenia opłaty powstaje z mocy prawa, bez potrzeby konkretyzacji tego obowiązku w drodze decyzji administracyjnej. 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 zawiadomienia o nieopłaconym postoiu w strefie płatnego parkowania – przez działającą z upoważnienia zarządcy drogi osobę kontrolującą prawidłowość uiszczania opłat za parkowanie – ma stanowić dla korzystającego z drogi wystarczającą informację o obowiązku uiszczenia takiej opłaty⁴. Tym samym, właściwe organy nie mogą prowadzić postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie osoby faktycznie korzystającej z drogi publicznej, co też ma uzasadniać prawo do korzystania z domniemania⁵.

W orzecznictwie można spotkać poglądy idące jeszcze dalej. I tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie przyjął, iż: „(...) W razie pozostawienia pojazdu w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty (zwykłej) za parkowanie, powstaje z mocy prawa obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, a wezwanie do jej uiszczenia powinno być kierowane do właściciela pojazdu, bowiem opłata ta obciąża właściciela pojazdu. (...)” Znaczenie dla powstania obowiązku zapłaty dodatkowej i jej egzekwowania ma więc fakt zajmowania przez pojazd miejsca w takiej strefie (co uniemożliwia parkowanie innych pojazdów w tym miejscu), a zatem bez znaczenia dla powstania tego obowiązku jest to, kto pozostawił pojazd w strefie – istotne jest natomiast to, czyj pojazd to miejsce zajmował. Prawidłowa wykładnia wymienionych przepisów ustawy *o drogach publicznych* uzasadnia zatem stwierdzenie, że publicznoprawny obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty za parkowanie obciąża właściciela pojazdu (z zastrzeżeniem sytuacji szczególnych, np. udokumentowanej kradzieży pojazdu), a nie osobę, która pozostawiła jego pojazd w tej strefie. Nie ma więc ani prawnego ani logicznego uzasadnienia dla ustalania w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym ściągnięcia nieuiszczonych opłat dodatkowych osoby, która pozostawiła pojazd w takiej strefie⁶.

założenie, że jeśli właściciel samochodu z niego w danym dniu nie korzystał, to wie, kto to czynił, i może udowodnić, że swój pojazd użyczył innej osobie” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 października 2017 r., sygn. III SA/Po 419/17, LEX nr 2383383). Zob. również wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. I OSK 209/07, LEX nr 344875.

⁴ Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. I SA/Op 175/11, LEX nr 991255.

⁵ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. III SA/Po 932/17, LEX nr 2467285 oraz wyrok NSA z dnia 12 marca 2010 r., sygn. I OSK 1683/09, LEX nr 595267.

⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. I SA/Sz 952/10, LEX nr 784031.

W innym orzeczeniu wyżej wskazany sąd stwierdził również, że przy określaniu podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty dodatkowej nie ma żadnych powodów, aby w sytuacji, gdy właścicielem pojazdu była spółka, nie objąć jej domniemaniem, że to ona, jako właściciel pojazdu, korzystała z dróg publicznych⁷.

Co więcej, uznaje się także, że również organ egzekucyjny nie jest zobowiązany do prowadzenia specjalnego postępowania wyjaśniającego, dążącego do precyzyjnego ustalenia osoby korzystającej z drogi publicznej przez zaparkowanie samochodu. Na prowadzenie tego postępowania nie pozwala mu art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸, zakazujący organowi badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Z tego powodu – zdaniem sądów administracyjnych – organ egzekucyjny ma prawo domniemywać, co do zasady, że korzystającym z dróg publicznych był właściciel pojazdu, a ten może dochodzić swych racji (w przypadku, gdy wskazuje na istnienie innego podmiotu korzystającego z samochodu) przez podniesienie w toku postępowania egzekucyjnego zarzutu błędu co do osoby zobowiązanego (art. 33 pkt 4 cyt. ustawy). Organ ma być wobec tego uprawniony do stosowania domniemania faktycznego, zgodnie z którym, za zobowiązanego do zapłaty uważa się właściciela pojazdu, aż do chwili, gdy ten zwolni się z obowiązku, wskazując faktycznego użytkownika samochodu⁹. Tym samym ciężar dowodu jest przerzucany na właściciela pojazdu, który, chcąc uniknąć obowiązku poniesienia opłaty dodatkowej, winien wskazać osobę faktycznie korzystającą z pojazdu. Dowód taki ma polegać na wskazaniu konkretnej osoby i wszystkich danych, tak aby było możliwe skuteczne wyegzekwowanie należnych opłat od tej osoby¹⁰.

Warto w tym miejscu nadmienić, że zarysowana wyżej linia orzecznicza wojewódzkich sądów administracyjnych znajduje potwierdzenie w judykatach Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹.

⁷ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. I SA/Sz 138/15, Legalis.

⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 1966 r., Nr 24, poz. 151.

⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 października 2017 r., sygn. III SA/Po 419/17, LEX nr 2383383; zob. również: wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. I OSK 209/07, LEX nr 344875.

¹⁰ W tym też kontekście wypowiedział się WSA w Szczecinie, który uznał, że „Właściciel, przekazując pojazd innej osobie, bierze na siebie ryzyko, że osoba ta nie wywiąże się z obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej, i tym samym musi ponieść skutki zaniechania obowiązku przez tę osobę. Wierzyciel, jak i organ egzekucyjny, nie ma możliwości poszukiwania faktycznego użytkownika samochodu. Dowód w tym zakresie obciąża właściciela pojazdu. Zobowiązany winien konkretnie i w sposób nie budzący wątpliwości wskazać, w jakich terminach i dniach poszczególne osoby korzystały z pojazdu, aby umożliwić wystawienie tytułu wykonawczego na inne osoby” (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 maja 2017 r., sygn. I SA/Sz 335/17, LEX nr 2321456).

¹¹ Zob. przykładowo wyroki NSA: z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. I OSK 209/07, LEX nr 344875; z dnia 12 marca 2010 r., sygn. I OSK 1683/09, LEX nr 595267; z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. akt: I OSK 129/11, LEX nr 1080930; z dnia 18 sierpnia 2009 r., sygn. akt: II FSK 591/08, LEX nr 544582; oraz z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt: II GSK 1730/11, LEX nr 1242952.

2. Problem stosowania domniemań w postępowaniu administracyjnym

Przechodząc do krytyki zarysowanej wyżej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, w pierwszej kolejności należy podzielić pogląd, że zarówno obowiązek poniesienia opłaty za postój pojazdu samochodowego, jak i funkcjonalnie z nim powiązany obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, wynika z mocy samego prawa, a tym samym właściwe organy nie prowadzą postępowania administracyjnego w tych sprawach oraz nie wydają decyzji administracyjnej.

Normy prawne relewantne dla niniejszego opracowania, wyrażone w ustawie *o drogach publicznych*, regulują zachowania swoich adresatów bezpośrednio, bez konieczności podejmowania dalszych czynności konkretyzujących lub aktualizujących nałożone obowiązki. Normy te wywołują skutki prawne automatycznie, z chwilą pojawienia się normatywnych stanów faktycznych, tj. z chwilą zaparkowania pojazdu samochodowego w sferze płatnego parkowania oraz z chwilą nieuiszczenia opłaty za ten postój. Skutki te następują *ipso iure*, i ich powstanie nie wymaga przeprowadzania stadium konkretyzacji normy materialnoprawnej¹². *Sui generis* doprecyzowanie relewantnych elementów obowiązku ma miejsce dopiero w administracyjnym tytule wykonawczym. Organ administracji publicznej nie podejmuje uprzednio żadnych czynności składających się na akt procesowy¹³.

Konstatacja ta musi jednak pociągnąć za sobą stwierdzenie, że stosowanie przez organy administracyjne domniemań, zgodnie z którymi korzystającym z pojazdu samochodowego jest jego właściciel, wraz z jednoczesnym przerzuceniem na owego właściciela ciężaru udowodnienia faktu korzystania z pojazdu przez inną osobę, jest niedopuszczalne.

Korzystanie przez organ administracyjny z domniemań prawnych bądź faktycznych ma miejsce przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy i jest nierozdzielnie powiązane z postępowaniem dowodowym. Zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie sądowym podnosi się, że z jednej strony na podstawie domniemań organ administracji dokonuje ustaleń faktycznych, z drugiej zaś, że domniemania mają jedynie charakter pomocniczy w stosunku do konieczności udowodnienia danego faktu i mogą być stosowane jedynie pomocniczo, gdy udowodnienie nie jest wymagane¹⁴. W tym też kontekście wypowiedział się Wojewódzki Sąd Admini-

¹² Zob. T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 41. Przy tego typu normach prawnych rola organu administracji publicznej sprowadza się do kontroli ich przestrzegania i ewentualnego wymuszenia realizacji obowiązków za pomocą środków przymusu – w tym przypadku uregulowanych przepisami ustawy *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (tamże, s. 45). Zob. również: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 135–136.

¹³ Zob. K. Michalak, J. Firlus, *Administracyjno prawne ograniczenia autonomii pacjenta – uwagi wokół przymusu leczenia*, Białostockie Studia Prawnicze 2017, vol. 22, nr 2, s. 144–145.

¹⁴ Zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 170 i n. wraz z powołaną tam literaturą.

stracyjny w Warszawie, który przyjął, że domniemanie faktyczne stosuje się wówczas, gdy istotny dla sprawy fakt nie może być udowodniony wprost, z powołaniem się na konkretny środek dowodowy, lecz w ramach całokształtu sprawy na podstawie innego ustalonego faktu¹⁵. Orzeczenie sądu lub innego organu może być oparte na domniemaniu faktycznym tylko wówczas, gdy stanowi ono wniosek logicznie wynikający z ustalonych faktów, stanowiących przesłanki domniemania, najbardziej zbliżony do zasad doświadczenia życiowego¹⁶. Co więcej, „domniemania faktyczne nie mogą stanowić podstawy ustaleń, jeżeli dana okoliczność może być udowodniona za pomocą dostępnych organowi środków dowodowych”¹⁷.

Zarysowane wyżej uwagi muszą prowadzić do wniosku, iż korzystanie przez organ administracyjny z domniemań prawnych bądź faktycznych jest nierozdzielnie połączone z ustalaniem stanu faktycznego sprawy. Wyjaśnienie stanu faktycznego odbywa się w ramach postępowania wyjaśniającego, które zmierza do rozstrzygnięcia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej.

Przesądzenie, że zarówno obowiązek poniesienia opłaty za postój pojazdu samochodowego, jak i funkcjonalnie z nim powiązany obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, wynika z mocy samego prawa, a tym samym, iż właściwe organy nie prowadzą postępowania administracyjnego oraz nie wydają decyzji administracyjnej, musi zostać skonkludowany twierdzeniem, że przy tego rodzaju sprawach nie ma miejsca na ustalanie stanu faktycznego, a co za tym idzie, nie jest możliwe stosowanie żadnych domniemań. Innymi słowy, domniemania są ściśle powiązane z tą kategorią norm materialno-prawnych, które określają zachowania swoich adresatów w sposób pośredni, gdzie do wyzwolenia skonkretyzowanych i indywidualizowanych skutków prawnych niezbędne jest wydanie przez organ administracyjny decyzji. Stosowanie domniemań przy normach bezpośrednio skutecznych nie znajduje oparcia w przepisach prawa¹⁸.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. VI SA/Wa 1856/04, LEX nr 183635.

¹⁶ Zob. wyrok SN z dnia 22 stycznia 1998 r., sygn. II UKN 465/97, OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 24, Legalis. Mimo że wyrok ten odnosi się do zasad panujących na gruncie *Kodeksu postępowania cywilnego*, a dokładnie jego art. 231, to zarówno orzecznictwo, jak i literatura przyjmują, iż zważywszy na brak w przepisach *Kodeksu postępowania administracyjnego* szczegółowej regulacji odnoszącej się do domniemania faktycznego, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy procedury cywilnej (zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie...*, op. cit., s. 171; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. VI SA/Wa 636/10, Legalis).

¹⁷ Wyrok NSA oz. w Katowicach z dnia 12 lutego 2002 r., sygn. II SA/Ka 1041/00. Zob. również rudymenarne dla problematyki domniemań faktycznych i prawnych pozycje: T. Gizbert-Studnicki, *Spór o domniemania prawne*, PiP 1977, nr 11; tegoż, *Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym*, RPEiS 1974, nr 1; K. Piasecki, *Zasady doświadczenia w procesie cywilnym*, NP 1973, nr 2; L. Morawski: *Domniemania a dowody prawnicze*, Toruń 1981; tegoż, *Domniemania faktyczne i reguły dowodu prima facie*, SP 1980, nr 1–2.

¹⁸ Niewątpliwie argumentację tę wzmacnia fundamentalne dla prawodawstwa, idealistyczne założenie, zgodnie z którym ustawodawca jest pod każdym względem racjonalny, tj. cechuje się racjonalnością językową, socjotechniczną, prakseologiczną czy aksjologiczną (zob. L. Nowak, *Próba metodologicznej charakterystyki prawoznawstwa*, Poznań 1968, s. 80 i n.). Tym samym tworzone przez niego normy, wywołujące skutek z mocy prawa, bez potrzeby ich konkretyzacji, powinny

Podobne (acz nie tożsame) uwagi należy poczynić, rozpatrując możliwość stosowania domniemań w postępowaniu egzekucyjnym. Prawdą jest, że art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹ zakazuje organowi badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym. Przepis ten nie budzi żadnych wątpliwości natury systemowej, gdyż rolą organu egzekucyjnego jest wyłącznie stosowanie przymusu egzekucyjnego, w celu doprowadzenia do wykonania obowiązku ustalonego przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego²⁰. Organ egzekucyjny zmierza zatem wyłącznie do wykonania tytułu wykonawczego. Jest przy tym pozbawiony możliwości badania materialnoprawnych podstaw tego tytułu. Można zatem konkludować, że postępowanie egzekucyjne służy realizacji obowiązku obciążającego zobowiązanego i w jego ramach brak jest miejsca na ustalanie faktów. Twierdzenie, że organ egzekucyjny ma prawo stosować domniemanie faktyczne, jest całkowicie pozbawione podstaw prawnych. Organ związany jest bowiem wskazaniem osoby zobowiązanej w tytule wykonawczym, wydanym przez wierzyciela.

W tym też kontekście na marginesie można wskazać, że stosowanie domniemania faktycznego w omawianej sprawie pozbawione jest nie tylko podstaw prawnych (o czym była mowa wyżej), lecz również nie znajduje żadnego oparcia w zasadach i regułach rządzących tego typu domniemaniami. Domniemania faktyczne oparte są na zasadach logiki i doświadczenia życiowego i nie mogą być z nimi sprzeczne. Na tym tle uprawnione jest stwierdzenie, że stosowane przez sądy domniemanie faktyczne, zgodnie z którym – co do zasady – właściciel samochodu jest „korzystającym”, będzie pozbawione oparcia w zasadach doświadczenia życiowego oraz nie przystaje do realiów obecnych uwarunkowań społecznych i gospodarczych.

Jako przykład na poparcie powyższej tezy można wskazać, że niejednokrotnie samochód stanowi własność więcej niż jednej osoby. Zarówno w przypadku współwłasności ułamkowej, jak i łącznej (np. gdy samochód wchodzi w skład małżeńskiej wspólności majątkowej) utożsamienie właściciela z osobą korzystającą z pojazdu jest nieuprawnione. Skoro ustawodawca wyraźnie wskazał, że zobowiązanym do uiszczenia opłaty za parkowanie oraz opłaty dodatkowej jest „korzystający z drogi publicznej”, i tym samym zindywidualizował obowiązek ponoszenia tych opłat, to nie można owego obowiązku nałożyć na więcej niż jeden podmiot (absurdalna byłaby przy tym praktyka wskazania w tytule wykonawczym losowo wybranego współwłaściciela). Co więcej, powyższe domniemanie nie wytrzymuje krytyki przy uwzględnieniu faktu, że bardzo często w obecnych realiach rynkowych

wyznaczać adresata tych norm w sposób precyzyjny i jasny. Z tej też przyczyny dokonywanie ustaleń faktycznych (a w ich ramach opieranie się na domniemaniach) jest zbyteczne.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 1966 r., nr 24 poz. 151.

²⁰ Zob. M. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2015, komentarz do art. 34, teza 1.

korzystający z pojazdu jest wyłącznie jego posiadaczem, nie zaś właścicielem. Jest tak – przykładowo – w sytuacji, gdy samochód stanowi przedmiot umowy leasingu, bądź wchodzi w skład floty samochodowej przedsiębiorstwa.

3. Wadliwość przepisu

W kontekście przedstawionych rozważań wydaje się, iż art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych* został skonstruowany wadliwie. Przemawiają za tym następujące przesłanki:

- 1) Nałożenie przez ustawodawcę obowiązku ponoszenia opłat na „korzystającego z drogi publicznej” stanowi przyjęcie konstrukcji odpowiedzialności za własny czyn. Zgodnie bowiem z regułami semantycznymi języka polskiego, *korzystającym* jest tylko ta osoba, która w danym momencie – w ściśle określonym miejscu i godzinie – korzystała ze strefy płatnego parkowania²¹. Tym samym ustawodawca świadomie zrezygnował z przyjęcia odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, która ciążyłaby (przykładowo) na właścicielu pojazdu.
- 2) Równocześnie jednak ustawodawca obliuguje zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządcę drogi, do pobierania opłat dodatkowych²², ale nie wyposaża tych organów w skuteczne narzędzie, umożliwiające precyzyjne określenie podmiotów zobowiązanych z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania i egzekwowanie od nich ponoszenia stosownych opłat.

Te mankamenty przyjętego modelu egzekwowania obowiązku uiszczenia opłat dodatkowych z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania powodują, że konieczna jest tu ingerencja ustawodawcy. Prawodawca, chcąc zachować aktualny model odpowiedzialności (który sprowadza się do indywidualizacji obowiązku ponoszenia opłaty dodatkowej), jest zmuszony przyznać organom administracyjnym wyraźną kompetencję – opartą o normy ustawowe – do dowodowego ustalenia osoby korzystającej z pojazdu samochodowego. Rozwiązanie to może jednak wydawać się nieracjonalne, jeśli uwzględni się dyrektywy optymalizacji czasu i kosztów postępowania. Przyznanie organom administracyjnym kompetencji do ustalania spornych okoliczności powoduje, że później zapadłe rozstrzygnięcie spełnia wszelkie przesłanki, aby uznać je za decyzję administracyjną w sensie materialnym. W ten sposób obowiązek poniesienia opłaty dodatkowej nie wynikałby z mocy samego prawa, lecz powstawałby na skutek konkretyzacji

²¹ W tym też kontekście może zdumiewać przywołany wcześniej wyrok sądu administracyjnego, który obowiązkiem poniesienia opłaty dodatkowej chciał obciążyć spółkę. Nie wymaga szerszego komentarza fakt, że spółka, jako byt prawny, może być właścicielem pojazdu, ale nie może fizycznie z niego korzystać.

²² W orzecznictwie podnosi się bowiem, że niewykonanie wymagalnego obowiązku nakłada na wierzyciela obowiązek zainicjowania działań zmierzających do jego wyegzekwowania (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. II FSK 1957/10, Legalis).

normy materialnoprawnej w drodze postępowania administracyjnego. Skutkowa-
 łyby to tym, że adresat decyzji miałby prawo złożenia odwołania, a następnie wy-
 stąpienia na drogę sądowo-administracyjną.

Bez wątpienia zaproponowana droga postępowania, wysoce gwarancyjna dla
 obywatela, paraliżowałaby lub znacznie spowalniała egzekucję owych opłat. Roz-
 wiązanie to generowałoby koszty niewspółmiernie wyższe niż możliwe do uzyska-
 nia korzyści. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 13f ust. 2 ustawy *o dro-
 gach publicznych*, opłata dodatkowa nie może przekroczyć 50 zł. Tak więc, jako
 racjonalne wydaje się wprowadzenie modelu jak najbardziej uproszczonego, który
 jednak czynić będzie zadość wymogom konstytucyjnym.

De lege ferenda, należy zatem postulować wyraźne opowiedzenie się przez
 ustawodawcę w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych* za przyjęciem
 odpowiedzialności właściciela na zasadach ryzyka, przy jednoczesnym wymienie-
 niu przesłanek egzoneracyjnych^{*)}, dzięki którym właściciel skutecznie mógłby
 przerzucić obowiązek poniesienia opłaty dodatkowej na osobę faktycznie korzy-
 stającą z pojazdu²³. Przyjęcie modelu odpowiedzialności obiektywnej nie rodziłoby
 żadnych wątpliwości konstytucyjnych. Konstruowanie odpowiedzialności na innej
 podstawie niż zasada winy jest typowe dla prawa administracyjnego. W tego typu
 przypadkach podstawę zastosowania dolegliwości dla obywatela może stanowić
 sam fakt naruszenia prawa²⁴.

Niemniej jednak, powyższe nie zwalnia ustawodawcy od obowiązku precy-
 zyjnego określenia w przepisach prawa przesłanek takiej odpowiedzialności. Jak
 bowiem podnosi się w doktrynie: „(...) Opłata dodatkowa nie jest typową karą orze-
 kaną w określonym postępowaniu, tak jak grzywna orzekana przez sąd lub w dro-
 dze mandatu karnego przez uprawnionego funkcjonariusza publicznego, czy też
 kara pieniężna, nakładana w drodze decyzji administracyjnej. Niemniej jednak, nie
 można odmówić opłacie dodatkowej, określonej w art. 13f ustawy *o drogach pu-
 blicznych*, sankcyjnego charakteru”²⁵.

*) Przesłanki egzoneracyjne to pewne stany faktyczne oraz prawne, na które może się powołać osoba
 zobowiązana do naprawienia szkody, aby uwolnić się od odpowiedzialności ciężącej na niej na
 zasadzie ryzyka. Wyróżnia się cztery takie przypadki: 1) siła wyższa, 2) powstanie szkody było
 wynikiem wyłącznej winy poszkodowanego, 3) szkoda została spowodowana przez osobę trzecią,
 za którą dłużnik nie ponosi odpowiedzialności; 4) brak winy osoby, której zwierzchnik powierzył
 wykonanie czynności (*przyp. red.*).

²³ Wydaje się, iż ustawodawca powinien również rozważyć możliwość przyznania osobie działającej
 z upoważnienia zarządcy drogi, kontrolującej prawidłowość uiszczania opłat za parkowanie upraw-
 nienia do żądania od korzystającego z drogi publicznej okazania dokumentu umożliwiającego
 stwierdzenie jego tożsamości. Ustalenie tożsamości takiej osoby mogłoby wówczas wypierać od-
 powiedzialność samego właściciela.

²⁴ Zob. T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne...*, *op. cit.*, s. 67–71.

²⁵ R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art.
 13f, teza 1.

Nie może więc budzić wątpliwości, że przepis, określający dla obywatela pewną dolegliwość, musi odpowiadać wymogom stawianym przez zasady konstytucyjne, zaś sam adresat tej normy ma być świadomy następstw ewentualnych naruszeń prawa. W świetle powyższego należy stwierdzić, że przedstawiony kontekst normatywny oraz praktyka organów administracyjnych nie wytrzymuje krytyki, zarówno w perspektywie zasad zaufania obywatela do państwa, jak i prawidłowej legislacji, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wszelkie przejawy aktywności organów administracyjnych muszą znajdować odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawa. Normy prawne mają określać kompetencje tych organów, ich zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Przepis ten ma chronić jednostkę przed onnipotencją państwa i jego aparatu²⁶. W związku z tym, praktyka organów administracyjnych, zgodnie z którą obciąża się właściciela pojazdu opłatą dodatkową – jako pozbawiona podstaw prawnych – jest niezgodna z Konstytucją RP. Dążenie za wszelką cenę do wyegzekwowania od kogokolwiek obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej w następstwie ujawnionego zaniechania dokonania opłaty podstawowej, nie może w żadnym stopniu stanowić usprawiedliwienia dla kierowania przeciwko właścicielowi pojazdu tytułu wykonawczego, gdy przepisy prawa na to nie zezwalają.

Jednocześnie, aktualne brzmienie ustawy *o drogach publicznych* rodzi niepewność jej adresatów co do treści ich praw oraz stwarza dla organów stosujących te przepisy nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji. Co więcej, relewantne z punktu widzenia omawianego problemu przepisy prawne, z pewnością rodzące dla obywatela negatywne skutki, nie przyznają mu jakiegokolwiek środka prawnego do obrony jego interesów. Z pewnością za taki środek nie można uznać możliwości wniesienia zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym, gdzie ciężar dowodu spoczywa na właścicielu, a więc na osobie, wobec której uruchomiono egzekucję bez podstawy prawnej.

Należy zdecydowanie stwierdzić, że niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa jest sytuacja, na mocy której wygoda właściwych organów państwa jest stawiana wyżej niż wolności obywatelskie. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „(...) Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego

²⁶ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polski. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2009, s. 16–17.

działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Podejmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów (...)”²⁷.

W tym kontekście nie do pogodzenia z wyżej opisaną zasadą jest praktyka organów administracyjnych. Stanowione przez ustawodawcę prawo ma zapewnić jednostce bezpieczeństwo, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą²⁸. Trudno oczekiwać od właściciela pojazdu, aby ponosił obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, podczas gdy żaden przepis prawa takiego obowiązku nie statuuje. Co więcej, brak w systemie prawnym regulacji, która pozwalałaby właścicielowi przewidzieć, że w przypadku zaniechania dokonania opłaty podstawowej przez korzystającego z pojazdu, zostanie wobec niego (tj. właściciela) uruchomiona egzekucja.

4. Podsumowanie

Podejmując próbę syntetycznego podsumowania dotychczasowych rozważań, należy przypomnieć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej spoczywa na „korzystającym z drogi publicznej”, co jednocześnie stanowi przyjęcie konstrukcji odpowiedzialności za własny czyn. Zgodnie z regułami semantycznymi języka polskiego, *korzystającym z drogi publicznej* w omawianym kontekście jest tylko ta osoba, która w danym momencie – w ściśle określonym miejscu i godzinie – korzystała ze strefy płatnego parkowania. Wypada powtórzyć, że wyżej wskazany obowiązek wynika z mocy samego prawa, a tym samym niedopuszczalna jest konkretyzacja owego obowiązku w drodze czynności konwencjonalnych, składających się na postępowanie administracyjne.

Powyższe implikuje twierdzenie, że żadnej podstawy prawnej nie znajduje stosowanie domniemania faktycznego, zgodnie z którym „korzystającym z drogi publicznej” miałyby być właściciel pojazdu. Domniemania są bowiem ściśle związane z postępowaniem dowodowym prowadzonym przez organy administracyjne, na które – przy normach materialno-prawnych wyzwalających swoje skutki *ipso iure* – nie ma miejsca.

De lege ferenda, należy opowiedzieć się za nowelizacją ustawy *o drogach publicznych*, w której należałoby przyjąć odpowiedzialność właściciela pojazdu samochodowego opartą na zasadzie ryzyka. Obowiązek poniesienia opłaty dodatkowej pełni swoistą dolegliwość i nie można mu odmówić sankcyjnego charakteru. Z tego też powodu istotne jest, aby adresat takiego przepisu był świadom nakładanych na niego obowiązków. Jednocześnie nie można bagatelizować faktu, że tylko w przypadku zmiany art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*, organy

²⁷ Zob. wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.

²⁸ Zob. G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, *Studia Iuridica Lublinsia* 2014, nr 22, s. 471 i n.

administracyjne otrzymają oparte na przepisach prawa skuteczne narzędzie, pozwalające na egzekucję opłat dodatkowych. Rozwiązanie to pozwoli zachować zgodność wspomnianej ustawy z Konstytucją RP, a w szczególności z istotą demokratycznego państwa prawa i zasadą legalizmu.

Bibliografia

1. Gizbert-Studnicki, T. (1974). *Spór o domniemania prawne*, PiP, nr 11.
2. Gizbert-Studnicki, T. (1974). *Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym*, RPEiS, nr 1.
3. Gutowski, M., Kardas, P. (2017). *Wykładania i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa.
4. Koksanowicz, G. (2014). *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridicia Lublinsia”, nr 22.
5. Michalak, K., Firlus, J. (2017). *Administracyjno-prawne ograniczenia autonomii pacjenta – uwagi wokół przymusu leczenia*, „Białostockie Studia Prawnicze”, vol. 22, nr 2.
6. Morawski, L. (1980). *Domniemania faktyczne i reguły dowodu prima facie*, SP, nr 1–2.
7. Morawski, L. (1981). *Domniemania a dowody prawnicze*, Toruń.
8. Piasecki, K. (1973). *Zasady doświadczenia w procesie cywilnym*, NP, nr 2.
9. Przybysz, M. (2015). *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa.
10. Skrzydło, W. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa.
11. Strachowska, R. (2012). *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa.
12. Woś, T. (red.). (2015). *Postępowanie administracyjne*, Warszawa.
13. Zimmermann, J. (2013). *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa.

* * *

The subject obliged to pay an additional fee due to non-payment of the parking fee in the paid parking zone – critical remarks on the background of the judicature of administrative courts

Abstract

The aim of this study is to analyse the administrative courts case law concerning the subject obliged to pay an additional fee due to non-payment of the parking fee in the paid parking zone. According to settled case law, the obligation to pay a fee and an additional fee will, in principle, rest on the owner of the parked motor vehicle. It is argued that when determining the obligation, one should be guided by the presumption indicating the owner of the parked vehicle. The author attempts to show that the application of presumptions by administrative bodies does not have any legal basis, and the current wording of the relevant provisions violates the constitutional principles, in particular the principle of legitimate expectation and correct legislation.

Keywords

Paid parking zone; Public Roads Act; additional fee; presumption of the actual.

