



Karol Pachnik

Zaskarżanie opłaty dodatkowej za postój pojazdów. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Streszczenie

Opłata dodatkowa za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania może być pobierana tylko za pozostawienie pojazdu na wyznaczonym miejscu parkingowym. Przy nałożeniu opłaty nie jest prowadzone postępowanie administracyjne. Strona, która nie zgadza się z nałożeniem opłaty dodatkowej, nie może odwołać się do sądu powszechnego ani do sądu administracyjnego. Środki ochrony prawnej przysługują jej dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego. Stan ten jest potencjalnie niezgodny z Konstytucją RP. Zdaniem autora pożądana jest zmiana zasad nakładania opłaty dodatkowej za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania w ten sposób, aby opłata była nakładana w drodze decyzji administracyjnej.

Słowa kluczowe

Opłata parkingowa, droga sądowa, prawo do rzetelnego i uczciwego procesu.

* * *

1. Wstęp

W dniu 19 listopada 2010 r., Sąd Najwyższy podjął uchwałę (sygn. III CZP 88/10), w której stwierdził, że 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*¹) droga sądowa jest niedopuszczalna.

Tak przedstawiona teza nie zamyka rozważań nad prawnymi możliwościami zaskarżenia opłaty dodatkowej za postój pojazdów. Rozważania te są tym bardziej ważne, że opłatę za postój w strefie płatnego parkowania można pobrać wyłącznie wtedy, gdy pojazd zostanie pozostawiony w wyznaczonym do tego miejscu. Miej-

Dr Karol Pachnik, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.

sce parkingowe uprawniające do pobierania opłaty parkingowej musi być właściwie oznakowane. Wymaga się stosowania przede wszystkim znaków pionowych. Dodatkowo, aby oznakowanie stało się bardziej przejrzyste, można wprowadzić oznakowanie poziome². Pobieranie przez gminę opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania mieści się w zakresie wykonywania zadań własnych gminy³. Strefę płatnego parkowania ustala rada gminy w formie uchwały, będącej aktem prawa miejscowego⁴. Rada gminy, ustalając strefę płatnego parkowania, m.in. określa sposób pobierania opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania⁵.

Jednoczenie, efektem podjęcia przez Sąd Najwyższy wspomnianej na wstępie uchwały jest odrzucanie pozwów, z uzasadnieniem, że określona sprawa nie stanowi *sprawy* w rozumieniu *Kodeksu postępowania cywilnego* (k.p.c.)⁶. Definicja *sprawy* w rozumieniu k.p.c. określona jest w art. 1 tej ustawy. Sąd powszechny, badając, czy dana sprawa podlega jego kognicji, sięga zatem do art. 1 k.p.c. W przypadku gdy uzna, że dana kwestia nie mieści się w definicji sprawy cywilnej – pozew odrzuca.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy *o drogach publicznych*, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania⁷. W ten sposób chroni się *ratio legis* wprowadzenia strefy płatnego parkowania. Wedle przesłanek art. 13b ust. 2 ustawy *o drogach publicznych*, wprowadzenie strefy płatnego parkowania na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jest uzasadnione potrzebami organizacji ruchu, zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych, realizacją lokalnej polityki transportowej, ograniczenia dostępności konkretnego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzeniem preferencji dla komunikacji zbiorowej⁸.

W judykaturze wskazano, że w art. 13 ustawy *o drogach publicznych* nałożono swego rodzaju sankcję administracyjną, w postaci *opłaty specjalnej* za uchylenie

² Zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2017 r., sygn. II GPS 2/17.

³ E. Rogala, *Gminne parkingi a podatek VAT*, *Finanse Komunalne* 2018, nr 12, s. 46.

⁴ G. Węgrzyn, „*Dzień roboczy*” w rozumieniu przepisów dotyczących opłat za parkowanie, *Orzecznictwo w sprawach samorządowych* 2016, nr 2, s. 68.

⁵ S. Bułajewski, *Glosa (krytyczna) do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2012 r.*, sygn. I OSK 1154/12, *Samorząd Terytorialny* 2014, nr 6, s. 88.

⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz. U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296, z późn. zm.

⁷ I. Oleksy-Piesik, *Dopuszczalność pobierania opłaty parkingowej za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w soboty*, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa* 2017, nr 1, s. 29.

⁸ Tak M. Hadel, *Dopuszczalność pobierania opłat parkingowych w soboty – glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r.*, sygn. I OSK 3507/15, *Finanse Komunalne* 2017, nr 7–8, s. 114.

się od uiszczenia opłaty przewidzianej za parkowanie⁹. W piśmiennictwie natomiast słusznie podnosi się, że opłata dodatkowa nie jest karą za nieuiszczenie opłaty za parkowanie, lecz opłatą publiczną o charakterze dyscyplinującym za pozostawianie pojazdu w strefie płatnego parkowania bez uiszczonej opłaty – a więc za takie, nieuprawnione korzystanie pojazdu z drogi publicznej¹⁰. Jak podano w doktrynie, powoduje to niemożność jednoczesnego ukarania za wykroczenie z art. 92 § 1 *Kodeksu wykroczeń*¹¹. Art. 13f ustawy *o drogach publicznych* jest więc przepisem regulującym w sposób podstawowy kwestię omawianej opłaty dodatkowej. W celu zbadania, czy sprawa opłaty dodatkowej mieści się w pojęciu *sprawy cywilnej* z art. 1 k.p.c., sąd powszechny musi zastosować art. 1 k.p.c. w związku z art. 13f ustawy *o drogach publicznych*. Jeżeli sąd uzna, iż sprawa opłaty dodatkowej nie mieści się pojęciu sprawy cywilnej, (art. 1 k.p.c.), to odrzuci pozew, nie przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy.

2. Zastrzeżenia do wspomnianej na wstępie uchwały Sądu Najwyższego

Sąd Najwyższy stwierdził, że wykładnia artykułów 1 i 2 k.p.c. „powinna pozostać w zgodzie z przepisami art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji, które gwarantują każdemu prawo do sądu, stwarzając domniemanie kompetencji sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”¹². Z kolei w innym z orzeczeń, Sąd Najwyższy zauważył, iż „powstanie stosunku cywilnoprawnego zależy od istnienia stanu faktycznego, z którym norma prawa cywilnego łączy taki stosunek. Prawo cywilne wiąże powstanie stosunku cywilnoprawnego ze zdarzeniami prawnymi, wśród których wyróżnia się działania i zaniechania. Są nimi zarówno zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym, takie jak czynności prawne i czyny niedozwolone, jak też akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego”¹³.

Wobec poczynionych stwierdzeń nie powinno być więc wątpliwości, że żądanie zgłoszone w pozwie, jako wywodzące się ze stosunku kreowanego i regulowanego normami *Kodeksu cywilnego*, ma charakter cywilnoprawny, a tak scharakteryzowana sprawa jest zatem sprawą cywilną w ujęciu art. 1 k.p.c.

W ślad za trafnym poglądem przedstawionym w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r.¹⁴, wyrażanym także pod rządami *Kodeksu postę-*

⁹ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Karnej, z dnia 23 września 2009 r., sygn. I KZP 15/09.

¹⁰ T. Brzezicki, *O możliwości dziedziczenia opłaty dodatkowej za parkowanie w miejskiej strefie płatnego parkowania*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 2017, nr 4, s. 70.

¹¹ R. A. Stefański, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r.*, sygn. I KZP 15/09, Prok. i Pr. 2010, nr 3, s. 159.

¹² Wyrok SN z dnia 14 września 2014 r., sygn. III CK 566/03.

¹³ Postanowienie SN z dnia 3 października 2010 r., sygn. I CKN 852/00.

¹⁴ Sygn. I CKN 1000/98.

powania cywilnego z 1930 r.¹⁵, należy dodatkowo podkreślić, że dopuszczalność drogi sądowej zależy od stanu faktycznego, na którym strona powodowa opiera w pozwie swe roszczenie, nie jest natomiast warunkowana wykazaniem istnienia roszczenia oraz stosunku prawnego łączącego strony.

Przywołana na wstępie uchwała Sądu Najwyższego o sygn. III CZP 88/10, prawidłowo odczytywana, dotyczy wyłącznie sytuacji, kiedy po wszczęciu postępowania egzekucyjnego strona występuje z powództwem o ustalenie. Wtedy jednak ma ona dostępne środki ochrony prawnej przed sądem administracyjnym. Nie dotyczy natomiast ta uchwała sytuacji sprzed wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji.

Jednakże, niejednokrotnie w orzecznictwie dochodzi do przeniesienia tezy wymienionej uchwały na grunt konkretnej sprawy, przy niedostrzeżeniu, że oceny Sądu Najwyższego dotyczą i mają zastosowanie wyłącznie do sytuacji, kiedy stronie przysługuje już droga odwoławcza do sądu administracyjnego.

3. Dopuszczalność drogi sądowej wobec ugruntowanej linii orzeczniczej

Pomimo przedstawianych wyżej zastrzeżeń, zgodnie z powszechnie przyjętą wykładnią prawa, sprawa opłaty dodatkowej za parkowanie nie jest objęta pojęciem *sprawy cywilnej*. Ta konstatacja zamyka drogę do przeprowadzenia merytorycznego postępowania w tej sprawie przed sądem powszechnym. Tymczasem, zgodnie z art. 45 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy, bez nieuzasadnionej zwłoki, przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jednakże, z uwagi na zbyt wąskie zakreślenie pojęcia „sprawa cywilna” na poziomie ustawy, nie mogło dojść do merytorycznego rozpoznania sprawy głównej przed sądem.

Opłata za parkowanie w strefie płatnego parkowania, o której mowa w art. 13 ust. 1 ustawy *o drogach publicznych*, jak i opłata dodatkowa za nieuiszczenie tej opłaty (art. 13f cyt. ustawy), są należnościami o charakterze publicznoprawnym. Taki charakter mają od chwili ich zaistnienia w systemie prawa. Właściwą drogą ściągnięcia zaległych opłat dodatkowych jest egzekucja administracyjna¹⁶.

Możliwość wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego nie spełnia jeszcze konstytucyjnych wymogów w zakresie prawa do sądu. Do czasu wszczęcia egzekucji administracyjnej, której wszczęcie oczywiście zależy całkowicie od organów administracji, obywatel nie ma bowiem możliwości usunięcia stanu niepewności prawnej. Tymczasem jednym z podstawowych zadań prawa do sądu jest umożliwienie ustalenia przez obywatela zakresu jego obowiązków i zapewnienie mu bezpieczeństwa prawnego. Należy zresztą wskazać, że „wykładnia logiczna art. 13f

¹⁵ Por. np. orzeczenia SN: z dnia 20 października 1933 r., sygn. III.L.G 503/32, OSP 1934, poz. 171 oraz z dnia 7 października 1938 r., sygn. C.II. 504/38, *Przegląd Prawa i Administracji im. E. Tilla* 1939, nr 1, s. 69.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 12 marca 2013 r., sygn. II GSK 2152/11.

ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy pozwala na jednoznaczne określenie terminu wnoszenia opłat dodatkowych: obowiązek ten powstaje z chwilą stwierdzenia, że nie została dokonana opłata za parkowanie – co praktycznie, w postępowaniu egzekucyjnym, oznacza, iż powstał on w dniu sporządzenia zawiadomienia o nieopłaconym postoju. W tym bowiem dniu zarząd drogi nabył uprawnienie do pobrania takiej opłaty¹⁷. Zatem już od samego początku na obywatelu ciąży obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. Jednak chwila wszczęcia postępowania egzekucyjnego i w efekcie umożliwienie obywatelowi skierowania sprawy do sądu w trybie postępowania przeciwegzekucyjnego, zależy wyłącznie od woli organu administracji. Obywatel nie może zatem z własnej inicjatywy zlikwidować stanu niepewności prawnej.

Trudno wskazać na jakiegokolwiek przesłanki, które uzasadniałyby podobne ukształtowanie postępowania w zakresie sprawy dotyczącej opłaty dodatkowej. Nie może za tym przemawiać sama masowość spraw, ponieważ w innych sprawach o masowym charakterze możliwe było ukształtowanie procedury w taki sposób, aby nie dochodziło do wyeliminowania zasadniczej części postępowania sądowego, tj. postępowania rozpoznawczego. Oczywistym przykładem może tu być sprawa dotycząca opłat dodatkowych z tytułu jazdy środkami komunikacji miejskiej bez ważnego biletu.

4. Charakter postępowania reklamacyjnego

Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania wynika z mocy samego prawa¹⁸. Poza tym opłata za usługę stanowi daninę publiczną, a windykacja należności polegającej na obowiązku wniesienia opłaty dodatkowej z powodu nieuiszczenia opłaty jest przeprowadzana w trybie egzekucji administracyjnej¹⁹. W przypadku sprawy dotyczącej opłaty dodatkowej, złożenie odwołania i jego rozstrzygnięcie nie otwiera w żadnym przypadku drogi do rozpoznania sprawy przez sąd

Skoro obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej nie jest konkretyzowany w drodze indywidualnego aktu administracyjnego, to tym bardziej formy takiej nie będzie mieć informacja o sposobie załatwienia reklamacji w przedmiocie opłaty dodatkowej. Negatywne rozpatrzenie reklamacji właściciela pojazdu nie nakłada obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, ponieważ powstał on z mocy prawa, ale ma charakter informacyjny. Pismo o nieuwzględnieniu odwołania (reklamacji) dotyczącej opłaty dodatkowej za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania

¹⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 maja 2011 r., sygn. I SA/Sz 131/11.

¹⁸ A. Grabowski, *Środki ochrony dłużnika przed egzekucją administracyjną w przypadku powstania tytułu egzekucyjnego z mocy prawa na przykładzie „opłaty dodatkowej”*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 2016, nr 3, s. 261.

¹⁹ J. Sobczak, *Czy istnieje obowiązek podania numeru rejestracyjnego pojazdu podczas zakupu biletu w parkomacie*, Informacja w Administracji Publicznej, 2017, nr 4, s. 47.

ma jedynie charakter informacyjny i nie jest decyzją administracyjną, ani też żadnym innym aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*²⁰, co oznacza, że nie może ono stanowić przedmiotu kontroli sądu administracyjnego²¹.

Żaden przepis nie dopuszcza wniesienia skargi do sądu na stanowisko Komisji Odwoławczej. Nie istnieje zatem związek między możliwością skorzystania przez obywatela z prawa do sądu a wykorzystaniem trybu reklamacyjnego. Informacja o załatwieniu reklamacji i odwołania nie stanowi w szczególności pod żadnym pozorem decyzji administracyjnej i ma charakter jedynie informacyjny.

Nie prowadzi się również postępowania wyjaśniającego, poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Przyjąć zatem należy, zwłaszcza wobec braku postępowania administracyjnego w tym zakresie, że możliwość dochodzenia swych racji oraz obrony swoich interesów przez zobowiązanego powstaje dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego, co następuje poprzez zgłoszenie zarzutu²². Nałożenie na podmiot obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej za nieopłacony postój pojazdu w strefie płatnego parkowania stanowi czynność materialno-techniczną, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, i w myśl wskazanego przepisu podlega kontroli sądu administracyjnego²³.

Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie wynika bezpośrednio z przepisów prawa²⁴ i nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Nie przysługują więc typowe środki odwoławcze, określone w k.p.a. Można jednak zwrócić się do podmiotu pobierającego opłatę o dokonanie odpowiednich wyjaśnień. Zarówno po wystawieniu zawiadomienia, jak i po otrzymaniu upomnienia, kierowcy mają prawo zwrócić się o ustalenie istnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie²⁵.

5. Środki zaskarżenia w postępowaniu egzekucyjnym

Należy podkreślić, iż w świetle obowiązujących regulacji nie istnieje możliwość przeprowadzenia w tej kwestii postępowania przed sądem administracyjnym (poza bardzo wąsko zakreślonym postępowaniem przeciwegzekucyjnym). Zgodnie z art. 177 Konstytucji, wobec braku szczegółowej regulacji ustawowej dotyczącej postępowania rozpoznawczego w przedmiocie opłaty dodatkowej, właściwe są tu sądy powszechne. Jednakże, w wyniku orzeczeń sądów powszechnych okazało się, że również przeprowadzenie postępowania rozpoznawczego przed tymi sądami, w świetle art. 1 k.p.c., jest wykluczone.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

²¹ Postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. I OSK 1196/14.

²² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. III Sa/Gd 107/12.

²³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 marca 2007 r., sygn. II SA/Go 4/07.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 r., sygn. I OSK 1513/08.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie, z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. III SA/Wa 822/04.

Nie ma w administracyjnym prawie materialnym podstaw do wydania w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcia indywidualnego w postaci decyzji administracyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał wyraźnie: „Według art. 1 pkt 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych”. „Art. 1 pkt 1 musi być uwzględniony przy wykładni art. 61 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, a zatem żądanie złożone przez jednostkę może stanowić podstawę wszczęcia postępowania, jeżeli przedmiotem tego żądania jest sprawa indywidualna, załatwiana w formie decyzji administracyjnej. Formę załatwienia sprawy regulują przepisy prawa materialnego”²⁶.

Natomiast same opłaty za parkowanie, jak również zasady pobierania opłaty dodatkowej za parkowanie bez uiszczenia należnej opłaty, są uregulowane w prawie administracyjnym²⁷. Wykładnia logiczna art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 tej ustawy pozwala na jednoznaczne określenie terminu wnoszenia opłat dodatkowych: obowiązek ten powstaje z chwilą stwierdzenia, że nie została dokonana opłata za parkowanie. Praktycznie, w postępowaniu egzekucyjnym oznacza to, że powstał on w dniu sporządzenia zawiadomienia o nieopłaconym postoju – w tym dniu bowiem zarząd drogi nabył uprawnienie do pobrania takiej opłaty²⁸.

Możliwość dochodzenia swych racji oraz obrony swoich interesów przez zobowiązanego powstaje zatem dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego, co następuje poprzez zgłoszenie zarzutu²⁹. Jak słusznie zauważono, dla obywatela korzystniejsza byłaby możliwość dochodzenia swych praw przed sądem wcześniej niż na etapie postępowania egzekucyjnego, jednak w obecnym stanie prawnym nie jest to możliwe³⁰.

6. Wątpliwości co do zgodności omawianych rozwiązań z Konstytucją RP

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania można wymienić, że:

- 1) Sprawy dotyczące opłat dodatkowych za parkowanie nie są sprawami administracyjnymi. Definicja sprawy administracyjnej znajduje się w art. 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Immanentną częścią sprawy administracyjnej jest jej zakończenie, następujące w trybie decyzji administracyjnej. W omawianej sprawie takie rozstrzygnięcie nie następuje.
- 2) Sprawy dotyczące opłat dodatkowych nie dotyczą kwestii rozstrzyganych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i nie są związane z takim postępo-

²⁶ Postanowienie NSA z dnia 10 lutego 2005 r., sygn. OSK 998/04.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r., sygn. VI SA/Wa 1588/07.

²⁸ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 maja 2011 r., sygn. I SA/Sz 131/11.

²⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2012 r., sygn. III SA/Kr 686/11.

³⁰ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. III SA/Gd 222/11.

waniem. Postępowanie egzekucyjne w administracji jest procedurą odrębną, z własnymi środkami ochrony prawnej. Czym innym jest jednak kwestionowanie tytułu wykonawczego, które nie może być zastąpione powództwem o ustalenie, a czym innym jest roszczenie o treści zawartej w pozwie, dotyczące sporu o możliwość nałożenia opłaty dodatkowej (a nie jej egzekucję).

- 3) Bez znaczenia jest skorzystanie z odwołania do komisji odwoławczej przy prezydencie miasta, skoro rozpatrzenie reklamacji nie jest decyzją administracyjną, a odwołanie w tym trybie także nie jest środkiem zaskarżenia, w rozumieniu *Kodeksu postępowania administracyjnego*.
- 4) Od rozstrzygnięcia w przedmiocie reklamacji i od rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania od reklamacji nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Art. 45 Konstytucji RP, stosowany wprost, wobec treści art. 8 ust. 2 Konstytucji stanowi o konieczności umożliwienia dochodzenia praw na drodze sądowej. Natomiast przyjęte rozwiązania prawne powodują, że droga przed sądem jest niedopuszczalna. W związku z tym postawić można pytanie, czy art. 2 § 1 ustawy *Kodeks postępowania cywilnego*, rozumiany w ten sposób, że droga sądowa nie przysługuje w przypadku nałożenia opłaty dodatkowej z art. 13f ustawy *o drogach publicznych* – jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

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, jak się to dzieje przy opłacie dodatkowej, prawo do obrony jest naruszone³¹.

Wykładnia art. 1 i 2 k.p.c. powinna pozostawać w zgodzie z przepisami art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji, które gwarantują każdemu prawo do sądu, stwarzając domniemanie kompetencji sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów³².

Z kolei w innym z judykatów Sąd Najwyższy zauważył, że powstanie stosunku cywilnoprawnego zależy od istnienia stanu faktycznego, z którym norma prawa cywilnego łączy taki stosunek. Prawo cywilne wiąże powstanie stosunku cywilnoprawnego ze zdarzeniami prawnymi, wśród których wyróżnia się działania i zaniechania. Są nimi zarówno zdarzenia cywilnoprawne regulowane w *Kodeksie cywilnym*, takie jak czynności prawne i czyny niedozwolone, jak też akty administracyjne, wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego³³.

³¹ M. Karpiuk, *Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2011, vol 16, s. 165.

³² Postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 14 września 2004 r., sygn. III CK 566/03.

³³ Postanowienie Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 3 października 2000 r., sygn. I CKN 852/00.

7. *Postulaty de lege ferenda*

Mając na względzie dotychczas przedstawione rozważania i dążąc do należytego zapewnienia ochrony sądowej, trzeba przyjąć, że konieczna jest zmiana stanu prawnego, umożliwiająca sądową kontrolę stanowiska wyrażanego przez podmiot publiczny (organ administracji), dotyczącego nałożenia na obywatela obowiązku uiszczenia dodatkowej opłaty za niedokonanie opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych, w strefie płatnego parkowania.

Jednym z możliwych rozwiązań jest przyjęcie, aby opłata dodatkowa była wymierzana w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu postępowania, zgodnie z przepisami *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Rozstrzygnięcie takie w założeniu ma zapewnić odpowiednie gwarancje procesowe, związane ze stosowaniem zasad k.p.a. Jednocześnie nie jest ono obciążone długotrwałym procesem przed sądem powszechnym.

Nadto, warte rozważenia jest ustalenie delegacji do określenia, w uchwale rady gminy, „sposobu pobierania opłaty” za postój, która niewątpliwie mieści w sobie określenie instrukcji dla parkującego w zakresie sposobu udokumentowania realizacji tego obowiązku. Jej częścią może być właśnie nakaz wyłożenia za przednią szybą samochodu, w widocznym miejscu, dowodu uiszczenia opłaty, z wpisanym prawidłowo numerem rejestracyjnym³⁴. Jednakże warto mieć na uwadze, że samo niedopełnienie tak określonej w uchwale instrukcji nie jest równoznaczne z „nieuiszczeniem” opłaty za postój i nie może skutkować obowiązkiem ponoszenia opłaty dodatkowej³⁵.

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.

Bibliografia

1. Brzezicki, T. (2017). *O możliwości dziedziczenia opłaty dodatkowej za parkowanie w miejskiej strefie płatnego parkowania*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, nr 4.
2. Bułajewski, S. (2014). *Glosa (krytyczna) do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. I OSK 1154/12*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 6.
3. Grabowski, A. (2016). *Środki ochrony dłużnika przed egzekucją administracyjną w przypadku powstania tytułu egzekucyjnego z mocy prawa na przykładzie „opłaty dodatkowej”*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ nr 3.

³⁴ T. Judecki, *Opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłaty za postój – niedopuszczalność nałożenia opłaty dodatkowej za udokumentowanie uiszczenia opłaty za postój w sposób inny niż określony w uchwale rady gminy*, Orzecznictwo w sprawach samorządowych, 2015, nr 4, s. 84.

³⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 września 2015 r., sygn. III SA/Łd 734/15.

4. Hadel, M. (2017). *Dopuszczalność pobierania opłat parkingowych w soboty – glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. I OSK 3507/15*, *Finanse Komunalne*, nr 7–8.
5. Judecki, T. (2015). *Opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłaty za postój – niedopuszczalność nałożenia opłaty dodatkowej za udokumentowanie uiszczenia opłaty za postój w sposób inny niż określony w uchwale rady gminy*, *Orzecznictwo w sprawach samorządowych*, nr 4.
6. Karpiuk, M. (2011). *Istota obowiązku wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa na przykładzie opłaty dodatkowej*, *Studia Iuridica Lublinensia*, vol 16.
7. Oleksy-Piesik, I. (2017). *Dopuszczalność pobierania opłaty parkingowej za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w soboty*, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa*, nr 1.
8. Rogala, E. (2018). *Gminne parkingi a podatek VAT*, *Finanse Komunalne*, nr 12.
9. Sobczak, J. (2017). *Czy istnieje obowiązek podania numeru rejestracyjnego pojazdu podczas zakupu biletu w parkomacie*, *Informacja w Administracji Publicznej*, nr 4.
10. Stefański, R., A. (2010). *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., sygn. I KZP 15/09*, *Prok. i Pr.*, nr 3.
11. Węgrzyn G., (2016). *„Dzień roboczy” w rozumieniu przepisów dotyczących opłat za parkowanie*, *Orzecznictwo w sprawach samorządowych*, nr 2.

* * *

Appealing additional parking fee decisions – *de lege lata* and *de lege ferenda* conclusions

Abstract

An additional parking fee in a metered parking zone may only be charged for leaving the vehicle on a designated parking spot. When imposing an additional parking fee, no administrative procedure is applied. The party who questions the imposing of an additional fee can neither appeal to a common court of law nor an administrative court. Not until the enforcement procedure takes place, the party has no legal remedies. This state is potentially inconsistent with the Constitution of the Republic of Poland. A change therefore is needed to leave the imposition of additional parking fees with an administrative decision.

Key words

Additional parking fee, the right to a reliable and fair trial.