



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 21 grudnia 2020 r.

BADK.DPK.133.178.2020 MKo

P10-109/20	Data wpływu petycji 28 października 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 21 grudnia 2020 r.

USTAWA O DROGACH PUBLICZNYCH

TEMAT

**SĄDOWA KONTROLA STANOWISKA PODMIOTU PUBLICZNEGO
DOTYCZĄCEGO NAŁOŻENIA NA OBYWATELA OBOWIĄZKU
ZAPŁATY OPLĄTY DODATKOWEJ ZA BRAK OPLĄTY
PARKINGOWEJ**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna.

Osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustaw z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w celu wprowadzenia sądowej kontroli stanowiska podmiotu publicznego nakładającego opłatę dodatkową, za nieuiszczenie opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wnioskuje o wprowadzenie zmian w ustawie o drogach publicznych, w tym celu przedłożył swój projekt ustawy, w którym proponuje zmianę treści art. 13f ust. 2 i 3 oraz nadanie im następującego brzmienia:

„ust. 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”;

„ust. 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”.

Ponadto, wnoszący petycję w swoim projekcie zawarł przepis przejściowy, w którym zaproponował, że „do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy w życie stosuje się przepisy dotychczasowe”. Jednocześnie zaproponował *vacatio legis*, które powinno wynosić 3 miesiące od dnia ogłoszenia ustawy.

Autor petycji w jej uzasadnieniu wskazał, że na gruncie obecnych przepisów, nie istnieje możliwość zakwestionowania obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej, która nie została uiszczona za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania. Ponadto, obecne przepisy nie regulują etapu postępowania rozpoznawczego, w którym to osoba zobowiązana posiada możliwość obrony swoich praw jeszcze przed wiążącym obciążeniem tej osoby obowiązkiem zapłaty opłaty dodatkowej.

Wnioskodawca uważa, że taki stan prawny jest sprzeczny z zapisami Konstytucji RP,

gdyż brak jest podstawy prawnej do jakiegokolwiek sądowej kontroli stanowiska podmiotu publicznego, nakładającego na obywatela obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej.

Wnoszący petycję uważa, że opłata dodatkowa powinna być nakładana w drodze decyzji administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzję wydawałby wójt, burmistrz prezydent lub pracownik jednostki organizacyjnej odpowiedzialny za zarząd drogami. Postępowanie w sprawie wymierzenia opłaty dodatkowej powinno być wszczynane wyłącznie z urzędu.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 45 ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Ponadto, zgodnie z art. 184 Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.) wyznacza zakres przedmiotowy ustawy, jednocześnie formułując definicję legalną drogi publicznej.

Zgodnie z art. 1 ustawy drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat m.in. za: postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych:

a) w strefie płatnego parkowania (pobiera się za postój pojazdów samochodowych, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo),

b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania (pobiera się za postój pojazdów samochodowych, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo) (art. 13 ust. 1).

Za nieuiszczenie opłat, w strefie płatnego parkowania oraz w śródmiejskiej strefie

płatnego parkowania, pobiera się opłatę dodatkową. Opłatę tą pobiera zarząd drogi, natomiast rada gminy określa jej wysokość oraz sposób pobierania. Opłata nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

INFORMACJE DODATKOWE:

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 5 czerwca 2014 r. sygn. akt I OSK 1196/14 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.”.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt III CZP 88/10 wyjaśnił, 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, jedn. tekst: Dz. U z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) droga sądowa jest niedopuszczalna.”. 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.”.

Niemniej jednak, w opinii autora petycji zobowiązany do zapłaty opłaty dodatkowej uprawnienia do jej kwestionowania w postępowaniu egzekucyjnym 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. 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.

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz