

Uchwała z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 88/10

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)

Sędzia SN Marta Romańska (sprawozdawca)

Sędzia SA Jan Kremer

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Marcina R. przeciwko Gminie Miasto S. o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 19 listopada 2010 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Szczecinie postanowieniem z dnia 19 maja 2010 r.:

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie o ustalenie nieistnienia należności wynikającej z administracyjnego tytułu wykonawczego wystawionego w związku z nieuiszczeniem dodatkowej opłaty za nieopłacony postój w strefie płatnego parkowania o jakiej mowa w art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych?"

podjął uchwałę:

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.

Uzasadnienie

Powód wniósł o ustalenie, że po jego stronie nie istnieje obowiązek zapłaty egzekwowanej na drodze administracyjnej opłaty dodatkowej z tytułu nieopłacenia postojów pojazdów w strefie płatnego parkowania na terenie S. Podał, że wystawione przez pozwanego tytuły wykonawcze dotyczą pojazdów będących jego własnością jako tzw. samochody zastępcze, ale z pojazdów tych w konkretnych dniach korzystali klienci, którym powód je udostępnił i oni też parkowali pojazdy w

strefie płatnego parkowania. Obowiązek uregulowania opłaty dodatkowej nie dotyczy zatem powoda.

Pozwana Gmina Miasta S. wniosła o odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej.

Postanowieniem z dnia 12 stycznia 2010 r. Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum dla Szczecina odrzucił pozew. Przyjął, że opłata dodatkowa pobierana za nieuiszczenie opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania jest swoistego rodzaju karą pieniężną; jest to świadczenie powszechne, bezzwrotne i ustalone przez państwo, a co do szczegółów dotyczących wysokości i sposobu pobierania – przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek uiszczenia tej opłaty powstaje na mocy ustawy, skoro zatem nie ma ona charakteru świadczenia wynikającego ze stosunku cywilnego, to w postępowaniu przed sądem powszechnym nie można dochodzić ustalenia, że nie powstał obowiązek jej zapłacenia.

Przy rozpoznawaniu zażalenia powoda Sąd Okręgowy w Szczecinie powziął wątpliwości, które przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Wskazał, że opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłaty za postój w strefie płatnego parkowania ma charakter publicznoprawny, co oznacza, że może być egzekwowana na drodze administracyjnej. Wątpliwości Sądu wzbudziła jednak kwestia, czy w postępowaniu prowadzonym przed sądem powszechnym powód może bronić się przed skierowaną przeciwko niemu egzekucją administracyjną, wykazując, że nie dotyczy go obowiązek stwierdzony tytułami wykonawczymi wystawionymi przez pozwanego jako wierzyciela.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 2 § 1 i 3 k.p.c. wynika, że do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych lub nie zostały przekazane do właściwości innych organów. Sprawą cywilną jest sprawa ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego, prawa pracy, z zakresu ubezpieczeń społecznych, jak również sprawa innego rodzaju, na mocy przepisu szczególnego podlegająca rozpoznaniu na podstawie procedury cywilnej (art. 1 k.p.c.).

Charakter sprawy, o której rozstrzygnięcie w postępowaniu cywilnym występuje powód musi być oceniany na podstawie roszczenia procesowego przedstawionego w piśmie wszczynającym postępowanie. W doktrynie i judykaturze

obecnie powszechnie przyjmuje się, że przedmiotem procesu nie jest roszczenie w ujęciu materialnym, lecz roszczenie procesowe, a zatem takie roszczenie ze stosunku cywilnego, o istnieniu którego powód twierdzi w piśmie wszczynającym postępowanie, a przy tym zgłasza żądanie uzasadnione jego treścią i wskazuje okoliczności faktyczne, z których ono wynika. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny zachodzący między stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej lub odejmują przymiot sprawy cywilnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSN 1999, nr 1, poz. 6 i z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161). Oznacza to, że o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz twierdzenie strony o jego istnieniu. Jeśli zatem powód twierdzi, że pomiędzy nim i pozwanym istnieje stosunek cywilnoprawny i zgłasza żądanie wydania orzeczenia o roszczeniu, które z tego stosunku wynika, to w każdym wypadku konieczna jest merytoryczna wypowiedź sądu na temat zgłoszonego żądania, również wtedy, gdy jego nieuwzględnienie wydaje się z góry oczywiste (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31 i z dnia 4 grudnia 2009 r., III CSK 75/09, nie publ.).

Potrzeba rozpoznania konkretnej sprawy przed sądem powszechnym na podstawie przepisów postępowania cywilnego może powstać także wówczas, gdy przedmiotem postępowania nie jest wprawdzie sprawa cywilna w znaczeniu zdefiniowanym w art. 1 k.p.c., ale charakter sporu o prawo, w jakim pozostaje osoba inicjująca postępowanie nie pozwala jej na uzyskanie ochrony sądowej przed innymi organami niż sądy powszechne. W takim przypadku o dopuszczalności postępowania przed sądem powszechnym zadecyduje domniemanie kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych (art. 177 Konstytucji), po uprzednim uznaniu przedmiotu postępowania za „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ewentualnie w związku z ubieganiem się o jej rozstrzygnięcie ze względu na potrzebę ochrony praw i wolności konstytucyjnych inicjującego postępowanie (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Droga sądowa w znaczeniu ustalonym w art. 2 § 1 k.p.c. jest zatem dopuszczalna przede wszystkim wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach prawnych mogących stanowić źródło stosunków, z których mogą wynikać skutki cywilnoprawne. Działaniami lub zaniechaniami, których skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia

cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym (np. czynności prawne lub czyny niedozwolone), ale także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 2004 r., IV CK 113/03, nie publ.). To, że spór pomiędzy stronami ma związek ze stosowaniem norm prawa publicznego zawartych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 204, poz. 2086 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm. – dalej: "u.d.p.") nie wyklucza możliwości zakwalifikowania go do kategorii sporów ze stosunków cywilnych, ale dopuszczalność takiej oceny uzależniona jest od powołania się przez powoda na zdarzenia, które w relacjach między stronami wywołały skutki cywilne, oraz od zgłoszenia żądania zmierzającego do realizacji roszczeń cywilnych, wynikających z przytoczonych zdarzeń.

Spór zainicjowany przez powoda dotyczy należności egzekwowanej od niego na drodze administracyjnej po tym, jak pozwany wystawił tytuły wykonawcze stwierdzające, że powód ma obowiązek zapłacenia opłaty dodatkowej w związku z nieuiszczeniem należności za parkowanie w strefie płatnego parkowania, a jego źródłem jest art. 13f u.d.p.

Przepis ten stanowi, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat m.in. za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Szczegóły dotyczące zasad poboru tych opłat określa art. 13b i wydane na jego podstawie przepisy prawa miejscowego, z art. 13f wynika natomiast, że za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową, której wysokość oraz sposób pobierania określa rada gminy, w granicach do 50 zł. Opłatę tę pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku, zarządca drogi.

Charakter opłat pobieranych na podstawie powołanych przepisów został wyjaśniony przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, że opłatą jest danina publicznoprawna charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku i cła, ale w przeciwieństwie do podatków i ceł, jest ona świadczeniem odpłatnym (wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK-A Zb.Urz. 2002, nr 7, poz. 91). Opłaty pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych i samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów, stanowią one zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia

administracyjnego odpowiada wartości pobranej opłaty. Opłaty są świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo i jako dochody publiczne, przymusowe, mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej. Jeżeli opłata pobierana jest za określoną usługę, może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem dodatkowym, pobieranym w wysokości wyższej niż faktycznie świadczona usługa, zawiera cechy podatku.

Do uznania opłat za dochody i daniny publiczne kluczowe znaczenie mają nie tylko wskazane cechy, ale i to, że są one przeznaczone na cele publiczne albo związane z realizacją takich celów. Opłaty za parkowanie przewidziane są za korzystanie z obiektów publicznych, jakimi są niewątpliwie drogi publiczne, art. 13f u.d.p. reguluje natomiast rodzaj sankcji administracyjnej w postaci opłaty za uchylenie się od uiszczenia opłaty przewidzianej za parkowanie. Cechy podatku, które ma opłata dodatkowa pobierana w wysokości wyższej od wartości usługi, decydują o tym, że jest ona traktowana jako danina publiczna. Jest ona administracyjną karą pieniężną mającą na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I KZP 15/09, OSNKW 2009, nr 10, poz. 85 oraz uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK Zb.Urz. 1994, nr 1, poz. 5 oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97, OTK Zb.Urz. 1998, nr 3, poz. 30 i z dnia 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK Zb.Urz. 2006, nr 1, poz. 6).

Zdarzenie, z którym art. 13f u.d.p. łączy obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej za nieopłacenie postoju w strefie płatnego parkowania, nie powoduje skutków cywilnoprawnych, lecz wyłącznie obowiązek zapłacenia należności o charakterze daniny publicznej. Należność, której dotyczy żądanie pozwu, nie ma zatem charakteru cywilnego i nie wynika ze stosunku cywilnego w rozumieniu art. 1 k.p.c. Nie można też potraktować żądania zgłoszonego przez powoda jako odnoszącego się do świadczenia nienależnego, powód bowiem nie uregulował jeszcze opłaty na rzecz pozwanego i nie powołał się na jakąkolwiek okoliczność, która mogłaby podlegać ocenie sądu powszechnego w świetle przesłanek przewidzianych w art. 410 § 2 k.c. Żądanie powoda jednoznacznie zmierza do uzyskania orzeczenia ustalającego, że powód nie pozostaje z pozwanym w

stosunku prawnym, z którego wynika obowiązek uiszczenia daniny publicznej, a ten stosunek prawny nie ma charakteru cywilnego, lecz administracyjnoprawny.

Okoliczności faktyczne powołane przez powoda na uzasadnienie żądania nie mogą być zatem zestawiane z tymi, które zostały przytoczone przez powodów w sprawie o zwrot nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu i zdecydowały o przyjęciu przez Sąd Najwyższy, że dopuszczalna jest droga sądowa do dochodzenia roszczenia o zapłatę, którego podstawę stanowi nienależne pobranie opłaty za kartę pojazdu, określonej w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310) (uchwała z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7-8, poz. 72). W sprawie, w której ta uchwała została podjęta powodowie zapłacili pozwanemu należność za kartę pojazdu, a o braku podstaw do żądania przez pozwanego spełnionego na jego rzecz świadczenia zdecydował wyrok Trybunału Konstytucyjnego, którym wzruszona została podstawa prawna, powoływana przez pozwanego żądającego zapłaty.

W świetle dokonanych ustaleń należy rozważyć, czy za dopuszczalnością drogi sądowej w sprawie powinna przemawiać konieczność udzielenia powodowi ochrony sądowej, niezależnie od charakteru roszczenia, na tle którego wyniknął spór. Takie stanowisko byłoby uzasadnione, gdyby okazało się, że wszczęcie egzekucji administracyjnej przeciwko powodowi uzależnione jest od arbitralnej decyzji pozwanego, a powód nie może się jej przeciwstawić i wykazać we właściwym postępowaniu i pod kontrolą sądową, że nie jest zobowiązany do egzekwowanych od niego świadczeń. Rozważenie tych okoliczności wymaga zbadania regulacji przewidzianej w ustawie o drogach publicznych oraz w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm. – dalej: "u.p.e.a.") w celu ustalenia, w jaki sposób powinno dojść do stwierdzenia obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej oraz czy można pod kontrolą sądową zakwestionować ten obowiązek.

Istotne wątpliwości, jakie wiążą się z ustaloną przez ustawodawcę konstrukcją powstania i wykonania obowiązku zapłacenia opłaty dodatkowej za nieopłacenie parkowania pojazdu w strefie płatnego parkowania dotyczą tego, jaki organ, w ramach jakiej procedury i pod kontrolą jakiego sądu rozstrzyga spory na tle wykładni i stosowania art. 13f u.d.p. Z przepisu tego wynika, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej za parkowanie powstaje wtedy, gdy określona osoba,

którą nie musi być właściciel pojazdu, zaparkuje pojazd w strefie płatnego parkowania i nie ureguluje należnej opłaty. Sporem pomiędzy zobowiązanym, czyli osobą, od której wierzyciel (zarządca drogi – art. 19 u.d.p.) oczekuje wykonania obowiązku, mogą być objęte wszystkie wskazane przesłanki składające się na stan faktyczny uzasadniający tezę o powstaniu po stronie konkretnej osoby obowiązku zapłacenia opłaty dodatkowej. Spór tego rodzaju ma bezpośredni związek z obowiązującą normą prawną i z tej przyczyny spełnia kryteria sporu, o jakim mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ta konstatacja nie jest jednak wystarczająca do przyjęcia, że spór ten musi być rozstrzygnięty przez sąd powszechny.

Brzmienie art. 13f u.d.p. jest najczęściej podstawą wnioskowania, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej powstaje z mocy prawa po zaistnieniu stanu faktycznego, który odpowiada hipotezie normy rekonstruowanej na podstawie tego przepisu. Takie stanowisko dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., II SA/Sz 35/09, nie publ. i z dnia 9 stycznia 2008 r., II SA/Sz 848/07, nie publ., w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 kwietnia 2009 r., II SA/Go 88/09, nie publ., oraz w Warszawie z dnia 11 lutego 2005 r., VI SA/Wa 550/04, nie publ.). Oznacza ono, że do stwierdzenia obowiązku zapłacenia opłaty dodatkowej za parkowanie nie jest konieczne wydanie aktu administracyjnego, wiążąco konkretyzującego ten obowiązek. Odosobniony jest pogląd o konieczności wymierzenia opłaty, o której mowa w art. 13f u.d.p., w formie decyzji administracyjnej, trzeba jednak odnotować, że zasady demokratycznego państwa prawa 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 swoich praw. Rekomendacja Nr R (91)1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich UE z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych przewiduje m.in., że postępowania mogące zaowocować nałożeniem sankcji administracyjnej, jakie zostały wszczęte wobec osoby, powinny prowadzić do decyzji kończącej postępowanie. Podstawą stanowiska o konieczności zapewnienia sądowej kontroli w odniesieniu od orzeczeń organów administracji o wymierzeniu kar administracyjnych może być orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (por. np. postanowienie z dnia 9 grudnia 2008 r., P

52/07, OTK Zb.Urz. 2008, nr 10, poz. 184 i wyrok z dnia 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK Zb.Urz. 2009, nr 8, poz. 125).

Rozstrzygnięcie sporu o to, w jaki sposób powstaje obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej za nieopłacenie postoju w strefie płatnego parkowania i czy wymaga on konkretyzacji aktem administracyjnym nie należy do sądów powszechnych, i – w efekcie – do Sądu Najwyższego. Dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego może mieć natomiast znaczenie ustalenie, że przyjęty sposób wykładni art. 13f u.d.p. prowadzi do wyłączenia sądowej kontroli w odniesieniu do działań wierzyciela prowadzących do ściągnięcia opłaty od konkretnej osoby, kwestionującej ten obowiązek. Oznaczałoby to, że zobowiązaniu do uiszczenia opłaty dodatkowej nie została zagwarantowana możliwość uzyskania rozstrzygnięcia sądowego w sporze, w jakim pozostaje z wierzycielem.

Decyzje administracyjne wydawane są po przeprowadzeniu postępowania jurysdykcyjnego według standardów oznaczonych w kodeksie postępowania administracyjnego, gwarantujących stronie prawo czynnego udziału w postępowaniu zmierzającym do skonkretyzowania obowiązku, prawo przedstawienia w nim swoich racji, zgłaszania wniosków dowodowych w celu wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy oraz prawo zakwestionowania decyzji w toku instancji przez wniesienie odwołania. Decyzje administracyjne podlegają kontroli sądów administracyjnych na podstawie kryterium legalności, co oznacza, że osoba, której interes prawny został naruszony decyzją, może zrealizować przysługujące jej prawo do sądu na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Trzeba podkreślić, że katalog aktów administracyjnych indywidualnych nie ogranicza się do kategorii decyzji, a akty administracyjne indywidualne (władcze, jednostronne oświadczenia woli organów administracji lub administrujących, składane na podstawie prawa publicznego w celu wywołania skutków w sferze prawnej indywidualnie oznaczonego adresata) o cechach wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej: "Pr. p.s.a.") podlegają kontroli sądów administracyjnych niezależnie od tego, przy zachowaniu jakich przepisów procesowych zostały wydane. Kontroli sądów administracyjnych podlegają też czynności o cechach oznaczonych w art. 3 § 2 pkt 4 Pr.p.s.a.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa, a to oznacza, że jeżeli ustawodawca nie stworzy dla organów administracji podstaw do działania w formie aktu administracyjnego (w tym – decyzji administracyjnej), to tej formy nie mogą one stosować. Odrzucenie poglądu o konieczności skonkretyzowania obowiązku zapłacenia opłaty dodatkowej w decyzji administracyjnej, i – zgodnie ze stanowiskiem dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych – przyjęcie, że obowiązek ten powstaje z mocy prawa, prowadzi do stwierdzenia, iż zrealizowanie się przesłanek decydujących o powstaniu obowiązku musi ustalić wierzyciel tego obowiązku, a następnie powinien on przystąpić do jego egzekwowania (art. 6 u.p.e.a.). W takim przypadku wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, a gdy ten, pomimo upomnienia, nie wykona obowiązku, wystawia tytuł wykonawczy i kieruje go do egzekucji administracyjnej. Sądy administracyjne nie traktują tych czynności wierzyciela jako możliwego przedmiotu skargi inicjującej postępowanie sądowoadministracyjne (por. postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 września 2010 r., VII SA/Wa 1484/10, nie publ. i w Białymstoku z dnia 20 maja 2010 r., II SA/Bk 281/10, nie publ.).

Po doręczeniu tytułu wykonawczego organ egzekucyjny bada przesłanki decydujące o dopuszczalności egzekucji (art. 29 § 1 u.p.e.a.), a następnie zawiadamia zobowiązanego o wszczęciu egzekucji i o przysługującym mu uprawnieniu do wniesienia zarzutów (art. 33 u.p.e.a.). Podstawą zarzutu może być błąd co do osoby zobowiązanego (art. 33 pkt 4 u.p.e.a.), a taka sytuacja ma miejsce wtedy, gdy wierzyciel uzna właściciela pojazdu za zobowiązanego do uiszczenia opłaty dodatkowej, a ten wykaże, że pojazd w strefie musiała zaparkować inna osoba (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2009 r., I OSK 1513/08, nie publ., z dnia 12 czerwca 2007 r., I OSK 209/07, nie publ. i z dnia 7 grudnia 2005 r., FSK 2580/04, nie publ. oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2005 r., III SA/Wa 822/04, nie publ., w Poznaniu z dnia 11 sierpnia 2010 r., III SA/Po 149/10, nie publ. i w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2010 r., I SA/Bd 57/10, nie publ.).

Jeżeli właściciel pojazdu, przeciwko któremu wystawiony został tytuł wykonawczy, kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej przez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, to organ egzekucyjny rozpatruje ten środek zaskarżenia po uzyskaniu stanowiska wierzyciela. Stanowisko

wierzyciela dotyczące m.in. zarzutu błędu co do osoby zobowiązanego jest dla organu egzekucyjnego wiążące (art. 34 § 1 u.p.e.a.), co koresponduje z zasadą, że organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1 u.p.e.a.). Oceny zasadności zarzutu takiego błędu dokonuje zatem wierzyciel. Jeżeli podlegający egzekucji obowiązek ma charakter publicznoprawny, to ustalenie po stronie wierzycieli kompetencji do sformułowania wiążącej wypowiedzi, że obowiązek dotyczy lub nie dotyczy określonego podmiotu nie odbiega od modelu konkretyzowania prawa w postępowaniach wiodących do wydania aktów administracyjnych, w tym decyzji; postępowanie jurysdykcyjne prowadzi organ, który pozostaje ze stroną nie tylko w stosunku procesowym, lecz przede wszystkim materialnoprawnym i który w przyszłym postępowaniu egzekucyjnym wystąpi w roli wierzyciela.

Wątpliwości, jakie można podnieść w związku ze sposobem rozpoznawania zarzutów wnoszonych w postępowaniu egzekucyjnym przez zobowiązanych dotyczą jedynie braku wskazania przez ustawodawcę czytelnych reguł, którymi miałby kierować się wierzyciel przy ocenie zarzutów. Z § 1a art. 34 u.p.e.a. wynika jedynie, że wierzyciel wydaje postanowienie o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu, jeżeli dotyczy on kwestii, która była przedmiotem rozpatrzenia w odrębnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym lub sądowym, albo jeżeli zobowiązany kwestionuje należność pieniężną ze względu na jej wysokość ustaloną lub określoną w orzeczeniu, od którego przysługują środki zaskarżenia. Wynika z tego, że gdyby egzekwowany obowiązek określony został decyzją, to zobowiązany nie mógłby zgłosić zarzutu z powołaniem się na błędne przypisanie mu obowiązku. W pozostałych przypadkach wierzyciel wypowiada się merytorycznie na temat zasadności zarzutu, a swoje stanowisko wyraża w formie postanowienia.

Na postanowienie wierzyciela co do zasadności zarzutów przysługuje zażalenie (art. 34 § 2 u.p.e.a.) do organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 23 u.p.e.a., którym dla organów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 sierpnia 2010 r., III SA/Po 149/10, nie publ.). Na postanowienie wydawane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i zaskarżalne zażaleniem przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 Pr.p.s.a.), a zatem

taką skargą zaskarżalne jest postanowienie w przedmiocie stanowiska wierzyciela co do wniesionych zarzutów.

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.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).