



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 1237

### WYROK NR I OSK 1556/16 NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

z dnia 4 listopada 2016 r.

**w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie  
w strefie płatnego parkowania oraz ustalenia sposobu ich pobierania**

Na podstawie

Sygn. akt I OSK 1556/16

#### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 listopada 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Roman Ciągiewicz

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz

Sędzia del. WSA Dariusz Chaciński /spr./

po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 2016 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Po 1200/15

w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego

z dnia 28 czerwca 2012 r. nr XXI/221/2012

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie  
w strefie płatnego parkowania oraz ustalenia sposobu ich pobierania

uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej skargę i stwierdza nieważność § 16 i § 17 załącznika nr  
3 zaskarżonej uchwały

Sygn. akt I OSK 1556/16

### UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z 25 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Po 1200/15 – po rozpoznaniu sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z 28 czerwca 2012 r., nr XXI/221/2012, w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania oraz ustalenia sposobu ich pobierania – (1) stwierdził nieważność § 11 pkt 5 załącznika nr 3 oraz pkt 5c załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały; (2) oddalił skargę w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przedstawił następujący stan sprawy.

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim pismem z 4 listopada 2015 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego nr XXI/221/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia stawek opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania oraz ustalenia sposobu ich pobierania zarzucając jej istotne naruszenie prawa materialnego, tj. § 135 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908) oraz art. 13b ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 t.j. ze zm.) – dalej: u.d.p. – poprzez:

- wprowadzenie trybu reklamacyjnego (§ 16 i 17 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały),

- określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych (§ 11 pkt 5 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały oraz pkt 5c załącznika nr 2 – Cennik opłat za parkowanie pojazdami samochodowymi na drogach publicznych w Ostrowie Wielkopolskim),

a tym samym przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 11 pkt 4, § 16 i § 17 załącznika nr 3 oraz 5c załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu Prokurator stwierdził, że w ustawie o drogach publicznych nie ma umocowania dla organów gminy do wprowadzenia trybu reklamacji, w sytuacji kwestionowania przez obywateli prawidłowości wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty. W szczególności taka regulacja nie mieści się w pojęciu "sposobu pobierania opłat". Ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji rozumienia tego terminu. Zdaniem Prokuratora chodzi tu o uregulowanie takich czynności, jak techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia opłaty czy sposób potwierdzenia faktu uiszczenia opłaty, tj. wydanie parkującemu stosownego potwierdzenia w tym zakresie. W tym znaczeniu "sposób pobierania opłat" nie obejmuje sytuacji opisanej w § 16 i 17 uchwały, nie mieści się także w dopuszczalnych regulacjach dotyczących strefy płatnego parkowania. Zdaniem Prokuratora zapisy § 16 i 17 wykraczają poza ustawowe granice kompetencji uchwałodawczych gminy w omawianym zakresie.

Także przewidziany w uchwale tryb postępowania w razie nieuiszczenia przez zainteresowanego opłaty dodatkowej – § 11 pkt Regulaminu oraz pkt 5c Cennika opłat – wskazujący na możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej ze wszystkimi jej konsekwencjami w przypadku zaistnienia takiej sytuacji nie mieści się w ramach uprawnienia Rady.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego wniosła o jej oddalenie.

Stwierdzając nieważność § 11 pkt 5 załącznika nr 3 oraz pkt 5c załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały oraz oddalając skargę w pozostałym zakresie – wskazanym na wstępie wyrokiem z 25 lutego 2016 r., III SA/Po 1200/15 – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyjaśnił między innymi, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego posiada charakter aktu prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego zalicza się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa

określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto art. 7 Konstytucji wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych regulacji wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Zakres regulacji zaskarżonej uchwały wynika z art. 13 b ust. 3 i 4 u.d.p., który przewiduje, że rada gminy (rada miasta) może ustalić strefę płatnego parkowania. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoj u pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Zgodnie natomiast z art. 13 f ust. 1 i 2 u.d.p. za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł.

Rada Miejska Ostrowa Wielkopolskiego w pkt 5 c załącznika nr 2 do uchwały oraz w § 11 pkt 5 załącznika nr 3 do uchwały wskazała na tryb egzekucji opłat dodatkowych. Ustalono, że nieuiszczone opłaty dodatkowe w terminie 9 dni od dnia zdarzenia (wystawienia wezwania - raportu) podlegają egzekucji administracyjnej wraz z należnymi kosztami takimi jak: koszt upomnienia. Wskazywanie sposobu egzekucji należności z tytułu opłat dodatkowych nie należy do kompetencji rady gminy (miasta). Tryb egzekucji opłat dodatkowych został uregulowany w art. 40 d ust. 2 u.d.p., który stanowi, że opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 3, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1, oraz kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Stwierdzając nieważność pkt 5 c załącznika nr 2 do uchwały oraz § 11 pkt 5 załącznika nr 3 do uchwały, Sąd I instancji podzielił argumenty Prokuratora, że stanowią one wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego, albowiem art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, stanowiący podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie upoważnia organu samorządowego do ustanawiania trybu dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych, a jedynie do określenia wysokości i sposobu jej pobierania. Nie można uznać, że w zakres określenia sposobu pobierania opłat wchodzi również wskazanie na przymusowe ściągnięcie zaległych opłat w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie zasługuje przy tym na uwzględnienie argument, że wskazane przepisy zostały zamieszczone w uchwale jedynie w celach informacyjnych. Powtórzenie w akcie prawa miejscowego, czyli akcie podustawowym, treści regulacji ustawowej należy ocenić jako naruszające zasady prawidłowej techniki legislacyjnej (art. 2 Konstytucji konstytuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz § 18 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", por. np. wyroki TK z dnia 11 grudnia 2000 r., U 2/00, OTK 2000, nr 8, poz. 296; z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63; z dnia 14 października 2002 r., U 4/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 64 oraz z dnia 24 marca 2003 r., P 14/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 22), mogące prowadzić do tego, że organy stosujące prawo będą w drodze interpretacji nadawać tym powtórzeniom nowe znaczenie normatywne, odmienne od znaczenia przepisu powtarzanego i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją ustawodawcy (por. np. uchwałę SN z dnia 26 listopada 1993 r., III CZP 63/93, OSNC 1994, nr 6, 132; wyrok SN z dnia 8 maja 1970 r., I CR 48/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 65).

Zdaniem Sądu I instancji nie naruszyły za to prawa przepisy § 16 i 17 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały, ustanawiające możliwość kwestionowania wezwania do wniesienia opłaty dodatkowej. W ocenie Sądu Wojewódzkiego taka regulacja zawarta w akcie prawa miejscowego nie zmienia treści ustawy (art. 13f ust. 1 u.d.p.). Opłata dodatkowa powstaje z mocy prawa i ustawodawca nie przewidział żadnych środków odwoławczych od wezwania do wniesienia opłaty dodatkowej. Dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego prowadzonego w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014, poz. 1619 t.j. ze zm.), wszczętego po uprzednim doręczeniu zobowiązanemu upomnienia, możliwe jest wniesienie zarzutu, którego podstawę może stanowić m.in. nieistnienie obowiązku. Przepis ustanawiający procedurę reklamacyjną nie ingeruje w prawo zobowiązanego do obrony. Nie budzi zaś wątpliwości, że procedura reklamacyjna daje zobowiązanemu do wniesienia opłaty dodatkowej możliwość udzielenia wyjaśnień przez podmiot pobierający opłaty, co może doprowadzić do uniknięcia konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Przepis uchwały wprowadzający procedurę reklamacyjną nie tworzy żadnych władczych uprawnień organu pobierającego opłaty. Upoważnia wprawdzie organ do wydawania postanowień w przedmiocie zasadności reklamacji, jednak postanowienia te nie są później przedmiotem kontroli przed sądem administracyjnym. Rozpoznanie reklamacji nie zamyka również drogi do wniesienia zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok WSA w Krakowie III SA/Kr 1187/11).

Oddalając skargę w zakresie § 16 i 17 Załącznika nr 3 do Uchwały Sąd Wojewódzki podzielił pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że taka regulacja, wprowadzająca możliwość zwrócenia się przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego o udzielenie wyjaśnień w kwestii istnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie, jest zgodna z prawem (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2005r., III SA/Wa 822/04 oraz wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012r., I OSK 610/12) i mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłat (por. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012r., I OSK 1154/12). Przewidziane w uchwale postępowanie reklamacyjne jest w interesie adresata działań administracji, umożliwiając mu przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości co do istnienia obowiązku uiszczenia opłaty, a termin rozpatrzenia reklamacji ma charakter jedynie instrukcyjny. Postępowanie reklamacyjne nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Nie narusza zasady legalizmu ani dwuinstancyjności. Możliwość skorzystania z postępowania reklamacyjnego nie prowadzi do zmiany zasad dotyczących sposobu powstania i egzekucji opłaty za parkowanie, wyczerpanie tego trybu nie stanowi warunku umożliwiającego wniesienie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym.

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 lutego 2016 r., III SA/Po 1200/15, wniósł Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim. Zaskarżając wyrok w części oddalającej skargę zarzucił mu naruszenie prawa materialnego, tj. art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, poprzez błędną jego wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że w pojęciu "sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych", mieści się upoważnienie do ustalenia przez organ gminy trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty.

Wobec powyższego Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku we wskazanej części i orzeczenie o nieważności § 16 i § 17 załącznika nr 3 do uchwały Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego nr XXI/221/2012.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono między innymi, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego została wydana na podstawie upoważnienia wynikającego m. in. z art. 13b ust. 3 i 4 oraz 13f ustawy o drogach publicznych. W ustawie wyliczono, jakie elementy zawierać może i powinna uchwała rady ustalająca strefę płatnego parkowania. Dwa obligatoryjne to ustalenie wysokości stawek opłaty (z możliwością ich różnicowania, przy jednoczesnym ustawowym określeniu górnej granicy takiej opłaty i obowiązku progresywnego jej naliczania przez trzy pierwsze godziny) oraz określenie sposobu pobierania opłaty. Fakultatywnie natomiast mogą być wprowadzone opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerowa stawka opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Uchwała może zatem, poza samym wyznaczeniem strefy płatnego parkowania, zawierać wyłącznie regulacje dotyczące wysokości stawek (godzinowych, abonamentowych, zryczałtowanych lub zerowych) oraz sposobu pobierania opłaty.

W omawianej sprawie WSA w Poznaniu nieprawidłowo odczytał normę prawną wynikającą z art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p. Szereg sądów administracyjnych wypowiedziało się jednoznacznie, że "sposób pobierania

opłaty", o którym mowa w tym przepisie, to jedynie zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie płatnego parkowania. Przez "sposób pobierania opłaty", w odniesieniu do opłat za parkowanie rozumieć należy określony tryb postępowania pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest uiszczenie przez parkującego należnej opłaty za postój w strefie. Niewątpliwie chodzi tu zatem o uregulowanie takich czynności, jak techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia opłaty, czy sposób potwierdzenia faktu uiszczenia opłaty, to jest wydanie parkującemu stosownego potwierdzenia w tym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) – p.p.s.a. – skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, albowiem zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Przesłanki nieważności określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. w tej sprawie nie wystąpiły.

Kontrolując zatem zgodność z prawem zaskarżonego wyroku w granicach skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył tę kontrolę do wskazanego w niej zarzutu, powołanego w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.), czyli naruszenia prawa materialnego, tj. art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p., poprzez błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że w pojęciu "sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych", mieści się upoważnienie do ustalenia przez organ gminy trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty. Zarzut ten należy uznać za zasadny.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Delegację do ustalenia strefy płatnego parkowania zawiera art. 13b ust. 3 u.d.p. Na jego podstawie rada ustalając strefę płatnego parkowania (art. 13b ust. 4): 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł; 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi; 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Zdaniem Sądu I instancji możliwość weryfikacji opłaty dodatkowej przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłaty, a co więcej leży w interesie adresata działań administracji, który w taki sposób może uniknąć egzekucji, wyjaśniając w postępowaniu reklamacyjnym kwestię nieistnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie.

Z taką argumentacją nie sposób się zgodzić. Jakkolwiek przyznać trzeba, że procedura reklamacyjna mogłaby być niekiedy korzystna, to brak jest podstaw do jej uchwalenia przez Radę na podstawie przepisów u.d.p. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, stosuje się zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasadę tę przywołał również Sąd I instancji, ale się do niej nie zastosował.

Z konstrukcji art. 13f ust. 1 u.d.p. wynika wprost, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Przepis ten nie zostawia organowi żadnej dowolności, co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa (ustawy i przepisu prawa miejscowego). Takie stanowisko dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z 12 marca 2010 r., I OSK 1683/09; wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2005 r., VI SA/Wa 550/04). Należy zwrócić uwagę, że z § 16 załącznika nr 3 do uchwały wynika, że Kierownik Biura Obsługi Strefy Płatnego Parkowania na skutek reklamacji przeprowadza postępowanie wyjaśniające, po którym wydaje postanowienie co do zasadności reklamacji, a od tego postanowienia służą jeszcze środki odwoławcze w ściśle określonych terminach. Z całą pewnością

czynności te nie mają charakteru "czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie" (por. wyrok NSA z 12 listopada 2008 r., I OSK 918/08), a zatem nie mieszczą się w zakresie ustawowego upoważnienia do określenia "sposobu pobierania opłaty".

W myśl art. 40d ust. 2 u.d.p. opłaty dodatkowe podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podstawą do prowadzenia egzekucji administracyjnej w celu wykonania obowiązku zapłaty kary pieniężnej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest przepis art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm., dalej: u.p.e.a.). 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. 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. Na postanowienie wydawane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i zaskarżalne zażaleniem przysługuje natomiast skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny w tym składzie podziela pogląd zawarty w uchwale Sądu Najwyższego z 19 listopada 2010 r., III CZP 88/10, w której stwierdzono, 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.

Organ egzekucyjny jest więc zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przy zastosowaniu k.p.a. W sytuacji bowiem, kiedy obowiązek powstaje z mocy prawa, jest to jedyna możliwość obrony swoich praw przez dłużnika. Dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego niezbędne jest ustalenie istotnych elementów stanu faktycznego sprawy, oczywiście w sytuacji, gdy zobowiązany podnosi zarzut nieistnienia obowiązku (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., II GSK 1684/13). Swoista konkretyzacja obowiązku następuje w tytule wykonawczym wszczynającym postępowanie egzekucyjne, zaś ochrona praw uczestników tego postępowania jest możliwa w drodze zaskarżenia do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 postanowień, wydanych w tym postępowaniu (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, str. 61).

Możliwość obrony swych interesów przez zobowiązanego powstaje więc dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego. Należy zatem stwierdzić, że artykuł 13f ust. 2 u.d.p. upoważnia radę gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu i sposobu jej pobierania (zasady, formy i ogół czynności technicznych, pozwalających na dokonanie opłaty). W tym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego, ani kompetencja do odstąpienia w wyniku przeprowadzonego postępowania reklamacyjnego od zastosowania przepisu art. 13f ust. 1 u.d.p.

W tym stanie rzeczy stwierdzając, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, a istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku w części, w jakiej oddalona została skarga na uchwałę Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z 28 czerwca 2012 r., nr XXI/221/2012 oraz do rozpoznania skargi w oparciu o art. 188 p.p.s.a., a w następstwie tego do stwierdzenia nieważności § 16 i 17 załącznika nr 3 do uchwały wprowadzających tryb reklamacyjny – na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. uznając z podanych wyżej powodów, że zaskarżona uchwała w tym zakresie została wydana z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Przewodniczący: Sędzia NSA

(-) Roman Ciągiewicz

Sędzia NSA

(-) Wojciech Jakimowicz

Sędzia del. WSA

(-) Dariusz Chaciński