



Warszawa, 04-04-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.565.3.2023.TS

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gdańsku**

za pośrednictwem

Rady Miasta Sopotu

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: Rada Miasta Sopotu

/u-m-s/skrytka

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 8 § 1 i art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.),

wnoszę skargę

na postanowienia punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XLI/700/2023 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie Gminy Miasta Sopotu, ustalenia stawek opłat za postój w tej strefie oraz sposobu pobierania opłat, w części obejmującej słowa „uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie kredytu lub leasingu”.

Przepisom zamieszczonym w punkcie 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do wspomnianej uchwały Rady Miasta Sopotu zarzucam, że zostały wydane z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP i wnoszę o stwierdzenie ich nieważności w zakresie objętym zaskarżeniem.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 lutego 2023 r. Rada Miasta Sopotu podjęła uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie Gminy Miasta Sopotu, ustalenia stawek opłat za postój w tej strefie oraz sposobu pobierania opłat. W powołanej uchwale określono m.in. granice strefy płatnego parkowania, dni tygodnia i godziny, w których postój w strefie jest płatny, katalog podmiotów uprawnionych do zerowej stawki opłaty za parkowanie oraz sposób w jaki pobiera się opłaty parkingowe oraz opłatę dodatkową. Ponadto, w uchwale wprowadzono opłaty jednorazowe, zryczałtowane i abonamentowe za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych miasta Sopotu, w strefie płatnego parkowania. Ustalona w uchwale stawka opłaty zryczałtowanej dla mieszkańca strefy jest bardzo niska (5 zł za 30 dni parkowania) w relacji do opłat jednorazowych (5,20 zł za pierwszą godzinę postoju, 6,20 zł za drugą godzinę postoju oraz 7,40 zł za trzecią godzinę postoju). Również wysokość opłaty abonamentowej typu „M”, do której wnoszenia uprawnieni są mieszkańcy strefy, jest preferencyjna względem opłat jednorazowych. Wykupienie 30-dniowej karty opłaty abonamentowej typu „M” kosztuje bowiem 115 zł. Z tego też względu, uprawnienie do wnoszenia opłaty zryczałtowanej i opłaty abonamentowej typu „M” należy traktować jako swego rodzaju przywilej przysługujący zmotoryzowanym mieszkańcom strefy płatnego parkowania.

Stosownie do postanowień punktu 2 podpunkt 2 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały Rady Miasta Sopotu, prawo do wnoszenia opłaty zryczałtowanej przysługuje osobom fizycznym:

1) zameldowanym na pobyt stały w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały lub

2) zameldowanym na pobyt czasowy (nie krótszy niż 30 dni) w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały, i rozliczającym podatek dochodowy w Sopocie lub

3) posiadającym tytuł prawny do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały, i rozliczającym podatek dochodowy w Sopocie

oraz jednocześnie posiadającym prawo do władania pojazdem samochodowym, uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie kredytu lub leasingu.

Natomiast, w myśl postanowień punktu 2 podpunkt 3 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały Rady Miasta Sopotu możliwość wnoszenia opłaty abonamentowej typu „M” przysługuje osobom fizycznym,

1) zameldowanym na pobyt stały w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały lub

2) zameldowanym na pobyt czasowy (nie krótszy niż 30 dni) w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały, i rozliczającym podatek dochodowy w Sopocie lub

3) posiadającym tytuł prawny do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały, i rozliczającym podatek dochodowy w Sopocie

oraz jednocześnie posiadającym prawo do władania pojazdem samochodowym, uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie kredytu lub leasingu.

Z powyższego wynika, że Rada Miasta Sopotu uzależniła przyznanie prawa do wnoszenia opłaty zryczałtowanej oraz opłaty abonamentowej typu „M” za parkowanie przez mieszkańca strefy od posiadania zameldowania na terenie strefy płatnego parkowania lub tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego położonego na terenie strefy oraz od uiszczania podatku dochodowego w Sopocie, a także od dysponowania prawem własności (współwłasności) pojazdu albo władania pojazdem na podstawie umowy leasingu lub w związku z zawartą umową kredytu. Oznacza to, że uprawnienia do wnoszenia wspomnianych opłat nie posiadają osoby zameldowane na terenie strefy płatnego parkowania lub posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego położonego na terenie strefy, które uiszczają podatek dochodowy w Sopocie, nie będące właścicielami lub leasingobiorcami pojazdów samochodowych, lecz użytkujące

je w oparciu o umowę najmu lub umowę użyczenia. Skoro bowiem prawo władania pojazdem samochodowym musi wynikać wyłącznie z wyżej wymienionych dokumentów to nie ulega wątpliwości, że uprawnionymi do uiszczania opłaty zryczałtowanej oraz opłaty abonamentowej typu „M” są jedynie właściciele/współwłaściciele pojazdów samochodowych (dowód rejestracyjny), leasingobiorcy tych pojazdów (umowa leasingu) oraz osoby, które zawarły umowę kredytu w celu sfinansowania zakupu pojazdu (umowa kredytu).

W ocenie Rzecznika, przepisy punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały, które przyznają prawo do wnoszenia opłaty zryczałtowanej oraz opłaty abonamentowej za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania wyłącznie tym osobom zameldowanym na terenie strefy lub posiadającym tytuł prawny do lokalu mieszkalnego położonego na terenie strefy i płacącym podatek dochodowy w Sopocie, które użytkują pojazdy samochodowe jako ich właściciele, leasingobiorcy lub strony umowy kredytu, narusza zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. W związku z powyższym, Rzecznik postanowił poddać przedmiotowe przepisy kontroli sądowo-administracyjnej.

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693), rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane dla niektórych użytkowników drogi. Wprowadzając opłaty abonamentowe oraz opłaty zryczałtowane za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania, rada gminy dysponuje znaczną swobodą regulacyjną. Mianowicie może – nie będąc w tym zakresie skrupowana wyrażnymi postanowieniami ustawy – określić autonomicznie krąg użytkowników drogi uprawnionych do opłaty abonamentowej. Jednakże przyznana radzie gminy przez ustawodawcę w omawianym zakresie swoboda regulacyjna nie oznacza dowolności. Przepis art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych nie pozostawia radzie gminy pełnej swobody ustalania kryteriów różnicowania stawek opłat za parkowanie dla poszczególnych kategorii użytkowników drogi (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 2536/13). Ustalając zatem kategorię użytkowników drogi uprawnionych do opłaty abonamentowej oraz do opłaty zryczałtowanej rada gminy musi w szczególności uwzględnić wynikający z art. 32 Konstytucji RP nakaz równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii.

Stosownie do postanowień art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na

tym, że wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących, a wszelkie różnice w przyznawaniu praw są dopuszczalne tylko wówczas, gdy są usprawiedliwione. Organy powołane do wydawania aktów normatywnych nie mogą zatem stanowić norm prawnych, które różnicują uprawnienia obywateli - należących do tej samej kategorii osób znajdujących w jednakowej sytuacji faktycznej lub prawnej - bez uzasadnionej przyczyny i w oderwaniu od zasad sprawiedliwości.

Osoby zameldowane na terenie strefy płatnego parkowania w Sopocie lub posiadające tytuł prawny do lokalu mieszkalnego położonego na terenie strefy i płacące podatek dochodowy w Sopocie, które są użytkownikami pojazdów samochodowych (zmotoryzowani mieszkańcy), mają ustawowy obowiązek uiszczania opłat za postój swoich samochodów na drogach publicznych w pobliżu miejsca zamieszkania, który wynika z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Obowiązek ten dotyczy każdego użytkownika pojazdu samochodowego (z wyjątkiem posiadacza pojazdu elektrycznego, który począwszy od dnia 22 lutego 2018 r. jest zwolniony z opłaty), niezależnie od tytułu prawnego, jaki przysługuje mu do samochodu. Aczkolwiek status prawny w sferze prawa cywilnego, jaki posiada właściciel czy leasingobiorca, różni się od statusu najemcy oraz statusu komodatariusza, to jednak w sferze administracyjno-prawnej, w której prawa i obowiązki wyznaczają przepisy ustawy o drogach publicznych, wszystkie te podmioty mają równą pozycję, tzn. przysługuje im uprawnienie do zaparkowania pojazdu na drogach publicznych położonych w strefie pod warunkiem uiszczenia stosownej opłaty. Sytuacja faktyczna i prawna zmotoryzowanych mieszkańców strefy płatnego parkowania w Sopocie jest więc – w kontekście ustawowego obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w miejscu zamieszkania – tożsama. Można zatem przyjąć, że zmotoryzowani mieszkańcy strefy płatnego parkowania to podmioty podobne.

Na mocy regulacji zawartych w punkcie 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały Rady Miasta Sopotu, mieszkańcy strefy użytkujący pojazdy jako właściciele, leasingobiorcy oraz władający pojazdami w związku umową kredytu są uprawnieni do wnoszenia opłaty zryczałtowanej lub opłaty abonamentowej za postój pojazdu w pobliżu miejsca zamieszkania, której wysokość jest preferencyjna w stosunku do opłat standardowych. Natomiast pozostali zmotoryzowani mieszkańcy strefy, których tytułem prawnym do pojazdu samochodowego nie jest prawo własności czy też umowa leasingu lub umowa kredytu, nie mają uprawnienia do uiszczenia wspomnianych opłat za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania i w

przypadku parkowania pojazdu w pobliżu miejsca zamieszkania obowiązani są wnosić opłaty na zasadach ogólnych, w wyższej wysokości (uiszczając opłaty jednorazowe lub opłatę za abonament ogólnodostępny, która wynosi 350 zł za trzydzieści dni). Powołane przepisy prawa miejscowego różnicują zatem sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną (tj. osób zameldowanych na terenie strefy płatnego parkowania oraz osób posiadających tytuł prawny do lokalu mieszkalnego położonego na terenie strefy i płacących podatek dochodowy w Sopocie, które są użytkownikami pojazdów samochodowych).

Wprawdzie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jednak Trybunał określił warunki, jakim odpowiadać muszą kryteria różnicujące prawa obywateli, aby odmienne traktowanie wspomnianych podmiotów nie stanowiło dyskryminacji. Zgodnie z tymi warunkami, wspomniane kryteria muszą:

- 1) pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, a zatem być racjonalnie uzasadnione,
- 2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu służyć ma zróżnicowanie sytuacji adresatów norm prawnych, musi być proporcjonalna do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania,
- 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte w punkcie 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały Rady Miasta Sopotu kryterium tytułu własności pojazdu samochodowego lub władania pojazdem na podstawie umów leasingu i kredytu, jako wyznacznika decydującego o prawie do wnoszenia opłaty zryczałtowanej i opłaty abonamentowej za parkowanie, nie pozostaje w związku z celem, jakiemu służy wprowadzenie tej opłaty dla mieszkańców strefy płatnego parkowania, a którym jest zmniejszenie kosztów wynikających z konieczności wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w pobliżu miejsca zamieszkania. Niezależnie zatem od tego, czy podstawą prawną użytkowania pojazdu samochodowego jest prawo własności, umowa leasingu, czy też umowa kredytu, wszyscy zmotoryzowani mieszkańcy strefy płatnego parkowania powinni na takich samych zasadach korzystać z przywileju wnoszenia opłaty zryczałtowanej i opłaty abonamentowej za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, w pobliżu miejsca zamieszkania. Nie można więc wskazać logicznych argumentów, dla których zróżnicowano w prawach

zmotoryzowanych mieszkańców strefy płatnego parkowania, nie przyznając uprawnień do uiszczania wspomnianych opłat za parkowanie tym mieszkańcom strefy, którzy korzystają z pojazdów samochodowych w oparciu o umowę najmu i użyczenia.

Kryterium różnicujące uprawnienia kierowców zamieszkujących w strefie płatnego parkowania narusza również zasadę proporcjonalności. Trudno bowiem uznać, że waga interesu, któremu miało służyć zróżnicowanie sytuacji prawnej zmotoryzowanych mieszkańców strefy - a więc zwiększenie rotacji samochodów parkujących w strefie w wyniku nieprzyznania niektórym mieszkańcom strefy prawa do opłaty zryczałtowanej i opłaty abonamentowej za parkowanie - stoi w odpowiedniej proporcji do wagi interesu mieszkańców strefy (tj. możliwości uiszczania niższej opłaty za parkowanie), który został naruszony na skutek nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wprawdzie Rzecznik nie dysponuje danymi na temat liczby mieszkańców strefy płatnego parkowania w Sopocie, którzy użytkują pojazdy samochodowe na podstawie umowy najmu i użyczenia, jednak kierując się doświadczeniem życiowym przyjąć należy, że liczba wspomnianych osób nie jest na tyle duża, aby pozbawienie ich prawa do wnoszenia opłaty zryczałtowanej i opłaty abonamentowej za parkowanie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie rotacji samochodów parkujących w strefie.

Zdaniem Rzecznika, nie sposób także wskazać wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie mieszkańców strefy płatnego parkowania, w zależności od rodzaju przysługującego im tytułu prawnego do pojazdu samochodowego, który parkują na terenie strefy płatnego parkowania w Sopocie. Regulacje wprowadzające takie zróżnicowanie, pozostają natomiast w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej, która nie zezwala na różnicowanie prawne podmiotów, jeśli ich sytuacja faktyczna jest taka sama.

W świetle powyższych argumentów stwierdzić należy, że nieprzyznanie prawa do wnoszenia opłaty zryczałtowanej i opłaty abonamentowej za postój pojazdu zmotoryzowanym mieszkańcom strefy płatnego parkowania w Sopocie, którzy użytkują pojazdy samochodowe na podstawie umowy cywilno-prawnej innej niż umowa leasingu i umowa kredytu, wprowadza niczym nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień osób zamieszkujących na obszarze w/w strefy. Stanowi to niezgodną z art. 32 Konstytucji RP dyskryminację tych mieszkańców strefy płatnego parkowania w Sopocie, którzy nie są właścicielami pojazdów samochodowych, bądź nie korzystają z nich w oparciu o wspomniane umowy obligacyjne.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że niedopuszczalne jest różnicowanie w aktach prawa miejscowego, które regulują funkcjonowanie stref płatnego parkowania, uprawnień osób korzystających z pojazdów samochodowych poprzez odwołanie się do kryterium własności pojazdu lub kryterium trwałości umowy cywilno-prawnej, na podstawie której użytkowany jest pojazd. Dla przykładu wskazać można, że w wyroku z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. II SA 2268/00, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niezgodne z art. 32 Konstytucji RP regulacje zawarte w Regulaminie funkcjonowania Systemu Strefy Parkowania Płatnego Niestrzeżonego w Warszawie, które przyznawały prawo do otrzymania identyfikatora uprawniającego do bezpłatnego parkowania tylko tym mieszkańcom strefy, którzy byli właścicielami samochodów zarejestrowanych pod adresem zgodnym z miejscem zameldowania. Zdaniem NSA, rozwiązanie, które bazowało wyłącznie na tytule własności pojazdu naruszało zasadę równości wobec prawa, gdyż eliminowało inne trwałe stany faktyczne, kiedy osoba legitymowała się tytułem prawnym do korzystania z pojazdu niebędącego jej własnością i zarejestrowanego na inny podmiot. Natomiast w wyroku z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. VI SA/Wa 2337/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że nie do pogodzenia z zasadą równości jest sytuacja, w której jedni posiadacze pojazdów będący ich właścicielami mogą korzystać z przywileju uzyskania abonamentu, zaś innym (najemcom, dzierżawcom pojazdów lub innym posiadaczom zależnym) odmawia się tego uprawnienia z powodów, za którymi nie przemawiają usprawiedliwione argumenty. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. II SA/Ke 861/12. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej jest kryterium różnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na tytuł prawny do parkowanego pojazdu (własność, współwłasność, korzystanie z samochodu na podstawie umowy leasingowej). Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga bowiem, aby różnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. I OSK 1978/16).

Wspomniana linia orzecznicza została zaakceptowana i jest kontynuowana w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. III SA/Kr 404/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że wprowadzone na mocy uchwały rady gminy (miasta) różnicowanie uprawnienia mieszkańców strefy płatnego parkowania do wnoszenia opłaty abonamentowej – w

oparciu o kryterium tytułu prawnego do pojazdu – stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która w swej treści nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych. Umożliwienie uzyskania określonych abonamentów wyłącznie w oparciu o enumeratywne tytuły prawne do pojazdu pozbawia uprawnień do nabycia tychże abonamentów niektórych posiadaczy pojazdów np. osób posiadających pojazd na podstawie tytułu cywilnoprawnego jakim jest umowa użyczenia. Wprowadzenie tego typu zróżnicowania uprawnień do korzystania z ulgowych opłat za parkowanie skutkujące pominięciem użytkowników pojazdów z innych tytułów prawnych jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2017 r., sygn. III SA/Wr 20/17 i wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Bk 136/18). Niezależnie zatem od tego, czy podstawą prawną użytkowania pojazdu samochodowego jest prawo własności czy też inny tytuł prawny, to wszyscy zmotoryzowani mieszkańcy strefy płatnego parkowania powinni na takich samych zasadach móc korzystać z przywileju wnoszenia opłaty abonamentowej za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania w pobliżu miejsca swojego zamieszkania (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2022 r., sygn. III SA/Gd 304/21).

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że zaskarżone przepisy punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do uchwały Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie Gminy Miasta Sopotu, w zakresie w jakim ograniczają prawo mieszkańców strefy płatnego parkowania do wnoszenia opłaty zryczałtowanej i opłaty abonamentowej za parkowanie, posługując się kryterium określonego tytułu prawnego do pojazdu samochodowego, są sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Z tego względu wnoszę, jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/