



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Bartłomiej Adamczak
Sędziowie:	Sędzia WSA Alina Dominiak (spr.) Asesor WSA Maja Pietrasik
Protokolant:	Specjalista Kinga Czernis

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 stycznia 2024 r.
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich
na uchwałę Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego 2023 r., nr XLI/700/2023
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

stwierdza nieważność punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały
w częściach obejmujących słowa „ uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie
kredytu lub leasingu”.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność
REFERENT

Dagmara Grynkańska

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 4 kwietnia 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku 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”.

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

W uzasadnieniu skargi skarżący podał, że 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 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 ww. 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.

Zdaniem skarżącego przepis art. 13b ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693), nie pozostawia radzie gminy pełnej swobody ustalania kryteriów różnicowania stawek opłat za parkowanie dla poszczególnych kategorii użytkowników drogi. 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.

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 się 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 komandytariusza, 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.

Rzecznik podniósł, że 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 z 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 uiszczania wspomnianych opłat za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania i w przypadku parkowania pojazdu w pobliżu miejsca zamieszkania obowiązani są wносить opłaty na zasadach ogólnych, w wyższej wysokości (uiszczając opłaty jednorazowe lub opłatę za abonament ogólnodostępny, która wynosi 350 zł za trzydzieści dni).

Zdaniem skarżącego 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 skarżącego 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 uprawnienia do uiszczania wspomnianych opłat za parkowanie tym mieszkańcom strefy, którzy korzystają z pojazdów samochodowych w oparciu o umowę najmu i użyczenia.

Według Rzecznika 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. Rzecznik zaznaczył, że wprawdzie 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, w ocenie skarżącego, 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 ww. 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.

Skarżący zwrócił 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 wskazano, 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 zróżnicowania 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 zróżnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. I OSK 1978/16).

Skarżący wskazał, że wspomniana linia orzecznicza została zaakceptowana i jest kontynuowana w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych - w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 stycznia 2019 r. sygn. III SA/Kr 404/18, wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2017 r., sygn. III SA/Wr 20/17, wyroku WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Bk 136/18, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2022 r., sygn. III SA/Gd 304/21.

Wobec powyższego Rzecznik stwierdził, 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.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Sopotu wniósł o oddalenie skargi.

Organ podniósł, że zasady dotyczące wydawania kart opłaty zryczałtowanej oraz abonamentowej, wprowadzone uchwałą nr XLI/700/2023 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego 2023 r., stanowią bezpośrednią realizację zadań własnych gminy, określonych w treści art. 7 ust. 1 pkt 2, 4 oraz 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U 2023.40), tj. zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie organizacji ruchu drogowego, lokalnego transportu zbiorowego oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli składających się na gminną politykę transportową, u której podstawy leżą w szczególności komfort oraz dobro mieszkańców Sopotu, wchodzących w skład wspólnoty. Celem wprowadzenia ograniczeń w wydawaniu kart opłaty zryczałtowanej i abonamentowej jest zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych, jak również zwiększenie dostępności miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania (SPP).

Rada Miasta Sopotu, wprowadzając strefę płatnego parkowania w Sopocie w 2004 r. (uchwałą nr XIV/249/04 z dnia 13 lutego 2004 r.), uchwaliła zerową stawkę opłaty dla mieszkańców SPP, zameldowanych na pobyt stały lub czasowy, którzy

wykażą prawo do władania pojazdem samochodowym uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie dzierżawy, leasingu lub użyczenia. Już w czasie pierwszych 6 m-cy obowiązywania tych zapisów dochodziło do wielu nadużyć w ubieganiu się o zerową stawkę opłaty, których organ wydający uprawnienia nie mógł ani podważyć, ani zweryfikować - zastrzeżenia budziły przede wszystkim umowy użyczenia (pojazdy były użyczane rodzinie, znajomym czy też osobom w ogóle nie posiadającym prawa jazdy), przez co nie tylko mieszkańcy SPP dostawali uprawnienia do bezpłatnego postoju w SPP w Sopocie, ale również SPP innych miast. W związku z czym już 13 sierpnia 2004 r. Rada Miasta Sopotu podjęła uchwałę nr XIX/349/2004 o zmianie ww. Uchwały. Mając na uwadze powyższe oraz art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Rada Miasta Sopotu w dalszym ciągu utrzymuje opłaty abonamentowe i zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi.

Wprowadzenie ulg dla niektórych użytkowników drogi, a nie dla wszystkich, jest konieczne w celu realizacji zadań własnych gminy. Uprzywilejowana kategoria użytkowników drogi została wyodrębniona zarówno według kryterium miejsca zamieszkania, jak również tytułu prawnego przysługującego im w stosunku do posiadanego samochodu.

Słuszność powyższego rozwiązania potwierdza wyrok NSA sygn. akt I OSK 1112/17 z dnia 28 lutego 2019 r. Organ podkreślił, iż w powyższym wyroku zauważono problem, który występował w sopockiej SPP już w 2004 r. Organy wydające uprawnienia do postoju w SPP nie są uprawnione do badania legalności zawieranych umów, co bezsprzecznie prowadzi do wielu nadużyć. Dlatego też zasadnym jest wydawanie tego typu bonifikat na podstawie tytułów prawnych, których wykazanie jest możliwe w sposób pewny. W przeciwnym wypadku ustanowienie ulgi "dla niektórych użytkowników drogi" jest fikcyjne i prowadzi do ustanowienia ulgi dla wszystkich użytkowników drogi.

Wbrew zarzutom skargi wprowadzenie opłaty zryczałtowanej dla zamieszkujących Sopot właścicieli (i/lub współwłaścicieli, leasingobiorców, kredytobiorców) pojazdów nie daje dodatkowych praw dla tychże użytkowników dróg, a pozostałym osobom praw tych nie odbiera. Prawo parkowania pojazdów jest bowiem jednakowe dla posiadaczy karty opłaty zryczałtowanej, jak i osób ich nie posiadających. Regulacja przyjęta w przedmiotowej Uchwale jest jedynie formą

bonifikaty cenowej dla użytkowników dróg spełniających kryteria przyznania karty. Pozostałe osoby mogą nabyć abonament „pełnopłatny”, a obie grupy osób korzystają z tożsamego prawa parkowania w Strefie Płatnego Parkowania w Sopocie.

Zdaniem organu osoby posiadające użyczony samochód (najczęściej pojazd służbowy wykorzystywany do celów prywatnych) zazwyczaj mają z tego tytułu znacznie większą korzyść finansową niż koszt abonamentu parkingowego - nie ponoszą bowiem części kosztów związanych z zakupem i eksploatacją pojazdu użyczonego. Gdyby takie osoby objąć jeszcze abonamentem zryczałtowanym - korzystałyby one podwójnie, w znacznie większym stopniu niż inni użytkownicy, którzy nabyli pojazd na własność.

Organ wskazał, że do Zarządzającego Strefą Płatnego Parkowania w Sopocie oraz Rady Miasta Sopotu docierają sygnały, iż w miastach, które wprowadziły opłatę zryczałtowaną również dla właścicieli pojazdów użyczonych, dochodzi do wielu podobnych nadużyć, związanych z fikcyjnymi umowami użyczenia pojazdu, które występowały w SPP w Sopocie w 2004 r. W sopockiej Strefie Płatnego Parkowania znajduje się około 2000 miejsc postojowych. Tymczasem w samym Sopocie zarejestrowanych jest niemal 40 tys. pojazdów. Polityka parkingowa Miasta powinna więc dążyć do zmniejszenia obciążenia motoryzacyjnego Dolnego Sopotu, który z racji atrakcyjnej lokalizacji jest szczególnie chętnie odwiedzany przez kierowców. Obecne zapisy nie tylko nie naruszają równości konstytucyjnej, ale również pozwalają sprawnie zarządzać zapelnieniem strefy i rotacją pojazdów.

Pismem z dnia 5 września 2023 r. organ poinformował, że w dniu 8 sierpnia 2023 r. weszła w życie uchwała nr XLIV/769/2023 Rady Miasta Sopotu z dnia 22 czerwca 2023 r., zmieniająca kwestionowane zapisy. Do pisma dołączono wskazaną uchwałę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm. - dalej powoływanej w skrócie jako "p.p.s.a."), sądy administracyjne właściwe są w sprawach kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Zaznaczyć trzeba, że sąd administracyjny dokonuje wskazanej kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie podejmowania przez organ aktu stanowiącego przedmiot zaskarżenia. Stosownie zaś do art. 147 § 1 p.p.s.a. uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. W rozpoznawanej sprawie, dotyczącej kontroli legalności zapisów uchwały wydanej przez Radę Miasta Sopotu, powyższy przepis należy stosować wraz z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm. – dalej w skrócie "u.s.g."), zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4).

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. w tej materii m.in.: wyroki NSA: z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. OwSS 1996/3/90 oraz z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SAWr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79; zob. także: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryterium Sąd uznał, że wniesiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich skarga zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są postanowienia punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do uchwały Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego nr XLI/700/2023 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 częściach obejmujących słowa „uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie kredytu i leasingu”.

Przedmiotowa uchwała wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3, 4 i 5, art. 13f ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1693), zwanej dalej "u.d.p."

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: a) w strefie płatnego parkowania, b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania.

Przepisy art. 13b ust.1- 2b u.d.p. stanowią:

1. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo.

1a. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo.

2. Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

2a. Śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska.

2b. Ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) analizy, która określi:

1) rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania;

2) zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie.

Zgodnie z art. 13b ust. 3 u.d.p. rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania.

W myśl art. 13b ust.4 u.d.p. , rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać:

a) w strefie płatnego parkowania - 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207),

b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;

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

3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Z kolei zgodnie z art. 13b ust.5 u.d.p., stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju.

Przepis art. 13f u.d.p. normuje kwestie opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłat.

Podjęta przez Radę Miasta Sopotu uchwała, w której zawarto kwestionowane skargą postanowienia, ustaliła strefę płatnego parkowania zgodnie z art. 13b ust. 3 u.d.p. Nie budziło żadnych wątpliwości, że uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego, gdyż normy prawne zawarte w niej mają charakter norm generalnych, powszechnych na terenie gminy i wywołujących określone skutki prawne, a więc przynależny aktom prawa miejscowego (por. m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 282/08).

Artykuł 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej jako: "Konstytucja RP") zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP 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 RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z powyższych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są 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 potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g.,

który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

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 RP 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 i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Mając na uwadze zarzuty podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do uchwały, statuującego zasady i warunki konieczne dla uzyskania obowiązującej w strefie płatnego parkowania opłaty zryczałtowanej oraz opłaty abonamentowej typu "M", w tym określającego krąg osób uprawnionych należy stwierdzić, że z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika generalna zasada odpłatności za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ust. 1 u.d.p.), z zastrzeżeniem ustalenia tej strefy przez radę gminy/miasta (art. 13b ust. 3 u.d.p.), od której to zasady - w drodze wyjątku - właściwa rada gminy (rada miasta) może wprowadzić odstępstwa, bądź wobec której może ustanowić przywileje. Stosownie bowiem do treści art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Ustawodawca nie wprowadził przy tym kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy (rada miasta) przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy (radzie miasta). Oznacza to, że rada gminy (rada miasta) może działać w tym zakresie na zasadzie uznaniowości, jednakże w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę co do celu, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. Stosownie bowiem do art. 13b ust. 2 u.d.p. strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby

organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Rada ma zatem swobodę w tworzeniu norm dotyczących strefy płatnego parkowania. Korzystając z umocowania ustawowego wynikającego z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. i przyznając określone uprawnienia wybranym użytkownikom dróg w akcie rangi prawa miejscowego Rada nie może jednak ustalać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny, ale musi to czynić tak, aby nie została naruszona konstytucyjna zasada równości wobec prawa i łącząca się z nią zasada niedyskryminacji, która oznacza zakaz odmiennego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, ocenianej w oparciu o obiektywne i weryfikowalne okoliczności istotne. Rada musi zatem przyznać jednakowe uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (por. wyrok TK z dnia 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98, OTK 1998 nr 6, poz. 96 oraz powołane tam orzecznictwo). W świetle powyższego, odstępstwo od zasady równości poprzez odmienne potraktowanie przez radę adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną nie musi oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji RP. W przypadku, gdy wprowadzane są rozwiązania ingerujące w zakres swobód obywatelskich lub nakładające na obywateli określone obowiązki, to jeśli waga interesu, któremu służyć ma zróżnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne potraktowanie podmiotów podobnych (proporcjonalność), a także wykazać można bezpośredni związek z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (relewantność), to wówczas zróżnicowania prawnego nie można traktować jako dyskryminacji (por. wyrok TK z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 45/06, OTK-A

2007 nr 11, poz. 152; wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 2257/14).

W ocenie Sądu z taką sytuacją, dającą podstawę do odstąpienia od zasady równości, w zakresie ukształtowania prawa do opłaty zryczałtowanej oraz opłaty abonamentowej typu "M" w ten sposób, że przysługują one osobom fizycznym a) zameldowanym na pobyt stały w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały lub b) zameldowanym na pobyt czasowy (nie krótszym niż 30 dni) w lokalu mieszkalnym na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały i rozliczających podatek dochodowy w Sopocie lub c) posiadających tytuł prawny do zamieszkiwania w lokalu na terenie SPP bądź przy ulicach przyległych do SPP, wymienionych w załączniku nr 1 do uchwały i rozliczających podatek dochodowy w Sopocie – oraz jednocześnie osoby te posiadają prawo do władania pojazdem samochodowym, uwidocznionym w dowodzie rejestracyjnym, umowie kredytu lub leasingu - nie mamy do czynienia w rozpoznawanym przypadku.

Podkreślić trzeba, że Sąd zgadza się ze skarżącym Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że ze sposobu sformułowania kwestionowanych przepisów wynika, że Rada Miasta Sopotu, choć nie wskazała wprost na tytuły prawne do pojazdu, w istocie uzależniła przyznanie prawa do wnoszenia opłaty zryczałtowanej oraz opłaty abonamentowej typu „M” od dysponowania prawem własności (współwłasności) pojazdu albo władania pojazdem na podstawie umowy leasingu lub kredytu. Osoby, które nie są właścicielami, kredytobiorcami lub leasingobiorcami pojazdów samochodowych, a użytkują je w oparciu o umowę najmu lub użyczenia, z tego rodzaju opłat skorzystać nie mogą. Taki wniosek należy wysnuć z faktu, że prawo władania pojazdem musi wynikać wyłącznie z wymienionych w załączniku Nr 2 dokumentów – właściciele/współwłaściciele (dowód rejestracyjny), leasingobiorcy (umowa leasingu), strona umowy kredytu (umowa kredytu na zakup pojazdu). Nie można zatem uznać, by kwestionowane unormowania w istocie uzależniały możliwość uzyskania karty opłaty zryczałtowanej i karty opłaty abonamentowej typu „M” od przedstawienia konkretnych dokumentów, bowiem w rzeczywistości uzależniają one taką możliwość od tytułu prawnego do pojazdu samochodowego, uwidocznione w ściśle określonych dokumentach. Unormowanie takie narusza

zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP, pozbawiając możliwości wnoszenia opłaty zryczałtowanej oraz opłaty abonamentowej typu „M” innych osób „posiadających prawo do władania pojazdem samochodowym” na podstawie innych umów cywilnoprawnych, niż leasingobiorca czy kredytobiorca. Sąd podziela przy tym stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, zawarte w wyrokach przywołanych w skardze przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczące tej kwestii. Sąd nie podziela poglądów odmiennych, prezentowanych w orzecznictwie, z których wynika, że dopuszczalne jest różnicowanie sytuacji prawnej mieszkańców strefy płatnego parkowania w zależności od kryterium tytułu prawnego do władania pojazdem, czy też rodzaju dokumentu, z którego tytuł taki wynika.

Zgodzić się w pełni należy ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2019 r. (sygn. akt I OSK 1226/19), że status prawny w sferze prawa cywilnego, jaki posiada właściciel pojazdu różni się od statusu najemcy lub użytkownika, to jednak w sferze administracyjnoprawnej, z uwagi na obowiązek uiszczenia opłaty za korzystanie z dróg użytkownicy pojazdów mają równą pozycję. Przepis art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. nakłada bowiem obowiązek ponoszenia opłaty za postój pojazdu na korzystających z dróg, którym jest każda osoba władająca pojazdem, niezależnie od tytułu prawnego. Wszystkie te osoby znajdują się bowiem w takiej samej sytuacji prawnej w świetle uregulowań prawnoadministracyjnych.

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, mają ustawowy obowiązek uiszczania opłat za postój na drogach publicznych w pobliżu miejsca zamieszkania. Obowiązek ten dotyczy każdego użytkownika pojazdu samochodowego (z wyjątkiem posiadacza pojazdu elektrycznego), niezależnie od tytułu prawnego, jaki przysługuje mu do samochodu. W zaskarżonej uchwale w istocie umożliwiono uzyskanie kart opłat zryczałtowanych oraz kart opłat abonamentowych typu „M” osobom użytkującym pojazdy na podstawie tytułu własności oraz wymienionych umów cywilnoprawnych, z pominięciem osób władających danym pojazdem na podstawie innych tytułów

(umów), jak umowa użyczenia czy najmu (na co zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich),

Należy podkreślić, że status prawny w sferze prawa cywilnego, jaki posiada właściciel, leasingobiorca, kredytobiorca, dzierżawca i najemca pojazdu, jakkolwiek różni się od statusu komodatariusza (czyli biorącego cudzą rzecz w bezpłatne używanie od komodanta na podstawie umowy użyczenia, art. 710 k.c. i nast.) - to jednak w sferze materialnego prawa administracyjnego, którego prawa i obowiązki wyznaczają przepisy ustawy o drogach publicznych, wszystkie te podmioty mają równą pozycję, tzn. przysługuje im uprawnienie do parkowania pojazdu na drogach publicznych położonych w strefie płatnego parkowania 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, a zatem uznać trzeba, że wszyscy zmotoryzowani mieszkańcy strefy płatnego parkowania to podmioty podobne.

Wprowadzenie zatem opisanego powyżej zróżnicowania uprawnień do korzystania z opłat za parkowanie, skutkującego pominięciem użytkowników pojazdów na podstawie innych, wskazanych przez skarżącego Rzecznika Praw Obywatelskich, tytułów prawnych, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która w swojej treści nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych. Według niej ewentualne różnicowanie sytuacji prawnej jest możliwe, ale tylko z uzasadnionych względów (wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 r., TK 22/97). Tymczasem w realiach niniejszej sprawy lokalny prawodawca zdecydował się na zróżnicowanie sytuacji prawnej korzystających z pojazdów, uprzywilejowując grupę, która legitymuje się stricte określonymi tytułami prawnymi do pojazdu. Zdaniem Sądu sama możliwość nadużyć przy posługiwaniu się innego rodzaju dokumentami, niż określone w uchwale, potwierdzającymi zawarcie innego rodzaju umów, w celu uzyskania prawa do wnoszenia niższej opłaty, nie może być uznana za uzasadnioną przyczynę różnicowania sytuacji prawnej osób będących podmiotami podobnymi.

W ocenie Sądu kryterium przewidziane w zaskarżonej uchwale - prawo do władania pojazdem samochodowym „uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie kredytu lub leasingu” , będące wyznacznikiem decydującym o prawie do wnoszenia opłaty zryczałtowanej oraz abonamentowej typu „M” (uzyskania karty opłaty zryczałtowanej oraz karty opłaty abonamentowej typu „M”), nie pozostaje w związku z celem, jakemu służy wprowadzenie tej opłaty dla mieszkańców strefy płatnego parkowania, 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 czy też inny tytuł prawny, to jednak wszyscy zmotoryzowani mieszkańcy strefy płatnego parkowania powinni na takich samych zasadach móc korzystać z przywileju wnoszenia opłaty zryczałtowanej oraz abonamentowej typu „M” za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania w pobliżu miejsca swojego zamieszkania. Wprowadzenia omawianego kryterium nie można uzasadnić też spełnieniem wymogu respektowania zasady proporcjonalności. Organ wskazał bowiem jedynie na ilość miejsc w strefie płatnego parkowania (2000) oraz ilość zarejestrowanych w Sopocie pojazdów (niemal 40 000) , nie pozwala to jednak na porównanie liczby mieszkańców strefy płatnego parkowania, mających prawo do władania pojazdem samochodowym uwidocznione w dowodzie rejestracyjnym, umowie kredytu lub leasingu z liczbą mieszkańców strefy, którzy mają prawo do władania pojazdem samochodowym na podstawie innego rodzaju umów. Nie można zatem stwierdzić, by pozbawienie tych ostatnich prawa do wnoszenia niższych opłat za parkowanie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie rotacji samochodów parkujących w strefie. Trudno uznać, że ustanowienie tylko dla niektórych mieszkańców strefy płatnego parkowania opłat zryczałtowanych i abonamentowych typu „M”, które są znacznie niższe od opłat jednorazowych i abonamentowych typu „O”, przyczynia się do realizacji głównego celu, dla którego ustanawia się strefę płatnego parkowania, gdyż konieczność ponoszenia wyższych opłat - jednorazowych i abonamentowych typu „O” - nie stanowi czynnika finansowego, zniechęcającego kierowców - mieszkańców strefy płatnego parkowania, posiadających pojazd na podstawie innych tytułów prawnych, do długiego parkowania pojazdów w strefie płatnego parkowania. Sytuacja taka nie prowadzi do

zwiększenia rotacji parkujących pojazdów, bowiem osoby dysponujące samochodem parkują go jak najbliżej miejsca zamieszkania.

W ocenie Sądu w niniejszej sprawie nie można wskazać wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie mieszkańców strefy płatnego parkowania w zależności od rodzaju dokumentu, w którym uwidoczniło przysługujący im tytuł prawny do pojazdu samochodowego, parkowanego na terenie strefy płatnego parkowania w Sopocie, Regulacje, które wprowadzają takie zróżnicowanie, pozostają w sprzeczności z zasadą równości, która nie zezwala na różnicowanie prawne podmiotów, jeśli ich sytuacja faktyczna jest taka sama. Postanowienia kwestionowanego punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do uchwały wprowadzają niczym nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień osób zamieszkujących na obszarze strefy płatnego parkowania w Sopocie i stanowią niezgodną z art. 32 Konstytucji RP dyskryminację tych mieszkańców sopockiej strefy płatnego parkowania, których prawo do pojazdów samochodowych zostało ujęte w innych umowach cywilnoprawnych.

Wskazać należy - z uwagi na motywowanie przez organ wprowadzonego uregulowania pewnością, wiarygodnością dokumentów potwierdzających tytuł prawny do pojazdu, że Sąd nie wyklucza możliwości wprowadzenia różnych kryteriów, których spełnienie będzie upoważniało do uzyskania ulg w opłatach, w tym także takich, które zapobiegają "nadużyciom" w korzystaniu z opłaty przez osoby władające pojazdem np. na podstawie umowy użyczenia, przykładowo poprzez "wzmocnienie" takiego tytułu prawnego przez wymóg zawarcia umowy użyczenia w formie aktu notarialnego (por. wyroki WSA: w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 96/11 oraz w Gdańsku z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 773/19). Wskazać też należy, że umowa użytkowania samochodu służbowego na cele prywatne - z uwagi na pobieranie z wynagrodzenia pracowników (mieszkańców SPP) zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu korzyści majątkowych osiągniętych przez nich, a wynikających z nieodpłatnego korzystania z pojazdów zarejestrowanych w środkach trwałych pracodawców, spełnia - z uwagi na fiskalny element, podobny do sytuacji ewidencjonowania i weryfikowania przez organy podatkowe należności czynszowych

przewidzianych w umowach najmu i dzierżawy pojazdów samochodowych – walor wiarygodności, odzwierciedlający trwałość takiego stosunku prawnego.

Stwierdzenia wymaga, że wprowadzona uchwałą Rady Miasta Sopotu nr XLIV/769/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r. nowelizacja m.in. punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały nr XLI/700/2023 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego 2023 r. nie ma wpływu na dokonanie przez Sąd oceny zasadności skargi oraz legalności zaskarżonej uchwały w kwestionowanym zakresie. Skutki prawne zmiany (czy też uchylecia) przepisów prawa miejscowego różnią się od skutków stwierdzenia ich nieważności. Stwierdzenie nieważności przepisu prawa miejscowego wywiera bowiem skutek prawny z mocą wsteczną od daty jego wejścia w życie i powoduje, że przepis ten uznany jest za nieważny od samego początku (*ex tunc*). W następstwie zaś zmiany (czy uchylecia) przepisu przez prawodawcę (uchwałodawcę), dany przepis traci moc prawną dopiero z dniem wejścia w życie nowych regulacji, a zatem skutek zmiany (uchylecia) danego przepisu następuje dopiero od tego momentu – na przyszłość (*ex nunc*). Sąd administracyjny, badając legalność uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, czyni to na moment wydania zaskarżonego aktu, a znajdując podstawy do uwzględnienia skargi, stwierdza co do zasady nieważność tego aktu (uchwały) w całości lub w części (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Mając powyższe na uwadze Sąd, podzielając zarzuty skargi dotyczące naruszenia art. 32 Konstytucji RP, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność punktu 2 podpunkt 2 i 3 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały nr XLI/700/2023 Rady Miasta Sopotu z dnia 9 lutego 2023 r.



Na oryginalne właściwe podpisy

Za zgodność
REFERENT

Dorota Szymbalska