



Warszawa, 28-11-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.565.167.2022.TS

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Warszawie

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Piasecznie

Skarżący: **Rzecznik Praw Obywatelskich**

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: **Rada Miejska w Piasecznie**

/umigpiaseczno/SkrytkaESP

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 2022 r. poz. 329) 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 § 3 ust. 2 Regulaminu strefy płatnego parkowania w Piasecznie, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały Nr 368/XV/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16 października 2019 r. w sprawie ustalenia: strefy płatnego parkowania, stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania, w części obejmującej słowa „będącej właścicielem lub współwłaścicielem pojazdu samochodowego, którego prawo własności potwierdzone jest wpisem w dowodzie rejestracyjnym pojazdu samochodowego lub dysponującej pojazdem samochodowym na podstawie umowy kredytu bądź leasingu”.

Przepisowi zamieszczonemu w § 3 ust. 2 Regulaminu zarzucam, że został wydany z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP i wnoszę o stwierdzenie jego nieważności w zakresie objętym zaskarżeniem.

Uzasadnienie

1. Na sesji w dniu 16 października 2019 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę w sprawie ustalenia: strefy płatnego parkowania, stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania. W powołanej uchwale określono m.in. stawki opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie, dni tygodnia i godziny, w których postój w strefie jest płatny, sposób w jaki pobiera się opłaty parkingowe oraz wysokość opłaty dodatkowej. Ponadto, w uchwale wprowadzono opłaty abonamentowe za parkowanie: dla mieszkańców strefy płatnego parkowania oraz dla użytkowników tej strefy. Stawka opłaty abonamentowej dla mieszkańców strefy jest stosunkowo niska (120 zł rocznie, czyli 10 zł za miesiąc parkowania) w relacji do opłat jednorazowych (2,50 zł za pierwszą godzinę postoju, 3,00 zł za drugą godzinę postoju oraz 3,50 zł za trzecią godzinę postoju). Z tego też względu, uprawnienie do wnoszenia opłat abonamentowych należy traktować jako swego rodzaju przywilej przysługujący zmotoryzowanym mieszkańcom strefy płatnego parkowania.
2. Stosownie do postanowień § 3 ust. 2 Regulaminu strefy płatnego parkowania w Piasecznie, uprawnienie do wnoszenia opłaty abonamentowej przysługuje mieszkańcowi zameldowanemu na pobyt stały na nieruchomości przylegającej do obszaru strefy płatnego parkowania, będącemu właścicielem lub współwłaścicielem pojazdu samochodowego, którego prawo własności

potwierdzone jest wpisem w dowodzie rejestracyjnym pojazdu samochodowego lub dysponującego pojazdem samochodowym na podstawie umowy kredytu bądź leasingu, wyłącznie dla jednego:

- 1) pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony albo;
 - 2) samochodu osobowego o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 2,5 tony.
3. Z powyższego wynika, że Rada Miejska w Piasecznie uzależniła przyznanie prawa do wnoszenia opłaty abonamentowej za parkowanie przez mieszkańca strefy od posiadania zameldowania na terenie strefy płatnego parkowania oraz 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 opłaty abonamentowej nie posiadają osoby zameldowane na terenie strefy płatnego parkowania, które nie są właścicielami pojazdów samochodowych, lecz użytkują je w oparciu o umowę najmu lub użyczenia.
4. W ocenie Rzecznika, przepis § 3 ust. 2 Regulaminu strefy płatnego parkowania w Piasecznie, który przyznaje prawo do wnoszenia opłaty abonamentowej (do karty abonamentowej) za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania wyłącznie tym osobom zameldowanym na terenie strefy, użytkującym 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 przedmiotowy przepis kontroli sądowo-administracyjnej.
5. 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 dla niektórych użytkowników drogi. Wprowadzając opłaty abonamentowe 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. akt I OSK 2536/13). Ustalając zatem kategorię użytkowników drogi uprawnionych do opłaty abonamentowej rada gminy musi w szczególności uwzględnić wynikający z art. 32 Konstytucji RP nakaz równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii.

6. 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.
7. Osoby zameldowane na terenie strefy płatnego parkowania w Piasecznie, będące 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 Piasecznie 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.

8. Na mocy regulacji zawartych w § 3 ust. 2 zaskarżonego Regulaminu strefy płatnego parkowania w Piasecznie, mieszkańcy strefy użytkujący pojazdy jako właściciele, leasingobiorcy oraz władający pojazdami w związku umową kredytu są uprawnieni do wnoszenia 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 opłaty abonamentowej 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 abonamentową dla użytkownika strefy, która wynosi 300 zł miesięcznie). Powołany przepis prawa miejscowego różnicuje zatem sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną (tj. osób zameldowanych na terenie strefy płatnego parkowania, którzy są użytkownikami pojazdów samochodowych).
9. 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.

10. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte w § 3 ust. 2 Regulaminu kryterium tytułu własności pojazdu samochodowego lub władania pojazdem na podstawie umów leasingu i kredytu, jako wyznacznika decydującego o prawie do wnoszenia opłaty abonamentowej za parkowanie, nie pozostaje w związku z celem, jakemu 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 użytkownika 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 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 opłaty abonamentowej za parkowanie tym mieszkańcom strefy, którzy korzystają z pojazdów samochodowych w oparciu o umowę najmu i użyczenia.
11. 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 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 Piasecznie, 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 abonamentowej za parkowanie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie rotacji samochodów parkujących w strefie.
12. 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

Piasecznie. 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.

13. W świetle powyższych argumentów stwierdzić należy, że nieprzyznanie prawa do wnoszenia opłaty abonamentowej za postój pojazdu zmotoryzowanym mieszkańcom strefy płatnego parkowania w Piasecznie, 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 Piasecznie, którzy nie są właścicielami pojazdów samochodowych, bądź nie korzystają z nich w oparciu o wspomniane umowy obligacyjne.
14. 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. akt 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. akt 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. akt 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. akt I OSK 1978/16).

15. Wspomniana linia orzecznicza została zaakceptowana i jest kontynuowana w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 404/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że wprowadzone na mocy uchwały rady gminy (miasta) zróżnicowanie uprawnień 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. akt III SA/Wr 20/17 i wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 136/18). Niezależnie zatem od tego, czy podstawą prawną użytkownika 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. akt III SA/Gd 304/21).

16. W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że zaskarżony przepis § 3 ust. 2 Regulaminu strefy płatnego parkowania w Piasecznie, w zakresie w jakim ogranicza prawo mieszkańców strefy płatnego parkowania do wnoszenia opłaty

abonamentowej za parkowanie, posługując się kryterium określonego tytułu prawnego do pojazdu samochodowego, jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

Z tego względu wnoszę, jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/