



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 15/11/2018

**Adam Bodnar**

**V.510.31.2018.TS**

**Naczelnny Sąd Administracyjny  
w Warszawie**

**za pośrednictwem  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Opolu**

**Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich**

**Organ: Rada Miejska w Nysie**

**Uczestnik: Stowarzyszenie „Prawo na Drodze”  
z siedzibą w Lublinie**

**sygn. akt II SA/Op 281/18**

**Skarga kasacyjna**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 8 § 1 i art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2018 r. poz. 1302 – dalej jako „p.p.s.a.”) w związku z art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.),

zaskarżam w całości

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/Op 281/18, oddalający skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na przepisy uchwały Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam:

- 1) naruszenie prawa materialnego tj. § 6 ust. 1 pkt 1 powołanej wyżej uchwały Rady Miejskiej w Nysie przez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu przez sąd, że uprawnienie do zerowej stawki opłaty za parkowanie, której podstawą jest „winieta mieszkańca”, przysługuje każdemu mieszkańcowi strefy płatnego parkowania, który posiada lub stale użytkuje pojazd samochodowy, bez względu na tytuł prawny, jaki przysługuje mu do tego pojazdu,
- 2) naruszenie przepisów postępowania tj. art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z § 6 ust. 1 pkt 1 powołanej wyżej uchwały Rady Miejskiej w Nysie oraz art. 32 Konstytucji RP, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy sąd powinien był stwierdzić nieważność zaskarżonego przepisu uchwały z uwagi na jego niezgodność z konstytucyjną zasadą równości.

W związku z powyższym, wnoszę o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi – na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Stosownie do postanowień art. 176 § 2 P.p.s.a., oświadczam, że zrzekam się rozprawy.

#### Uzasadnienie

Pismem z dnia 30 maja 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę na przepis § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XXVIII/445/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, w zakresie, w jakim powołany przepis określa jeden z warunków wydania „winiety mieszkańca” (tj. przedstawienie dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu).

W uzasadnieniu skargi Rzecznik wskazał, że w myśl § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, zerowa stawka opłaty przysługuje m.in. mieszkańcom danego rejonu strefy płatnego parkowania posiadającym lub stale użytkującym pojazdy samochodowe na podstawie „winiety mieszkańca”, która jest wydawana po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu i dokumentu potwierdzającego zamieszkanie w strefie płatnego parkowania. W ocenie Rzecznika, z powołanego przepisu uchwały wynika, że

prawo do otrzymania „winiety mieszkańca” przysługuje mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy posiadają lub stale użytkują pojazdy samochodowe, jako ich właściciele, współwłaściciele lub leasingobiorcy. Podstawą wydania „winiety mieszkańca” jest bowiem przedstawienie: dowodu rejestracyjnego pojazdu, w którym widnieje nazwisko właściciela lub współwłaścicieli pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu, która potwierdza, że dany pojazd został oddany do używania (w leasing) określonej osobie, a także dokumentu, z którego wynika, że osoba wnioskująca o wydanie winiety zamieszkuje na terenie strefy płatnego parkowania. Oznacza to, że uprawnienia do „winiety mieszkańca” nie posiadają osoby zamieszkujące na terenie strefy płatnego parkowania, które użytkują pojazdy samochodowe na podstawie innych niż umowa leasingu umów cywilnoprawnych (np. umowy najmu czy umowy użyczenia).

Skoro zatem zaskarżony przepis uchwały przyznaje prawo do zerowej stawki opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania (do „winiety mieszkańca”) wyłącznie tym mieszkańcom strefy, którzy użytkują pojazdy samochodowe jako ich właściciele lub leasingobiorcy, to zdaniem Rzecznika został wydany z naruszeniem zasady równego traktowania obywateli przez władze publiczne, wynikającej z art. 32 Konstytucji RP. Z konstytucyjnej zasady równości wynika bowiem zakaz stanowienia 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.

W dalszej części uzasadnienia skargi Rzecznik zwrócił uwagę, że wprowadzając zerową stawkę opłaty za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania, rada gminy dysponuje znaczną swobodą regulacyjną, jednak swoboda ta 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 zerowej stawki opłaty rada gminy musi w szczególności uwzględnić wynikający z art. 32 Konstytucji RP nakaz równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii.

Mając na uwadze, że zmotoryzowani mieszkańcy nyskiej strefy płatnego parkowania są obowiązani na mocy ustawy do uiszczania opłat za postój swoich samochodów na drogach publicznych w pobliżu miejsca zamieszkania, Rzecznik przyjął, że sytuacja prawna tych mieszkańców jest w kontekście tego obowiązku tożsama, a tym samym są to podmioty podobne. Przepis § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, który ustala zerową stawkę opłaty za parkowanie jedynie dla mieszkańców strefy użytkujących pojazdy, jako właściciele i leasingobiorcy, różnicuje zatem uprawnienia i obowiązki podmiotów

charakteryzujących się wspólną cechą istotną (tj. mieszkańców strefy płatnego parkowania będących posiadaczami pojazdów samochodowych).

Wprawdzie nakaz równego traktowania podmiotów podobnych nie jest bezwzględny, jednak odstępstwo od tego nakazu jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy kryteria różnicujące prawa obywateli są racjonalnie uzasadnione i mają charakter proporcjonalny, a ponadto pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte w § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały kryterium tytułu własności pojazdu samochodowego, którego potwierdzeniem jest wpis w dowodzie rejestracyjnym pojazdu lub kryterium władania pojazdem na podstawie konsumenckiej umowy leasingu, jako wyznacznika decydującego o uprawnieniu do zerowej stawki opłaty za postój pojazdu w strefie, nie pozostaje w związku z celem, jakiemu służy wprowadzenie tej stawki opłaty dla mieszkańców strefy płatnego parkowania, a którym jest *de facto* zwolnienie mieszkańców z opłat za parkowanie pojazdów w pobliżu miejsca zamieszkania. Nie można więc wskazać logicznych argumentów, dla których zróżnicowano w prawach zmotoryzowanych mieszkańców strefy płatnego parkowania, nie przyznając uprawnienia do zerowej stawki opłaty za postój pojazdu tym mieszkańcom strefy, którzy korzystają z pojazdów samochodowych w oparciu o umowę najmu albo umowę 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 zerowej stawki opłaty za parkowanie - stoi w odpowiedniej proporcji do wagi interesu mieszkańców strefy (tj. zwolnienia z opłaty za parkowanie), który został naruszony na skutek nierównego traktowania podmiotów podobnych. Kierując się doświadczeniem życiowym przyjąć bowiem należy, że liczba mieszkańców użytkujących pojazdy na podstawie umowy najmu lub użyczenia nie jest na tyle duża, aby pozbawienie ich prawa do zerowej stawki opłaty za parkowanie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie rotacji samochodów parkujących w strefie.

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 nyskiej strefy płatnego parkowania. Regulacje, które wprowadzają 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 Rzecznik stwierdził, że nieprzyznanie prawa do zerowej stawki opłaty za postój pojazdu zmotoryzowanym mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy użytkują pojazdy samochodowe na podstawie umowy cywilno-prawnej innej niż konsumencka umowa leasingu, wprowadza niczym nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień osób zamieszkujących na obszarze w/w strefy, które stanowi niezgodną z art. 32 Konstytucji RP dyskryminację tych mieszkańców nyskiej strefy płatnego parkowania, którzy nie są właścicielami pojazdów samochodowych, bądź nie korzystają z nich w oparciu o konsumencką umowę leasingu.

Na poparcie swojego stanowiska Rzecznik przytoczył w skardze kilka prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych, w których wskazano, że kryterium zróżnicowania uprawnień mieszkańców strefy płatnego parkowania do zerowej stawki opłaty za parkowanie, którym jest określony tytuł prawny do pojazdu samochodowego, narusza zasadę równości wobec prawa.

W związku z powyższym, Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu uchwały Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w Nysie podniosła, iż Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał niewłaściwej interpretacji zaskarżonego przepisu uchwały. Zdaniem organu, § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały w żaden sposób nie określa, jakim tytułem prawnym do pojazdu ma legitymować się mieszkaniec ubiegający się o skorzystanie z zerowej stawki opłaty. W związku z tym, powołany przepis – wbrew zarzutom skargi – nie zawęży katalogu uprawnionych do skorzystania z preferencyjnej stawki opłaty tylko do tych osób, które użytkują pojazdy jako właściciele lub leasingobiorcy. Według organu, za takim rozumieniem zaskarżonego przepisu przemawia okoliczność, że uchwałodawca wskazał jako uprawnionych do zerowej stawki opłaty mieszkańców danego rejonu strefy płatnego parkowania posiadających lub stale użytkujących pojazdy samochodowe, lecz nie postanowił, że podstawą posiadania lub stałego użytkowania pojazdu ma być tytuł własności lub konsumencka umowa leasingu. W § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały nie zawarto bowiem sformułowania „na podstawie tytułu własności lub konsumenckiej umowy leasingu”. W związku z powyższym, twierdzenia Rzecznika, jakoby uprawnienie do zerowej stawki opłaty za parkowanie przysługiwało wyłącznie grupie mieszkańców posiadających określony tytuł prawny do pojazdu, jest nieuzasadnione i w ocenie Rady Miejskiej w Nysie nie wynika z treści zaskarżonej uchwały.

Niezależnie od powyższych argumentów, Rada Miejska w Nysie podniosła, że nawet gdyby interpretować przepis § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały w taki sposób, jak uczynił to

Rzecznik, to i tak wniesiona przez niego skarga nie zasługuje na uwzględnienie. Orzecznictwo sądów administracyjnych dopuszcza bowiem możliwość ustanowienia w uchwale wprowadzającej strefę płatnego parkowania regulacji, które ograniczają krąg osób uprawnionych do opłaty abonamentowej lub zerowej stawki opłaty do tych mieszkańców strefy, którzy są właścicielami, współwłaścicielami lub stroną konsumenckiej umowy leasingu. Wprowadzenie dodatkowego kryterium w postaci posiadania określonego tytułu prawnego do pojazdu nie narusza zasad konstytucyjnych, w tym równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej. Dla poparcia powyższych twierdzeń Rada Miejska w Nysie przytoczyła fragmenty uzasadniania prawomocnego wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 656/16 oraz nieprawomocnego wyroku WSA w Opolu z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Op 605/16.

W związku z powyższym, Rada Miejska w Nysie wniosła o oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich.

Po rozpoznaniu sprawy ze skargi Rzecznika, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, wyrokiem z dnia 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/Op 281/18, skargę oddalił. W ocenie sądu, zarzuty skargi nie zasługiwały na uwzględnienie, gdyż nie doszło od istotnego naruszenia prawa. Stwierdził bowiem, że zaskarżona przez Rzecznika regulacja nie narusza obowiązującego porządku prawnego demokratycznego państwa prawnego, ani zasady równości wobec prawa.

Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie WSA w Opolu zwrócił uwagę, że w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska w Nysie określiła, że uprawnionym do zerowej stawki opłaty w strefie płatnego parkowania jest mieszkaniec danego rejonu strefy posiadający lub stale użytkujący pojazdy samochodowe, a uprawnienie do takiego parkowania stwierdzone jest przy pomocy „winiety mieszkańca”, która jest wydawana po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu i dokumentu potwierdzającego zamieszkiwanie w strefie płatnego parkowania. Zdaniem sądu, analiza powyższego przepisu nie pozwala na stwierdzenie, że uprawnienie do „winiety mieszkańca” przysługuje wyłącznie tym mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy użytkują lub posiadają pojazdy wyłącznie jako właściciele, współwłaściciele lub leasingobiorcy. Przepis § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały nie zawiera bowiem takich postanowień, z których wynikałoby, że uprawnienie do zerowej stawki opłaty za parkowanie jest wyłącznie skierowane do tych mieszkańców, którzy posiadają określony tytuł prawny do pojazdu. W ocenie sądu, wprowadzenie w powołanym przepisie wymogu okazania dowodu rejestracyjnego lub umowy leasingu w celu uzyskania „winiety mieszkańca” nie może zostać uznane za równoznaczne z obowiązkiem wykazania prawa własności lub współwłasności pojazdu, gdyż przepis ten nie zawiera żadnych warunków, co do danych zamieszczonych w dowodzie rejestracyjnym pojazdu. Dowód rejestracyjny pojazdu jest dokumentem

świadczącym o tym, że pojazd ma niezbędne badania techniczne i jest dopuszczony do ruchu po drogach publicznych, a dysponowanie dowodem rejestracyjnym to dowód pozwalający na zgodne z prawem korzystanie z pojazdu. Redakcja zaskarżonego przepisu uchwały nie narusza zatem zasady równości, określonej w art. 32 Konstytucji, gdyż na jego podstawie wszyscy mieszkańcy strefy, którzy chcą uzyskać winietę, a posiadają lub stale użytkują pojazd, muszą spełnić warunek dotyczący okazania dowodu rejestracyjnego.

Według sądu, skoro w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały wprost wskazano, że zerowa stawka opłaty przysługuje mieszkańcom strefy posiadającym lub stale użytkującym pojazdy, to warunek ten spełnia mieszkaniec strefy, który jest posiadaczem pojazdu w rozumieniu art. 336 Kodeksu cywilnego, a zatem podmiotem manifestującym na zewnątrz i przejawiającym władztwo nad rzeczą, w tym poprzez korzystanie z niej. Dla otrzymania winiety uprawniającej do zerowej stawki opłaty za parkowanie wymagane jest zatem wykazanie, że jest się mieszkańcem strefy oraz że użytkuje się pojazd lub jest się posiadaczem pojazdu w rozumieniu przepisów prawa cywilnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgadza się z poglądem przedstawionym przez WSA w Opolu, zgodnie z którym zaskarżony przepis uchwały Rady Miejskiej w Nysie przyznaje uprawnienie do zerowej stawki opłaty za parkowanie wszystkim zmotoryzowanym mieszkańcom strefy płatnego parkowania, którzy są posiadaczami lub stale użytkują pojazdy samochodowe i nie uzależnia korzystania ze wspomnianego uprawnienia od dysponowania określonym tytułem prawnym do pojazdu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wprawdzie z § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały wynika, że zerowa stawka opłaty przysługuje mieszkańcom strefy płatnego parkowania na podstawie „winiety mieszkańca”, a nie na „na podstawie tytułu własności lub konsumenckiej umowy leasingu”, jednak zgodnie z treścią tego przepisu „winieta mieszkańca” - będąca podstawą wspomnianego uprawnienia - jest wydawana po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu, która jest dowodem potwierdzającym tytuł prawny do pojazdu. Nieprzedstawienie któregoś z w/w dokumentów może być zatem powodem odmowy wydania mieszkańcowi strefy winiety, a tym samym uniemożliwić mu korzystanie z przywileju zerowej stawki opłaty za parkowanie. Gdyby intencją uchwałodawcy było przyznanie uprawnienia do zerowej stawki opłaty wszystkim zmotoryzowanym mieszkańcom strefy – bez względu na ich tytuł prawny do pojazdu, który użytkują – to zaskarżony przepis ograniczałby się do wskazania dwóch przesłanek warunkujących uzyskanie tego uprawnienia tj. statusu mieszkańca strefy płatnego parkowania oraz posiadania pojazdu samochodowego.

Z analizy § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały wynika, że zerowa stawka opłaty za parkowanie przysługuje osobom, które są mieszkańcami strefy płatnego parkowania oraz posiadają lub użytkują pojazdy samochodowe, przy czym podstawą korzystania z tego

przywileju jest legitymowanie się winietą mieszkańca. Warunkiem wydania wnioskodawcy winiety mieszkańca jest przedłożenie dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu oraz dokumentu potwierdzającego zamieszkiwanie w strefie płatnego parkowania. Sąd administracyjny stoi na stanowisku, że skoro dowód rejestracyjny jest dokumentem potwierdzającym okoliczność, że pojazd został dopuszczony do ruchu, to osoba, która przedstawi ten dokument dowodzi tym samym, że możliwe jest zgodne z prawem użytkowanie pojazdu. Wprowadzenie wymogu okazania dowodu rejestracyjnego lub umowy leasingu nie ma zatem na celu wykazania, że wnioskujący o „winiętę mieszkańca” dysponuje prawem własności lub współwłasności pojazdu. Potwierdzeniem tej tezy, jest zdaniem sądu fakt, że przepis § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały nie zawiera żadnych wymogów, co do danych zawartych w dowodzie rejestracyjnym.

Tezie postawionej przez WSA w Opolu, w myśl której okazanie dowodu rejestracyjnego przez wnioskującego o wydanie „winiety mieszkańca” ma potwierdzać wyłącznie to, że pojazd samochodowy jest dopuszczony do ruchu, przeczy redakcja zaskarżonego przepisu uchwały, z której wynika, że wnioskodawca może przedstawić dowód rejestracyjny pojazdu albo alternatywnie (zamiennie) konsumencką umowę leasingu, która to umowa nie jest dokumentem poświadczającym, że pojazd będący przedmiotem umowy może zgodnie z prawem poruszać się po drogach publicznych. Skoro zatem w celu otrzymania „winiety mieszkańca” leasingobiorca nie jest obowiązany do okazania dowodu rejestracyjnego pojazdu, lecz może przedstawić umowę leasingu, to nielogiczny jest wniosek sądu, że wymóg wylegitymowania się dowodem rejestracyjnym służy sprawdzeniu przez podmiot wydający winietę, czy pojazd jest dopuszczony do ruchu. Takie rozumowanie sądu oznaczałoby akceptację nierównego traktowania osób ubiegających się o „winiętę mieszkańca”, bowiem nie wszyscy wnioskodawcy (z pominięciem osób będących stroną umowy leasingu pojazdu samochodowego) byłiby obowiązani do wykazania za pomocą dowodu rejestracyjnego, że są posiadaczami pojazdu dopuszczonego do ruchu na drogach publicznych. Należy w tym miejscu zauważyć, że nieprawdziwe są twierdzenia sądu, że na podstawie § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały wszyscy mieszkańcy strefy, którzy chcą uzyskać winietę, a posiadają lub stale użytkują pojazd, muszą spełnić warunek dotyczący okazania dowodu rejestracyjnego (*vide* str. 9 uzasadnienia wyroku).

Niezależnie od powyższego, trzeba zwrócić uwagę, że do kontroli dokumentów stwierdzających dopuszczenie pojazdów do ruchu powołane są z mocy ustawy policja i straż miejska (art. 129 ust. 2 pkt 2 i art. 129b ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2018 r. poz. 1990, w związku z art. 38 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 4 czerwca 2018 r.), a nie podmiot pełniący funkcję zarządcy drogi, który został upoważniony na mocy uchwały do wydawania „winiety mieszkańca”.



Aczkolwiek umowa leasingu, której wymóg okazania wynika z § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, nie stanowi dowodu na to, że pojazd jest dopuszczony do ruchu po drogach publicznych, to niewątpliwie potwierdza tytuł prawny do pojazdu samochodowego przysługujący osobie, której pojazd został oddany w leasing. Jeżeli chodzi natomiast o dowód rejestracyjny pojazdu, to choć nie jest to dokument stwierdzający prawo własności pojazdu, to jednak na podstawie zamieszczonych w nim danych można wyprowadzić domniemanie, że osobie wpisanej w dowodzie rejestracyjnym w rubryce „nazwisko lub nazwa właściciela pojazdu” przysługuje prawo własności pojazdu. Dowód rejestracyjny zawiera bowiem dane identyfikujące pojazd samochodowy i jego właściciela, a rejestracja pojazdu służy m.in. identyfikacji właściciela pojazdu (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 stycznia 2004 r., sygn. akt SA/Rz 1636/02 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 342/10). Nie bez znaczenia dla tego stanowiska jest treść art. 73 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, z której wynika, że rejestracji pojazdu dokonuje się wyłącznie na wniosek jego właściciela, a w związku z tym wnioskodawca powinien udokumentować swoje prawo własności do danego pojazdu, zaś zadaniem organu jest jednoznaczne ustalenie, że taki podmiot jest właścicielem samochodu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt III SA/Po 208/12). W świetle powyższego, można przyjąć, że zarówno konsumencka umowa leasingu, jak i dowód rejestracyjny pojazdu, mogą być użyte jako dokumenty, na podstawie których ustala się dysponowanie określonym tytułem prawnym (prawem używania w oparciu o umowę leasingu, prawem własności) do pojazdu samochodowego.

W ocenie Rzecznika, zamieszczenie w § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały postanowień, z których wynika, że „winietę mieszkańca” wydaje się po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu, było podyktowane zamiarem wprowadzenia przez lokalnego prawodawcę niewyrażonego *expressis verbis* kryterium odnoszącego się do określonego tytułu prawnego do pojazdu (prawa własności i prawa leasingu), którego spełnienie warunkuje wydanie dokumentu potwierdzającego uprawnienie do zerowej stawki opłaty za parkowanie. Potwierdzeniem tej tezy są wyjaśnienia Rady Miejskiej w Nysie zawarte w uzasadnieniu uchwały Nr XXXVIII/597/17 z dnia 3 lipca 2017 r. (kopia uchwały w aktach sprawy) będącej zawiadomieniem o sposobie załatwienia wniosku złożonego przez Stowarzyszenie „Prawo na Drodze”. W powołanym uzasadnieniu Rada Miejska w Nysie stwierdziła, że „Zawarty w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały zapis dotyczący konieczności przedłożenia dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu, a także dokumentu potwierdzającego zamieszkanie w strefie, podyktowany jest koniecznością weryfikacji tytułu prawnego do pojazdu w odniesieniu do konkretnej osoby ubiegającej się o winietę. (...) Zaskarżona uchwała nie różnicuje w prawach mieszkańców strefy parkowania, natomiast odwołuje się do dodatkowego kryterium, jakim jest konieczność posiadania pojazdu przez mieszkańca na

podstawie tytułu własności, współwłasności lub konsumenckiej umowy leasingu. Uprawnienie do skorzystania ze stawki zerowej zostało ograniczone do mieszkańców posiadających pojazdy na podstawie tytułów ujawnionych w dowodzie rejestracyjnym i rejestrowanych umowach nazwanych, cechujących się dużą stabilnością podmiotową. (...) Zapis odnośnie konieczności przedłożenia dowodu rejestracyjnego (gdzie wskazany jest tytuł prawny pojazdu) oraz konsumenckiej umowy ma mieć charakter działania wzmacniającego, zapewniającego osiągnięcie celu, jakim jest dodatkowe zawężenie kręgu mieszkańców uprawnionych do uzyskania uprawnienia do skorzystania ze stawki zerowej, tj. do mieszkańców posiadających pojazd na podstawie najsilniejszych tytułów prawnych, jakimi są własność i współwłasność, oraz na podstawie konsumenckiej umowy leasingu, która z mocy art. 709<sup>2</sup> K.c. zawierana jest na piśmie pod rygorem nieważności”.

Z wyjaśnień Rady Miejskiej w Nysie jednoznacznie wynika, że wprowadzenie obowiązku przedłożenia dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu miało służyć wyłącznie ustaleniu, czy wnioskujący o „winiętę mieszkańca” legitymuje się określonym tytułem prawnym do pojazdu. Przy ustanowieniu tego wymogu nie chodziło zatem - wbrew twierdzeniom sądu - o sprawdzenie, czy pojazd ma niezbędne badania techniczne i jest dopuszczony do ruchu, a tym samym, czy możliwe jest jego użytkowanie w zgodzie z prawem.

W zawiadomieniu o sposobie załatwienia wniosku Stowarzyszenia „Prawo na Drodze” Rada Miejska w Nysie niewątpliwie dokonała interpretacji § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, bowiem wypowiedziała się co do sposobu rozumienia przepisu prawa miejscowego, który sama ustanowiła. Można zatem przyjąć, że mamy tu do czynienia z wykładnią autentyczną, rozumianą jako ustalenie właściwej treści przepisów prawa przez prawodawcę (uchwałodawcę). Aczkolwiek w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że wykładnia autentyczna jest nieoficjalna i prawnie nie wiąże, to jednak wykładnia ta może mieć charakter pomocniczy dla organu orzekającego w sprawie i powinna być brana pod uwagę przy interpretacji regulacji prawnych (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 398/11 i wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 407/12).

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika, WSA w Opolu dokonał błędnej wykładni kontrolowanego przepisu prawa miejscowego, przyjmując, że wprowadzony na jego podstawie wymóg przedstawienia dowodu rejestracyjnego pojazdu lub umowy leasingu nie miał na celu wykazania, że wnioskodawca legitymuje się prawem własności (współwłasności) lub prawem leasingu pojazdu samochodowego oraz że wydanie „winiety mieszkańca” nie jest zastrzeżone wyłącznie dla tych mieszkańców strefy płatnego parkowania, którzy są właścicielami lub leasingobiorcami pojazdów samochodowych. Na

skutek tego, sąd doszedł do mylnego wniosku, że jedynymi przesłankami warunkującymi wydanie „winiety mieszkańca” są: zamieszkiwanie na terenie strefy płatnego parkowania i posiadanie pojazdu samochodowego, który został dopuszczony do ruchu po drogach publicznych. W konsekwencji, sąd uznał, że tak sformułowane przesłanki nie powodują zróżnicowania sytuacji prawnej zmotoryzowanych mieszkańców nyskiej strefy płatnego parkowania zainteresowanych uprawnieniem do zerowej stawki opłaty za parkowanie, a zaskarżona regulacja nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Nieprawidłowe odczytanie przez sąd normy prawnej zawartej w § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały miało istotny wpływ na wynik przedmiotowej sprawy. Gdyby bowiem sąd właściwie ustalił, że przepis poddany kontroli sądowno-administracyjnej wprowadza kryterium legitymowania się prawem własności lub leasingu do pojazdu samochodowego, jako warunek uzyskania „winiety mieszkańca”, to wówczas stwierdziłby nieważność tego przepisu z uwagi na naruszenie art. 32 Konstytucji RP. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA w Opolu zgodził się bowiem ze stanowiskiem Rzecznika, że „kryterium zróżnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na tytuł prawny do pojazdu należy ocenić, jako niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego, zasadą równości wobec prawa” (*vide* str. 7 uzasadnienia wyroku).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że WSA w Opolu w wadliwy sposób dokonał kontroli zgodności zaskarżonego przepisu uchwały Rady Miejskiej w Nysie z art. 32 Konstytucji RP, przez co nie dostrzegł, że przepis ten narusza wzorce kontroli. Nie ulega przy tym wątpliwości, że naruszenie to miało istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia wydanego przez sąd administracyjny. W sytuacji, gdyby kontrola działalności uchwałodawczej była prawidłowa, sąd powinien dojść do wniosku, że zaskarżony przepis prawa miejscowego pozostaje w wyraźnej sprzeczności z normami konstytucyjnymi i ustawowymi i w konsekwencji miałby obowiązek zastosować art. 147 § 1 P.p.s.a. i stwierdzić nieważność § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały. Tymczasem WSA w Opolu w następstwie błędu polegającego na nieprawidłowym wykonaniu funkcji kontrolnej, o której mowa w art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017, poz. 2188), oddalił skargę Rzecznika na podstawie art. 151 P.p.s.a.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik: odpis skargi kasacyjnej