



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

17/07/2018

V.565.58.2018.TS

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Krakowie**

**za pośrednictwem
Rady Miasta Krakowa
Pl. Wszystkich Świętych 3-4
31-004 KRAKÓW**

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

Organ: Rada Miasta Krakowa

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 50 § 1 i art. 53 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) oraz 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.),

wnoszę skargę

na pkt 3.2.1 oraz pkt 3.2.2 lit a) załącznika Nr 2 do uchwały Nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat (Dz.Urz.Woj.Małopolskiego poz. 8013).

Zaskarżonym przepisom powołanej uchwały zarzucam, że zostały wydane z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP i wnoszę o stwierdzenie nieważności tych przepisów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 listopada 2017 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat. 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 pobierania opłat oraz wysokość opłaty dodatkowej. Ponadto, w uchwale ustalone zostały kategorie podmiotów uprawnionych do opłat abonamentowych, których wnoszenie jest swego rodzaju przywilejem dla kierowców z uwagi na niskie stawki tych opłat w stosunku do opłat jednorazowych. Przepisy uchwały przewidują wydawanie kilku rodzajów abonamentów postojowych, potwierdzających uiszczenie opłaty abonamentowej (m.in. abonament postojowy mieszkańca, instytucji, mikroprzedsiębiorcy i zastępczy). Stosownie do postanowień pkt 3.2.1 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały Rady Miasta Krakowa, podstawą do nabycia abonamentu postojowego „Mieszkańca” jest spełnianie warunków przewidzianych dla tego typu abonamentu oraz posiadanie pojazdu samochodowego z tytułu: własności, współwłasności, umowy leasingu lub umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie, w przypadku umowy kredytu na zakup samochodu. Abonament postojowy „Mieszkańca” jest wydawany osobie fizycznej, zameldowanej na obszarze strefy płatnego parkowania, posiadającej pojazd samochodowy na podstawie jednego z wyżej wymienionych tytułów prawnych (pkt 3.2.2 załącznika Nr 2 do uchwały).

Z powyższego wynika, że Rada Miasta Krakowa uzależniła przyznanie prawa do abonamentu postojowego „Mieszkańca” od zameldowania na terenie strefy płatnego parkowania oraz dysponowania prawem własności (współwłasności) pojazdu albo władania pojazdem na podstawie umowy leasingu lub umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie. Oznacza to, że uprawnienia do wnoszenia opłaty abonamentowej nie posiadają osoby zameldowane na terenie strefy płatnego parkowania, które użytkują pojazdy samochodowe na podstawie innych niż umowa leasingu oraz umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie umów cywilnoprawnych (np. umowy najmu czy umowy użyczenia).

W ocenie Rzecznika, przepisy pkt 3.2.1 oraz pkt 3.2.2 lit a) załącznika Nr 2 do uchwały, które przyznają prawo do opłaty abonamentowej za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania wyłącznie tym osobom zameldowanym na terenie strefy, którzy użytkują pojazdy samochodowe jako ich właściciele, leasingobiorcy lub strony umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie, narusza zasadę równego traktowania obywateli przez

władze publiczne, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. W związku z powyższym Rzecznik postanowił poddać przedmiotowe przepisy kontroli sądowo-administracyjnej.

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2222), 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 skrzepowana wyraźnymi 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.

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 zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących, a wszelkie różnice w przyznawaniu praw są dopuszczalne tylko wówczas, gdy są usprawiedliwione. Organy powołane do wydawania aktów normatywnych nie mogą zatem stanowić norm prawnych, które różnicują uprawnienia obywateli - należących do tej samej kategorii osób znajdujących w jednakowej sytuacji faktycznej lub prawnej - bez uzasadnionej przyczyny i w oderwaniu od zasad sprawiedliwości.

Osoby zameldowane na terenie krakowskiej strefy płatnego parkowania, 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 (za 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. Sytuacja faktyczna i prawna zmotoryzowanych mieszkańców strefy płatnego parkowania w Krakowie jest więc – w kontekście

ustawowego obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów w miejscu zamieszkania – tożsama. Można zatem przyjąć, że zmotoryzowani mieszkańcy strefy płatnego parkowania to podmioty podobne.

Na mocy regulacji zawartych w pkt 3.2.1 oraz pkt 3.2.2 lit a) załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały, mieszkańcy strefy użytkujący pojazdy jako właściciele lub leasingobiorcy oraz władający pojazdami na podstawie umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie, są uprawnieni do nabycia abonamentu postojowego „Mieszkańca”, czyli mogą wносить opłaty abonamentowe za postój pojazdu w pobliżu miejsca zamieszkania, których wysokość jest preferencyjna w stosunku do opłat standardowych. Natomiast pozostali zmotoryzowani mieszkańcy strefy, których tytułem prawnym do pojazdu samochodowego nie jest prawo własności, umowa leasingu lub umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie, 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 opłatę na zasadach ogólnych, w wyższej wysokości. Wskazać bowiem należy, że opłata za miesięczny abonament postojowy „Mieszkańca” wynosi 10 zł, zaś koszt wykupu miesięcznego abonamentu postojowego typu „P”, dostępnego dla każdego kierowcy, to wydatek rzędu 250 zł. Przepisy pkt 3.2.1 oraz pkt 3.2.2 lit a) załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały różnicują zatem sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną (tj. osób zameldowanych na terenie strefy płatnego parkowania będących użytkownikami pojazdów samochodowych).

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

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

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte w pkt 3.2.1 oraz pkt 3.2.2 lit a) załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały kryterium tytułu własności pojazdu samochodowego lub władania pojazdem na podstawie umowy leasingu lub umowy

przewłaszczenia na zabezpieczenie, jako wyznacznika decydującego o prawie do wnoszenia 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 użytkownika pojazdu samochodowego jest prawo własności, umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie, umowa leasingu, czy też inna umowa obligacyjna (np. umowa najmu lub użyczenia), 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 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 opłaty abonamentowej za parkowanie - stoi w odpowiedniej proporcji do wagi interesu mieszkańców strefy (tj. możliwości uiszczania niższej z opłaty za parkowanie), który został naruszony na skutek nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wprawdzie Rzecznik nie dysponuje danymi na temat liczby mieszkańców krakowskiej strefy płatnego parkowania, którzy użytkują pojazdy samochodowe na podstawie umowy użyczenia lub najmu, 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.

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

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).

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że zaskarżone przepisy pkt 3.2.1 oraz pkt 3.2.2 lit a) załącznika Nr 2 do uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat, naruszają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

Z tego względu wnoszę, jak na wstępie.

Zał. odpis skargi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bodh'.