

z dnia 20 czerwca 2018 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienia 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.

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 i 1000) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, 1370 i 2451 oraz z 2018 r. poz. 650) Rada Miejska w Nysie uchwala, co następuje :

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 maja 2018 r., wniesioną w dniu 4 czerwca 2018 r. za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, 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 (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego poz. 2851, ze zm.) - w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Paweł Nakoneczny

Załącznik do uchwały Nr LII/784/18
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 20 czerwca 2018 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu
ul. Kośnego 70
45-372 Opole**

Strona skarżąca : Rzecznik Praw Obywatelskich
Strona przeciwna : Gmina Nysa - Rada Miejska w Nysie
ul. Kolejowa 15
48-300 Nysa

Odpowiedź na skargę
Rzecznika Praw Obywatelskich
na postanowienia 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
(Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego poz. 2851, ze zm.)

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o oddalenie skargi Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uzasadnienie

W dniu 4 czerwca 2018 r. skarżący, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę (datowaną na dzień 30 maja 2018 r.) 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 (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego poz. 2851, ze zm.), zwanej dalej „uchwałą”, w zakresie, w jakim powołany przepis określa jeden z warunków wydania „winiety mieszkańca” (tj. przedstawienie dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu), domagając się stwierdzenia nieważności tego przepisu w zaskarżonym zakresie. Zaskarżonemu przepisowi Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, iż został on wydany z naruszeniem art. 32 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, iż z kwestionowanego przepisu uchwały (§ 6 ust. 1 pkt 1) 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, zdaniem Rzecznika, jest natomiast przedstawienie dowodu rejestracyjnego pojazdu, w którym widnieje nazwisko właściciela lub współwłaściciela pojazdu lub konsumencka umowa leasingu, która potwierdza, że dany pojazd został oddany do użytkowania określonej osobie, a także dokumentu, z którego wynika, że osoba wnioskująca o wydanie winiety zamieszkuje na terenie strefy płatnego parkowania. Konkludując wywód Rzecznik podkreślił, iż powyższe w sposób jednoznaczny oznacza, 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). W konsekwencji skarżący uznał, że „*przepis § 6 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, który 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, narusza zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP.”.

Wnosząc o oddalenie skargi strona przeciwna podnosi, iż zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia przez przepis § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały zasady równego traktowania określonej w art. 32 Konstytucji RP wynikają z niewłaściwej, zdaniem strony przeciwnej, interpretacji zapisów uchwały w tym zakresie. Z zaprezentowaną w skardze Rzecznika Praw Obywatelskich i przytoczoną wyżej interpretacją zapisów uchwały w żaden sposób nie można się jednak zgodzić. Przede wszystkim należy wskazać, iż w treści uchwały (§ 6 ust. 1 pkt 1) widnieje oczywisty i jednoznaczny zapis, zgodnie z którym zerowa stawka opłat przysługuje m.in. „mieszkańcom danego rejonu strefy płatnego parkowania posiadającym lub stale użytkującym pojazdy samochodowe”. Ta część przepisu wskazuje w istocie katalog osób uprawnionych do skorzystania z zerowej stawki opłaty. Uchwała w żaden sposób nie określa natomiast, jakim tytułem prawnym do pojazdu ma się legitymować mieszkaniec ubiegający się o skorzystanie z zerowej stawki opłaty, w szczególności – wbrew zarzutom skargi - nie zawęża katalogu uprawnionych do skorzystania z zerowej stawki tylko do osób użytkujących pojazdy jako ich właściciele lub leasingobiorcy, bowiem w dalszej części kwestionowanego przepisu, po słowach „posiadającym lub stale użytkującym pojazdy samochodowe”, nie zawarto sformułowania: „na podstawie tytułu własności lub konsumenckiej umowy leasingu”. Gdyby zamiarem lokalnego prawodawcy (Rady Miejskiej w Nysie) było przyznanie prawa do zerowej stawki wyłącznie tym osobom, o których mowa w skardze, to kwestionowany przepis byłby sformułowany tak, jak wskazano wyżej (tj. z dodanym zapisem), a tak przecież nie jest. W związku z powyższym strona przeciwna podnosi, iż twierdzenie Rzecznika, jakoby uprawnienie wynikające z § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały było skierowane wyłącznie do grupy mieszkańców posiadających określony tytuł prawny do pojazdu, jest nieuzasadnione i w ocenie strony przeciwnej nie wynika z treści uchwały. Strona przeciwna wskazuje, że użyty w dalszej części przepisu zapis: „po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu i dokumentu potwierdzającego zamieszkanie w strefie płatnego parkowania na ulicy, o której mowa wyżej” określa jedynie pozostałe (poza zamieszkiwaniem w strefie i posiadaniem lub stałym użytkowaniem pojazdu) warunki uzyskania „winiety mieszkańca”.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż zawarty w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały wymóg przedłożenia dowodu rejestracyjnego, czy też konsumenckiej umowy leasingu, nie stanowi sam w sobie instrumentu do oceny tytułu prawnego do pojazdu i nie jest traktowany jako wyłączny (jedyne) warunek do wydania „winiety mieszkańca” z punktu widzenia charakteru umowy, lecz ma zupełnie inne znaczenie. Sama uchwała nie nazywa (nie precyzuje) w żaden sposób rodzajów umów, które określałyby konkretne kategorie użytkowników czy też posiadaczy pojazdów uprawnionych do skorzystania z przywileju wynikającego z zapisów § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały. Uchwała nie precyzuje również innych metod weryfikacji osób uprawnionych do skorzystania ze zwolnienia. Stąd m.in. również (ale nie wyłącznie) dowód rejestracyjny, czy też konsumencka umowa leasingu, są źródłem wiedzy na temat tytułu prawnego mieszkańca do pojazdu, którego ma dotyczyć winieta. Innymi umowami, w oparciu o które winiety są również wydawane, są np. umowa użyczenia czy też najmu. Przykładowo w 2017 roku „winiety mieszkańca” wydano 38 osobom, a w pierwszym półroczu 2018 roku wydano 21 osobom, które jako tytuł prawny do dysponowania pojazdem wskazały umowy najmu lub użyczenia. Należy również podkreślić, iż dotychczas żadnej osobie, która zamieszkuje w strefie płatnego parkowania i przedłożyła umowę najmu lub użyczenia pojazdu, nie odmówiono wydania „winiety mieszkańca”. Dowód rejestracyjny, a także konsumencka umowa leasingu, w której znajduje się numer rejestracyjny pojazdu, stanowi natomiast podstawę wydania „winiety mieszkańca” w tym sensie, że ich przedłożenie wskazuje, że posiadacz pojazdu jest uprawniony do poruszania się tym konkretnym pojazdem (każda osoba, która użytkuje pojazd na podstawie np. umowy użyczenia, musi posiadać przy sobie dowód rejestracyjny).

Niezależnie od powyższego strona przeciwna podnosi, iż gdyby nawet interpretować kwestionowany przepis § 6 ust. 1 pkt 1 tak, jak czyni to skarżący, to także i w tym zakresie skarga nie zasługuje na uwzględnienie. W tym przedmiocie strona przeciwna podnosi, iż dopuszczalność ustanowienia tego rodzaju regulacji, jak zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, wynika z prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 3 listopada 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 656/16, w którym Sąd ten zauważył, iż skoro zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych rada gminy może (w drodze wyjątku od generalnej zasady odpłatności za postój pojazdów

w strefie) wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty, czyli ustanowić przywileje, a jednocześnie ustawodawca nie wprowadził kryteriów, jakim rada gminy ma obowiązek się kierować przy doborze preferencyjnych zasad, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy, to tym samym rada może działać w tym zakresie na zasadzie uznaniowości, choć ograniczonej przez przyzmat celu, jakim generalnie służy wprowadzenie opłat za postój w strefie płatnego parkowania. Zdaniem Sądu wprowadzenie dodatkowego kryterium w postaci posiadania określonego tytułu prawnego do pojazdu nie narusza zasad konstytucyjnych: równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej (art. 32 i art. 2 Konstytucji RP). Dlatego WSA w Bydgoszczy podniósł, iż: *„Akceptacja stanowiska o braku możliwości wprowadzenia ograniczeń w opłacie abonamentowej spowodowałaby, zdaniem Sądu, brak możliwości realizacji celu, jakim służy strefa płatnego parkowania, a który to wyraźnie określił ustawodawca w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych”*. Sąd ten uznał również, iż *„(...) udzielenie uprawnień zbyt szerokiemu kręgowi podmiotów nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu, jakim służy strefa płatnego parkowania, to jest zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych. Nie służyłoby to również realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w zakresie ograniczenia dostępności strefy dla pojazdów samochodowych oraz wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.”*

Ponadto kwestię tę poruszył także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r. sygn. akt II SA/Op 605/16, podnosząc, iż: *„(...) prawo do korzystania z miejsc parkingowych zostało ukształtowane przez Radę ze względu na istotną cechę, jaką jest miejsce zamieszkania, a jednocześnie krąg uprawnionych został dodatkowo ograniczony do tych mieszkańców, którzy są właścicielami, współwłaścicielami lub stroną konsumenckiej umowy leasingu. Zdaniem Sądu, przyjęty w zaskarżonych zapisach uchwały sposób określenia zakresu podmiotowego nie stanowi przekroczenia delegacji ustawowej zawartej w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych”*.

Ten ostatni wyrok nie jest wprawdzie prawomocny, ale Rada Miejska w Nysie w pełni podziela stanowisko w nim zawarte, w szczególności co do zawężenia *„(...) kręgu mieszkańców uprawnionych do uzyskania abonamentu, do osób fizycznych posiadających pojazd na podstawie (...) tytułów prawnych, jakimi są własność i współwłasność, oraz na podstawie konsumenckiej umowy leasingu. Bezspornym jest przy tym, że udzielanie uprawnień szerokiemu kręgowi podmiotów nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu, jakim ma służyć strefa płatnego parkowania”*.

Wobec powyższego podnieść należy, że wynikające z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych uprawnienie rady gminy do określenia kręgu osób, którym będzie przysługiwać zerowa stawka opłaty, niewątpliwie doprowadza do różnicowania sytuacji użytkowników dróg, a ustawodawca dopuszczając takie różnicowanie zrezygnował tym samym z zasady równości. Przecież samo wyodrębnienie danej kategorii jest następstwem różnicowania. Z tego powodu nie jest uprawniony sformułowany przez skarżącego zarzut naruszenia zasady równości. Przyznając przywilej do korzystania z zerowej stawki opłaty rada gminy ma kompetencje do wskazania, jakiej grupie uprawnienie to będzie przysługiwać, przy czym brak jest podstaw do stwierdzenia, że określenie kryteriów jego przyznania dokonane w § 6 ust. 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały narusza zasadę równego traktowania obywateli przez władze publiczne, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. 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 zapobiegania nadużyciom polegającym na wejściu w posiadanie „winiety mieszkańca” przez osoby, których sytuacja tego nie uzasadnia. Ponadto raz jeszcze podkreślić należy, że zaskarżony zapis uchwały nie różnicuje w prawach mieszkańców strefy parkowania, natomiast odwołuje się do dodatkowego kryterium uzyskania „winiety mieszkańca”, jakim jest przedstawienie dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu.

Reasumując strona przeciwna wskazuje, iż kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały nie może być traktowany jako naruszający zasadę równości, skoro pomimo tego, że warunkiem wydania „winiety mieszkańca” jest przedłożenie dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu, winieta ta jest wydawana także dla osób, które przedstawiają umowę najmu lub użyczenia pojazdu.

Mając na względzie powyższe strona przeciwna wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) skarga wraz z kopertą,
- 2) uchwała 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 wraz ze zmianami,
- 3) odpis niniejszej odpowiedzi na skargę.