

BRP.074.16.2025

Tarnów, dnia 30 grudnia 2025 r.

Małgorzata Mękal

Opinia prawna

Dotyczy: projektu uchwały o zmianie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania

Celem niniejszej opinii jest ocena prawna projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie (sporządzonego dnia 19 grudnia 2025 r. i stanowiącego załącznik do niniejszej opinii) zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Tarnowie oraz wysokości opłat za parkowanie pojazdów w tej strefie i sposobu ich pobierania. Uchwała zmieniana (z dnia 11 lipca 2019 r., Nr XIII/162/2019) została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z 2019 r. pod poz. 5627 i była już uprzednio nowelizowana.

Jak wynika z uzasadnienia projektu opiniowanej uchwały – stanowi ona realizację petycji z dnia 2 października 2025 r. złożonej przez Tarnowskie Stowarzyszenie Kombatantów i Osób Represjonowanych w latach 1956 - 1989. Podjęcie tej uchwały „będzie symbolicznym uhonorowaniem zasług członków Stowarzyszenia za ich wkład w walkę o wolną i suwerenną Polskę w czasach komunizmu”.

Stan prawny:

Zgodnie z treścią art. 13 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.) korzystający z dróg publicznych obowiązani są do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (SPP). Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania ustala wysokość

opłaty, jak również może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi (art. 13b ust. 4 pkt. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych). *„Ustawodawca konstruując powyższe upoważnienie ustawowe, nie wprowadził więc w ustawie o drogach publicznych 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). Jednocześnie zgodzić się przyjdzie, że swoboda rady gminy (rady miasta) przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczania opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej nie jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie określone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. Jak stanowi art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych 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” (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1449/17). Powyższy pogląd jest już ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych.*

Przy ustalaniu (a zwłaszcza przy rozszerzaniu) katalogu podmiotów uprawnionych do parkowania swoich pojazdów na zasadach preferencyjnych (w tym również przy zastosowaniu zerowej stawki opłaty) na terenie SPP rada miasta winna kierować się powyższymi kryteriami ustawowymi zawartymi w przepisie art. 13 b ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Mając powyższe kryteria na uwadze opiniowana uchwała winna zostać oceniona negatywnie, gdyż jej postanowienia w proponowanym brzmieniu stoją w sprzeczności z powyższym przepisem, gdyż w znacznym stopniu niweczyć będą cele utworzenia SPP (konieczność zapewnienia zwiększonej rotacji pojazdów na obszarze charakteryzującym się deficytem miejsc parkingowych, względnie realizacja lokalnej polityki transportowej).

Jednocześnie proponowana uchwała (o ile zostanie uchwalona) może narazić Gminę Miasta Tarnowa na zarzut niegospodarności. Z jednej bowiem strony Gmina boryka się z olbrzymim zadłużeniem, a z drugiej dobrowolnie (bo nie jest do tego zobligowana przepisem rangi ustawowej) rezygnuje (co do zasady) z części swoich przychodów (ponosząc jednocześnie sukcesywnie wzrastające koszty utrzymania miejsc parkingowych na terenie SPP).

Poniżej omówione zostaną poszczególne kwestie szczegółowe:

Zakres podmiotowy:

Projekt uchwały przewiduje zerową stawkę opłaty dla osób, które:

- 1) mają status działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych,
- 2) mieszkają na terenie Gminy Miasta Tarnowa oraz Powiatu Tarnowskiego,
- 3) są członkami Tarnowskiego Stowarzyszenia Kombatantów i Osób Represjonowanych w latach 1956 -1989.

Jakkolwiek walka o wolną i suwerenną Polskę jest z pewnością celem wartym uhonorowania, należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie przewidział zarówno w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z przyczyn politycznych (t.j Dz. U. z 2024 r. poz. 906), jak i w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych przyznawania takich przywilejów, jak uprawnienie do parkowania pojazdów na terenie SPP na zasadach preferencyjnych (przy zastosowaniu zerowej stawki opłaty). Oczywiście okoliczność ta nie może stanowić przeszkody dla rady miejskiej do przyznania takich przywilejów działaczom opozycji antykomunistycznej lub osobom represjonowanym z powodów politycznych (o ile zachowane zostaną wskazane wyżej zasady, o których mowa w ustawie o drogach publicznych). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż „osobami walczącymi o wolną i suwerenną Polskę” są również osoby, o których mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2039 z późn. zm.). Niestety opiniowany projekt uchwały osób tych nie obejmuje, wprowadzając sprzeczne z Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

zróżnicowanie ich sytuacji prawnej i uznanie za wartą uhonorowania jedynie walki prowadzonej po 1956 r. Tymczasem Art. 19 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nakazuje otoczyć specjalną opieką wszystkich weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych.

O ile dana gmina może wprowadzić pewne przywileje dla swoich mieszkańców (miejsce zameldowania na terenie danej gminy jest dopuszczalnym kryterium różnicowania sytuacji prawnej – tak np. wyrok NSA z dnia 17 września 2025 r., sygn. akt II GSK 1007/22 z uwagi na odprowadzane na terenie danej gminy podatki), o tyle nie znajduje uzasadnienia prawnego wprowadzenie analogicznego przywileju dla mieszkańców innych gmin (chociaż położonych wyłącznie na terenie Powiatu Tarnowskiego). W związku z powyższym powstaje wątpliwość co do zgodności uchwały z Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro bowiem jedynym kryterium wspólnym jest dla nich wszystkich jest „*prowadzenie walki o wolną i suwerenną Polskę*”, zatem wykluczanie spełniających powyższe kryterium mieszkańców innych gmin znajdujących się na terenie innych powiatów nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Dodatkowo wprowadzenie zerowej stawki opłaty dla osób mieszkających poza Tarnowem może być potraktowane jako dyskryminujące dla mieszkańców Tarnowa. Mieszkańcy Tarnowa zobowiązani są bowiem do ponoszenia opłat za parkowanie na terenie SPP w formie abonamentu, względnie w formie opłat uiszczanych w parkometrach (dotyczy to zarówno osób mieszkających na terenie SPP, jak również osób posiadających Tarnowską Kartę Miejską Premium). Opłaty te sukcesywnie są podnoszone przez Radę Miejską w Tarnowie, co każdorazowo uzasadniane jest koniecznością zapewnienia zwiększonej rotacji pojazdów na obszarze SPP oraz realizacja innych celów SPP. Dlatego też uprzywilejowanie osób mieszkających poza Tarnowem „kosztem” mieszkańców Tarnowa nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Proponowana uchwała pozbawia również prawa do zastosowania zerowej stawki opłaty osoby, spełniające kryterium „*prowadzenie walki o wolną i suwerenną Polskę*”, ale będące członkami innych stowarzyszeń kombatanckich, albo też nie będące członkiem żadnego stowarzyszenia. Skoro bowiem celem uchwały jest „*uhonorowanie zasług członków Stowarzyszenia*”, a preferencyjna stawka opłaty ma

być przyznawana na podstawie zaświadczenia wydawanego przez to Stowarzyszenie, to bez członkostwa w Stowarzyszeniu Kombatantów i Osób Represjonowanych w latach 1956 – 1989 uzyskanie takiej stawki może być niemożliwe lub znacznie utrudnione. Tym samym naruszy to Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakres przedmiotowy:

Proponowana uchwała nie limituje ilości pojazdów, które miałyby prawo do parkowania z zastosowaniem preferencyjnej stawki. Tym samym – gdyby opiniowana uchwała weszła w życie w proponowanej formie – działacz opozycji antykomunistycznej lub osoba represjonowana z powodów politycznych mogliby uzyskać preferencyjny abonament na nieograniczoną ilość pojazdów. Co więcej, osoba taka nie musiałaby być nawet współwłaścicielem (jak również posiadaczem) danego pojazdu, ani nie musiałaby takiego pojazdu używać. Warunki uzyskania takiej preferencyjnej stawki byłyby łagodniejsze niż warunki stawiane innym użytkownikom dróg, w szczególności ubiegającym się o poszczególne abonamenty uregulowane w zmienianej uchwale. Wszystkie osoby uprawnione do otrzymania poszczególnych abonamentów muszą się bowiem wykazać prawem własności, umową leasingu lub umową kredytu bankowego. Będą one zatem dyskryminowane w stosunku do działaczy opozycji antykomunistycznej lub osób represjonowanych z powodów politycznych, którzy nie muszą legitymować się żadnym tytułem prawnym do pojazdu. Tymczasem, jak wyjaśnił, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 13 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/GI 1075/16 *„przewidziana w art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych możliwość określenia stawki zerowej może dotyczyć jednostki-użytkownika drogi”*. Autorzy uchwały przyjęli, że dotyczyć ona będzie wyłącznie kilkunastu osób. Tymczasem nie wiadomo, ile będzie wydanych zaświadczeń przez Stowarzyszenie. Brak ograniczenia ilości pojazdów może bowiem prowadzić do powstania szeregu nadużyć.

Podsumowując zatem tę kwestię – opiniowana uchwała w proponowanym brzmieniu umożliwia uzyskanie preferencyjnego abonamentu na nieograniczoną ilość pojazdów z terenu całej Polski i dlatego niweczy cele utworzenia SPP.

Ochrona praw nabytych:

Proponowana uchwała zakłada również przyznanie prawa do zerowej stawki opłat za parkowanie na terenie SPP na czas nieoznaczony, a zatem rodzi ryzyko naruszenia zasady ochrony praw nabytych w przypadku próby uchylenia w przyszłości tych przepisów, ewentualnie w razie utraty przez daną osobę statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok z dnia 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04, wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12) ukształtował się pogląd, iż *„pojęcie praw nabytych obejmuje przede wszystkim uprawnienia nabyte na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub aktów generalnych w sytuacji, gdy ktoś spełnił warunki, od których zależy nabycie danego uprawnienia”*. Taka sytuacja wystąpi w przypadku przyjęcia opiniowanej uchwały w proponowanym brzmieniu – warunkiem ustalenia preferencyjnej stawki opłaty za parkowania jest bowiem wyłącznie posiadanie (w chwili wystąpienia o wydanie zaświadczenia) statusu działacza opozycji antykomunistycznej lub osoby represjonowanej z powodów politycznych. Takie (bezterminowe) przyznanie preferencyjnej stawki może być również dyskryminujące dla innych użytkowników dróg parkujących na terenie SPP, w szczególności dla posiadaczy poszczególnych abonamentów. Poszczególne abonamenty są bowiem wydawane na ściśle określony czas, z reguły nie dłuższy niż 12 miesięcy, a po okresie ich ważności każdorazowo są weryfikowane uprawnienia do ich przedłużenia.

Dlatego też opiniowana uchwała w proponowanym brzmieniu narusza zasadę równości wobec prawa, a nadto ma charakter dyskryminujący dla dużej części osób. Dodatkowo, rozszerzając katalog osób uprawnionych do parkowania na terenie SPP na zasadach preferencyjnych, niweczy ona cele jej utworzenia.

Wnioski:

1. Przyjęcie uchwały w opiniowanym brzmieniu naruszać będzie zarówno przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i przepisy rangi ustawowej.
2. Projekt uchwały w zaproponowanym brzmieniu winien być zaopiniowany negatywnie.

RADCA PRAWNY

Piotr Wojnarski
KF-896