



STAROSTA OLSZTYŃSKI

BR.0023.7.2026

Olsztyn, dnia 8 kwietnia 2026 r.

prof. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, składam wniosek o zbadanie przez Pana **spraw związanych z możliwością nierównego traktowania w Olsztynie obywateli przy określaniu stawek biletów w transporcie publicznym a także opłat za strefy płatnego parkowania** w zakresie różnicowania opłat poprzez ich obniżenie lub stosowanie ulg z uwagi na miejsce zamieszkania obywatela. Takie działania mogą naruszać przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, który nakazuje traktować wszystkich w sposób równy przez władze publiczne. Natomiast w przypadku gdy gminy różnicują opłaty z uwagi na miejsce zamieszkania osoby dokonującej płatności lub sposób płatności może być uznane za nierówne traktowanie, ma to szczególne znaczenie w przypadku miast w których mieszczą się siedziby różnych władz publicznych, z których działań muszą korzystać mieszkańcy nie tylko gminy siedziby władzy ale także innych miast.

25 lutego tego roku Rada Miasta Olsztyna przyjęła uchwały: w sprawie ustanowienia uprawnień do zwolnień i ulg za przejazdu wykonywane lokalnym transportem zbiorowym w Olsztynie (XXIII/319/26) oraz w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe wykonywane lokalnym transportem zbiorowym realizowanym przez Gminę Olsztyn (XXIII/320/26), jak również uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Olsztynie, zasad jej funkcjonowania oraz wysokości stawek opłat i opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania (XXIII/318/26). W tych przepisach doszło do zastosowania różnych stawek opłat za parkowanie lub za bilety jednorazowe z uwagi na miejsce zamieszkania korzystającego lub sposób płatności.

Dnia 25 lutego 2026 r. Rada Miasta Olsztyna podjęła Uchwałę nr XXIII/319/26 w sprawie ustanowienia uprawnień do zwolnień i ulg za przejazdu wykonywane lokalnym transportem zbiorowym w Olsztynie oraz uchwałę nr XXIII/320/26 w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe wykonywane lokalnym transportem zbiorowym realizowanym przez Gminę Olsztyn. Kontrowersje, jakie w opinii publicznej wywołały ww. uchwały oraz wątpliwości prawne co do jej zgodności z prawem dotyczą sposobu ukształtowania wysokości stawek opłat za usługi przewozowe. Wprowadzone rozwiązanie może być obarczone co najmniej dwiema wadami prawnymi:

- 1) wadą dotyczącą braku podstaw do różnicowania stawek opłat z uwagi na miejsce zamieszkania i rozliczania podatku dochodowego przez osobę opłacającą usługi przewozowe,
- 2) brakiem weryfikowalności zastosowanego instrumentu potwierdzającego możliwość skorzystania niższej opłaty za przejazdy wykonywane lokalnym transportem zbiorowym oraz rażącą nieprecyzyjnością ukształtowanych przepisów. Niezależnie od tych wad w ocenie

wnioskodawcy takie sposób kształtowania opłat może naruszać art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nierówne traktowanie obywateli z uwagi na miejsce zamieszkania.

W §2 ust. 1 lit. b Uchwały nr XXIII/320/26 wprowadzono odrębną stawkę opłat za przejazd wykonywane lokalnym transportem zbiorowym, tj. tzw. „Bilety mieszkańca”. Stawka ta zgodnie z treścią ww. uchwały „dotyczy podatników, którzy zamieszkują na terenie Olsztyna i rozliczają się z podatku dochodowego od osób fizycznych w Urzędzie Skarbowym w Olsztynie. Choć niewątpliwie zgodnie z art. 50a Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 285 z późn. zm.), dalej jako: u.p.t.z., „Rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich”, to jednak konstrukcja prawna rozwiązania, zaproponowanego przez Radę Miasta Olsztyna, wykracza poza zakres pojęciowy realizacji zadania o charakterze użyteczności publicznej. Dla takiego ukształtowania przepisów prawa miejscowego Rada Miasta Olsztyna nie miała żadnej podstawy prawnej. Tego rodzaju kształt przepisów miejscowych cechuje rażąco dyskryminacyjny charakter, chociażby w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Przyznanie preferencyjnych stawek opłat wyłącznie dla osób spełniających kryterium „mieszkańca”, rozumianego jako podatnika zamieszkującego na terenie Olsztyna i rozliczającego podatek dochodowy od osób fizycznych w Olsztynie, prowadzi do wprowadzenia kryterium, które w rzeczywistości nie pozostaje w związku z istotą realizacji zadania o charakterze użyteczności publicznej, jakim jest lokalny transport zbiorowy. Zgodnie z art. 50a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ustalanie cen za usługi przewozowe odbywa się w ramach wykonywania zadania o charakterze użyteczności publicznej. Istotą tego rodzaju zadań jest ich powszechność oraz dostępność dla wszystkich użytkowników na równych zasadach, a nie wyłącznie dla wyodrębnionej grupy podmiotów. Tymczasem przyjęte przez Radę Miasta Olsztyna rozwiązanie prowadzi do uprzywilejowania wyłącznie określonej kategorii osób – podatników rozliczających się w Olsztynie – co w sposób oczywisty wykracza poza zakres pojęcia użyteczności publicznej.

Przewóz o charakterze użyteczności publicznej został zdefiniowany w art. 4 ust. 1 pkt 12 u.p.t.z., zgodnie z którym jest to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Nie sposób polemizować z faktem, iż w zakres społeczności na obszarze Gminy Olsztyn wchodzi nie tylko osoby rozliczające podatek dochodowy w Urzędzie Skarbowym w Olsztynie i będące „mieszkańcami” Olsztyna w rozumieniu przedmiotowej uchwały, lecz również osoby spoza tego zawężonego gremium, jak chociażby mieszkańcy Powiatu Olsztyńskiego, pracujący na co dzień w Olsztynie i uczestniczący w obrocie gospodarczym na jego terenie. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów korzystających z usług publicznych nie może mieć charakteru arbitralnego ani prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji. W niniejszym przypadku brak jest racjonalnego i pozostającego w związku z celem regulacji uzasadnienia dla wprowadzenia zróżnicowanych stawek opłat w oparciu o kryterium miejsca rozliczania podatku dochodowego. Kryterium to nie pozostaje bowiem w żadnym związku ani z faktycznym korzystaniem z transportu zbiorowego, ani z kosztami jego organizacji. Uchwała Rady Miasta Olsztyna w istocie prowadzi do sytuacji, w której osoby znajdujące się w tożsamej sytuacji faktycznej – jako pasażerowie korzystający z lokalnego transportu zbiorowego – są traktowane odmiennie wyłącznie z uwagi na kryterium podatkowe, będące kryterium w żadnym stopniu niewynikającym z celów omawianego

przepisu u.p.t.z. i zamiarem ustawodawcy. Takie rozwiązanie narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz prowadzi do dyskryminacji osób nieposiadających statusu „mieszkańca” w dość osobliwym rozumieniu przyjętym w uchwale, w tym w szczególności mieszkańców Powiatu Olsztyńskiego pracujących lub uczących się w Olsztynie. W konsekwencji należy uznać, że przyjęte rozwiązanie nie służy realizacji celu o charakterze użyteczności publicznej, lecz wprowadza mechanizm o charakterze selektywnym i fiskalnym, ukierunkowany na uprzywilejowanie określonej grupy kosztem innych użytkowników transportu zbiorowego.

Dnia 25 lutego 2026 r. Rada Miasta Olsztyna podjęła Uchwałę nr XXIII/318/26 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Olsztynie, zasad jej funkcjonowania oraz wysokości stawek opłat i opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania. Kontrowersje, jakie w opinii publicznej wywołała ww. uchwała oraz wątpliwości prawne co do jej zgodności z prawem dotyczą ukształtowania wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów w Strefie Płatnego Parkowania.

Wprowadzone rozwiązanie może być obarczone co najmniej trzema wadami prawnymi:

- 1) wadą dotyczącą braku podstaw do różnicowania stawek opłat z uwagi na miejsce zamieszkania osoby opłacającej postój,
- 2) wadą uzależnienia zróżnicowania stawki opłaty od sposobu dokonywania płatności za postój w strefie płatnego parkowania lub zakupu abonamentu,
- 3) brakiem weryfikowalności zastosowanego instrumentu potwierdzającego możliwość skorzystania niższej opłaty za postój w strefie płatnego parkowania.

W załączniku 2a do Uchwały wprowadzono dwie stawki opłat: „Stawkę podstawową” i „Stawkę dla posiadacza ulgi mieszkańca m. Olsztyna w aplikacji mobilnej mOKM”. Po pierwsze, trudno wskazać, że mamy do czynienia z ulgą, bowiem konstrukcja ulgi jest zupełnie inna, niż rozwiązanie wprowadzone przez Radę Miasta Olsztyna. Ulga oznacza bowiem zmniejszenie opłaty od ceny określonej kwotowo, nie zaś, jak w niniejszej uchwale, ustalenie zupełnie nowej stawki. Warto przywołać stanowisko NSA wyrażone w wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 1112/17 orzekł, iż przepis art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. jednoznacznie stanowi, że przewidziane w nim ulgi mogą być ustanowione "dla niektórych użytkowników drogi", a więc nie dla wszystkich, to jednak konstrukcja prawna rozwiązania, zaproponowanego przez Radę Miasta Olsztyna nie ma charakteru ulgi, lecz ustalenia zupełnie innej, wyższej stawki opłaty dla użytkowników niekorzystających z aplikacji mobilnej. Z treści przedmiotowej uchwały nie da się wywnioskować, że mieszkańcom, tj. w rozumieniu autorów tejże uchwały - osobom, odprowadzającym podatek dochodowy w Gminie Olsztyn - przysługuje jakakolwiek ulga. Z treści uchwały wynikają zaś dwie oddzielne stawki opłat jednorazowych i abonamentów za parkowanie w SPP, a kryterium mającym uprawniać do uiszczenia niezawyżonej stawki opłaty jest korzystanie z aplikacji mOKM. Niezależnie od powyższego poprzez ta uchwałę mogło dojść do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nierówne potraktowanie osób korzystających z transportu publicznego w mieście wojewódzkim. Przyznanie preferencyjnych stawek opłat wyłącznie dla „posiadacza ulgi mieszkańca m. Olsztyna w aplikacji mobilnej „mOKM” prowadzi do wprowadzenia kryterium, które w rzeczywistości nie pozostaje w żadnym związku z celami ustanawiania strefy płatnego parkowania określonymi w przepisach ustawowych. Zgodnie z 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”. W tym kontekście podkreślono w judykaturze, 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 zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie” (wyrok WSA w Warszawie z 28.04.2021 r., VI SA/Wa 731/21, LEX nr 3190173). W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że różnicowanie sytuacji prawnej użytkowników dróg w ramach strefy płatnego parkowania nie może mieć charakteru arbitralnego ani prowadzić do dyskryminacji określonych kategorii podmiotów. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wskazano, że: „nie do pogodzenia z zasadą równości jest sytuacja gdy rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie wysokości opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania w treści której, jedni posiadacze pojazdów będący ich właścicielami bądź (leasingobiorcami) mogą korzystać z przywileju uzyskania abonamentu lub stawki zerowej zaś innym (najemcom, dzierżawcom pojazdów lub innym posiadaczom zależnym) odmawia się tego uprawnienia z powodów, za którymi nie przemawiają usprawiedliwione argumenty lecz przypuszczenia, niemające swojego odzwierciedlenia w praktyce.” (wyrok WSA w Warszawie z 7.02.2006 r., VI SA/Wa 2337/05, LEX nr 193318). Uchwała Rady Miasta Olsztyna w istocie prowadzi do analogicznej sytuacji, jak wskazana w powyższym orzeczeniu. Obciążenie wyższymi opłatami mieszkańców niekorzystających z aplikacji mobilnej narusza zarówno konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, jak i zamiar ustawodawcy, wyrażony w przepisach u.d.p. W konsekwencji należy uznać, że przyjęte w uchwale rozwiązanie prowadzi do arbitralnego i nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji użytkowników dróg publicznych. W istocie jego skutkiem jest wprowadzenie mechanizmu fiskalnego, który ma na celu zwiększenie wpływów do budżetu miasta poprzez obciążenie wyższymi opłatami osób niespełniających kryterium, którego cel pozostaje poza zakresem ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 13b u.d.p.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, zawiadamiam, jak we wstępie.

Z poważaniem ,

STAROSTA OLSZTYŃSKI

Andrzej Abako

Załączniki:

1. Pismo do Wojewody z dnia 19 marca 2026 r.
2. Pismo do Wojewody z dnia 31 marca 2026 r.
3. Uchwała nr XXIII/318/26 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Olsztynie, zasad jej funkcjonowania oraz wysokości stawek opłat i opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania
4. Uchwała nr XXIII/319/26 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie ustanowienia uprawnień do zwolnień i ulg za przejazdy wykonywane lokalnym transportem zbiorowym w Olsztynie oraz uchwały nr XXIII/320/26 Rady Miasta

Olsztyna z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi przewozowe wykonywane lokalnym transportem zbiorowym realizowanym przez Gminę Olsztyn