

21. 06. 2019



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

nr RPW: 177208/2019
Adam Bodnar



03980200192993
RPW/17309/2019 P
2019-06-21

Warszawa,

19/06/2019

V.565.31.2019.TS

**Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu RP**

ul. Wiejska 6/8
00-902 WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

W nawiązaniu do pisma Wicemarszałka Senatu RP z dnia 28 lutego 2019 r., Nr BPS/043-74-2117/19, a także telefonicznej informacji przekazanej Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 10 czerwca 2019 r., przesyłam w załączeniu odpowiedź z dnia 25 marca 2019 r. na oświadczenie Senatora Andrzeja Kobiaka dotyczące opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania.

Jednocześnie przejmie informuję, iż treść załączonego pisma zostanie, zgodnie ze skierowaną do mnie prośbą, przekazana Kancelarii Senatu również pocztą elektroniczną.

Załącznik 1

Łączny wyprawy szacunku,

Bodnar



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 25/03/2019

V.565.31.2019.TS

**Pan
Andrzej Kobiak**

Senator RP

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

W odpowiedzi na Pana zapytania dotyczące możliwości wprowadzenia w akcie prawa miejscowego zerowej stawki opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania dla określonej grupy kierowców, uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068), rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Wprowadzając zerową stawkę opłaty za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania, rada gminy dysponuje znaczną swobodą regulacyjną. Mianowicie może – nie będąc w tym zakresie skrepowana wyrażnymi postanowieniami ustawy – określić autonomicznie krąg użytkowników drogi uprawnionych do wspomnianej stawki opłaty. Przyznana radzie gminy przez ustawodawcę w omawianym zakresie swoboda regulacyjna nie oznacza jednak 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.

Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że niezgodne z zasadą równości jest różnicowanie kierowców w zakresie uprawnienia do bezpłatnego

parkowania w oparciu o kryterium tytułu prawnego do pojazdu samochodowego lub kryterium stałego zameldowania na obszarze strefy płatnego parkowania (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. akt II SA 2268/00). Rada gminy nie może zatem ustalić w akcie prawa miejscowego, że uprawnionymi do zerowej stawki opłaty za parkowanie będą wyłącznie właściciele pojazdów samochodowych zameldowani na terenie strefy płatnego parkowania na pobyt stały, a uprawnienie takie nie będzie przysługiwać kierowcom użytkującym pojazdy na podstawie umowy cywilno-prawnej (np. umowy najmu lub użyczenia), którzy są zameldowani w strefie na pobyt czasowy.

Odnosząc się do kwestii tego, czy w świetle art. 32 Konstytucji RP w uchwale ustanawiającej strefę płatnego parkowania można zamieścić regulacje przyznające uprawnienie do zerowej stawki opłaty za postój pojazdu wyłącznie mieszkańcom miasta (gminy), na terenie którego funkcjonuje strefa płatnego parkowania, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że w praktyce nie spotyka się regulacji prawa lokalnego, które zwalniają całą społeczność danej miejscowości z obowiązku wnoszenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. Takie unormowania stałyby w sprzeczności z ustawowymi celami funkcjonowania strefy płatnego parkowania, którymi są zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych oraz realizacja lokalnej polityki transportowej (np. zachęcanie mieszkańców do korzystania z komunikacji zbiorowej). Faktyczne zwolnienie wszystkich osób zamieszkałych w danym mieście z konieczności uiszczania daniny publicznej z tytułu postoju pojazdu w strefie płatnego parkowania stawiałoby pod znakiem zapytania sens ustanowienia tej strefy. W związku z powyższym, jeżeli rada gminy (miasta) decyduje się na wprowadzenie zerowej stawki opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, to zazwyczaj katalog podmiotów uprawnionych do tej stawki obejmuje jedynie mieszkańców strefy płatnego parkowania i/lub posiadaczy kart parkingowych (osoby z niepełnosprawnością). Natomiast pozostali użytkownicy strefy płatnego parkowania (osoby zamieszkałe poza strefą płatnego parkowania w danym mieście, jak i mieszkańcy innych miejscowości) są obowiązani do uiszczania opłat za parkowanie, chyba że korzystają z ustawowego zwolnienia z opłat (np. posiadacze pojazdów elektrycznych).

Kwestia dopuszczalności zróżnicowania obowiązków (uprawnień) mieszkańców strefy płatnego parkowania i osób zamieszkałych poza strefą w zakresie wnoszenia opłat parkingowych wymaga uprzedniego ustalenia, czy są to grupy podmiotów różnych, czy też podobnych. W wyroku z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt IV SA/GI 354/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyraził pogląd, że grupę podmiotów, które odznaczają się cechami relewantnymi w kontekście uprawnień i obowiązków związanych z korzystaniem ze strefy płatnego parkowania, stanowią posiadacze pojazdów samochodowych parkujący swoje pojazdy na drogach publicznych położonych w tej strefie. Innymi słowy, według sądu administracyjnego zmotoryzowani mieszkańcy

strefy płatnego parkowania oraz kierowcy zamieszkujący poza strefą to podmioty podobne. Przy tym założeniu, zróżnicowanie obowiązków (uprawnień) odnoszących się do wnoszenia opłat za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania wymaga wskazania przez prawodawcę lokalnego uzasadnionych argumentów (przyczyn), dla których wprowadza się przedmiotowe zróżnicowanie. Konstytucja RP przyznaje wprawdzie wszystkim prawo do równego traktowania przez władze publiczne, jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze jest przejawem dyskryminacji, a w konsekwencji, nie w każdym przypadku jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli przemawiają za tym racjonalne powody, które pozostają w związku z wartościami czy normami konstytucyjnymi. Jeżeli zatem rada gminy (miasta) wprowadzi zerową stawkę opłaty za parkowanie dla mieszkańców strefy płatnego parkowania i uzasadni to argumentami, które przemawiają za tym, że takie rozwiązanie jest racjonalne i ma na celu realizację zasad lub wartości konstytucyjnych (np. zasady sprawiedliwości społecznej), to zróżnicowanie obowiązków (uprawnień) kierowców korzystających ze strefy płatnego parkowania w zakresie uiszczania opłat parkingowych nie będzie uznane za dyskryminujące, a tym samym niezgodne z prawem. Te same zasady odnoszą się do sytuacji, gdy zerowa stawka opłaty za parkowanie zostanie przyznana osobom z niepełnosprawnością.

Jeżeli chodzi natomiast o uprawnienie do zerowej stawki opłaty za parkowanie przyznane osobom z niepełnosprawnościami posiadającym kartę parkingową, to według mojej wiedzy, uprawnienie to nie jest uzależnione od zameldowania (czy też zamieszkiwania) na obszarze Warszawy. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie ustalenia strefy płatnego postoju¹, *wprowadza się zerową stawkę opłaty dla posiadających karty parkingowe w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, jeżeli przewożący te osoby pojazd oznaczony kartą parkingową zaparkowany jest na stanowisku postojowym oznaczonym jako miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej.*

„Bezpłatny” postój kierowców posiadających kartę parkingową na innych (niż oznaczone jako miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej) stanowiskach postojowych na terenie strefy jest z kolei obwarowany koniecznością spełnienia dodatkowego wymogu, tj. uzyskania tzw. karty N+. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 1 pkt 5 powołanej uchwały, zerową stawką opłaty za postój pojazdu w strefie objęci są także *kierowcy*

¹ Uchwała nr XXXVI/1077/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego postoju, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz.Urz.Woj.Maz. Nr 138 poz. 4868, z późn. zm.)

legitymujący się orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności oraz kartą parkingową będący właścicielami, współwłaścicielami lub użytkownikami samochodu osobowego na podstawie odpłatnej czynności cywilno-prawnej lub umowy użyczenia zawartej w formie aktu notarialnego, jeżeli samochód jest oznaczony kartą N+ wraz z kartą parkingową. W myśl § 6 ust. 3 Regulaminu funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego, będącego załącznikiem nr 2 do uchwały, przy składaniu wniosku o wydanie karty N+ uprawniony użytkownik drogi powinien przedstawić następujące dokumenty:

- 1) dowód osobisty lub inny dokument potwierdzający tożsamość,
- 2) prawo jazdy,
- 3) dowód rejestracyjny pojazdu, na który ma być wydana karta N+,
- 4) odpłatną umowę cywilnoprawną lub umowę użyczenia zawartą w formie aktu notarialnego dotyczące pojazdu, w przypadku osób niebędących właścicielami lub współwłaścicielami pojazdu samochodowego,
- 5) ważną kartę parkingową,
- 6) orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności zawierające wskazanie, o którym mowa w art. 6b ust. 3 pkt 9 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- 7) w uzasadnionych przypadkach – inne dokumenty potwierdzające dane i informacje wynikające z wniosku,
- 8) pisemne oświadczenie woli wnioskodawcy w przedmiocie wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych wrażliwych niezbędnych do zweryfikowania uprawnień osoby niepełnosprawnej.

W świetle przepisów uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie ustalenia strefy płatnego postoju, zameldowanie na obszarze Warszawy nie jest warunkiem wydania osobie niepełnosprawnej karty N+. Tym samym nie sposób stwierdzić, by lokalne przepisy różnicowały uprawnienia osób z niepełnosprawnościami w zależności od ich miejsca zameldowania.

Pozwolę sobie także wysnuć przypuszczenie, że problem, którego dotyczy oświadczenie Pana Senatora może wynikać z faktu nieświadomości osób legitymujących się kartami parkingowymi, że uprawnienie do zerowej stawki opłaty w strefie płatnego postoju wynika nie z ustawy, a z lokalnie obowiązujących aktów prawa miejscowego. Zainteresowani mogą wychodzić z założenia, że jeżeli w miejscu swojego stałego zamieszkania są uprawnieni do zerowej stawki opłaty za postój na terenie całej strefy (niezależnie od tego, czy parkują na miejscach oznaczonych jako przeznaczone dla osób niepełnosprawnych), to takie same uprawnienia przysługują im w innych miejscowościach, gdzie ustanowiono podobne strefy. Tymczasem, w świetle przytoczonych na wstępie regulacji ustawowych, zakres uprawnień osób z

niepełnosprawnościami może się różnić w poszczególnych miastach, a ich nabycie uzależnione od spełnienia pewnych dodatkowych kryteriów (jak w przypadku Warszawy – uzyskania tzw. karty N+ dla „bezpłatnego” postoju na wszystkich miejscach postojowych w strefie).

Kończąc, pragnę wyrazić nadzieję, że treść niniejszego pisma uzna Pan Senator za satysfakcjonującą.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar