

UCHWAŁA NR XXXVIII/597/17
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE

z dnia 3 lipca 2017 r.

w sprawie rozpatrzenia wniosku dotyczącego zmiany 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. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935) w związku z art. 241, art. 242 § 1 i art. 244 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996, 1579 i 2138 oraz z 2017 r. poz. 935), po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Prawo na Drodze, Rada Miejska w Nysie uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się w części uwzględnić, a w części nie uwzględnić wniosku Stowarzyszenia Prawo Na Drodze z dnia 19 kwietnia 2017 r., złożonego w dniu 28 kwietnia 2017 r. i doprecyzowanego w dniu 29 maja 2017 r., o zmianę 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 - w zakresie i zgodnie z uzasadnieniem określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Paweł Nakoneczny

Załącznik do Uchwały Nr XXXVIII/597/17
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 3 lipca 2017 r.

Wnioskiem złożonym do Rady Miejskiej w Nysie w dniu 28 kwietnia 2017 r. i doprecyzowanym w dniu 29 maja 2017 r. Stowarzyszenie Prawo na Drodze wystąpiło o zmianę 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, poprzez uchylenie postanowień § 6 ust. 1 pkt 1 w części obejmującej treść: „*wydawanej po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu*” oraz § 10 ust. 2, 3, 4 i 5, gdyż zdaniem Stowarzyszenia przepisy te stanowią istotne naruszenie prawa.

Po rozpatrzeniu wymienionego wyżej wniosku o zmianę uchwały, mając na względzie aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych uznano, iż w zakresie dotyczącym uchylenia ust. 2, 3, 4 i 5 zawartych w postanowieniach § 10 tejże uchwały wniosek jest zasadny. W związku z powyższym przygotowany już został przez Burmistrza Nysy stosowny projekt uchwały, a Rada Miejska w Nysie deklaruje, iż w najbliższym czasie zostanie dokonana zmiana uchwały w kwestionowanej przez wnoszącego wezwaniu części, co wymaga jednak zachowania stosownej procedury, w tym wymaganego w art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.) zaopiniowania projektu zmiany uchwały przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach.

Rada Miejska w Nysie postanawia natomiast nie uwzględnić wezwania w zakresie dotyczącym uchylenia zawartych w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały zapisów obejmujących treść: „*wydawanej po przedstawieniu dowodu rejestracyjnego pojazdu lub konsumenckiej umowy leasingu*”, uznając iż wniosek w tej części jest niezasadny, z następujących względów.

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 ma charakter dowolny i pozbawione jest uzasadnienia o czym mowa będzie niżej. Ponadto należy podkreślić, że czym innym jest poruszona w wyroku WSA w Opolu z 10.01.2017 r. kwestia wpisywania numeru rejestracyjnego na dokumencie winiety, czyli w sytuacji, gdy dany użytkownik strefy wykupuje abonament, a czym innym jest wprowadzenie zerowej stawki opłaty wraz ze wskazaniem komu będzie ona przysługiwać (określeniem kryteriów uprawniających do skorzystania z bezpłatnego parkowania w strefie).

Wnioskodawca wskazuje, iż w wyroku WSA w Opolu z dnia 10 stycznia 2017r. sygn. akt II SA/Op 297/16 Sąd stwierdził, iż „*bez znaczenia dla możliwości korzystania z uprawnienia wynikającego z nabycia takiej karty abonamentowej zatem jest okoliczność jakim pojazdem porusza się posiadacz tej karty*”, stąd jego zdaniem pozostawienie w treści ww. uchwały jakiegokolwiek odniesienia do dowodów rejestracyjnych różnicującego sytuację prawną użytkowników strefy jest niedopuszczalne.

Należy jednak podkreślić, iż cytowany wyżej wyrok dotyczył m.in. kwestii tego, iż bez znaczenia dla możliwości korzystania z uprawnienia wynikającego z nabycia jednej z tych winiet jest fakt, jakim pojazdem porusza się posiadacz tej karty.

Odnosząc się natomiast do treści wniosku Stowarzyszenia Prawo na Drodze należy zauważyć, iż § 6 ust. 1 uchwały określa kategorie osób, w stosunku do których wprowadzona została zerowa stawka opłat.

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 weryfikacji tytułu prawnego do pojazdu w odniesieniu do konkretnej osoby ubiegającej się o winietę.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, iż strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby

organizacji, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowy lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Wynikające z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych uprawnienia ustawowe niewątpliwie doprowadzą do zróżnicowania sytuacji użytkowników dróg, tym samym ustawodawca dopuścił zróżnicowanie użytkowników dróg rezygnując z zasady równości. Wyodrębnienie danej kategorii nie odbywa się z zastosowaniem zasady równości, ale jest następstwem różnicowania. Z tego powodu nie jest uprawniony zarzut naruszenia zasady równości. Zaskarżona uchwała nie różnicuje w prawach mieszkańców strefy parkowania, natomiast odwołuje się do dodatkowego kryterium, jakim jest konieczność posiadania pojazdu przez mieszkańca strefy na podstawie tytułu własności, współwłasności lub konsumenckiej umowy leasingu.

Uprawnienie do skorzystania ze stawki zerowej zostało ograniczone do mieszkańców posiadających pojazdy na podstawie tytułów ujawnianych w dowodzie rejestracyjnym i rejestrowanych umowach nazwanych, cechujących się dużą stabilnością podmiotową. Ograniczenie to ma również zapobiec nadużyciom polegającym na wejściu w posiadanie bezpłatnego abonamentu przez osoby, których sytuacja tego nie uzasadnia.

Z uwagi na rosnącą liczbę pojazdów ustawodawca wprowadzając możliwość tworzenia stref płatnego parkowania kierował się zarówno potrzebą zaprowadzenia ładu przestrzennego, a więc bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw tych obywateli, których domy czy mieszkania znajdują się w centrach miast, gdzie dojazd bądź dojście do miejsca zamieszkania są utrudnione z uwagi na liczbę znajdujących się tam pojazdów (ochrona prawa własności). Tworzenie stref płatnego parkowania, na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie o drogach publicznych, jest zatem ograniczeniem podyktowanym ochroną konstytucyjnych wartości, pozostającym w zgodzie z zasadą proporcjonalności (wyrok NSA z 7 października 2011 r., I OSK 1276/11, dostępny na stronie internetowej - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W analizowanej ustawie o drogach publicznych nie sposób doszukać się normy prawnej wskazującej wprost, jakie są kryteria wyróżnienia cech jako relewantnych w zakresie przyznawania przez radę przewidzianych przez ustawodawcę preferencji. Rada ma zatem swobodę w tworzeniu norm dotyczących strefy płatnego parkowania. Korzystając z umocowania ustawowego wynikającego z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych i przyznając określone uprawnienia wybranym użytkownikom dróg w akcie rangi prawa miejscowego, rada nie może jednak ustalać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny, ale musi to czynić tak, aby nie została naruszona konstytucyjna zasada równości wobec prawa i łącząca się z nią zasada niedyskryminacji, która oznacza zakaz odmiennego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, ocenianej w oparciu o obiektywne i weryfikowalne okoliczności istotne.

Zapis odnośnie konieczności przedłożenia dowodu rejestracyjnego (gdzie wskazany jest tytuł prawny do pojazdu) oraz konsumenckiej umowy ma mieć charakter działania wzmacniającego, zapewniającego osiągnięcie celu jakim jest dodatkowe zawężenie kręgu mieszkańców uprawnionych do uzyskania uprawnienia do skorzystania ze stawki zerowej, tj. do mieszkańców posiadających pojazd na podstawie najsilniejszych tytułów prawnych, jakimi są własność i współwłasność, oraz na podstawie konsumenckiej umowy leasingu, która z mocy art. 709² K.c. zawierana jest na piśmie pod rygorem nieważności.

W powyższym zakresie należy zwrócić uwagę, iż dopuszczalność ustanowienia tego rodzaju regulacji, jak zakwestionowane przez Stowarzyszenie Prawo na Drodze, wynika z prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 03.11.2016 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, jakimi 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 Sadu, brak możliwości realizacji celu, jakiemu 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, jakiemu 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 02.02.2017 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, jakiemu ma służyć strefa płatnego parkowania*”.

Biorąc pod uwagę powyższe Rada Miejska w Nysie postanowiła jak na wstępie.

Pouczenie:

Stosownie do art. 246 § 1 k.p.a. wnioskodawcy niezadowolonemu ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi w trybie określonym w rozdziale 2 działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego.