

UCHWAŁA NR 301/XVI/2016

Rady Miasta Płocka

z dnia 23 lutego 2016 roku

w sprawie: rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez Pana Dominika Rzepeckiego prowadzącego działalność pod firmą Kancelaria Adwokacka Adwokat Dominik Rzepecki w dniu 18 lutego 2016 roku, dotyczącego uchwały Rady Miasta Płocka Nr 280/XV/2016 z dnia 26 stycznia 2016 roku w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Płocka oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych i opłaty dodatkowej, sposobu ich pobierania oraz wprowadzenia opłaty abonamentowej

Na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 roku, poz. 1515 z późn. zmianami) **Rada Miasta Płocka uchwala, co następuje:**

§ 1

1. Rada Miasta Płocka odmawia uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa wniesionego w dniu 18 lutego 2016 roku przez Pana Dominika Rzepeckiego prowadzącego działalność pod firmą Kancelaria Adwokacka Adwokat Dominik Rzepecki, dotyczącego uchwały Rady Miasta Płocka Nr 280/XV/2016 z dnia 26 stycznia 2016 roku w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Płocka oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych i opłaty dodatkowej, sposobu ich pobierania oraz wprowadzenia opłaty abonamentowej* i pozostawia wyżej wymienioną uchwałę w brzmieniu dotychczasowym.
2. Szczegółowe uzasadnienie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa znajduje się w uzasadnieniu do uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Płocka.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miasta Płocka

Artur Jaroszewski

Uzasadnienie

W dniu 18 lutego 2016 roku Pan Dominik Rzepecki prowadzący działalność pod firmą Kancelaria Adwokacka Adwokat Dominik Rzepecki, złożył pismo, w którym wezwał Radę Miasta Płocka do usunięcia naruszenia prawa, które zdaniem wzywającego nastąpiło w Uchwale Rady Miasta Płocka Nr 280/XV/2016 z dnia 26 stycznia 2016 roku w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Płocka oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych i opłaty dodatkowej, sposobu ich pobierania oraz wprowadzenia opłaty abonamentowej* poprzez:

1. niezrozumiałe dla wnoszącego jest przyznanie abonamentu jedynie dla mieszkańców SPP, zameldowanych na pobyt stały lub czasowy ponad 3 miesiące,
2. różnicowanie grupy społecznej przedsiębiorców na prowadzących działalność gospodarczą w SPP i na tych prowadzących działalność poza SPP.

W wyniku analizy ustaleń wyżej wymienionej uchwały oraz stawianych zarzutów Rada Miasta Płocka odmawia uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa wniesionego w dniu 18 lutego 2016 roku przez Pana Dominika Rzepeckiego, dotyczącego uchwały Rady Miasta Płocka Nr 280/XV/2016 z dnia 26 stycznia 2016 roku w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Płocka oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych i opłaty dodatkowej, sposobu ich pobierania oraz wprowadzenia opłaty abonamentowej* i pozostawia wyżej wymienioną uchwałę w brzmieniu dotychczasowym.

Uzasadnieniem tak przyjętego stanowiska jest stan faktyczny i prawny przedmiotu regulacji ww. uchwały, który w żaden sposób nie wywołuje skutków podnoszonych przez wzywającego do usunięcia naruszenia prawa, w tym:

1. zgodnie z art. 13d ust. 8 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, Rada Miasta może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowaną oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi,
2. nie różnicuje grupy społecznej przedsiębiorców, nie naruszając zasady równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprowadzenie preferencyjnej opłaty dla mieszkańców podyktowane jest troską o miejsca zamieszkania centralnej części miasta i umożliwienie parkowania samochodu osobowego w obrębie swojego miejsca zamieszkania. Przesłanki w tym względzie należy opierać na ustawie o samorządzie gminnym gdzie zgodnie z art. 7 ust. 1 wskazane jest, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a tę wspólnotę zgodnie z art 1 ust. 1 tworzą mieszkańcy miasta.

Ograniczenia wprowadzenia opłat abonamentowych preferencyjnych wynika również z Polityki Parkingowej Miasta Płocka przyjętej Uchwałą Nr 280/XV/2016 Rady Miasta Płocka z dnia 26 stycznia 2016 roku, w której znajdują się ogólne zasady i cele funkcjonowania SPP. Do określenia tych zasad posłużyły: dbałość o historyczną część miasta, zwiększenie rotacji samochodów, umożliwienie dostępu do miejsc postojowych klientów lokali handlowych i usługowych, poprawa jakości życia mieszkańców. Jednocześnie należy wskazać, iż wiele budynków zlokalizowanych w SPP, w których prowadzona jest działalność gospodarcza posiada podwórka, na których można utworzyć parking dla klientów oraz dla samych przedsiębiorców. Dodatkowo dbając o dobro samego klienta w uchwale wprowadzony został zapis dotyczący bezpłatnych 30 minut postoju dla pojazdów samochodowych. Czas ten pozwoli na wykonanie drobnej usługi lub wizytę w sklepie. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, iż w obrębie strefy płatnego parkowania według ewidencji zarejestrowanych jest ponad 1500 podmiotów gospodarczych, to więcej niż przewidywana ilość miejsc postojowych możliwych do utworzenia według projektowanej, nowej organizacji ruchu w SPP. Wprowadzając preferencyjny abonament dla przedsiębiorców jednocześnie ograniczony zostałby podstawowy cel strefy płatnego parkowania, mianowicie wymieniona powyżej rotacja samochodów.

Odnosząc się do stawianych zarzutów należy zauważyć, że trudno jest wywieść, że ustalenia uchwały wprost naruszają interes prawny wzywającego do usunięcia naruszenia prawa. Wręcz przeciwnie – kamienica, w której mieści się kancelaria adwokacka posiada wewnętrzny dziedziniec, na którym parkują samochody, a nadto znajduje się ona przy ulicy, która pełni funkcję deptaka miejskiego i nie można na tej ulicy parkować samochodów.

Ponadto zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 2.06.2015r. sygn.. akt IISA/Op143/15 w którym mowa, że: *zasada równości wobec prawa wymaga, by podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną były traktowane równo bez różnic faworyzujących lub dyskryminujących. Wprowadzenie zróżnicowania jest dopuszczalne tylko gdy jest uzasadnione, tzn. że pozostaje w związku bezpośrednim celem przepisów, wagą interesów, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom*, Rada Miasta dała uprawnienia wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną tj. mieszkańcom strefy zameldowanym zarówno na pobyt stały jak i czasowy.

Zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym Państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z przepisu tego wynika, że każdy obywatel może korzystać z konstytucyjnych wolności i praw w granicach określonych przez ustawę, albowiem chroniąc sferę wolności obywatelskich, Konstytucja dopuszcza także ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, stanowiąc, że „mogą być ustanawiane tylko w ustawie”. Istotne przy tym jest, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być wprowadzane tylko wówczas, gdy są konieczne w demokratycznym Państwie w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, ochrony wolności i praw innych osób.

Określając konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzega zatem potrzebę wprowadzania ograniczeń tych dóbr. Przedkłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, wytyczając tym samym granice korzystania z wolności i praw, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach. W tym kontekście nie bez znaczenia jest treść ustępu 2 art. 31 Konstytucji, w myśl którego każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych, nikogo też nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Ograniczając pewną sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis aktu prawa miejscowego musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane, do celu, jaki temu przyświeca, który to cel musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej. Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności).

Nie może budzić wątpliwości, że tworzenie stref płatnego parkowania samo w sobie jest ograniczeniem, gdyż w ten sposób powstaje obszar, na terenie którego obowiązują ściśle określone zasady parkowania pojazdów, inne aniżeli w miejscach nienależących do stref. Istotny jest jednak cel tego rodzaju rozwiązań. Ustawodawca, wprowadzając w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych możliwość tworzenia stref płatnego parkowania, kierował się nie tylko potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób. Rada Miasta w pełni zgadza się z aktualnym orzecznictwem sądowym, iż towarzyszący rozwojowi aglomeracji miejskich wzrost ilości posiadanych przez obywateli aut sprawił bowiem, że w centrach miast zaczęło brakować przestrzeni do ich parkowania (zwykle w takich też miejscach powstają strefy płatnego parkowania). Jak wiadomo, centra miast, charakteryzujące się ścisłą zabudową, niejednokrotnie nie pozwalają na sytuowanie nowych obiektów budowlanych takich, jak parkingi miejskie, a istniejące miejsca parkingowe to najczęściej wydzielona w tym celu przestrzeń w pasie drogowym. Problem tworzenia stref płatnego parkowania w swej istocie dotyczy nie tylko potrzeby zaprowadzenia ładu przestrzennego, a więc bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale wiąże się również z koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw tych obywateli, których domy czy mieszkania znajdują się właśnie w centrach miast, gdzie dojazd bądź dojście do miejsca zamieszkania są utrudnione z uwagi na liczbę znajdujących się tam pojazdów (ochrona prawa własności).

Rozwiązania wprowadzone regulacjami Uchwały kwestionowanymi przez Wzywającego do naruszenia prawa pozostają w zgodzie z przepisami ustawy o drogach publicznych oraz nie naruszają zasad wpływających z norm konstytucyjnych. Kwestionowane unormowania z jednej strony służą bowiem realizacji celów dla jakich wprowadzona ustanowiona została strefa płatnego parkowania (zapewnienie rotacji miejsc parkingowych, realizacji lokalnej polityki transportowej,

stworzenie preferencji dla komunikacji zbiorowej) zapewniając jednocześnie mieszkańcom strefy możliwość nabycia specjalnego abonamentu do parkowania. Unormowanie to nie łamie zasady równości bowiem regulacja przyjęta przez Radę Miasta traktuje jednakowo wszystkich mieszkańców strefy. Nie różnicuje ich praw, odwołując się jedynie do kryterium zamieszkiwania w strefie płatnego parkowania. Nie narusza też zasady proporcjonalności, prawidłowo wyważając interes publiczny (przejawiający się w celach jakie ma realizować ustalenie strefy) z interesem tej części wspólnoty samorządowej jaką tworzą jej członkowie zamieszkujący na obszarze strefy. Tym samym brak podstaw do jego zakwestionowania ze względu na naruszenie norm konstytucyjnych.

Poza tym, w przekonaniu Rady Miasta, brak jest podstaw do uznania, iż sporne regulacje prowadzą do naruszenia prawa osób prowadzących działalność gospodarczą na terenie strefy płatnego parkowania. Uchwała w żaden sposób nie wkracza w istotę swobody działalności gospodarczej, ani równości w zakresie prawnej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej (zarówno na terenie SPP, jak i poza tymi granicami), nie ograniczając praw do wykonywania działalności gospodarczej. Fakt, czy parkowanie samochodu na drodze publicznej jest płatne w niższej bądź wyższej stawce, czy też w ogóle bezpłatne, nie ma wpływu na swobodę działalności gospodarczej.

Oceniając granice uznaniowości ww. Uchwały pod kątem zgodności jej z normami Konstytucji określającymi podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy Państwa prawnego, Rada Miasta Płocka stwierdza, że brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że unormowania zaskarżonej Uchwały naruszają powołany przez Wzywającego art. 32 Konstytucji. Przyjęta przez Konstytucję formuła równości wobec prawa mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznanej za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności. Jak wskazuje doktryna „równość wobec prawa należy rozumieć tak, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, czy też faworyzujących”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie ma bezwzględnej równości obywateli. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141-142). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wypowiada się, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich podmiotów ze względu na cechy, jakimi się charakteryzują. Zasada równości wymaga bowiem, aby podmioty traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą. Równość oznacza zatem - według Trybunału - także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami, oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 1994 r., OTK w 1994, cz. I, s. 55). Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. akt SK 11/01, OTK-A 2002/1/2) stwierdził, iż istotą zasady równości wobec prawa nie jest traktowanie wszystkich jednakowo, a tylko - równe traktowanie określonej grupy obywateli, wyróżnionej ze względu na cechę prawnie relewantną. Wskazana powyżej cecha relewantna w analizowanym stanie faktycznym dotyczy faktu posiadania statusu „mieszkańca” strefy płatnego parkowania, bowiem wprowadzenie strefy oddziałuje w największym stopniu na codzienne życie osób mieszkających w granicach strefy.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Miasta Płocka, na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 roku, poz. 1515 z późn. zmianami) odmawia uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa wniesionego w dniu 18 lutego 2016 roku przez Pana Dominika Rzepeckiego prowadzącego działalność pod firmą Kancelaria Adwokacka Adwokat Dominik Rzepecki, dotyczącego uchwały Rady Miasta Płocka Nr 280/XV/2016 z dnia 26 stycznia 2016 roku w sprawie *ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Płocka oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych i opłaty dodatkowej, sposobu ich pobierania oraz wprowadzenia opłaty abonamentowej* i pozostawia wyżej wymienioną uchwałę w brzmieniu dotychczasowym. Jednocześnie, zgodnie z §2 niniejszej uchwały, Rada Miasta Płocka zobowiązuje Prezydenta Miasta do udzielenia odpowiedzi wzywającemu do usunięcia naruszenia prawa.