



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 2335

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN-II.4131.1.6.2023

Wojewody Małopolskiego

z dnia 30 marca 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały nr CV/2851/23 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 lutego 2023 r. zmieniającej uchwałę nr LXXXIX/2177/17 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat - w części tj. w zakresie wprowadzonego unormowaniem § 1 pkt 20) ww. aktu podpunktu 2.1a.1. załącznika nr 2 do uchwały obejmującego wyrażenie: „Opłatę, o której mowa, można wnieść jedynie w dedykowanych aplikacjach mobilnych do wnoszenia opłat za parkowanie, na zasadach w nich określonych”.

UZASADNIENIE

W dniu 28 lutego 2023 roku do oceny nadzorczej Wojewody Małopolskiego wpłynęła uchwała nr **CV/2851/23 Rady Miasta Krakowa** z dnia 22 lutego 2023 r. *zmieniająca uchwałę nr LXXXIX/2177/17 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat.*

Uchwała ta wzbudziła zastrzeżenia tut. organu nadzoru w zakresie § 1 pkt 20 analizowanej uchwały, którym dokonano zmiany w załączniku nr 2 do uchwały nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. polegającej na wprowadzeniu podpunkt 2.1a.1. w brzmieniu „Opłatę, o której mowa, można wnieść jedynie w dedykowanych aplikacjach mobilnych do wnoszenia opłat za parkowanie, na zasadach w nich określonych”.

Pismem z dnia 16 marca 2023 roku znak: WN-II.4130.64.48.2023 organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa i Prezydenta Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego, dotyczącego kontroli legalności przedmiotowej uchwały. W piśmie tym tut. organ nadzoru wskazał na powzięte wątpliwości, umożliwiając władzom gminy Miasta Krakowa ustosunkowanie się do nich

w terminie do 7 dni od daty otrzymania tego pisma. Pismo doręczono jednostce za pośrednictwem ePUAP w dniu 16 marca 2023 r.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Prezydent Miasta Krakowa w piśmie z dnia 22 marca 2023 r. znak OR-03.0720.3.2023 przedstawił swoje stanowisko w sprawie stwierdzając: „*chcąc umożliwić różnicowanie stawek opłat za parkowanie w oparciu o posiadanie Karty Krakowskiej, posłużenie się aplikacjami jest aktualnie rozwiązaniem, które można wdrożyć w sposób najszybszy i najtańszy dla Gminy Miejskiej Kraków, bowiem parkomaty funkcjonujące obecnie w obszarze płatnego parkowania w Krakowie nie są do tego przystosowane, a ich odpowiednia konfiguracja w terminie do 15 maja 2023 r. (...) byłaby niemożliwa*”. Ponadto wskazano, iż: „*zgodnie z tezą przedstawioną w przedstawioną w przedostatnim akapicie zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, znowelizowany § 3 uchwały nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa jest sprzeczny z zasadami sprawiedliwości społecznej, gdyż zezwala na różnicowanie prawne podmiotów, jeśli ich sytuacja faktyczna jest taka sama. Gdyby przyjąć tę tezę za prawidłową, to aktualnie funkcjonujące zasady wnoszenia opłaty są również wadliwe, zarówno w zakresie obowiązującej uchwały Rady Miasta Krakowa, jak i w innych gminach w kraju, ponieważ w celu spełnienia zawartego w niej warunku, przy każdym wnoszeniu jakiegokolwiek opłaty z tego tytułu użytkownik drogi publicznej powinien móc skorzystać ze wszystkich udogodnień przewidzianych w uchwale, w tym również osoba parkująca na ulicy powinna móc nabyć w parkomacie np. różny abonament na parkowanie, co w obecnym stanie nie jest niemożliwe*”.

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Organ wskazuje, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 1693z późn.zm.) korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. W myśl natomiast art. 13b ust. 4 tej ustawy, rada gminy wprowadzając strefę płatnego parkowania: ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi; określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Rada Miasta Krakowa w § 1 pkt 20 kwestionowanej uchwały wprowadziła zmiany w załączniku nr 2 do uchwały nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. wprowadzając punkt wraz z podpunktami:

„*2.1a Ustala się następujące stawki opłat za kolejne godziny postoju w obszarze płatnego parkowania dla posiadaczy statusu Karty Krakowskiej:*

	podstrefy A	podstrefy B	podstrefy C
za pierwszą godzinę postoju	6,00 PLN	5,00 PLN	4,00 PLN
za drugą godzinę postoju	7,00 PLN	6,00 PLN	4,00 PLN
za trzecią godzinę postoju	8,00 PLN	7,00 PLN	4,00 PLN
za czwartą i kolejne godziny postoju	6,00 PLN	5,00 PLN	4,00 PLN

2.1a.1 Opłatę, o której mowa, można wnieść jedynie w dedykowanych aplikacjach mobilnych do wnoszenia opłat za parkowanie, na zasadach w nich określonych.

2.1a.2 Dyrektor zarządcy drogi ogłosi i poda do publicznej wiadomości listę dedykowanych aplikacji mobilnych do wnoszenia opłat za parkowanie dla posiadaczy statusu Karty Krakowskiej.

2.1a.3 Osoba posiadająca status Karty Krakowskiej, może jednocześnie wnieść opłatę za jeden pojazd, którego jest użytkownikiem w myśl ustawy o drogach publicznych.”

Natomiast zgodnie z § 3 nowelizowanej uchwały nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. opłaty dokonuje się: a) w parkometrach za pomocą środków pieniężnych uiszczanych o nominałach: 5 zł, 2 zł, 1 zł lub kartą płatniczą, b) poprzez wykupienie abonamentu postojowego, c) za pomocą innych elektronicznych form płatności.

W ocenie organu nadzoru, w pierwszej kolejności należy wskazać, że wprowadzona regulacja w punkcie 2.1a.1 załącznika nr 2 do uchwały, zgodnie z którą: „*Opłatę, o której mowa, można wnieść jedynie w dedykowanych aplikacjach mobilnych do wnoszenia opłat za parkowanie, na zasadach w nich określonych.*” - narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 ust.1 i 2 Konstytucji RP, która w swojej treści nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych podmiotów. Nie można w omawianym przypadku wskazać wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie posiadaczy statusu Karty Krakowskiej, w zależności od sposobu wnoszenia opłaty za parkowanie. Unormowanie to dotyczy określonej grupy osób - posiadaczy statusu Karty Krakowskiej, zatem grupy spełniającej warunki określone uchwałą nr XCIV/2450/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. *Karta Krakowska*. Natomiast wprowadzona regulacja powoduje, że osoby posiadające status Karty Krakowskiej, znajdujące się zatem w identycznym położeniu, będą ponosić opłaty za parkowanie w różnej wysokości, w zależności od tego czy posiadają możliwość płatności poprzez aplikację mobilną, czy też nie. Uprzywilejowanie osób mających dostęp do urządzeń mobilnych, w stosunku do osób, które takiej możliwości nie mają pomimo, iż należą do tej samej kategorii osób do których odnosi się to samo kryterium, stanowi nierówne traktowanie podmiotów znajdujących się w takim samym położeniu.

Możliwe jest różnicowanie podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, o ile pozostaje to: w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania oraz kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Wskazać należy, że zgodnie z zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, wykonywanie zadań przez organy gminy następuje wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podejmując zaskarżoną uchwałę Radę Miasta Krakowa była zobowiązana do respektowania norm konstytucyjnych, które stanowią gwarancję przestrzegania praw i wolności człowieka

i obywatela. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wszyscy są równi wobec prawa oraz mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Przyjmuje się, że 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 różnicowań dyskryminujących, czy też faworyzujących.

Istotne jest podkreślenie, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się o zasadzie równości i jej znaczeniu, zaznaczając, iż wynika z niej dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli, chociaż 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 różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. akt: U 7/87, K 8/91, K 3/94 i K 22/97). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, 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 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.

Organ stwierdza, iż metody uiszczania opłaty, określone w § 3 nowelizowanej uchwały nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r., stanowią równorzędne i dopuszczalne sposoby jej wnoszenia. Ograniczenie możliwości wnoszenia niższej stawki opłaty, określonej w punkcie 2.1a załącznika nr 2 uchwały, jedynie do jednego z ww. sposobów, a to dedykowanych aplikacji mobilnych powoduje, że taka regulacja jest sprzeczna również z zasadą sprawiedliwości społecznej, która nie zezwala na różnicowanie prawne podmiotów, jeśli ich sytuacja faktyczna jest taka sama. Regulacja ta powoduje, że skorzystanie z uprawnienia jest uzależnione od posiadania urządzeń mobilnych, dostępu do internetu i prowadzi do pogorszenia sytuacji osób dokonujących płatności w innej dopuszczalnej uchwałą formie.

Organ podnosi, iż powołane w piśmie Prezydenta Miasta Krakowa przykłady regulacji podjętych w innych gminach, odnoszą się do odmiennych stanów faktycznych. W szczególności, wskazać należy, że wszystkie osoby uprawnione do nabycia abonamentu postojowego określonego typu mogą go nabyć na dwa sposoby tj. w biurze Strefy Płatnego parkowania lub we wskazanym sklepie internetowym, zatem są traktowane jednakowo. Jak to wyżej podniesiono dopuszcza się akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Jednakże w zakwestionowanym zapisie różnicuje się sytuację tej samej grupy osób, tylko z powodu dysponowania bądź braku dysponowania dostępem do aplikacji mobilnej, a co za tym idzie wymuszającym niejako obowiązek posiadania urządzenia mobilnego, w celu skorzystania z przyznanego uchwałą uprawnienia do poniesienia opłaty za parkowanie w niższej wysokości. Ma to szczególne znaczenia dla osób starszych, korzystających w mniejszym stopniu z mobilnego dostępu do sieci internetowej i nowoczesnych form komunikacji.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tym samym, w przypadku istotnego naruszenia prawa, organ nadzoru jest zobowiązany – zgodnie z dyspozycją wynikającą z ww. art. 91 ust. 1 ustawy - orzec o nieważności uchwały w całości bądź w części.

Z uwagi na powyższe organ nadzoru stwierdza, iż nierówne traktowanie grupy osób, w skład której wchodzi osoby posiadające status Karty Krakowskiej, polegające na ograniczeniu możliwości wniesienia opłaty za parkowanie w przysługującej im niższej wysokości, jedynie do aplikacji mobilnej, w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w części tj. w zakresie wprowadzonego unormowaniem § 1 pkt 20) podpunktu 2.1a.1. załącznika nr 2 do uchwały.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego stosownie do postanowień art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Można ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego

Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Rafał Czeladki

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Krakowa
- 2) Prezydent Miasta Krakowa
- 3) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie
- 4) Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
- 5) aa