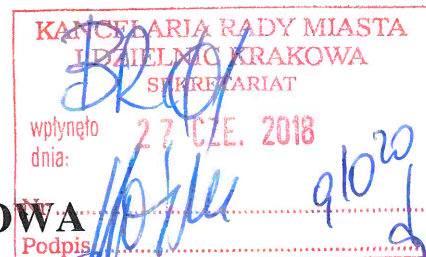


OPINIA NR 42/2018
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 27 czerwca 2018



w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie przywrócenia abonamentu postojowego miesięcznego typu „N” dla osób niepełnosprawnych – druk nr 2926.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2014 r., poz. 6525) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie przywrócenia abonamentu postojowego miesięcznego typu „N” dla osób niepełnosprawnych – druk nr 2926.

UZASADNIENIE

Aktualnie pobieranie opłat za korzystanie z dróg publicznych regulowane jest przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 poz. 2222 ze zm.) oraz podjętej na podstawie ww. aktu normatywnego uchwały Nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. 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 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2017 r. poz. 8013). Podjęta uchwała obowiązuje od dnia 7 stycznia 2018 roku.

Abonament typu „N” nigdy nie został zlikwidowany, uchwała Nr LXXXIX/2177/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. zawiera zapisy odnoszące się do abonamentu typu „N” jako jednego z dostępnych abonamentów, bynajmniej go nie zlikwidowała, a jedynie zasadniczo zmieniła kryteria na jakich od dnia 07.01.2018 r. jest on przyznawany.

Na mocy ww. uchwały zgodnie z ppkt. 3.3.1 załącznika nr 2 abonament postojowy typu „N” wydawany jest dla osoby niepełnosprawnej zameldowanej na terenie Województwa Małopolskiego na pobyt stały lub czasowy, posiadającej ważną kartę parkingową osoby niepełnosprawnej w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 z późn. zm.), wyłącznie dla jednego pojazdu posiadanego na podstawie jednego z tytułów: własności, współwłasności, umowy leasingu lub kredytu.

Jednocześnie stosownie do ppkt. 3.3.2 załącznika nr 2 wskazanej uchwały abonament postojowy typu „N” przysługuje również rodzicowi albo opiekunowi prawnemu albo opiekunowi osoby niepełnosprawnej, zameldowanej na terenie Województwa Małopolskiego na pobyt stały lub czasowy, posiadającej ważną kartę parkingową osoby niepełnosprawnej w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.), wyłącznie dla jednego pojazdu posiadanego na podstawie jednego z tytułów: własności, współwłasności, umowy leasingu lub kredytu.

Obowiązujący w tej formie abonament postojowy typu „N” dla osoby niepełnosprawnej wydawany jest wszystkim wnioskodawcom spełniającym zawarte w uchwale kryteria do jego uzyskania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami w przypadku

nie posiadania karty parkingowej brak jest możliwości nabycia abonamentu osoby niepełnosprawnej. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uwarunkowanie wydania abonamentu postojowego osoby niepełnosprawnej posiadaniem ważnej karty parkingowej osoby niepełnosprawnej jest w pełni uzasadnione. Z tych też powodów, chcąc najcelniej trafić z ulgą do tych osób niepełnosprawnych, do których ta ulga w szczególności powinna być kierowana, uzasadnionym jest powiązanie możliwości wnioskowania o zniżkowy abonament postojowy z posiadaniem karty parkingowej.

Tak więc podstawą wydania abonamentu typu „N” stało się posiadanie ważnej karty parkingowej w myśl przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym obowiązującej od dnia 01.07.2014 r.

W obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. stanie prawnym, stosownie do brzmienia art. 8 ust. 3 a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1446) kartę parkingową wydaje się:

- osobie niepełnosprawnej zaliczonej do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się;
- osobie niepełnosprawnej, która nie ukończyła 16 roku życia mającej znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się,

na podstawie wydanego przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, orzeczenia o niepełnosprawności, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenia o wskazaniach do ulg i uprawnień, wraz ze wskazaniem, o którym mowa w art. 6 b ust. 3 pkt. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.).

Przepis art. 6b ust. 3 pkt. 9 ustawy o rehabilitacji w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. stanowi, że w orzeczeniu powiatowego zespołu, poza ustaleniem niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, powinny być zawarte wskazania dotyczące m.in. spełniania przez osobę niepełnosprawną przesłanek określonych w art. 8 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, przy czym w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności spełnienie tych przesłanek może zostać stwierdzone jedynie w przypadku ustalenia przyczyny niepełnosprawności oznaczonej symbolem 04-0 (choroby narządu wzroku), 05-R (schorzenia narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna). Od dnia 1 lipca 2014 r. spełnienie przez osobę niepełnosprawną przesłanki określonej odpowiednio w art. 8 ust. 3a pkt 1 albo 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym ma miejsce w przypadku stwierdzenia wystąpienia znacznego ograniczenia możliwości samodzielnego poruszania się. W konsekwencji powyższego ustawa z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, zmieniła przesłanki materialnoprawne, na podstawie których powiatowy zespół orzeka o uprawnieniach strony do wydania karty parkingowej.

Wyjątek dotyczy osób zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, posiadających ważne orzeczenie wydane przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności przed dniem 1 lipca 2014 r. i mających przyczynę niepełnosprawności oznaczoną symbolem 04-0 (choroby narządu wzroku), 05-R (schorzenia narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna), zawierające wskazanie o spełnieniu przesłanek uprawniających do uzyskania karty parkingowej na podstawie przepisów dotychczasowych. Tylko tym osobom kartę parkingową wydaje się na podstawie tego orzeczenia - stosownie do art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej.

W następstwie powyższego każda osoba niepełnosprawna - posiadająca orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie o wskazaniach do ulg i uprawnień nie będące orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności mającym przyczynę niepełnosprawności oznaczoną symbolem 04-0 (choroby narządu wzroku), 05-R (upośledzenie narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna) i zawierającym wskazanie o spełnieniu przesłanek uprawniających do uzyskania karty parkingowej na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 30 czerwca 2014 r., nie zawierające w swojej treści wskazania dotyczącego spełniania przez osobę niepełnosprawną przesłanek określonych w art. 8 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, przy czym w przypadku osób niepełnosprawnych zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności spełnienie tych przesłanek może zostać stwierdzone jedynie w przypadku ustalenia przyczyny niepełnosprawności oznaczonej symbolem 04-0 (choroby narządu wzroku), 05-R (upośledzenie narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna), czyli wskazania w tym zakresie obowiązującego od dnia 1 lipca 2014 r. - aby ubiegać się o uzyskanie karty parkingowej musi legitymować się orzeczeniem o niepełnosprawności, o stopniu niepełnosprawności albo o wskazaniach do ulg i uprawnień wydanym od dnia 1 lipca 2014 r. i zawierającym w swej treści wskazanie do karty parkingowej.

Powyższe wynika z faktu, iż w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. - jak wynika z art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej, osobom zaliczonym do znacznego stopnia niepełnosprawności, posiadającym ważne orzeczenie wydane przez powiatowy zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności i mającej przyczynę niepełnosprawności oznaczoną symbolem 04-0 (choroby narządu wzroku), 05-R (upośledzenie narządu ruchu) lub 10-N (choroba neurologiczna), zawierające wskazanie o spełnieniu przesłanek uprawniających do uzyskania karty parkingowej na podstawie przepisów dotychczasowych - kartę parkingową wydaje się na podstawie tego orzeczenia. Takie brzmienie przepisu wskazuje a contrario, że od dnia 1 lipca 2014 r. wydanie karty parkingowej innym podmiotom, aniżeli wymienione w art. 6 ust. 2 ustawy zmieniającej, może nastąpić jedynie na podstawie orzeczenia, zawierającego wskazanie, którym mowa w art. 6b ust. 3 pkt. 9 ustawy o rehabilitacji w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r.

Zmiana stanu prawnego w zakresie brzmienia wskazania do karty parkingowej obowiązującego od dnia 1 lipca 2014 r. powoduje, że strony mogą wystąpić z ponownym wnioskiem o wydanie orzeczenia już na zasadzie obowiązujących przepisów w tym zakresie.

W związku z powyższym osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie o wskazaniach do ulg i uprawnień, które od dnia 1 lipca 2014 r. nie uprawnia do ubiegania się o wydanie karty parkingowej (zawiera treść wskazania w pkt. 9 orzeczenia w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2014 r. albo też nie zawiera w swej treści wskazania do karty parkingowej) w celu uzyskania uprawnień do jej otrzymania, zobowiązane są złożyć wniosek o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności, oświadczając jednocześnie, iż przedmiotowy wniosek składany jest dla potrzeb ustalenia wskazania do karty parkingowej stanowiącego podstawę do ubiegania się o wydanie karty parkingowej.

W stosunku do osoby posiadającej ważne i prawomocne orzeczenie o niepełnosprawności, o stopniu niepełnosprawności albo o wskazaniach do ulg i uprawnień, które zostało wydane przed dniem 1 lipca 2014 r., zespół powiatowy jest zobowiązany do przeprowadzenia ponownie postępowania orzeczniczego na zasadach ogólnych, tak jak w przypadku osób, które składają wniosek o uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, o stopniu niepełnosprawności albo o wskazaniach do ulg i uprawnień po raz pierwszy, albo osób, które składają wniosek o uzyskanie orzeczenia o niepełnosprawności, o stopniu niepełnosprawności ze względu na upływ terminu ważności tego orzeczenia. Postępowanie

takie kończy się wydaniem osobie zainteresowanej orzeczenia o niepełnosprawności, o stopniu niepełnosprawności albo o wskazaniach do ulg i uprawnień z odniesieniem się do treści wskazania w pkt. 9 orzeczenia w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. (osoba taka otrzymuje takie samo orzeczenie, jak każda inna osoba ubiegająca się o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności po dniu 1 lipca 2014 r.).

Równocześnie wszystkie karty parkingowe wydane przed dniem 01.07.2014 r. utraciły swoją ważność w dniu 30.06.2015 r., a nowe karty wydawane są na okres ważności orzeczenia nie dłużej jednak niż na okres 5 lat.

Biorąc powyższe pod uwagę od dnia 01.07.2014 r. Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w Krakowie prowadził i prowadzi nadal, weryfikację orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, wydanych przed wskazaną powyżej datą, które przestały uprawniać do uzyskania karty parkingowej, ale nadal uprawniały w myśl uprzednio obowiązującej do uzyskania abonamentu osoby niepełnosprawnej typu N. Powstała więc sytuacja, w której osoby niepełnosprawne posiadające orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności ze „starym” wskazaniem do karty parkingowej lub osoby, które po przejściu procedury weryfikacyjnej nie uzyskała wskazania do karty parkingowej, a więc w ocenie składu orzekającego nie mają znacznie ograniczonych możliwości samodzielnego poruszania się, występowały o wydanie abonamentu na podstawie starych orzeczeń wydanych w myśl przepisów prawa obowiązujących przed dniem wejścia w życie zmiany przepisów, na których to wskazanie mają określone w sposób pozytywny.

W ocenie ww. Zespołu powodowało to dysonans, który z punktu widzenia obowiązujących powszechnie w tym zakresie przepisów prawa nie powinien mieć miejsca. Abonament postojowy typu „N” był w tej sytuacji wydawany na podstawie nieistniejącej przesłanki, bowiem ipso iure wskazanie do karty parkingowej w orzeczeniach wydanych przed dniem 01.07.2014 r. straciło swoją ważność i nie uprawnia do uzyskania karty parkingowej, ale nadal uprawniało do wykupienia abonamentu „N”.

Opisane powyżej zmiany w przepisach prawa podyktowane były zasadniczo działaniami środowisk osób niepełnosprawnych, na między innymi wniosek których, Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny poddała kompleksowej ocenie dotychczasowy system wydawania i korzystania z kart parkingowych i ustaliła, że wielu niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich lub nie będących w stanie przejść samodzielnie więcej niż kilkadziesiąt metrów, nie może parkować swoich pojazdów na miejscach przeznaczonych dla inwalidów, gdyż są one zajęte przez samochody osób, które wprowadzicie legitymują się kartą parkingową, jednak nie wykazują widocznych ograniczeń w zakresie samodzielnego poruszania się.

W związku z powyższym, Komisja uznała, że regulacje dotyczące systemu kart parkingowych nie realizują zasadniczego celu ustawy, jakim jest zapewnienie realnego dostępu do miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych, które z uwagi na znaczny poziom ograniczeń ruchowych nie są w stanie uczestniczyć aktywnie w życiu społecznym bez możliwości korzystania z samochodu i parkowania go w pobliżu miejsca docelowego. Zrodziło to konieczność modyfikacji obowiązujących rozwiązań prawnych, polegającą na ograniczeniu kręgu osób mających prawo do karty parkingowej, a tym samym liczby kierowców uprawnionych do parkowania pojazdu na specjalnie przystosowanych dla osób niepełnosprawnych miejscach postojowych. Alternatywne rozwiązanie w postaci znacznego zwiększenia liczby miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową byłoby trudne do wprowadzenia w życie i musiałoby się wiązać z ograniczeniem ilości miejsc ogólnodostępnych i pogorszeniem sytuacji pozostałych kierowców.

Wprowadzone zmiany legislacyjne mają gwarantować uprawnienia tych osób niepełnosprawnych, którym do komunikacji społecznej rzeczywiście niezbędne jest korzystanie z miejsc postojowych przeznaczonych dla inwalidów. Nowe unormowania stanowią zatem realizację konstytucyjnego obowiązku władz publicznych dotyczącego udzielenia efektywnej pomocy osobom niepełnosprawnym w celu umożliwienia im aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym, dzięki ułatwieniom w zakresie komunikacji. W stanie prawnym – przed dniem 01.07.2014 r. wspomniana pomoc z każdym rokiem nabierała cech pomocy pozornej, bowiem z uwagi na znaczący przyrost kierowców legitymujących się kart parkingową, coraz częściej zmotoryzowani inwalidzi nie mogli parkować swoich pojazdów na miejscach wyznaczonych dla osób niepełnosprawnych. Pozbawienie prawa do karty parkingowej osób z lekkim stopniem niepełnosprawności oraz osób niepełnosprawnych w stopniu umiarkowanym, które nie wykazują znacznie ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się, służy zapewnieniu efektywnej pomocy pozostałym osobom niepełnosprawnym w zakresie komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji RP), jest zatem uzasadnione z punktu widzenia norm konstytucyjnych. Ponadto, rozwiązanie takie w bardziej adekwatny sposób realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej, rozumianej jako wyrównywanie różnic społecznych poprzez ułatwienie funkcjonowania w życiu społecznym osobom niepełnosprawnym, które z uwagi na znaczny stopień naruszenia sprawności organizmu, doznają największych ograniczeń w tym funkcjonowaniu.

Kierując się między innymi opisanymi powyżej zasadami wynikającymi z obowiązujących powszechnie przepisów prawa (przepisy ustawy nowelizującej zaostriżyły kryteria orzecznicze uprawniające do uzyskania wskazania do karty parkingowej, tym samym ograniczyły zakres osób, które będą uprawnione do uzyskania karty parkingowej, do osób posiadających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania) oraz opisaną powyżej ideą ustawodawcy dokonana została w dniu 07.01.2018 r. zmiana uchwały odnoszącej się strefy parkowania i abonamentu „N”.

W innych miastach, w których funkcjonują strefy parkowania, zasady analogiczne, jak w aktualnie obowiązującej krakowskiej uchwale, obowiązywały znacznie wcześniej i zasadniczo były wprowadzane w momencie zmiany przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym. W przypadku Krakowa pozostawiony został zatem wystarczający margines czasu (blisko 4 lata jak chodzi o Strefę Płatnego Parkowania/18 miesięcy w przypadku prawa o ruchu drogowym - prawodawca stworzył podmiotom, których pozbawił uprawnienia do karty parkingowej, możliwość odpowiedniego dostosowania się do nowej sytuacji prawnej), aby złożyć stosowny wniosek o wydanie orzeczenia i uzyskać uprawnienie do karty parkingowej (pod warunkiem spełnienia przepisanych prawem przesłanek jej uzyskania), a co więcej w żaden sposób nie pozbawiono ważności abonamentów typu „N” wydanych przed dniem wejścia w życie uchwały. Nie doszło zatem do arbitralnego ograniczenia praw słuszenie nabytych osób niepełnosprawnych.

Zasadniczo uproszczona została także obsługa przyznawania abonamentów typu „N”. Aktualnie jest on wydawany na podstawie jednego ważnego dokumentu – karty parkingowej na okres jej ważności, pozbawiając zarazem arbitralności i uznaniowości w zakresie jego przyznawania poprzez urzędniczą weryfikację przedkładanych orzeczeń nie tylko o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności, ale także orzeczeń innych organów z załączanymi dodatkowo zaświadczeniami, dokumentacją wskazującą na zasadność jego przyznania.

Równocześnie stwierdzić należy, iż nie każda osoba niepełnosprawna, nawet ze schorzeniami narządu ruchu ma ograniczenia w samodzielnym poruszaniu się. Zatem powrót do uprzednich zasad przyznawania abonamentu typu „N” jest niemożliwy, byłby naruszeniem wypracowanego konsensus i niezgodny z ideą ustalającą prawo do tego typu abonamentu dla osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości

w samodzielnym poruszaniu się, które to ograniczenie w przypadku większości osób niepełnosprawnych nie występują.

Co więcej przedmiotowe kwestie zmiany zasad przyznawania abonamentu typu „N” były przedmiotem rozważań i dyskusji na forum Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz Komisji Dialogu Obywatelskiego, w czasie których ustalono, że sprawa wprowadzonych zmian będzie na bieżąco monitorowana (w zakresie zgłaszanych w tej kwestii do Urzędu Miasta Krakowa oraz Miejskiej Infrastruktury skarg i zażaleń) i poddana zostanie analizie po upływie jednego roku od daty wejścia w życie uchwały.

Jednocześnie biorąc pod uwagę trudną sytuację finansową osób niepełnosprawnych, niewykluczone są też rozwiązania mające na celu wsparcie tych osób z niepełnosprawnościami, które nie posiadają uprawnień do karty parkingowej, a ich dochód nie pozwala na wykupienie abonamentu parkingowego. Takie rozwiązanie nie ingerowało by w dotychczasowe rozwiązania w obszarze zasad nabywania abonamentu typu „N” a jedynie dawało uprawnienie do refundacji kosztów zakupu abonamentu postojowego dla tych niepełnosprawnych, którzy legitymują się niskim dochodem.

Reasumując, zmianę aktualnie obowiązującej uchwały Rady Miasta Krakowa odnoszącej do abonamentu typu „N” należy uznać za nieuzasadnioną, a powrót od obowiązujących uprzednio zapisów za niecelowy.

W związku z powyższym zgłoszony projekt uchwały dotyczący ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie przywrócenia abonamentu postojowego miesięcznego typu „N” dla osób niepełnosprawnych należy uznać za bezprzedmiotowy i tym samym zaopiniować negatywnie.

Jednocześnie informuję, iż Powiatowa Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych pozytywnie zaopiniowała projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działań dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie przywrócenia abonamentu postojowego miesięcznego typu „N” dla osób niepełnosprawnych według druku nr 2926.

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski