



Viðtakandi: Borgarráð

Sendandi: Borgarlögmaður

Umsögn borgarlögmanns um tillögu áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins um minnisblað borgarlögmanns varðandi gjaldtöku í bílastæðahúsum

Með tölvuskeyti skrifstofu borgarstjórnar, dags. 25. júlí 2022, var eftirfarandi tillögu áheyrnarfulltrúa Flokks fólksins, vísað til umsagnar borgarlögmanns:

Flokkur fólksins leggur til að minnisblað borgarlögmanns þar sem fram kemur sú niðurstaða að borgarlögmaður telur að Bílastæðasjóði hafi verið óheimilt að taka gjald af handhöfum P-korta verði gert opinbert almenningi. Flokkur fólksins gerir sér grein fyrir að efni minnisblaðsins er viðkvæmt fyrir meirihlutann enda eindæmi að borgarlögmaður taki stöðu gegn borgarmeirihlutanum. Flokkur fólksins krefst fulls gegnsæis eins og þessi meirihluti boðar í sinni stefnu. Í skýringum frá borginni af hverju feluleikur ríkir í kringum umrætt minnisblað kemur fram að ekki hafi verið tekin afstaða af hálfu Reykjavíkurborgar hvort afhenda eigi minnisblaðið almenningi til skoðunar. Minnisblaðið hefur um tíma verið í umferð fjölmiðla sem fjallað hafa um efni þess en almenningi er ekki ætlað að sjá það. Það er sérkennilegt. Ekki þarf að hafa öflugt ímyndunarafl til að koma niður á skýringu af hverju Reykjavíkurborg vilji að sem minnst fari fyrir þessu minnisblaði. Verið er að taka gjald af öryrkjum með stæðiskort þegar ekki á að gera það. Hér er um skattheimtu að ræða, búið er að takmarka þau réttindi sem handhafar stæðiskorta njóta. Flokkur fólksins hefur lagt fram fyrirspurnir um málið og má bæta við einni spurningu í viðbót, hún er hvort Reykjavíkurborg ætli ekki að taka mark á borgarlögmanni?

Hér á eftir fylgir umbeðin umsögn.

Tilvitnað minnisblað borgarlögmanns, dags. 23. desember 2021, var ritað í tilefni af umfjöllun aðgengis- og samráðsnefndar um málið og þeirra mismunandi álita sem lágu fyrir nefndinni. Til stóð að minnisblaðið rataði á dagskrá aðgengis- og samráðsnefndar síðastliðið vor en málinu var frestað og því fór minnisblaðið ekki í dreifingu. Undirrituð kann ekki skýringu á því hvernig minnisblaðið komst í hendur fjölmiðla eins og fullyrt er í framangreindri tillögu. Þá liggur fyrir að Reykjavíkurborg hefur nýverið fallið frá gjaldtöku af handhöfum stæðiskorta fyrir hreyfihömluð í bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar. Enn fremur liggur fyrir að Reykjavíkurborg mun gæta jafnræðis berist erindi frá handhöfum stæðiskorta fyrir hreyfihömluð um endurgreiðslu gjalds sem þau hafa þurft að inna af hendi í bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar frá gildistöku umferðarlaga nr. 77/2019 hinn 1. janúar 2020.

Minnisblaðið er aðgengilegt almenningi á grundvelli ákvæða upplýsingalaga nr. 140/2012.

Ebba Schram

Hjálagt:

Minnisblað um heimildir Bílastæðasjóðs Reykjavíkur til gjaldtöku vegna notkunar handhafa stæðiskorta fyrir hreyfihamlaða í bifreiðastæðum í bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar, dags. 23. desember 2021.

MINNISBLAÐ

Viðtakandi: Borgarstjóri, Dagur B. Eggertsson.

Sendandi: Embætti borgarlögmans.

Minnisblað um heimildir Bílastæðasjóðs Reykjavíkur til gjaldtöku vegna notkunar handhafa stæðiskorta fyrir hreyfihamlaða á bifreiðastæðum í bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar.

Inngangur

Með bréfi fulltrúa Öryrkjabandalags Íslands (*hér eftir ÖBÍ*) í aðgengis- og samráðsnefnd Reykjavíkurborgar í málefnum fatlaðs fólks, dags. 18. febrúar 2021, var farið fram á að nefndin sendi frá sér ályktun um að handhafar stæðiskorta fyrir hreyfihamlaða skyldu vera undanskildir gjaldskyldu í borgarlandinu, hvort sem er í bílastæðahúsum, bílskylum eða undir beru lofti.

Á fundi aðgengis- og samráðsnefndarinnar þann 4. mars 2021 var samþykkt að beina fyrirspurn til Bílastæðasjóðs Reykjavíkur um hvaða heimildir séu fyrir hendi til gjaldtöku af handhöfum stæðiskorta hreyfihamlaðra vegna notkunar þeirra á bifreiðastæðum í bílastæðahúsum Reykjavíkurborgar. Óskað var skýringa á því hvernig gjaldtaka í áður greindum tilvikum samræmist 87. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 þar sem kveðið er á um að handhafa stæðiskorts sé heimilt að leggja ökutæki í gjaldskylt bifreiðastæði án sérstakrar greiðslu.

Í umsögn Bílastæðasjóðs, dags. 29. mars 2021, kemur m.a. fram að í kjölfar erindis Magna lögmanna f.h. ÖBÍ, dags. 4. nóvember 2020, vegna gjaldtöku í bílastæðahúsum var ákveðið að óska eftir áliti frá óháðum aðila og fékk bílastæðasjóður Forum lögmenn til þess að vinna minnisblað, dags. 26. nóvember 2020, um álitafnið. Í umsögn Bílastæðasjóðs sem fær stoð í minnisblaði Forum lögmanna, kemur m.a. fram að gjaldtaka fyrir afnot af bílastæðahúsum sé ekki skattlagning eða innheimta þjónustugjalda sem byggja á lagaheimildum og sjónarmiðum opinbers réttar. Byggi gjaldtakan á innheimtu endurgjalds á einkaréttarlegum grunni hjá þeim aðilum sem kjósa að hagnýta sér fasteignir sem nýttar eru sem bílastæðahús og sem fær stoð í samþykkt, dags. 1. mars 1988 um Bílastæðasjóð Reykjavíkur og gjaldskrá sem borgarráð ákveður, sbr. 20. gr. samþykktarinnar.

Á fundi aðgengis- og samráðsnefndar Reykjavíkurborgar í málefnum fatlaðs fólks þann 3. júní 2021 var samþykkt að fela mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar að skoða frekar forsendur gjaldtökunnar. Í minnisblaði mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu, dags. 16. september 2021, kemur m.a. fram það mat að heimildarákvæði 87. gr. umferðarlaga sé mjög skýrt, en samhljóða heimild sé auk þess að finna í 1. gr. reglugerðar nr. 1130/2016 um útgáfu og notkun stæðiskorta. Þá geri hvorki umferðarlögin né reglugerðin greinarmun á annars vegar bifreiðastæðum á götum og opnum svæðum og hins vegar bifreiðastæðum í bílastæðahúsum. Reykjavíkurborg hafi því takmarkað þau réttindi sem handhafar stæðiskorta eiga að njóta lögum



samkvæmt þ.e. með því að aðgreina sérstaklega bifreiðastæði í bílastæðahúsum frá bifreiðastæðum á götum og opnum svæðum.

Með tölvubréfi, dags. 14. september 2021, óskaði borgarstjóri eftir minnisblaði borgarlögmans vegna þessa álitaefnis.

Umbeðið minnisblað borgarlögmans fylgir hér á eftir.

Umferðarlög. Reglur um notkun stöðureita í Reykjavík og gjaldtöku. Reglugerð nr. 1130/2016 um útgáfu og notkun stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða

Í 2. mgr. 86. gr. umferðarlaga nr. 77/2019 er sveitarstjórn heimilað að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir hana á landi í umráðum hennar. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Sveitarstjórn er heimilt að setja reglur um notkun stöðureita og gjaldtöku fyrir hana á landi í umráðum hennar, þ.m.t. á þjóðlendum innan marka sveitarfélagsins. Reglur um notkun stöðureita á landi í umráðum sveitarstjórnar þurfa samþykki lögreglustjóra. Reglur um notkun stöðureita á þjóðlendum skulu samþykktar af ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna.“

Í eldri umferðarlögum nr. 50/1987 var að finna samhljóða ákvæði í 2. mgr. 83. gr. laganna. Á grundvelli þess heimildarákvæðis voru samþykktar á fundi borgarráðs í febrúar 1988 reglur um notkun stöðureita í Reykjavík og gjaldtöku. Í 1. gr. reglnanna kemur fram að borgarráð ákveði, að fengnum tillögum frá umferðarnefnd, hvar á götum og opnum svæðum skuli setja upp stöðumæla. Þá er kveðið á um í 3. gr. reglnanna að borgarráð ákveði gjald fyrir stöðu ökutækis á stöðumælareit og hvað ökutæki megi standa lengi samfellt og á hvaða tíma sé gjaldskylda.

Í 3. mgr. 86. gr. umferðarlaga segir að sveitarstjórn innheimti gjald skv. 2. mgr. á stöðureitum á landi í umráðum hennar og á þjóðlendum innan marka sveitarfélagsins.

Með lögum nr. 48/1997 um breytingu á umferðarlögum nr. 50/1987 var nýjum kafla bætt inn í lögin sem ber yfirskriftina XI.a. Séraðstæður hreyfihamlaðra, og ný grein 78. gr. a, þar sem ráðherra var veitt heimild til að setja reglur :

„[...]um undanþágu fyrir hreyfihamlaða frá reglum um stöðvun og lagningu ökutækja, þar á meðal reglum um notkun stöðureita og gjald fyrir hana.“

Samkvæmt áður greindri heimild í 78. gr. a eldri umferðarlaga var sett reglugerð nr. 1130/2016 um útgáfu og notkun stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða. Í 1. gr. reglugerðarinnar var kveðið á um þá heimild sem stæðiskort veitti:

„Stæðiskort veitir handhafa þess heimild, í tengslum við flutning hans í ökutæki til að leggja ökutækinu í bifreiðastæði (stöðureit) sem eingöngu er ætlað fyrir hreyfihamlaðan einstakling og auðkennt er með þar til gerðu umferðarmerki, sbr. reglugerð um umferðarmerki, eða með öðrum sambærilegum hætti.



Handhafa stæðiskorts er heimilt að leggja ökutæki í gjaldskylt bifreiðastæði (stöðureit) án greiðslu.“

Í 87. gr. núgildandi umferðarlaga nr. 77/2019 hefur fyrrgreint ákvæði í 1. gr. reglugerðar nr. 1130/2016 verið lögfest, en í 1. mgr. 87. gr. er kveðið á um þá heimild sem stæðiskort veitir með eftirfarandi hætti:

„Eingöngu handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða er heimilt að leggja ökutæki í bifreiðastæði sem ætlað er fyrir fatlaða og auðkennt með þar til gerðu umferðarmerki eða þar sem á annan hátt er sannanlega gefið til kynna að um stæði fyrir ökutæki hreyfihamlaðs einstaklings sé að ræða.“

Þá er í 2. mgr. 87. gr. sömu laga kveðið á um að handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða sé auk þess heimilt að leggja ökutæki í gjaldskylt bifreiðastæði án greiðslu:

„Handhafa stæðiskorts skv. 1. mgr. er jafnframt heimilt að leggja ökutæki í gjaldskylt bifreiðastæði án sérstakrar greiðslu, enda sé þá gætt ákvæða 3.–5. mgr.“

Í athugasemd við 87. gr. í greinargerð með frumvarpi því er varð að umferðarlögum nr. 77/2019, kemur fram að með ákvæðinu sé lagt til að lögfest verði nýmæli þar sem í lögnum sjálfum verði mælt fyrir um helstu efnisreglur um stæðiskort fyrir hreyfihamlaða, enda feli reglurnar í sér undanþágur frá almennum reglum um bann við stöðvun og lagningu ökutækja. Ekki kemur fram í greinargerð með frumvarpi laganna eða öðrum lögskýringagögnum að ætlunin hafi verið að gera efnisbreytingu á heimild handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða að leggja í gjaldskylt bifreiðastæði, án greiðslu.

Á hinn bóginn kemur orðið stöðureitur ekki fyrir í ákvæðum 1. mgr. og 2. mgr. 87. gr. umferðarlaga líkt og það gerir í 1. gr. reglugerðar nr. 1130/2016. Því er ljóst að merkingarmunur er á milli tilvitnaðs ákvæðis reglugerðarinnar og ákvæði 2. mgr. 87. gr. umferðarlaga um hvar handhafar kortsins megi leggja án greiðslu.

Af framangreindu er ljóst að efnisbreyting var gerð á heimild handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða þannig að réttur handhafa stæðiskorts til að leggja í gjaldskyld bifreiðastæði án greiðslu er ekki einungis bundinn við stöðureiti eins og segir í 1. gr. reglugerðar nr. 1130/2016 heldur á hann við um öll gjaldskyld bifreiðastæði, sbr. 1. og 2. mgr. 87. gr. umferðarlaga.

Samþykkt fyrir bílastæðanefnd

Á grundvelli heimildar í 2. mgr. 83. gr. eldri umferðarlaga (sbr. samhljóða ákvæði í 2. mgr. 86. gr. núgildandi umferðarlaga) var á fundi borgarráðs 1. mars 1988 sett samþykkt um Bílastæðasjóð Reykjavíkur. Á fundi borgarráðs 10. júlí 2014 var sett ný samþykkt með heimild í sömu lagagrein eldri umferðarlaga og féll úr gildi eldri samþykkt frá 1. mars 1988.

Í 13.-17. gr. samþykktar fyrir bílastæðanefnd er kveðið á um rekstur bílastæða og svæða. Í 13. gr. samþykktarinnar er kveðið á um að bílastæðanefnd ákveði hvar á götum og opnum svæðum, sem skilgreind eru sem bílastæði af skipulagsyfirvöldum, skuli setja upp gjaldskyldu. Þá geti



Bílastæðasjóður samið um gjaldtöku og rekstur á stæðum og svæðum. Í 14. gr. segir að tekjur af rekstri bílastæða og svæða renni í Bílastæðasjóð og bílastæðanefnd ákveði upphæð gjalds fyrir stöðu ökutækis á stæðum og svæðum. Í 18.- 20. gr. samþykktarinnar er kveðið á um rekstur bílahúsa og gjaldtöku fyrir notkun þeirra. Í 18. gr. er kveðið á um að bílastæðanefnd ákveði gjaldskrá bílahúsa og opnunartíma.

Útgáfa og notkun stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða

Sýslumenn gefa út stæðiskort fyrir hreyfihamlaða á grundvelli læknisvottorðs, sbr. 2. gr. reglugerðar um útgáfu og notkun stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða nr. 1130/2016. Í leiðbeiningum sem gefnar hafa verið út af sýslumönnum kemur m.a. fram að stæðiskorthöfum sé ekki skylt að leggja í P-merkt stæði, heldur geti korthafar lagt í gjaldskyld útistæði, þ.e. stöðumælastæði, án þess að greiða fyrir. Þá kemur fram að stæðiskorthafar þurfi að greiða fyrir stæði í bílastæðahúsum og jafnframt er vakin athygli á því að sérreglur kunni að gilda um gjaldskyldu stæðiskorthafa í þjóðgörðum. Umræddar leiðbeiningar miðast við eldri rétt, þ.e. ákvæði reglugerðar nr. 1130/2016.

Samandregnar niðurstöður

Með vísan til þess sem að framan greinir er almenna reglan sú skv. 3. mgr. 86. gr. umferðarlaga að sveitarstjórn innheimtir gjald skv. 2. mgr. sömu greinar á stöðureitum á landi í umráðum hennar og á þjóðlendum innan marka sveitarfélagsins. Frá þessari reglu hefur löggjafinn gert undantekningar, þar á meðal í þágu handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða, sbr. 87. gr. umferðarlaga. Í 2. mgr. 87. gr. laganna segir að handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða sé jafnframt heimilt að leggja ökutæki í gjaldskyld bifreiðastæði án sérstakrar greiðslu, enda sé þá gætt ákvæða 3.-5. mgr. greinarinnar.

Borgarlögmaður telur að þar sem hvorki verður ráðið af orðalagi heimildarákvæðis 2. mgr. 87. gr. umferðarlaga né athugasemdum um ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 77/2019, að annað eigi við þegar handhafi stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða leggur ökutæki í bifreiðastæði í bílastæðahúsi, þ.e. í P-merkt eða gjaldskyld bifreiðastæði, að þá verði að leggja það til grundvallar að undantekningarreglan eigi við í þeim tilvikum.

Að öllu virtu verður því ekki fallist á þann lagaskilning sem kemur fram í umsögn Bílastæðasjóðs, dags. 29. mars. 2021, um að gjaldtaka af handhafa stæðiskorts fyrir hreyfihamlaða vegna notkunar hans á bifreiðastæðum í bílastæðahúsum, hvort sem um er að ræða sérmerkt bifreiðastæði fyrir fatlaða eða gjaldskyld stæði sé heimil af hálfu Bílastæðasjóðs Reykjavíkur.

F.h. borgarlögmanns,



Anna Guðrún Árnadóttir lögmaður