

OPINIA NR 41/2019
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 12 czerwca 2019r.



w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie utworzenia akcji pt. „Ekologicznie do pracy” – druk nr 384.

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:

Przedstawia się stanowisko do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie utworzenia akcji pt. „Ekologicznie do pracy” – druk nr 384.

UZASADNIENIE

Niezależnie od tego, że cele i efekty w aspekcie ekologicznym, racjonalnym czy zdrowotnym, proponowanych w przedmiotowym projekcie zamierzeń zasługują w sposób oczywisty na uznanie, przedstawia się zastrzeżenia z uwagi na szereg okoliczności, które utrudniają a niekiedy wręcz uniemożliwiają realizację przedstawionego przedsięwzięcia.

W budynkach administrowanych przez Wydział Obsługi Urzędu UMK znajduje się łącznie 45 stojaków z możliwością umieszczenia w nich 177 szt. rowerów:

Lp.	lokalizacja	Ilość stojaków	Ilość stanowisk
1	pl. Wszystkich Świętych 3-4	4	26
2	ul. Sarego 4	3	6
3	ul. Stachowicza 18	3	15
4	ul. Grunwaldzka 8	3	20
5	ul. Kasprowicza 29	7	14
6	os. Zgody 2	6	12
7	al. Powstania Warszawskiego 10	3	16
8	ul. Kordylewskiego CA	1	8
9	ul. Wielopole 17a	1	5
10	ul. Wielicka 28a	3	24
11	Rynek Podgórski 1-2	10	26
12	ul. Na Załączu 2	1	5

Na polecenie Dyrektora Magistratu Wydział Obsługi Urzędu wystosował pismo do komórek organizacyjnych z prośbą o dane dotyczące ilości pracowników korzystających z dojazdu do pracy rowerem i tym samym ze stojaków na rowery. Został także przygotowany kwestionariusz ankiety skierowanej do pracowników, która pozwoli zorientować się jaki

ewentualnie występuje potencjał, chęci czy oczekiwania dotyczące sfery ekologicznego dojazdu codziennego do pracy. Na dzień 22 maja br. 267 pracowników korzysta z dojazdu do pracy rowerem i tym samym ze stojaków na rowery oraz około 20 osób deklaruje chęć przystąpienia do akcji. W przesłanych stanowiskach zostały także poruszone kwestie zabezpieczenia pozostawianych rowerów - oczekiwania użytkowników rowerów najchętniej dotyczą zamkniętych i dozorowanych pomieszczeń, w których można byłoby bezpiecznie przechowywać swój rower. Podnoszono również sprawę osób korzystających z innych form ekologicznego dotarcia do pracy (hulajnoga, pieszo, komunikacja miejska itp.).

Wystąpiono także do Zarządu Transportu Publicznego, w którego kompetencjach znajdują się stojaki rowerowe przed budynkami UMK o przeprowadzenie analizy możliwości zwiększenia ich liczby. Jednak wydaje się, że ich ilość jest wystarczająca ponieważ dotychczas nie wpłynęły żadne wnioski w tym zakresie a z obserwacji wynika, że sporadycznie są one wykorzystane w 100%.

Należy podkreślić, że w 2019 r. Wydział Gospodarki Komunalnej UMK po raz kolejny organizuje kampanię pn. „Rowerem do pracy, czyli dom, rower, praca... i tak w kółko”, której celem jest promowanie roweru jako codziennego środka transportu wykorzystywanego w trakcie podróży do i z pracy. Kampania skierowana jest, w ramach działań na rzecz zrównoważonego transportu i mobilności, przede wszystkim do mieszkańców Krakowa i pracowników krakowskich oraz podkrakowskich przedsiębiorców, instytucji itp. (§ 2 ust. 1 Regulaminu). Kampania odnoszona jest więc także do pracowników UMK oraz miejskich jednostek organizacyjnych, a także do przedsiębiorców, którzy zatrudniają min. 20 pracowników. Zakres podmiotowy kampanii jest więc znacznie szerszy, niż w projektowanej uchwale, obejmuje bowiem także sektor prywatny. To wyczerpuje w pewien sposób ratio uchwały (akapit trzeci uzasadnienia). Zgodnie z regulaminem, Organizator przyznaje zróżnicowane upominki w zależności od wysokości frekwencji rowerowej Uczestnika w postaci np. biletów do kina, kuponów do krakowskiej restauracji/kawiarni, zestawów upominków, kuponów do sklepu rowerowego lub sportowego, kuponów uprawniających do zakupu abonamentów miejskiej wypożyczalni rowerów Wavelo (§ 11). Akcja ta jest więc zbliżona do wspomianej praktyki gdyńskiego urzędu. W roku 2019 przewidziano min. 4000 upominków. Kampania, o której mowa nie ma charakteru całorocznego, trwa bowiem od 1 kwietnia 2019 r. do 30 listopada 2019 r., co należy uznać za racjonalne, biorąc pod uwagę panujące warunki atmosferyczne i drogowe.

Akcja organizowana jest od roku 2017. W ubiegłym roku w kampanii uczestniczyło ponad 80 pracodawców. W szczytowym momencie kampanii na rowerze podróżowało ponad 1300 osób, a każdego miesiąca było ich średnio blisko 1100. Wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują, że ponad 18% uczestników rowerowej kampanii podróżowało samochodem do pracy przed jej rozpoczęciem. Uczestnicy przejechali na rowerze w sumie ponad 1 010 500 km. Składowym elementem ww. kampanii były edukacyjne spotkania z pracownikami instytucji biorących udział w akcji, które miały na celu uświadamianie mieszkańców Krakowa nt. sytuacji transportowej w Mieście oraz bezpieczeństwa podczas podróży rowerowych. W 2018 r. uczestniczyło w nich w sumie ok. 250 osób.

Projekt uchwały zakłada wsparcie finansowe dla osób poruszających się nie tylko rowerem, ale też tzw. urządzeniami transportu osobistego (dalej UTO). Charakter prawny UTO aktualnie pozostaje wątpliwy. W braku regulacji prawnych na poziomie ustawowym należy przyjmować, że osoby poruszające się na nich są pieszymi w rozumieniu ustawy Prawo o ruchu drogowym. Na poziomie lokalnym w Gminie Miejskiej Kraków obowiązuje uchwała Rady Miasta Krakowa nr XCI/2394/17 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie wspierania mobilności

aktywnej realizowanej za pomocą Urzędzeń Transportu Osobistego, zgodnie z § 2 lit. a osoba poruszająca się przy pomocy UTO pozostaje pieszym. Uchwała kierunkowa RMK nakazuje przyjmować, że osoby poruszające się dzięki UTO obowiązane są korzystać z chodników dla pieszych oraz dróg rowerowych, na których muszą ustępować rowerzystom pierwszeństwa. Największą popularność w ostatnich dniach zyskują tzw. e-hulajnogi, a więc sprzęt elektryczny, który, pomimo ekologicznego charakteru, nie pozwala na osiągnięcie pozytywnych efektów dla zdrowia. Problematyczne pozostaje także zajmowanie miejsc parkingowych i pasa drogowego – e-hulajnogi nie posiadają stacji wypożyczeń, jak to ma miejsce w przypadku systemu roweru miejskiego, wobec czego pozostawia się je w różnych miejscach przestrzeni publicznej potęgując chaos i stwarzając zagrożenie. Dodatkowo, w treści uchwały wydaje się występować pewnego rodzaju sprzeczność z treścią jej uzasadnienia. Z jednej strony jest mowa o unikaniu przeciążania komunikacji miejskiej (pierwszy akapit uzasadnienia), a z drugiej rozważane jest wprowadzanie podobnego programu motywacyjnego dla osób dojeżdżających do pracy transportem zbiorowym (§ 4).

Treść art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) stanowi tzw. „domniemanie kompetencyjne” rady gminy. Kompetencja jednakże, jako odnosząca się do działania organu władzy publicznej stanowi materię ustawową (po myśli art. 7 Konstytucji RP władza publiczna działa na podstawie i w granicach prawa). Z tego względu posługiwanie się pojęciem domniemania kompetencji będzie niewłaściwe, a co najwyżej może być używane jako pewnego rodzaju skrót myślowy. W doktrynie powszechnie przyjęło się używanie przedmiotowego pojęcia przy wykładni przepisu art. 18 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, przy czym taki zwrot oznaczać może jedynie, że rada gminy może zajmować się wszystkimi sprawami, które nie są zastrzeżone ustawą dla innych organów, nie ustala on żadnej kompetencji i należałoby uznać za nadużycie, gdyby działania władcze podejmowane były li tylko na podstawie takiego przepisu, gdyż prowadziłyby to do nadania sobie kompetencji przez sam organ administracji publicznej, w tym przypadku radę gminy (tak trafnie, J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 170). Właściwszym byłoby posłużenie się art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., traktującym bezpośrednio o tej materii. Co prawda, orzecznictwo sądów administracyjnych pozwala przyjąć, że przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych (np. o charakterze programowym, intencyjnym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa (wyrok NSA z 18 marca 2003 r., II SA/Wr 2928/2002, LexisNexis nr 360036, OSS 2004, nr 1, poz. 10; wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2008 r., IV SA/Gl 487/2008, LexisNexis nr 2217726; wyrok WSA w Łodzi z 14 sierpnia 2009 r., II SA/Łd 472/2009, LexisNexis nr 2114701). Taka wykładnia, w konfrontacji z treścią art. 18 ust. 2 pkt 2 doprowadziłaby jednak do konieczności uznania tego ostatniego za zbędny, a takie podejście jest niedopuszczalne.

Należy mieć wreszcie na względzie, że projekt przewiduje gratyfikację nie rzeczową, a finansową, należałoby więc zabezpieczyć na nią odpowiednie środki w budżecie Miasta Krakowa w taki sposób, aby nie dopuścić do uszczerbku dla realizacji innych zadań publicznych, zwłaszcza w kontekście możliwości rozszerzania akcji także na osoby korzystające z transportu publicznego (wówczas osoby, którym należałby się dodatek do wynagrodzenia stanowiłyby grupę dominującą; dopłata dotyczyłaby zdecydowanej większości pracowników samorządowych). Tego rodzaju zmiana musiałaby także zostać uwzględniona w regulaminie pracy, poprzedzona uzgodnieniem ze związkami zawodowymi. Wątpliwości budzi także wysokość ewentualnej kwoty dodatku jako „realnej motywacji do korzystania z tego rodzaju transportu”. Należy mieć na uwadze obiektywne utrudnienia

związane chociażby ze specyfiką i charakterem pracy wielu urzędników (wymagana schludność i komfort obsługi klienta), zmiennością pogody, bezpieczeństwem w ruchu drogowym czy potencjałem zdrowotnym i poziomem nawyków sportowych pracowników.

W związku z powyższym, po pierwsze należy uznać, że działania przedstawiane w przedmiotowym projekcie są aktualnie w pewien sposób już realizowane. Potraktować je zatem należy jedynie jako pewne zalecenia i wskazówki wobec działalności organu wykonawczego gminy a nie jako polecenia, co osłabia jej moc bezwzględnie wiążącą (tak trafnie K. Właźlak (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 18, teza 3, LEX/el oraz M. Augustyniak, T. Moll (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, komentarz do art. 18, teza 5, LEX/el). Wskazówki takie są już aktualnie uwzględniane.



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski