

OPINIA NR 4/2020
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 3 stycznia 2020 r.

w sprawie projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunków działania dotyczących wprowadzenia czasowego zakazu wjeżdżania do miasta Krakowa, na ulicach znajdujących się na obszarze Dzielnicy IV Prądnik Biały, samochodów ciężarowych o masie całkowitej większej niż 12 ton – druk nr 945.

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. (tekst jednolity z 2019 r. Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2019, poz. 7074) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się negatywnie projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie ustalenia dla Prezydenta Miasta Krakowa kierunków działania dotyczących wprowadzenia czasowego zakazu wjeżdżania do miasta Krakowa, na ulicach znajdujących się na obszarze Dzielnicy IV Prądnik Biały, samochodów ciężarowych o masie całkowitej większej niż 12 ton – druk nr 945.

UZASADNIENIE

Na wstępie należy zaznaczyć, że podjęcie uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 506, dalej u.s.g.), ma na celu stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego gmin. Zgodnie z utrwaloną interpretacją organu nadzoru – Wojewody Małopolskiego – uchwała rady o kierunkach działania wójta nie może ograniczać samodzielności organu wykonawczego w realizacji przyznanej mu ustawowo kompetencji, w tym przez przepisy prawa materialnego, zwłaszcza poprzez formułowanie poleceń czy nakazów konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy. Uchwała taka stanowi więc jedynie pewne zalecenia i wskazówki wobec działalności organu wykonawczego gminy i nie może być traktowana jako wydanie mu polecenia przez

radę, co osłabia jej moc bezwzględnie wiążącą (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).

Dlatego wydaje się wątpliwym zawarte w §1 opiniowanej uchwały zobowiązanie organu wykonawczego gminy do podjęcia wskazanych tam konkretnych działań, a mianowicie wprowadzenia czasowego zakazu wjeżdżania do miasta Krakowa, na ulicach znajdujących się na obszarze Dzielnicy IV Prądnik Biały, samochodów ciężarowych o masie całkowitej większej niż 12 ton. Rada Miasta Krakowa w ten sposób nałożyłaby na ten organ konkretny obowiązek, który miałby dać efekt w formie określonej w ww. przepisie.

Podobne stanowisko zajmują również sądy administracyjne, które wyjaśniają, że „Przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. upoważnia radę gminy do stanowienia o kierunkach działania wójta, a nie do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie gminy jedynie na "stanowienie o kierunkach działania wójta", a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania wójta, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez wójta podejmowane. Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny, zawierając wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania wójta, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach gminy, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów gminy. Podejmowane przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo wójtowi z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami gminy.” (wyrok NSA z 19 września 2017 r., II GSK 3514/15).

Powyższe może skutkować podjęciem przez Wojewodę działań nadzorczych wobec podjętej w tym kształcie uchwały Rady Miasta i stwierdzenie jej nieważności. Natomiast ewentualna skarga na podjęte przez Wojewodę działania nadzorcze, może spotkać się z oddaleniem przez Sąd Administracyjny.

Zastrzeżenia budzi także konstrukcja językowa przepisu uchwały. Organ nadzoru może mieć wątpliwości odnośnie językowego sformułowania §1 uchwał, gdzie używane zwroty i słowa wskazują na ich wiążący charakter względem organu wykonawczego, tj. ustalenia, że Prezydent ma zmierzać do wprowadzenia czasowego zakazu wjeżdżania do Miasta przez

teren Dzielnicy IV Prądnik Biały. Wielokrotnie bowiem organ nadzoru unieważniał uchwały kierunkowe właśnie na podstawie ich niewłaściwego językowego sformułowania (np. Rozstrzygnięcie Nadzorcze nr WN-II.4131.1.38.2019 Wojewody Małopolskiego z dnia 4 października 2019 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIII/502/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 września 2019 r. w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie profilaktyki cięż wśród nastolatek, chorób przenoszonych drogą płciową, w tym profilaktyki HIV). Kierunki działania organu, a zatem wytyczne w zakresie postępowania ze swej istoty stanowiąc mają o rekomendacji dla określonych działań natomiast nie powinny przesądzać o ostatecznej ich treści.

Odnosząc się natomiast merytorycznie do samej propozycji, trzeba zaznaczyć że wskazane w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały ulice są głównymi arteriami komunikacyjnymi tej dzielnicy, a al. 29 Listopada, Opolska, Conrada wobec braku północnej obwodnicy Miasta są drogami krajowymi będącymi elementem transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż znaczna część ulic na obszarze Dzielnicy IV Prądnik Biały posiada już ograniczenia tonażowe, które powodują duże trudności z dojazdem, głównie do realizowanych inwestycji budowlanych i wiążą się z koniecznością wydawania zezwoleń na przejazd samochodów ciężarowych. Wydawanie przedmiotowych zezwoleń stanowi odstępstwo od przyjętej organizacji ruchu i generować może niepotrzebne konflikty i sprzeciw wobec ograniczenia dostępu do dróg publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, wprowadzenie ograniczeń tonażowych może okazać się daremne, ponieważ obecna sytuacja braku alternatywnego dojazdu/przejazdu przez Miasto, wymusi na kierowcach nierespektowanie wprowadzonych zmian organizacji ruchu. Takie działania w swej istocie uczyniłyby obowiązującą organizację ruchu fikcyjną. Nawet przy założeniu pełnej egzekucji takiego rozwiązania wątpliwe merytorycznie jest objęcie wyłącznie Dzielnicy IV Prądnik Biały takim ograniczeniem, gdyż ruch ten w znacznej części przeniósłby się na inne ulice miasta Krakowa.

Wprowadzenie ograniczenia tonażu na wjazdach do miasta będzie przygotowywane razem z domknięciem IV obwodnicy Krakowa, czyli ukończeniu inwestycji realizowanych obecnie przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad w ramach dróg S52 oraz S7, przy uwzględnieniu modyfikacji kategorii dróg miejskich, zmian w strukturze rodzajowej i kierunkowej pojazdów jakie zaszły po realizacji nowych odcinków dróg, a także

przekazywanych przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa informacji dotyczącej nośności poszczególnych dróg na terenie miasta Krakowa.