

OPINIA NR 22/2023

PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA

Z DNIA 6 marca 2023 r.

dotycząca projektu uchwały w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dot. objęcia obszaru strefy płatnego parkowania (lub jego części), zautomatyzowanym systemem detekcji wolnych miejsc parkingowych „smart parking” – druk 3267.

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 2019 r., poz. 7074 oraz z 2020 r., poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały wniesiony przez Klub Radnych Platforma-Koalicja Obywatelska w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dot. objęcia obszaru strefy płatnego parkowania (lub jego części), zautomatyzowanym systemem detekcji wolnych miejsc parkingowych „smart parking” – druk 3267.

UZASADNIENIE

Zarząd Dróg Miasta Krakowa prowadzi ciągłe działania (od kilku już lat) w zakresie optymalizacji strefy płatnego parkowania. Działania te polegają przede wszystkim na modernizacji sieci teletechnicznej, która w przyszłości mogłaby być wykorzystana właśnie do celów systemu zajętości miejsc postojowych oraz projektowaniu i poszukiwaniu systemu i aplikacji mobilnej realizującej cele zakładane w projekcie uchwały.

System informowania kierowców o wolnych miejscach postojowych był już testowany w Krakowie kilka lat temu w ramach pilotażowego programu przez firmę Comarch. W swoim założeniu System Comarch Smart Parking, w oparciu o zainstalowane w nawierzchni jezdni czujniki, miał przekazywać aktualną informację o zajętości miejsc postojowych na wybranym do projektu obszarze ulic: Szlak, Warszawskiej, Ogrodowej i Placu Matejki (części stanowiącej przedłużenie ul. Warszawskiej). Informacje te wyświetlane były następnie na tablicach zmiennej treści (wskazując dostępną ilość miejsc postojowych na danej ulicy).

Wdrożony projekt odznaczał się pewnymi niedokładnościami, związanymi przede wszystkim z brakiem dyscypliny kierowców i parkowaniem poza wyznaczonymi miejscami (parkowanie między czujnikami). Powodowało to sytuacje, w których system wskazywał wolne miejsca, które w rzeczywistości nie pozwalały na zaparkowanie. Błędy w nawigowaniu dotyczyły przede wszystkim parkowania równoległego. Kolejną rzeczą była bezwładność systemu, która wynosiła ok. 30 sekund. Zwolnione miejsce było zajmowane przez inny pojazd w czasie krótszym niż działanie systemu. Przy dużej zajętości miejsc postojowych odgrywało to kluczową rolę. W rejonie, gdzie zamontowany był system, miejsca postojowe były zajmowane w dużej mierze przez mieszkańców i w znaczny sposób ograniczały rotację pojazdów oraz uniemożliwiały korzystanie z postoju przez innych uczestników ruchu.

Warto także mieć na uwadze, że zautomatyzowany system detekcji „smart parking” w danej podstrefie/na danej ulicy, może stanowić zachętę do przyjazdu samochodem

osobowym do centrum lub np. ułatwić podjęcie decyzji o kontynuowaniu jazdy w bardziej centralne rejony/podstrefy, w momencie ich mniejszego obciążenia, a nie takie są założenia wprowadzenia śródmiejskiej strefy płatnego parkowania.

System przestał funkcjonować i został zdemontowany po wprowadzeniu nowej organizacji ruchu, jak również w wyniku odtworzenia nawierzchni miejsc parkingowych po wykonaniu sieci centralnego ogrzewania. Mając na uwadze powyższe, system nie został wdrożony do stałego użytkowania.

W odniesieniu do propozycji zawartej w uzasadnieniu uchwały dotyczącej użycia kamer do detekcji zajętości miejsc postojowych należy wziąć pod uwagę następujące czynniki:

- strefa to około 22 tysiące miejsc postojowych, co docelowo wymagałoby szacunkowo instalacji setek lub nawet tysięcy kamer,
- instalacja części kamer wymagałaby ich umiejscowienia na kamienicach prywatnych, co wymagałoby zgody ich właścicieli (i dodatkowych kosztów) lub instalacji na specjalnych masztach (zgody konserwatorskie),
- wskazanie kierującemu przez system (aplikację lub tablicę o zmiennej treści) wolnego miejsca postojowego nie daje gwarancji zaparkowania pojazdu na tym miejscu, gdyż w tym czasie może zostać ono zajęte przez innego użytkownika drogi. Zabezpieczenie danego miejsca (22 tysięcy miejsc) wymagałoby instalacji zapory blokującej każde takie miejsce (szlabanu lub innego urządzenia). Wprowadzenie rezerwacji miejsc postojowych nie jest natomiast możliwe z punktu widzenia prawnego. Ustawa *o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1693 z późn. zm.) nie przewiduje takiej możliwości. Dopuszczalne jest jedynie wykupienie miejsca postojowego (koperty) na wyłączność lub zajęcie pasa drogowego (decyzja administracyjna).

Ponadto informuję, że w ramach SmartCity Zarząd Dróg Miasta Krakowa od dłuższego czasu sporządza badania i analizy w zakresie wprowadzenia systemu elektronicznej kontroli wnoszenia opłat, za pomocą samochodów wyposażonych w kamery. W roku 2022 przeprowadzono m.in. testy takiego rozwiązania na obszarze Dębnik i Kazimierza. Przy kolejnych testach można wziąć pod uwagę zastosowanie systemu elektronicznej kontroli dodatkowo do zbierania danych na temat parkujących pojazdów w strefie, w tym zajętości miejsc postojowych. Niemniej jednak należy pamiętać, że systemy naprowadzające kierowców na wolne miejsca postojowe stanowią wyłącznie element dodatkowy, mogący wspomagać funkcjonowanie strefy.

Aktualnie w związku z przyjęciem przez Radę Miasta Krakowa zmian do uchwały 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*, priorytet działań ZDMK ukierunkowany jest na ich wdrożenie, w pierwszej kolejności związanych z wprowadzeniem usługi Karty Krakowskiej, a następnie rozszerzenia strefy, a w szczególności wyposażenia nowych obszarów w urządzenia do poboru opłat, przy równoczesnej kontynuacji badań i analiz w zakresie elektronicznej kontroli wnoszenia opłat.

Mając na uwadze powyższe, podejmowanie opiniowanej uchwały jest niecelowe, albowiem działania, które zmierzały do realizacji jej założeń i wyznaczanych w jej treści kierunków działania były już podejmowane, jednakże ich efekty nie mogły zostać uznane za zadowalające.

Ponadto można mieć zasadne wątpliwości, czy zawarte w § 1 opiniowanej uchwały wskazanie konkretnego sposobu realizacji ustalonego kierunku działania, nie stanowi naruszenia normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 40). Przedmiotowa uchwała ma bowiem charakter kierunkowy, tzn. określa kierunki działania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wykonywania określonego zadania publicznego. Podkreślić należy, iż 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 wiążącą (tak trafnie K. Wlaźlak [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 do podjęcia wskazanych tam konkretnych działań. Rada Miasta w ten sposób nałożyłaby na organ wykonawczy gminy konkretny obowiązek, który miałby dać efekt w formie określonej w tych przepisach.

Takie działanie budzi poważne wątpliwości. Sądy administracyjne sformułowały w tym przedmiocie dość jednolite stanowisko. Wyjaśniają one mianowicie, 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 (zamiast wielu zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2017 r., II GSK 3514/17, LEX 2404511).*

Warto także skonfrontować ze sobą dwie zasadnicze regulacje gminnej ustawy ustrojowej, a to wspomniany art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o *samorządzie gminnym* oraz art. 30 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, który stanowi, że to wójt, będąc podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie uchwał rady, decyduje jednocześnie o sposobie tego wykonywania. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego to, że *radzie gminy przysługuje domniemanie kompetencji (należą do niej wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej) nie oznacza, że może ona wkraczać w kompetencje wykonawcze przypisane art. 30 u.s.g. właśnie organowi wykonawczemu* (wyrok NSA z dnia 14 października 2009 r., I OSK 347/2009, LEX 571022). Respektując więc stanowiące uprawnienia rady gminy i możliwość wskazywania kierunków działania organu wykonawczego, rada musi pozostawić sferę sposobu wykonania uchwały wójtowi, zarówno na płaszczyźnie czynności prawnych, techniczno-

organizacyjnych, jak i egzekwowania norm ustanowionych przez radę (por. A. Szewc [w:] *Samorząd gminny. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2005, s. 322).

Nawet gdyby w treści uchwały znalazł się proponowany w opinii prawnej przepis mówiący o stosowaniu wykładni autentycznej w razie zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych, to byłby on w istocie przepisem martwym i nie będzie w jakikolwiek sposób sanował nieprawidłowości ocenianej uchwały. Odwołuje się on bowiem do wykładni autentycznej tekstu prawnego, a więc takiego sposobu jego interpretacji, o którym rozstrzyga organ będący autorem norm prawnych. Zasadniczy szkopuł przy przyjęciu takiego rozwiązania polega jednak na tym, że konieczność stosowania wykładni może wynikać z różnych przyczyn, a zwłaszcza z potrzeby usunięcia wieloznaczności wyrażen, rozbieżności sformułowań, określenia niezbyt precyzyjnych wypowiedzi czy usunięcia kolizji norm prawnych (T. Leśko [w:] T. Leśko, M. Szadkowski, E. Wiślocki, *Prawoznawstwo*, Warszawa 1979, s. 18). Za stosowaniem wykładni przemawiają zasadniczo trojakiemu rodzaju racje, a to (1) lingwistyczne, (2) systemowe oraz (3) funkcjonalne (por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 134 i n.). Żadne nie występują jednak w związku z opiniowaną uchwałą. Pierwsze z nich (1) koncentrują się na niedoskonałościach języka prawnego, który jest specjalistyczną wersją języka potocznego, obarczonym wszelkimi jego niedoskonałościami, takimi jak np. pojęcia nieostre i wieloznaczne. W treści uchwały takowe nie występują. Po drugie, (2) nie występują też w tym przypadku racje systemowe, albowiem podstawa prawna składa się z przepisu jednego tylko aktu prawnego, brak w niej odwołań do innych aktów, reguluje ona dość prostą materię, która raczej pozbawiona jest szerszego kontekstu systemowego.

Można więc stwierdzić, że w przypadku opiniowanej uchwały do procesu zastosowania wykładni może w ogóle nie dojść, albowiem jak każdy proces, składa się ona z charakterystycznych etapów, z których wstępnym jest ustalenie, czy przepis prawny budzi jakiegokolwiek wątpliwości (J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 117). Jeżeli więc przepis jest jasny to, w myśli paremii *clara non sunt interpretanda*, nie wymaga interpretacji.

Nadmieniam, że jeżeli zamiarem projektodawców było przedstawienie swoistej deklaracji, oświadczenia lub wniosku to, zgodnie z § 28 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa, winni oni posłużyć się formą rezolucji.

Mając na uwadze powyższe, opiniuję negatywnie projekt uchwały według druku nr 3267.