



WOJEWODA MAŁOPOLSKI

WI-V.8170.49.2017

Kraków, 18 czerwca 2018 r.

**Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa**

Działając na podstawie art. 10 ust. 2 i 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz.U.2017.1260 ze zmianami) w związku z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz.U.2017.784), po dokonaniu oceny przeprowadzonych przez Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie działań dotyczących wprowadzenia tzw. strefy ograniczonego ruchu w Dzielnicy I Stare Miasto, przedstawionych w zatwierdzonym projekcie zmiany organizacji ruchu pn. *Projekt organizacji ruchu strefy ograniczonego ruchu Aneks nr 2* oraz po stwierdzeniu, że oceniona zmiana organizacji ruchu jest niezgodna z obowiązującymi przepisami, biorąc pod uwagę ważny interes ogólnospołeczny,

nakazuję zmianę ww. organizacji ruchu poprzez:

usunięcie na wlotach ulic Bożego Ciała, Jakuba, Na Przejściu, Bartosza, Wąskiej oraz na placu Wolnica w Krakowie znaków B-1 *zakaz ruchu w obu kierunkach*, tworzących tzw. strefę ograniczonego ruchu a zezwalających na wjazd do tej strefy podmiotów wskazanych na tabliczkach pod znakami.

Ostateczny termin na realizację nakazu wyznaczam do 30 dni od dnia jego otrzymania.

Uzasadnienie

Analiza udostępnionego Wydziałowi Infrastruktury Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie zatwierdzonego 14 listopada 2017 r. projektu organizacji ruchu pn. *Projekt organizacji ruchu strefy ograniczonego ruchu Aneks nr 2*, wprowadzającego na drogach publicznych strefy o ograniczonej dostępności, prowadzi do stwierdzenia, że w ocenianym przypadku postępowania Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, działającego w imieniu Prezydenta Miasta Krakowa, zostały przeprowadzone z naruszeniem obowiązującego prawa.

Przedmiotowa organizacja ruchu stanowi o zamknięciu dróg publicznych znakami B-1 *zakaz ruchu w obu kierunkach* wraz z umieszczonymi pod tymi znakami tabliczkami T-22, na których Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie wymienił grupy

użytkowników dróg wyłączonych z obowiązku stosowania się do tego zakazu, w tym m.in.: mieszkańców posiadających abonament postojowy mieszkańca P2), mieszkańców posiadających abonament E, czy osoby posiadające zezwolenie w tym zakresie zarządcy drogi.

Tymczasem drogi publiczne nie są budowane i utrzymywane na wyłączność jednej grupy użytkowników czy samorządu terytorialnego, ale w interesie wszystkich uczestników ruchu, którzy mają takie samo prawo do ich wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz.U.2017.2222 ze zmianami), cyt.: *Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.*

Drogi publiczne, co do zasady, powinny być ogólnodostępne, a ewentualne ograniczenia powinny wprost wynikać z zaistniałej potrzeby, i co najważniejsze, ograniczenia te muszą mieć charakter przedmiotowy, a nie podmiotowy. Zwracam uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 79/13, w którym podniesiono, że: *Wszystkie podmioty mogą swobodnie przemieszczać się po drogach publicznych, chyba, że ze względu na stan drogi, zagrożenie bezpieczeństwa, wpływ na środowisko konieczne są jakieś ograniczenia. Nie mogą one jednak dotyczyć tylko wybranych podmiotów i muszą mieć charakter przedmiotowy a nie podmiotowy.*

Podkreślam, że strefy ograniczonego ruchu same w sobie nie są nielegalne, bo są to w istocie wyłącznie drogi w części wyłączone z użytkowania. Natomiast nielegalnym jest stosowanie w nich wyjątków, w szczególności dotyczących grup, określonych w sposób podmiotowy a nie przedmiotowy. Zastosowane w ww. zatwierdzonym projekcie organizacji ruchu rozwiązania, powodując uprzywilejowanie określonych grup kierujących poprzez odniesienie do ich miejsca zamieszkania, de facto prowadzą do dyskryminacji związanej z możliwością odpłatnego uzyskania odpowiednich zezwoleń (abonamentów). Jednocześnie pomijany jest przy tym stan prawny wynikający z ustawy *o drogach publicznych*, bądź z innych ustaw, który wskazując ograniczenia w dostępie do drogi publicznej nie daje możliwości stosowania wyjątków dla niektórych grup użytkowników dróg.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie przedmiotowej strefy ograniczonego ruchu niewątpliwie wprowadza stan równowagi w traktowaniu tak drogi publicznej jak i drogi wewnętrznej, jednocześnie nadając Zarządowi Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie prawo do decydowania kto z drogi publicznej będzie korzystał, a kto nie. Tymczasem prawo do orzekania o zezwoleniu na korzystanie z jego dóbr przysługuje wyłącznie zarządcy drogi wewnętrznej. Przypominam, że drogi publiczne, co do zasady, powinny być ogólnodostępne, a ewentualne ograniczenia wynikające ze zdefiniowanych potrzeb muszą odnosić się do określonego rodzaju pojazdów (np. zakaz ruchu nie dotyczy pojazdów osobowych – wszystkich) a nie grupy użytkowników (zakaz ruchu nie dotyczy mieszkańców danego osiedla).

Jednocześnie – w odniesieniu do wprowadzonego wyjątku dotyczącego możliwości wjazdu w strefę z zezwoleniem zarządcy drogi – należy wskazać, że zarządcy drogi nie mają uprawnień do wydawania zezwoleń innych niż wynikających z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy

Prawo o ruchu drogowym. Jednakże wobec zezwolenia wynikającego z ww. przepisu, ustawodawca nie wymaga stosowania tabliczek pod znakami drogowymi.

W odniesieniu do przedmiotu niniejszej sprawy przywołam fragmenty z uzasadnień trzech orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, których tezy – poprzez zastosowanie analogii – stanowią o braku możliwości wprowadzenia stref ograniczonego ruchu w obowiązującym aktualnie wymiarze w obrębie miasta Krakowa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 16 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/KE 247/11 stwierdził, że cyt.: *Drogi publiczne należące formalnie do jednostek samorządu terytorialnego nie są budowane i utrzymywane w interesie tych jednostek, czy nawet w interesie mieszkańców tych gmin, czy powiatu, województwa ale w interesie wszystkich użytkowników dróg a więc obywateli danego państwa i nie tylko. Nie można uznawać, że budowa i utrzymanie drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej służy jedynie interesom danej gminy czy miasta.*

Z kolei w wyroku z 9 sierpnia 2012 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie sygn.. akt III SA/Kr 1050/10 czytamy, cyt.: *W niniejszej sprawie powstał problem, czy prawnie dopuszczalne jest takie zatwierdzenie organizacji ruchu na drodze powiatowej nr [...] w dniu 5 kwietnia 2007 r., które faktycznie uniemożliwia przejazd po tej drodze samochodom o dużym tonażu do jednej firmy - "A", a umożliwia korzystanie z tej drogi wyłącznie innej firmie prowadzącej taką samą działalność – "B". Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco, co oznacza, że prawnie nie jest dopuszczalna czynność Starosty polegająca na takim zatwierdzeniu organizacji ruchu, która uniemożliwia jednej z konkurencyjnych firm swobodne prowadzenie działalności gospodarczej i wprowadza nierówność podmiotów w dostępie do drogi publicznej, albowiem w ten sposób istotnie zostają naruszone konstytucyjne zasady z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP (zasada równości wobec prawa) poprzez nieuzasadnioną dyskryminację jednych użytkowników drogi przy jednoczesnym uprzywilejowaniu innych podmiotów.*

Z powyższymi wyrokami koresponduje fragment z uzasadnienia do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 1816/16, wydanego w postępowaniu, którego Państwo byli stroną, cyt.: *Żaden przepis Prawa o ruchu drogowym ani też innej ustawy nie przyznaje osobie, która mieszka w budynku lub mieszkaniu przy drodze publicznej, czy też prowadzi w lokalu znajdującym się przy drodze publicznej działalność gospodarczą prawa do parkowania na tejże drodze publicznej. Z art. 46 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym wprost wynika, że zatrzymanie i postój pojazdu są dozwolone tylko w miejscu i w warunkach, w których jest on z dostatecznej odległości widoczny dla innych kierujących i nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jego utrudnienia.*

Pojęcie interesu ogólnospołecznego nie zostało zdefiniowane w przepisach obowiązującego prawa. Zatem należy odnieść się do definicji tego pojęcia w aspekcie jego znaczenia językowego i celu dla jakiego jest używany. Zgodnie z art. 6 i 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.2017.1257 ze zmianami), cyt.: *Organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa oraz że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub*

na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Mając na uwadze powyższą zasadę stwierdzam, że wydanie niniejszego nakazu chroni interes publiczny, zbiorowy, obywatelski, przeciwstawiając go indywidualnym uprawnieniom wynikającym z przywilejów nadanych przez zarządcę drogi, do których nadania zarządcą drogi nie posiada kompetencji.

Uwzględniając powyższe oraz biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy prawa, niniejszy nakaz znajduje uzasadnienie faktyczne i prawne.

Pouczenie:

1. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U.2017.1369 ze zmianami), na niniejszy akt nadzoru przysługuje prawo wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, ul. Rakowicka 10, 31-511 Kraków).
2. Zgodnie z art. 53 § 1 ww. ustawy skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu aktu nadzoru.

Piotr Ćwik
(podpis elektroniczny)

Do wiadomości:

1. Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie
2. Komendant Miejski Policji w Krakowie
3. Komendant Straży Miejskiej Miasta Krakowa