**OPINIA NR 109/2021**

**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**

**Z DNIA 2 listopada 2021 r.**

**dotycząca projektu uchwały Rady Miasta Krakowa *w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie dopuszczenia samochodów pomocy drogowej do poruszania się po wydzielonych buspasach* – druk nr 2267.**

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* (Dz. Urz. Woj. Małopol.
z 2019 r., poz. 7074 oraz z 2020 r. poz. 919) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa wniesiony przez Klub Platforma.Nowoczesna Kolalicja Obywatleska *w sprawie ustalenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa w zakresie dopuszczenia samochodów pomocy drogowej do poruszania się po wydzielonych buspasach* – druk nr 2267.

**UZASADNIENIE**

Podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia
8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 z późn. zm. - dalej u.s.g.), ma na celu stanowienie o kierunkach działania organu wykonawczego gminy. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem organu nadzoru – Wojewody Małopolskiego – uchwała rady gminy o kierunkach działania organu wykonawczego gminy 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. 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).

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 19.09.2017 r., II GSK 3514/15, opublikowane LEX nr 2404511).

W art. 30 ust. 2 pkt. 2 u.s.g. przewidziano, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał rady gminy. Określenie przez organ wykonawczy sposobu wykonania uchwały rady obejmować może wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów itp. A zatem do kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Podejmowana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g. tzw. uchwała kierunkowa może bowiem wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada gminy nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych konkretnych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.

Dlatego wydaje się wątpliwym zawarte w §1 ocenianego projektu uchwały zobowiązanie Prezydenta Miasta Krakowa 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. W tym stanie rzeczy należy uznać, że w przypadku podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miasta Krakowa, wykroczy poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.

Odnosząc się natomiast do §2 projektu uchwały, w którym zawarto przepis mówiący o stosowaniu wykładni autentycznej w razie zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych wyjaśniam, iż w mojej ocenie brak podstawy prawnej do podejmowania przez radę gminy uchwał o treści odpowiadającej pojęciu wykładni autentycznej oficjalnej w rozumieniu, jakie przypisuje tej metodzie wykładni ogólna teoria prawa (ten sam organ, który stanowi przepisy, dokonuje ich interpretacji z mocą wiążącą), z wyłączeniem definicji legalnych. Znajduje to uzasadnienie w szczególności w zasadzie trójpodziału władz oraz wynika z konieczności respektowania konstytucyjnej zasady praworządności (legalizmu), ponieważ stanowienie i wyjaśnianie ustanowionych norm z mocą wiążącą skupione w kompetencji jednego organu nie tyle wykracza poza zakres wspomnianej zasady, ile pozostaje z nią w jaskrawej sprzeczności (J. Chmielewski, Wykładnia autentyczna w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, opublikowano ZNSA 2015/3/45-63). Przepis §2 jest zatem w istocie przepisem martwym i nie będzie w jakikolwiek sposób sankcjonował nieprawidłowości ocenianej uchwały.

Poza tym należy zauważyć, iż konieczność stosowania wykładni może wynikać z różnych przyczyn, a zwłaszcza z potrzeby usunięcia wieloznaczności wyrażeń, rozbieżności sformułowań, określenia niezbyt precyzyjnych wypowiedzi czy usunięcia kolizji norm prawnych (T. Leśko (w:) T. Leśko, M. Szadkowski, E. Wisłocki, *Prawoznawstwo*, Warszawa 1979, s. 18). Za stosowaniem wykładni przemawiają zasadniczo trojakiego 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 opiniowanym projektem uchwały. 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 opiniowanego projektu 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 jakiekolwiek 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.

W tym miejscu należy także zwrócić uwagę na materialnoprawną stronę omawianej problematyki. Przede wszystkim, zgodnie z przepisami § 49 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. *w sprawie znaków i sygnałów drogowych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2310 z późn. zm.) oraz pkt 5.2.11 i 5.2.12 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* (Dz. U. z 2019 r., poz. 2311 z późn. zm.) buspas stanowi docelową infrastrukturę tylko dla autobusów lub trolejbusów oraz innych pojazdów wykonujących odpłatny przewóz osób na regularnych liniach. Prawodawca dopuścił co prawda ruch innych pojazdów po buspasach (w treści rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków mowa przykładowo o taksówkach i rowerach) i pozostawił to w gestii organów zarządzających ruchem na drogach publicznych, jednak tylko na zasadzie wyjątku, a więc nie może być to rozszerzane. Ratio legis tych przepisów jest nadanie priorytetu dla komunikacji zbiorowej oraz form transportu redukujących formę indywidualną transportu (w Krakowie umożliwiono to również taksówkom), a także służb, takich jak Policja, Straż Miejska oraz zespoły ratownictwa medycznego. Każdorazowe dopuszczenie pojazdu innego niż pojazd komunikacji zbiorowej do ruchu po buspasie nie pozostanie bez wpływu na ruch autobusów.

W godzinach szczytu po najbardziej obciążonych pasach autobusowych w Krakowie kursuje około 60-70 autobusów KMK, 80-100 autobusów przewoźników prywatnych oraz znaczna liczba pozostałych pojazdów uprawnionych - głównie taksówek. Powoduje to, że w okolicach skrzyżowań i przystanków (czyli miejscach, które limitują przepustowość pasów autobusowych) już w chwili obecnej dochodzi do powstawania zatorów utrudniających ruch autobusów. Zważywszy na powyżej przytoczone wyjaśnienia i argumentację należy stwierdzić, że dopuszczenie kolejnych grup pojazdów, nawet jeśli nie są liczne, nie jest działaniem pożądanym. Powinno się dążyć do ograniczenia liczby pojazdów uprawnionych do korzystania z pasów autobusowych celem zapewnienia prawidłowego ich funkcjonowania. Nie można również wykluczyć, że dopuszczenie nowej grupy pojazdów może generować wnioski kolejnych osób i instytucji, które będą oczekiwały analogicznego uwzględnienia ich postulatów, co doprowadzi do całkowitej niewydolności pasów autobusowych, a tym samym zdeprecjonuje ich funkcje.

Nadmieniam ponadto, że pojazd pomocy drogowej, zgodnie z §38 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia* (Dz. U. z 2016 r., poz. 2022 z późn. zm.) powinien być wyposażony w sygnał świetlny błyskowy barwy żółtej, co z kolei uprawnia go do korzystania z przywilejów przewidzianych w art. 54 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 450 z późn. zm.), a więc m.in. do niestosowania się do przepisów o obowiązku jazdy na jezdni lub przy jej prawej krawędzi oraz o zatrzymaniu i postoju. Warto także wskazać, że pojazdy pomocy drogowej lub technicznej mogą używać tych sygnałów jedynie w trakcie udzielania pomocy, a nie w czasie dojazdu na miejsce wezwania (R. A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 427). Skoro więc prawodawca nie zdecydował się na umożliwienie pojazdom pomocy drogowej posłużenia się sygnałem świetlnym żółtym (pod groźbą odpowiedzialności za wykroczenie) w trakcie dojazdu na miejsce zdarzenia, to nie tylko nie zachodzi potrzeba, aby organ zarządzający ruchem miał uprzywilejować takie pojazdy, ale dodatkowo przejazd takiego pojazdu buspasem byłby nieweryfikowalny z punktu widzenia konieczności dojazdu na miejsce zdarzenia, czy po prostu chęci uniknięcia zatoru drogowego.

Mając na uwadze powyższe, opiniuję negatywnie projekt uchwały wg druku 2267.