

**MAŁOPOLSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KRAKOWIE**

WYDZIAŁ INFRASTRUKTURY

WI-V.8170.49.2017

Kraków, 26 lutego 2018 r.

**Pan
Andrzej Mikołajewski**

**Dyrektor
Zarządu Infrastruktury Komunalnej
i Transportu w Krakowie**

Szanowny Panie Dyrektorze,

sprawując w imieniu Wojewody Małopolskiego, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz.U.2017.1260 ze zmianami), nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym na drogach województwa małopolskiego, po dokonaniu oceny otrzymanego projektu organizacji ruchu drogowego pn. *Projekt organizacji ruchu strefy ograniczonego ruchu Aneks nr 2* z uwzględnieniem Państwa wyjaśnień w piśmie z 1 lutego 2018 r. znak: znak: NO.0700.24.2018, informujemy, co następuje.

Dla porządku nadmienić należy, że strefa płatnego parkowania w Krakowie z natury nie budzi naszego szczególnego zainteresowania, jednakże liczba wpływającej do Wojewody Małopolskiego korespondencji o charakterze interwencyjnym, w szczególności w kwestii niewyznaczenia miejsc postojowych czy usunięcia słupków blokujących, nie pozwala pozostawić tej problematyki bez rozpoznania. Zaznaczamy wszakże, że udzielając odpowiedzi każdorazowo określamy rolę gminy w realizacji zadań własnych, do których zalicza się zarządzanie ruchem drogowym i podkreślamy samorządność gminy w tym zakresie podlegającą ochronie sądowej. Wielokrotnie uświadamialiśmy korespondentom Wojewody Małopolskiego, że Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie (dalej ZIKiT) podejmuje realizację koniecznego, choć bardzo trudnego zadania dotyczącego usystematyzowania ruchu w centrum Krakowa, wykonywanego w oparciu o działania zgodne z kompetencjami i prawem oraz – co szczególnie podkreślamy – odmawialiśmy włączania się w rozstrzygnięcie poszczególnych spraw zgłaszanych w przedmiotowym zakresie.

Prezentowane na zewnątrz stanowisko Wydziału Infrastruktury, realizującego zadania nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym, wynika nie tylko z prawnych uwarunkowań kompetencyjnych wojewody w tym zakresie, ale również z dobrych merytorycznych relacji i współpracy pomiędzy pracownikami Zespołu Zarządzania Ruchem ZIKiT a pracownikami tutejszego Wydziału oraz perspektywy dalszej pozytywnej współpracy. Jednakże, niezależnie od powyższego, nie stanowi ono o braku krytycyzmu i polemiki wobec zaproponowanych przez zarządcę ruchu rozwiązań, jeśli istnieje racjonalny szereg uwag wobec nich i należy podjąć bezpośrednio i pilne wspólne działania w celu eliminacji niepoprawności i zagrożeń.

Ponieważ prowadzone przez ZIKiT działania są obserwowane w całej Polsce i Państwa jednostka wielokrotnie wyznacza „nowe trendy” w zakresie podejścia do oznakowania, a Wasze rozwiązania często odzwierciedlane są w wielu innych miejscowościach, działania te zostały poddane dokładnej weryfikacji, co wykazać powinno niniejsze wystąpienie. Nie wskazuje ono konkretnych lokalizacji dla stwierdzonych niepoprawności, ponieważ błędy są powtarzalne i występują wielokrotnie, a część z nich istnieje w Krakowie już od lat. Ponadto ocenie poddano nie wyłącznie nowe rozwiązania, ale ich powiązanie z już istniejącą od lat organizacją, ignorując tezę o jej poprawności wobec braku zgłoszeń błędów na przestrzeni lat. Same uwagi opisane zostały wg „rangi” stwierdzonych nieprawidłowości: od najmniej istotnych do tych najbardziej ważkich.

Oznakowanie drogowe, poza wprowadzeniem pewnych zasad, obowiązujących norm i zakazów, musi budzić zaufanie użytkowników dróg. Użyte oznakowanie, poza tym że oczywiście powinno być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, musi być czytelne i nie budzić kontrowersji. W Państwa piśmie z 1 lutego 2018 r. znak: NO.0700.24.2018 w podsumowaniu użyte zostało stwierdzenie, cyt.: *ustawienie oznakowania statuuje powstanie normy prawnej skierowanej do uczestnika ruchu drogowego*. Wobec takiej tezy rodzi się pytanie: Czy jednak zaproponowane przez ZIKiT oznakowanie i obowiązek zachowania płynności ruchu daje szansę kierującemu pojazdem na zastosowanie się do niej? Jeśli bowiem kierujący będąc w ruchu (ponad 8m/s przy prędkości 30 km/h) zobowiązany zostaje np. do zapoznania się ze „stronicami” opisów pod znakami drogowymi ustalającymi jego dalsze zachowanie, to jest on praktycznie pozbawiony szansy na podjęcie działań odpowiednich dla tak utworzonej normy. A przecież nikt dotychczas nie ustalił prawnego obowiązku posiadania umiejętności natychmiastowego przeczytania i przyswojenia przez kierujących pojazdami całostronicowych informacji. Jednakże faktem są sytuacje, że opisowa część znaku drogowego jest tak bogata w treść, że kierujący, który musi zrozumieć wynikający ze znaku drogowego przekaz, nie ma realnej możliwości przeczytania jej całej ze zrozumieniem, bez powodowania utrudnień w ruchu. Jednocześnie pamiętać należy, że im więcej użytych znaków drogowych na danym odcinku drogi, tym ich czytelność spada. Logicznym wydaje się być twierdzenie, że sposób użycia znaków drogowych świadczy o zarządcy drogi. Tymczasem niejednokrotnie wprowadzone przez ZIKiT oznakowanie budzi kontrowersje, zarówno co do treści, jak i użytych kombinacji znaków drogowych. Mieliśmy i mamy do czynienia z tzw. „totemami”, tj. kombinacją czterech znaków drogowych, gdzie od każdego jest wyjątek w postaci tabliczki – wszystko na jednym słupku o wysokości sporo wyższej niż możliwości do odczytu przez kierującego pojazdem. Doświadczamy również sytuacji, gdzie kolejne znaki są przesłonięte przez poprzedzające je znaki drogowe, tj. odległość między nimi jest na tyle niewielka, że może zostać zaburzona ich percepcja. Tak oznakowane miejsca są nie tylko bezprawne, ale przede wszystkim negatywnie wpływają na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Państwa teza, że *podmiot realizujący zadania zarządzającego ruchem na drogach nie jest uprawniony do oceny i stosowania sankcji względem określonych zachowań drogowych, co pozostaje obowiązkiem Policji oraz Straży Miejskiej Miasta Krakowa* jest prawdziwa tylko w odniesieniu do represji za nieprzestrzeganie zasad i norm. Natomiast skrętnie pomijane jest w Państwa odpowiedzi odniesienie do prawnego obowiązku zarządcy drogi (we

współpracy z zarządzającym ruchem) polegającego na ocenie konsekwencji wprowadzenia danego oznakowania a także zbadanie, czy wprowadzone normy są możliwe do egzekwowania. Przypomnieć przy tym należy, że o ile w przypadku dróg wewnętrznych organy porządkowe mogą przymusić zarządcę drogi do pewnego ładu i legalności, to w odniesieniu do dróg publicznych takich możliwości nie ma. Zatem, to na zarządcy drogi ciąży całość odpowiedzialności za (jak to już zostało wcześniej przywołane z Państwa wystąpienia) *ustawienie oznakowania statuującego powstanie normy prawnej*. Znane są nam przypadki, że zarządca drogi zapomina o powodach (z uwagi na ich – jakby się mogło wydawać – błahy charakter) wprowadzenia ograniczenia ruchu, z premedytacją zrzucając na barki Policji czy Straży Gminnej odpowiedzialność za jego egzekwowanie.

Przypominamy zatem, że warunki techniczne umieszczania pionowych znaków drogowych zostały określone z załączniku 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.2003.220.2181 ze zmianami). Na jednej konstrukcji wsporczej możliwym jest użycie kombinacji nie więcej niż trzech znaków drogowych, a następny znak drogowy, przy dopuszczalnej prędkości nie większej niż 60 km/h, nie może być użyty wcześniej niż po 10 metrach. Dodatkowo – mimo że to nieformalna zasada – zaleca się stosowanie praktycznej normy: „jeden obraz wart więcej niż 1000 słów”. Odczyt obrazu jest łatwiejszy, stąd już od jakiegoś czasu ludzkość preferuje stosowanie symboli zawierających określone, łatwo kojarzące się kształty, niż treść pisaną, która niekoniecznie niesie za sobą uniwersalny przekaz. Uwzględnić przy tym należy, że – jak często bywa podkreślane – Kraków jest miastem o bogatej tradycji turystycznej, a obcokrajowcy najczęściej nie rozumieją komunikatów w naszym ojczystym języku. Przypomnieć należy, że m.in. właśnie w celu ujednolicenia komunikatów drogowych, zrozumiałych w ruchu międzynarodowym, było podpisanie *Konwencji o ruchu drogowym* sporządzonej 8 listopada 1968 r. w Wiedniu. Jak wynika z jej treści, cyt.: *Umawiające się Strony, pragnąc ułatwić międzynarodowy ruch drogowy i zwiększyć bezpieczeństwo na drogach przez przyjęcie jednolitych zasad ruchu, zgodziły się na następujące postanowienia (...)*. Jak można zauważyć celem tej Konwencji było ujednolicenie zasad, w tym używanych znaków drogowych. Mając jednak na uwadze, że polskie prawodawstwo dopuszcza dodatkowe komunikaty na tabliczkach będących integralną częścią znaku drogowego, nasza uwaga o stosowaniu nadmiaru pisanego przekazu winna być odczytana jako sugestia w jego ograniczaniu ze względów psychofizycznych kierujących.

Podstawą prawną do stosowania w Polsce znaków drogowych jest art. 7 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*. Mają one istotne znaczenie w bezpiecznym prowadzeniu ruchu drogowego, gdyż zgodnie z hierarchią ważności określoną w tej ustawie, należy stosować się do ich treści, nawet jeśli z przepisów wynika inny sposób zachowania się. Na ważną rolę wskazuje też ich ochrona wynikająca z art. 85 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz.U.2015.1094 ze zmianami), który za samowolne ustawianie, niszczenie, usuwanie czy zasłanie znaków lub sygnałów, przewiduje nawet karę aresztu lub ograniczenia wolności. Na podstawie delegacji zawartej w art. 7 *Prawa o ruchu drogowym* wydane zostało rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w *sprawie znaków i sygnałów drogowych* (Dz.U.2002.170.1393 ze

zmianami), w którym określono znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania oraz przywołane już rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych (...), które szczegółowo określa m.in. ich kształt, rozmiar, barwę, czy warunki umieszczania na drogach, zezwalając tylko na niewielki margines odstępstw od wzorców (np. komunikaty pisemne).

W tym miejscu uwagę zwrócić należy na sposób użycia znaku U-3, tj. tablic prowadzących. W pkt. 2.3.1 załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych (...) czytamy, że tablice te stosujemy w celu uprzedzenia kierującego pojazdem o koniecznej zmianie kierunku jazdy na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych i skrzyżowaniach typu „T”. Tymczasem na Kazimierzu w Krakowie tablice te służą do podkreślenia faktu, że kierujący pojazdem wjeżdża do strefy ruchu. To dość nietypowe rozwiązanie nie mieści się w zakresie użycia tych tablic.

Z kolei używanie znaków D-18 *parking* z dodatkową tabliczką o treści: „Wyłącznie dla pojazdów uprawnionych do wjazdu w strefę ograniczonego ruchu z wyjątkiem pojazdów wolnobieżnych”, jest niezgodne z pkt. 5.2.18 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia. Jeżeli parking przeznaczony jest do postoju tylko określonego rodzaju pojazdów, w dolnej części znaku umieszcza się symbol pojazdu barwy białej, zgodny z przedstawionymi na tabliczkach T-23 lub na znaku F-20. Załącznik ten również dopuszcza stosowanie pod znakiem D-18 tabliczek z grupy T-30, określających sposób parkowania. W celu zastrzeżenia miejsc parkingowych dla konkretnej grupy, bądź uprawnionej osoby, należy stosować znak D-18a *parking-miejsce zastrzeżone*.

Tabliczki z zielonym tłem wskazujące na wjazd w strefę np. B i tabliczki z niebieskim/zielonym tłem wskazujące na wjazd do strefy/podstrefy płatnego parkowania nie wynikają z przepisów rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych. Stosowanie takich tabliczek nie niesie za sobą żadnych skutków dla uczestników ruchu, zatem nie powinny być ustawiane w pasie drogowym na równi ze znakami drogowymi.

Warto mieć na względzie fakt, że w orzecznictwie można spotkać stanowisko, że nie wywołuje skutków prawnych znak drogowy ustawiony m.in. z naruszeniem przepisów odnośnie do znaków i sygnałów drogowych. Wynika z tego, że w przypadku niezastosowania się przez kierującego do normy wyrażonej wadliwym znakiem, może on nie ponosić odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia. Rodzi to daleko idące konsekwencje także dla dokonujących kontroli funkcjonariuszy, ponieważ nakładając grzywnę, swoim postępowaniem mogą wyczerpać znamiona czynu zabronionego, wynikającego z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz.U.2017.2204 ze zmianami), tj. przekroczenie uprawnień.

W przekazanym nam do oceny projekcie organizacji ruchu „Strefa ograniczonego ruchu. Aneks Nr 2” zawarto informację, że w celu ograniczenia ruchu użytych zostanie 50 znaków B-1 *zakaz ruchu* z tabliczkami, na których opisane będą liczne wyjątki. W naszym piśmie z 19 stycznia 2018 r. znak: WI-V.8170.49.2017 poprosiliśmy o wyjaśnienie znaczenia niektórych, zastosowanych wyłączeń. W Państwa odpowiedzi z 1 lutego 2018 r. znak: NO.0700.24.2018 podano następującą informację, cyt.: (...) *zawarte w niniejszym piśmie wyjaśnienia nie mogą zastąpić procesu rekonstrukcji normy prawnej wynikającej*

w obowiązującego w danym obszarze oznakowania, oceny stanu faktycznego oraz subsumpcji dokonywanej przez osobę uprawnioną do stosowania sankcji względem uczestników ruchu drogowego. Ponadto, w Państwa piśmie nie wskazano podstaw podjętych wątpliwości, które oparcie miałyby w powszechnie obowiązujących normach prawa. Wyjaśniając Państwa wątpliwości, odwołujemy się najpierw do tego co napisaliśmy na początku niniejszego pisma, a mianowicie, że to do obowiązku zarządcy drogi (we współpracy z zarządzającym ruchem) jest takie użycie znaków drogowych, aby wynikające z nich treści były czytelne i łatwe w egzekwowaniu. Nasze wątpliwości wynikały wprost z zapisu pkt 3.1.2 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, z którego zacytowaliśmy fragment: *Napisy powinny konkretnie określać rodzaj pojazdów lub uczestników ruchu. Nie dopuszcza się stosowania sformułowań ogólnikowych, np. „nie dotyczy ruchu lokalnego”*. Poniżej odnosimy się do tych zapisów na tabliczkach pod znakiem B-1, o które pytaliśmy, a które w dalszym ciągu są dla nas nielogiczne i powinny być zmienione.

Znak zakaz ruchu z tabliczką *nie dotyczy*:

- **Śluzb specjalnych.** Jak wynika z Państwa odpowiedzi, cyt.: *Przez służby specjalne należy rozumieć te instytucje państwowe które właściwe ustawy określają jako służby specjalne. W obecnym ustawodawstwie możemy odnaleźć pięć instytucji państwowych, których szefowie są centralnymi organami administracji rządowej, określonych przez ustawę jako służby specjalne. Są nimi: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego i, zasadniczo różniące się od pozostałych czterech, Centralne Biuro Antykorupcyjne. W związku z prowadzonymi działaniami, pojazdy ww. służb są nieoznakowane i mogą wjeżdżać do strefy ograniczonego ruchu. Należy zaznaczyć, że odpowiednie służby, tj. Policja i Straż Miejska, kontrolują możliwość wjazdu do stref ograniczonego ruchu i między odpowiednimi służbami następuje wymiana informacji. Teoretycznie w pełni Państwo wyjaśnili ten wyjątek. Niemniej zastanawiającym jest fakt, że w obszarach „wyłączonych z ruchu”, dla których wskazano liczne wyjątki dopuszczające ruch, w strefach w których obowiązują przepisy *Prawa o ruchu drogowym*, bo są one zlokalizowane w ciągach dróg publicznych, nie liczą Państwo na pomoc w egzekwowaniu prawa przez służby takie jak Policja czy Straż Miejska. Co dziwniejsze, wskazują Państwo, że te służby będą kontrolowały wjazd do tych stref, zatem czy już w samych strefach będą Państwo liczyć wyłącznie na patrole piesze, bądź interwencje przy użyciu pojazdu uprzywilejowanego? Być może faktycznie taki był zamysł wprowadzonego ograniczenia, niemniej zalecamy ponowną analizę przypadku;*
- **Dojeżdżających na teren posesji lub garażu.** Zgodnie z podaną informacją, cyt.: *Poprzez dojazd na teren posesji lub garażu należy rozumieć podróż, której celem jest wyodrębniona nieruchomość położona przy drodze, a postój pojazdu odbywa się poza drogą publiczną, na terenie do którego dostępność uregulowana jest poprzez zjazd. Biorąc pod uwagę Państwa odpowiedź, stoimy na stanowisku, że kompletnie nie koreluje ona z zapisami z tabliczki. Przy stanowieniu organizacji ruchu, podczas*

stosowania wyjątków, należy je w sposób absolutny dookreślać, nie można dawać pola do interpretacji, a w sytuacjach skrajnych należy się wprost odwoływać do definicji słownikowych. Społeczeństwo coraz bardziej świadome, zarówno swoich obowiązków ale i praw, co akurat w tym wszystkim należy odbierać jako pozytyw, w sytuacjach niejednoznacznych nie pozwala sobie na wybiórcze traktowanie prawa i narzucania swoich, niekoniecznie zbieżnych, interpretacji. I właśnie w tym celu zapisy typu *dojazd do posesji, nie dotyczy mieszkańców*, itp. należy uszczegóławiać. Zwracamy uwagę, że krakowscy zarządcy dróg wewnętrznych coraz częściej już nie popełniają tego błędu i zamiast *nie dotyczy mieszkańców*, piszą np. *nie dotyczy mieszkańców bloku nr XXX*, zamiast *nie dotyczy dojazdu do posesji* używają zapisu *nie dotyczy dojazdu do posesji przy ul. XXX*. Nie przynosi splendoru zarządcy dróg publicznych sugestia wzorowania się na rozwiązaniach zarządców dróg wewnętrznych, niemniej zalecamy w tym przypadku stosowną zmianę zapisów na tabliczkach;

- **Mieszkańcy (abon. postoj. mieszk. P2, E).** W wyjaśnieniu czytamy, cyt.: *W przedmiocie zapisu „Nie dotyczy pojazdów: - mieszkańców (abon. postoj. mieszk. P2, E)...”, informuję, że każdy uczestników ruchu posiadający abonament P2 lub E, może wjechać do strefy ograniczonego ruchu. Kwestie dotyczące wydawania abonamentu, tj. sposób wykupienia abonamentu uregulowany pozostaje w uchwale Rady Miasta Krakowa z dnia 22 listopada 2017 r. nr LXXXIX/2177/17. W ww. akcie opisano również, w jaki sposób należy uzyskać abonament typu E.* W tej sytuacji w szczególności musimy zwrócić uwagę na skrzętnie pominięty aspekt pobierania opłat za korzystanie z dróg publicznych. Tymczasem z Państwa wyjaśnień wynika absurdalność polegająca na fackie, że korzystanie z drogi publicznej wymaga ponoszenia kosztów finansowych na rzecz Miasta Krakowa, w postaci wykupu abonamentu. Tym samym wykluczeni z dostępu do drogi publicznej zostają np. mieszkańcy tej strefy, którzy nie chcą posiadać abonamentu, bo przecież nie ma obowiązku jego wykupywania. Warto przy tym zaznaczyć, że opłata abonamentowa, pobierana w oparciu o przepis art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz.U.1017.2222 ze zmianami) daje prawo wyłącznie do „tańszego” parkowania dla części kierujących, a nie do parkowania wyłącznie przez „abonamentowców” w wyodrębnionej strefie. Ponadto pobieranie opłat za korzystanie z drogi publicznej, niewymienionej w art. 13 ust. 1 ww. ustawy, jest jawnym łamaniem prawa. Zwracamy uwagę, że abonament parkingowy ma służyć tańszemu parkowaniu, a nie stanowić upoważnienia do korzystania z drogi publicznej;
- **Z zezwoleniem zarządcy drogi.** W tym zakresie nie otrzymaliśmy żadnych wyjaśnień. Zatem zwracamy uwagę, że zarządca drogi, poza zezwoleniami, o których mowa w art. 64 ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, nie ma prawa do wydawania żadnych innych zezwoleń dotyczących dostępu do drogi publicznej. Zezwolenia odpowiedniej kategorii na przejazd pojazdu nienormatywnego są jedynymi zezwoleniami jakie można wydać, aby korzystać z drogi publicznej wbrew istniejącemu oznakowaniu. W takim jednakże przypadku umieszczanie na tabliczce zapisu „z zezwoleniem zarządcy drogi” – w odniesieniu do każdej drogi, na której

istnieje ograniczenie – jest zbędne, ponieważ podczas przejazdu kierujący pojazdem nienormatywnym musi posiadać przy sobie i okazać podczas kontroli odpowiedni dokument, np. zezwolenie bądź wypis z zezwolenia. Sumując wątek warto raz jeszcze podkreślić, że każde inne wydane przez zarządcę drogi zezwolenie jest przekroczeniem uprawnień i można je traktować jako nadużycie władzy.

Otwierając kolejny wątek chcemy powrócić do dyskusji na temat stref ograniczonego ruchu w Krakowie. W tym miejscu podkreślamy, że strefy ograniczonego ruchu same w sobie nie są nielegalne, bo są to w istocie wyłącznie drogi w części wyłączone z użytkowania. Natomiast, co podkreślaliśmy już wielokrotnie, nielegalnym jest stosowanie w nich wyjątków, w szczególności dotyczących określonych grup, np. mieszkańców. W Państwa piśmie czytamy, cyt.: *Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017r., poz. 2222 ze zm.), 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. Ustawodawca w art. 3 pkt 2 ww. ustawy przewiduje istnienie dróg o ograniczonej dostępności. Ograniczenia te mogą być różnego rodzaju i mogą mieć na celu przeciwdziałanie degradacji dróg (art. 4 pkt 21 - ochrona drogi – działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu). Mogą one też wynikać z zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 4 pkt 38 - szczególnie zagrożeni uczestnicy ruchu drogowego – niezmotoryzowanych uczestników ruchu drogowego, w szczególności pieszych i rowerzystów, a także motocyklistów oraz osoby niepełnosprawne lub osoby o widocznej ograniczonej sprawności ruchowej), jak również być ustanowione w celu ochrony zabytków usytuowanych przy tych drogach czy też służyć bezpieczeństwu mieszkańców i budowli. Zastosowane ograniczenie dostępności w strefie ograniczonego ruchu podyktowane zostało potrzebą poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym w centrum Krakowa, gdzie wzrost ilości pojazdów generuje pogorszenie się bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Powyższe ograniczenie podyktowane zostało również koniecznością ochrony tkanki historycznej zabytkowej części miasta jak również możliwością poprawy jakości powietrza w centrum Krakowa.* Trudno z tym cytatem się nie zgodzić. Należy jednakże zauważyć, że działania podejmowane przez ZIKiT w przedmiotowym zakresie nie mają nic wspólnego z ograniczeniami, o których mowa w art. 1 ustawy o drogach publicznych. Przywołane bowiem przez Państwo ogólniki w uzasadnieniu dla utworzenia stref ograniczonego ruchu zapobiegliwie pomijają fakt planowania wprowadzenia szykan wobec określonych grup kierujących poprzez odniesienie do ich miejsca zamieszkania i związanej z tym możliwości odpłatnego uzyskania odpowiednich zezwoleń. Tymczasem ograniczenia w dostępie do drogi publicznej, wynikające z ustawy o drogach publicznych, bądź z innych ustaw, nie wskazują na możliwość stosowania wyjątków dla niektórych użytkowników dróg. Bez rozstrzygnięcia pozostawić chcemy rozważania, czy świadomą z Państwa strony manipulacją jest mieszanie pojęcia równego dostępu do drogi publicznej z różnicowaniem stawek za parkowanie. Przykładowo bowiem, w odniesieniu do strefy płatnego parkowania, ww. ustawa zezwala na ustalenie preferencyjnej stawki za parkowanie dla określonych grup, niektórych użytkowników dróg (np. mieszkańców) – i taki przypadek należy uznać za

ustawowo określony wyjątek od reguły – lecz jednocześnie nie ogranicza innym niż parkujący przejazdu tą drogą. Aktualnie ustanowione strefy ograniczonego ruchu, w naszej opinii, mają jeden zasadniczy, pomijany przez Państwa cel, tj. zapewnienie mieszkańcom tych stref miejsc do parkowania. Oczywistym jest, że przy tej okazji, w części opisowej projektu organizacji ruchu, powołują się Państwo na wpływ tych stref na bezpieczeństwo lub negatywny wpływ ruchu drogowego na środowisko i zabytki. Niemniej cel jest ciągle ten sam. Wtrącając, warto zaznaczyć, że całkowite zamknięcie drogi, bez stosowania wyjątków, będzie miało zdecydowanie lepszy wpływ na bezpieczeństwo, środowisko i stan zabytków. Ponadto, przy tym stopniu ogólności informacji, co zawarto w części opisowej ww. projektu organizacji ruchu, strefę ograniczonego ruchu można by zastosować w odniesieniu do całego Krakowa. Więcej, każda gmina, minimalnie zmieniając ten opis, byłaby w stanie wykazać, że wprowadzenie stref ograniczonego ruchu, w obrębie miejscowości czy nawet całej gminy, będzie miało pozytywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego czy poprawę jakości powietrza. W takiej sytuacji hipotetycznie możemy dojść do efektu, że mieszkańcy Krakowa nie wyjadą poza jego granice, ponieważ wszędzie wokół będą strefy ograniczonego ruchu, z wyłączeniem mieszkańców tych stref. Równie łatwo sobie wyobrazić odwrotną sytuację, gdy na wszystkich drogach dojazdowych do Krakowa zafunkcjonuje znak B-1 *zakaz ruchu* z tabliczką *nie dotyczy mieszkańców Krakowa*. Podchodząc w ten sposób do idei ograniczenia ruchu na drogach publicznych, łatwo sobie wyobrazić paraliż komunikacyjny oparty o Państwa interpretację postanowień art. 1 ustawy *o drogach publicznych*. Niewątpliwie Państwa propozycja wprowadza stan równowagi w traktowaniu drogi tak publicznej jak i wewnętrznej, przy okazji nadając sobie prawo do decydowania kto z drogi publicznej będzie korzystał, a kto nie. Tymczasem wyłącznie zarządca drogi wewnętrznej ma prawo do orzekania komu zezwoli na korzystanie z jego dóbr. Przypominamy, że 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. Drogi publiczne, co do zasady, powinny być ogólnodostępne, a ewentualne ograniczenia powinny wprost wynikać z zaistniałej potrzeby i – co chyba najważniejsze – ograniczenia te muszą się odnosić do określonego typu pojazdów (np. zakaz ruchu nie dotyczy pojazdów osobowych – wszystkich) a nie grupy użytkowników (zakaz ruchu nie dotyczy mieszkańców danego osiedla). Wydaje się również, że wyjątki, o których wyżej mowa, będą naruszać art. 32 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483 ze zmianami), z którego wynika, że wszyscy są równi wobec prawa i mają być traktowani tak samo przez władzę publiczną.

W przedmiocie tej sprawy pragniemy przywołać fragmenty z uzasadnień trzech orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, wobec których – poprzez zastosowanie analogii – stwierdzamy brak możliwości wprowadzenia w obowiązującym aktualnie kształcie stref ograniczonego ruchu 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 silnie koreluje 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 przeciw 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.*

Zwracamy również uwagę na rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym na Kazimierzu a projektem organizacji ruchu. Według Państwa informacji, w strefie P2 istnieje 1897 miejsc parkingowych w tym 76 miejsc przeznaczonych dla osób zaopatrzonych w kartę parkingową. Mówiąc wprost – idealnie procentowo spełniona norma. Tymczasem 14 lutego br. pracownik Wydziału Infrastruktury przeprowadził wizję lokalną na przedmiotowym obszarze i nie stwierdził żadnego prawidłowo wyznaczonego miejsca dla tych osób. Jednocześnie innym miejscom zastrzeżonym, oznakowanym znakiem D-18a *parking-miejsce zastrzeżone*, nie towarzyszyły znaki poziome. Natomiast miejsca ogólnodostępne w tej strefie w sporej części nie zostały wyznaczone w sposób odpowiadający przepisom prawa. W tej sytuacji, wobec niezgodnie z prawem oznakowanej strefy płatnego parkowania, zasadną wydaje się być teza o pobieraniu z naruszeniem prawa korzyści finansowych, co w odniesieniu do miejskich służb wyczerpać może znamiona czynu zabronionego wynikającego z art. 231 § 1 *Kodeksu karnego*, tj. przekroczenia uprawnień.

Na zakończenie uprzejmie informujemy, że 22 lutego 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. *o elektromobilności i paliwach alternatywnych* (Dz.U.2018.317). Analiza treści tej ustawy wykazuje, że po raz pierwszy w Polsce, legalnie, będzie można ograniczyć ruch na drodze publicznej, wyłączając z tego ograniczenia pewnych użytkowników dróg.

Możliwość taka wynika z art. 39 ustawy. Warto przy tej okazji zaznaczyć, że do utworzenia tzw. strefy czystego transportu wymagana jest uchwała rady gminy. Do obowiązków rady gminy należy również wskazanie podmiotów, których ograniczenia stref czystego transportu nie dotyczą, np. mieszkańców tej strefy.

O podjętych działaniach proszę poinformować Wojewodę Małopolskiego, za pośrednictwem Wydziału Infrastruktury, w terminie do 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia. Jednocześnie deklarujemy, w razie Państwa potrzeb, chęć współpracy nad wprowadzeniem zmian w przedmiotowej organizacji ruchu.

Z poważaniem

Z up. Wojewody Małopolskiego
Tomasz Boniatowski
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury
(podpis elektroniczny)