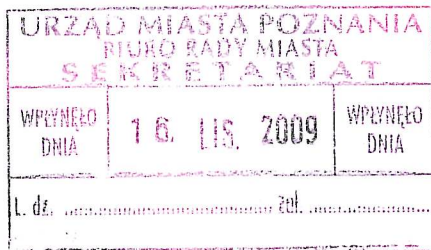


Prezydent Miasta Poznania

Or.II/0057-1-75/09

16 11 09 - 17 06

Poznań, 16 listopada 2009 r.



Szanowny Pan
Dominik Herberholz
Radny Rady Miasta Poznania

W wyniku przeprowadzonej szczegółowej analizy problemu zasygnalizowanego w przekazanej pismem z dnia 26 października 2006r. interpelacji Pana Radnego dotyczącego wprowadzenia ograniczeń poruszania się pojazdów nauki jazdy po mieście uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

Zgodnie z opinią prawną sporządzoną przez Biuro Analiz Sejmowych z dnia 12 października 2009 r. w sprawie zakazu ruchu pojazdów nauki jazdy w określonych godzinach i miejscu - wprowadzenie zakazu ruchu pojazdów nauki jazdy na określonym obszarze i w określonych godzinach mieści się w granicach zarządzania ruchem i jako takie jest dopuszczalne. Organy, którym przysługują kompetencje w zakresie zarządzania ruchem, określa przepis art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908, z późniejszymi zmianami). W przypadku dróg powiatowych i gminnych organem zarządzającym ruchem jest starosta (art. 10 ust. 5 tejże ustawy), zaś w odniesieniu do dróg publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 10 ust. 6). Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały zawarte w treści 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. Nr 177, poz. 1729). W omawianym kontekście na uwagę zasługuje zwłaszcza treść § 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia, zgodnie z którym organ zarządzający ruchem w szczególności: rozpatruje projekty organizacji ruchu oraz wnioski dotyczące zmian organizacji ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 1) opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu uwzględniające wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu (§ 3 ust. 1 pkt 2), zatwierdza organizacje ruchu na podstawie złożonych projektów (§ 3 ust. 1 pkt 3) oraz przekazuje zatwierdzone organizacje ruchu do realizacji (§ 3 ust. 1 pkt 4).

*Miasto know-how

Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań

tel. +48 61 878 53 81 , fax +48 61 852 92 75, prezydent@um.poznan.pl, www.poznan.pl

W treści przytoczonej opinii Biura Analiz Sejmowych zwrócono uwagę, iż wprowadzenie zakazu ruchu określonej kategorii pojazdów w określonych godzinach na oznaczonym terenie miało już w praktyce miejsce, odwołując się do zarządzenia Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 31 października 2006 r., którym wprowadzono zakaz ruchu pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 16 ton w godzinach 7⁰⁰ – 10⁰⁰ oraz 16⁰⁰ – 20⁰⁰. Powyższe zarządzenie było następnie przedmiotem rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z dnia 7 kwietnia 2008 r. (VI SA/Wa 807/07, LEX nr 424775) sformułował ogólną tezę, iż *„zarządzenia prezydenta miasta w zakresie organizacji ruchu drogowego są aktami organu jednostki samorządu terytorialnego podejmowanymi w sprawach z zakresu administracji publicznej”*. Odnosząc się natomiast w sposób bezpośredni do zaistniałej sytuacji faktycznej i prawnej, WSA stwierdził, że wprowadzenie *„wprowadzone ograniczenia w ruchu pojazdów ciężarowych powodują niewątpliwie utrudnienia dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie W.”*, to jednak uzasadnione są *„szeroko pojętym interesem społecznym”*, ponieważ mają na celu *„wyeliminowanie z (...) dróg w godzinach szczytu komunikacyjnego pojazdów, których ruch nie jest kluczowy dla funkcjonowania W.”* W ostatecznej ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, powołany akt odpowiada prawu.

Jakkolwiek opisany powyżej stan faktyczny i prawny nasuwa pewne analogie w kontekście rozważań nad wprowadzeniem ograniczeń poruszania się pojazdów przeznaczonych do nauki jazdy na terenie miasta Poznania, to jednak nie oznacza to braku przeciwwskazań dla dokonania tego rodzaju regulacji. Ewentualne wydanie przez Prezydenta Miasta Poznania zarządzenia wyłączającego możliwość poruszania się pojazdów służących do nauki jazdy wiąże się z następującymi problemami:

- a) ograniczenie możliwości poruszania się pojazdów przeznaczonych do nauki jazdy na wyznaczonym obszarze i w określonych godzinach stanowi swego rodzaju restrykcję, która bezpośrednio dotyczy nie tylko środowiska przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, lecz również bardzo licznej w skali całego roku grupy osób, ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami. W konsekwencji zaś, uzasadnianie tego rodzaju regulacji prawnej poprzez odwoływanie się do kategorii *„szeroko pojętego interesu społecznego”* może mieć słabsze podstawy, aniżeli w przypadku wprowadzania ograniczeń w ruchu pojazdów ciężarowych,

- b) unormowań w omawianym zakresie nie można rozpatrywać również w oderwaniu od treści art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późniejszymi zmianami), który stanowi, że ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny. Umieszczenie powołanego zapisu w akcie zajmującym najwyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa nie pozostawia wątpliwości, iż zasada wolności gospodarczej ma dla ustawodawcy charakter priorytetowy, zaś do jej ograniczenia może dojść wyłącznie pod ściśle określonymi warunkami. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 października 2006 r. (VI SA/Wa 1128/06, LEX nr 265647), *„wszelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej mają (...) charakter wyjątku i nie mogą być rozumiane w sposób rozszerzający, a więc nie można ich dorozumiewać czy domniemywać, bądź też przyjmować w drodze analogii”*,
- c) wydanie aktu prawnego, regulującego poruszanie się tej kategorii pojazdów w sposób zaproponowany w interpelacji Pana Radnego, nie pozostanie bez wpływu na realizację ustawowych zadań przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Poznaniu. Zgodnie z art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, do zadań ośrodka należy organizowanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami. Z kolei przepis art. 55 ust. 1 tejże ustawy stanowi, że pojazd do nauki jazdy lub przeprowadzania egzaminu państwowego oznacza się tablicą kwadratową barwy niebieskiej z białą literą „L”, umieszczoną na pojeździe. Jeśli zatem ograniczenie zaproponowane w interpelacji miałooby objąć także pojazdy egzaminacyjne, to w praktyce uniemożliwiałoby to przeprowadzanie egzaminów państwowych, prowadząc w konsekwencji do wydłużania okresu oczekiwania kandydata na kierowcę na wyznaczenie jego terminu. Z kolei uczynienie wyjątku dla pojazdów przeznaczonych do przeprowadzania egzaminów państwowych poprzez wyłączenie ich spod ewentualnych ograniczeń lub zakazów mogłoby skutkować narażeniem się na zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że *„wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się określoną i zarazem istotną cechą powinny być traktowane równo”* (orzeczenie TK z dnia 13 września 1990, U 4/90, OTK 1990, poz. 10). W omawianym przypadku owa wspólna cecha, jaką stanowi przystosowanie pojazdu do nauki jazdy, niewątpliwie występuje.

- d) realizacja postulatu Pana Radnego, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczy on ograniczenia ruchu pojazdów przeznaczonych do nauki jazdy na obszarze całego miasta, mogłaby stanąć na przeszkodzie pełnej realizacji programu szkolenia kandydatów na kierowców lub motorniczych, ujętego w formie załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. Nr 217, poz. 1834, z późniejszymi zmianami). Szczegółowe regulacje w nim zawarte mają na celu stworzenie warunków, zapewniających kursantowi możliwość uzyskania kompleksowej wiedzy, a także nabycia umiejętności i zachowań, zapewniających bezpieczne kierowanie pojazdem. W trosce o to, aby absolwent kursu prawa jazdy posiadał umiejętność radzenia sobie w każdych warunkach drogowych, nie można zatem pozbawiać go możliwości poruszania się w wyznaczonym obszarze i w określonych godzinach, chociażby w okresie występowania największego natężenia ruchu na drodze. W przyszłości może to bowiem powodować poważne implikacje, wynikające z faktu, iż osoba szkolona nie posiada wystarczającego doświadczenia, które mogłaby wykorzystać w razie wystąpienia takiej sytuacji.
- e) ograniczenie ruchu pojazdów przeznaczonych do nauki jazdy w rejonie ulicy Winogrady do określonych godzin nie doprowadzi – wedle oceny zainteresowanych jednostek – do automatycznego rozładowania dużego natężenia ruchu drogowego w tym obszarze. Jeśli bowiem w następstwie wydania stosownego zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania ruch tej kategorii pojazdów we wskazanej części miasta zostanie ograniczony do konkretnych pór dnia (zgodnie z sugestią Pana Radnego między godzinami 11⁰⁰ – 14⁰⁰, a następnie po godzinie 18⁰⁰), to w rezultacie spowoduje to ich maksymalną koncentrację na określonym obszarze w jednym, ściśle oznaczonym czasie. Trudno bowiem zakładać, iż kandydat na kierowcę w ogóle zrezygnuje z możliwości poruszania się po drogach, zlokalizowanych w niewielkiej odległości od siedziby Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Poznaniu. Tymczasem obecnie ruch ten w pewnym stopniu rozkłada się na cały dzień,
- f) wprowadzenie w życie omawianego postulatu stworzyłoby sytuację, w której w systemie norm prawnych, regulujących pewien porządek społeczny, funkcjonowałby akt prawny trudny (jeśli nie niemożliwy) do wyegzekwowania, co z kolei byłoby sprzeczne z założeniem racjonalnego prawodawcy. Można przecież wyobrazić sobie sytuację, w której pojazd przeznaczony do nauki jazdy nie zdąży opuścić obszaru objętego ograniczeniami w wyznaczonym czasie, chociażby w związku z występowaniem dużego zagęszczenia ruchu na drodze. Podobnych przykładów

* Miasto know-how

Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań

tel. +48 61 878 53 81, fax +48 61 852 92 75, prezydent@um.poznan.pl, www.poznan.pl

zapewne można by wskazać więcej. Należy zwrócić uwagę, iż zapewnienie realizacji zarządzenia w przedmiocie ograniczenia ruchu pojazdów przeznaczonych do nauki jazdy w określonych obszarach i w wyznaczonych godzinach wymagałoby znacznego dodatkowego zaangażowania organów kontroli ruchu drogowego, co z kolei mogłoby utrudnić w praktyce realizację innych ustawowych zadań.

Mając na względzie poczynione wyżej zastrzeżenia, Zarząd Dróg Miejskich jak i Wydział Komunikacji sceptycznie odnoszą się do propozycji ograniczenia ruchu pojazdów przeznaczonych do nauki jazdy na terenie miasta, poprzez wyłączenie możliwości ich poruszania się na wyznaczonym obszarze i w określonych godzinach. W ocenie wyżej wymienionych, pożądanym bez wątpienia skutkiem, jakim byłoby usprawnienie ruchu drogowego w mieście, a zwłaszcza w rejonie Winograd, jest bowiem możliwy do osiągnięcia bez sięgania po narzędzia o charakterze reglamentacyjnym. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na następujące rozwiązania:

- a) propozycją godną rozważenia wydaje się utworzenie oddziału terenowego Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Poznaniu i określenie jego lokalizacji w sposób pozwalający zapewnić płynną organizację ruchu drogowego na terenie całego miasta. Realizacja tej idei z pewnością przyczyniłaby się do zmniejszenia natężenia ruchu drogowego w obrębie Winograd, gdyż część egzaminów państwowych na prawo jazdy odbywałaby się w zupełnie innym rejonie miasta, a co za tym idzie, uległoby również zmianie preferencje instruktorów nauki jazdy i osób szkolonych co do wyboru tras, na których realizowane jest szkolenie praktyczne. W tym kontekście należy jednak zastrzec, iż kompetencja do tworzenia oddziałów terenowych ośrodka ruchu drogowego nie należy do Prezydenta Miasta Poznania. Zgodnie z treścią art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, sejmik województwa tworzy, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego na obszarze województwa. Natomiast na podstawie art. 120 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy, sejmik województwa nadaje ośrodkowi statut, który określa w szczególności jego organizację i warunki tworzenia oddziałów terenowych,
- b) oczekiwany przez Pana Radnego rezultat jest możliwy do osiągnięcia także poprzez utworzenie oddziału terenowego wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego na obszarze jednego z miast powiatowych, np. Gniezna, czy Nowego Tomysła. Wdrożenie tego rodzaju rozwiązania skutkowałoby bowiem znaczącym obniżeniem się na ulicach Poznania liczby pojazdów

przeznaczonych do nauki jazdy, pochodzących z rejonu, w którym taki oddział terenowy by powstał. Również i w tym przypadku konieczna byłaby jednak zmiana statutu wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, który nadawany jest przez sejmik województwa,

- c) do usprawnienia ruchu na drogach zlokalizowanych w niewielkiej odległości od siedziby Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Poznaniu przyczyni się też niewątpliwie zakończenie remontu ulic: Winogrody oraz Lechickiej.

Z poważaniem

wz. PREZYDENTA MIASTA

Mirosław Kruszyński
Zastępca Prezydenta Miasta