

Ewa Radecka
*Assistant Professor, Phd, Faculty of Law and
Administration, Institute of Law,
University of Silesia in Katowice*

STREFY CZYSTEGO TRANSPORTU W POLSCE – UWAG KILKA

W opracowaniu tym Autorka chciałaby przedstawić szerszemu gronu wybrane zagadnienia związane z tworzeniem stref czystego transportu (dalej: SCT) w Polsce. Rozwiązanie to nawiązuje do koncepcji *Low Emission Zone* [1], wprowadzanych w innych krajach, jak np. w Niemczech [2] czy w Czechach [3]. W założeniach prawodawcy miał to być jeden z instrumentów, który miał służyć ochronie jakości powietrza. Jak określono w uzasadnieniu do projektu ustawy – „może ułatwić samorządom walkę z zanieczyszczeniem powietrza w miastach (...) umożliwi gminom kształtowanie lokalnej polityki ochrony powietrza w większym stopniu”[4]. W strefach tych pokładano duże nadzieje, gdyż stan jakości powietrza w Polsce rokrocznie notuje niebotyczne przekroczenia w zakresie norm dotyczących chociażby pyłów zawieszonych (pochodzących głównie z sektora bytowo-komunalnego) czy tlenków azotu (główne źródło transport) [5]. Jednocześnie należy poczynić uwagę ogólną co do taboru samochodów w Polsce, po pierwsze są one jednymi z najstarszych w Europie, a po drugie dominującym napędem wśród tych najstarszych są te z silnikiem benzynowym i diesla [6].

Regulacje prawne dotyczące tworzenia SCT zawarte zostały w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych [7]. Na jej mocy w Polsce przyjęto 3 uchwały w tym przedmiocie, z czego dwie niestety już nie obowiązują, o czym w dalszej części tekstu [8].

Wyjść należy od tego, że zgodnie z art. 39 ust. 1 u.p.e.a., w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy można ustanowić strefę czystego transportu obejmującą drogi, których zarządcą jest gmina, do której zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych innych niż: elektryczne; napędzane wodorem; napędzane gazem ziemnym; wyłączone na podstawie uchwały rady gminy, zgodnie z ust. 4.

Od zakazu tego przewidziano wyjątki w art. 39 ust. 2 u.p.e.a., a wśród nich m.in. pojazdy Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, używane we flocie obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, czy autobusy zeroemisyjne lub autobusy szkolne.

Jednocześnie w art. 39 ust. 4 i 5 u.p.e.a. zastrzeżono, że poza tymi wyłączeniami ustawowymi, rada gminy może w drodze uchwały wprowadzić dodatkowe wyłączenia przedmiotowe lub podmiotowe. Co ciekawe we wspomnianym ustępie 4 nie ujmuje się dodatkowych warunków dotyczących odstępstw od zakazu wjazdu, podczas gdy ust. 5 przewiduje np. ograniczenia dotyczące wjazdu do strefy w zakresie czasu („w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia ustanowienia strefy”, „w godz. 9-17”) czy konieczności uiszczenia opłaty („pod warunkiem uiszczenia opłaty”). Ta z kolei może być ryczałtowa (do 2,5 zł za godzinę) lub abonamentowa (do 500 zł/miesiąc). Opłatę za wjazd, pobiera wójt,

burmistrz albo prezydent miasta.

W celu identyfikacji pojazdów samochodowych uprawnionych do wjazdu do SCT, rada gminy w uchwale określa sposób kontroli wjazdu do strefy czystego transportu: poprzez obowiązek oznaczenia pojazdów samochodowych nalepką umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu lub za pomocą danych pozyskiwanych z centralnej ewidencji pojazdów.

Prawodawca zastosował dwie możliwości co do trwania tej strefy: czas nieoznaczony lub oznaczony nie krótszy niż 5 lat.

Uchwała w sprawie utworzenia SCT określa: 1) granice obszaru strefy czystego transportu; 2) sposób organizacji ruchu w strefie czystego transportu; 3) dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu; 4) wysokość oraz sposób poboru opłaty za wjazd do SCT; 5) wysokość opłaty za nalepkę i szczegółowy sposób jej wydawania.

Przechodząc zaś do praktycznego stosowania powyższych przepisów, warto zauważyć wiele problemów, z którymi można się spotkać w ramach ustanawiania SCT.

Jako pierwszy warto wskazać nieścisłości z wskazywaniem obszaru objętego strefą, co uznać należy za całkowicie niedopuszczalne, choćby z tego tylko względu, że za naruszenie wjazdu do strefy grozi odpowiedzialność wykroczeniowa (kara grzywny do 500 zł) z art. 96c ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń [9]. W ocenie autorki, to określenie powinno odbywać się nie tylko poprzez słowne wyartykułowanie nazwy ulicy, ale poprzez dokładne naniesienie tego na mapę, tak aby zapewnić precyzyjne ustalenia, czy jakieś konkretne miejsce znajduje się w granicach obszaru obowiązywania aktu, czy też poza nim.

Problem ten jest widoczny, w zasadzie we wszystkich uchwałach w sprawie SCT podjętych w Polsce. Pierwsza uchwała krakowska z 2018 r. w § 1 ust. 1 „(...) ustanawia się strefę czystego transportu »Kazimierz« na obszarze określonym w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały”. Załącznik ten zawiera mapę, z ulicami naniesionymi kolorem zielonym oraz wskazanie nazw poszczególnych ulic. Uchwała krakowska z 2022 r. w § 3 ust. 1 wskazuje, że „granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa (...)”. Uchwała dotycząca Warszawy odsyła do załącznika, tyle tylko że znaleźć w nim można jedynie nazwy ulic wyznaczających strefę. Uchwała krakowska z 2022 r. i uchwała warszawska z 2023 r. wydają się być w tym zakresie co najmniej lakoniczne. Wypada odnotować, że WSA w Krakowie, względem uchwały krakowskiej z 2022 r. stwierdził nieważność, wskazując w pisemnym uzasadnieniu, że takie określenie granic, nieprecyzyjne i rodzące wątpliwości, jest niedopuszczalne [10].

Druga wątpliwość jaka pojawiła się w praktyce odnosi się do tego, czy gmina może czy też musi ustanawiać opłaty za wjazd do strefy. Odnotować w tym zakresie trzeba zarówno stanowiska o jej fakultatywności [11] jak i obligatoryjności [12]. W ocenie autorki opłata ta powinna być ustanowiona zawsze, gdy rada gminy zdecyduje się na skorzystanie z uprawnień zawartych w art. 39 ust. 5 u.e.p.a. Za tą okolicznością przemawia wykładnia językowa i użyte „pod warunkiem opłaty”.

Kończąc należy odnotować również szczególnie mocny sprzeciw społeczny przeciwko ustanawianiu tych stref. To zaś należy odczytywać przez pryzmat ogólnego udziału pojazdów nisko/bezemisyjnych w ogólnej liczbie pojazdów samochodowych na drodze. To wszystko zaś prowadzi do wniosku, że nie należy spodziewać się szerokiego rozpowszechnienia SCT w krótkim czasie, gdyż

konieczne są głębokie i zdecydowane zmiany, w tym wzrost świadomości społecznej obywateli.

LITERATURA:

1. S. Pawłowski, *Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy*, *Studia Prawnoustrojowe*, 58/2022, s. 387.

2. § 40 ustawy z dnia 15 marca 1974 r. chroniącej przed szkodliwym wpływem na środowisko powodowanym przez zanieczyszczenie powietrza, hałas, wibracje i podobne procesy [Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)] oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie z dnia 10 października 2006 r. w sprawie wykonania federalnej ustawy o kontroli emisji (rozporządzenie w sprawie oznakowania pojazdów silnikowych o niskim udziale substancji zanieczyszczających - 35. BImSchV) [Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung (35. BImSchV)].

3. § 14 ustawy nr 201/2012 o ochronie powietrza [Zákon č.201/2012 Sb., o ochraně ovzduší].

4. Druk nr 2147 Sejmu RP VIII kadencji, dostępny na stronach internetowych Sejmu, www.sejm.gov.pl, dostęp: 21.02.2024.

5. Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2022, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, s. 76. <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1004683>, dostęp: 14.02.2024

6. Raport Automotive industry report 2023/2024, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego, <https://www.pzpm.org.pl/en/Automotive-market/Reports/PZPM-Automotive-Industry-Report-2023-2024>, dostęp: 20.02.2024.

7. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 875 ze zm., dalej: u.e.p.a.).

8. Uchwała Nr III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz” (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2018 r., poz. 8944 ze zm.) dalej: uchwała krakowska z 2018 r. oraz uchwała nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2022 r. poz. 7878), dalej: uchwała krakowska z 2022 r. oraz uchwała Nr XCI/2974/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia na terenie miasta stołecznego Warszawy strefy czystego transportu (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r., poz. 14557), dalej: uchwała warszawska z 2023 r.

9. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.).

10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. III SA/Kr 484/23, CBOSA, orzeczenie nieprawomocne.

11. Karciarz M., *Strefa czystego transportu* [w:] A. Misiejko, K. Ziemiński red., *Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*, Warszawa 2020, LEX.

12. P. Otawski [w:] M. Swora (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX i S. Urban [w:] K. Kokocińska, J. Pokrzywniak (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych*.