

# Strefy Czystego Transportu

Idea i praktyka funkcjonowania

Tomasz Woźniak



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS



# **Strefy Czystego Transportu**

**Idea i praktyka funkcjonowania**

**Tomasz Woźniak**



[www.ordoiuris.pl](http://www.ordoiuris.pl)

# **Strefy Czystego Transportu**

**Idea i praktyka funkcjonowania**

**Tomasz Woźniak**

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2024

**Recenzja**

Łukasz Bernaciński  
Marcin Niedbała

**Redakcja językowa**

Agnieszka Bernacińska

**Opracowanie graficzne, skład i łamanie**

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych  
[www.ursines.pl](http://www.ursines.pl)

**Wydawca**

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris  
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa  
[www.ordoiuris.pl](http://www.ordoiuris.pl)

ISBN 978-83-970518-1-2

**CIP – Biblioteka Narodowa**

Woźniak, Tomasz  
Strefy Czystego Transportu : idea i praktyka  
funkcjonowania / Tomasz Woźniak. - Warszawa :  
Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury  
Prawnej Ordo Iuris, 2024. - (Raporty Instytutu  
Ordo Iuris)

© Copyright 2024 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

# Spis treści

---

<b>Główne tezy raportu</b> .....	<b>11</b>
<b>Wstęp</b> .....	<b>15</b>
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Emisja i sposoby ochrony powietrza</b> .....	<b>19</b>
1.1. Uwagi wstępne.....	19
1.2. Pojęcie emisji .....	19
1.3. Ochrona powietrza przed emisją zanieczyszczeń. Emisja tlenków azotu .....	22
1.4. Formalnoprawne skutki przekroczenia dopuszczalnego poziomu stężenia tlenków azotu w powietrzu.....	29
1.5. Wnioski .....	34
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Czym jest Strefa Czystego Transportu?</b> .....	<b>37</b>
2.1. Uwagi wstępne .....	37
2.2. Wpływ Stref Czystego Transportu na ilość użytkowanych pojazdów samochodowych .....	37
2.3. Obszar Strefy Czystego Transportu.....	40
2.4. Pojazdy wyłączone i zwolnione z zakazu wjazdu oraz tymczasowo dopuszczone do wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu.....	43
2.5. Sposób oznaczania pojazdów uprawnionych do wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu .....	47
2.6. Procedura ustanawiania i okres obowiązywania Strefy Czystego Transportu.....	49
2.7. Dotychczasowe doświadczenia związane z przebiegiem konsultacji społecznych projektów uchwał o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu.....	52
2.8. Powszechne konsekwencje utworzenia Strefy Czystego Transportu .....	54
2.9. Szczegółowe konsekwencje utworzenia Strefy Czystego Transportu dla przedsiębiorców .....	59
2.10. Skutki utworzenia Strefy Czystego Transportu dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej .....	61

2.11. Konsekwencje naruszenia przepisów o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu . . . .	62
2.12. Wnioski . . . . .	63

### **Rozdział 3**

#### **Jak dokładnie wyglądają Strefy Czystego Transportu? . . . . . 65**

3.1. Uwagi wstępne . . . . .	65
3.2. Strefy Czystego Transportu w Polsce . . . . .	66
3.2.1. Strefa Czystego Transportu w Warszawie . . . . .	67
3.2.2. Strefa Czystego Transportu w Krakowie . . . . .	73
3.2.3. Strefa Czystego Transportu we Wrocławiu . . . . .	76
3.3. Strefy niskiej emisji ( <i>Low Emission Zones</i> ) w Europie . . . . .	78
3.3.1. Berlin . . . . .	81
3.3.2. Mediolan . . . . .	82
3.3.3. Lizbona . . . . .	83
3.3.4. Antwerpia . . . . .	83
3.4. Wnioski . . . . .	84

### **Rozdział 4**

#### **Co można zrobić ze Strefą Czystego Transportu? . . . . . 87**

4.1. Uwagi wstępne . . . . .	87
4.2. Społeczne zaangażowanie w tworzenie Strefy Czystego Transportu . . . . .	88
4.3. Skarga do Trybunału Konstytucyjnego . . . . .	91
4.3.1. Konstytucja RP i ochrona środowiska a ustanawianie Stref Czystego Transportu . . . . .	91
4.3.2. Uprawnienie do wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego . . . . .	94
4.4. Uprawnienia wojewody do weryfikacji uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu . . . . .	96
4.4.1. Stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu . . . . .	96
4.4.2. Wystąpienie przez wojewodę ze skargą na uchwałę o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu . . . . .	98
4.5. Skarga obywatelska do sądu administracyjnego na uchwałę o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu . . . . .	100



4.6. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego .....	102
4.7. Wnioski .....	104
<b>Konkluzje .....</b>	<b>107</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>111</b>
Akty prawne .....	111
Orzecznictwo .....	113
Literatura .....	113
Źródła internetowe .....	114
<b>O autorze .....</b>	<b>121</b>



# Główne tezy raportu

---

- Zanieczyszczenie emisją różnorodnych substancji i energii stanowi element rozwoju cywilizacyjnego. Pomimo istnienia szeregu zaawansowanych sposobów i metod ograniczania emisji, nie da się całkowicie jej wyeliminować.
- Zarówno polski, jak i unijny prawodawca określa dopuszczalne poziomy emisji wybranych substancji do atmosfery. Normy polskie są w tym względzie zharmonizowane z unijnymi. Standardy określone przez inne organizacje, w tym międzynarodowe jak np. WHO, nie stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego.
- Transport drogowy emituje różnego rodzaju zanieczyszczenia. Ich rodzaj zależy m.in. od wykorzystywanych środków transportu. Żaden pojazd, w tym również elektryczny, nie jest wolny od emisji. Można jednak dokonać przesunięcia okresu i miejsca, w których następuje emisja zanieczyszczeń, w stosunku do okresu lub miejsca eksploatacji danego pojazdu.
- Polska jest liderem w liczbie posiadanych pojazdów samochodowych w Europie. Jednocześnie są to generalnie pojazdy starsze niż średnia europejska.
- Samochody z silnikami spalinowymi odpowiadają za emisję do atmosfery przede wszystkim tlenków azotu.
- Najbardziej radykalnym w skutkach sposobem zmniejszenia emisji tlenków azotu jest wprowadzenie Strefy Czystego Transportu na terenie całej gminy lub tylko na części jej obszaru. Takie rozwiązanie umożliwia każdej gminie w Polsce ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych.
- Strefa Czystego Transportu stanowi obszar dróg zarządzanych przez gminę, na który zakazuje się wjazdu pojazdom innym niż elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym, zwolnione ustawowo (np. wojskowe i policyjne) lub wyłączone na podstawie uchwały rady gminy.
- Opracowywane dla każdego województwa *Programy ochrony powietrza* mogą przewidywać zobowiązania dla poszczególnych gmin do ustanowienia na ich obszarze Stref Czystego Transportu.
- Polska w Krajowym Planie Odbudowy zadeklarowała chęć wprowadzenia Stref w każdym mieście powyżej 100 tys. mieszkańców. Dodatkowo w Krajowej Polityce Miejskiej wyraziła dążenie do całkowitej eliminacji samochodów spalinowych z wybranych obszarów miejskich.

- Decyzję o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu, jej granic obowiązywania, sposobie organizacji ruchu, oznaczaniu pojazdów oraz o pojazdach wyłączonych z zakazu wjazdu zawsze podejmuje rada gminy w drodze uchwały.
- Ustanowienie Strefy Czystego Transportu wymaga spełnienia określonej prawem szczegółowej procedury.
- Uchwała o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu musi zawierać wszystkie elementy określone w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych, w tym np. ma określać sposób organizacji ruchu na obszarze gminy.
- Rada gminy może w uchwale ustanowić przedmiotowe lub podmiotowe wyłączenia od zakazu wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu. Mogą one obejmować np. mieszkańców, osoby starsze czy kobiety w ciąży, jak też wybrane rodzaje pojazdów wyłącznie przez pewien okres.
- Społeczeństwo jest uprawnione do uczestniczenia w procesie tworzenia prawa. W szczególności może brać udział w konsultacjach społecznych, które stanowią obowiązkowy element procedury ustanawiania Strefy.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie przewiduje możliwości wydawania indywidualnie oznaczonych zwolnień ani wyłączeń.
- Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą na obszarze Strefy nie są, co do zasady, wyłączeni z zakazu wjazdu. Tym bardziej nie są również uprawnieni do samodzielnego wydawania indywidualnych zwolnień z tego zakazu, np. dla swoich klientów czy gości.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie przewiduje żadnych rekompensat ani dopłat dla osób zmuszonych do wymiany (pozbycia się) dotychczas użytkowanego środka transportu.
- Ustanowienie Strefy ma wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej. W zależności od rodzaju tej działalności, zakaz wjazdu może oznaczać nawet całkowite uniemożliwienie jej wykonywania. W niemal każdym przypadku ustanowienie Strefy Czystego Transportu będzie natomiast prowadziło do bezpośredniego lub pośredniego wzrostu kosztów jej wykonywania.
- Istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP ustawy o elektromobilności i podejmowanych na jej podstawie uchwał. Zastrzeżenia te wynikają z zakresu ingerencji w chronione prawa i wolności, a w tym: własności, wolności do przemieszczania się czy wyboru miejsca pracy.
- Stwierdzenie sprzeczności przepisów z Konstytucją RP jest podstawowym, ale nie jedynym, warunkiem wystąpienia o odszkodowanie do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

- Uchwałę o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu podjęła dotychczas Warszawa. Sąd administracyjny stwierdził nieważność analogicznej uchwały podjętej przez Kraków. Prace nad ustanowieniem Strefy prowadzi natomiast Wrocław. Władze poszczególnych gmin zapowiedziały zaprezentowanie projektów uchwał o ustanowieniu Stref po najbliższych wyborach samorządowych.



# Wstęp

---

Strefy Czystego Transportu<sup>1</sup> stanowią relatywnie nową konstrukcję w polskim systemie prawnym. Wprowadzając ją, ustawodawca zmierzał do realizacji szeregu celów, z jednym naczelnym – ograniczeniem emisji zanieczyszczeń płynącej z transportu. Osiągnięciu tego celu ma służyć zakaz wjazdu na obszar Strefy wybranych rodzajów pojazdów samochodowych, co do zasady innych niż elektryczne oraz napędzane wodorem lub gazem ziemnym. Radykalny charakter tego zakazu przejawia się m.in. w braku możliwości zwolnienia z zakazu np. poprzez uiszczenie dodatkowej opłaty za wjazd pojazdu nieuprawnionego. Jednocześnie objęcie terytorialnym zasięgiem Strefy największych ośrodków miejskich sprawia, że skutki oddziaływania ograniczeń z tego wynikających są niezwykle poważne i już wkrótce będą dotyczyły nie tylko mieszkańców tych ośrodków, ale także milionów pozostałych mieszkańców Polski.

Wobec powyższego koniecznym staje się opracowanie tego tematu w formie raportu i zaprezentowanie możliwej specyfiki Stref Czystego Transportu. Punkt wyjścia do rozważań stanowi pojęcie emisji substancji i energii – a więc immanentna cecha funkcjonowania każdej cywilizacji, zwłaszcza cywilizacji technicznej XXI wieku, w której środki transportu wykorzystywane są na niespotykaną wcześniej skalę i zapewniają współczesnemu człowiekowi niedostępne w przeszłości warunki do działania.

Przedmiotem niniejszego raportu nie jest analiza skutków zdrowotnych emisji z pojazdów spalinyowych. Fakt ich występowania, a także konsekwencje wynikające z emisji nie budzą jednak żadnych wątpliwości. Pytania, które powstają w związku z emisją substancji i energii z transportu, sprowadzają się do określenia ich akceptowalnego społecznie poziomu, a także środków zaradczych oraz ich doboru w taki sposób, aby wskazane emisje nie przekraczały ustawowo określonego progu. Nie podejmowano więc w niniejszym raporcie sporu o pryncypia. Skupiono się jedynie na przedstawieniu jak najlepszych środków prawnych do pogodzenia potrzeb transportowych społeczeństwa oraz utrzymania akceptowalnego przez społeczeństwo poziomu emisji – z uwzględnieniem faktu, że przemieszczanie, jako cecha rozwoju cywilizacyjnego, zawsze prowadziło, prowadzi i będzie prowadziło do emisji różnego rodzaju substancji i energii. Powstające na przestrzeni dziejów różnice mogą dotyczyć tylko miejsca, poziomu i charakteru takich emisji.

Przedstawiony raport prezentuje analizę Stref Czystego Transportu jako najbardziej radykalnego środka ograniczania emisji zanieczyszczeń wynikających z transportu spośród współcześnie funkcjonujących w państwach zachodniego kręgu kulturowego. Wprowadzenie SCT nie będzie skutkowało jednak w pierwszej kolejności znacznym obniżeniem emisji zanieczyszczeń zgodnie z tym, co zakładają regulacje dotyczące wprowadzania poszczególnych stref do przestrzeni miejskich. Najważniejszym rezultatem ustanowienia Stref Czystego Transportu będzie istotne i trwałe zmniejszenie liczby pojazdów samochodowych oraz całkowita przebudowa struktury taboru samochodowego

---

1 Dalej także jako: Strefa, Strefy lub SCT.

wykorzystywanego w Polsce. Wywoła to wielopłaszczyznowe konsekwencje, zarówno dla przedstawicieli biznesu, jak i całego społeczeństwa dotychczas korzystającego z powszechności i relatywnej taniości dostępnych pojazdów.

Na kolejnych stronach niniejszego opracowania przedstawione zostały podstawy prawne obowiązywania Stref Czystego Transportu, zakres swobody do ich kształtowania przyznany władzom lokalnym oraz potencjalne skutki wprowadzenia stref w życie – zarówno dla mieszkańców, jak i dla pozostałych osób. Niniejsza analiza została przeprowadzona na podstawie: ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia na terenie miasta stołecznego Warszawy strefy czystego transportu, uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, której nieważność stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie orzeczeniem z dnia 11 stycznia 2024 r., a także szeregu innych aktów prawnych oraz projektów aktów prawnych, które odnajdują swe zastosowanie w odniesieniu do podjętego tematu. W ograniczonym stopniu raport nawiązuje także do technicznych zagadnień związanych m.in. z emisją zanieczyszczeń do atmosfery.

Raport został podzielony na cztery części. Pierwsza z nich dotyczy ogólnego pojęcia emisji oraz rodzajów emitowanych energii i substancji; w szczególności emisji tlenków azotu, za którą w istotnej części odpowiada transport. W tym rozdziale przedstawiono dopuszczalne w prawie polskim normy emisji tej substancji, a także ich faktyczny poziom w różnych regionach kraju, ze szczególnym uwzględnieniem największych ośrodków miejskich.

Druga część raportu przybliży konstrukcję normatywną Strefy Czystego Transportu, ze szczególnym uwzględnieniem elementów tej Strefy, które mogą zostać ukształtowane w uchwale rady gminy (bądź miasta). Zaprezentowane w tym miejscu zostały także przybliżone skutki wprowadzenia Strefy dla przedsiębiorców prowadzących różnego rodzaju działalność gospodarczą. Analiza szczegółowych skutków obowiązywania Strefy jest natomiast utrudniona. Dotychczas nie weszły bowiem w życie ograniczenia związane z żadną z planowanych Stref Czystego Transportu, a tym samym nie było jeszcze okazji do oceny wpływu SCT na funkcjonowanie konkretnych grup i rodzajów przedsiębiorców.

Trzecia część raportu zawiera prezentację kształtu ustanowionej w grudniu 2023 r. Strefy Czystego Transportu w Warszawie, a także stref, których uruchomienie było lub jest planowane w Krakowie i Wrocławiu. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że w ślad za wymienionymi będą pojawiały się podobne rozwiązania również w mniejszych miastach Polski. Chęć wprowadzenia Strefy wstępnie zadeklarowały bowiem już m.in. Katowice, Gliwice czy Toruń, a władze państwowe zadeklarowały wolę do ustanowienia Stref we wszystkich miastach zamieszkiwanych przez co najmniej 100 000 osób. Specyfika zachodnioeuropejskich stref czystego transportu czy też stref organicznej emisji, a więc ich ściśle lokalny charakter sprawia, że ograniczona jest możliwość porównywania rozwiązań planowanych w Polsce do zagranicznych. Niemniej w raporcie przedstawione zostały także podstawowe informacje o wybranych strefach ograniczonej emisji funkcjonujących w Unii Europejskiej, które stanowią odpowiednik polskich Stref Czystego Transportu.

Ostatnia część raportu jest poświęcona środkom prawnym, które można zastosować w celu usunięcia z porządku prawnego wprowadzonej doń uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu.



Analizie poddano także przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z perspektywy potencjalnej niezgodności z nią wybranych przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz uchwał o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu.



## Rozdział 1

# Emisja i sposoby ochrony powietrza

## 1.1. Uwagi wstępne

Podstawowym argumentem prezentowanym w dyskursie publicznym na temat konieczności ustanowienia Stref Czystego Transportu jest potrzeba ochrony środowiska przed emisją wynikającą z transportu. Każda ludzka aktywność prowadzi do tworzenia, przekształcania i zużywania energii oraz różnego rodzaju substancji. Nie sposób więc dokonać analizy wskazanej instytucji z pominięciem czynników środowiskowych.

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga zatem pojęcie emisji oraz jej rodzajów. W dalszej zaś przeanalizować należy regulacje prawne, które prawodawca krajowy oraz unijny sformułował w celu przeciwdziałania nadmiernym emisjom – wychodząc przy tym z założenia, że rozwiązania, o których mowa, mają służyć ochronie konkretnych dóbr, na czele z życiem i zdrowiem.

W szerszym ujęciu rozpatrzono ustanawianie Stref Czystego Transportu w kontekście sporu o to, jakimi środkami i w jaki sposób organy władzy publicznej powinny chronić życie i zdrowie, aby jednocześnie nie doprowadzić do poważnych perturbacji gospodarczych i załamania wzrostu gospodarczego. Z pewnością nie należy dopuścić do powtórzenia sytuacji, jaka miała miejsce w konsekwencji zastosowania radykalnych ograniczeń wolności i swobód w okresie epidemii COVID-19.

## 1.2. Pojęcie emisji

Istnieje szereg definicji pojęcia 'emisja'. Posiadają one zarówno uniwersalny charakter, jak też odnoszą się do konkretnych rodzajów emisji. Definicję legalną tego pojęcia ustawodawca sformułował w art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>. Zgodnie z tym przepisem przez emisję rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi:

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), dalej: u.p.o.ś. Używane w niniejszym opracowaniu pojęcie „emisja” należy rozumieć w sposób nadany mu we wskazanej ustawie.

- substancje,
- energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne.

**Przez emisję rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje, a także energie, takie jak: ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne.**

Można wyszczególnić różne rodzaje emisji dzięki zastosowaniu różnych kryteriów oceny, do których należą m.in.: źródło, sposób czy też intensywność emisji, skutek jej oddziaływania, w tym poziom szkodliwości dla środowiska, status prawny podmiotu dokonującego emisji, prawna dopuszczalność emisji czy też świadomość jej dokonywania. Wskazany katalog kryteriów oceny ma charakter otwarty i jest stopniowo rozszerzany, w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego oraz związanego z nim sposobu postrzegania następstw tego rozwoju dla ludzi i środowiska.

Każda forma ludzkiej aktywności (działalności) wiąże się z dokonywaniem emisji. Oczywiście emisja jest zróżnicowana m.in. w zależności od charakteru danej aktywności. Determinuje to niezwykle szeroką definicję emisji przyjętą przez polskiego prawodawcę. Z reguły emisja wynikająca z prowadzenia działalności gospodarczej występuje w największym zakresie oraz zróżnicowaniu. Należy mieć również na uwadze, że ustawodawca traktuje poszczególne rodzaje emisji niejednolicie. Przyczyną tego stanu rzeczy jest, po pierwsze, zróżnicowany przedmiot ochrony przed emisją – może być nim zarówno zdrowie i życie ludzi, jak też np. ochrona miejsc lęgowych określonych gatunków zwierząt bądź miejsc występowania roślin. Po drugie emisja ma różnorodny wpływ na przedmiot ochrony. Jest przy tym kluczowe, że ustawodawca nie kwestionuje zjawiska emisji *per se*. Dostrzega bowiem, że ewentualne ograniczenie emisji niemal zawsze będzie wymagało redukcji dotychczasowej ludzkiej aktywności, co z kolei doprowadzi do określonych, równie negatywnych jak sama emisja, skutków gospodarczych, społecznych, kulturowych itd. Dla przykładu, aby całkowicie zaprzestać emisji energii do powietrza, wody, gleby lub ziemi, należałoby zrezygnować z większości dotychczasowych osiągnięć cywilizacji, które wiążą się z użytkowaniem m.in. urządzeń zasilanych energią elektryczną. Mając na względzie wszystkie te okoliczności, prawodawca nie przyznaje bezwzględnego priorytetu przeciwdziałaniu skutkom emisji, lecz stara się równoważyć je z ludzką aktywnością niezbędną do rozwoju cywilizacyjnego. Innymi słowy, prawodawca akceptuje stan, w którym ludzka aktywność prowadzi do emisji, starając się jednocześnie zapobiegać sytuacji, w której określony rodzaj emisji będzie wywoływał znaczące szkody dla ludzi i środowiska.

**Prawodawca nie przyznaje bezwzględnego priorytetu przeciwdziałaniu skutkom emisji, lecz stara się równoważyć je z ludzką aktywnością niezbędną do rozwoju cywilizacyjnego.**

Jednym z obszarów funkcjonowania społeczeństwa, w którym emisja występuje na szeroką skalę, jest transport samochodowy. Wskazać można na szereg rodzajów emisji, związanych z tą gałęzią gospodarki. Koncentrując się tylko na pojazdach samochodowych wykorzystywanych do transportu,

w tym na ich urządzeniach i agregatach, wskazać można, że transport prowadzi zarówno do emisji energii, jak i substancji. W odniesieniu do energii wskazać należy na emisję do środowiska energii cieplnej wytwarzanej głównie przez silniki spalinowe oraz elementy napędzanych nimi pojazdów, hałas i wibracje wytwarzane przez ruchome elementy pojazdów, promieniowanie elektromagnetyczne, w tym światło reflektorów i wiele innych. Co do zasady większy, a zarazem bardziej niekorzystny dla środowiska poziom oddziaływania wiąże się z emisją substancji, które można podzielić na substancje stałe, ciekłe i gazowe. Chodzi m.in. o mieszaninę pyłów zawieszonych PM10, emitowaną głównie w wyniku ścierania się klocków hamulcowych oraz opon samochodowych. Pojazdy, w szczególności niesprawne technicznie, mogą także emitować substancje będące np. ich płynami eksploatacyjnymi, jak olej silnikowy, płyn chłodniczy czy płyn do spryskiwaczy. Wreszcie najobszerniejszą grupę stanowią substancje emitowane do atmosfery w związku ze spalaniem paliwa, a mianowicie są to m.in. tlenki węgla, azotu, siarki, sadza, metale ciężkie czy też woda. W konsekwencji pojazdy samochodowe zawsze będą stanowiły źródło emisji. Regulacji może podlegać jedynie to, co i w jakiej ilości będzie przez nie emitowane, a także w którym miejscu zostanie ulokowana największa intensywność emisji.

### ■ Pojazdy samochodowe zawsze będą stanowiły źródło emisji.

Ostatnią ze wskazanych kwestii należy rozpatrywać zwłaszcza z perspektywy eksploatacji samochodów elektrycznych, które w sposób bezpośredni nie emitują produktów spalania charakterystycznych dla silników spalinowych. Produkcja energii elektrycznej wykorzystywanej do zasilania silnika elektrycznego pojazdu samochodowego wymaga natomiast, w polskich warunkach, głównie spalania w elektrowniach paliw kopalnych, przede wszystkim węgla kamiennego<sup>2</sup>. Także pozyskiwanie surowców do budowy takiego pojazdu wiąże się z wykorzystaniem quasi-niewolniczej pracy oraz ze znaczną degradacją środowiska, głównie w Afryce i Azji. Dla przykładu ponad 70% współcześnie pozyskiwanego kobaltu jest wydobywane w Demokratycznej Republice Konga. Spośród 255 000 Kongijczyków wydobywających kobalt 40 000 to dzieci, a niektóre z nich mają zaledwie sześć lat<sup>3</sup>. Konsekwencją wydobywania danego surowca jest natomiast bardzo wysokie zanieczyszczenie wody metalami ciężkimi<sup>4</sup>. Zanieczyszczeniem skutkuje także utylizacja takiego pojazdu, w szczególności jego baterii. W przypadku awarii baterii prowadzącej do pożaru pojazdu dochodzi do emisji ponad 100 substancji chemicznych, w tym niezwykle szkodliwych gazów, takich jak tlenek węgla i cyjanowodór, które są śmiertelne dla ludzi i niezwykle szkodliwe dla środowiska<sup>5</sup>. A zatem cały czas mamy do czynienia z emisją zanieczyszczeń związanych z produkcją i eksploatacją pojazdu elektrycznego, choć jest ona niezwiązana bezpośrednio z miejscem codziennej eksploatacji pojazdu samochodowego. Zatem zastosowanie napędu elektrycznego w samochodach elektrycznych przynosi pozorne korzyści polegające nie na braku emisji substancji do środowiska, tylko na przeniesieniu części

2 Właśnie w porze nocnej, która w największym stopniu jest wykorzystywana do ładowania baterii samochodów elektrycznych, a jednocześnie ograniczona jest produkcja energii z jej odnawialnych źródeł.

3 Wilsoncenter.org, *The DRC Mining Industry: Child Labor and Formalization of Small-Scale Mining*, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/drc-mining-industry-child-labor-and-formalization-small-scale-mining>; <https://earth.org/cobalt-mining/>, dostęp: 28 grudnia 2023 r.

4 E.K. Atibu i in., *Assessment of trace metal and rare earth elements contamination in rivers around abandoned and active mine areas. The case of Lubumbashi River and Tshamilemba Canal, Katanga, Democratic Republic of the Congo*, „Geochemistry” 2016, 76(3); A.B. wa Mutombo i in., *Contamination by heavy metals from mining activities: An ecological impact assessment of Mura and Kimpulande Rivers, Democratic Republic of the Congo*, „Watershed Ecology and the Environment” 2022, 4.

5 W. Taotianchen, W. Yikai, *The Hazards of Electric Car Batteries and Their Recycling*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/1011/1/012026>, dostęp: 28 grudnia 2023 r.

najbardziej szkodliwych emisji poza obszary codziennej eksploatacji takich pojazdów, z reguły poza obszary o największym zaludnieniu. Ponadto emisja z pojazdów elektrycznych może zostać odroczone w czasie<sup>6</sup>.

Poziom łącznej emisji z poszczególnych pojazdów samochodowych nie jest jednakowy. Zależy on bowiem od szeregu czynników, w tym od: rodzaju pojazdu, mocy jego silnika, stanu technicznego, wykorzystanych w pojeździe technologii oraz jakości wykonania. Dla przykładu emisja zanieczyszczeń z opon samochodowych jest wyższa w przypadku samochodów elektrycznych, niż lżejszych od nich samochodów z silnikami spalinowymi<sup>7</sup>. Z uwagi na znaczące różnice, które występują pomiędzy pojazdami tych samych marek i modeli, nawet wyprodukowanych w tym samym okresie, możliwe jest jedynie oszacowanie przybliżonego wpływu eksploatacji konkretnych egzemplarzy na poziom emisji w ogólności. Na obecnym poziomie zróżnicowania technicznego pojazdów oraz ich zaawansowania technologicznego nie jest więc możliwe powszechne zastosowanie indywidualnych środków prawnych, które pozwoliłyby na eliminację z ruchu takich pojazdów, które mają proporcjonalnie największy udział w emisji w danej jednostce czasu, np. w skali roku. W konsekwencji środki przeciwdziałania nadmiernej emisji dotyczą całego transportu samochodowego, a rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi pojazdami samochodowymi opiera się przede wszystkim na kryterium charakterystyki jednostek napędowych, tzn. ich rodzaju oraz spełnianej przez nie normie emisji spalin, a nie na innych, jednostkowych cechach danego pojazdu, w tym np. rzeczywistym poziomie emisji spalin. Wskazana okoliczność prowadzi niejednokrotnie do kuriozalnych wniosków, np. możliwości wjazdu do SCT nowych pojazdów typu SUV z silnikiem Diesla o pojemności powyżej 5 l przy jednoczesnym zakazie wjazdu dla starszego auta miejskiego z silnikiem o pojemności 0,9 l, zasilanym gazem LPG<sup>8</sup>. Poczynione zastrzeżenie ma istotne znaczenie z perspektywy dalszych rozważań poświęconych ochronie środowiska w ogólności oraz Strefom Czystego Transportu w szczególności.

**Środki przeciwdziałania nadmiernej emisji dotyczą całego transportu samochodowego, a rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi pojazdami samochodowymi opiera się przede wszystkim na kryterium charakterystyki jednostek napędowych, tzn. ich rodzaju oraz spełnianej przez nie normie emisji spalin, a nie na innych, jednostkowych cechach danego pojazdu, w tym np. rzeczywistym poziomie emisji spalin.**

### 1.3. Ochrona powietrza przed emisją zanieczyszczeń. Emisja tlenków azotu

Szeroki zakres semantyczny pojęcia 'środowisko' sprawia, że odpowiednio obszerne są regulacje prawa międzynarodowego, unijnego oraz polskiego, dotyczące ochrony różnych, naturalnych zasobów,

6 E. Król, *Porównanie emisji zanieczyszczeń pojazdów z napędem elektrycznym i spalinowym*, „Napędy i Sterowanie” 2017, nr 7/8, s. 143.

7 Mappingair.meteo.uni.wroc.pl, *Emisja zanieczyszczeń z opon samochodowych*, <https://mappingair.meteo.uni.wroc.pl/2020/05/emisja-zanieczyszczen-z-opon-samochodowych/>, dostęp: 25 grudnia 2023 r.

8 Zob. np. uwagi prezentowane podczas posiedzenia Rady m.st. Warszawy z 7 grudnia 2023 r. [w:] PCh24.pl, „Ktoś nas robi w konia”. *Protestujący obnażyli absurdy Strefy Czystego Transportu*, <https://pch24.pl/ktos-nas-robi-w-konia-protestujacy-obnazyli-absurdy-strefy-czystego-transportu/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

w tym powietrza. Celem utworzenia Strefy Czystego Transportu, stosownie do treści dyspozycji z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>9</sup>, jest natomiast ograniczenie negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i na środowisko. Przyjęcie przez ustawodawcę kryterium pochodzenia emisji zanieczyszczeń oznacza, że podstawę do ustanowienia danej Strefy może stanowić rodzaj emisji związany ze wskazaną w ustawie gałęzią gospodarki. W teorii, z uwagi na okoliczność, że eksploatacja pojazdów samochodowych zawsze powoduje emisję zanieczyszczeń, wspomniana wyżej regulacja otwiera szerokie możliwości do tworzenia Stref Czystego Transportu w całej Polsce. W praktyce kwestia nie jest tak oczywista. Konieczne jest bowiem wystąpienie obiektywnych przesłanek, które pozwalałyby na stwierdzenie, że to właśnie emisja zanieczyszczeń z transportu w sposób negatywny oddziałuje na ludzi i środowisko. Wobec występowania różnorodnych emisji z wielu źródeł i braku możliwości ich całkowitego wyeliminowania ustawodawca przyjmuje więc normy, które należy rozumieć jako prawnie akceptowalny limit (poziom) zanieczyszczenia środowiska określoną substancją lub energią. Dopiero przekroczenie tego limitu uprawnia do stwierdzenia, że występuje negatywne, bo ponadnormatywne, oddziaływanie emisji na zdrowie ludzi i na środowisko.

**Wobec występowania różnorodnych emisji z wielu źródeł i braku możliwości ich całkowitego wyeliminowania ustawodawca przyjmuje więc normy, które należy rozumieć jako prawnie akceptowalny limit (poziom) zanieczyszczenia środowiska określoną substancją lub energią. Dopiero przekroczenie tego limitu uprawnia do stwierdzenia, że występuje negatywne, bo ponadnormatywne, oddziaływanie emisji na zdrowie ludzi i na środowisko.**

W odniesieniu do transportu za najistotniejszą należy uznać emisję zanieczyszczeń do atmosfery. W celu przeciwdziałania jej negatywnym skutkom stosuje się ochronę powietrza przed szkodliwymi substancjami. Zgodnie z dyspozycją art. 85 u.p.o.ś. ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez:

- 1) utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach;
- 2) zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane;
- 3) zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach.

Podstawę prawną do określenia poziomów (dopuszczalnych, docelowych, alarmowych) oraz sposobu informowania o nich zawiera art. 86 ust. 1 u.p.o.ś. Na podstawie tego przepisu minister właściwy do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, kierując się koniecznością ujednolicenia zasad oceny jakości powietrza, wydał rozporządzenie z dnia 24 sierpnia 2012 r.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 875), dalej: u.e.p.a.

w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu<sup>10</sup>. Kluczowe znaczenie dla dalszych rozważań mają ujęte w tym rozporządzeniu poziomy dopuszczalne dla emisji niektórych substancji w powietrzu, zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin. Są one zaprezentowane w poniższej tabeli stanowiącej załącznik do wskazanego rozporządzenia.

**Tabela 1. Poziomy dopuszczalne zanieczyszczeń w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, terminy ich osiągnięcia oraz okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów**

Nazwa substancji	Okres uśredniania wyników pomiarów	Poziom dopuszczalny $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Dopuszczalna częstość przekroczenia poziomu dopuszczalnego w roku kalendarzowym	Margines tolerancji $\mu\text{g}/\text{m}^3$					Termin osiągnięcia poziomu dopuszczalnego
				2010	2011	2012	2013	2014	
Benzen ( $\text{C}_6\text{H}_6$ )	rok kalendarzowy	5	-	0	0	0	0	0	2010
Dwutlenek azotu ( $\text{NO}_2$ )	1 godzina	200	18 razy	0	0	0	0	0	2010
	rok kalendarzowy	40	-	0	0	0	0	0	2010
Dwutlenek siarki ( $\text{SO}_2$ )	1 godzina	350	24 razy	0	0	0	0	0	2005
	24 godziny	125	3 razy	0	0	0	0	0	2005
Tlenek węgla ( $\text{CO}$ ) <sup>1)</sup>	8 godzin	10 000	-	0	0	0	0	0	2005
Pył $\text{PM}_{10}$ <sup>2)</sup>	24 godziny	50	35 razy	0	0	0	0	0	2005
	rok kalendarzowy	40	-	0	0	0	0	0	2005
Pył $\text{PM}_{2,5}$ <sup>3)</sup>	rok kalendarzowy	25	-	4	3	2	1	1	2015
	rok kalendarzowy	20 <sup>4)</sup>	-	0	0	0	0	0	2020
Ółów (Pb)	rok kalendarzowy	0,5 <sup>5)</sup>	-	0	0	0	0	0	2005

Maksymalna średnia ośmiogodzinna spośród średnich kroczących, obliczanych co godzinę z ośmiu średnich jednogodzinnych w ciągu doby. Każdą tak obliczoną średnią 8-godziną przypisuje się dobie, w której się ona kończy.

- 1) Pierwszym okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 17<sup>00</sup> dnia poprzedniego do godziny 01<sup>00</sup> danego dnia. Ostatnim okresem obliczeniowym dla każdej doby jest okres od godziny 16<sup>00</sup> do 24<sup>00</sup> tego dnia czasu środkowoeuropejskiego CET.
- 2) Stężenie pyłu o średnicy aerodynamicznej ziaren do 10  $\mu\text{m}$  ( $\text{PM}_{10}$ ) mierzone metodą wagową z separacją frakcji lub metodami uznanymi za równorzędne.
- 3) Stężenie pyłu o średnicy aerodynamicznej ziaren do 2,5  $\mu\text{m}$  ( $\text{PM}_{2,5}$ ) mierzone metodą wagową z separacją frakcji lub metodami uznanymi za równorzędne.
- 4) Poziom dopuszczalny dla pyłu zawieszonego  $\text{PM}_{2,5}$  obowiązujący od dnia 1 stycznia 2020 r. (faza II).
- 5) Suma metalu i jego związków w pyłe zawieszonym  $\text{PM}_{10}$ .

Źródło: Powietrze.gios.gov.pl, *Poziomy dopuszczalne zanieczyszczeń w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, terminy ich osiągnięcia oraz okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów*, [https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/annual\\_assessment\\_air\\_acceptable\\_level](https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/annual_assessment_air_acceptable_level), dostęp: 1 grudnia 2023 r.

Wskazane wyżej poziomy dopuszczalne niektórych substancji (zwłaszcza pyłów zawieszonych) są przekraczane w wielu polskich gminach, chociaż poziom tych przekroczeń regularnie maleje. Świadczy o tym chociażby fakt, że w 2022 r. na większości obszarów Polski stężenia pyłu zawieszonego  $\text{PM}_{10}$  i  $\text{PM}_{2,5}$  były najniższe od początku prowadzenia pomiarów<sup>11</sup>. Szczegółowe przyczyny wskazanego stanu rzeczy wykraczają poza granice niniejszego raportu. Należy jednak mieć na uwadze, że źródła emisji są zróżnicowane i poza transportem obejmują również m.in. sektor bytowy, rolnictwo czy też przemysł. Istotny wpływ na rejestrowany poziom zanieczyszczeń na obszarze poszczególnych gmin w Polsce mają również takie okoliczności jak: sposób zabudowy przestrzeni gminy (w tym

10 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2021 r. poz. 845), dalej: r.p.n.s.p.

11 Powietrze.gios.gov.pl, *Ocena jakości powietrza za rok 2022 - raporty wojewódzkie*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1004483>, dostęp: 1 grudnia 2023 r.

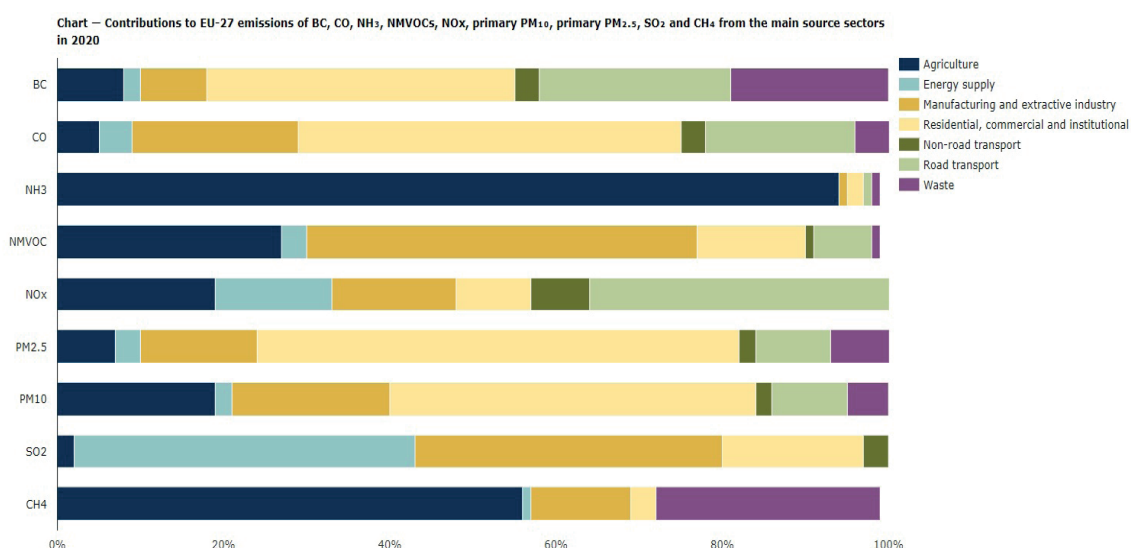


zabudowanie budynkami wielolokalowymi „kanałów wentylacyjnych” miast<sup>12</sup>), jej intensywność (w tym duża ilość zabudowy jednorodzinnej), szerokość ulic, zamożność mieszkańców (przekładająca się na jakość paliw wykorzystywanych do napędu pojazdów), ukształtowanie terenu, układ prądów powietrza, sąsiedztwo dużych zakładów przemysłowych i intensywnie eksploatowanych lotnisk itd. Pomiary jakości powietrza przeprowadzone w takich miastach jak Wrocław i Kraków w okresie tzw. lockdownu związanego z epidemią COVID-19 dowodzą, że nawet radykalne zmniejszenie ruchu pojazdów samochodowych nie przekłada się na wyraźne zmniejszenie ilości zanieczyszczeń obecnych w powietrzu, zwłaszcza pyłów zawieszonych<sup>13</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się również, że głównymi przyczynami zanieczyszczenia powietrza przez transport jest przede wszystkim duża ilość samochodów i zatłoczenie na niewydolnej sieci drogowej, a dopiero w dalszej kolejności rodzaj oraz ilość spalanego paliwa, a także wiek i stan techniczny pojazdów<sup>14</sup>.

**Głównymi przyczynami zanieczyszczenia powietrza przez transport jest przede wszystkim duża ilość samochodów i zatłoczenie na niewydolnej sieci drogowej, a dopiero w dalszej kolejności rodzaj oraz ilość spalanego paliwa, a także wiek i stan techniczny pojazdów.**

Trzeba mieć również na względzie, że ruch pojazdów ma istotny wpływ na emisję tylko jednej spośród siedmiu wymienionych wyżej substancji, tj. tlenków azotu (NOx). Według danych Europejskiej Agencji Środowiska (dalej: EEA) z 2020 r. transport drogowy odpowiada za 37% emisji tlenku oraz dwutlenku azotu<sup>15</sup>, co prezentuje poniższy wykres.

**Wykres 1. Wkład w emisje: BC, CO, NH<sub>3</sub>, NMVOC, NOx, pierwotnego PM10, pierwotnego PM2,5, SO<sub>2</sub> i CH<sub>4</sub> w Unii Europejskiej pochodzący z głównych sektorów źródłowych w 2020 r.**



Źródło: Eea.europa.eu, *Sources and emissions of air pollutants in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/sources-and-emissions-of-air>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r.

12 Zob. np. K. Rawski, *Analiza przewietrzania i wentylacji miasta Białegostoku*, „Budownictwo i rozwój inżynierii” 2017, nr 8.

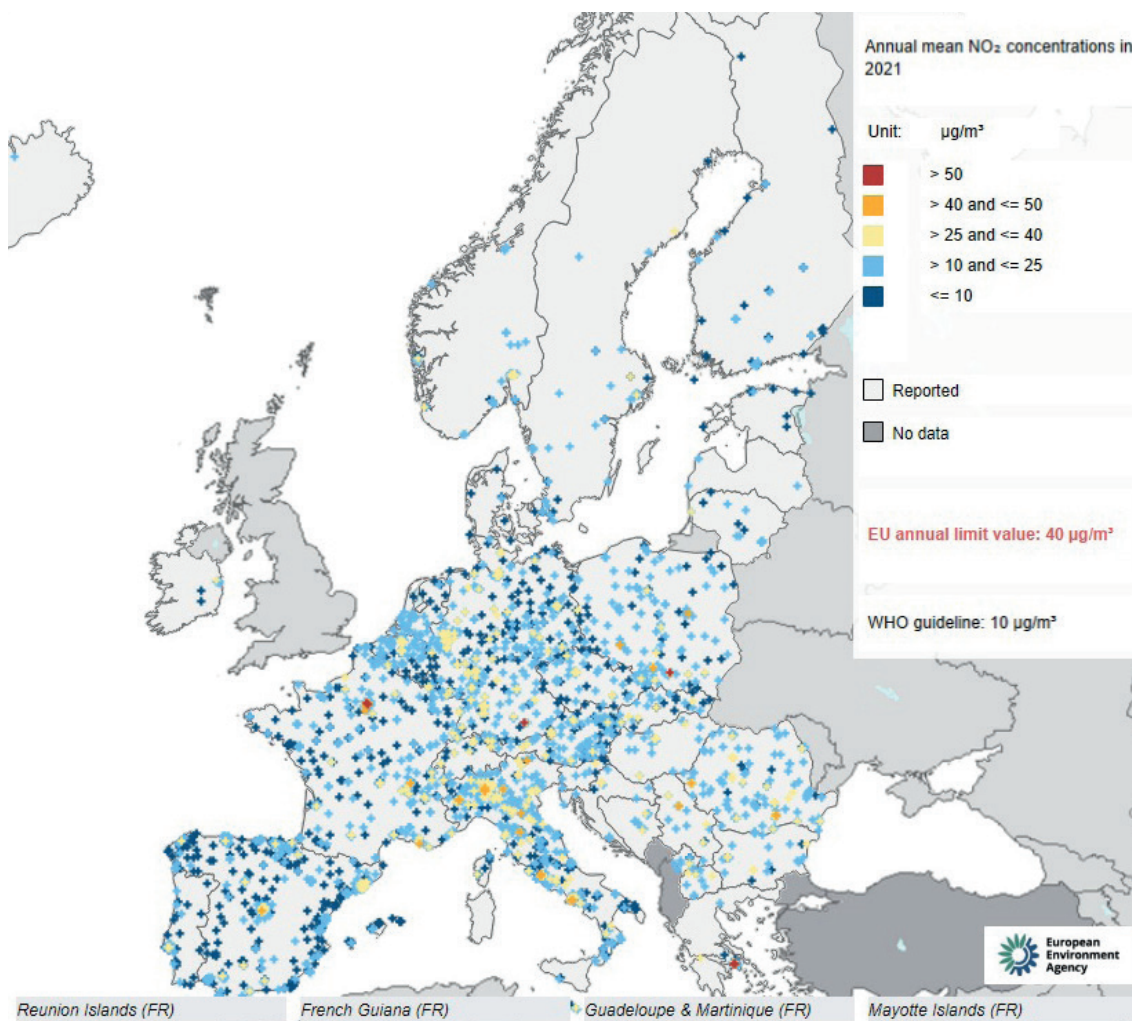
13 Pwr.edu.pl, *Koronawirus zmniejszył ruch, ale smog został*, <https://pwr.edu.pl/uczelnia/aktualnosci/koronawirus-zmniejszyl-ruchale-smog-zostal-11548.html>, dostęp: 2 listopada 2023 r.

14 R. Wojtal, *Zanieczyszczenie powietrza w miastach w aspekcie ruchu samochodowego*, „Transport miejski i regionalny” 2018, nr 1, s. 16–17.

15 W dalszej kolejności największa emisja tlenków azotu przypada na rolnictwo – 19%, oraz na przemysł przetwórczy i wydobywczy – 15%.

Jednocześnie EEA wskazuje, że emisje tlenków azotu spadły o 48% w latach 2005–2020, a ich średnie stężenia w 2020 r. były najniższe w historii, przy równocześnie najmniejszej liczbie przekroczeń, zarejestrowanych w całej Europie, rocznego limitu unijnego. Badania EEA z 2021 r. potwierdzają, że problem wysokiego stężenia dwutlenku azotu dotyczy głównie dużych miast, szczególnie w Niemczech i we Włoszech, a stężenia tej substancji powyżej normy rocznej zarejestrowano, jak widać na poniżej rycinie, jedynie na 1% stacji monitoringu.

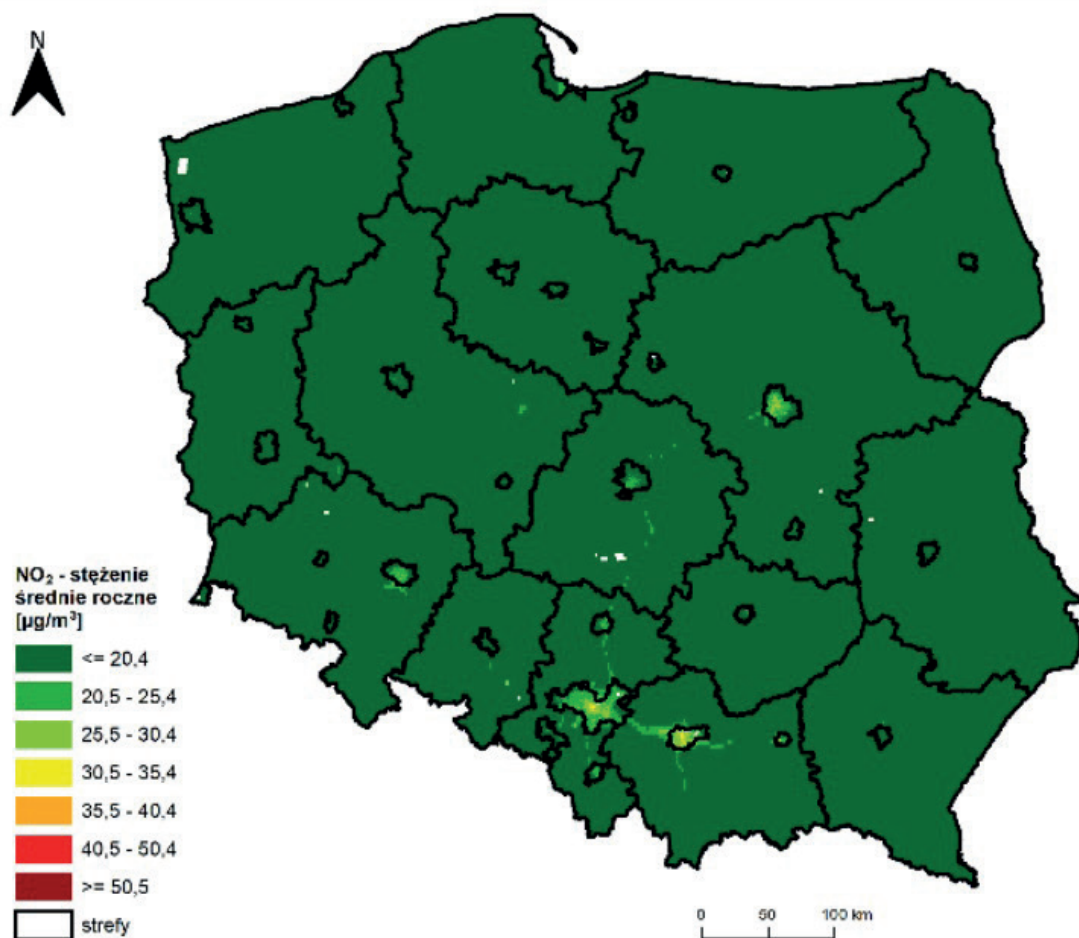
Rycina 1. Średnie roczne stężenie NO<sub>2</sub> (dwutlenku azotu) w 2021 r.



Źródło: Eea.europa.eu, *Europe's air quality status 2023*, <https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022/europes-air-quality-status-2023>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r.

Analogicznie sytuacja przedstawia się w Polsce. Jak wynika z danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w zakresie zanieczyszczeń gazowych, trudności z dotrzymaniem określonych prawnie norm dotyczą jedynie dwutlenku azotu. Jednocześnie Główny Inspektorat Ochrony Środowiska wskazuje, że stężenia NO<sub>2</sub> są ogólnie na niskim poziomie i nie stanowią większego problemu w skali całego kraju, za wyjątkiem obszarów znajdujących się w sąsiedztwie bardzo ruchliwych ulic w największych aglomeracjach. Średnie stężenia w roku 2021 prezentuje poniższa rycina.

Rycina 2. Rozkład przestrzenny wartości stężenia średniego rocznego NO<sub>2</sub> (dwutlenku azotu) dla 2021 r.

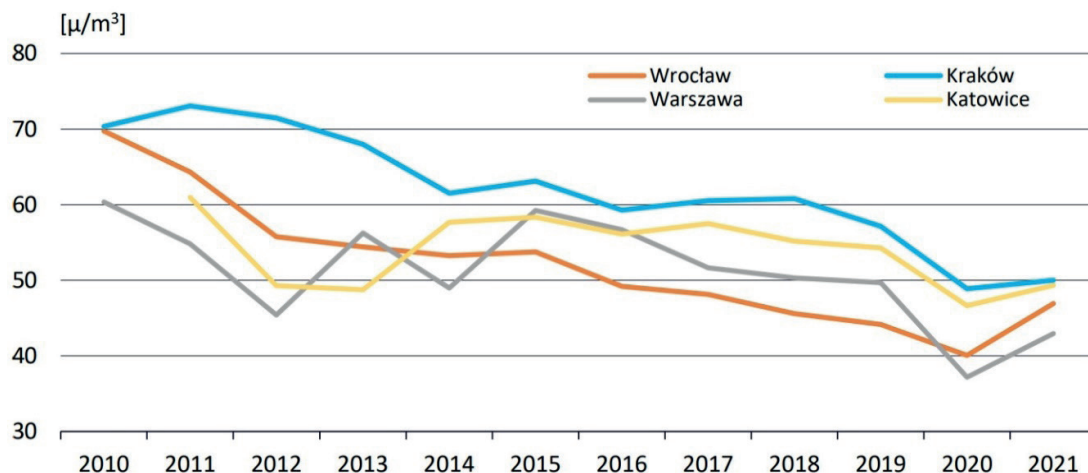


Źródło: GIOŚ/PMS, IOŚ-PIB, za: Gov.pl, *Stan środowiska w Polsce. Raport 2022*, <https://www.gov.pl/attachment/8193fbd1-9302-4d30-a483-bde6c8f5564a>, dostęp: 27 lipca 2023 r., s. 51.

W roku 2021 średnie stężenia roczne NO<sub>2</sub> w Polsce powyżej poziomu dopuszczalnego, wynoszącego 40 µg/m<sup>3</sup>, wystąpiły jedynie w 4 z 141 stacji pomiaru. Niezmiennie w latach 2010-2021 przekroczenia poziomu wartości dopuszczalnych NO<sub>2</sub> występowały wyłącznie na stacjach komunikacyjnych w największych aglomeracjach, tj. krakowskiej, warszawskiej, górnośląskiej oraz wrocławskiej<sup>16</sup>. Jednocześnie, nawet uwzględniając specyficzny rok 2020, we wszystkich wskazanych aglomeracjach stężenie tlenków azotu pozostawało w tendencji spadkowej, co prezentuje poniższy wykres prezentujący dane ze stacji komunikacyjnych położonych w tych aglomeracjach.

16 Gov.pl, *Stan środowiska w Polsce. Raport 2022*, <https://www.gov.pl/attachment/8193fbd1-9302-4d30-a483-bde6c8f5564a>, dostęp: 27 lipca 2023 r., s. 50-51.

Wykres 2. Przebieg wartości stężeń średniorocznych NO<sub>2</sub> na stacjach komunikacyjnych w wybranych miastach w Polsce



Źródło: GIOŚ/PMŚ, za: Gov.pl, *Stan środowiska w Polsce. Raport 2022*, <https://www.gov.pl/attachment/8193fbd1-9302-4d30-a483-bde6c8f5564a>, dostęp: 27 lipca 2023 r., s. 51.

W pozostałych regionach Polski stężenia tlenków azotu kształtowały się na zdecydowanie niższym poziomie. Dla przykładu w 2021 r. w aglomeracji lubelskiej stężenie średnie roczne wynosiło 17 µg/m<sup>3</sup>, co stanowi 42,5% poziomu dopuszczalnego<sup>17</sup>. W strefie miasta Rzeszów najwyższe stężenie jednogodzinne NO<sub>2</sub> wyniosło 132 mg/m<sup>3</sup> (66% normy), natomiast stężenia średnioroczne zawierały się w przedziale 11–28 mg/m<sup>3</sup> (28–70% normy)<sup>18</sup>. Również w aglomeracji łódzkiej w 2021 r., jak i w latach ubiegłych, nie stwierdzono przekroczenia poziomu dopuszczalnego jednogodzinnego, a także średniej rocznej stężenia dwutlenku azotu. Stosunkowo wysokie wartości stężeń notowane były tylko przy głównych drogach. W ocenie organu ochrony środowiska wpływ na to miały dwa podstawowe elementy: duża emisja komunikacyjna w tym centralnie położonym województwie kraju oraz złe warunki przewietrzania<sup>19</sup>.

**Jak wynika z danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w zakresie zanieczyszczeń gazowych, trudności z dotrzymaniem określonych prawnie norm dotyczą jedynie dwutlenku azotu. Jednocześnie Główny Inspektorat Ochrony Środowiska wskazuje, że stężenia NO<sub>2</sub> są ogólnie na niskim poziomie i nie stanowią większego problemu w skali całego kraju, za wyjątkiem obszarów znajdujących się w sąsiedztwie bardzo ruchliwych ulic w największych aglomeracjach.**

17 Powietrze.gios.gov.pl, *Roczna ocena jakości powietrza w województwie lubelskim. Raport wojewódzki za rok 2021*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/documents/download/111134>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r., s. 53.

18 Powietrze.gios.gov.pl, *Roczna ocena jakości powietrza w województwie podkarpackim. Raport wojewódzki za rok 2021*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/documents/download/111137>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r., s. 54–55.

19 Powietrze.gios.gov.pl, *Roczna ocena jakości powietrza w województwie łódzkim. Raport wojewódzki za rok 2021*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/documents/download/111133>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r., s. 57.

## 1.4. Formalnoprawne skutki przekroczenia dopuszczalnego poziomu stężenia tlenków azotu w powietrzu

Jak wskazano powyżej nie jest możliwe ścisłe i nierozrwalne powiązanie konkretnego rodzaju emisji z jego źródłem w taki sposób, aby eliminacja bądź radykalna redukcja jednego źródła wyłączyła całkowicie emisję określonej substancji. W praktyce emisja np. tlenków azotu wynika z wielu przyczyn. Długotrwałość utrzymywania się w atmosferze tej substancji jest natomiast uzależniona od warunków lokalnych. Wskazane uwagi mają istotne znaczenie także dlatego, że ujętą w art. 39 ust. 1 u.e.p.a. przesłanką ustanowienia Strefy Czystego Transportu jest „ograniczenie negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko”. Ustanowienie Strefy powinno być więc powiązane z przekroczeniem dopuszczalnych poziomów emisji substancji, za którą w dominującym stopniu odpowiada transport, tj. za emisję tlenków azotu. Poza nimi transport emituje również inne szkodliwe substancje, np. tlenki siarki, dwutlenek węgla, pyły itd., ale jego udział w ogólnej emisji jest stosunkowo niski, a w odniesieniu do niektórych substancji – marginalny. Za błędną należałoby więc uznać taką wykładnię art. 39 ust. 1 u.e.p.a., zgodnie z którą ustanowienie Strefy Czystego Transportu byłoby uzasadnione przekroczeniem jakichkolwiek norm emisji, w którym jakkolwiek udział ma transport drogowy. Analogicznie błędna byłaby też wykładnia uzasadniająca ustanowienie Strefy chęcią przeciwdziałania jakimkolwiek negatywnym oddziaływaniom emisji z transportu na zdrowie ludzi i środowisko. Ustawodawca, jak wskazano, przyjął dopuszczalne normy emisji, stąd dopiero ich przekroczenie, i to w odniesieniu do emisji z transportu, można uznać za negatywne oddziaływanie emisji na zdrowie ludzi i środowisko uzasadniające utworzenie SCT<sup>20</sup>.

**Przesłanką ustanowienia Strefy Czystego Transportu jest „ograniczenie negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko”. Ustanowienie Strefy powinno być więc powiązane z przekroczeniem dopuszczalnych poziomów emisji substancji, za którą w dominującym stopniu odpowiada transport, tj. za emisję tlenków azotu.**

Stosownie do dyspozycji z art. 87 u.p.o.ś. oceny jakości powietrza dokonuje się w takich strefach jak: aglomeracje, miasta oraz pozostały obszar województwa niewchodzący w skład aglomeracji i miast. Oceny tej dokonuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska<sup>21</sup> na podstawie wyników pomiarów lub innych metod oceny jakości powietrza, w tym modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu<sup>22</sup>, do 30 kwietnia każdego roku, dokonując badania za rok poprzedni<sup>23</sup>. Ustalenia GIOŚ mają istotne znaczenie dla działań podejmowanych przez samorząd województwa. Zarząd województwa, w terminie 12 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji poszczególnych stref, ma bowiem obowiązek opracowania i przedstawienia do zaopiniowania właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom

20 Nie zmienia to faktu, że każda, nawet minimalna emisja, a więc pozostająca na akceptowanym prawnie poziomie, może negatywnie wpływać na zdrowie człowieka i otaczające go środowisko.

21 Dalej: GIOŚ.

22 Art. 90 ust. 1 u.p.o.ś.

23 Art. 89 ust. 1 u.p.o.ś.

projekt uchwały w sprawie programu ochrony powietrza<sup>24</sup>. Celem tego programu jest doprowadzenie do osiągnięcia dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu oraz dozwolonego pułapu stężenia ekspozycji. Odbywa się to poprzez wskazanie m.in.: planowanych działań naprawczych wraz z harmonogramem ich podjęcia, szacunkowych kosztów, planowanego do osiągnięcia efektu ekologicznego działań naprawczych polegającego na redukcji wielkości emisji oraz planowanej wielkości zmiany stężeń substancji w powietrzu objętych programem<sup>25</sup>. W szczególności istotne znaczenie ma wskazanie planowanych działań naprawczych. Istnieje przy tym znaczna swoboda umożliwiająca określenie owych działań w sposób adekwatny do potrzeb i możliwości danego samorządu. W odniesieniu do emisji z transportu chodzi np. o organizowanie ruchu tak, aby wyprowadzić go poza obszary gęsto zaludnione, czy też o przebudowę i modernizację dróg, czyszczenie ulic i dróg na mokro, prowadzenie akcji promocyjnych itd. Samorząd województwa nie musi więc przyjmować działań naprawczych, które w radykalny sposób wpływałyby na życie mieszkańców, np. ustanawiając całkowity zakaz przemieszczania się określonych pojazdów, jak ma to miejsce w przypadku Stref Czystego Transportu.

**Samorząd województwa nie musi przyjmować działań naprawczych, które w radykalny sposób wpływałyby na życie mieszkańców, np. ustanawiając całkowity zakaz przemieszczania się określonych pojazdów, jak ma to miejsce w przypadku Stref Czystego Transportu.**

W społecznym odbiorze często nie dostrzega się, że treść ustaleń sformułowanych w programie ochrony powietrza ma istotne konsekwencje dla poszczególnych gmin i powiatów. Tymczasem to w tym programie identyfikowane są zagrożenia w postaci przekroczeń dopuszczalnych poziomów emisji oraz określa się w nim środki służące zmniejszeniu rzeczywistych poziomów emisji. W praktyce rady miast, podejmując uchwały o ustanowieniu Stref Czystego Transportu, zawsze powołują się na zobowiązanie do podjęcia działań naprawczych wynikające z uchwały w sprawie programu ochrony powietrza dla danego województwa.

Należy mieć na uwadze, że występuje znaczna rozpiętość pomiędzy okresem, za który stwierdzono przekroczenie limitów emisji określonych substancji, a więc kiedy wystąpiła przesłanka do podjęcia działań naprawczych, a momentem faktycznego rozpoczęcia takich działań. Widać to wyraźnie na przykładzie województwa małopolskiego. Uchwała nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego w sprawie *Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* została przyjęta dnia 28 września 2020 roku<sup>26</sup>. Program, będący załącznikiem do uchwały, powstał w oparciu o wyniki opracowanej w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska „Rocznej oceny jakości powietrza w województwie małopolskim. Raport wojewódzki za rok 2018”<sup>27</sup>. Jednocześnie uwzględnia on wyniki badań stanu powietrza za lata 2013–2018, przy czym kluczowe znaczenie miały opublikowane w 2019 r. oceny stanu powietrza za rok 2018. Badania te wykazały przekroczenie poziomów

24 Art. 91 ust. 1 u.p.o.ś.

25 Art. 91 ust. 7a u.p.o.ś.

26 Uchwała nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 roku w sprawie *Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 6337). Załącznik nr 1 do tejże uchwały zawiera *Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, o którym mowa w dalszej części raportu.

27 Powietrze.gios.gov.pl, *Nowy Program Ochrony Powietrza dla województwa małopolskiego*, <https://powietrze.gios.gov.pl/ppj/content/show/1002243>, dostęp: 5 sierpnia 2023 r.

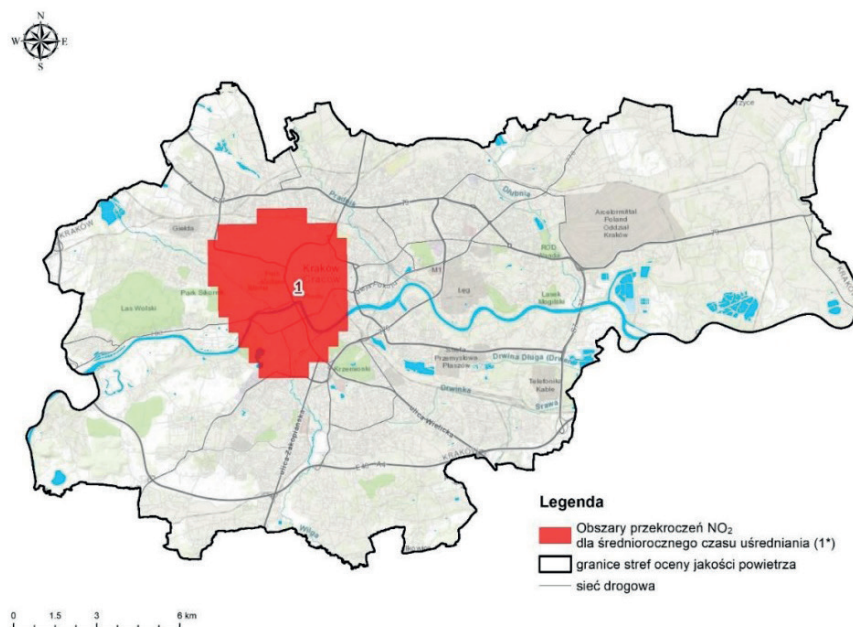
dopuszczalnych oraz poziomów docelowych zanieczyszczeń we wszystkich strefach w województwie małopolskim:

- aglomeracja krakowska – pył PM10, pył PM2,5, benzo(a)piren, dwutlenek azotu,
- miasto Tarnów – pył PM10, benzo(a)piren,
- strefa małopolska – pył PM10, pył PM2,5, benzo(a)piren<sup>28</sup>.

**Należy mieć na uwadze, że występuje znaczna rozpiętość pomiędzy okresem, za który stwierdzono przekroczenie limitów emisji określonych substancji, a więc kiedy wystąpiła przesłanka podjęcia działań naprawczych, a momentem faktycznego rozpoczęcia takich działań. Widać to wyraźnie na przykładzie województwa małopolskiego.**

W Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, w ślad za badaniem stanu tamtejszego powietrza, dostrzeżono fakt przekraczania norm stężenia tlenków azotu na obszarze Krakowa oraz jednocześnie niewielki spadek poziomu stężenia tej substancji na przestrzeni lat. Wskazano przy tym, że obszar przekroczeń dopuszczalnego stężenia średniorocznego dotyczy powierzchni 23,9 km<sup>2</sup> zamieszkiwanej przez 220 230 mieszkańców<sup>29</sup>, co obrazuje poniższa rycina.

**Rycina 3. Obszary przekroczeń stężeń średniorocznych dwutlenku azotu w Aglomeracji Krakowskiej zgodnie z Roczną oceną jakości powietrza w województwie małopolskim za 2018 r.**



Źródło: Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, załącznik nr 1 do uchwały nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 roku w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 6337), s. 21.

<sup>28</sup> Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, załącznik nr 1 do uchwały nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 roku w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 6337), s. 9.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 15.

W odniesieniu do transportu *Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* zawierał rekomendację działań, „które powinny być uwzględniane w strategiach i planach na poziomie gmin, powiatów i województwa”:

- a) organizacja ruchu pojazdów w miastach powinna dążyć do ograniczenia ich liczby w centrach miast oraz zapewnienia płynności ruchu;
- b) tworzenie i egzekwowanie stref uspokojonego ruchu z ograniczeniem prędkości do 30 km/h;
- c) rozbudowa transportu zbiorowego, w szczególności połączeń między gminami miejskimi i zlokalizowanymi wokół gminami ościennymi;
- d) tworzenie regularnych połączeń autobusowych przede wszystkim w miejscach, gdzie nie istnieje (bądź nie jest ona regularna) komunikacja autobusowa;
- e) wdrożenie energooszczędnych i niskoemisyjnych rozwiązań w transporcie publicznym, w tym zakup niskoemisyjnego i zeroemisyjnego taboru;
- f) rozwój połączeń w ramach Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej oraz połączeń poprzecznych do linii kolejowych SKA – linii autobusowych zapewniających połączenie ze stacjami kolejowymi SKA;
- g) utrzymanie dróg, chodników, ścieżek rowerowych i innych ciągów komunikacyjnych utwardzonych w sposób ograniczający wtórną emisję zanieczyszczeń poprzez regularne mycie, remonty i poprawę stanu ich nawierzchni;
- h) rozwój komunikacji rowerowej (z uwzględnieniem rowerów towarowych) poprzez ciągłą modernizację i rozbudowę infrastruktury rowerowej;
- i) tworzenie zielonych stref przyjaznych dla pieszych;
- j) budowa parkingów Park&Ride oraz Bike&Ride zlokalizowanych przy stacjach kolejowych (w tym przy stacjach Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej), pętłach autobusowych i tramwajowych z zastosowaniem niższych opłat za postój na P&R/B&R dla osób korzystających z biletów okresowych na komunikację miejską;
- k) promowanie zrównoważonych form transportu (transport rowerowy i pieszy, komunikacji publicznej, *car/bike sharing*, transport z wykorzystaniem hulajnóg, *car pooling*);
- l) wdrażanie i rozwój systemów rowerów miejskich z uwzględnieniem rowerów towarowych i rowerów specjalnych dla osób z niepełnosprawnością zarówno na wynajem krótkoterminowy, jak i długoterminowy w oparciu o system opłat abonamentowych; zapewnienie niezbędnej infrastruktury do ich funkcjonowania;
- m) podejmowanie działań mających na celu rozwój sieci ogólnodostępnych stacji ładowania;



- n) ograniczanie ruchu samochodów w centrach miast na rzecz ruchu pieszego i rowerowego, w tym tworzenie stref wolnych od ruchu samochodowego;
- o) brak tworzenia nowych miejsc parkingowych w strefie płatnego parkowania, gdyż w wyniku ich utworzenia zwiększy się ruch w centrum miasta;
- p) rozwój stref płatnego parkowania, co do ich zasięgu oraz poziomu cen oraz ewentualnych ograniczeń maksymalnego czasu parkowania jako narzędzie wspierające cel ograniczenia ruchu kołowego w centrum miasta;
- q) nadawanie w przestrzeni publicznej priorytetu potrzebom pieszych;
- r) uwzględnienie w zamówieniach publicznych na zakup floty pojazdów, zleczanych przez instytucje publiczne, rowerów, w tym rowerów towarowych, zapewnienie płynności i sprawności przejazdu pojazdów transportu zbiorowego poprzez odpowiednie działania infrastrukturalne, m.in. poprzez wydzielanie buspasów;
- s) tworzenie zintegrowanych węzłów przesiadkowych wraz z odpowiednią infrastrukturą;
- t) zapewnienie przyjaznej i przystępnej cenowo dla mieszkańców komunikacji publicznej jako alternatywy dla wprowadzanych ograniczeń dla pojazdów indywidualnych<sup>30</sup>.

Dla miasta Krakowa przewidziano także dodatkowe zadania, m.in. w postaci przygotowania szczegółowego planu wdrożenia Strefy Czystego Transportu w oparciu o normy emisji Euro (europejski standard emisji spalin) oraz wdrożenie strefy w wersji pilotażowej w ciągu jednego roku od wejścia w życie przepisów krajowych umożliwiających jej wprowadzenie, a także wdrożenie strefy w wersji docelowej maksymalnie do 31 grudnia 2025 r. lub po zakończeniu budowy IV obwodnicy Krakowa. Co istotne, jako docelowe rozwiązanie rekomendowano:

- objęcie docelową Strefą obszaru ograniczonego IV obwodnicą miasta Krakowa<sup>31</sup>,
- wprowadzenie ograniczeń dla pojazdów z silnikiem Diesla spełniających normę emisji niższą niż Euro 6 i pojazdów benzynowych spełniających normę emisji niższą niż Euro 4 (dot. samochodów osobowych i dostawczych) oraz spełniających normę emisji niższą niż Euro 6/VI<sup>32</sup>,
- docelowe objęcie mieszkańców Strefy wymaganiami<sup>33</sup>.

Rada Miasta Krakowa, działając z uwzględnieniem wytycznych określonych w Programie ochrony powietrza z 2020 r., przyjęła dnia 23 listopada 2022 r. uchwałę nr C/2707/22 w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie<sup>34</sup>. Zgodnie z § 2 uchwała ta miała obowiązywać od

30 Ibidem, s. 52.

31 Czyli tzw. autostradowej obwodnicy Krakowa.

32 Norma Euro 6, która odnosi się do emisji spalin dla pojazdów drogowych, obowiązuje w Unii Europejskiej i została określona przez Komisję Europejską. Z kolei Euro VI to norma emisji spalin dla pojazdów ciężarowych i autobusów ustalona przez UNECE (Europejską Komisję Gospodarczą ONZ). Pomimo różnic w sposobie zapisu obie normy ustanawiają tożsamy standard emisji spalin.

33 Program ochrony powietrza..., s. 54.

34 Uchwała krakowska.

1 lipca 2024 r., tj. pięć i pół roku po okresie, za który przeprowadzona była ocena stanu powietrza uzasadniająca jej wprowadzenie, i miała objąć cały obszar Krakowa, tj. 327 km<sup>2</sup>, zamieszkiwany przez 803 300 mieszkańców<sup>35</sup>, a więc trzynastokrotnie większy i posiadający ponad trzy i pół razy więcej mieszkańców niż ten, na którym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych norm stężenia tlenków azotu, czyli substancji, której emisja stanowiła podstawowe uzasadnienie wprowadzenia Strefy.

Na zakończenie rozważań dotyczących programów ochrony powietrza należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>36</sup>, zakres działania samorządu województwa (w tym uchwalania programów) nie narusza samodzielności powiatu ani gminy. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu czy gminy organów nadzoru lub kontroli, nie są również organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym<sup>37</sup>. Zalecenia sformułowane w programie ochrony powietrza powinny być wykonywane, ale z uwzględnieniem okoliczności, że nie stanowią bezwzględnego, wewnętrznego polecenia organu zwierzchniego. Realizacja określonych w nich zadań jest bowiem uzależniona od możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych gmin oraz powiatów, na terenie których odnotowano przekroczenie norm emisji<sup>38</sup>.

**Zalecenia sformułowane w programie ochrony powietrza powinny być wykonywane, ale z uwzględnieniem okoliczności, że nie stanowią bezwzględnego, wewnętrznego polecenia organu zwierzchniego. Realizacja określonych w nich zadań jest bowiem uzależniona od możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych gmin oraz powiatów, na terenie których odnotowano przekroczenie norm emisji.**

## 1.5. Wnioski

Wszystkie formy ludzkiej aktywności prowadzą do emisji energii i substancji. Jest to konsekwencja rozwoju cywilizacyjnego całego społeczeństwa. Wskazany stan rzeczy ustawodawca traktuje jako naturalny i nie dąży do całkowitej likwidacji zjawiska emisji, a jedynie do zrównoważenia jego poziomu oraz poziomu ochrony środowiska. Działając w tym kierunku, ustawodawca ma obowiązek uwzględnienia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>39</sup> i odnoszącej się do ograniczania praw i wolności obywatelskich. Ten sam obowiązek spoczywa na organach jednostek samorządu terytorialnego, ustanawiających i stosujących prawo lokalne na obszarze swojej właściwości miejscowej.

35 [Krakow.stat.gov.pl](https://krakow.stat.gov.pl), m. Kraków, <https://krakow.stat.gov.pl/zakladka2/>, dostęp: 10 sierpnia 2023 r.

36 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094), dalej: u.s.w.

37 Art. 4 ust. 2 u.s.w. Zakres działania samorządu województwa pozostaje niezależny od zakresu działań samorządów gminy i powiatu. Organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są natomiast samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne przewidują inny organ wyższego stopnia, co w praktyce oznacza np. brak możliwości odwołania od decyzji organu gminnego do organu samorządu wojewódzkiego.

38 [Lubelskie.pl, Programy ochrony powietrza](https://www.lubelskie.pl/polityka-ekologiczna/ochrona-powietrza/programy-ochrony-powietrza/), <https://www.lubelskie.pl/polityka-ekologiczna/ochrona-powietrza/programy-ochrony-powietrza/>, dostęp: 8 sierpnia 2023 r.

39 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

Nie budzi wątpliwości, że zanieczyszczenie powietrza jest szkodliwe dla zdrowia i życia ludzi. Źródła emisji zanieczyszczeń są natomiast zróżnicowane, przy czym transport drogowy odpowiada głównie za emisję tlenków azotu. Przekroczenie dopuszczalnych poziomów emisji substancji do atmosfery stanowi podstawę do podjęcia działań formalnych w postaci przyjęcia programu ochrony powietrza. W ramach tego programu mogą natomiast zostać sformułowane różne środki naprawcze – adekwatne zarówno do skali problemu, jak i możliwości oraz warunków, jakie posiada dana jednostka samorządu terytorialnego, aby przeciwdziałać przekroczeniu norm emisyjnych. Podjęte środki naprawcze mogą wywoływać skutek w postaci równoległego obniżenia emisji różnych substancji, np. tlenków azotu i benzo(a)pirenu. O wyborze środków naprawczych, które będą miały zastosowanie na obszarze danej gminy, decyduje jej organ uchwałodawczy, działając w granicach prawa (w tym Konstytucji RP), oraz uwzględniając lokalną specyfikę. Podjęte środki mogą być kierowane w odniesieniu do różnych źródeł emisji, np. takich płynących z przemysłu, z mieszkalnictwa czy też z transportu. Środki te mogą mieć charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny. W odniesieniu do transportu środki pozytywne oznaczają np. przebudowę sieci dróg oraz dofinansowanie działań zmierzających do wymiany taboru samochodowego. Przez środki negatywne należy z kolei rozumieć zakazy i ograniczenia, np. zmniejszanie liczby miejsc parkingowych, ograniczanie dopuszczalnej administracyjnie prędkości, aż do najbardziej radykalnego kroku w postaci zakazu wjazdu pojazdów z silnikami benzynowymi i Diesla na dany obszar, tzn. na teren utworzenia Strefy Czystego Transportu. Mając na uwadze relatywnie niewielkie znaczenie tlenków azotu w ogólnym poziomie szkodliwej emisji płynącej do atmosfery, jego koncentrację wyłącznie w okolicach głównych ciągów komunikacyjnych największych miast, brak proporcjonalnego wzrostu poziomu stężenia tlenków azotu zarówno do wzrostu liczby zarejestrowanych pojazdów samochodowych, jak i do ogólnego zwiększenia natężenia ruchu drogowego w głównych aglomeracjach, a także szeregu innych okoliczności, należy poddać pod szczególną rozagę dobór środków zmierzających do zwalczania zjawiska szkodliwej emisji. W szczególności należy dokładnie rozważyć konieczność wprowadzania tak skrajnego rozwiązania, jak ustanawianie Strefy Czystego Transportu, której zasięg oddziaływania może znacząco wykraczać poza obszar jej formalnego obowiązywania, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

**Mając na uwadze relatywnie niewielkie znaczenie tlenków azotu w ogólnym poziomie szkodliwej emisji do atmosfery, jego koncentrację wyłącznie w okolicach głównych ciągów komunikacyjnych największych miast, brak proporcjonalnego wzrostu poziomu stężenia tlenków azotu zarówno do wzrostu liczby zarejestrowanych pojazdów samochodowych, jak i do ogólnego zwiększenia natężenia ruchu drogowego w głównych aglomeracjach, a także szeregu innych okoliczności, należy poddać pod szczególną rozagę dobór środków zmierzających do zwalczania zjawiska szkodliwej emisji. W szczególności należy dokładnie rozważyć konieczność wprowadzania tak skrajnego rozwiązania, jak ustanawianie Strefy Czystego Transportu.**



# Czym jest Strefa Czystego Transportu?

---

## 2.1. Uwagi wstępne

---

Podstawę prawną do ustanowienia Stref Czystego Transportu w poszczególnych gminach stanowią przepisy rangi ustawowej, szczególnie poświęcone zagadnieniom z obszaru elektromobilności. Ich pogłębioną analizę należy jednak poprzedzić wskazaniem innych regulacji, mających związek ze zmianą struktury pojazdów mechanicznych eksploatowanych w Polsce. Dopiero w tym kontekście można rozpatrzyć katalog pojazdów, które z mocy ustawy mogą wjeżdżać na obszar Stref Czystego Transportu, jak również zakres uprawnień dla samorządowych organów uchwałodawczych do poszerzenia tego katalogu o pojazdy w nim nieujęte. Niezwykle istotne znaczenie ma także, stosunkowo złożona i czasochłonna, procedura przyjmowania uchwały ustanawiającej Strefę. W tym etapie zwraca uwagę obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że ta część procedury budzi wiele kontrowersji i zarzutów kierowanych do organizatorów ze strony szeregu uczestników owych konsultacji. Samo ustanowienie Strefy Czystego Transportu prowadzi natomiast do licznych i poważnych konsekwencji, które wobec powszechności wykorzystania transportu samochodowego muszą wystąpić w niemal każdym obszarze życia społeczno-gospodarczego, przede wszystkim w sferze prowadzenia działalności gospodarczej. Ustanowienie Strefy Czystego Transportu może bowiem skutkować nie tylko paraliżem dotychczasowych procesów, ale nawet uniemożliwieniem prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej.

## 2.2. Wpływ Stref Czystego Transportu na ilość użytkowanych pojazdów samochodowych

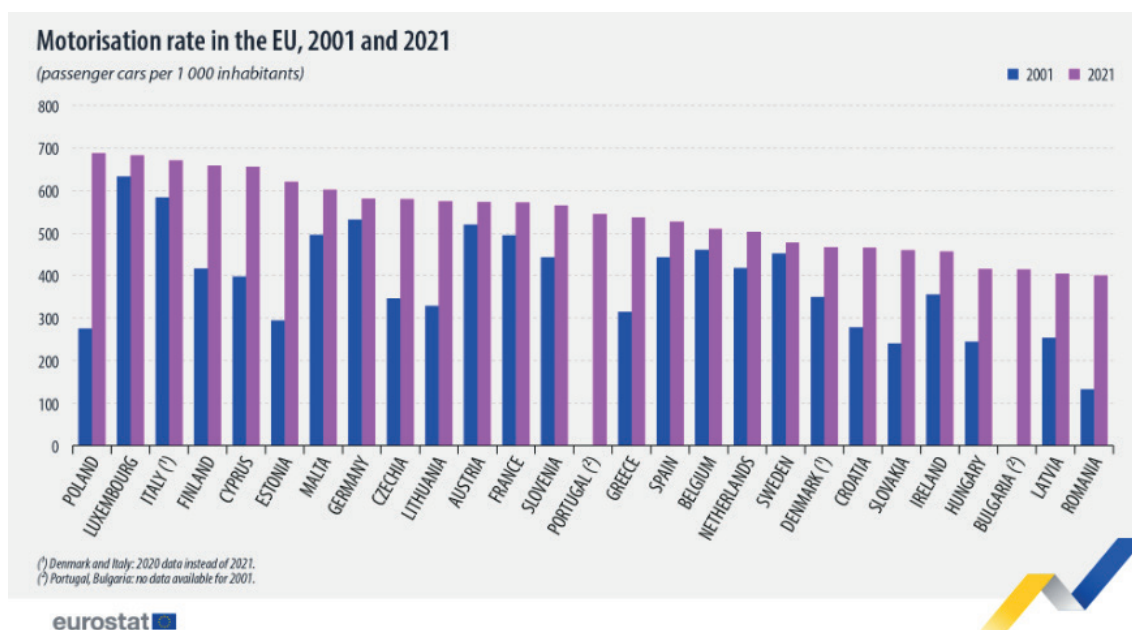
---

Nie budzi wątpliwości, że dostęp do środków transportu stanowi istotny element rozwoju cywilizacyjnego. Zależność wzrostu gospodarczego od dostępności środków transportu występowała począwszy od okresu starożytności; chociaż dopiero w XX i na początku XXI wieku stała się ona najbardziej widoczna. W żadnym przypadku nie oznacza to jednak prostego powiązania liczby pojazdów ze wzrostem Produktu Krajowego Brutto. Konieczne jest bowiem uwzględnienie równoległe szeregu wzajemnie oddziałujących na siebie czynników. Należą do nich chociażby poziom rozbudowy siatki

dróg oraz ich stan techniczny, dostęp do paliwa i części zamiennych w odpowiedniej jakości oraz cenie, gęstość zaludnienia, sieć transportu zbiorowego, w tym konkurencyjnego dla transportu drogowego oraz wiele innych.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej w Polsce nastąpił gwałtowny wzrost liczby pojazdów samochodowych. W szczególności wynikał on z masowego importu pojazdów używanych z Europy Zachodniej. Napływ dużej ilości pojazdów samochodowych zbiegł się w czasie z innymi procesami społeczno-gospodarczymi zachodzącymi w kraju, w tym z szybkim wzrostem gospodarczym, rozwojem drobnej i średniej przedsiębiorczości, osłabieniem oferty transportu zbiorowego, w szczególności kolejowego, a także z rozbudową sieci dróg szybkiego ruchu. W konsekwencji według danych Eurostatu z maja 2023 r. Polska stała się państwem o największej w całej Unii liczbie samochodów, osiągając wynik 678 samochodów osobowych na 1000 mieszkańców, co prezentuje poniższy wykres.

**Wykres 3. Wskaźnik motoryzacji w Unii Europejskiej: 2001 i 2021 r. (samochody osobowe na 1000 mieszkańców)**



Źródło: Ec.europa.eu, *Number of cars per inhabitant increased in 2021*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230530-1>, dostęp: 20 grudnia 2023 r.

Jednocześnie, zarówno na poziomie globalnym, jak i regionalnym oraz krajowym, wzrost liczby pojazdów jest współcześnie niejednokrotnie postrzegany negatywnie. Zwraca się przy tym uwagę m.in. na zajmowanie coraz większych obszarów miast na potrzeby transportu oraz na ujemne skutki emisji spalin, w tym na emisję dwutlenku węgla. Organizacje międzynarodowe, pozarządowe, jak również rządy poszczególnych państw podejmują zatem różnorodne działania nakierowane na redukcję liczby samochodów<sup>1</sup>.

1 Zob. np. C40knowledgehub.org, *The future of urban consumption in a 1.5°C world*, [https://www.c40knowledgehub.org/s/article/The-future-of-urban-consumption-in-a-1-5-C-world?language=en\\_US](https://www.c40knowledgehub.org/s/article/The-future-of-urban-consumption-in-a-1-5-C-world?language=en_US), dostęp: 20 grudnia 2023 r.

**Zarówno na poziomie globalnym, jak i regionalnym oraz krajowym wzrost liczby pojazdów jest współcześnie niejednokrotnie postrzegany negatywnie. Organizacje międzynarodowe, pozarządowe, jak również rządy poszczególnych państw podejmują różnorodne działania nakierowane na redukcję liczby samochodów.**

Na poziomie Unii Europejskiej przykładem dążenia do ograniczenia liczby samochodów z silnikami spalinowymi jest inicjatywa Komisji Europejskiej – „*Misja: Neutralne klimatycznie i inteligentne miasta*”. W jej ramach wydane zostało 360 mln euro ze środków programu „Horyzont Europa” w latach 2022–23, aby „zainicjować ścieżki innowacji prowadzące do neutralności klimatycznej do 2030 roku”<sup>2</sup>, co należy rozumieć jako zaciąganie zobowiązań publicznych w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej we wszystkich sektorach takich jak: energetyka, budownictwo, gospodarowanie odpadami i transport<sup>3</sup>. Inicjatywa ta jest skierowana do stu wybranych miast w Unii Europejskiej, w tym pięciu polskich: Krakowa, Łodzi, Rzeszowa, Warszawy i Wrocławia. Poza tym, w sposób pośredni, na eliminację pojazdów spalinowych z miast będzie wpływał zakaz rejestracji nowych pojazdów tego typu po 2035 r. przewidziany w ramach projektu „Fit for 55”<sup>4</sup>.

Polskie władze krajowe wyraziły swoje stanowisko co do pojazdów spalinowych m.in. w uchwale nr 136 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030<sup>5</sup>. W ramach „Wyzwania V: Poprawa jakości środowiska przyrodniczego w miastach” jest bowiem mowa np. o problemach związanych z „nadmierną motoryzacją”. W związku z tym autorzy podanego dokumentu rekomendują wprowadzanie SCT, poczynając od ograniczenia ruchu tych pojazdów, które powodują najwięcej zanieczyszczeń. Jednocześnie dokument Krajowa Polityka Miejska 2030 wprost wskazuje, że „rozłożony na lata plan powinien stopniowo dążyć do pełnej eliminacji aut spalinowych w centrach miast i jednocześnie do redukcji hałasu”<sup>6</sup>.

Dążenie do wprowadzenia Stref Czystego Transportu zostało wyrażone również w Krajowym Planie Odbudowy. Zgodnie z nim Strefy mają zostać obowiązkowo wprowadzone we wszystkich miastach powyżej 100 tys. mieszkańców<sup>7</sup>. Obowiązująca ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych, po nowelizacji z grudnia 2021 r., umożliwia jednak ustanowienie Stref w każdej gminie w Polsce. Biorąc jednocześnie pod uwagę, że wysokie ceny oraz ograniczona wartość dofinansowania zakupu pojazdów elektrycznych wykluczają możliwość zastąpienia nimi dotychczas użytkowanych samochodów z silnikami spalinowymi, należy przyjąć, że wprowadzone regulacje normatywne doprowadzą w dłuższej perspektywie do znaczącej redukcji liczebności obecnie eksploatowanego w Polsce taboru samochodowego.

2 Samorząd.pap.pl, *Pięć polskich miast zakwalifikowanych do klimatycznej misji UE*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/piec-polskich-miast-zakwalifikowanych-do-klimatycznej-misji-ue>, dostęp: 8 grudnia 2023 r.

3 Poland.representation.ec.europa.eu, *Misja „Miasta”*, [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/misja-miasta-2022-04-28\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/misja-miasta-2022-04-28_pl), dostęp: 8 grudnia 2023 r.

4 Polska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę na ustanawiające ten zakaz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/851 z dnia 19 kwietnia 2023 r. „w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2019/631 w odniesieniu do wzmocnienia norm emisji CO<sub>2</sub> dla nowych samochodów osobowych i dla nowych lekkich pojazdów użytkowych zgodnie z ambitniejszymi celami klimatycznymi Unii”. Zob. Pim.pl, *Szczegóły polskiej skargi do TSUE na zakaz rejestracji aut spalinowych*, <https://pim.pl/szczegoly-polskiej-skargi-do-tsue-na-zakaz-rejestracji-aut-spalinowych/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

5 Uchwała nr 136 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030 (M. P. z 2022 r. poz. 746).

6 Funduszeuropejskie.gov.pl, *Krajowa Polityka Miejska 2030*. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_2023.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf), dostęp: 8 grudnia 2023 r., s. 73.

7 Funduszeuropejskie.gov.pl, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf>, dostęp: 9 grudnia 2023 r., s. 75, 314–316.

Zgodnie z Krajowym Planem Odbudowy Strefy mają zostać obowiązkowo wprowadzone we wszystkich miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Obowiązująca ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych, po nowelizacji z grudnia 2021 r., umożliwia jednak ustanowienie Stref w każdej gminie w Polsce.

## 2.3. Obszar Strefy Czystego Transportu

Konstrukcja normatywna Strefy Czystego Transportu została sformułowana w art. 39 i 40 u.e.p.a. Na podstawie art. 39 ust. 1 u.e.p.a. można przyjąć definicję Strefy Czystego Transportu jako obszaru obejmującego całość lub część dróg publicznych zarządzanych przez gminę, na które zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych, za wyjątkiem pojazdów niskoemisyjnych wskazanych w ustawie lub uchwale rady gminy.

**Na podstawie art. 39 ust. 1 u.e.p.a. można przyjąć definicję Strefy Czystego Transportu jako obszaru obejmującego całość lub część dróg publicznych zarządzanych przez gminę, na które zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych, za wyjątkiem pojazdów niskoemisyjnych wskazanych w ustawie lub uchwale rady gminy.**

Obszar SCT określany jest w uchwale rady gminy (lub miasta) jako całość lub część terytorium gminy. Dopuszczalne jest ustanowienie tylko jednej strefy na obszarze całej gminy, chociaż nie musi ona stanowić jednego, spójnego obszaru. Nie ma przy tym określonego minimalnego obszaru strefy, co oznacza, że teoretycznie może ona obejmować np. jedynie część kilku ulic położonych w centrum miasta. Strefa obejmuje wyłącznie znajdujące się na jej obszarze drogi zarządzane przez gminę. Zarządcą drogi, zgodnie z definicją legalną tego pojęcia ujętą w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>8</sup>, jest natomiast organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. W konsekwencji zarządcą dróg gminnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a nie sama gmina, jak wskazano w art. 39 ust. 1 u.e.p.a.<sup>9</sup>. Obszar obowiązywania Stref Czystego Transportu nie obejmuje jedynie dróg stanowiących własność gminy. Stosownie do dyspozycji art. 19 ust. 5 u.d.p. prezydent miasta jest zarządcą wszystkich dróg publicznych znajdujących się w granicach miasta na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a u.d.p. Tym samym teren Strefy Czystego Transportu obejmuje *de facto* wszystkie drogi publiczne znajdujące się na obszarze gminy miejskiej, za wyjątkiem dróg krajowych i autostrad. Dodatkowo Strefa obejmuje również drogi wewnętrzne, których zarządcą jest gmina. Znaczny zakres powierzchni Strefy powadzi do określonych konsekwencji zarówno dla eksploatacji pojazdów pozostających na obszarze gminy, gdzie ustanowiono daną Strefę, jak i dla pojazdów wjeżdżających na jej teren.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645), dalej: u.d.p.

<sup>9</sup> W dalszej części raportu będzie jednak zachowana terminologia ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych.



Po pierwsze, pojazd znajdujący się na obszarze gminy, ale poza drogą publiczną, np. na parkingu, w prywatnym garażu, na drodze wewnętrznej niezarządzanej przez gminę itd. nie może wjechać na drogę publiczną zarządzaną przez gminę. Przy czym pojęcie 'drogi publicznej' należy rozumieć zgodnie ze znaczeniem nadanym jej w art. 4 pkt 2 u.d.p., a więc jako „budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>10</sup>, stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt”. Natomiast sformułowanie 'wjazd na drogę publiczną' należy natomiast rozumieć jako włączenie do ruchu drogowego w rozumieniu art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>11</sup>, zgodnie z którym „następuje ono [...] przy wjeździe:

- 1) na drogę z nieruchomości, z obiektu przydrożnego lub dojazdu do takiego obiektu, z drogi niebędącej drogą publiczną oraz ze strefy zamieszkania;
- 2) na drogę z pola lub na drogę o nawierzchni twardej z drogi o nawierzchni gruntowej;
- 3) na jezdnię z pobocza, z drogi dla pieszych lub z pasa ruchu dla pojazdów powolnych;
- 3a) na jezdnię lub pobocze z drogi dla rowerów lub drogi dla pieszych i rowerów, z wyjątkiem wjazdu na przejazd dla rowerów lub pas ruchu dla rowerów”.

**Pojazd znajdujący się na obszarze gminy, ale poza drogą publiczną, np. na parkingu, w prywatnym garażu, na drodze wewnętrznej niezarządzanej przez gminę itd. nie może wjechać na drogę publiczną zarządzaną przez gminę.**

Pojazd niespełniający wymagań dopuszczających do wjazdu na obszar SCT nie może więc ani wjechać na drogę publiczną zarządzaną przez gminę, ani też poruszać się po takiej drodze, bez względu na to czy np. jako pojazd holowany nie korzysta z własnego napędu. Taki pojazd samochodowy może być przemieszczany po drogach publicznych jedynie jako ładunek, np. na lawecie samochodowej. Sytuacjami wyjątkowymi, w których samodzielne poruszanie się pojazdu niespełniającego wymagań Strefy jest możliwe, stanowią albo wyjazdy bezpośrednio na drogę niezarządzaną przez gminę, np. z prywatnego podwórka wprost na drogę krajową przebiegającą przez obszar danej gminy, w którym ustanowiono SCT, albo przejazdy wyłącznie po drogach wewnętrznych, np. wokół bloku albo po parkingu wewnętrznym hipermarketu.

Po drugie, osoby przemieszczające się po drogach niezarządzanych przez daną gminę pojazdem, który nie spełnia wymagań Strefy, w tym nieoznakowanych w przewidziany przepisami sposób, nie mogą zjechać z nich na zarządzane przez gminę drogi objęte Strefą Czystego Transportu. Dla przykładu nie mogą zjechać z dróg krajowych lub autostrad, bądź z dróg gminnych, powiatowych

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682), dalej: u.p.b.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047), dalej: u.p.r.d.

lub wojewódzkich, graniczących z drogami zarządzanymi przez gminę. Ustawodawca nie przewiduje przy tym żadnych wyjątków, które wiązałyby się z sytuacją nadzwyczajną, np. związanych z pilną potrzebą, koniecznością ratowania życia lub zdrowia albo nawet pomyłką. Wystąpienie takich okoliczności może mieć znaczenie jedynie z perspektywy ukarania osoby za popełnione wykroczenie drogowe karą grzywny do 500 zł, przewidzianą w art. 96c ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń<sup>12</sup>.

**Osoby przemieszczające się po drogach niezarządzanych przez daną gminę pojazdem, który nie spełnia wymagań Strefy, w tym nieoznakowanych w przewidziany przepisami sposób, nie mogą zjechać z nich na zarządzane przez gminę drogi znajdujące się w Strefie Czystego Transportu. Dla przykładu, nie mogą zjechać z dróg krajowych lub autostrad, bądź z dróg gminnych, powiatowych lub wojewódzkich, graniczących z drogami zarządzanymi przez gminę. Ustawodawca nie przewiduje przy tym żadnych wyjątków, które wiązałyby się z sytuacją nadzwyczajną, np. związanych z pilną potrzebą, koniecznością ratowania życia lub zdrowia albo nawet pomyłką.**

Stosownie do treści art. 39 ust. 14 u.e.p.a. granice obszaru Strefy Czystego Transportu gmina oznacza znakami drogowymi D-54 i D-55 (zob. rycina 4), wskazującymi odpowiednio na: wjazd do strefy czystego transportu oraz wyjazd z tej strefy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 14 sierpnia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>13</sup> znaki te umieszcza się na wszystkich wjazdach do Stref Czystego Transportu i, odpowiednio, wyjazdach z nich. Poza oznaczeniami obowiązkowymi, władze samorządowe mogą zastosować dodatkowe oznaczenia informacyjne zgodne z lokalnymi systemami informacyjnymi.

**Rycina 4. Znaki drogowy do oznaczania granic strefy czystego transportu: D-54 „Strefa Czystego Transportu” oraz D-55 „Koniec Strefy Czystego Transportu”**



Źródło: Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 sierpnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1657).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), dalej: u.k.w.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 sierpnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1657).

## 2.4. Pojazdy wyłączone i zwolnione z zakazu wjazdu oraz tymczasowo dopuszczone do wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu

Główną cechą Strefy Czystego Transportu jest wykluczenie możliwości wjazdu na jej obszar określonych pojazdów samochodowych. Pojazdy, o których mowa, zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 33 u.p.r.d. Zgodnie z tym przepisem przez pojazd samochodowy rozumie się „pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego”. Pojazdem silnikowym jest z kolei „pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru, pojazdu szynowego, roweru, wózka rowerowego, hulajnogi elektrycznej, urządzenia transportu osobistego i wózka inwalidzkiego”<sup>14</sup>. Przyjęta kategoria pojazdu samochodowego jest niezwykle szeroka, bowiem obejmuje m.in.:

- samochody osobowe wszystkich typów;
- motocykle;
- samochody ciężarowe, w tym członowe;
- busy i autobusy;
- pojazdy specjalne.

Strefa Czystego Transportu nie jest jednak strefą, gdzie występuje bezwzględny zakaz przemieszczania się. W art. 39 ust. 1 u.e.p.a. przewidziane zostały cztery rodzaje wyłączeń z zakazu wjazdu pojazdów samochodowych na obszar Strefy Czystego Transportu. Trzy spośród nich można określić jako wyłączenia bezterminowe i bezwarunkowe, które z mocy prawa obowiązywać będą we wszystkich Strefach Czystego Transportu ustanowionych w Polsce. Chodzi o wyłączenia dla następujących pojazdów samochodowych<sup>15</sup>:

- elektrycznych (wykorzystujących do napędu wyłącznie energię elektryczną akumulowaną przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania),
- napędzanych wodorem (wykorzystujących do napędu energię elektryczną wytworzoną z wodoru w zainstalowanych w nich ogniwach paliwowych),
- napędzanych gazem ziemnym (wykorzystujących do napędu sprężony gaz ziemny [CNG] lub skroplony gaz ziemny [LNG], w tym pochodzący z biometanu, oraz posiadających:

<sup>14</sup> Art. 2 pkt 32 u.p.r.d.

<sup>15</sup> Definicje tych pojazdów odnaleźć można odpowiednio w: art. 2 pkt 12, pkt 14 i pkt 15 u.e.p.a.

- a) silnik jednopaliwowy albo
- b) silnik dwupaliwowy typu 1A, który pracuje w części gorącej cyklu testu dynamicznego ze średnim wskaźnikiem zużycia gazu nie niższym niż 90% oraz który na biegu jałowym nie zużywa wyłącznie oleju napędowego i nie posiada trybu pracy silnika zasilanego wyłącznie olejem napędowym w innym trybie pracy pojazdu niż serwisowy lub awaryjny występującym w fabrycznej instalacji gazowej, z którą homologowany jest pojazd albo, w przypadku silnika o zapłonie iskrowym, który posiada awaryjny zbiornik benzyny silnikowej o pojemności nie większej niż 15 litrów).

W ramach grupy pojazdów dopuszczonych do wjazdu na teren Strefy nie ma np. pojazdów o napędzie spalinowo-elektrycznym (hybrydowych) ani pojazdów wykorzystujących do napędu skroplony gaz płynny (LPG). Biorąc pod uwagę cenę gazu ziemnego i wodoru, dostęp do energii elektrycznej czy też do określonych modeli pojazdów na rynku, należy przypuszczać, że w praktyce zdecydowanie największą grupę dopuszczonych do wjazdu na obszar Strefy będą stanowiły pojazdy elektryczne.

**Strefa Czystego Transportu nie jest strefą, gdzie występuje bezwzględny zakaz przemieszczania się. W art. 39 ust. 1 u.e.p.a. przewidziane zostały cztery rodzaje wyłączeń z zakazu wjazdu pojazdów samochodowych na obszar Strefy Czystego Transportu.**

Czwartą kategorię pojazdów wyłączonych z zakazu wjazdu do SCT stanowią pojazdy wymienione w uchwale rady gminy ustanawiającej daną Strefę. Zgodnie z art. 39 ust. 4 u.e.p.a. „rada gminy [...] może ustanowić dodatkowe wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe od zakazu wjazdu do tej strefy, inne niż określone w art. 39 ust. 2 ustawy”. Z uwagi na relatywnie niewielką liczbę pojazdów wyłączonych z zakazu wjazdu na teren SCT z mocy ustawy dodatkowe wyłączenie w drodze uchwały rady gminy ma niezwykle istotne znaczenie praktyczne. Od zakresu tego wyłączenia bowiem zależy *de facto* poziom oddziaływania Strefy zarówno na kierowców, jak i na pozostałe osoby korzystające z pojazdów samochodowych innych niż elektryczne, napędzane gazem ziemnym lub wodorem. Trzeba też zwrócić uwagę, że ustawodawca, przyznając gminom prawo do wprowadzenia zarówno wyłączeń podmiotowych, jak i przedmiotowych, nie przewidział istotnych ograniczeń co do ich zasięgu i charakteru<sup>16</sup>. Tym samym władze samorządowe mogą przewidzieć wyłączenia od zakazu wjazdu skonstruowane na podstawie rozmaitych kryteriów, np.:

- rodzaju i przeznaczenia pojazdu;
- normy emisji spalin, spełnianej przez silnik pojazdu;
- rodzaju wykorzystywanego paliwa;

<sup>16</sup> Poza ograniczeniami wynikającym z ogólnych norm prawa, które mogą prowadzić do ograniczenia możliwości wykorzystania niektórych wyłączeń podmiotowych, np. z uwagi na zakaz dyskryminacji.

- wieku pojazdu;
- okresu rejestracji pojazdu;
- statusu prawnego pojazdu (np. wpisanych do wojewódzkiej ewidencji zabytków);
- częstotliwości użytkowania pojazdu;
- podstawy prawnej posiadania pojazdu;
- miejsca zamieszkania właściciela pojazdu (w tym możliwość wyłączenia dla wszystkich mieszkańców Strefy);
- wieku właściciela pojazdu;
- posiadania przez właściciela pojazdu określonego statusu prawnego (np. weterana wojennego, osoby represjonowanej, honorowego dawcy krwi, studenta, żołnierza, posiadacza Karty Polaka, posiadacza Karty Dużej Rodziny);
- pełnienia przez właściciela (posiadacza) określonych obowiązków lub funkcji (np. funkcjonariusza publicznego, w tym nauczyciela, lekarza), zarówno na stałe, jak też wyłącznie na czas pełnienia danego obowiązku itd.

**Z uwagi na relatywnie niewielką liczbę pojazdów wyłączonych z zakazu wjazdu do SCT z mocy ustawy dodatkowe wyłączenie w drodze uchwały rady gminy ma niezwykle istotne znaczenie praktyczne. Od zakresu tego wyłączenia bowiem zależy *de facto* poziom oddziaływania Strefy zarówno na kierowców, jak i na pozostałe osoby korzystające z pojazdów samochodowych innych, niż elektryczne napędzane gazem ziemnym lub wodorem.**

Dla przykładu rada gminy mogłaby na podstawie art. 39 ust. 4 u.e.p.a. wyłączyć z zakazu wjazdu: pojazdy samochodowe zabytkowe lub specjalne, pojazdy posiadające instalację LPG, pojazdy (lub pojazd) stanowiące własność członka rodziny wielodzietnej (posiadaczy Karty Dużej Rodziny) czy też pojazdy posiadane przez stałych mieszkańców Strefy Czystego Transportu. Katalog wyłączeń może również z czasem podlegać modyfikacjom poprzez nowelizację uchwały o ustanowieniu Strefy. Może być on zawężany, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby w miarę upływu czasu i np. zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń w powietrzu, podlegał on rozszerzeniu o kolejne rodzaje pojazdów. Należy mieć także na względzie, że wyłączenia ustanawiane uchwałą rady gminy mogą być zarówno terminowe, jak też bezterminowe. Dla przykładu Rada Miasta Krakowa w uchwale w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu przewidywała bezterminowe wyłączenie z zakazu wjazdu na obszar Strefy motocykli oraz terminowe (do 30 czerwca 2026 r.) wyłączenie samochodów osobowych z zapłonem samoczynnym, spełniających normę Euro 2 lub o roku produkcji od 1996.

Poza ustawowym wyłączeniem pojazdów niskoemisyjnych ujętym w art. 39 ust. 1 u.e.p.a. oraz możliwością ustanowienia dodatkowego wyłączenia podmiotowego i przedmiotowego w drodze uchwały na podstawie art. 39 ust. 4 u.e.p.a., w art. 39 ust. 2 tej ustawy, przewidziane zostało, niezależne od nich, zwolnienie z zakazu wjazdu do SCT dla:

- 1) pojazdów:
  - a) Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Krajowej Administracji Skarbowej, jednostek ochrony przeciwpożarowej, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz służb ratowniczych;
  - b) używanych we flocie obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów;
  - c) zarządców dróg i realizujących zadania na rzecz zarządców dróg;
  - d) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi;
  - e) urzędów morskich realizujących zadania w pasie technicznym i ochronnym wybrzeża oraz w portach i przystaniach morskich;
  - f) posiadających odpowiednie oznaczenie, którymi poruszają się osoby niepełnosprawne;
  - g) Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, innych niż wykorzystywane wyłącznie do przewozu osób;
- 2) specjalistycznych środków transportu sanitarnego, wykorzystywanych przez zespoły ratownictwa medycznego oraz zespoły transportu sanitarnego;
- 3) autobusów zeroemisyjnych;
- 4) autobusów szkolnych.

Wskazane zwolnienia w większości mają charakter mieszany i odnoszą się głównie do pojazdów wykorzystywanych przez organy władzy publicznej bądź do tych, których wykorzystywanie wiąże się z realizacją interesu publicznego. W porównaniu do pojazdów wyłączonych z zakazu, pojazdy zwolnione z zakazu wyróżniają się brakiem obowiązkowego oznaczenia w postaci nalepek umieszczanych w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu<sup>17</sup>.

Wjazd na obszar Strefy Czystego Transportu pojazdów wyłączonych lub zwolnionych z zakazu nie wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty z tego tytułu<sup>18</sup>. Rada gminy może jednak, za opłatą,

<sup>17</sup> Art. 39 ust. 9 u.e.p.a.

<sup>18</sup> Odrębną kwestię stanowi np. opłata parkingowa uiszczana w związku z parkowaniem pojazdu w Strefie Płatnego Parkowania na obszarze objętym Strefą Czystego Transportu. Generalnie gminy nie przewidują zwolnienia z tej opłaty pojazdów dopuszczonych do wjazdu na obszar SCT.

tymczasowo dopuścić do wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu pojazdy niewymienione w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych lub te niewymienione w uchwale o ustanowieniu tej Strefy. Zgodnie z art. 39 ust. 5 u.e.p.a. takie dopuszczenie jest jednak ograniczone w czasie oraz wymaga uiszczenia opłaty. Dopuszczenie do wjazdu pojazdów niespełniających wymagań Strefy może obowiązywać tylko w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia ustanowienia Strefy i obejmować wjazdy do niej wyłącznie w godzinach 9:00–17:00. Wskazane dopuszczenie jest kierowane w założeniu do osób nieprzebywających na stałe na obszarze Strefy, np. do studentów i pracowników dojeżdżających pojazdami samochodowymi na uczelnię bądź do zakładu pracy z miejsc położonych poza Strefą. Dopuszczenie czasowe ma w swoim założeniu ułatwić takim osobom dostosowanie się do ograniczeń związanych z obowiązywaniem SCT, głównie poprzez rozłożenie w czasie wydatków związanych ze zmianą dotychczas wykorzystywanego środka transportu. Korzystanie z tego rodzaju rozwiązania wymaga jednak uiszczenia opłaty za wjazd w wysokości określonej przez radę gminy, nie wyższej niż 2,5 zł za godzinę w przypadku opłaty jednorazowej, oraz 500 zł w przypadku opłaty abonamentowej za miesiąc<sup>19</sup>. Środki uzyskane przez gminę z tej opłaty mogą być przeznaczone wyłącznie na cele związane z oznakowaniem Strefy Czystego Transportu oraz rozwojem lokalnego transportu zbiorowego i niskoemisyjnego<sup>20</sup>.

W praktyce jednak żadne z miast w Polsce nie zdecydowało się dotychczas na skorzystanie z możliwości tymczasowego, odpłatnego dopuszczenia pojazdów do wjazdu na obszar Strefy. Wynika to m.in. z trudności związanych z egzekwowaniem opłaty oraz potencjalnych możliwości wykorzystania tej konstrukcji prawnej do unikania zakazu wjazdu do Strefy także poza godzinami wskazanymi w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

**Wjazd na obszar Strefy Czystego Transportu pojazdów wyłączonych lub zwolnionych z zakazu nie wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty z tego tytułu. Rada gminy może jednak, za opłatą, tymczasowo dopuścić do wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu pojazdy niewymienione w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych lub te niewymienione w uchwale o ustanowieniu tej Strefy. W praktyce jednak żadne z miast w Polsce nie zdecydowało się dotychczas na skorzystanie z możliwości tymczasowego, odpłatnego dopuszczenia pojazdów do wjazdu na obszar Strefy.**

## 2.5. Sposób oznaczania pojazdów uprawnionych do wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu

Począwszy od dnia 1 stycznia 2024 r. ustawodawca przewidział istotną zmianę dotyczącą identyfikacji pojazdów samochodowych ustawowo wyłączonych z zakazu wjazdu do Strefy Czystego Transportu oraz tych uprawnionych do wjazdu na podstawie uchwały rady gminy. W stanie prawnym

<sup>19</sup> Art. 39 ust. 7 u.e.p.a.

<sup>20</sup> Art. 39 ust. 6 u.e.p.a.

obowiązującym do 2024 r. każdy ze wspomnianych powyżej pojazdów musiał być oznaczony nalepką umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby. Rozwiązanie takie trudno jednak uznać za efektywne oraz adekwatne do poziomu rozwoju sposobów szybkiej identyfikacji w XXI wieku. Z tego też względu ustawodawca przyznał organom stanowiącym samorządu gminnego prawo do określenia w uchwale ustanawiającej Strefę Czystego Transportu jednego z dwóch sposobów kontroli pojazdu wjeżdżającego do Strefy. Po pierwsze – tradycyjny sposób, a więc kontrola poprzez oznaczenie pojazdów samochodowych nalepką umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu. Po drugie – sposób weryfikacji aut za pomocą danych pozyskiwanych z Centralnej Ewidencji Pojazdów, o której mowa w art. 80a u.p.r.d. Co istotne, zgodnie z art. 39 ust. 9a u.e.p.a., w tym drugim przypadku gmina nie może żądać podania danych, o których mowa w art. 80cba u.p.r.d., jeżeli dane te są zgromadzone w Centralnej Ewidencji Pojazdów<sup>21</sup>. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że użyty przez ustawodawcę w art. 39 ust. 9 u.e.p.a. łącznik „lub” (jako alternatywa) oznacza obowiązek wyboru tylko jednego z dwóch wskazanych sposobów kontroli pojazdu przy wjeździe do Strefy. Takie rozwiązanie wydaje się być błędem ustawodawcy, który niepotrzebnie ograniczył swobodę wyboru organom uchwałodawczym jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do pojazdów, co do których mogą wystąpić trudności z zastosowaniem tylko jednego sposobu ich oznaczania. Wskazany przepis można jednak rozumieć również inaczej, jak uczyniła to w swojej uchwale Rada m.st. Warszawy, przyjmując jednocześnie oba sposoby oznaczania pojazdów. Tym bardziej, że art. 40 ust. 2 pkt 5 u.e.p.a. wśród elementów uchwały o ustanowieniu SCT wymienia opłatę za wydanie nalepki oraz szczegółowe zasady jej wydawania.

**Ustawodawca przyznał organom stanowiącym samorządu gminnego prawo do określenia w uchwale ustanawiającej Strefę Czystego Transportu jednego z dwóch sposobów kontroli pojazdu wjeżdżającego do Strefy. Po pierwsze – tradycyjny sposób, a więc kontrola poprzez oznaczenie pojazdów samochodowych nalepką umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu. Po drugie – sposób weryfikacji aut za pomocą danych pozyskiwanych z Centralnej Ewidencji Pojazdów, o której mowa w art. 80a u.p.r.d.**

W przypadku wyboru sposobu oznaczania pojazdów nalepką, odpowiedzialnym za jej wydawanie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Nalepka jest przy tym wydawana za opłatą, która nie może wynosić więcej niż 5 zł. Organ samorządu jest też zobowiązany do zorganizowania procesu dystrybucji naklejek, co może odbywać się np. poprzez przyjmowanie zgłoszeń od osób zainteresowanych jej uzyskaniem w formie elektronicznej i przez umożliwienie odbioru w placówkach stacjonarnych lub za pośrednictwem poczty. Przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie określają procedury obowiązującej w tym względzie, jak też nie wskazują, w jakim terminie od złożenia wniosku nalepka powinna zostać wydana zainteresowanej osobie. Kwestia ta powinna zostać uregulowana w uchwale o ustanowieniu Strefy. Wzór nalepki (grafika zamieszczona poniżej) określa natomiast rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie

21 Chodzi o następujące dane pojazdu:

- 1) markę, typ i model (nazwę handlową);
- 2) poziom emisji zanieczyszczeń (normy EURO);
- 3) rodzaj paliwa, rodzaj pierwszego paliwa alternatywnego, rodzaj drugiego paliwa alternatywnego;
- 4) rok produkcji.



wzoru nalepki dla pojazdów uprawnionych do wjazdu do Strefy Czystego Transportu<sup>22</sup>. Rozporządzenie to zawiera m.in. informację o spełnianiu wymagań konkretnej Strefy poprzez umieszczenie na nalepce nazwy gminy, w której obowiązuje Strefa. W praktyce jest więc możliwa sytuacja, w której ten sam pojazd spalinowy będzie miał umieszczone na szybie kilka bądź nawet kilkanaście nalepek potwierdzających spełnianie wymagań uprawniających do wjazdu na obszar różnych Stref. Obowiązujące przepisy nie przewidują natomiast oznaczania pojazdów uprawnionych do wjazdu do Strefy „dodatkową nalepką informacyjną”, którą zamierzały wprowadzić lokalne władze<sup>23</sup>.

Poniższa rycina prezentuje przykładową nalepkę, która będzie miała zastosowanie w odniesieniu do SCT w Mieście Stołecznym Warszawie.

### Rycina 5. Przykładowy wzór nalepki dla pojazdów uprawnionych do wjazdu do strefy czystego transportu



Źródło: Prawodrogowe.pl, *Nowa nalepka*, <https://www.prawodrogowe.pl/informacje/kronika-legislacyjna/nowa-nalepka-dla-uprawnionych>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.

Istotną ulgę ustawodawca przewidział w kwestii oznaczania dla pojazdów, które na mocy ustawy są wyłączone z zakazu wjazdu do wszystkich Stref Czystego Transportu w Polsce. Oznaczenie nalepką nie jest bowiem wymagane, jeżeli pojazd elektryczny lub napędzany wodorem jest oznaczony specjalnymi tablicami rejestracyjnymi (tzw. zielonymi tablicami). Alternatywnie nie jest konieczne oznaczanie nalepką wydaną przez władze lokalne, jeśli pojazd został oznaczony nalepką umieszczoną na przedniej szybie pojazdu, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 76 ust. 1 pkt 1 u.p.r.d.<sup>24</sup>.

## 2.6. Procedura ustanawiania i okres obowiązywania Strefy Czystego Transportu

Procedurę związaną z ustanowieniem Strefy Czystego Transportu reguluje przede wszystkim art. 40 u.e.p.a. Pierwszym etapem owej procedury jest sporządzenie projektu uchwały o ustanowieniu Strefy przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Organ wykonawczy jest przy tym zobowiązany

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie wzoru nalepki dla pojazdów uprawnionych do wjazdu do strefy czystego transportu (Dz. U. z 2022 r. poz. 845).

<sup>23</sup> Zob. § 5 pkt 3 uchwały krakowskiej.

<sup>24</sup> Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązek umieszczania nalepek kontrolnych na przedniej szybie pojazdu został zniesiony od dnia 4 września 2022 r.

do uwzględnienia obowiązujących go przepisów prawa, w tym np. właściwych regulacji prawa samorządowego. Z reguły przygotowanie projektu poprzedza, niewymagany przez ustawodawcę, sondaż wśród mieszkańców danej gminy. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka, pytania zadawane respondentom są z reguły nastawione na uzyskanie ogólnej odpowiedzi, którą można byłoby uznać za uzasadniającą podjęcie prac nad projektem ustanowienia SCT. Dla przykładu, sondaż przeprowadzony w Krakowie w czerwcu 2022 r. wskazał, że 92% mieszkańców tego miasta zgadza się ze stwierdzeniem, że jakość powietrza w mieście powinna zostać poprawiona, a 93% ankietowanych uważa, że władze miasta powinny zająć się tym problemem<sup>25</sup>.

Projekt uchwały musi zawierać następujące elementy:

- 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 prawo do tymczasowego wjazdu na obszar Strefy – o ile przewidziano taką możliwość;
- 5) wysokość opłaty za wydanie nalepki identyfikacyjnej oraz szczegółowy sposób jej wydawania;
- 6) sposób kontroli wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu.

Co szczególnie istotne, uchwała musi zawierać wszystkie wymienione elementy. Powinny być one ujęte w sposób dostatecznie szczegółowy. Jednocześnie projektodawca nie jest uprawniony do rozszerzania zakresu uchwały o inne elementy, niewskazane w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych. W praktyce występują więc wątpliwości dotyczące niedostatecznie szczegółowego ujęcia w projekcie uchwały jej poszczególnych elementów konstrukcyjnych – w szczególności granic obszaru Strefy oraz sposobu organizacji ruchu. Zwłaszcza ten ostatni element może sprawiać projektodawcom wiele trudności w przypadku uchwał, które mają wejść w życie z dużym opóźnieniem względem daty ich przyjęcia.

Przygotowany projekt uchwały podlega następnie obowiązkowym konsultacjom z mieszkańcami gminy. Zostaje on zatem umieszczony na stronie internetowej urzędu gminy/miasta oraz wyznacza się termin na zgłaszanie uwag, nie krótszy jednak niż 21 dni. Ustawodawca nie przewiduje żadnych dodatkowych wymagań co do procedury konsultacji, w szczególności co do przedmiotu konsultacji. Należy więc uznać, że konsultacje mogą dotyczyć wszystkich elementów projektowanej uchwały, w tym również samej zasadności jej podjęcia w zaprojektowanym kształcie. W praktyce jednak, np. w Warszawie, w ogóle nie przewidziano dyskusji nad celowością wprowadzenia Strefy, co zostało uzasadnione zobowiązaniami miasta wynikającymi z treści *Programu ochrony powietrza dla województwa mazowieckiego*.

---

25 Zob. uzasadnienie do projektu uchwały krakowskiej, s. 1-2.

**Konsultacje z mieszkańcami gminy, jakim obowiązkowo musi zostać poddany projekt uchwały, mogą dotyczyć wszystkich jej elementów, w tym również samej zasadności jej podjęcia w zaprojektowanym kształcie. W praktyce jednak, np. w Warszawie, w ogóle nie przewidziano dyskusji nad celowością wprowadzenia Strefy, co zostało uzasadnione zobowiązaniami miasta wynikającymi z treści *Programu ochrony powietrza dla województwa mazowieckiego*.**

Drugim etapem uchwalania Strefy Czystego Transportu jest przekazanie przez organ wykonawczy radzie gminy (miasta) projektu uchwały, co stosownie do art. 40 ust. 4 u.e.p.a. powinno nastąpić niezwłocznie po rozpatrzeniu wszystkich uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że rezultatem konsultacji może być nie tylko ograniczenie, ale również rozszerzenie zakresu obowiązywania Strefy. Przykładowo w rezultacie przeprowadzonych konsultacji społecznych SCT w Warszawie obszar planowanej Strefy został rozszerzony niemal dwukrotnie<sup>26</sup>.

Trzecim, ostatnim etapem jest uchwalenie przez radę gminy (miasta) uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu w terminie 60 dni od dnia otrzymania projektu tej uchwały. Uchwała wchodzi do porządku prawnego w określonym w niej terminie, po opublikowaniu w dzienniku urzędowym danego województwa, natomiast ograniczenia ustanowionej w niej Strefy mogą zacząć obowiązywać w jeszcze późniejszym okresie. Dla przykładu uchwała o ustanowieniu SCT w Krakowie została podjęta przez Radę Miasta Krakowa dnia 23 listopada 2022 r., następnie dnia 1 grudnia 2022 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, natomiast weszła w życie po 14 dniach od dnia tej publikacji, a ustanowiona w niej Strefa Czystego Transportu miała obowiązywać od 1 lipca 2024 r. (i to jedynie tzw. I etap; większość ograniczeń miała wejść w życie od 1 lipca 2026 r.).

Jak wskazano ustanowienie Strefy Czystego Transportu, jej obszar, katalog pojazdów wyłączonych od zakazu wjazdu itd. zależy od woli organu uchwałodawczego gminy, który w ramach swojego uprawnienia może realizować wytyczne określone w programie ochrony powietrza. Istotne jest jednak, że formalnym celem SCT jest ograniczenie negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i na środowisko. Okres, na który jest uchwalana Strefa, musi więc zostać wskazany w taki sposób, aby w trakcie obowiązywania SCT doszło do realizacji jej ustawowego celu. W praktyce mogą jednak pojawić się trudności związane z ustaleniem wskazanego okresu. Z tego też względu w miastach deklarujących chęć wprowadzenia Stref Czystego Transportu zakłada się, że będą one ustanowione na czas nieokreślony. Alternatywnie ustawodawca przewidział możliwość ustanowienia Strefy na okres oznaczony, nie krótszy jednak niż 5 lat<sup>27</sup>. Ustawodawca nie wyklucza jednak możliwości likwidacji Strefy ustanowionej na czas nieokreślony przed upływem 5 lat.

26 Zob. [um.warszawa.pl, Strefa Czystego Transportu: większy obszar, rozwiązania dostosowane do potrzeb](https://um.warszawa.pl/strefa-czystego-transportu-wiekszy-obszar-rozwiazania-dostosowane-do-potrzeb), <https://um.warszawa.pl/-/strefa-czystego-transportu-wiekszy-obszar-rozwiazania-dostosowane-do-potrzeb>, dostęp: 15 listopada 2023 r. Ten kształt projektu nie został jednak ostatecznie zaakceptowany przez Radę m.st. Warszawy.

27 Art. 39 ust. 3 u.e.p.a.

**Okres, na który jest uchwalana Strefa, musi zostać wskazany w taki sposób, aby w trakcie obowiązywania SCT doszło do realizacji jej ustawowego celu. W praktyce mogą pojawić się trudności związane z ustaleniem wskazanego okresu. Z tego też względu w miastach deklarujących chęć wprowadzenia Stref Czystego Transportu zakłada się, że będą one ustanowione na czas nieokreślony.**

## 2.7. Dotychczasowe doświadczenia związane z przebiegiem konsultacji społecznych projektów uchwał o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu

Jak wspomniano, istotne znaczenie dla procesu ustanawiania Strefy Czystego Transportu ma przebieg konsultacji społecznych. Doświadczenia z dotychczas zakończonych konsultacji projektów uchwał w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu dowodzą, że często stanowią one *de facto* akcję promocyjno-informacyjną, w ramach której prezentowany jest projekt uchwały oraz argumenty zachęcające przedstawicieli społeczeństwa do jego zaakceptowania. Jednostronność przekazu wynika m.in. z faktu współprowadzenia spotkań z mieszkańcami przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, statutowo zajmujących się zwalczaniem zjawiska emisji z transportu, np. Polskiego Alarmu Smogowego<sup>28</sup> i tym samym niedopuszczenia do współprowadzenia owych konsultacji osób prezentujących odmienną optykę tego zagadnienia.

**Doświadczenia z dotychczas zakończonych konsultacji projektów uchwał w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu dowodzą, że często stanowią one *de facto* akcję promocyjno-informacyjną, w ramach której prezentowany jest projekt uchwały oraz argumenty zachęcające przedstawicieli społeczeństwa do jego zaakceptowania.**

Na poparcie tezy o konieczności wprowadzenia Strefy prezentowane są sondaże i badania sporządzane lub współfinansowane przez organizacje zajmujące się promocją samochodów elektrycznych, np. przez: brytyjski fundusz Clean Air Found<sup>29</sup>, spółkę Lata Dwudzieste<sup>30</sup>, Fundację Promocji Pojazdów Elektrycznych<sup>31</sup>, Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych<sup>32</sup>, International Council on

28 Zob. przebieg spotkań online w ramach konsultacji SCT w Warszawie [w:] Konsultacje.um.warszawa.pl, *Jaka strefa czystego transportu w Warszawie?*, <https://konsultacje.um.warszawa.pl/sct>, dostęp: 9 kwietnia 2023 r.

29 Clean Air Found, <https://www.cleanairfund.org/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r. Fundusz wskazuje wspierane przez siebie organizacje, zob. Cleanairfund.org, *Warsaw will have Poland's second ever low emission zone*, <https://www.cleanairfund.org/news-item/warsaw-second-ever-low-emission-zone/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.

30 Lata Dwudzieste, <https://lata-dwudzieste.pl/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r. Warto dodać, że spółka ta sporządza „badania opinii” (*de facto* sondaże) mieszkańców Krakowa (nieopublikowane) oraz Warszawy w przedmiocie wprowadzenia w tych miastach Stref Czystego Transportu. W przypadku Warszawy, opinia sporządzona na zlecenie Fundacji Promocji Pojazdów Elektrycznych została przeprowadzona „na reprezentatywnej grupie 512 mieszkańców”. Zob. Um.warszawa.pl, *Mieszkańcy Warszawy chcą ograniczenia szkodliwych emisji z transportu drogowego*, <https://um.warszawa.pl/-/mieszkancy-warszawy-chca-ograniczenia-szkodliwych-emisji-z-transportu-drogowego>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.

31 Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych, <https://fppe.pl/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r. Fundacja wskazuje na swojej stronie internetowej m.in., że współpracowała z Urzędem Miasta Krakowa „podczas całego procesu wprowadzania SCT. Równolegle przygotowaliśmy badania społeczne i specjalną stronę poświęconą krakowskiej strefie czystego transportu”.

32 Stowarzyszenie to na zlecenie władz Wrocławia przygotowało raport zawierający rekomendacje, które zostały następnie uwzględnione w pracach przygotowawczych nad projektem SCT dla tego miasta, zob. Wroclaw.pl, *Władze Wrocławia chcą wprowadzić Strefę Czystego Transportu i wykluczyć z niej auta najbardziej zanieczyszczające powietrze*, <https://www.wroclaw.pl/komunikacja/strefa-czystego-transportu-wroclaw-badania-konsultacje-rekomendacje>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.

Clean Transportation<sup>33</sup> itd. Pytania zadawane w ramach tych sondaży często są tendencyjne i niekonkretne, co uniemożliwia respondentom udzielenie rzetelnej i w pełni świadomej odpowiedzi. Dla przykładu pytanie o to, „czy władze powinny wprowadzić strefę ograniczającą możliwość wjazdu na jej obszar dla najbardziej zanieczyszczających pojazdów” nie wskazuje przybliżonego obszaru tej strefy ani nie wyjaśnia, co pytający rozumie przez pojęcie „najbardziej zanieczyszczający pojazd”. Podobnie pytanie, czy „władze powinny zająć się problemem jakości powietrza w Krakowie” nie precyzuje, na czym miałyby polegać owo „zajęcie się problemem” i czy w ogóle powinno mieć ono jakikolwiek związek z transportem. Niektóre badania dokonywane są natomiast na bardzo małej grupie respondentów. Przykład stanowi badanie opinii mieszkańców Warszawy, przeprowadzone w grudniu 2022 r., które objęło grupę 512 osób z całego miasta zamieszkiwanego przez ok. 1,863 mln osób i mimo tego zostało uznane przez władze miejskie za „reprezentatywne”<sup>34</sup>. Co istotne wyniki badań dotyczących ustanawiania SCT, które są przeprowadzane przez organizacje niezajmujące się promocją pojazdów elektrycznych, znacząco odbiegają od wyników prezentowanych społeczeństwu w ramach konsultacji społecznych<sup>35</sup>.

**Na poparcie tezy o konieczności wprowadzenia Strefy prezentowane są sondaże i badania sporządzone lub współfinansowane przez organizacje zajmujące się promocją samochodów elektrycznych. Pytania zadawane w ramach tych sondaży często są tendencyjne i niekonkretne, co uniemożliwia respondentom udzielenie rzetelnej i w pełni świadomej odpowiedzi.**

Na szczególną uwagę zasługują konsultacje społeczne przeprowadzone we Wrocławiu. Raport z badań emisji spalin samochodów oraz związaną z nim rekomendację utworzenia SCT opracowało dla miasta Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych<sup>36</sup>. Przedstawiło ono trzy warianty utworzenia Strefy. Następnie warianty te (a więc nie konkretny projekt uchwały) zostały w okresie od 30 marca do 30 kwietnia 2023 r. poddane konsultacjom pt. „Jakiej Strefy Czystego Transportu potrzebujemy?”. Jak przyznali organizatorzy, przeważały opinie, w których domagano się rezygnacji z zamiarów wdrożenia Strefy lub takie, w których zaznaczano, że w przypadku gdyby wdrożenie SCT było wymagane przepisami prawa, wprowadzenie jej powinno nastąpić w kształcie niemającym zauważalnego wpływu na funkcjonowanie miasta i jego mieszkańców<sup>37</sup>. Jak wynika z zapisów przeprowadzonego w ramach konsultacji spotkania, wskazane opinie były prezentowane przez zdecydowaną większość uczestników<sup>38</sup>. W konsekwencji organizatorzy przeprowadzili kolejny etap konsultacji, przyjmując dla nich specyficzną formę określoną jako „narada obywatelska”. W przeciwieństwie do konsultacji społecznych, w naradzie mogło wziąć udział tylko 20 osób, wylosowanych w ramach kilkunastu

33 The International Council on Clean Transportation, <https://theicct.org/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r. W styczniu 2023 r. ten podmiot podpisał list intencyjny z Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolią oraz miastem Gliwice w sprawie przygotowania do wprowadzenia Strefy Czystego Transportu.

34 Sctwarszawa.pl, *Strefa czystego transportu w Warszawie. Podsumowanie wyników badań opinii mieszkańców. Grudzień 2022*, [https://sctwarszawa.pl/wp-content/uploads/2023/02/SCT-Warszawa-podsumowanie-badania-ilosciowego\\_do-publikacji.pdf](https://sctwarszawa.pl/wp-content/uploads/2023/02/SCT-Warszawa-podsumowanie-badania-ilosciowego_do-publikacji.pdf), dostęp: 10 stycznia 2024 r., s. 4.

35 Dla przykładu w badaniu zleconym przez Miasto Stołeczne Warszawa wprowadzenie Strefy Czystego Transportu miało popierać 76% respondentów, zaś w analogicznym badaniu serwisu Autobaza.pl taką gotowość deklarowało zaledwie 25% respondentów. Zob. Pap-mediroom.pl, *Aż 42% badanych jest przeciwko Strefom Czystego Transportu. Argumenty za i przeciw komentują eksperci autobaza.pl*, <https://pap-mediroom.pl/zdrowie-i-styl-zycia/az-42-badanych-jest-przeciwko-strefom-czystego-transportu-argumenty-za-i>, dostęp: 8 grudnia 2023 r.

36 Wrocław.pl, *Strefa czystego transportu we Wrocławiu. Raport z badań emisji spalin pojazdów oraz rekomendacje w zakresie utworzenia SCT*, [https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA\\_Strefy\\_Czystego\\_Transportu\\_Emisje\\_Wroclaw\\_Raport.pdf](https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA_Strefy_Czystego_Transportu_Emisje_Wroclaw_Raport.pdf), dostęp: 10 grudnia 2023 r.

37 Wrocław.pl, *Jaka będzie strefa czystego transportu we Wrocławiu? [Raport z konsultacji]*, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jaka-bedzie-strefa-czystego-transportu-we-wroclawiu-raport-z-konsultacji>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

38 Wrocław.pl, *Jakie będą skutki wprowadzenia strefy czystego transportu? [ZAPIS DEBATY KONSULTACYJNEJ]*, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jakie-beda-skutki-wprowadzenia-strefy-czystego-transportu-zapis-debaty-konsultacyjnej>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

grup („koszyków”), z uwzględnieniem różnorodnych kryteriów, niekiedy zupełnie niezwiązanych z tematem, jak np. miejsce zamieszkania, płeć czy wiek uczestnika. Przez zastosowanie szczególnych warunków z narady wykluczono szereg osób i organizacji społecznych zainteresowanych uczestnictwem w wydarzeniu, np. organizacje nieposiadające siedziby lub oddziału we Wrocławiu. Nawet w przypadku przedstawicieli organizacji społecznych dopuszczonych do udziału z góry założono uczestnictwo dwóch organizacji będących przeciwko wprowadzeniu Strefy Czystego Transportu i dwóch organizacji popierających wprowadzenie tego rozwiązania. Szczegółowy regulamin przewidywał zaś prawo do wypowiedzenia się przez każdego z uczestników w formie zdania odrębnego w przeciągu 14 dni od zakończenia narady i tylko o długości maksymalnie 1000 słów<sup>39</sup>. Nie powinno więc dziwić, że sposób komunikacji przyjęty w ramach „narady obywatelskiej” spotkał się z negatywną oceną zainteresowanych tematem środowisk<sup>40</sup>. Wyniki „narady” nie zostały dotychczas opublikowane. Niemniej, jak wynika ze stanowiska władz miejskich, projekt uchwały o ustanowieniu SCT zostanie opublikowany po najbliższych wyborach samorządowych<sup>41</sup>.

W związku z zaangażowaniem przez władze szeregu polskich miast podmiotów bezpośrednio zainteresowanych jednostronnym wynikiem konsultacji, sposobem przygotowania materiałów, stosowaną metodologią, jak też sposobem przeprowadzenia konsultacji, w tym przebiegu spotkań z interesariuszami, można mieć uzasadnione wątpliwości co do rzetelności ich realizacji. A także można wątpić, by osoby uczestniczące w konsultacjach miały na ich przebieg bądź też wynik, a co za tym idzie na brzmienie przepisów regulujących funkcjonowanie poszczególnych Stref Czystego Transportu, realny wpływ.

**W związku z zaangażowaniem przez władze szeregu polskich miast podmiotów bezpośrednio zainteresowanych jednostronnym wynikiem konsultacji, sposobem przygotowania materiałów, stosowaną metodologią, jak też sposobem przeprowadzenia konsultacji, w tym przebiegu spotkań z interesariuszami, można mieć uzasadnione wątpliwości co do rzetelności ich realizacji.**

## 2.8. Powszechne konsekwencje utworzenia Strefy Czystego Transportu

Jak wykazano, skutkiem ustanowienia Strefy Czystego Transportu jest zakaz wjazdu na jej obszar pojazdów niespełniających wymagań ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz uchwały o ustanowieniu danej Strefy – w praktyce chodzi o pojazdy z silnikami spalinowymi, zarówno o zapłonie samoczynnym (czyli silniki Diesla), jak i iskrowym (silniki benzynowe). Zakres

39 Szczegóły zob. Wrocław.pl, *Regulamin narady obywatelskiej dotyczącej wprowadzenia strefy czystego transportu we Wrocławiu*, <https://www.wroclaw.pl/beta2/files/news/422429/Regulamin-Narady-SCT-BISj.docx.pdf>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

40 Zob. np. Gazetawroclawska.pl, *Strefa Czystego Transportu tylko dla bogaczy? „Konsultacje były udawane, a konkretne argumenty odbijały się jak od ściany”*, <https://gazetawroclawska.pl/strefa-czystego-transportu-tylko-dla-bogaczy-konsultacje-byly-udawane-a-konkretne-argumenty-odbijaly-sie-jak-od-ściany/ar/c1-18116049>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

41 Wrocław.pl, *Jaka będzie strefa czystego transportu we Wrocławiu i dlaczego o niej mówimy?*, <https://www.wroclaw.pl/komunikacja/strefa-czystego-transportu-we-wroclawiu-jaka-ma-byc>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

wyłączeń z zakazu wjazdu na teren SCT w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu jest bardziej względny dla pojazdów z silnikami benzynowymi, bowiem przewiduje dłuższy okres dopuszczania ich do ruchu niż pojazdów z silnikami Diesla. Eliminacja tych pojazdów spalinowych z ruchu wywoła szereg poważnych konsekwencji, zarówno w obszarze czystości powietrza (na co głównie zwracają uwagę władze miast ustanawiających Strefy oraz aktywiści antysamochodowi), jak też w sferze ekonomicznej, które dotkną nie tylko mieszkańców, ale też osoby tylko okazjonalnie przebywające na obszarze Stref (o czym władze miast wspominają zdecydowanie rzadziej).

Konsekwencją utworzenia Strefy Czystego Transportu powinna być poprawa stanu powietrza w danej gminie. Wynika to wprost z faktu eliminacji na terenie SCT źródeł emisji, które stanowią pojazdy samochodowe. Sporną kwestię stanowi wpływ, jaki wprowadzenie Strefy będzie miało dla zmiany poziomu konkretnych rodzajów emisji. Jak wskazano w rozdziale I niniejszego raportu, emisja energii i substancji ma bowiem wiele źródeł. Eliminacja pojazdów z silnikami spalinowymi to tylko jeden z szeregu czynników przyczyniających się do zmniejszenia poziomu stężenia określonej substancji w powietrzu. Nie będzie więc możliwe w pełni jednoznaczne stwierdzenie, której konkretnie substancji poziom emisji został obniżony, ani w jakim stopniu został on ograniczony, na skutek wprowadzenia Strefy Czystego Transportu.

**Sporną kwestię stanowi wpływ, jaki wprowadzenie Strefy będzie miało dla zmiany poziomu konkretnych rodzajów emisji. Emisja energii i substancji ma bowiem wiele źródeł. Eliminacja pojazdów z silnikami spalinowymi to tylko jeden z szeregu czynników przyczyniających się do zmniejszenia poziomu stężenia określonej substancji w powietrzu. Nie będzie więc możliwe w pełni jednoznaczne stwierdzenie, której konkretnie substancji poziom emisji został obniżony, ani w jakim stopniu został on ograniczony, na skutek wprowadzenia Strefy Czystego Transportu.**

Dokonując oceny wpływu ustanowienia Strefy na poziom zanieczyszczeń, trzeba też poczynić poprawkę na okoliczność zwykłej wymiany taboru samochodowego, która miałaby miejsce niezależnie od wprowadzenia SCT. Stopniowe zużycie bądź zniszczenie pojazdów samochodowych, np. w wypadkach drogowych, wymusza bowiem zastępowanie ich nowymi. Jest to zjawisko widoczne w szczególności w dużych miastach. Nie chodzi przy tym często o wymianę na pojazdy fabrycznie nowe, tylko na nowsze niż dotychczas eksploatowane. Tym samym, mimo że przeciętny wiek pojazdu samochodowego w Polsce utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie, to w miarę upływu czasu pojazdy o najwyższym stopniu emisji zanieczyszczeń są zastępowane kolejnymi pojazdami używanymi, ale spełniającymi już wyższe normy emisji spalin Euro. Zjawisko to widoczne jest, gdy porównuje się okres homologacji pojazdów oraz czas pierwszej rejestracji, uwzględnianej dla poszczególnych norm EURO zaprezentowanych w poniższej tabeli.

Tabela 2. Normy emisji spalin Euro – daty wprowadzania

Norma emisji spalin	Homologacja nowych modeli	Pierwsza rejestracja na terenie UE
Euro 1	1.07.1992 r.	1.01.1993 r.
Euro 2	1.01.1996 r.	1.01.1997 r.
Euro 3	1.01.2000 r.	1.01.2001 r.
Euro 4	1.01.2005 r.	1.01.2006 r.
Euro 5	1.09.2009 r.	1.01.2011 r.
Euro 6	1.09.2014 r.	1.09.2015 r.
Euro 6c	1.09.2017 r.	1.09.2018 r.
Euro 6d-temp	1.09.2017 r.	1.09.2019 r.
Euro 6d	1.01.2020 r.	1.09.2021 r.

Źródło: Wyborkierowcow.pl, *Normy emisji spalin. Jak się zmieniały normy Euro?*, <https://www.wyborkierowcow.pl/normy-emisji-spalin-tabela-normy-euro/>, dostęp: 8 kwietnia 2023 r.

Należy zwrócić uwagę, że ustalenie rzeczywistych rezultatów środowiskowych w postaci wyeliminowania najstarszych pojazdów, czyli takich, które spełniają normę emisji poniżej Euro 3, jest w praktyce bardzo trudne. W tym kontekście zwraca uwagę analiza przeprowadzona przez władze Poznania. Próbuąc uzyskać dane dotyczące liczby pojazdów spełniających normy emisji poniżej Euro 3, zbadały one informacje na temat zarejestrowanych pojazdów w Poznaniu, przydzielając je do grup określanych przez poszczególne lata produkcji aut oraz uwzględniając lata wprowadzenia poszczególnych norm. W ten sposób ustalono, że w tym mieście zarejestrowanych jest obecnie ok. 164 tys. pojazdów samochodowych, które spełniają normy emisji poniżej Euro 3 lub nie spełniają żadnych norm. Zauważono przy tym, że liczba ta może nie odzwierciedlać faktycznego stanu rzeczy. Może się bowiem zdarzyć, że część pojazdów wyprodukowanych jeszcze przed obowiązywaniem normy Euro 3 już wówczas ją spełniała lub zostało z czasem do niej dostosowanych. W powyższej liczbie mogą znajdować się również pojazdy, które fizycznie już nie istnieją, ale nigdy nie zostały wyrejestrowane przez właścicieli. Oszacowanie odsetku takich pojazdów jest zaś niemożliwe<sup>42</sup>. Tak samo jak ustalenie faktycznego udziału w emisji zanieczyszczeń tych, formalnie najbardziej zanieczyszczających powietrze, pojazdów.

O ile środowiskowe konsekwencje wprowadzenia SCT ograniczone będą, co do zasady, do ustanawiającej ją gminy, to skutki ekonomiczne będą miały zdecydowanie szerszy zasięg. Nie obejmą one wyłącznie mieszkańców Strefy, tj. w tym momencie już ok. 350 tys. osób stale zamieszkujących w Warszawie<sup>43</sup>, ale z pewnością dotkną one także osoby stale przybywające z innych miejsc, bądź przybywające do Stref okazjonalnie, ale korzystające przy tym z własnego środka transportu<sup>44</sup>. Z uwagi na fakt, że Strefy mają zostać wprowadzone we wszystkich miastach powyżej 100 tys.

42 Poznan.pl, *Poznań na razie bez SCT*, <https://www.poznan.pl/mim/bm/news/poznan-na-razie-bez-sct,197629.html>, dostęp: 8 kwietnia 2023 r.

43 Warto zwrócić uwagę, że liczba ta byłaby zdecydowanie wyższa, gdyby nie stwierdzenie nieważności uchwały o ustanowieniu SCT w Krakowie (ok. 800 tys. mieszkańców) oraz gdyby we Wrocławiu została uchwalona SCT w wersji rekomendowanej przez władze (ok. 150 tys. mieszkańców).

44 Co może wynikać np. z braku alternatywy w miejscu, z którego jest rozpoczynana podróż.



mieszkańców (nie licząc mniejszych ośrodków miejskich, gdzie Strefy również mogą zostać tworzone), wynikające z nich ograniczenia potencjalnie będą dotyczyły kilkunastu milionów ludzi<sup>45</sup>. Trzeba mieć bowiem na względzie, że największe ośrodki miejskie silnie oddziałują na resztę kraju z uwagi na umiejscowienie w nich głównych centrów politycznych, gospodarczych, naukowych, kulturalnych czy ochrony zdrowia. Z tego względu osoby, które na co dzień mieszkają dziesiątki kilometrów od Strefy, będą pośrednio zmuszane, aby dostosować się do obowiązujących w niej zasad. W przeciwnym razie nie będą bowiem mogły realizować na jej obszarze swoich obowiązków ani różnorodnych życiowych aspiracji.

**O ile środowiskowe konsekwencje wprowadzenia SCT ograniczone będą, co do zasady, do ustanawiającej ją gminy, to skutki ekonomiczne będą miały zdecydowanie szerszy zasięg.**

Z perspektywy ekonomicznej bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia Stref Czystego Transportu będzie zmniejszenie ilości pojazdów posiadanych przez Polaków, odpowiednio do poziomu obostrzeń przewidzianych w danej uchwale rady gminy. Wymiana całego taboru samochodowego dotychczas użytkowanego w miastach nie będzie bowiem możliwa. Według danych dostępnych na koniec grudnia 2023 r. w Polsce zarejestrowanych było 57 065 osobowych i użytkowych samochodów całkowicie elektrycznych (BEV)<sup>46</sup>, w porównaniu do ok. 25 mln pojazdów samochodowych ogółem<sup>47</sup>. Wynika to z faktu, że o ile przeciętna wartość eksploatowanego w Polsce pojazdu samochodowego z silnikiem spalinowym wynosi obecnie ok. 25 tys. zł, to zakup nowego osobowego pojazdu elektrycznego wiąże się z wydatkiem co do zasady nie mniejszym niż 100–150 tys. zł<sup>48</sup>. Ceny te są odpowiednio wyższe w przypadku pojazdów wyższych klas, a także pojazdów innych niż osobowe, których koszt może sięgać setek tysięcy złotych. W ograniczonym stopniu wskazany stan rzeczy zmienia rządowy program dofinansowania zakupu bądź leasingu nowych pojazdów elektrycznych „Mój elektryk”<sup>49</sup>.

**Bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia Stref Czystego Transportu będzie zmniejszenie ilości pojazdów posiadanych przez Polaków.**

Na zakup drogich samochodów elektrycznych Polacy, co do zasady, nie mogą sobie obecnie pozwolić. Tego stanu rzeczy nie zmieni w ciągu najbliższych lat import używanych samochodów elektrycznych z Europy Zachodniej. Wynika to z okoliczności, że wymiana samochodów spalinowych na elektryczne w wielu państwach europejskich dopiero się rozpoczyna, więc należy się spodziewać, że minie sporo czasu zanim dotychczasowi właściciele zaczną na masową skalę pozbywać się

45 Nie licząc osób przebywających w Polsce czasowo, np. imigrantów z Ukrainy.

46 Pspa.com.pl, *Licznik Elektromobilności: Podsumowanie 2023 r. w sektorze zeroemisyjnego transportu*, <https://pspa.com.pl/2024/informacja/licznik-elektromobilnosci-podsumowanie-2023-r-w-sektorze-zeroemisyjnego-transportu/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

47 Pzpm.org.pl, *Raport Branża Motoryzacyjna 2022/23*, [https://www.pzpm.org.pl/pl/content/download/11094/68148/file/raport\\_calosc\\_06\\_01\\_2023\\_lekki.pdf](https://www.pzpm.org.pl/pl/content/download/11094/68148/file/raport_calosc_06_01_2023_lekki.pdf), dostęp: 20 stycznia 2024 r., s. 25.

48 Rankomat.pl, *Najtańsze samochody elektryczne w 2023 - ranking Top 10*, <https://rankomat.pl/samochod/najtansze-samochody-elektryczne>, dostęp: 8 kwietnia 2023 r.

49 Gov.pl, *O programie*, <https://www.gov.pl/web/elektromobilnosc/o-programie>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.

stosunkowo nowych pojazdów. Co więcej, trzeba mieć na względzie, że używany pojazd eklektyczny będzie wymagał większych nakładów finansowych niż używany pojazd z silnikiem spalinowym. Chodzi przede wszystkim o wymianę baterii, która posiada ograniczoną ilość cykli ładowania, po których musi zostać zastąpiona nową. Ceny baterii samochodowych są obecnie bardzo wysokie, sięgają kwot rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych, co może doprowadzić do sytuacji, w której do Polski będą sprowadzane pojazdy ze zużytymi bateriami, o ograniczonych walorach eksploatacyjnych i wymagające przez to dokonania stosunkowo wysokich nakładów w celu ich przywrócenia<sup>50</sup>.

**Na zakup drogich samochodów elektrycznych Polacy, co do zasady, nie mogą sobie obecnie pozwolić. Tego stanu rzeczy nie zmieni w ciągu najbliższych lat import używanych samochodów elektrycznych z Europy Zachodniej.**

Brak możliwości korzystania z pojazdów spalinowych na obszarze Stref Czystego Transportu doprowadzi do znaczącej utraty ich wartości oraz konieczności ich zbycia, często bez perspektywy możliwości zastąpienia innym pojazdem<sup>51</sup>. Pojazdy wycofywane z miast, w których ustanowiona będzie SCT, będą sprzedawane za niską cenę, nieodzwierciedlającą ich dotychczasowej wartości, głównie do mniejszych miasteczek i na wieś, a w części także na eksport, np. na Ukrainę. Zjawisko to w pierwszej kolejności dotknie pojazdy z silnikiem Diesla, gdyż są one chętnie wybierane przez kierowców na terenach nisko zurbanizowanych, a jednocześnie jest to rodzaj aut najbardziej restrykcyjnie traktowany w SCT. Nie można jednak przeceniać pojemności potencjalnego rynku zbytu z uwagi na fakt, że na terenach wiejskich już obecnie wykorzystywanych jest wiele pojazdów samochodowych. Co więcej, w regionach graniczących z dużymi ośrodkami miejskimi, w których są lub mogą być ustanowione SCT, należy spodziewać się raczej większego zainteresowania pojazdami elektrycznymi jako uprawniającymi do wjazdu na obszar Stref, a więc do *de facto* regionalnych centrów społeczno-gospodarczych. Z tego względu najprawdopodobniej wiele przeciętnie zużytych, ale nadal sprawnych pojazdów z silnikami spalinowymi zostanie zełomowanych.

**Brak możliwości korzystania z pojazdów spalinowych na obszarze Stref Czystego Transportu doprowadzi do znaczącej utraty ich wartości oraz konieczności ich zbycia, często bez perspektywy możliwości zastąpienia innym pojazdem. Pojazdy wycofywane z miast, w których ustanowiona będzie SCT, będą sprzedawane za niską cenę, nieodzwierciedlającą ich dotychczasowej wartości, głównie do mniejszych miasteczek i na wieś, a w części także na eksport, np. na Ukrainę.**

50 Allianz.pl, Nowa czy używana? Ile kosztuje wymiana baterii w samochodzie elektrycznym?, [https://www.allianz.pl/pl\\_PL/poradnik-ubezpieczeniowy-dla-kierowcy/ile-kosztuje-wymiana-baterii-w-samochodzie-elektrycznym.html](https://www.allianz.pl/pl_PL/poradnik-ubezpieczeniowy-dla-kierowcy/ile-kosztuje-wymiana-baterii-w-samochodzie-elektrycznym.html), dostęp: 8 grudnia 2023 r.

51 Zwłaszcza przez osoby uboższe.

## 2.9. Szczegółowe konsekwencje utworzenia Strefy Czystego Transportu dla przedsiębiorców

Dużo poważniejsze konsekwencje wywoła zmniejszenie ilości pojazdów dla możliwości prowadzenia biznesu. Konieczność posiadania pojazdu spełniającego wymagania Strefy Czystego Transportu ograniczy możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wielu, głównie małym i mikroprzedsiębiorcom. Dla innych ustanowienie Strefy będzie oznaczało utratę części pracowników, którym przestanie się opłacać albo w ogóle nie będzie możliwy dojazd do zakładu pracy. Analogicznie ograniczony zostanie dostęp do klientów, którzy nie mając własnych środków transportu, chcąc skorzystać z oferty przedsiębiorcy posiadającego placówkę w SCT będą zdani na transport zbiorowy lub okresowy wynajem pojazdów. To z kolei może znacząco podnieść ogólny koszt nabycia przez nich poszukiwanego towaru lub usługi.

**Konieczność posiadania pojazdu spełniającego wymagania Strefy Czystego Transportu ograniczy możliwość prowadzenia działalności gospodarczej wielu, głównie małym i mikroprzedsiębiorcom.**

Mając na uwadze kryterium znaczenia pojazdów samochodowych dla prowadzenia działalności gospodarczej, a tym samym wpływu zakazu wjazdu dotychczas użytkowanych pojazdów na obszar SCT, wskazać można cztery grupy przedsiębiorców. Różnią się one pod względem skutków wprowadzenia ograniczeń dla dalszego prowadzenia przez nich działalności, zarówno z perspektywy faktycznej możliwości jej wykonywania, jak też np. dostępu do rynków zbytu czy utrzymania dotychczasowej opłacalności swego biznesu w związku ze zmniejszeniem liczby klientów i wzrostem kosztów.

### A) Przedsiębiorcy, dla których pojazdy samochodowe są niezbędne w prowadzeniu działalności gospodarczej

Grupa, o której mowa, obejmuje wszystkie branże ściśle związane z eksploatacją pojazdów samochodowych. W pierwszej kolejności są to firmy transportowe wszystkich rodzajów, począwszy od transportu ciężkiego, poprzez transport specjalny (np. odpady stałe i płynne), zbiorowy transport osób (przewóz autobusami) aż po przedsiębiorców świadczących usługi indywidualnego przewozu towarów i osób oraz inne usługi powiązane (np. szkoły nauki jazdy i mobilne serwisy mechaniczne). Omawiana grupa obejmuje zatem przedsiębiorców wykorzystujących pojazdy jako główne, a przy tym faktycznie niezbędne narzędzie pracy. W przypadku jej przedstawicieli jedyną alternatywą dla wymiany pojazdu na spełniający wymogi SCT jest likwidacja działalności gospodarczej. Dla klientów natomiast zmniejszenie konkurencyjności na rynku będzie oznaczało wzrost cen za świadczone usługi (np. przewozu osób czy dostaw żywności).

**B) Przedsiębiorcy, dla których pojazdy samochodowe mają bardzo istotne znaczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej**

Do tej grupy należą przedsiębiorcy, którzy w codziennej działalności wykorzystują środki transportu indywidualnego i dla których ewentualne przeniesienie się na środki transportu zbiorowego byłoby niemożliwe lub nieopłacalne. Takimi przedsiębiorcami są np. elektrycy, hydraulicy, przedsiębiorcy ogólnobudowlani, geodeci, firmy sprzątające i zarządzające nieruchomościami, przedsiębiorcy leśni oraz rolni, którzy wykorzystują środki transportu do przewożenia niejednokrotnie gabarytowych towarów, urządzeń czy narzędzi niezbędnych do prowadzenia swojej działalności. Poza tym grupa obejmuje przedsiębiorców, których działalność jest skoncentrowana na obsłudze pojazdów samochodowych, np. warsztaty samochodowe, blacharskie, lakiernicze, stacje kontroli pojazdów, punkty wymiany ogumienia, myjnie ręczne, serwisy napełniania klimatyzacji, serwisy autodetailingu czy stacje benzynowe. Zmniejszenie ilości pojazdów samochodowych związane z wprowadzeniem SCT doprowadzi wielu z tych przedsiębiorców do upadłości.

**C) Przedsiębiorcy, dla których pojazdy samochodowe mają istotne znaczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej**

Grupa, o której mowa obejmuje przedsiębiorców, dla których indywidualnie eksploatowane pojazdy samochodowe odgrywają istotną rolę w prowadzonej działalności, ale w pewnych okolicznościach mogą je zastąpić komunikacją zbiorową, np. z uwagi na ograniczoną ilość przedmiotów, które muszą przewozić w związku z wykonywaniem swojej działalności gospodarczej. Rezygnacja z indywidualnego środka transportu może jednak negatywnie wpłynąć na efektywność prowadzenia takiej działalności. Do wskazanej grupy należą np. osoby świadczące usługi doradcze, pełnomocnicy, w tym pełnomocnicy procesowi wykonujący swoje obowiązki w dużych miastach, sprzedawcy, osoby prowadzące działalność artystyczną, świadczące usługi kosmetyczne u klienta oraz korepetytorzy.

**D) Przedsiębiorcy, dla których pojazdy samochodowe mają przeciętne znaczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej**

Ostatnią grupę stanowią przedsiębiorcy, którzy w ograniczonym stopniu wykorzystują pojazdy samochodowe do prowadzenia działalności gospodarczej, np. z powodu wykonywania zdecydowanej większości swoich obowiązków w domu lub biurze. Ewentualna rezygnacja z pojazdu z silnikiem spalinowym nie będzie więc miała znaczącego wpływu dla dalszego rozwoju prowadzonej przez nich działalności. Takimi osobami mogą być np. przedsiębiorcy z branży IT.

Naturalnie, przedstawiony powyżej podział nie jest wyczerpujący i ma wyłącznie orientacyjny charakter. W praktyce wpływ ograniczeń strefowych należy oceniać indywidualnie, z uwzględnieniem wszystkich, w tym specyficznych, okoliczności, które mogą wpływać np. na konieczność dokonywania regularnych dostaw towarów i usług za pomocą własnego pojazdu samochodowego. Transport samochodowy jest bowiem wykorzystywany w każdej działalności gospodarczej, chociaż w różnym zakresie i na różną skalę. Istotne będzie więc dostosowanie się przedsiębiorców do nowych warunków oraz dynamiki zmian na tyle, na ile będzie to możliwe w danej branży.

## 2.10. Skutki utworzenia Strefy Czystego Transportu dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej

Poza przedsiębiorcami skutki wprowadzenia SCT odczują także osoby nieprowadzące działalności gospodarczej. W szczególności będą to osoby, które korzystają ze stosunkowo taniego środka transportu, jakim jest samochód z silnikiem spalinowym, ze względów ekonomicznych i organizacyjnych. Są nimi np. studenci dojeżdżający na studia, pracownicy o niskich dochodach dojeżdżający do pracy, emeryci i renciści korzystający z pojazdu do celów rekreacyjnych (np. wyjazd na ryby, na działkę) bądź aby dojechać do lekarza. Brak możliwości skorzystania z pojazdu samochodowego z silnikiem spalinowym w warunkach braku możliwości zakupu samochodu niskoemisyjnego często będzie oznaczał dla przedstawicieli tej grupy wykluczenie komunikacyjne. Wynika ono z jednej strony z bardzo słabo rozbudowanej sieci transportu zbiorowego istniejącej poza dużymi miastami oraz nieatrakcyjnej oferty transportu publicznego (wymuszającej niejednokrotnie niewygodną i czasochłonną podróż z jednej strony), a jednocześnie z wysokich kosztów wynajmu samochodu elektrycznego z drugiej strony.

**Poza przedsiębiorcami skutki wprowadzenia SCT odczują także osoby nieprowadzące działalności gospodarczej. W szczególności będą to osoby, które korzystają ze stosunkowo taniego środka transportu, jakim jest samochód z silnikiem spalinowym, ze względów ekonomicznych i organizacyjnych. Są nimi np. studenci dojeżdżający na studia, pracownicy o niskich dochodach dojeżdżający do pracy, emeryci i renciści korzystający z pojazdu do celów rekreacyjnych (np. wyjazd na ryby, na działkę) bądź aby dojechać do lekarza.**

W ślad za wykluczeniem komunikacyjnym nastąpi wykluczenie finansowe, kulturalne, edukacyjne i inne w pozostałych obszarach życia. Dotknięte nim osoby będą bowiem miały ograniczony dostęp do rynku pracy, nauki, dóbr kultury, a nawet opieki medycznej. W wyniku wprowadzenia SCT obywatele mogą zostać *de facto* odcięci od reszty społeczeństwa żyjącej w dynamicznie rozwijających się dużych ośrodkach miejskich. Z konieczności takie osoby wykluczone będą musiały organizować swoją aktywność życiową na obrzeżach większych ośrodków lub na prowincji. Odbędzie się to ze stratą zarówno dla wskazanej grupy osób, jak i dla całego społeczeństwa, w którym wprowadzenie SCT będzie pogłębiało dotychczasowe podziały i rozwarstwienie.

**W ślad za wykluczeniem komunikacyjnym nastąpi wykluczenie finansowe, kulturalne, edukacyjne i inne w pozostałych obszarach życia. Dotknięte nim osoby będą bowiem miały ograniczony dostęp do rynku pracy, nauki, dóbr kultury, a nawet opieki medycznej. W wyniku wprowadzenia SCT obywatele mogą zostać *de facto* odcięci od reszty społeczeństwa żyjącej w dynamicznie rozwijających się dużych ośrodkach miejskich.**

Brak możliwości skorzystania z dotychczas posiadanego pojazdu z silnikiem spalinowym wpłynie również na sytuację rodzin, wyraźnie obniżając komfort życia ich członków. Dostępność własnego pojazdu zapewnia im bowiem znaczną elastyczność oraz pozwala na zaoszczędzenie zdrowia i czasu, w porównaniu z sytuacją, gdy zmuszone zostaną do wykorzystania komunikacji zbiorowej bądź rowerów (zwłaszcza w okresie jesienno-zimowym). Dla przykładu, rano umożliwia szybsze i bezpieczne odwiezienie dzieci do szkoły lub przedszkola, a następnie przejazd rodzica do miejsca pracy niezależnie od drugiego rodzica dysponującego własnym pojazdem. Po południu ułatwia sprawne dotarcie z zakładu pracy do domu i odbiór dzieci z placówek edukacyjnych, a także dostarczenie do domu dużych zakupów dla całej rodziny. W razie wystąpienia nagłych problemów zdrowotnych prywatny samochód umożliwia też natychmiastową reakcję i przewiezienie cierpiącego dziecka do lekarza bądź zakup niezbędnych lekarstw. Brak własnego pojazdu, który wskutek wysokich cen dużych pojazdów elektrycznych dotknie znaczną część rodzin, zwłaszcza wielodzietnych, znacząco utrudni i skomplikuje ich codzienne funkcjonowanie. W konsekwencji będzie zniechęcać do zakładania takich rodzin na rzecz prowadzenia samotnego życia, bardziej adekwatnego dla osób zaspokajających swoje potrzeby transportowe za pomocą małych samochodów elektrycznych, komunikacji zbiorowej bądź siły własnych mięśni.

**Brak własnego pojazdu, który wskutek wysokich cen dużych pojazdów elektrycznych dotknie znaczną część rodzin, zwłaszcza wielodzietnych, znacząco utrudni i skomplikuje ich codzienne funkcjonowanie. W konsekwencji będzie zniechęcać inne osoby do zakładania takich rodzin na rzecz prowadzenia samotnego życia.**

## 2.11. Konsekwencje naruszenia przepisów o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu

Na zakończenie tej części rozważań wskazać należy na konsekwencje naruszenia przepisów o ustanowieniu SCT. Zgodnie z dyspozycją art. 96c u.k.w.: „[k]to nie przestrzega zakazu wjazdu do strefy czystego transportu podlega karze grzywny do 500 złotych”. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że kara grzywny może być nałożona nie tylko za przekroczenie granicy strefy nieuprawnionym do tego pojazdem, ale również za każdy przypadek przemieszczania się takim pojazdem po znajdujących się w strefie drogach zarządzanych przez gminę. Kontrola przestrzegania przepisów może być prowadzona nie tylko przez Policję, ale również przez straż gminną (miejską). Zgodnie bowiem z art. 129b ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.r.d. „[s]trażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec uczestnika ruchu naruszającego przepisy o ograniczeniu ruchu w strefie czystego transportu, określonej w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 40 ust. 1 u.e.p.a.”.

Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie określa sposobów kontroli przestrzegania przepisów ustanawiających Strefę Czystego Transportu. Należy więc uznać, że zastosowanie mają tutaj ogólne regulacje dotyczące kontroli, a także te związane z zarządzaniem ruchem na drogach publicznych przez Policję oraz straż gminną (miejską). Do kontroli mogą być więc wykorzystane zarówno patrole piesze, zmotoryzowane, jak i urządzenia techniczne (np. kamery, identyfikujące numery rejestracyjne pojazdów poruszających się po Strefie). Zarządca drogi publicznej może także,

zgodnie z ustawą o drogach publicznych, wprowadzać na drodze ograniczenia w ruchu, w tym ustanawiać szlabany lub inne urządzenia uniemożliwiające przejazd. Jednakże ograniczenia te muszą być uzasadnione względami bezpieczeństwa, ochrony środowiska lub wynikać z ważnego interesu publicznego. Ustanowienie takich ograniczeń wymaga też przeprowadzenia określonego prawem postępowania administracyjnego, oznakowania drogi odpowiednimi znakami itd. Należy więc przyjąć, że w praktyce miasta ustanawiające SCT będą dążyły do kontroli respektowania jej ograniczeń z zastosowaniem środków i sposobów możliwie jak najmniej inwazyjnych dla kierowców.

## 2.12. Wnioski

Ustanowienie Strefy Czystego Transportu należy uznać za najbardziej radykalny sposób przeciwdziałania emisji szkodliwych substancji. Skutkuje on bowiem wyeliminowaniem z ruchu istotnej części współcześnie eksploatowanych pojazdów silnikowych. Poza pojazdami elektrycznymi oraz napędzanymi wodorem lub gazem ziemnym dopuszczone będą do wjazdu na obszar Strefy Czystego Transportu *de facto* wyłącznie rodzaje pojazdów wskazane w uchwale o ustanowieniu Strefy. Ustawodawca przyznał jednak władzom samorządowym daleko idącą swobodę w formułowaniu wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych, analogicznie do swobody w kształtowaniu szeregu pozostałych elementów konstrukcyjnych SCT. Tym samym to właśnie od woli władz samorządowych zależy, jak głębokie skutki wywoła ustanowienie Strefy. Uchwała w tym przedmiocie musi jednak pozostawać w zgodności z ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych, w szczególności musi być podjęta zgodnie z przewidzianą w tej ustawie specjalną procedurą oraz nie może wykraczać poza przyznane gminom ustawowe upoważnienie.

**Ustanowienie Strefy Czystego Transportu należy uznać za najbardziej radykalny sposób przeciwdziałania emisji szkodliwych substancji. Skutkuje on bowiem wyeliminowaniem z ruchu istotnej części współcześnie eksploatowanych pojazdów silnikowych. Ustawodawca przyznał jednak władzom samorządowym daleko idącą swobodę w formułowaniu wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych, analogicznie do swobody w kształtowaniu szeregu pozostałych elementów konstrukcyjnych SCT.**

Skutki wprowadzenia SCT występują na różnych płaszczyznach. Obok zmniejszenia emisji zanieczyszczeń dominujące znaczenie mają skutki ekonomiczne. Mogą one bowiem być nieproporcjonalnie większe w stosunku do korzyści środowiskowych związanych ze zmniejszeniem emisji zanieczyszczeń. Co więcej, skutki ekonomiczne nie obejmą wyłącznie mieszkańców Strefy, ale dotkną wszystkie osoby, które mają ze Strefą bezpośredni lub pośredni kontakt. Dla przykładu prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie wpływa bowiem zarówno na ograniczenie kręgu potencjalnych klientów i zmniejszenie dostępności miejsc pracy dla pracowników, jak i wymusza dostosowanie do wymagań Strefy środków transportu wykorzystywanych do prowadzenia danej działalności. W ten sposób skutki ustanowienia Strefy Czystego Transportu będą zataczać coraz szersze kręgi, dalece wykraczając poza jej geograficzne granice.

**Skutki ekonomiczne nie obejmą wyłącznie mieszkańców Strefy, ale dotkną wszystkie osoby, które mają ze Strefą bezpośredni lub pośredni kontakt.**

Na wprowadzeniu SCT zyskają głównie duzi przedsiębiorcy posiadający zasoby finansowe do wymiany eksploatowanego taboru samochodowego, a także przedsiębiorcy z branży wynajmu pojazdów na godziny i doby. Poza tym korzyści odniosą przedsiębiorcy oraz osoby nieprowadzące działalności gospodarczej, mający dostęp do rozbudowanej sieci transportu zbiorowego, a więc na stałe mieszkający w dużych ośrodkach miejskich. Dla nich wprowadzenie SCT, powiązane ze znacznymi kosztami wynajmu mieszkań dla ludności napływowej, oznacza wyeliminowanie części dotychczasowej konkurencji biznesowej bądź na rynku pracy, która zostanie zatrzymana w swoich dotychczasowych miejscach zamieszkania.

**Na wprowadzeniu SCT zyskają głównie duzi przedsiębiorcy posiadający zasoby finansowe do wymiany eksploatowanego taboru samochodowego, a także przedsiębiorcy z branży wynajmu pojazdów na godziny i doby.**

Na wprowadzeniu Stref Czystego Transportu stracą natomiast mikro-, mali i średni przedsiębiorcy o niewielkich zasobach finansowych, rozpoczynający działalność, dla których samochody stanowią przedmiot lub nawet główny element prowadzenia takiej działalności, a także osoby starsze, najmłodsze, cierpiące na liczne choroby oraz zamieszkujące poza głównymi ośrodkami miejskimi. Wymienione osoby będą miały w istotny lub całkowity sposób ograniczony dostęp do zasobów, jakie zapewniają duże ośrodki miejskie. W najlepszym zaś dla tych osób przypadku będą one miały trudniejszą i bardziej wymagającą drogę do realizacji osobistych celów i życiowych aspiracji niż inni. Praktyczny wyraz tych trudności będzie miał swoje odzwierciedlenie np. w uzależnieniu od rozkładów jazdy komunikacji zbiorowej, konieczności odbywania długotrwałych przejazdów czy ograniczeniu kręgu znajomych bądź partnerów biznesowych. Można więc bez popadnięcia w przesadę stwierdzić, że wprowadzenie Stref Czystego Transportu będzie stanowiło silne narzędzie segregacji społeczeństwa ze względu na miejsce zamieszkania oraz posiadane środki finansowe, co trudno uznać za zgodne z perspektywy podstawowych praw i wolności. W skrajnym przypadku samochód elektryczny stanie się więc, jak wiele lat temu samochód spalinowy, synonimem luksusu i symbolem przynależności do elity, która może samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby transportowe i realizować swoją wolę niezależnie od decyzji władz publicznych (np. dotyczących ustalenia częstotliwości kursowania transportu zbiorowego).

**Samochód elektryczny stanie się, jak wiele lat temu samochód spalinowy, synonimem luksusu i symbolem przynależności do elity, która może samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby transportowe i realizować swoją wolę niezależnie od decyzji władz publicznych.**



# Jak dokładnie wyglądają Strefy Czystego Transportu?

---

## 3.1. Uwagi wstępne

---

Ustawodawca, przewidując możliwość ustanowienia Strefy Czystego Transportu określa z góry ich podstawowe elementy konstrukcyjne. Tym samym w obowiązującym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego w Polsce nie mogą więc np. ustalić granic czasowych obowiązywania Strefy na konkretne dni tygodnia lub konkretne godziny w ciągu tych dni. Nie mogą również, przynajmniej *prima facie*, dokonywać podziału ustanowionej Strefy na mniejsze „podstrefy”, w których obowiązywałyby odmiennie warunki wjazdu pojazdów samochodowych. Gminy nie są także uprawnione do przyjmowania innych sposobów kontroli wjazdu do SCT niż wskazane w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Przyznając prawo do ustanowienia Strefy Czystego Transportu, ustawodawca jednocześnie uprawnia i zarazem zobowiązuje gminy do ustalenia pozostałych elementów konstrukcyjnych Strefy. Spośród nich kluczowe znaczenie ma określenie obszaru obowiązywania Strefy, która może objąć zarówno całą gminę, jak również tylko jej niewielką część, a także okresu, od którego Strefa będzie obowiązywać oraz które pojazdy zostaną wyłączone z zakazu wjazdu na obszar SCT. Wobec przytłaczającej dominacji pojazdów z silnikami spalinowymi w ogólnej sumie pojazdów samochodowych decydujące znaczenie ma więc to, które z nich zostaną dopuszczone do wjazdu na obszar Strefy. Gminy mają w tym względzie dużą swobodę do ustanawiania zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych wyłączeń. Konieczne jest więc przedstawienie, w jaki sposób ze wskazanych uprawnień korzystają gminy, które dotychczas podjęły się prac nad ustanowieniem na swoim obszarze SCT. Można bowiem założyć, że pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, które w przyszłości będą projektowały własne Strefy, skorzystają z dotychczasowych doświadczeń największych polskich miast.

Poza analizą polskich Stref należy zwrócić uwagę na wybrane rozwiązania funkcjonujące w innych państwach Unii Europejskiej. System prawny każdego z nich jest odmienny, a zasady i warunki ustanawiania Stref nie zostały zharmonizowane w prawie unijnym. Niemniej, doświadczenia z innych państw europejskich mogą być pomocne zarówno na etapie projektowania Stref Czystego Transportu w poszczególnych polskich gminach, jak też mogą stanowić punkt odniesienia dla ustawodawcy w przedmiocie wyboru kierunków nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

## 3.2. Strefy Czystego Transportu w Polsce

Zgodnie ze stanem prawnym na dzień 25 stycznia 2025 r. w Polsce nie funkcjonuje żadna Strefa Czystego Transportu. Strefa taka została jednak ustanowiona w Warszawie uchwałą z dnia 7 grudnia 2023 r. z zastrzeżeniem, że wynikające z niej ograniczenia zaczną obowiązywać od 1 lipca 2024 r. Od tego samego dnia miała obowiązywać SCT w Krakowie ustanowiona uchwałą z dnia 23 listopada 2022 r. Wyrokiem z dnia 11 stycznia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził jednak nieważność tej uchwały, a władze miejskie zapowiedziały, że nie będą wnosić skargi kasacyjnej na to orzeczenie. Zaznaczyły też jednak, że po otrzymaniu pisemnego uzasadnienia wyroku przystąpią do przygotowania nowego projektu uchwały, który miałby zostać przedłożony Radzie Miasta Krakowa po wyborach samorządowych<sup>1</sup>. Wstępne konsultacje zostały dotychczas przeprowadzone również we Wrocławiu. W ich ramach przedstawione zostały trzy warianty Strefy (w tym jeden z nich określony jako preferowany). Formalny projekt uchwały ustanawiającej SCT w tym mieście nie został jednak dotychczas opublikowany ani poddany pod konsultacje społeczne w rozumieniu art. 40 ust. 3 u.e.p.a.

**Zgodnie ze stanem prawnym na dzień 25 stycznia 2025 r. w Polsce nie funkcjonuje żadna Strefa Czystego Transportu. Strefa taka została jednak ustanowiona w Warszawie uchwałą z dnia 7 grudnia 2023 r. z zastrzeżeniem, że wynikające z niej ograniczenia zaczną obowiązywać od 1 lipca 2024 r.**

Poza władzami miast wskazanymi wyżej, wstępne deklaracje woli ustanowienia Strefy Czystego Transportu wyraziły (a w niektórych przypadkach podjęły także pierwsze prace przygotowawcze) władze szeregu innych miast Polski. Należą do nich m.in.:

- Katowice,
- Gliwice,
- Toruń,
- Bydgoszcz,
- Rzeszów,
- Gdańsk,
- Sopot<sup>2</sup>.

1 Portalsamorządowy.pl, *Będzie nowa uchwała o Strefie Czystego Transportu w Krakowie*, <https://www.portalsamorządowy.pl/ochrona-srodowiska/bedzie-nowa-uchwala-o-strefie-czystego-transportu-w-krakowie,519375.html>, dostęp: 25 stycznia 2024 r.

2 Muratorplus.pl, *Strefy czystego transportu w Polsce. W 2024 r. powstanie w Warszawie. Co z Krakowem i Wrocławiem? Gdzie jeszcze planowane są SCT?*, <https://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/strefy-czystego-transportu-w-polsce-w-2024-r-powstanie-w-warszawie-co-z-krakowem-i-wroclawiem-gdzie-jeszcze-planowane-sa-sct-aa-ViLD-5hA8-GP3j.html>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.; Esopot.pl, *Tak dla stref czystego transportu! W badaniu wzięli udział przedstawiciele Sopotu*, [https://esopot.pl/pl/11\\_wiadomosci/18947\\_tak-dla-stref-czystego-transportu-w-badaniu-wzieli-udzial-przedstawiciele-sopotu.html](https://esopot.pl/pl/11_wiadomosci/18947_tak-dla-stref-czystego-transportu-w-badaniu-wzieli-udzial-przedstawiciele-sopotu.html), dostęp: 20 stycznia 2024 r.

Mając na uwadze wstępny etap przygotowań, a w szczególności brak opublikowanych oficjalnych projektów granic Stref, należy przypuszczać, że zostaną one wprowadzone w tych miastach najszybciej w drugiej połowie 2024 lub w pierwszej połowie 2025 r., a zaczną obowiązywać prawdopodobnie od 2025 r. lub pierwszej połowy 2026 r.

Jednocześnie należy mieć na względzie, że zgodnie z deklaracją sformułowaną w Krajowym Planie Odbudowy, Strefy Czystego Transportu mają zostać wprowadzone we wszystkich polskich miastach zamieszkiwanych przez co najmniej 100 tys. mieszkańców. Takich miast jest łącznie 37, z czego poza wyżej wymienionymi są to m.in.: Łódź, Poznań, Lublin, Kielce, Szczecin, Białystok, Zielona Góra czy Opole. Do tej grupy formalnie dochodzą pozostałe gminy w Polsce. Strefę Czystego Transportu wprowadzić może bowiem każda z nich, bez względu na liczbę mieszkańców czy rodzaj zabudowy, o ile tylko na ich obszarze występuje negatywne oddziaływanie emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i na środowisko. Tempo wprowadzania Stref w poszczególnych gminach jest jednak trudne do przewidzenia. Zależy bowiem zarówno od formalnych ograniczeń prawnych, jak też okoliczności i uwarunkowań *stricte* politycznych. Bez wątplenia jednak będzie ono również zależało od rezultatów i tempa wdrażania Stref w największych polskich miastach.

**Tempo wprowadzania Stref w poszczególnych gminach jest trudne do przewidzenia. Zależy bowiem zarówno od formalnych ograniczeń prawnych, jak też okoliczności i uwarunkowań *stricte* politycznych. Bez wątplenia jednak będzie ono również zależało od rezultatów i tempa wdrażania Stref w największych polskich miastach.**

Jak wskazano wyżej, kluczowe znaczenie dla zasięgu oddziaływania Stref mają postanowienia uchwał organów stanowiących gmin. Przede wszystkim determinują one obszar oraz okres obowiązywania Strefy, a także katalog pojazdów, o których mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o elektromobilności, tj. wyłączonych uchwałą z zakazu wjazdu na ten obszar. Z tego też względu celowe wydaje się przedstawienie tych trzech kryteriów w Strefach, co do których w momencie sporządzania raportu znany jest ich ostateczny kształt, bądź znane są konkretne propozycje co do tego kształtu.

**Kluczowe znaczenie dla zasięgu oddziaływania Stref mają postanowienia uchwał organów stanowiących gmin. Przede wszystkim determinują one obszar oraz okres obowiązywania Strefy, a także katalog pojazdów, o których mowa w art. 39 ust. 4 ustawy o elektromobilności, tj. wyłączonych uchwałą z zakazu wjazdu na ten obszar.**

### 3.2.1. Strefa Czystego Transportu w Warszawie

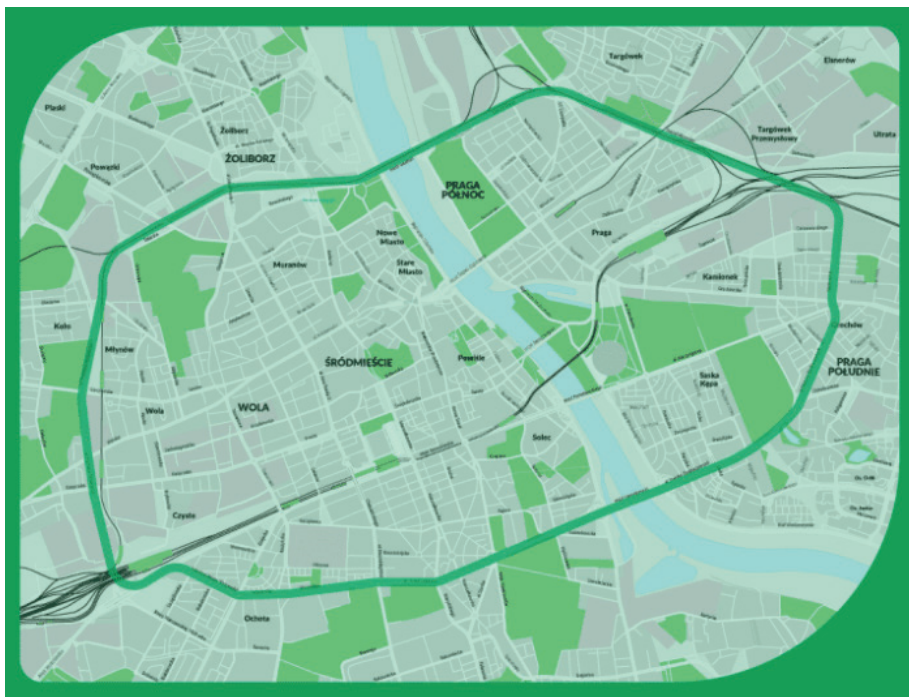
Jak wcześniej wskazano jedyną obowiązującą obecnie Strefę Czystego Transportu ustanowiła uchwała Nr XCI/2974/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie

ustanowienia na terenie miasta stołecznego Warszawy strefy czystego transportu<sup>3</sup>. Uchwała ta ustanawia Strefę z dniem 1 lipca 2024 r. Biorąc pod uwagę, że wojewoda mazowiecki nie zdecydował się na stwierdzenie jej nieważności, nie wystąpił też dotychczas ze skargą na uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, należy przyjąć, że Strefa, o której mowa, zacznie obowiązywać od zamierzonego momentu.

**Biorąc pod uwagę, że wojewoda mazowiecki nie zdecydował się na stwierdzenie nieważności uchwały warszawskiej, nie wystąpił też dotychczas ze skargą na uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, należy przyjąć, że Strefa, o której mowa, zacznie obowiązywać od zamierzonego momentu, tj. od 1 lipca 2024 r.**

W toku prac nad projektem uchwały doszło do rozszerzenia obszaru SCT w taki sposób, że obejmuje ona centralne dzielnice miasta, tzn. prawie całe Śródmieście oraz część dzielnic Woli, Ochoty i niewielkie obszary na Pradze, m.in. na Kamionku, Saskiej Kępie oraz Grochowie. Granice Strefy pokrywają się z głównymi drogami i liniami kolejowymi. Wyznaczają je: al. Prymasa Tysiąclecia, Aleje Jerozolimskie, Trasa Łazienkowska, al. Stanów Zjednoczonych, ul. Wiatraczna, a następnie tory kolejowe wzdłuż północnej obwodnicy kolejowej aż do al. Prymasa Tysiąclecia. Z tym zastrzeżeniem, że ulice graniczne nie będą objęte ograniczeniami Strefy. Obszar SCT prezentuje poniższa mapa.

Rycina 6. Granice Strefy Czystego Transportu w Warszawie



Źródło: [transport.um.warszawa.pl](https://transport.um.warszawa.pl), *Wymogi i obszar. Strefa Czystego Transportu*, <https://transport.um.warszawa.pl/wymogi-sct>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.

3 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.

Uchwała o ustanowieniu SCT w Warszawie przewiduje bezterminowe wyłączenie z zakazu wjazdu dla wybranej grupy pojazdów, innych niż wyłączone lub zwolnione na podstawie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Grupa ta obejmuje:

- a) motocykle i pojazdy samochodowe inne w klasyfikacji pojazdów określonej w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach<sup>4</sup>;
- b) pojazdy historyczne rozumiane zgodnie z definicją określoną w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>5</sup>. Z zastrzeżeniem, że dla pojazdów wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 11 lit. c. wskazanej ustawy przedstawia się kopię opinii rzeczoznawcy znajdującego się na liście rzeczoznawców samochodowych prowadzonej przez ministra właściwego ds. transportu zgodnie z art. 79 a ust. 6 u.p.r.d.;
- c) pojazdy specjalne rozumiane zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 36 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>6</sup>, w myśl załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach;
- d) pojazdy stanowiące własność lub współwłasność osób, które ukończyły 70. rok życia. W tym przypadku konieczne jest jednak łączne spełnienie czterech warunków: 1) data ostatniej rejestracji pojazdu w organie ostatniej rejestracji musi być wcześniejsza niż 1 stycznia 2024 r<sup>7</sup>; 2) pojazd musi być najpóźniej od dnia 31 grudnia 2023 r. własnością lub współwłasnością osoby fizycznej, która w 2023 r. ukończyła 70 rok życia; 3) osoba ta musi osobiście kierować pojazdem lub być jego pasażerem; 4) osoba ta może wskazać do objęcia wyłączeniem tylko jeden pojazd.

Poza wyłączeniami bezterminowymi uchwała przewiduje również wyłączenia terminowe. Co istotne, można podzielić je na dwie grupy w zależności od podmiotu. Uchwałodawca zdecydował się bowiem na podzielenie kierowców na dwie grupy, które umownie można określić jako mieszkańcy miasta i pozostali.

Mieszkańcy Warszawy będą wyłączeni z zakazów Strefy od momentu jej utworzenia do dnia 31 grudnia 2027 r. W tym okresie mogą poruszać się po obszarze SCT, jeżeli równocześnie spełniają następujące warunki:

---

4 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1849).

5 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2500); dalej: u.o.u.f.g. Pojazd historyczny zgodnie z definicją z art. 2 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy oznacza pojazd zabytkowy w rozumieniu przepisów u.p.r.d., pojazd mający co najmniej 40 lat, pojazd mający co najmniej 25 lat i który został uznany przez rzeczoznawcę samochodowego za pojazd unikatowy lub mający szczególne znaczenie dla udokumentowania historii motoryzacji.

6 Zgodnie z tą definicją pojazd specjalny oznacza pojazd samochodowy lub przyczepę przeznaczoną do wykonywania specjalnej funkcji, która powoduje konieczność dostosowania nadwozia lub posiadania specjalnego wyposażenia; w pojeździe tym mogą być przewożone osoby i rzeczy związane z wykonywaniem tej funkcji.

7 Z wyłączeniem zmiany tablic rejestracyjnych nie wynikającej z przeniesienia własności pojazdu lub z wyłączeniem zmiany danych właściciela pojazdu w pozycji C dowodu rejestracyjnego, będącej konsekwencją przewłaszczenia po zakończeniu umowy kredytu lub leasingu, obowiązującej od daty wcześniejszej niż 1 stycznia 2024 r.

- 1) data ostatniej rejestracji pojazdu, którym się przemieszczają, w organie ostatniej rejestracji jest wcześniejsza niż 1 stycznia 2024 r.<sup>8</sup>,
- 2) pojazd jest własnością, współwłasnością lub pozostaje w użyciu na podstawie odpłatnej czynności cywilno-prawnej lub umowy użyczenia, osoby fizycznej lub prawnej, która w roku poprzedzającym kontrolę rozliczała w m.st. Warszawie podatek dochodowy PIT lub CIT ze wskazaniem jako miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej adresu znajdującego się na terenie m. st. Warszawa<sup>9</sup>;
- 3) wymieniony w pozycji C dowodu rejestracyjnego właściciel, przynajmniej jeden ze współwłaścicieli lub osoba posiadająca samochód z tytułu umowy leasingu lub umowy kredytu, zameldowana jest na pobyt stały lub czasowy pod adresem znajdującym się na obszarze m.st. Warszawy lub w przypadku osoby prawnej ma siedzibę na obszarze m.st. Warszawy.

### **Mieszkańcy Warszawy będą wyłączeni z zakazów Strefy od momentu jej utworzenia do dnia 31 grudnia 2027 r.**

Pozostałe osoby, a więc niebędące mieszkańcami opłacającymi w Warszawie podatek dochodowy od osób fizycznych, bądź osobami prawnymi posiadającymi siedzibę i opłacającymi w Warszawie podatek dochodowy od osób prawnych są uprawnione do skorzystania z bardziej restrykcyjnych wyłączeń terminowych. I tak, od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. wyłączone z zakazu wjazdu są pojazdy samochodowe:

- 1) z silnikami z zapłonem iskrowym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 2 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 1997 r.;
- 2) z silnikami z zapłonem iskrowym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 2 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 1997 r.;
- 3) z silnikami z zapłonem samoczynnym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 4 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2005 r.;
- 4) z silnikami z zapłonem samoczynnym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro IV lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2005 r.

8 Analogicznie jak w przypadku wyłączenia dla osób, które ukończyły 70. rok życia, z wyłączeniem zmiany tablic rejestracyjnych nie wynikającej z przeniesienia własności pojazdu lub z wyłączeniem zmiany danych właściciela pojazdu w pozycji C dowodu rejestracyjnego, będącej konsekwencją przewłaszczenia po zakończeniu umowy kredytu lub umowy leasingu, obowiązującej od daty wcześniejszej niż 1 stycznia 2024 r.

9 Uchwała przewiduje przy tym obowiązek szczegółowego dokumentowania statusu rezydenta podatkowego w Warszawie poprzez przedłożenie do wglądu lub przekazanie kopii cyfrowej określonych dokumentów. Zob. załącznik nr 2, ust. 8 pkt 2 uchwały warszawskiej.

Kolejna grupa pojazdów będzie wyłączona z zakazu wjazdu do SCT od dnia 1 stycznia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2027 r. Obejmuje ona pojazdy:

- 1) z silnikami z zapłonem iskrowym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 3 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2000 r.;
- 2) z silnikami z zapłonem iskrowym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro III lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2000 r.;
- 3) z silnikami z zapłonem samoczynnym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 5 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2009 r.;
- 4) z silnikami z zapłonem samoczynnym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro V lub wyprodukowane nie wcześniej niż 2008 r.

Za okres od dnia 1 stycznia 2028 r. do dnia 31 grudnia 2029 r. z zakazu wjazdu do SCT zwolnione są pojazdy samochodowe:

- 1) z silnikami z zapłonem iskrowym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 4 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2005 r.;
- 2) z silnikami z zapłonem iskrowym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro IV lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2005 r.;
- 3) z silnikami z zapłonem samoczynnym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 6 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2014 r.;
- 4) z silnikami z zapłonem samoczynnym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro VI lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2010 r.

Kolejny etap wdrażania SCT w Warszawie nastąpi w 2030 r. W jego ramach począwszy od dnia 1 stycznia 2030 r. do dnia 31 grudnia 2031 r. do Strefy będą mogły wjechać pojazdy samochodowe:

- 1) z silnikami z zapłonem iskrowym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 5 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2009 r.;

- 2) z silnikami z zapłonem iskrowym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro V lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2008 r.;
- 3) z silnikami z zapłonem samoczynnym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 6dT lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2017 r.;
- 4) z silnikami z zapłonem samoczynnym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro VI lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2012 r.

Ostatni etap, a więc w założeniu osiągnięcie docelowego kształtu Strefy Czystego Transportu w Warszawie przypada na 2032 r. Począwszy od dnia 1 stycznia tego roku prawo do wjazdu będą posiadały wyłącznie pojazdy samochodowe:

- 1) z silnikami z zapłonem iskrowym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 6 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2014 r.;
- 2) z silnikami z zapłonem iskrowym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro VI lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2012 r.;
- 3) z silnikami z zapłonem samoczynnym o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 6d lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2020 r.;
- 4) z silnikami z zapłonem samoczynnym autobusy i samochody ciężarowe oraz ciągniki samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro VI lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2012 r.

#### **Ostatni etap, a więc w założeniu osiągnięcie docelowego kształtu Strefy Czystego Transportu w Warszawie przypadnie na 2032 r.**

W specyficzny sposób określone zostało inne terminowe wyłączenie z zakazu wjazdu dotyczące pojazdów, dla których wydano europejską kartę parkingową, zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Wyłączenie, o którym mowa, obowiązuje bowiem na okres ważności tej karty. Legitymujący się tą kartą może jednak wskazać do objęcia wyłączeniem nie więcej niż jeden pojazd.

Poza wskazanymi uchwałą warszawska przewiduje dwa wyłączenia, jakie można by określić jako incydentalne/jednorazowe. Pierwsze z nich dotyczy pojazdów, które biorą udział lub są wykorzystywane w zgromadzeniu organizowanym stosownie do przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo



o zgromadzeniach publicznych<sup>10</sup> lub w wydarzeniu kulturalnym, a które zostały zgłoszone zgodnie z przedstawionym harmonogramem przez organizatora. Wyłączenie obowiązuje na czas trwania zgromadzenia lub wydarzenia oraz na maksymalnie jeden dzień przed i jeden dzień po zakończeniu zgromadzenia albo wydarzenia. Możliwość skorzystania z tego wyłączenia jest jednak limitowana do nie więcej niż 10 dni w ciągu roku kalendarzowego. W ramach tego limitu wlicza się zarówno dni zgromadzenia, jak i wydarzenia kulturalnego, bez rozróżnienia np. ze względu na ich charakter, rozmiar czy rodzaj organizatora.

Drugim wyłączeniem incydentalnym jest, przewidziane w załączniku nr 2 ust. 13 uchwały warszawskiej, wyłączenie z zakazu wjazdu dla każdego pojazdu na nie więcej niż 4 dni w ciągu roku kalendarzowego. Uchwała nie określa przy tym jakichkolwiek zasad informowania władz samorządowych o chęci skorzystania z tego uprawnienia. Można powiedzieć, że takie wyłączenie będzie użyteczne w szczególności dla osób okazjonalnie wjeżdżających na obszar SCT, np. turystów. Nie będzie ono jednak przydatne np. dla osób przybywających na obszar Strefy w regularnych odstępach czasu, np. w ramach podróży służbowych do warszawskich urzędów lub sądów.

### 3.2.2. Strefa Czystego Transportu w Krakowie

Najdalej idące rozwiązania pod względem obszaru obowiązywania Strefy przyjęła Rada Miasta Krakowa. W uchwale Nr C/2707/22 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie<sup>11</sup> zdecydowała ona bowiem o objęciu zakresem Strefy całego obszaru gminy. W praktyce więc Strefa miała obejmować wszystkie drogi w mieście, z wyjątkiem wewnętrznych oraz zarządzanych przez GDDKiA, tj. przede wszystkim autostradowej obwodnicy miasta. W zakresie wykraczającym poza obwodnicę miasta obszar Strefy przekraczałby granice wskazane w *Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, na co zwrócił uwagę WSA w Krakowie, stwierdzając dnia 11 stycznia 2024 r. nieważność uchwały<sup>12</sup>. Sąd podkreślił, że uchwała ta jest obciążona także innymi wadami, przede wszystkim dotyczącymi sposobu organizacji ruchu na terenie Strefy. Wymóg określenia sposobu organizacji ruchu według ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych musi bowiem zostać zawarty w uchwale (lub jej załącznikach), a nie może być, jak zostało to przyjęte w zaskarżonej uchwale, uregulowany osobno przez organ wykonawczy. W ustnych motywach orzeczenia sąd nie odniósł się natomiast do kwestii zgodności z Konstytucją RP ograniczeń praw i wolności związanych z obowiązywaniem Strefy<sup>13</sup>.

10 Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1389).

11 Uchwała krakowska.

12 Ordoiris.pl, WSA w Krakowie: uchwała wprowadzająca Strefę Czystego Transportu jest sprzeczna z prawem, <https://ordoiuris.pl/wolnosci-obywatelskie/wsa-w-krakowie-uchwala-wprowadzajaca-strefe-czystego-transportu-jest>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

13 Ibidem.

Najdalej idące rozwiązania pod względem obszaru obowiązywania Strefy przyjęła Rada Miasta Krakowa. W uchwale Nr C/2707/22 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie zdecydowała ona bowiem o objęciu zakresem Strefy całego obszaru gminy. W zakresie przekraczającym obwodnicę miasta obszar Strefy wykraczałby poza granice wskazane w *Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*, na co zwrócił uwagę WSA w Krakowie, stwierdzając 11 stycznia 2024 r. nieważność uchwały. Sąd podkreślił, że uchwała ta jest obciążona także innymi wadami, przede wszystkim dotyczącymi sposobu organizacji ruchu na terenie Strefy.

Mając na względzie prezentowaną przez władze miejskie wolę przyjęcia nowej uchwały o ustanowieniu SCT, wydaje się celowym przedstawienie wyłączeń, jakie zostały sformułowane na gruncie uchwały z dnia 23 listopada 2022 r. Sąd administracyjny nie poddał ocenie tych wyłączeń. Można zatem domniemać, że zostaną one zachowane również w projekcie nowej uchwały o ustanowieniu SCT, oczywiście z zastrzeżeniem ewentualnej zmiany okresów rozpoczęcia ich obowiązywania.

Planowane wyłączenia z zakazu wjazdu na teren SCT w Krakowie dla pojazdów można podzielić na trzy grupy. Pierwsza obejmuje pojazdy wyłączone z zakazu bezterminowo. Są nimi:

- 1) pojazdy samochodowe sklasyfikowane jako motocykle i pojazdy samochodowe inne w klasyfikacji pojazdów określonej w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (motocykle z homologacją L3e, L4e, L5e, pojazdy czterokołowe z homologacją L6e i L7e, tzw. microcary);
- 2) pojazdy historyczne rozumiane zgodnie z definicją określoną w art. 2 ust. 1 pkt 11 u.o.u.f.g.;
- 3) pojazdy specjalne rozumiane zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 36 u.p.r.d. w myśl załącznika nr 6 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach;
- 4) pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t zarejestrowane przed dniem 1 marca 2023 r., których właścicielami są osoby, które najpóźniej w dniu 1 stycznia 2023 r. ukończyły co najmniej 70 lat, prowadzone w trakcie wjazdu i poruszania się w obszarze SCT wyłącznie przez tychże właścicieli.

Poza wskazanymi, bezterminowe uprawnienie do wjazdu miało przysługiwać, począwszy od dnia 1 lipca 2026 r. i bez względu na datę ostatniej rejestracji, pojazdom samochodowym spełniającym następujące minimalne wymagania:

- a) w przypadku pojazdów z silnikami o zapłonie iskrowym:
  - norma Euro 3 lub rok produkcji od 2000 r. dla samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t,

- norma Euro III lub rok produkcji od 2000 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t,

b) w przypadku pojazdów z silnikami o zapłonie samoczynnym:

- norma Euro 5 lub rok produkcji od 2010 r. dla samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t,
- norma Euro V lub rok produkcji od 2008 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

Drugą kategorię przewidzianą w uchylonej uchwale krakowskiej stanowiły pojazdy wyłączone od zakazu okresowo – do dnia 30 czerwca 2026 r., ale zarejestrowane po raz ostatni przed dniem 1 marca 2023 r. W ramach tej kategorii znajdowały się pojazdy spełniające następujące wymagania minimalne:

a) w przypadku pojazdów z silnikami o zapłonie iskrowym:

- norma Euro 1 lub rok produkcji od 1992 r. dla samochodów osobowych i od 1994 r. dla samochodów ciężarowoosobowych i ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t,
- norma Euro I lub rok produkcji od 1992 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t,

b) w przypadku pojazdów z silnikami o zapłonie samoczynnym:

- norma Euro 2 lub rok produkcji od 1996 r. dla samochodów osobowych i od 1997 r. dla samochodów ciężarowoosobowych i ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t,
- norma Euro II lub rok produkcji od 1995 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

Trzecia kategoria wyłączeń również miała charakter okresowy, bowiem miała obowiązywać od momentu rozpoczęcia obowiązywania Strefy do dnia 30 czerwca 2026 r. Jej zakres dotyczył jednak pojazdów zarejestrowanych po raz ostatni po dniu 1 marca 2023 r., które spełniałyby następujące wymagania minimalne:

a) w przypadku pojazdów z silnikami o zapłonie iskrowym:

- norma Euro 3 lub rok produkcji od 2000 r. dla samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t,
- norma Euro III lub rok produkcji od 2000 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t,

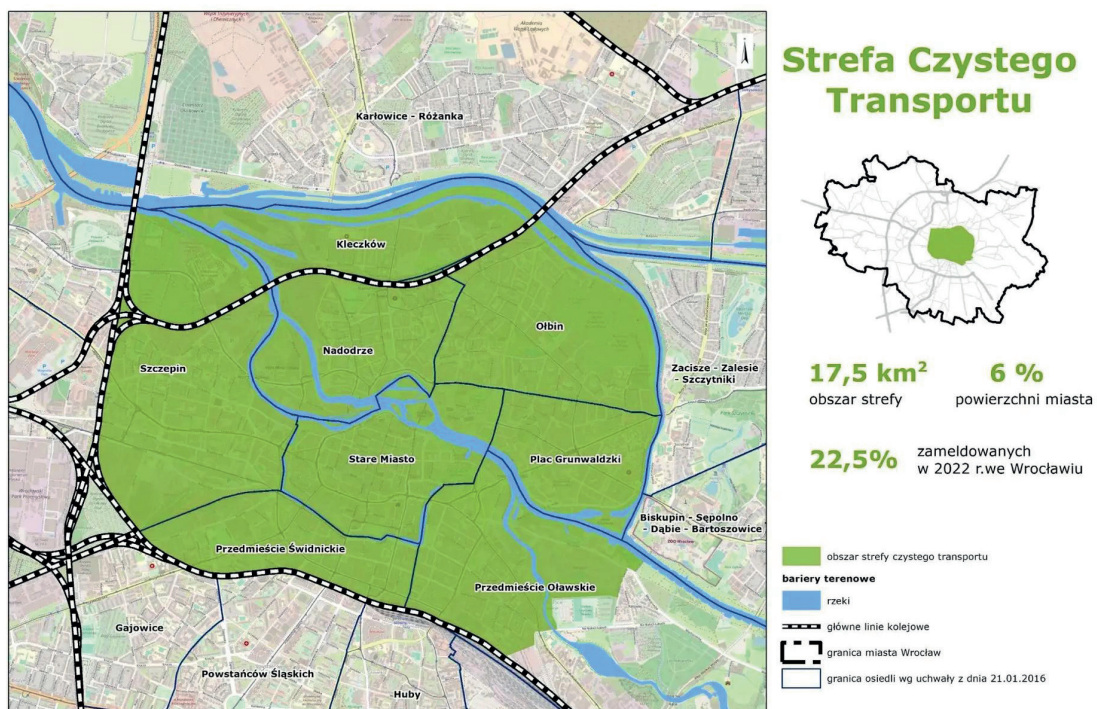
b) w przypadku pojazdów z silnikami o zapłonie samoczynnym:

- norma Euro 5 lub rok produkcji od 2010 r. dla samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t,
- norma Euro V lub rok produkcji od 2008 r. dla autobusów i samochodów ciężarowych oraz ciągników samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t.

### 3.2.3. Strefa Czystego Transportu we Wrocławiu

Stosunkowo najmniej informacji zostało opublikowanych na temat projektowanej SCT we Wrocławiu. Jeśli chodzi o powierzchnię Strefy to opublikowane zostały trzy jej warianty obejmujące centralne dzielnice miasta. Najbardziej prawdopodobne jest przyjęcie Strefy w wariantcie II obejmującym 17,5 km<sup>2</sup>, czyli ok. 6% powierzchni miasta zamieszkiwanej przez ok. 23% mieszkańców. Na takie rozwiązania wprost wskazują władze miejskie, które – mimo że dotychczas nie został nawet opublikowany formalny projekt uchwały o ustanowieniu SCT we Wrocławiu – na swojej stronie internetowej prezentują wariant II z podpisem „Strefa Czystego Transportu we Wrocławiu”.

Rycina 7. Obszar Strefy Czystego Transportu we Wrocławiu



Źródło: Wrocław.pl, *Strefa Czystego Transportu we Wrocławiu. Fakty i mity*, <https://www.wroclaw.pl/komunikacja/stefa-czystego-transportu-we-wroclawiu-fakty-i-mity>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

Brak jest obecnie formalnych propozycji co do katalogu pojazdów wyłączonych z zakazu wjazdu na obszar Strefy. W raporcie, stanowiącym podstawę do dyskusji nad projektem uchwały o ustanowieniu SCT wskazuje się jednak, że bezterminowo powinny zostać wyłączone z zakazu:

- pojazdy obsługujące osoby z niepełnosprawnościami i posiadające pod tym kątem specjalistyczne, niestandardowe rozwiązania konstrukcyjne;
- inne pojazdy specjalistyczne, istotne z perspektywy specyfiki obszaru centrum miasta i śródmieścia, wymagających niestandardowego wyposażenia/rozwiązań konstrukcyjnych, a nie mających istotnego znaczenia z perspektywy udziału w ruchu/emisji zanieczyszczeń (np. pojazdów służb ratunkowych, pojazdów techniczne obsługujących infrastrukturę i prowadzone inwestycje, foodtrucków);
- pojazdy zabytkowe<sup>14</sup>.

Jednocześnie warto wskazać, że chociaż władze Wrocławia nie podjęły oficjalnej decyzji co do zakresu wyłączeń z zakazu wjazdu do SCT, to komunikują społeczeństwu swoje propozycje w tym przedmiocie. Wyłączenia mają bowiem zostać ukształtowane w zależności od spełniania normy emisji spalin, paliwa używanego do napędu oraz momentu obowiązywania Strefy, co prezentuje poniższa tabela.

**Tabela 3. Kryteria wjazdu do SCT we Wrocławiu w latach 2025, 2030 i 2035**

norma Euro	2025		2030		2035	
	benzyna	diesel	benzyna	diesel	benzyna	diesel
<b>Euro 6</b>	tak	tak	tak	tak	tak	tak
<b>Euro 5</b>	tak	tak	tak	tak	tak	X
<b>Euro 4</b>	tak	tak	tak	X	X	X
<b>Euro 3</b>	tak	X	X	X	X	X

Źródło: Wrocław.pl, *Jaka będzie strefa czystego transportu we Wrocławiu? [Raport z konsultacji]*, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jaka-bedzie-strefa-czystego-transportu-we-wroclawiu-raport-z-konsultacji>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

Na marginesie warto dodać, że prace nad projektem SCT we Wrocławiu stanowią dobry przykład na to, jak istotne znaczenie mają konsultacje społeczne. W początkowych założeniach zaprezentowanych w broszurze informacyjnej opublikowanej na początku konsultacji z góry wykluczono możliwość wyłączenia z zakazu wjazdu na teren SCT mieszkańców przyszłej Strefy<sup>15</sup>. Po pierwszym etapie konsultacji przyjęto założenia, zgodnie z którymi mieszkańcy Strefy byliby wyłączeni z zakazu wjazdu do niej<sup>16</sup>.

14 Wrocław.pl, *Strefa czystego transportu we Wrocławiu. Raport*, [https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA\\_Strefy\\_Czystego\\_Transportu\\_Emisje\\_Wroclaw\\_Raport.pdf](https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA_Strefy_Czystego_Transportu_Emisje_Wroclaw_Raport.pdf), dostęp: 20 stycznia 2024 r., s. 67.

15 Wrocław.pl, *Jakiej strefy czystego transportu potrzebujemy? Broszura informacyjna*, <https://www.wroclaw.pl/beta2/files/news/297193/JAKIEJ-STREFY-CZYSTEGO-TRANSPORTU-POTRZEBUJEMY.pdf>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r., s. 8.

16 Ibidem.

Prace nad projektem SCT we Wrocławiu stanowią dobry przykład na to, jak istotne znaczenie mają konsultacje społeczne. W początkowych założeniach zaprezentowanych w broszurze informacyjnej opublikowanej na początku konsultacji z góry wykluczono możliwość wyłączenia z zakazu wjazdu na teren SCT mieszkańców przyszłej Strefy. Po pierwszym etapie konsultacji przyjęto założenia, zgodnie z którymi mieszkańcy Strefy byłiby wyłączeni z zakazu wjazdu do niej.

### 3.3. Strefy niskiej emisji (*Low Emission Zones*) w Europie

Środki prawne służące do ochrony powietrza porównywalne do tych obowiązujących na terenie polskich Stref Czystego Transportu, zbiorczo określane jako strefy niskiej emisji, nie zostały do tychczas zharmonizowane na poziomie Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Poszczególne państwa członkowskie mają zatem swobodę w kształtowaniu rozwiązań normatywnych ograniczających uprawnienie do wjazdu na określone obszary kraju różnym rodzajom pojazdów samochodowych. Co więcej, zasadą jest przyznanie przez władze centralne uprawnienia dla władz lokalnych do ustalania szczegółów zasad obowiązywania takiego ograniczenia, np. w przedmiocie obszaru ograniczonego wjazdu oraz katalogu pojazdów dopuszczanych do wjazdu. W konsekwencji strefy obowiązujące w tym samym państwie mogą zarówno zakazywać lub ograniczać, jak i dopuszczać do wjazdu na ich obszar te same pojazdy, np. z silnikami Diesla bądź z określonych lat produkcji.

**Poszczególne państwa członkowskie UE mają swobodę w kształtowaniu rozwiązań normatywnych ograniczających uprawnienie do wjazdu na określone obszary kraju dla różnych rodzajów pojazdów samochodowych. Co więcej, zasadą jest przyznanie przez władze centralne uprawnienia dla władz lokalnych do ustalania szczegółów zasad obowiązywania takiego ograniczenia.**

Poza zagadnieniami normatywnymi należy mieć na uwadze specyfikę lokalną. Europa stanowi unikalny region świata pod względem liczby eksploatowanych samochodów osobowych z silnikami Diesla. Stanowią one bowiem ok. 43% wszystkich wykorzystywanych pojazdów, w porównaniu do 2–3% aut tego typu obecnych w innych regionach świata<sup>18</sup>. Zjawisko to jest widoczne zwłaszcza w Europie Zachodniej, gdzie takich pojazdów nadal wykorzystuje się więcej niż w Polsce. Dla przykładu według danych z 2018 r. pojazdy z silnikami Diesla posiadały ponad 50% udziału w rynku w Irlandii, Portugalii i we Włoszech<sup>19</sup>. Stanowi to m.in. konsekwencję wieloletniego promowania tych samochodów jako „ekologicznego Diesla”. Skutkiem masowego wykorzystywania pojazdów z zapłonem samoczynnym była znaczna emisja substancji do atmosfery, w szczególności tlenków

17 Na poziomie UE ustalone zostały natomiast plany redukcji emisji zanieczyszczeń do atmosfery dla poszczególnych państw. Strefy Czystego Transportu są wskazywane jako narzędzie do osiągnięcia przez Polskę wyznaczonego jej limitu emisji m.in. tlenków azotu. Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 344), s. 1.

18 Auto-swiat.pl, *Europa dieslem stoi, świat jeździ tylko benzyniakami*, <https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/europa-dieslem-stoi-swiat-jezdzi-tylko-benzyniakami/z697c55>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.

19 Autodoc.pl, *Dlaczego diesel traci w Europie na swojej popularności*, <https://www.autodoc.pl/info/dlaczego-diesel-traci-w-europie-na-swojej-popularnosci>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.

azotu. Dopiero w ostatnich latach samochody z tym rodzajem silnika są wypierane w Europie przez pozostałe, zwłaszcza elektryczne i hybrydowe.

**Europa stanowi unikalny region świata pod względem liczby eksploatowanych samochodów osobowych z silnikami Diesla. Stanowią one bowiem ok. 43% wszystkich wykorzystywanych pojazdów, w porównaniu do 2–3% w innych regionach świata.**

Kolejną cechą specyficzną dla Europy jest duża ilość użytkowanych samochodów w ogólności. W tym bardzo duża, w stosunku do innych krajów UE, ilość samochodów przypada na 1000 mieszkańców w Polsce. Dla przykładu według danych ACEA (Europejskiego Stowarzyszenia Producentów Pojazdów) w 2020 r. Polska zajmowała trzecie miejsce w UE pod tym względem, z wynikiem 662 pojazdów na 1000 mieszkańców, bezpośrednio za Włochami (666 pojazdów na 1000 mieszkańców) oraz Luksemburgiem (696 pojazdów na 1000 mieszkańców), a daleko przed np. Niemcami (580 na 1000 mieszkańców), Francją (570 na 1000 mieszkańców) oraz średnią ogólnoeuropejską (560 na 1000 mieszkańców)<sup>20</sup>. W 2021 r. Polska zajmowała zaś już pierwsze miejsce w tym rankingu.

**Kolejną cechą specyficzną dla Europy jest duża ilość użytkowanych samochodów w ogólności. W tym bardzo duża w stosunku do innych krajów UE ilość samochodów przypada na 1000 mieszkańców w Polsce.**

Poza ilością pojazdów istotne znaczenie dla poziomu zanieczyszczeń mają: zabudowa miejska, w szczególności historyczna, a więc bardzo gęsta, z wąskimi uliczkami<sup>21</sup>, lokalne warunki atmosferyczne, tradycyjne położenie miast w dolinach rzek, poziom rozwoju przemysłu, podłączenie budynków do ogrzewania sieciowego itd. Wszystkie te czynniki sprawiają, że w 2022 r. na ok. 320 stref niskiej emisji w całej Europie ponad połowa, bo 172, przypadało na Włochy<sup>22</sup>, a kolejne 78 na Niemcy<sup>23</sup>, co widać na poniższej rycinie.

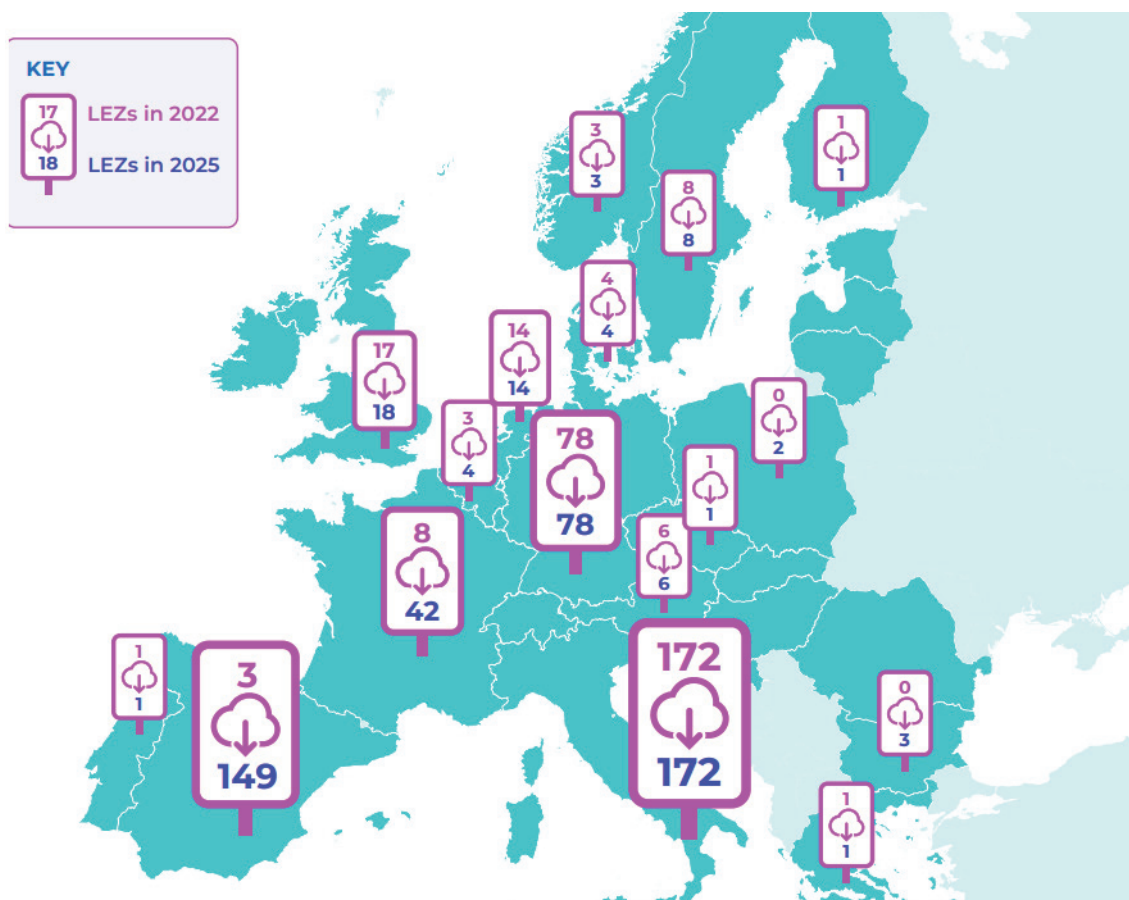
20 Moto.pl, *Samochody w UE. Ile mają lat, który kraj ma najwięcej, gdzie dominuje Diesel*, <https://moto.pl/MotoPL/7,175394,28476751,samochody-w-ue-ile-maja-lat-ktory-kraj-ma-najwiecej-gdzie.html>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.

21 A więc zasadniczo odmienna od specyfiki dominującej w polskich miastach, niejednokrotnie całkowicie lub częściowo zniszczonych w toku II wojny światowej (Warszawa, Wrocław, Gdańsk, Szczecin) bądź stosunkowo niewielkich, ale znacząco rozbudowywanych w okresie PRL-u.

22 Trzeba mieć na uwadze, że część stref obowiązujących we Włoszech ma charakter okresowy, niejednokrotnie powiązany z porą roku, np. od 15 września do 15 kwietnia kolejnego roku.

23 Zob. Cleancitiescampaign.org, *The development trends of low and zero-emission zones in Europe*, <https://cleancitiescampaign.org/wp-content/uploads/2022/07/The-development-trends-of-low-emission-and-zero-emission-zones-in-Europe-1.pdf>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r., s. 9.

Rycina 8. Trendy i prognozy dotyczące stref niskoemisyjnych w Europie



Źródło: Cleancitiescampaign.org, *The development trends of low and zero-emission zones in Europe*, <https://cleancitiescampaign.org/wp-content/uploads/2022/07/The-development-trends-of-low-emission-and-zero-emission-zones-in-Europe-1.pdf>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r., s. 9.

W Europie Zachodniej występują jednak zasadniczo odmienne warunki społeczno-ekonomiczne niż w Polsce. Wynikają one z posiadania przez ludność i przedsiębiorstwa większych zasobów finansowych, umożliwiających szybszą wymianę taboru samochodowego. Dodatkowo negatywne skutki wprowadzenia stref dla ludności w istotnej mierze rekompensowała lepiej rozwinięta niż w Polsce komunikacja zbiorowa, nie tylko miejska, ale również podmiejska i dalekobieżna. W Polsce komunikacja zbiorowa poza dużymi ośrodkami ma niewielkie, a niekiedy marginalne znaczenie, skutkiem czego wiele osób dotyka zjawisko wykluczenia komunikacyjnego, występujące w zdecydowanie większym stopniu niż w państwach Europy Zachodniej.

**W Europie Zachodniej występują zasadniczo odmienne warunki społeczno-ekonomiczne niż w Polsce. Wynikają one z posiadania przez ludność i przedsiębiorstwa większych zasobów finansowych, umożliwiających szybszą wymianę taboru samochodowego. Dodatkowo skutki wprowadzenia stref dla ludności w istotnej mierze rekompensowała lepiej rozwinięta niż w Polsce komunikacja zbiorowa.**

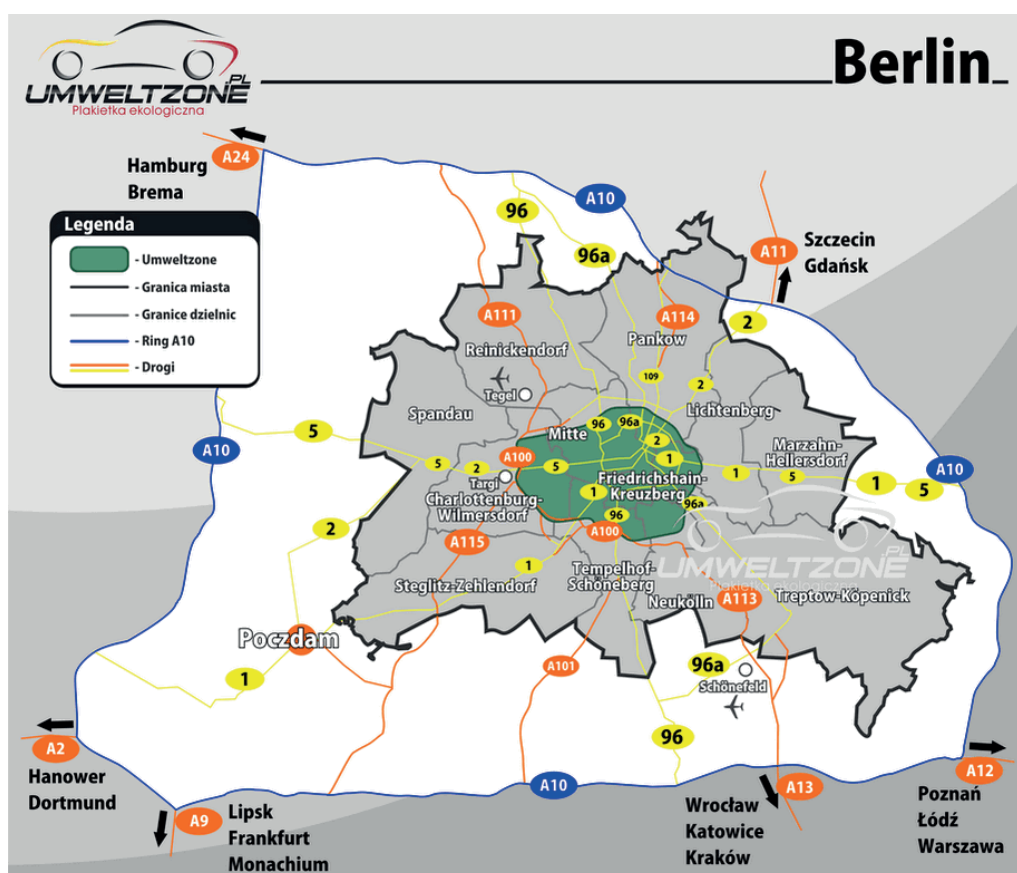


Znaczące różnice w specyfice poszczególnych miast położonych w Europie Zachodniej w stosunku do miast Polski, a także odmienności w rozwiązaniach normatywnych (nie tylko każdego z państw, ale nawet każdej gminy) sprawiają, że nie ma możliwości rzetelnego porównania obowiązujących tam stref niskiej emisji do obowiązujących i planowanych w Polsce Stref Czystego Transportu. Tym niemniej informacyjnie przedstawionych zostanie kilka przykładów stref niskiej emisji funkcjonujących lub planowanych do wprowadzenia w różnych miastach Unii Europejskiej.

### 3.3.1. Berlin

Będąca odpowiednikiem polskiej SCT berlińska strefa ekologiczna (*Umweltzone*) istnieje od dnia 1 stycznia 2008 r. i znajduje się w centrum miasta w obrębie wewnętrznej obwodnicy S-Bahn. W pierwszym etapie strefa objęta samochody z silnikiem Diesla poniżej normy Euro 2 oraz benzynowe spełniające wymogi przynajmniej Euro 1. Drugi etap, obowiązujący od stycznia 2010 r., przewiduje dopuszczenie wjazdu tylko dla samochodów z silnikiem Diesla spełniających normę Euro 4 (bądź Euro 3 ze zmodernizowanym filtrem cząstek stałych) oraz dla pojazdów benzynowych spełniających wymogi emisji Euro 1. Dodatkowo w 2019 r. wprowadzono nowe ograniczenie dla pojazdów z silnikiem Diesla, określone jako „Diesel Euro 6 LEZ”. Obszar strefy przedstawia poniższa mapa.

Rycina 9. Mapa *Umweltzone Berlin* (mapa Berlina – widok ogólny)



W strefie obowiązują zwolnienia przewidziane w prawie federalnym m.in. dla: pojazdów rolniczych, zabytkowych, karetek, pojazdów wojskowych, samochodów użytkowanych przez osoby niepełnosprawne itd.<sup>24</sup> Dopuszcza się także możliwość uzyskania indywidualnych wyłączeń uzasadnionych „trudnościami społecznymi lub ekonomicznymi”<sup>25</sup>.

Wjazd na obszar strefy ekologicznej bez zielonej naklejki lub specjalnego zezwolenia jest natomiast wykroczeniem administracyjnym i podlega karze grzywny w wysokości 80 euro<sup>26</sup>.

### 3.3.2. Mediolan

Strefy niskiej emisji w Mediolanie funkcjonują od 2019 r. i obejmują obecnie znaczną część miasta<sup>27</sup>. W strefie B, obejmującej ok. 75% powierzchni miasta do września 2025 r., dopuszcza się wjazd pojazdów osobowych spełniających normy Euro 3 dla pojazdów benzynowych i Euro 6 dla pojazdów z silnikiem Diesla<sup>28</sup>. Planuje się stopniowe podnoszenie tych norm aż do dnia 30 września 2030 r., od którego ma być całkowicie zabroniony wjazd do stref dla samochodów z silnikiem Diesla bez dodatkowego filtra cząstek stałych. Wskazane ograniczenia nie obejmują m.in. pojazdów zasilanych gazem LPG, hybrydowych czy elektrycznych. Co warte odnotowania, strefy w Mediolanie obowiązują od poniedziałku do piątku, od godz. 7:30 do godz. 19:30 (pojazdy niespełniające wymagań nie mogą poruszać się po strefie w tych godzinach).

Katalog wyjątków od zakazu wjazdu do strefy obejmuje m.in. pojazdy należące do: osób niepełnosprawnych, wojska, policji, podmiotów działających w sektorze pomocy społecznej i zdrowotnej do wykonywania nieodpłatnych usług pierwszej pomocy i pomocy społecznej oraz historyczne. Przepisy włoskie przewidują również możliwość wjazdu na obszar strefy pojazdów niespełniających jej wymagań w wymiarze 25 dni w roku dla mieszkańców oraz 5 dni w roku dla osób przyjezdnych. Wjazd taki wymaga jednak każdorazowego zgłoszenia najpóźniej na 24 godziny przed wjazdem<sup>29</sup>.

Ruch w strefach monitorowany jest za pomocą kamer (np. wjazd do strefy C odbywa się przez jedną z 43 bram z zamontowanymi urządzeniami rejestracyjnymi)<sup>30</sup>. Za wjazd na obszar stref nieuprawnionego pojazdu przewidziana jest kara administracyjna w wysokości 80 euro.

24 Berlin.de, *Deutschlandweite Ausnahmeregelungen vom Fahrverbot*, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/umweltzone/deutschlandweite-ausnahmeregelungen/>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.

25 Berlin.de, *Berliner Ausnahmeregelungen vom Fahrverbot*, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/umweltzone/berliner-ausnahmeregelungen/#Einzelausnahmen>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.

26 Berlin.de, *Allgemeines / Umweltzone - was ist das?*, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/umweltzone/allgemeines/>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.

27 Z tego strefa C obejmuje historyczne centrum.

28 Comune.milano.it, *Area B*, <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/mobilita/area-b>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.

29 Comune.milano.it, *Area B. Deroga base per cittadini, visitatori, imprese*, <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/mobilita/area-b/area-b-deroghe-base-per-cittadini-visitatori-imprese>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.

30 Zob. Geoportale.comune.milano.it, <https://geoportale.comune.milano.it/portal/apps/webappviewer/index.html?id=bab7a4fea79f4e8bb0ab01e203168995>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.

### 3.3.3. Lizbona

W Portugalii zostały ustanowione w 2011 r. jedynie dwie strefy obniżonej emisji (por. *Zona de Emissões Reduzidas*). Od tego czasu nastąpiła stopniowa rozbudowa ich zasięgu oraz poszerzono katalog ograniczeń wjazdu. Aktualnie wjazd do pierwszej strefy, położonej w centralnej części Lizbony, dopuszczalny jest dla pojazdów spełniających normę Euro 3. Co istotne, aby zapobiec tamowaniu ruchu w okolicznych dzielnicach, zakaz wjazdu nie dotyczy głównych skrzyżowań przecinających obszar strefy ze wschodu na zachód<sup>31</sup>. Pozwala to uniknąć objeżdżania strefy, a w konsekwencji rozpraszania zanieczyszczeń w okolicy. W przypadku strefy drugiej, otaczającej pierwszą, dopuszczalny jest wjazd dla pojazdów spełniających normę Euro 2. Zarówno w pierwszej, jak i w drugiej strefie przewiduje się jednak możliwość doposażenia pojazdu w dodatkowe filtry cząstek stałych, podnoszące normę Euro spełnianą przez dany pojazd. Dodatkowo, z zakazu wjazdu na obszar obu stref wyłączone są pojazdy mieszkańców, a także m.in. pojazdy zabytkowe, wykorzystywane przez osoby o ograniczonej sprawności ruchowej oraz napędzane gazem LPG<sup>32</sup>. Inną cechą charakterystyczną stref w Lizbonie jest ograniczenie czasowe ich obowiązywania. Obie funkcjonują bowiem od poniedziałku do soboty w godzinach 7:00–21:00.

W konsekwencji ograniczenia strefowe w niewielkim stopniu wpływają na funkcjonowanie miasta, zarówno w odniesieniu do jego stałych mieszkańców, jak i turystów. Jednocześnie, nie mają one również istotnego znaczenia dla poziomu zanieczyszczeń płynących z transportu<sup>33</sup>.

### 3.3.4. Antwerpia

Za modelową strefę niskiej emisji uważa się tę wprowadzoną w belgijskiej Antwerpii. Charakteryzuje ją m.in. bardzo duży horyzont czasowy planowania. Od pierwszych badań do wprowadzenia strefy, co nastąpiło z dniem 1 lutego 2017 r., minęło aż pięć lat. Obszar strefy został ograniczony do centrum miasta i powierzchni ok. 20 km<sup>2</sup>, tj. ok. 10% powierzchni miasta, zamieszkiwanej jednak przez ok. 40% mieszkańców. Strefa ta funkcjonuje 7 dni w tygodniu<sup>34</sup>.

Możliwość wjazdu do strefy bez opłat obejmuje pojazdy spełniające normy emisji spalin Euro 5 (silniki Diesla) lub Euro 2 (silniki benzynowe), hybrydowe plug-in o emisji nieprzekraczającej 50 g na kilometr oraz elektryczne i na wodór. Poza tym obowiązujące przepisy umożliwiają zakup specjalnego czasowego zezwolenia (na tydzień, miesiąc, 3 miesiące lub rok) dla pojazdów z silnikami wysokoprężnymi spełniającymi normę Euro 4 (a dla niektórych samochodów użytku profesjonalnego – Euro 3) i zabytkowych (starszych niż 40 lat). Także w przypadku pojazdów niespełniających wskazanych norm dopuszcza się możliwość wykupienia, maksymalnie 8 razy w roku, jednodniowych zezwoleń na

31 Green-zones.eu, *Strefa ekologiczna Lizbona*, <https://www.green-zones.eu/pl/strefy-ekologiczne/portugalia/lizbona>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

32 Informacoeseeservicos.lisboa.pt, *ZONA DE EMISSÕES REDUZIDAS (ZER)*, <https://informacoeseeservicos.lisboa.pt/servicos/detalhe/zona-de-emissoes-reduzidas-zer>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

33 Motor24.pt, *Zonas de Emissões Reduzidas: cidades portuguesas estão na cauda da Europa*, <https://www.motor24.pt/noticias/zonas-de-emissoes-reduzidas-cidades-portuguesas-estao-na-cauda-da-europa/1568404/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

34 Transport-publiczny.pl, *Strefy czystego transportu: Antwerpia – przykład dla polskich miast?*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/strefy-czystego-transportu-antwerpia-przyklad-dla-polskich-miast-75493.html>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.

wjazd do strefy (w cenie 35 euro)<sup>35</sup>. Zagraniczne pojazdy spełniające wymagania strefy wymagają dodatkowo rejestracji w systemie elektronicznym<sup>36</sup>. Niezarejestrowanie, jak też wjazd pojazdem nieuprawnionym na teren strefy, wiąże się z karą porządkową w wysokości 150–350 euro<sup>37</sup> wymierzaną głównie w oparciu o dane miejskiego systemu przemieszczania pojazdów.

### 3.4. Wnioski

Strefy niskiej emisji, nazwane w Polsce Strefami Czystego Transportu, stanowią nowe narzędzie w polityce miejskiej. Z uwagi na okoliczność, że są one stosowane równolegle z innymi działaniami zmierzającymi do ograniczenia emisji szkodliwych substancji, nie da się w sposób jednoznaczny przypisać im konkretnego udziału w ograniczeniu takiej emisji. Ekonomiczne i społeczne nakłady pieniężne związane z funkcjonowaniem stref są natomiast łatwiejsze do oszacowania. Pełen obraz kosztów będzie jednak widoczny dopiero po upływie kilku lat od wprowadzenia danej strefy bądź od przyjęcia przez strefę docelowego kształtu.

Strefy Czystego Transportu w Warszawie, a w przyszłości prawdopodobnie także w Krakowie i we Wrocławiu, będzie różniło kilka elementów konstrukcyjnych. W szczególności dotyczą one obszaru obowiązywania poszczególnych Stref, jak też szczegółowych wymagań w stosunku do pojazdów wyłączanych uchwałą z zakazu wjazdu na teren Stref. Regulacje normatywne kształtujące poszczególne Strefy łączyć będzie natomiast konieczność pozostawiania tych regulacji w zgodzie z ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która mimo przyznania samorządom dużej swobody, nie uprawnia do całkowicie dowolnego kształtowania granic SCT.

**Strefy Czystego Transportu w Warszawie, a w przyszłości prawdopodobnie także w Krakowie i we Wrocławiu, będzie różniło kilka elementów konstrukcyjnych. Regulacje normatywne kształtujące poszczególne Strefy łączyć będzie natomiast konieczność pozostawiania tych regulacji w zgodzie z ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która, mimo przyznania samorządom dużej swobody, nie uprawnia do całkowicie dowolnego kształtowania granic SCT.**

Wskazanie podobieństw i różnic w strefach niskiej emisji funkcjonujących w poszczególnych miastach państw Europy Zachodniej jest zdecydowanie trudniejsze. Wynika to zarówno z lokalnej specyfiki prawnej, jak też z np. uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, zamożności społeczeństwa, poziomu edukacji ekologicznej czy sposobu zagospodarowania przestrzeni. Porównywanie polskich SCT do rozwiązań europejskich należy więc czynić z daleko posuniętą ostrożnością, w szczególności mając na uwadze, że wyniki osiągnięte w jednym europejskim mieście mogą być niemożliwe do powtórzenia w innym. Nie budzi jednak wątpliwości, że na ostateczny kształt Strefy w każdym

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> [Lez.antwerpen.be](https://lez.antwerpen.be/), *Is my car allowed to enter the LEZ?*, <https://lez.antwerpen.be/?Taal=DE>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.

<sup>37</sup> [Green-zones.eu](https://www.green-zones.eu/pl/strefy-ekologiczne/belgia/antwerpia), *Strefa ekologiczna Antwerpia*, <https://www.green-zones.eu/pl/strefy-ekologiczne/belgia/antwerpia>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.

przypadku ma wpływ zakres wyjątków od ogólnego zakazu wjazdu – zarówno jeżeli chodzi o podmiotowe lub przedmiotowe wyjątki dotyczące pojazdów, jak też obowiązywanie strefy tylko w wybranych godzinach, a nawet porach roku. Polski prawodawca powinien w tym kontekście rozważyć, czy Strefy Czystego Transportu mają faktycznie służyć ochronie zdrowia i życia ludzi, czy też raczej eliminacji z ruchu określonych rodzajów pojazdów. Oba wyszczególnione cele nie idą ze sobą w parze, na co wskazują doświadczenia wielu europejskich miast.

**Na ostateczny kształt Strefy w każdym przypadku ma wpływ zakres wyjątków od ogólnego zakazu wjazdu. Polski prawodawca powinien w tym kontekście rozważyć, czy Strefy Czystego Transportu mają faktycznie służyć ochronie zdrowia i życia ludzi, czy też raczej eliminacji z ruchu określonych rodzajów pojazdów. Oba wyszczególnione cele nie idą ze sobą w parze, na co wskazują doświadczenia wielu europejskich miast.**



# Co można zrobić ze Strefą Czystego Transportu?

## 4.1. Uwagi wstępne

Konstytucja RP formułuje szereg praw i wolności bezpośrednio bądź pośrednio związanych z ludzką aktywnością. Obok prawa do życia oraz obowiązku władz publicznych w zakresie dbania o środowisko, określa ona również wiele uprawnień przysługujących właścicielom oraz użytkownikom pojazdów samochodowych. Posiadane przez nich składniki majątku w postaci samochodów są chronione przez prawo własności, podobnie jak prawo do przemieszczania się, wyboru miejsca nauki i pracy, opieki dla kobiet w ciąży i pomocy dla osób niepełnosprawnych oraz wiele innych. Ograniczenie tych uprawnień wynikające z ustanowienia Strefy Czystego Transportu musi następować w sposób proporcjonalny, zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tym samym, jest ono dopuszczalne tylko wtedy, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, z zastrzeżeniem jednak, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Błędem nadużycia jest więc przyznawanie bezwzględnego priorytetu jednych uprawnień nad drugimi w taki sposób, który doprowadziłby do naruszenia ich istoty.

**Ograniczenie uprawnień wynikające z ustanowienia Strefy Czystego Transportu musi następować w sposób proporcjonalny, zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tym samym, jest ono dopuszczalne tylko wtedy, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, z zastrzeżeniem jednak, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.**

Weryfikacja uchwał o ustanowieniu Stref Czystego Transportu odbywa się na identycznych zasadach jak w przypadku pozostałych aktów prawa miejscowego. Podstawowe uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały przysługuje wojewodzie jako organowi nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Uprawnienie to jest ograniczone w czasie. Wydaje się jednak, że jest ono najskuteczniejszą, a w każdym razie najszybszą formą zakwestionowania uchwały o ustanowieniu SCT.

**Podstawowe uprawnienie do stwierdzenia nieważności uchwały przysługuje wojewodzie jako organowi nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Uprawnienie to jest ograniczone w czasie. Wydaje się jednak, że jest ono najskuteczniejszą, a w każdym razie najszybszą formą zakwestionowania uchwały o ustanowieniu SCT.**

Dla pozostałych podmiotów, w tym dla przedsiębiorców, dostępnym środkiem kwestionowania uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu, jest skarga przysługująca z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Możliwość skorzystania z tego środka prawnego jest jednak limitowana posiadaniem interesu prawnego, który zostałby naruszony taką uchwałą. Oznacza to w praktyce ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wniesienia skargi, jak również momentu jej wniesienia dopiero po wystąpieniu naruszenia interesu prawnego. Biorąc pod uwagę, że uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu określają moment rozpoczęcia obowiązywania ograniczeń odległy o kilkanaście miesięcy od momentu jej uchwalenia, to równie odległy jest moment naruszenia interesu prawnego, a w tym samym powstanie uprawnienia do wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego.

Niezwykle istotnym problemem jest kwestia zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz uchwalonych na jej podstawie uchwał o ustanowieniu SCT. Przepisy te objęte są domniemaniem konstytucyjności i nie były dotychczas badane przez Trybunał Konstytucyjny. Tym niemniej wskazać można na szereg poważnych zastrzeżeń co do zgodności zakazu wjazdu do Strefy z wybranymi, konstytucyjnie gwarantowanymi prawami i wolnościami.

**Niezwykle istotnym problemem jest kwestia zgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz uchwalonych na jej podstawie uchwał o ustanowieniu SCT. Przepisy te objęte są domniemaniem konstytucyjności i nie były dotychczas badane przez Trybunał Konstytucyjny.**

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności ustawy lub uchwały z Konstytucją stanowi formalny warunek do wystąpienia z powództwem o odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone danym naruszeniem prawa. Uzyskanie odszkodowania nie jest jednak automatyczne i wiąże się z koniecznością przeprowadzenia postępowania przed sądem powszechnym, w którym badaniu podlega zarówno wystąpienie w sprawie prejudykatu, jak też rozmiar powstałej szkody i jej związek przyczynowy z naruszeniem prawa.

## **4.2. Społeczne zaangażowanie w tworzenie Strefy Czystego Transportu**

Najtańszym, najszybszym i w wielu przypadkach najskuteczniejszym sposobem wpłynięcia na kształt Strefy Czystego Transportu jest społeczne zaangażowanie w proces opracowywania jej



projektu. Ustawodawca nie bez przyczyny sformułował w art. 40 ust. 3 u.e.p.a. obowiązek poddania projektu konsultacjom społecznym i wyznaczenia terminu na składanie uwag, wynoszący nie mniej niż 21 dni. Skala restrykcji Strefy wchodzących w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jest bowiem tak znaczna, że niezbędne jest, przynajmniej formalne, zwrócenie się o zajęcie stanowiska przez osoby, którym te prawa i wolności będą ograniczane.

Osoby zainteresowane SCT powinny zaangażować się w ten temat już na etapie składania przez władze lokalne wstępnych publicznych zapowiedzi co do chęci podjęcia prac w kierunku utworzenia tych Stref. Praktyka pokazuje bowiem, że niejednokrotnie władze miejskie rozpoczynają działanie od zwrócenia się do organizacji pozarządowych, często specjalizujących się w opracowywaniu dokumentów wstępnych, by te utworzyły projekt Strefy. Chodzi o przeprowadzanie badań, statystyk oraz sondaży społecznych, z których można wyprowadzić wnioski o istnieniu potrzeby ustanowienia Strefy w danym mieście. Osoby, które są zainteresowane, aby na danym terenie nie powstała SCT, powinny więc podjąć samodzielnie, w miarę swoich możliwości, czynności zmierzające do weryfikacji danych przedstawionych przez organizacje działające na zlecenie władz miejskich. W tym również do przeprowadzania własnych badań, alternatywnych do wykonanych na zlecenie władz miejskich. Jak istotna jest to uwaga niech świadczy przykład, że jednym z argumentów za wprowadzeniem SCT w Warszawie był wynik sondażu sporządzonego na próbie nieco ponad 500 osób na ponad 1,8 mln mieszkańców Warszawy. Sondaż ten został określony przez władze miejskie jako „reprezentatywny”.

**Osoby zainteresowane SCT powinny zaangażować się w ten temat już na etapie składania przez władze lokalne wstępnych publicznych zapowiedzi co do chęci podjęcia prac w kierunku utworzenia tych Stref.**

W toku gromadzenia i prezentowania danych o potrzebach oraz poglądach społeczeństwa należy zachować niezbędny obiektywizm. Dla przykładu, formułując konkretne i jednoznaczne pytania w ramach sondaży, lub zlecając badania poziomu zanieczyszczeń podmiotom niepowiązanym kapitałowo z potencjalnymi organizacjami lobbingsowymi, np. uczelniom wyższym.

Gromadzone materiały powinny być regularnie przedstawiane lokalnym decydom. Zarówno na poziomie radnych miejskich, jak też radnych poszczególnych dzielnic. Kluczowe jest przy tym dotarcie do możliwie najwyższego poziomu władz lokalnych. W tym, w razie potrzeby, również za pośrednictwem przedstawicieli władz centralnych, np. posłów czy senatorów z danego okręgu wyborczego. Konieczne jest bowiem zapewnienie decydom maksymalnej ilości rzetelnych i wiarygodnych informacji, jak również przedstawienie potencjalnych problemów związanych z wprowadzeniem SCT dla poszczególnych grup mieszkańców. Przedstawiciele władz lokalnych powinni uzyskać wiedzę na temat tego, kto i w jakim stopniu zostanie dotknięty zakazem wjazdu do Strefy. Jak pokazuje przebieg konsultacji przeprowadzanych dotychczas w Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu, ilość osób niezadowolonych z wprowadzenia SCT jest wielokrotnie większa niż zwolenników takiego rozwiązania. Lokalni decydenci powinni więc mieć świadomość liczebności obu grup potencjalnych wyborców. Nacisk polityczny wydaje się być najskuteczniejszym narzędziem wpływu na kształt rozwiązań normatywnych.

**Jak pokazuje przebieg konsultacji przeprowadzanych dotychczas w Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu, ilość osób niezadowolonych z wprowadzenia SCT jest wielokrotnie większa niż zwolenników takiego rozwiązania.**

Udział w konsultacjach, zarówno polegających na bezpośrednich spotkaniach z mieszkańcami, jak i na przyjmowaniu opinii, powinien mieć charakter masowy, a więc adekwatny do liczebności grupy osób zainteresowanych określonym kształtem SCT. Dla przykładu we Wrocławiu w ramach konsultacji przeprowadzanych z wykorzystaniem e-formularza wzięły udział 1382 osoby<sup>1</sup>. W przypadku Warszawy w ramach konsultacji wpłynęło przeszło 3000 uwag, które doprowadziły do zmiany projektu SCT przedłożonego Radzie m.st. Warszawy<sup>2</sup>. Masowe uczestnictwo w różnych formach konsultacji może mieć istotny wpływ na ostateczny kształt projektu uchwały o SCT – i to zarówno w kierunku zwiększenia, jak i zredukowania obostrzeń związanych z funkcjonowaniem Strefy.

**Masowe uczestnictwo w różnych formach konsultacji może mieć istotny wpływ na ostateczny kształt projektu uchwały o SCT.**

Przykład Krakowa dowodzi, jak istotne jest społeczne zaangażowanie w proces kształtowania SCT. Już po przyjęciu uchwały o ustanowieniu w tym mieście Strefy Czystego Transportu zaczęły rosnąć w siłę środowiska zainteresowane jej uchyleciem<sup>3</sup>. Podjęty one akcję zbierania podpisów pod projektem uchwały o uchyleniu SCT, gromadząc w ciągu dwóch miesięcy przeszło 7220 podpisów. Inicjatywa uchwałodawcza została jednak odrzucona na posiedzeniu Rady Miasta Krakowa w dniu 17 stycznia 2024 r.<sup>4</sup> Można jedynie przypuszczać, że gdyby tak liczna i dobrze zorganizowana grupa zainteresowanych osób wzięła udział w przygotowaniu projektu uchwały ustanawiającej Strefę w 2022 r., to kształt tej uchwały mógłby być inny.

**Przykład Krakowa dowodzi, jak istotne jest społeczne zaangażowanie w proces kształtowania SCT.**

1 Wrocław.pl, *Jakiej Strefy Czystego Transportu potrzebujemy? Raport*, [https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/419577/SCT\\_RAPORT.pdf](https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/419577/SCT_RAPORT.pdf), dostęp: 20 stycznia 2024 r., s. 11.

2 Um.warszawa.pl, *Strefa Czystego Transportu: większy obszar...*

3 Zob. m.in. Krakowdlakierowcow.pl, *Kraków dla kierowców, nie dal ideologii! Podpisz petycję i zatrzymaj walkę z krakowskimi kierowcami!*, <https://krakowdlakierowcow.pl/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

4 Bip.krakow.pl, *Uchylene uchwały dotyczącej Strefy Czystego Transportu*, <https://www.bip.krakow.pl/obiu/2023/120>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

## 4.3. Skarga do Trybunału Konstytucyjnego

### 4.3.1. Konstytucja RP i ochrona środowiska a ustanawianie Stref Czystego Transportu

Głównym przedmiotem podlegającym ochronie przed nadmierną emisją szkodliwych substancji jest środowisko. Obowiązek jego ochrony został wprost wyrażony w art. 5 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w tym samym przepisie przewiduje obowiązek strzeżenia przez Rzeczpospolitą wartości fundamentalnych, stanowiących o bycie niepodległego państwa i narodu, a także podstawowych wartości polskiego społeczeństwa. Ochrona środowiska została więc umieszczona stosunkowo wysoko wśród innych przedmiotów ochrony. Wskazana okoliczność dowodzi znaczenia, które ustawodawca nadaje ochronie środowiska. Jednocześnie jednak kolejność wymienionych we wskazanym przepisie wartości świadczy o przyjętych priorytetach ich ochrony.

**W art. 5 Konstytucji RP ochrona środowiska została umieszczona stosunkowo wysoko wśród innych przedmiotów ochrony. Wskazana okoliczność dowodzi znaczenia, które ustawodawca nadaje ochronie środowiska. Jednocześnie jednak kolejność wymienionych we wskazanym przepisie wartości świadczy o przyjętych priorytetach ich ochrony.**

Należy mieć bowiem na uwadze, że ochrona środowiska musi być realizowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przy czym ustrojodawca nie definiuje tej zasady. Posiada ona natomiast szereg definicji sformułowanych w piśmiennictwie, w tym zaproponowanych w międzynarodowym środowisku naukowym. Zgodnie z najpowszechniejszą definicją rozwój zrównoważony to taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na zaspokojenie własnych potrzeb<sup>5</sup>. Konstrukcja zawarta we wskazanej definicji opiera się więc na dwóch filarach.

Zgodnie z pierwszym z nich uwzględnić należy potrzeby obecnego pokolenia, w tym związane z poziomem życia. Zasadnicza trudność polega na tym, że potrzeby oraz standardy życia są zróżnicowane na całym świecie. Jednocześnie naturalnym i uniwersalnym zjawiskiem jest dążenie każdego człowieka do poprawy swojego dotychczasowego standardu życia. W konsekwencji wskazane zjawisko powoduje stały wzrost potrzeb zarówno społeczeństw, jak i każdego człowieka z osobna. Widoczne jest to szczególnie w państwach rozwijających się, gdzie oczekiwana przez społeczeństwo poprawę poziomu życia osiąga się z wykorzystaniem tanich i często przestarzałych technologii oraz

<sup>5</sup> Digitallibrary.un.org, *Report of the World Commission on Environment and Development*, [https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A\\_42\\_427-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A_42_427-EN.pdf?ln=en), dostęp: 20 stycznia 2024 r., s. 24, pkt 27.

rozwiązań skutkujących znaczącym wzrostem emisji do środowiska, a w konsekwencji zwiększeniem jego zanieczyszczenia.

Jednocześnie jednak, drugim filarem przytoczonej definicji jest obowiązek oszczędności, a więc ograniczania obecnych i przyszłych potrzeb, stosownie do możliwości regeneracyjnych środowiska. Należy przy tym dodatkowo uwzględnić stały rozwój, który ma miejsce w zdecydowanej większości obszarów życia społeczno-gospodarczego, a jaki prowadzi do stałego wzrostu zarówno kręgu, jak i charakteru potrzeb społecznych, przy jednoczesnym tworzeniu coraz lepszych (oszczędniejszych) sposobów zaspokajania dotychczasowych, jak i nowych potrzeb. Tym samym pojęcie „zrównoważonego rozwoju” zawsze będzie miało charakter wartościujący, a z uwagi na znaczną ilość zmiennych, jego osiągnięcie w każdych okolicznościach może być przedmiotem krytyki.

### **Ochrona środowiska musi być realizowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.**

Ustrojodawca, poza art. 5, odwołuje się do ochrony środowiska w szeregu innych przepisów Konstytucji RP. W art. 68 ust. 4 tego aktu normatywnego sformułowany został obowiązek zapobiegania przez władze publiczne negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Z kolei zgodnie z art. 74 Konstytucji RP na władze publiczne nałożony został obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), a także obowiązek ochrony środowiska (ust. 2). Wskazane regulacje stanowią konstytucyjną podstawę podjęcia przez władze publiczne działań, zmierzających do ograniczenia szkodliwych emisji, a w konsekwencji zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska. Są one dodatkowo wzmocnione przez normę sformułowaną w art. 86 Konstytucji, zgodnie z którą wszystkich obejmuje obowiązek dbania o stan środowiska i ponoszenie odpowiedzialności za spowodowane przez siebie jego pogorszenie.

Polski ustrojodawca przyjął, że realizacja obowiązku ochrony środowiska, a pośrednio także ochrony zdrowia, może wymagać ograniczenia innych konstytucyjnych wolności i praw. Jest to konsekwencja przyznania istotnego znaczenia ochronie środowiska. W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zastrzeżono bowiem, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. dla ochrony środowiska oraz zdrowia innych osób. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że wskazane ograniczenia nie mogą jednak naruszać istoty tych wolności i praw. Należy więc uznać, że muszą być one wprowadzane z zachowaniem zasady proporcjonalności. Ma to szczególnie istotne znaczenie w odniesieniu do Stref Czystego Transportu. Ustanowienie Strefy wiąże się bowiem z zakazem wjazdu na jej obszar określonych rodzajów pojazdów mechanicznych, co może prowadzić do ograniczenia szeregu uprawnień posiadaczy takich pojazdów, to znaczy: wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej (która to wolność sformułowana została w art. 52 ust. 1), prawa do własności (ujętego w art. 64 ust. 1), wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (o którym mowa w art. 65 ust. 1) i prawa do bezpiecznych oraz higienicznych warunków pracy (wskazanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji RP). Konsekwencją może być też ograniczenie prawa do ochrony zdrowia, w tym zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku<sup>6</sup>, prawa do pomocy dla osób niepełnosprawnych<sup>7</sup>, równego dostępu do wy-

<sup>6</sup> Art. 68 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Art. 69 Konstytucji RP.

kształcenia<sup>8</sup> oraz prawa pomocy dla członków rodzin<sup>9</sup>. Ochronę zdrowia należy postrzegać przy tym nie tylko jako dostęp do specjalistycznych placówek medycznych, ale również jako tworzenie takich warunków do życia, aby nie skutkowały one pogorszeniem zdrowia – zarówno fizycznego, jak i psychicznego.

Zakaz wjazdu pojazdów na obszar Strefy Czystego Transportu oznacza natomiast nie tylko brak w danym miejscu emisji zanieczyszczeń z danego pojazdu, ale również brak pasażerów takiego środka transportu. Innymi słowy, oznacza odcięcie określonej grupy osób od możliwości uczestniczenia w życiu społeczeństwa, rozumianego jako wspólnota funkcjonująca na obszarze Strefy Czystego Transportu. Charakter problemu, o którym mowa, uwidocznili się podczas epidemii COVID-19. Administracyjne środki separacji i segregacji społeczeństwa zastosowane wówczas w imię ochrony życia i zdrowia przed zakażeniem wirusem SARS-CoV-2 doprowadziły do obniżenia poziomu ochrony życia i zdrowia w aspektach niezwiązanych z pandemią, np. uniemożliwiono kontynuację leczenia onkologicznego bądź wywołano schorzenia psychiczne, wynikające z długotrwałego pobytu w samotności.

**Ustanowienie Strefy wiąże się z zakazem wjazdu na jej obszar określonych rodzajów pojazdów mechanicznych. Tym samym prowadzić może do ograniczenia szeregu uprawnień posiadaczy takich pojazdów, to znaczy: wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej (która to wolność sformułowana została w art. 52 ust. 1), prawa do własności (ujętego w art. 64 ust. 1), wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (o którym mowa w art. 65 ust. 1) i prawa do bezpiecznych oraz higienicznych warunków pracy (wskazanego w art. 66 ust. 1 Konstytucji RP). Konsekwencją może być też ograniczenie prawa do ochrony zdrowia, w tym zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku, prawa do pomocy dla osób niepełnosprawnych, równego dostępu do wykształcenia oraz prawa pomocy dla członków rodzin.**

Zarówno uchwały o ustanowieniu Stref Czystego Transportu, jak też niektóre sposoby wykładni art. 39 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych mogą naruszać przepisy Konstytucji RP. Dla przykładu, brak obowiązku uwzględnienia przez gminę wyłączeń z zakazu wjazdu na obszar Strefy może doprowadzić do skutku *de facto* konfiskacyjnego w postaci ograniczenia możliwości dysponowania składnikiem majątku w postaci pojazdu z silnikiem benzynowym lub Diesla. Niedopuszczenie zwolnienia lub wyłączenia z zakazu wjazdu do Strefy może utrudnić bądź uniemożliwić uzyskanie pomocy medycznej. Brak możliwości skorzystania z pojazdu w sytuacji braku jakiegokolwiek realnej alternatywy dla zaspokojenia potrzeby przemieszczania się, może prowadzić do pozbawienia osoby warunków do nauki, wykonywania pracy a nawet zamieszkiwania w określonym miejscu, a także do, jak wskazano wyżej, powstania chorób związanych z faktycznym wyłączeniem danej osoby z funkcjonowania w ramach społeczeństwa. Tego rodzaju skutki wprowadzenia Stref Czystego Transportu w zakresie realizacji konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności można mnożyć.

8 Art. 70 ust. 4 Konstytucji RP.

9 Art. 71 Konstytucji RP.

**Zarówno uchwały o ustanowieniu Stref Czystego Transportu, jak też niektóre sposoby wykładni art. 39 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych mogą naruszać przepisy Konstytucji RP.**

Rozpatrując wpływ ustanowienia SCT na konstytucyjne prawa i wolności, nie należy kwestionować niektórych z nich, jak np. prawa do życia i czystego środowiska, ani też przeciwstawiać ich np. prawu własności. Spór powinien dotyczyć proporcjonalności korzystania z poszczególnych praw i wolności i zarazem ich ograniczania w warunkach, w których muszą one realizować się równolegle. Zaprzeczeniem takiego stanu rzeczy jest natomiast wprowadzanie takiej Strefy Czystego Transportu, która może w sposób nadmierny ograniczać korzystanie przez część społeczeństwa z takich praw jak prawo do: własności, edukacji, swobody wyboru miejsca pracy i zamieszkania, wsparcia osób niepełnosprawnych, szczególnej opieki dla rodzin itd.

**Spór powinien dotyczyć proporcjonalności korzystania z poszczególnych praw i wolności i zarazem ich ograniczania w warunkach, w których muszą one realizować się równolegle. Zaprzeczeniem takiego stanu rzeczy jest natomiast wprowadzanie Strefy Czystego Transportu, które może w sposób nadmierny ograniczać korzystanie przez część społeczeństwa z takich praw jak prawo do: własności, edukacji, swobody wyboru miejsca pracy i zamieszkania, wsparcia dla osób niepełnosprawnych, szczególnej opieki dla rodzin itd.**

#### **4.3.2. Uprawnienie do wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego**

Konstytucja RP w art. 79 ust. 1 zawiera powszechne uprawnienie do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, która stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia. Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji RP. Zasady wnoszenia skargi konstytucyjnej określa natomiast ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>10</sup>.

**Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją RP ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji RP.**

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), dalej: u.o.t.p.t.k.

Przewidziany w Konstytucji RP wymóg ostatecznego rozstrzygnięcia oznacza, że skarżący ma obowiązek wykazania we wniosku składanym do Trybunału Konstytucyjnego faktu wyczerpania środków prawnych służących mu w postępowaniach przed właściwymi organami administracji oraz sądami w taki sposób, aby z wniosku wynikało, że skarżący nie może już kwestionować ostatecznych rozstrzygnięć wskazanych organów władzy publicznej. Oznacza to konieczność wyczerpania procesowych środków odwoławczych, a więc przejścia kompletnej procedury, właściwej dla danego przedmiotu sprawy, np. całego postępowania sądownoadministracyjnego. W praktyce może to trwać nawet kilka lat. Dopiero wówczas, zgodnie z art. 77 ust. 1 u.o.t.p.t.k., w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia, może zostać wniesiona skarga konstytucyjna.

Wobec ograniczeń i oczywistych trudności związanych z realizacją uprawnienia do wniesienia skargi konstytucyjnej należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 191 ust. 1 Konstytucji RP legitymację do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP (w tym skargi konstytucyjnej, wymienionej w art. 188 pkt 5 Konstytucji RP), ma szereg podmiotów publicznych. Mogą one wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Do wskazanego kręgu podmiotów należą m.in.: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich. Osoby rozważające wystąpienie ze skargą konstytucyjną powinny więc rozważyć możliwość zainteresowania wskazanymi podmiotami planowanym przez siebie działaniem. Zarówno w celu zachęcenia tych podmiotów do odrębnego wystąpienia ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego, jak też przystąpienia do postępowań zainicjowanych już przez obywateli. Sytuacje takie występują w praktyce, np. w 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do 10 postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej<sup>11</sup>.

**Zgodnie z art. 191 ust. 1 Konstytucji RP legitymację do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP (w tym skargi konstytucyjnej, wymienionej w art. 188 pkt 5 Konstytucji RP), ma szereg podmiotów publicznych. Mogą one wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Do wskazanego kręgu podmiotów należą m.in.: Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich. Osoby rozważające wystąpienie ze skargą konstytucyjną powinny więc rozważyć możliwość zainteresowania wskazanymi podmiotami planowanym przez siebie działaniem.**

Rozpatrując warunki wniesienia skargi konstytucyjnej, należy mieć na względzie ograniczenie polegające na tym, że nie jest dopuszczalne wnoszenie skarg na regulacje normatywne, nawet jeżeli

11 [Bip.brpo.gov.pl](https://bip.brpo.gov.pl), Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej, <https://bip.brpo.gov.pl/kategoria-konstytucyjna/art-79-ust-1-prawo-do-skargi-konstytucyjnej>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

ich obowiązująca treść prowadzi do ograniczenia wolności lub praw konstytucyjnych skarżącego. Akt taki może być źródłem skargi konstytucyjnej przez kwestionowanie i zaskarżenie ostatecznego rozstrzygnięcia władzy publicznej, która uwzględniła w swoim stanowisku odpowiedni akt normatywny<sup>12</sup>. Prawo podmiotowe do występowania ze skargą kształtują natomiast przesłanki materialne, obejmujące naruszenie w akcie władzy publicznej zagwarantowanych konstytucyjnie wolności lub praw<sup>13</sup>. Przedmiotem skargi może być przepis ustawy (np. o elektromobilności i paliwach alternatywnych) lub innego aktu normatywnego (np. uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu). W samej skardze należy natomiast wykazać związek pomiędzy ustawą lub innym aktem normatywnym oraz ostatecznym rozstrzygnięciem danej sprawy. Chodzi przy tym o stwierdzenie, że źródłem rozstrzygnięcia jest ustawa lub inny akt normatywny, który narusza prawa lub wolności konstytucyjne<sup>14</sup>. Wykazanie wskazanego związku może wiązać się ze znacznymi trudnościami.

Skutki prawne rozstrzygnięcia dokonanego przez Trybunał Konstytucyjny nie są jednolite. Orzeczenie stwierdzające zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją ma charakter deklaratoryjny. Natomiast uwzględnienie skargi oznacza przyjęcie stanowiska o niekonstytucyjności przepisu wskazanego w akcie prawnym określonym w skardze ze skutkiem *ex nunc*, czyli od dnia, w którym zostało wydane orzeczenie Trybunału<sup>15</sup>. Wywołuje to skutek w postaci utraty mocy obowiązującej danego przepisu i w konsekwencji prawo do wznowienia dotychczasowego postępowania. O wyeliminowaniu z obrotu prawnego skutków prawnych wywołanych przez niekonstytucyjny akt normatywny decydują natomiast władze publiczne w odrębnych postępowaniach właściwych dla danej sprawy<sup>16</sup>.

## 4.4. Uprawnienia wojewody do weryfikacji uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu

### 4.4.1. Stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu

Zgodnie z art. 40 ust. 6 u.e.p.a. uchwała o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu stanowi akt prawa miejscowego. Z tego też względu podlega ona weryfikacji przez uprawniony do tego organ nadzoru. Stosownie bowiem do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>17</sup> uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Tym organem nadzoru nad gminą jest, stosownie do art. 86 u.s.g., Prezes Rady Ministrów i wojewoda. Wskazany przepis zapewnia tym organom możliwość podjęcia działania

12 *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8B*, red. R. Hauser, Warszawa 2018, s. 887.

13 Zob. poprzedni podpunkt tego rozdziału.

14 *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 890.

15 *Ibidem*, s. 894.

16 *Ibidem*, s. 895.

17 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej: u.s.g.



z urzędu. Stwierdzenie nieważności uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu odbywa się w drodze wydania aktu określonego przez ustawodawcę mianem rozstrzygnięcia nadzorczego o charakterze deklaratoryjnym<sup>18</sup>. Rozstrzygnięcie, że dana uchwała jest sprzeczna z prawem, nie tworzy sytuacji niezgodności uchwały z prawem ani nie zmienia treści danej uchwały. Jednocześnie stwierdzenie nieważności uchwały jest czynnością o charakterze związanym. Wojewoda nie może bowiem zaniechać swojej ingerencji nadzorczej w sytuacji, gdy stwierdzi wystąpienie materialno-prawnych przesłanek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego<sup>19</sup>.

**O nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Tym organem nadzoru nad gminą jest, stosownie do art. 86 u.s.g., Prezes Rady Ministrów i wojewoda. Wskazany przepis zapewnia tym organom możliwość podjęcia działania z urzędu.**

W praktyce wątpliwości mogą wynikać przede wszystkim w związku z niedostrzeżeniem przez wojewodę przesłanek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w postaci sprzeczności uchwały z prawem. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że pojęcie „sprzeczności uchwały z prawem” jest nieostre. Dlatego orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu gminy przez wojewodę może być wydane przede wszystkim wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem, a także gdy wynika to wprost z jego treści. Poza takimi jednoznacznymi przypadkami, wystąpić mogą także trzy odmienne sytuacje. W pierwszej z nich organ stwierdza sprzeczność z prawem w wyniku dokonania pogłębionego badania danej uchwały z uwzględnieniem różnych rodzajów wykładni. Dwie pozostałe sytuacje dotyczą zaś przypadków, gdy organ nie stwierdza sprzeczności uchwały z prawem. W pierwszej z nich wojewoda nie dostrzeże jakichkolwiek przesłanek do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. W drugiej zaś wojewoda może dostrzec pewne wady uchwały, a w konsekwencji jej niezgodność z prawem, ale jednocześnie może uznać stwierdzone naruszenia za nieistotne. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 4 u.s.g. w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Takie nieistotne naruszenie prawa wystąpi wówczas, gdy w sposób oczywisty można stwierdzić, że również w razie jego niewystąpienia zostałyby podjęta uchwała o treści identycznej z zaskarżoną. W konsekwencji nawet dotknięta wadami uchwała może być pozostawiona w obrocie prawnym. Z drugiej strony wojewoda nie może stwierdzić nieważności uchwały w razie dostrzeżenia innych wad niż istotna sprzeczność z prawem. Nie może więc brać pod uwagę np. kwestii ekonomicznych związanych z obowiązywaniem danej uchwały.

**Wojewoda nie może stwierdzić nieważności uchwały w razie dostrzeżenia innych wad niż istotna sprzeczność z prawem. Nie może więc brać pod uwagę np. kwestii ekonomicznych.**

18 P. Chmielnicki, art 91 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

19 Ibidem.

Termin na przeprowadzenie postępowania weryfikacyjnego i stwierdzenie nieważności uchwały ma charakter zawity. Oznacza to, że po upływie 30 dni od otrzymania uchwały następuje wygaśnięcie kompetencji organu nadzoru do stwierdzenia jej nieważności.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Wskazane rozwiązanie prawne ma istotne znaczenie z perspektywy zablokowania wejścia w życie uchwał o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu. Organ gminy posiada co prawda uprawnienie do złożenia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, a właściwy miejscowo wojewódzki sąd administracyjny stosownie do art. 92a u.s.g. wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi. Przepisy nie określają natomiast terminu na rozpatrzenie skargi kasacyjnej, która może być wniesiona przez niezadowoloną stronę (np. wojewodę) na orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>20</sup>. Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym trwa natomiast przeciętnie 2–3 lata.

**Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Wskazane rozwiązanie prawne ma istotne znaczenie z perspektywy zablokowania wejścia w życie uchwał o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu.**

#### **4.4.2. Wystąpienie przez wojewodę ze skargą na uchwałę o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu**

Poza wskazaną wyżej ścieżką stwierdzenia nieważności uchwały na podstawie art. 91 u.s.g. wojewoda posiada również uprawnienie do wystąpienia ze skargą na uchwałę rady gminy do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. Stosownie do tego przepisu po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Sformułowanie „może zaskarżyć” należy rozumieć jako obowiązek spoczywający na wojewodzie w przypadku, gdy uzna on, że uchwała lub zarządzenie jest sprzeczne z prawem, a co za tym idzie istnieją podstawy do stwierdzenia ich nieważności przez sąd administracyjny.

<sup>20</sup> Wyjątki, w których ustawa określa termin na rozpatrzenie skargi kasacyjnej przez Naczelnny Sąd Administracyjny, zawiera art. 92a ust. 2 u.s.g.

Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Sformułowanie „może zaskarżyć” należy rozumieć jako obowiązek spoczywający na wojewodzie w przypadku, gdy uzna on, iż uchwała lub zarządzenie jest sprzeczne z prawem.

Wystąpienie przez wojewodę ze skargą na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. nie należy do postępowania nadzorczego z powodu utraty uprawnienia do wydania orzeczenia nadzorczego przez ten organ. Tym samym wojewoda nie stosuje w omawianym trybie przepisów nadzorczych ujętych w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>21</sup>. W przeciwieństwie do stwierdzenia nieważności uprawnienie do zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego nie jest ograniczone w czasie. Także sąd administracyjny nie ma obowiązku wyznaczenia terminu rozprawy nie później niż w ciągu 30 dni od otrzymania skargi, jak ma to miejsce w przypadku wniesienia przez organ gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. Jednocześnie należy mieć na względzie, że w przypadku zaskarżenia przez wojewodę uchwały o SCT nie dochodzi do wstrzymania jej wykonania z mocy prawa. Zgodnie z art. 93 ust. 2 u.s.g. wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy bowiem do sądu.

W przypadku zaskarżenia przez wojewodę uchwały o SCT nie dochodzi do wstrzymania jej wykonania z mocy prawa. Zgodnie z art. 93 ust. 2 u.s.g. wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania uchwały lub zarządzenia należy bowiem do sądu.

Wskazane wyżej procedury, tj. stwierdzenie nieważności w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody oraz zaskarżenie uchwały przez wojewodę do sądu administracyjnego, prowadzą do wystąpienia częściowo odmiennych skutków prawnych. W pewnym uproszczeniu wskazać należy, że w pierwszym przypadku stwierdzenie nieważności uchwały może prowadzić (i często prowadzi) do zaskarżenia tego rozstrzygnięcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego. Wówczas sąd bada zgodność z prawem rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, mając na wyznaczenie rozprawy tylko 30 dni. W drugim przypadku skargę składa wojewoda, a sąd administracyjny bada zgodność z prawem skarżonej uchwały, nie mając jednak przy tym szczegółowego terminu na załatwienie sprawy. W konsekwencji takie postępowanie prowadzone przed wojewódzkim sądem administracyjnym trwa zwykle 6–12 miesięcy.

W odniesieniu do Stref Czystego Transportu miał dotychczas miejsce jeden przypadek podjęcia przez wojewodę czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonego naruszenia prawa. Wojewoda małopolski nie dokonał jednak ingerencji nadzorczej w uchwałę Rady Miasta Krakowa nr C/2707/22 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie<sup>22</sup>. Zamiast samodzielnego stwierdzenia nieważności wojewoda wniósł natomiast w kwietniu 2023 r.

21 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2023 r. poz. 775).

22 Ordojuris.pl, *Opinia w sprawie uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. nr C/2707/22 w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie*, <https://ordojuris.pl/wolnosci-obywatelskie/opinia-w-sprawie-uchwaly-rady-miasta-krakowa-z-dnia-23-listopada-2022-r-nr>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.

skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie<sup>23</sup>. Skarga ta została rozpatrzona w dniu 11 stycznia 2024 r., a więc po ok. 9 miesiącach. Dla odmiany, wojewoda mazowiecki w ogóle odmówił stwierdzenia nieważności oraz wystąpienia ze skargą na uchwałę o ustanowieniu SCT w Warszawie z grudnia 2023 r.<sup>24</sup>.

Na marginesie należy dodać, że poza wojewodą działającym na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g, a także osobami wskazanymi w art. 101 u.s.g. uprawnienie do złożenia skargi na uchwałę o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu mają zgodnie z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>25</sup>, także inne podmioty, np. prokurator czy Rzecznik Praw Obywatelskich.

#### 4.5. Skarga obywatelska do sądu administracyjnego na uchwałę o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu

Odrębną instytucją prawną od stwierdzenia nieważności uchwały przez organ nadzoru, jest prawo do złożenia skargi na uchwałę do sądu administracyjnego, które stanowi formę ograniczonego tzw. *actio popularis*. Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Ten rodzaj skargi można więc nazwać, w pewnym uproszczeniu, skargą „obywatelską”. Przepis art. 101 u.s.g. zawęża legitymację skargową, stanowiąc dopuszczalny wyjątek od zasady ogólnej wyrażonej w art. 50 § 1 u.p.p.s.a., przewidującej, że skargę może wnieść „każdy, kto ma w tym interes prawny”, a więc ten, kto ma interes prawny w rozstrzygnięciu jego sprawy przez sąd administracyjny<sup>26</sup>. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „interes prawny we wniesieniu skargi [...] wiąże się z oczekiwanym przez skarżącego zachowaniem się sądu administracyjnego. Nie chodzi więc tu o naruszenie interesu prawnego, który już wcześniej istniał (nawet o jego naruszenie przez działanie administracji niezgodne z prawem), ale o interes prawny, którego istotę stanowi żądanie oceny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z obiektywnym porządkiem prawnym”<sup>27</sup>.

**Stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.**

23 Rp.pl, *Sąd rozstrzygnie wątpliwości ws. uchwały o Strefie Czystego Transportu*, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art37691661-sad-rozstrzygnie-watpliwosci-ws-uchwaly-o-strefie-czystego-transportu>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.

24 „Głosowałem za Strefą Czystego Transportu, dlatego, że nie miałem wątpliwości, że jest to właściwa decyzja. Zresztą do tej pory nikt nie przedstawił żadnych przesłanek do unieważnienia tej uchwały i ja ich nie dostrzegam” M. Frankowski, zob. Niezależna.pl, *Nowy wojewoda mazowiecki nie zablokuje SCT w Warszawie. „Nie dostrzegam przesłanek”*, <https://niezalezna.pl/polska/wojewoda-mazowiecki-mariusz-frankowski-warszawa-strefa-czystego-transportu/506934>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

25 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Z 2023 r. poz. 1634).

26 D. Dąbek, art. 101 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.

27 J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik i in., Kraków 2001, s. 797.

Kluczowe znaczenie w tej regulacji mają kwestie istnienia interesu prawnego oraz naruszenia go przez działanie organu gminy. Interes prawny zawsze musi wynikać z normy prawa materialnego. Niedopuszczalna jest natomiast skarga oparta na interesie faktycznym, który w praktyce występuje zdecydowanie częściej. Źródłem interesu będzie więc adresowana do danej osoby norma wywiedziona z uchwały o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu. Sam interes prawny musi mieć charakter indywidualny (a więc dotyczący konkretnej osoby), osobisty (własny i zindywidualizowany), realny oraz dotyczyć wprost i bezpośrednio podmiotu kwestionującego daną uchwałę. Bezpośredniość interesu prawnego należy rozumieć jako bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z której wywodzony jest jego interes prawny. Natomiast realność należy pojmować w ten sposób, że nie może to być tylko interes przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale ma być to interes rzeczywiście już istniejący<sup>28</sup>. Nie stanowi bowiem naruszenia interesu prawnego wyłącznie stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego. Sam fakt podjęcia uchwał, których skutki prawne wystąpią dopiero za kilkanaście miesięcy, nie narusza więc jeszcze interesu prawnego. Interes prawny może zatem wystąpić np. jeśli po rozpoczęciu obowiązywania ograniczeń przewidzianych w uchwale o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu w związku z nimi właściciel pojazdu samochodowego nie będzie mógł wjechać tym pojazdem na drogę publiczną zarządzaną przez gminę. W praktyce w odniesieniu do zdecydowanej większości podmiotów interes prawny niezbędny do wniesienia skargi do sądu administracyjnego zaistnieje dopiero, gdy wobec nich wystąpią skutki przepisów uchwał o ustanowieniu Stref Czystego Transportu. Stanowisko to potwierdził WSA w Krakowie w sprawie dotyczącej SCT w tym mieście, odrzucając dwie skargi osób prywatnych. Sąd stwierdził bowiem, że jego zdaniem nie wykazały one interesu prawnego będącego elementem koniecznym do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego. Dopiero naruszenie praw jednostki może stanowić legitymację do złożenia takiej skargi, zaś potencjalne naruszenie w tym przypadku nie jest wystarczające<sup>29</sup>. Dlatego tak istotne jest działanie osób zainteresowanych treścią uchwały (np. uczestnictwo w konsultacjach społecznych, zgłaszanie uwag, zastrzeżeń, przekonywanie radnych miejskich itd.) jeszcze przed jej podjęciem przez radę gminy.

**W odniesieniu do zdecydowanej większości podmiotów interes prawny niezbędny do wniesienia skargi do sądu administracyjnego zaistnieje dopiero, gdy wobec nich wystąpią skutki przepisów uchwał o ustanowieniu Stref Czystego Transportu.**

Rozpatrując możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, trzeba mieć na względzie istotne ograniczenie. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 2 u.s.g. dopuszczalne jest przeprowadzenie przez sąd administracyjny tylko jednokrotnej kontroli legalności danej uchwały. To ograniczenie oparte jest na założeniu, że oddalając wcześniejszą skargę, sąd administracyjny dokonał już prawomocnej oceny legalności skarżonego aktu, nie ma więc potrzeby (ani możliwości) dokonywania ponownej kontroli tego samego. Ochrona sądowa jest bowiem skierowana na osiągnięcie stanu zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym. Dokonana przez sąd administracyjny ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem zaskarżenia<sup>30</sup>.

28 D. Dąbek, op. cit.

29 Ordo iuris.pl, WSA w Krakowie: uchwała wprowadzająca...

30 Ibidem.

Przeszkody do ponownego zaskarżenia uchwały nie stanowi natomiast wcześniejsze odrzucenie skargi przez sąd administracyjny. W takim przypadku nie doszło bowiem jeszcze do merytorycznego rozpoznania sprawy legalności danej uchwały.

**Rozpatrując możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, trzeba mieć na względzie istotne ograniczenie. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 2 u.s.g. dopuszczalne jest przeprowadzenie przez sąd administracyjny tylko jednokrotnej kontroli legalności danej uchwały.**

Jak wskazano wyżej, postępowanie sądownoadministracyjne podjęte na skutek wniesienia skargi przez wojewodę, osobę posiadającą interes prawny bądź przez inny uprawniony podmiot jest w praktyce długotrwałe. Rozpatrzenie skargi przez wojewódzki sąd administracyjny zajmuje przeciętnie od 6 do 12 miesięcy. Z zastrzeżeniem, że okres ten jest krótszy w mniejszych ośrodkach, jak np. Kielce czy Opole, a dłuższy w sądach mających w swojej właściwości Warszawę czy Kraków.

Od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego stronie postępowania przysługuje prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, którą wnosi się do sądu, jaki wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem<sup>31</sup>. Postępowanie kasacyjne, prowadzone przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a trwa natomiast przeciętnie ok. 2–3 lat.

**Postępowanie sądownoadministracyjne podjęte na skutek wniesienia skargi przez wojewodę, osobę posiadającą interes prawny bądź przez inny uprawniony podmiot jest w praktyce długotrwałe.**

## 4.6. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

Stosownie do dyspozycji z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Sformułowane w ten sposób prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej jest egzekwowane na drodze sądowej. O wynagrodzeniu za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej orzeka niezależny i bezstronny sąd w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>32</sup>. Podstawową regulację w tym obszarze zawiera art. 417 § 1 k.c., zgodnie z którym za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność

<sup>31</sup> Art. 177 § 1 u.p.p.s.a.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610), dalej: k.c.

Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Dla przyjęcia odpowiedzialności na podstawie wskazanego przepisu wystarczające jest ustalenie bezprawności zachowania. Tym samym wina sprawcy (organu władzy publicznej) nie stanowi przesłanki odpowiedzialności, która występuje w tym przypadku na zasadzie ryzyka.

**Stosownie do dyspozycji z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.**

Uzyskanie odszkodowania, co do zasady, wymaga stwierdzenia wystąpienia tzw. bezprawia legislacyjnego, a więc bezprawności działania organu władzy publicznej. Jeżeli bowiem źródłem szkody jest wydanie aktu normatywnego, np. uchwały samorządu terytorialnego, to stosownie do treści art. 4171 § 1 k.c., jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Co do zasady konieczne jest więc przeprowadzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie stwierdzenia sprzeczności określonego aktu normatywnego z prawem. Dopiero orzeczenie Trybunału w postaci prejudykatu stanowi przesłankę odszkodowawczą.

**Jeżeli źródłem szkody jest wydanie aktu normatywnego, np. uchwały samorządu terytorialnego, to stosownie do treści art. 4171 § 1 k.c. jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Co do zasady konieczne jest więc przeprowadzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie stwierdzenia sprzeczności określonego aktu normatywnego z prawem.**

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa, sądy powszechne nie są uprawnione do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją poszczególnych aktów normatywnych<sup>33</sup>. Zgodnie z art. 188 Konstytucji wyłączną kompetencję w tym zakresie posiada bowiem Trybunał Konstytucyjny.

Mając na względzie powyższe, stwierdzić należy, że przedsiębiorca będzie uprawniony do pozwania Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego dopiero po stwierdzeniu sprzeczności danej, odpowiednio – ustawy lub uchwały z Konstytucją. Brak prejudykatu wyklucza uzyskanie odszkodowania. Co więcej, nie każde naruszenie prawa będzie stanowiło podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Obok stwierdzenia bezprawności działania konieczne jest bowiem jeszcze równoległe wystąpienie dwóch przesłanek, a mianowicie wystąpienia szkody oraz istnienie normalnego, bezpośredniego lub pośredniego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zachowaniem sprawcy a wystąpieniem tej szkody. Brak którejkolwiek z przesłanek odpowiedzialności za szkodę jest wystarczający do oddalenia przez sąd powszechny powództwa.

<sup>33</sup> Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 września 2022 r., sygn. II C 520/21, oddalający powództwo przedsiębiorcy prowadzącego sieć klubów fitness o odszkodowanie z tytułu uniemożliwienia prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie przepisów mających na celu walkę z rozprzestrzenianiem wirusa SARS-CoV-2.

**Nie każde naruszenie prawa będzie stanowiło podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej. Obok stwierdzenia bezprawności działania konieczne jest bowiem jeszcze równoległe wystąpienie dwóch przesłanek, a mianowicie: wystąpienia szkody oraz istnienie normalnego, bezpośredniego lub pośredniego związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zachowaniem sprawcy a wystąpieniem tej szkody.**

Szkodę majątkową należy rozumieć jako różnicę pomiędzy aktualnym stanem majątku poszkodowanego a stanem, jaki zaistniałby, gdyby nie nastąpiło zdarzenie, które doprowadziło do wystąpienia tej różnicy. Wskazana metoda określania szkody polega na odtworzeniu najbardziej prawdopodobnego przebiegu zdarzeń bez uwzględnienia szkody i jej wpływu na stan majątkowy, a następnie porównaniu go ze stanem powstałym wskutek bezprawnego zdarzenia. Ustalenie wskazanej różnicy następuje z uwzględnieniem tego, że szkodę stanowi każdy uszczerbek w dobrach prawnie chronionych, z którym ustawa wiąże powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>34</sup>.

Odnosząc poczynione uwagi do specyfiki ograniczeń związanych z wprowadzeniem potencjalnie sprzecznych z prawem Stref Czystego Transportu, stwierdzić należy, że wykazanie wysokości szkody, a w szczególności jej związku z bezprawnością działania organów władzy publicznej jest możliwe, chociaż w większości przypadków może być skomplikowane. Biorąc jednak dodatkowo pod uwagę konieczność uprzedniego uzyskania prejudykatu, stwierdzić należy, że realne szanse na uzyskanie odszkodowania od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego są we wskazanych sprawach niewielkie.

**Realne szanse na uzyskanie odszkodowania od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego są we wskazanych sprawach niewielkie.**

## 4.7. Wnioski

Ustanowienie Strefy Czystego Transportu w każdym niemal przypadku prowadzi lub będzie prowadzić do ograniczenia istotnych praw i wolności. Rozmiar tych ograniczeń nigdy nie jest jednak identyczny. Z reguły w największym stopniu ich ciężar będą ponosić przedsiębiorcy.

**Ustanowienie Strefy Czystego Transportu w każdym niemal przypadku prowadzi lub będzie prowadzić do ograniczenia istotnych praw i wolności. Z reguły w największym stopniu ciężar tych ograniczeń będą ponosić przedsiębiorcy.**

34 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. II CSK 682/17.



Jak wskazano, najskuteczniejszą metodą wpływania na kształt SCT jest działalność społeczna skierowana do lokalnych decydentów politycznych. Powinna ona zmierzać do uświadomienia im wskazanych wyżej ujemnych konsekwencji ustanowienia Strefy. Jeżeli nie będzie możliwe uniknięcie powstania SCT, takie społeczne oddziaływanie może umożliwić ukształtowanie ograniczeń strefowych na bardziej korzystnym dla mieszkańców poziomie. Może się to odbyć poprzez zastosowanie szeregu przedstawionych w niniejszym raporcie sposobów, m.in. wyłączeń z zakazu wjazdu dla konkretnych rodzajów pojazdów samochodowych lub grup osób, takich jak: mieszkańcy, osoby starsze czy kobiety w ciąży.

**Najskuteczniejszą metodą wpływania na kształt SCT jest działalność społeczna skierowana do lokalnych decydentów politycznych.**

W przypadku, gdy środki oddziaływania społecznego nie będą dostateczne, osoby zaniepokojone konsekwencjami ograniczeń związanych z ustanowieniem Strefy mogą zwrócić się do wojewody. Posiada on dwa różniące się od siebie środki prawne. Są nimi stwierdzenie nieważności uchwały o ustanowieniu SCT oraz skierowanie skargi na tę uchwałę do sądu administracyjnego. W obu przypadkach, aby zainicjować właściwą procedurę, wojewoda musi jednak dostrzec sprzeczność z prawem takiej uchwały.

W razie braku woli ze strony organu nadzoru nad samorządem każdy, kto posiada interes prawny, może wystąpić ze skargą na uchwałę rady gminy o ustanowieniu Strefy. Zasadnicze ograniczenie tego środka prawnego polega jednak na tym, że skorzystać z niego można dopiero po wystąpieniu skutków ograniczeń Strefy. Skarga obywatelska nie jest więc idealnym środkiem przeciwdziałania zakazowi wjazdu na teren SCT, tym bardziej, że interes prawny jest z reguły rozumiany przez sądy w wąski sposób.

Przyszłość Stref Czystego Transportu w Polsce zależy od oceny zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę normatywną ich funkcjonowania. Ocena ta nie została jednak dotychczas dokonana przez Trybunał Konstytucyjny. Nie zmienia to faktu, że istnieją podstawy, by przypuszczać, że wynik tej oceny prawdopodobnie będzie negatywny. Ograniczenia związane z ustanowieniem SCT wpływają bowiem nie tylko na prawo własności, ale również np. na prawo do przemieszczania, wybór miejsca zamieszkania, miejsca pracy czy prawo do nauki. Nie można uznać ich za proporcjonalne względem innych wartości chronionych w Konstytucji, jak np. czyste środowisko. Jednocześnie za nieuprawnione należy uznać, dokonywane niekiedy przez uczestników sporów w sprawie SCT, porównanie prawa własności oraz prawa do życia i zdrowia. Rzeczywistość, w której żyjemy, nie jest przecież dwuwymiarowa. Poszczególne prawa i wolności, jak również obowiązki, muszą ze sobą współgrać, tworząc jednolity system prawny, w którym człowiek ma możliwość swobodnego funkcjonowania oraz naturalnego rozwoju równocześnie we wszystkich sferach swojego życia.



# Konkluzje

---

Zanieczyszczenie środowiska stanowi współcześnie jedno z pilnych wyzwań cywilizacyjnych. Nie budzi przy tym wątpliwości, że nadmierne zanieczyszczenie stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia – zarówno ludzi, jak i innych organizmów żywych. Korzystanie z coraz większej i bardziej zaawansowanej ilości maszyn oraz urządzeń nie pozostaje bez wpływu na otoczenie. Jednocześnie jednak emisja substancji i energii stanowi nieodzowny element rozwoju cywilizacyjnego. Taka sytuacja ma miejsce w każdej epoce. Historyczne różnice polegają wyłącznie na charakterze emisji, ich strukturze oraz intensywności. Nie bez znaczenia pozostaje również postęp technologiczny i organizacyjny, który zapewnia coraz bardziej zaawansowane sposoby redukcji emisji.

Znaczna ilość faktycznych oraz jedynie potencjalnych źródeł emisji uniemożliwia ich dokładne zaktualizowanie do konkretnej substancji. Tym samym możliwe jest jedynie przybliżone kwalifikowanie poszczególnych źródeł jako odpowiadających za zmianę poziomu emisji określonej substancji do atmosfery. Transportowi drogowemu przypisuje się przede wszystkim emisję tlenków azotu. Według danych Europejskiej Agencji Środowiska na transport drogowy przypada bowiem ok. 37% emisji wskazanych substancji.

Dopuszczalne poziomy emisji zanieczyszczeń podstawowych substancji określają przepisy prawa polskiego oraz unijnego. Poziomy te stanowią punkt odniesienia dla opracowania corocznych raportów oceny jakości powietrza obligatoryjnie sporządzanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska dla każdego województwa. Pomimo że na przestrzeni ostatnich lat nastąpiła poprawa stanu środowiska wyrażająca się w zmniejszeniu poziomu emisji szkodliwych substancji, to w dalszym ciągu wskazać można na istniejące przekroczenia limitów. Wskazana uwaga odnosi się również do tlenków azotu. Z uwagi na ich specyfikę, koncentracja tych substancji jest jednak nierównomierna i występuje głównie w bezpośredniej okolicy obszarów o znacznej intensywności ruchu drogowego.

W przypadku dużych miast przekroczenie poziomów emisji tlenków azotu stwierdzono w Krakowie, Warszawie, Wrocławiu i Katowicach. Naruszenia nie obejmują jednak całego obszaru miejskiego, a jedynie ich niewielkie części pozostające w bezpośredniej bliskości głównych ciągów komunikacyjnych. Przekroczenia średniorocznych poziomów emisji stanowią mimo wszystko podstawę do opracowania *Programów ochrony powietrza* dla poszczególnych województw. Programy te zawierają różnorodne środki zaradcze, aby ograniczyć nadmierną emisję zanieczyszczeń do atmosfery. W zależności od regionu i poziomu zanieczyszczeń tlenkami azotu, takimi środkami może być np. zmiana organizacji ruchu drogowego lub przebudowa głównych ciągów komunikacyjnych. Natomiast najbardziej radykalnym działaniem zaradczym jest wprowadzenie Strefy Czystego Transportu. Obejmuje ona wszystkie drogi, których zarządcą jest gmina, i polega na ustanowieniu zakazu wjazdu na te drogi pojazdów samochodowych, poza elektrycznymi, napędzanymi wodorem lub gazem ziemnym oraz zwolnionymi bądź wyłączonymi od tego zakazu na podstawie ustawy albo uchwały właściwej rady gminy (miasta).

Opracowanie wojewódzkiego *Programu ochrony powietrza* zawsze poprzedza podjęcie prac nad ustanowieniem SCT. Przepisy przewidują konsultacje społeczne takiego programu jak i jego aktualizacji. Już na tym poziomie osoby zainteresowane mogą więc podjąć pierwsze kroki, negatywnie opiniując ujęcie w *Programie ochrony powietrza* obowiązku ustanowienia SCT w miastach danego województwa.

Obowiązująca ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych uprawnia do ustanowienia Strefy wyłącznie konkretną radę gminy (miasta). Co istotne, uprawnienie do ustanowienia na swoim terytorium posiadają organy uchwałodawcze wszystkich gmin, w tym również tych, gdzie nie dochodzi do przekroczenia poziomu emisji tlenków azotu. Zgodnie z ustawą, uchwałę podejmuje się bowiem „w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko”. Jak zaś wiadomo, transport drogowy powoduje emisję różnorodnych substancji o negatywnym oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko.

Jak pokazuje praktyka, polskie gminy poprzedzają prace nad projektem uchwały o ustanowieniu SCT podjęciem nieformalnej akcji promocyjno-informacyjnej. Wykorzystywane są do tego celu różne kanały komunikacji. Jednocześnie gminy na szeroką skalę korzystają z badań oraz sondaży wykonywanych przez organizacje pozarządowe, w tym branżowe, specjalizujące się w promowaniu określonych rozwiązań oraz środków transportu, w szczególności samochodów elektrycznych. Na tym polu również jest więc możliwość do wypowiedzenia się i wpływu na lokalne władze przez osoby np. zainteresowane ochroną środowiska, ale nie popierające zastosowania tak skrajnego środka prawnego, jakim jest SCT. Świadomość obecności dużej grupy osób niezadowolonych z takiego pomysłu może w istotny sposób wpłynąć na podjęcie (a także treść projektu) uchwały o ustanowieniu SCT.

Po opracowaniu projektu uchwały podlega on obowiązkowym konsultacjom społecznym. Jest to zarazem najważniejszy moment na podjęcie działań przez osoby sprzeciwiające się ustanowieniu SCT. W toku konsultacji mogą one zgłaszać własne propozycje co do projektu uchwały, zabierać głos podczas spotkań władz z mieszkańcami oraz w inny sposób oddziaływać na treść owego projektu. Pomimo że Krajowy Plan Odbudowy oraz niektóre wojewódzkie *Programy ochrony powietrza* przewidują ustanowienie Stef w określonych miastach, dopuszczalne jest zgłaszanie uwag w pełnym zakresie danego projektu uchwały, w tym również propozycji niepodejmowania uchwały w danym momencie, np. z uwagi na niedostateczny poziom rozwoju lokalnej komunikacji zbiorowej, ograniczenia majątkowe mieszkańców czy nieprzekroczenie poziomu zanieczyszczeń emitowanych z transportu.

Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz podejmowane na jej podstawie uchwały o ustanowieniu SCT budzą szereg zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Radykalizm ograniczeń może bowiem prowadzić do naruszenia takich praw i wolności konstytucyjnych jak: własność, wolność przemieszczania się, prawo do wyboru miejsca zamieszkania, do edukacji, do życia rodzinnego itd. Paradoksalnie może dojść również do ograniczenia prawa do ochrony zdrowia. Zakaz wjazdu na obszar Strefy w istotny sposób utrudni bowiem wielu osobom, np. pacjentom onkologicznym, możliwość skorzystania z placówek medycznych położonych w centrach największych miast. Wskazany zakaz może również prowadzić do skutku w postaci faktycznego odseparowania określonych osób lub grup osób od możliwości funkcjonowania w ramach społeczeństwa, narażając te osoby na ryzyko wystąpienia zaburzeń psychicznych, np. depresyjnych. Zjawisko, o którym mowa, chociaż niewidoczne w krótkim okresie, wystąpiło w praktyce np. w związku z ograniczeniami przemieszczania doby pandemii COVID-19.

Bez względu na potencjalne korzyści związane z ograniczeniem emisji tlenków azotu (ale niekonieczne już innych substancji, np. pyłów PM10), zakaz wjazdu do Strefy Czystego Transportu może wywołać poważne konsekwencje zarówno dla mieszkańców, jak też dla osób tylko okazjonalnie bądź czasowo przebywających na jej obszarze. W odniesieniu do całego społeczeństwa SCT jest natomiast narzędziem jego wyraźnego podziału na dwie kategorie. Jedną część stanowią osoby zamożne w stopniu umożliwiającym zakup pojazdu dopuszczonego do wjazdu na obszar Strefy oraz druga część to pozostali, którzy są uzależnieni od korzystania z komunikacji zbiorowej, siły własnych mięśni bądź potencjalnie kosztownego prywatnego przewozu osób. Segregacja o której mowa, będzie zaostrzała się w miarę stopniowego podnoszenia wymagań zapowiedzianych we wszystkich miastach wprowadzających Strefy.

Szczególnie dotkliwie wprowadzenie SCT odczują przedsiębiorcy. Wskazać można na kilka grup przedsiębiorców, dla których wprowadzenie zakazów strefowych będzie niosło ze sobą szereg skutków, poczynając od dodatkowych kosztów i trudności w prowadzeniu działalności aż po całkowity brak możliwości jej prowadzenia w danym miejscu. Wskazane konsekwencje dotyczą m.in.: utraty części klientów, dostawców oraz siły roboczej, bezpośredni lub pośredni wzrost kosztów transportu, brak możliwości wykorzystania dotychczas eksploatowanego taboru samochodowego, spadek wartości majątkowej posiadanych pojazdów spalinowych i wiele innych. Te praktyczne konsekwencje będą miały swój wyraz np. w kasacji wielu starszych pojazdów o dużej wartości i w dobrym stanie technicznym, wykorzystywanych okazjonalnie, ale w związku z realizacją szczególnie istotnych projektów danego przedsiębiorcy. We wskazanym ujęciu można więc uznać, że SCT są narzędziem do przerzucenia części kosztów walki z zanieczyszczeniem z organów władzy publicznej na przedsiębiorców.

Kluczowe znaczenie dla poziomu odczuwalności uciążliwości związanych z zakazem wjazdu na teren SCT zarówno dla przedsiębiorców jak i reszty społeczeństwa ma kształt ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz wydanej na jej podstawie uchwały. Ramy ustawowe sprawiają, że Strefa zawsze obowiązuje na równych zasadach w całym wyznaczonym dla niej obszarze, przez całą dobę, 7 dni w tygodniu, bez możliwości „wykupienia się” od ograniczeń uiszczeniem specjalnej opłaty (poza wyjątkiem obowiązującym maksymalnie przez 3 lata od jej utworzenia, z którego przyjęcia gminy nie chcą jednak korzystać) w stosunku do wszystkich pojazdów poza wyłączonymi lub zwolnionymi w ustawie bądź wyłączonymi w uchwale. Natomiast naruszenie przewidzianego w SCT zakazu wjazdu jest podstawą do ukarania grzywną w wysokości do 500 zł. Poszczególne gminy mogą z kolei zdecydować przede wszystkim o samym fakcie ustanowienia Strefy, a także o obszarze oraz okresie obowiązywania związanego z nią zakazu wjazdu, jak też, co najistotniejsze, o zakresie podmiotowych i przedmiotowych wyłączeń z tego zakazu. Dla przykładu, wyłączenia mogą dotyczyć: pojazdów należących do mieszkańców, do osób starszych, młodszych (np. do 26 roku życia), pojazdów określonych typów i rodzajów, jak wszystkie autobusy; jak też mogą być wprowadzane stopniowo, w dowolnym horyzoncie czasu. Strefa może również obowiązywać tylko na niewielkim obszarze gminy, obejmującym np. kilka ulic położonych w historycznym centrum danego ośrodka miejskiego. Osoby zainteresowane zablokowaniem powstania Strefy lub ograniczeniem uciążliwości wynikających z jej ustanowienia mają więc stosunkowo szerokie pole do kwestionowania propozycji władz miejskich, jak też do przedstawiania własnych pomysłów, pozostających w zgodzie z obowiązującym prawem.

Poza uchwałą o ustanowieniu SCT w Krakowie, której nieważność stwierdził sąd administracyjny w styczniu 2024 r., istnieje uchwała, na mocy której od dnia 1 lipca 2024 r. taka Strefa zacznie obowiązywać w Warszawie. Zgodnie z zapowiedziami publicznymi, po wyborach samorządowych przewidzianych na kwiecień 2024 r. zaprezentowane zostaną również projekty analogicznych uchwał dla Krakowa i Wrocławia. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia, po wskazanym momencie należy spodziewać się ujawnienia prac nad SCT także w wielu innych polskich miastach.

Zaprezentowane w raporcie uwagi pozwalają na ustalenie przyczyn wprowadzania do porządku prawnego środków przeciwdziałania zanieczyszczeniu środowiska, w tym Stref Czystego Transportu. Dowodzą również, że rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w połączeniu z ograniczonymi możliwościami finansowymi społeczeństwa doprowadzą do znacznego zmniejszenia ogólnej liczby pojazdów samochodowych, w których posiadaniu Polska jest liderem na skalę europejską. Zmniejszenie ogólnej liczebności taboru samochodowego w największym stopniu dotknie przedsiębiorców, stanowiąc dla nich kolejne wyzwanie i zarazem dodatkową trudność w, i tak już niełatwych obecnych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej. Obowiązujące przepisy oraz faktyczna praktyka ich stosowania umożliwiają jednak osobom zainteresowanym, w tym przedsiębiorcom, podejmowanie pewnych formalnych czynności skierowanych na przeciwdziałanie ustanowieniu SCT w danej gminie lub w określonym kształcie. Nie jest to jednak, co oczywiste, proces prosty. Konieczne może być więc równoległe podejmowanie działań w sferze politycznej, demonstrując w ten sposób władzom lokalnym stosunek obywateli do projektowanych rozwiązań lub, jak miało to miejsce w Krakowie, do przyjętej już uchwały o ustanowieniu SCT.

Biorąc natomiast pod uwagę obowiązujące rozwiązania normatywne oraz zapowiedzi władz szeregu polskich miast, nie ma żadnych wątpliwości, że zakaz wjazdu do Stref Czystego Transportu będzie dotyczyć w najbliższych latach coraz szerszych grup społeczeństwa. Obejmie on także te osoby, które z uwagi na swoje obecne miejsce zamieszkania, charakter codziennych obowiązków czy poziom zamożności, pozostają w przekonaniu, że uda im się te zakazy ominąć.

# Bibliografia

---

## Akty prawne

---

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2094).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2500).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1389).
- Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 875).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 sierpnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1657).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2021 r. poz. 845).
- Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie wzoru nalepki dla pojazdów uprawnionych do wjazdu do strefy czystego transportu (Dz. U. z 2022 r. poz. 845).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1849).
- Uchwała nr 136 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej 2030 (M. P. z 2022 r. poz. 746).
- Uchwała nr XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 roku w sprawie *Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 6337).
- 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).
- Funduszeuropejskie.gov.pl, Krajowa Polityka Miejska 2023. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 20 października 2015 r., [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_2023.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/74967/Krajowa_Polityka_Miejska_2023.pdf), dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- Funduszeuropejskie.gov.pl, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf>, dostęp: 9 grudnia 2023 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE (Dz. Urz. UE L. z 2016 r. Nr 344).



## Orzecznictwo

---

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. II CSK 682/17.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 września 2022 r., sygn. II C 520/21.

## Literatura

---

- Atibu E.K. i in., *Assessment of trace metal and rare earth elements contamination in rivers around abandoned and active mine areas. The case of Lubumbashi River and Tshamilemba Canal, Katanga, Democratic Republic of the Congo*, „Geochemistry” 2016, Vol. 76(3).
- Chmielnicki P., art 91 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Dąbek D., art. 101 [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022.
- Król E., *Porównanie emisji zanieczyszczeń pojazdów z napędem elektrycznym i spalinowym*, „Napędy i Sterowanie” 2017, nr 7/8.
- Mutombo wa A.B. i in., *Contamination by heavy metals from mining activities: An ecological impact assessment of Mura and Kimpulande Rivers, Democratic Republic of the Congo*, „Watershed Ecology and the Environment” 2022, 4.
- *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8B*, red. R. Hauser, Warszawa 2018.
- Rawski K., *Analiza przewietrzania i wentylacji miasta Białegostoku*, „Budownictwo i rozwój inżynierii” 2017, nr 8.
- Wojtał R., *Zanieczyszczenie powietrza w miastach w aspekcie ruchu samochodowego*, „Transport miejski i regionalny” 2018, nr 1.
- Zimmermann J., *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik i in., Kraków 2001.

## Źródła internetowe

---

- Allianz.pl, *Nowa czy używana? Ile kosztuje wymiana baterii w samochodzie elektrycznym?*, [https://www.allianz.pl/pl\\_PL/poradnik-ubezpieczeniowy-dla-kierowcy/ile-kosztuje-wymiana-baterii-w-samochodzie-elektrycznym.html](https://www.allianz.pl/pl_PL/poradnik-ubezpieczeniowy-dla-kierowcy/ile-kosztuje-wymiana-baterii-w-samochodzie-elektrycznym.html), dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- Auto-swiat.pl, *Europa dieslem stoi, świat jeździ tylko benzyniakami*, <https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/europa-dieslem-stoi-swiat-jezdzi-tylko-benzyniakami/z697c55>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- Autodoc.pl, *Dlaczego diesel traci w Europie na swojej popularności*, <https://www.autodoc.pl/info/dlaczego-diesel-traci-w-europie-na-swojej-popularnosci>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- Berlin.de, *Allgemeines / Umweltzone – was ist das?*, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/umweltzone/allgemeines/>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.
- Berlin.de, *Berliner Ausnahmeregelungen vom Fahrverbot*, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/umweltzone/berliner-ausnahmeregelungen/#Einzelausnahmen>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.
- Berlin.de, *Deutschlandweite Ausnahmeregelungen vom Fahrverbot*, <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/umweltzone/deutschlandweite-ausnahmeregelungen/>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- Bip.brpo.gov.pl, *Art. 79 ust. 1 – Prawo do skargi konstytucyjnej*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-konstytucyjna/art-79-ust-1-prawo-do-skargi-konstytucyjnej>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Bip.krakow.pl, *Uchylene uchwały dotyczącej Strefy Czystego Transportu*, <https://www.bip.krakow.pl/obiu/2023/120>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- C40knowledgehub.org, *The future of urban consumption in a 1.5°C world*, [https://www.c40knowledgehub.org/s/article/The-future-of-urban-consumption-in-a-1-5-C-world?language=en\\_US](https://www.c40knowledgehub.org/s/article/The-future-of-urban-consumption-in-a-1-5-C-world?language=en_US), dostęp: 20 grudnia 2023 r.
- Clean Air Found, <https://www.cleanairfund.org/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.
- Cleanairfund.org, *Warsaw will have Poland's second ever low emission zone*, <https://www.cleanairfund.org/news-item/warsaw-second-ever-low-emission-zone/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.
- Cleancitiescampaign.org, *The development trends of low and zero-emission zones in Europe*, <https://cleancitiescampaign.org/wp-content/uploads/2022/07/The-development-trends-of-low-emission-and-zero-emission-zones-in-Europe-1.pdf>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- Comune.milano.it, *Area B*, <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/mobilita/area-b>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.

- Comune.milano.it, *Area B. Deroga base per cittadini, visitatori, imprese*, <https://www.comune.milano.it/aree-tematiche/mobilita/area-b/area-b-deroghe-base-per-cittadini-visitatori-imprese>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.
- Digitallibrary.un.org, *Report of the World Commission on Environment and Development*, [https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A\\_42\\_427-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/139811/files/A_42_427-EN.pdf?ln=en), dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Ec.europa.eu, *Number of cars per inhabitant increased in 2021*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230530-1>, dostęp: 20 grudnia 2023 r.
- Eea.europa.eu, *Europe's air quality status 2023*, <https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022/europes-air-quality-status-2023>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r.
- Eea.europa.eu, *Sources and emissions of air pollutants in Europe*, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2022/sources-and-emissions-of-air>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r.
- Esopot.pl, *Tak dla stref czystego transportu! W badaniu wzięli udział przedstawiciele Sopotu*, [https://esopot.pl/pl/11\\_wiadomosci/18947\\_tak-dla-stref-czystego-transportu-w-badaniu-wzieli-udzial-przedstawiciele-sopotu.html](https://esopot.pl/pl/11_wiadomosci/18947_tak-dla-stref-czystego-transportu-w-badaniu-wzieli-udzial-przedstawiciele-sopotu.html), dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych, <https://fppe.pl/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.
- Gazetawroclawska.pl, *Strefa Czystego Transportu tylko dla bogaczy? „Konsultacje były udawane, a konkretne argumenty odbijały się jak od ściany”*, <https://gazetawroclawska.pl/strefa-czystego-transportu-tylko-dla-bogaczy-konsultacje-byly-udawane-a-konkretne-argumenty-odbijaly-sie-jak-od-sciany/ar/c1-18116049>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.
- Geoportale.comune.milano.it, <https://geoportale.comune.milano.it/portal/apps/webappviewer/index.html?id=bab7a4fea79f4e8bb0ab01e203168995>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.
- Gov.pl, *O programie*, <https://www.gov.pl/web/elektromobilnosc/o-programie>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.
- Gov.pl, *Stan środowiska w Polsce. Raport 2022*, <https://www.gov.pl/attachment/8193fbd1-9302-4d30-a483-bde6c8f5564a>, dostęp: 27 lipca 2023 r.
- Green-zones.eu, *Strefa ekologiczna Antwerpia*, <https://www.green-zones.eu/pl/strefy-ekologiczne/belgia/antwerpia>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.
- Green-zones.eu, *Strefa ekologiczna Lizbona*, <https://www.green-zones.eu/pl/strefy-ekologiczne/portugalia/lizbona>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Informacoeseservicos.lisboa.pt, *ZONA DE EMISSÕES REDUZIDAS (ZER)*, <https://informacoeseservicos.lisboa.pt/servicos/detalhe/zona-de-emissoes-reduzidas-zer>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

- [Konsultacje.um.warszawa.pl](https://konsultacje.um.warszawa.pl/sct), *Jaka strefa czystego transportu w Warszawie?*, <https://konsultacje.um.warszawa.pl/sct>, dostęp: 9 kwietnia 2023 r.
- [Krakow.stat.gov.pl](https://krakow.stat.gov.pl/zakladka2/), *m. Kraków*, <https://krakow.stat.gov.pl/zakladka2/>, dostęp: 10 sierpnia 2023 r.
- [Krakowdlakierowcow.pl](https://krakowdlakierowcow.pl/), *Kraków dla kierowców, nie dal ideologii! Podpisz petycję i zatrzymaj walkę z krakowskimi kierowcami!*, <https://krakowdlakierowcow.pl/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- [Lata Dwudzieste](https://lata-dwudzieste.pl/), <https://lata-dwudzieste.pl/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.
- [Lez.antwerpen.be](https://lez.antwerpen.be/?Taal=DE), *Is my car allowed to enter the LEZ?*, <https://lez.antwerpen.be/?Taal=DE>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.
- [Lubelskie.pl](https://www.lubelskie.pl/polityka-ekologiczna/ochrona-powietrza/programy-ochrony-powietrza/), *Programy ochrony powietrza*, <https://www.lubelskie.pl/polityka-ekologiczna/ochrona-powietrza/programy-ochrony-powietrza/>, dostęp: 8 sierpnia 2023 r.
- [Mappingair.meteo.uni.wroc.pl](https://mappingair.meteo.uni.wroc.pl/2020/05/emisja-zanieczyszczen-z-opon-samochodowych/), *Emisja zanieczyszczeń z opon samochodowych*, <https://mappingair.meteo.uni.wroc.pl/2020/05/emisja-zanieczyszczen-z-opon-samochodowych/>, dostęp: 25 grudnia 2023 r.
- [Moto.pl](https://moto.pl/MotoPL/7,175394,28476751,samochody-w-ue-ile-maja-lat-ktory-kraj-ma-najwiecej-gdzie.html), *Samochody w UE. Ile mają lat, który kraj ma najwięcej, gdzie dominuje Diesel*, <https://moto.pl/MotoPL/7,175394,28476751,samochody-w-ue-ile-maja-lat-ktory-kraj-ma-najwiecej-gdzie.html>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- [Motor24.pt](https://www.motor24.pt/noticias/zonas-de-emissoes-reduzidas-cidades-portuguesas-estao-na-cauda-da-europa/1568404/), *Zonas de Emissões Reduzidas: cidades portuguesas estão na cauda da Europa*, <https://www.motor24.pt/noticias/zonas-de-emissoes-reduzidas-cidades-portuguesas-estao-na-cauda-da-europa/1568404/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- [Muratorplus.pl](https://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/strefy-czystego-transportu-w-polsce-w-2024-r-powstanie-w-warszawie-co-z-krakowem-i-wroclawiem-gdzie-jeszcze-planowane-sa-sct-aa-ViLD-5hA8-GP3j.html), *Strefy czystego transportu w Polsce. W 2024 r. powstanie w Warszawie. Co z Krakowem i Wrocławiem? Gdzie jeszcze planowane są SCT?*, <https://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/strefy-czystego-transportu-w-polsce-w-2024-r-powstanie-w-warszawie-co-z-krakowem-i-wroclawiem-gdzie-jeszcze-planowane-sa-sct-aa-ViLD-5hA8-GP3j.html>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- [Niezalezna.pl](https://niezalezna.pl/polska/wojewoda-mazowiecki-mariusz-frankowski-warszawa-strefa-czystego-transportu/506934), *Nowy wojewoda mazowiecki nie zablokuje SCT w Warszawie. „Nie dostrzegam przesłanek”*, <https://niezalezna.pl/polska/wojewoda-mazowiecki-mariusz-frankowski-warszawa-strefa-czystego-transportu/506934>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- [Ordoiuris.pl](https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-w-sprawie-uchwaly-rady-miasta-krakowa-z-dnia-23-listopada-2022-r-nr), *Opinia w sprawie uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. nr C/2707/22 w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie*, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/opinia-w-sprawie-uchwaly-rady-miasta-krakowa-z-dnia-23-listopada-2022-r-nr>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- [Ordoiuris.pl](https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/wsa-w-krakowie-uchwala-wprowadzajaca-strefe-czystego-transportu-jest), *WSA w Krakowie: uchwała wprowadzająca Strefę Czystego Transportu jest sprzeczna z prawem*, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/wsa-w-krakowie-uchwala-wprowadzajaca-strefe-czystego-transportu-jest>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.

- Pap-mediaroom.pl, *Aż 42% badanych jest przeciwko Strefom Czystego Transportu. Argumenty za i przeciw komentują eksperci autobaza.pl*, <https://pap-mediaroom.pl/zdrowie-i-styl-zycia/az-42-badanych-jest-przeciwko-strefom-czystego-transportu-argumenty-za-i>, dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- PCh24.pl, *„Ktoś nas robi w konia”. Protestujący obnażyli absurdy Strefy Czystego Transportu*, <https://pch24.pl/ktos-nas-robi-w-konia-protestujacy-obnazyli-absurdy-strefy-czystego-transportu/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Pim.pl, *Szczegóły polskiej skargi do TSUE na zakaz rejestracji aut spalinowych*, <https://pim.pl/szczegoly-polskiej-skargi-do-tsue-na-zakaz-rejestracji-aut-spalinowych/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Poland.representation.ec.europa.eu, *Misja „Miasta”*, [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/misja-miasta-2022-04-28\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/misja-miasta-2022-04-28_pl), dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- Portalsamorzadowy.pl, *Będzie nowa uchwała o Strefie Czystego Transportu w Krakowie*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/bedzie-nowa-uchwala-o-strefie-czystego-transportu-w-krakowie,519375.html>, dostęp: 25 stycznia 2024 r.
- Powietrze.gios.gov.pl, *Nowy Program Ochrony Powietrza dla województwa małopolskiego*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1002243>, dostęp: 5 sierpnia 2023 r.
- Powietrze.gios.gov.pl, *Ocena jakości powietrza za rok 2022 - raporty wojewódzkie*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/show/1004483>, dostęp: 1 grudnia 2023 r.
- Powietrze.gios.gov.pl, *Poziomy dopuszczalne zanieczyszczeń w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi i ochronę roślin, terminy ich osiągnięcia oraz okresy, dla których uśrednia się wyniki pomiarów*, [https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/annual\\_assessment\\_air\\_acceptable\\_level](https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/annual_assessment_air_acceptable_level), dostęp: 1 grudnia 2023 r.
- Powietrze.gios.gov.pl, *Roczna ocena jakości powietrza w województwie lubelskim. Raport wojewódzki za rok 2021*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/documents/download/111134>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r.
- Powietrze.gios.gov.pl, *Roczna ocena jakości powietrza w województwie łódzkim. Raport wojewódzki za rok 2021*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/documents/download/111133>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r.
- Powietrze.gios.gov.pl, *Roczna ocena jakości powietrza w województwie podkarpackim. Raport wojewódzki za rok 2021*, <https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/documents/download/111137>, dostęp: 2 sierpnia 2023 r.
- Poznan.pl, *Poznań na razie bez SCT*, <https://www.poznan.pl/mim/bm/news/poznan-na-razie-bez-sct,197629.html>, dostęp: 8 kwietnia 2023 r.
- Prawodrogowe.pl, *Nowa nalepka*, <https://www.prawodrogowe.pl/informacje/kronika-legislacyjna/nowa-nalepka-dla-uprawnionych>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.

- Pspa.com.pl, *Licznik Elektromobilności: Podsumowanie 2023 r. w sektorze zeroemisyjnego transportu*, <https://pspa.com.pl/2024/informacja/licznik-elektromobilnosci-podsumowanie-2023-r-w-sektorze-zeroemisyjnego-transportu/>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Pwr.edu.pl, *Koronawirus zmniejszył ruch, ale smog został*, <https://pwr.edu.pl/uczelnia/aktualnosci/koronawirus-zmniejszyl-ruchale-smog-zostal-11548.html>, dostęp: 2 listopada 2023 r.
- Pzpm.org.pl, *Raport Branża Motoryzacyjna 2022/23*, [https://www.pzpm.org.pl/pl/content/download/11094/68148/file/raport\\_calosc\\_06\\_01\\_2023\\_lekki.pdf](https://www.pzpm.org.pl/pl/content/download/11094/68148/file/raport_calosc_06_01_2023_lekki.pdf), dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Rankomat.pl, *Najtańsze samochody elektryczne w 2023 - ranking Top 10*, <https://rankomat.pl/samochod/najtansze-samochody-elektryczne>, dostęp: 8 kwietnia 2023 r.
- Rp.pl, *Sąd rozstrzygnie wątpliwości ws. uchwały o Strefie Czystego Transportu*, <https://www.rp.pl/ustroj-i-kompetencje/art37691661-sad-rozstrzygnie-watpliwosci-ws-uchwaly-o-strefie-czystego-transportu>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- Samorząd.pap.pl, *Pięć polskich miast zakwalifikowanych do klimatycznej misji UE*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/piec-polskich-miast-zakwalifikowanych-do-klimatycznej-misji-ue>, dostęp: 8 grudnia 2023 r.
- Sctwarszawa.pl, *Strefa czystego transportu w Warszawie. Podsumowanie wyników badań opinii mieszkańców. Grudzień 2022*, [https://sctwarszawa.pl/wp-content/uploads/2023/02/SCT-Warszawa-podsumowanie-badania-ilosciowego\\_do-publicacji.pdf](https://sctwarszawa.pl/wp-content/uploads/2023/02/SCT-Warszawa-podsumowanie-badania-ilosciowego_do-publicacji.pdf), dostęp: 10 stycznia 2024 r.
- Taotianchen W., Yikai W., *The Hazards of Electric Car Batteries and Their Recycling*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/1011/1/012026>, dostęp: 28 grudnia 2023 r.
- The International Council on Clean Transportation, <https://theicct.org/>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.
- Transport-publiczny.pl, *Strefy czystego transportu: Antwerpia – przykład dla polskich miast?*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/strefy-czystego-transportu-antwerpia--przyklad-dla-polskich-miast-75493.html>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.
- Transport.um.warszawa.pl, *Wymogi i obszar. Strefa Czystego Transportu*, <https://transport.um.warszawa.pl/wymogi-sct>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.
- Um.warszawa.pl, *Mieszkańcy Warszawy chcą ograniczenia szkodliwych emisji z transportu drogowego*, <https://um.warszawa.pl/-/mieszkanicy-warszawy-chca-ograniczenia-szkodliwych-emisji-z-transportu-drogowego>, dostęp: 10 stycznia 2024 r.
- Um.warszawa.pl, *Strefa Czystego Transportu: większy obszar, rozwiązania dostosowane do potrzeb*, <https://um.warszawa.pl/-/strefa-czystego-transportu-wiekszy-obszar-rozwiazania-dostosowane-do-potrzeb>, dostęp: 15 listopada 2023 r.
- Umweltzone.pl, *Berlin*, <https://www.umweltzone.pl/starastrona/strefy/berlin.html>, dostęp: 10 grudnia 2023 r.

- Wilsoncenter.org, *The DRC Mining Industry: Child Labor and Formalization of Small-Scale Mining*, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/drc-mining-industry-child-labor-and-formalization-small-scale-mining>; <https://earth.org/cobalt-mining/>, dostęp: 28 grudnia 2023.
- Wroclaw.pl, *Jaka będzie strefa czystego transportu we Wrocławiu? [Raport z konsultacji]*, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jaka-bedzie-strefa-czystego-transportu-we-wroclawiu-raport-z-konsultacji>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Wroclaw.pl, *Jaka będzie strefa czystego transportu we Wrocławiu i dlaczego o niej mówimy?*, <https://www.wroclaw.pl/komunikacja/strefa-czystego-transportu-we-wroclawiu-jaka-ma-byc>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.
- Wroclaw.pl, *Jakie będą skutki wprowadzenia strefy czystego transportu? [ZAPIS DEBATY KONSULTACYJNEJ]*, <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jakie-beda-skutki-wprowadzenia-strefy-czystego-transportu-zapis-debaty-konsultacyjnej>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Wroclaw.pl, *Jakiej strefy czystego transportu potrzebujemy? Broszura informacyjna*, <https://www.wroclaw.pl/beta2/files/news/297193/JAKIEJ-STREFY-CZYSTEGO-TRANSPORTU-POTRZEBUJEMY.pdf>, dostęp: 10 kwietnia 2023 r.
- Wroclaw.pl, *Jakiej Strefy Czystego Transportu potrzebujemy? Raport*, [https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/419577/SCT\\_RAPORT.pdf](https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/419577/SCT_RAPORT.pdf), dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Wroclaw.pl, *Regulamin narady obywatelskiej dotyczącej wprowadzenia strefy czystego transportu we Wrocławiu*, <https://www.wroclaw.pl/beta2/files/news/422429/Regulamin-Narady-SCT-BISj.docx.pdf>, dostęp: 15 stycznia 2024 r.
- Wroclaw.pl, *Strefa czystego transportu we Wrocławiu. Raport*, [https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA\\_Strefy\\_Czystego\\_Transportu\\_Emisje\\_Wroclaw\\_Raport.pdf](https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA_Strefy_Czystego_Transportu_Emisje_Wroclaw_Raport.pdf), dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Wroclaw.pl, *Strefa czystego transportu we Wrocławiu. Raport z badań emisji spalin pojazdów oraz rekomendacje w zakresie utworzenia SCT*, [https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA\\_Strefy\\_Czystego\\_Transportu\\_Emisje\\_Wroclaw\\_Raport.pdf](https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA_Strefy_Czystego_Transportu_Emisje_Wroclaw_Raport.pdf), dostęp: 10 grudnia 2023 r.
- Wroclaw.pl, *Strefa Czystego Transportu we Wrocławiu. Fakty i mity*, <https://www.wroclaw.pl/komunikacja/strefa-czystego-transportu-we-wroclawiu-fakty-i-mity>, dostęp: 20 stycznia 2024 r.
- Wroclaw.pl, *Władze Wrocławia chcą wprowadzić Strefę Czystego Transportu i wykluczyć z niej auta najbardziej zanieczyszczające powietrze*, <https://www.wroclaw.pl/komunikacja/strefa-czystego-transportu-wroclaw-badania-konsultacje-rekomendacje>, dostęp: 9 stycznia 2024 r.
- Wyborkierowcow.pl, *Normy emisji spalin. Jak się zmieniały normy Euro?*, <https://www.wyborkierowcow.pl/normy-emisji-spalin-tabela-normy-euro/>, dostęp: 8 kwietnia 2023 r.






# O autorze

---



**Tomasz Woźniak**

 [orcid.org/0000-0002-0917-7190](https://orcid.org/0000-0002-0917-7190)

Doktor nauk prawnych. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Pracownik badawczo-dydaktyczny w Katedrze Prawa Finansowego UMCS. Ekspert Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Autor oraz współautor stanowisk Instytutu dotyczących Stref Czystego Transportu. Prelegent na międzynarodowych i krajowych konferencjach naukowych. Autor i współautor monografii, w tym dotyczącej roli Polski w procesie powojennej odbudowy Ukrainy, licznych analiz, opinii, m.in. poświęconych ochronie prawa własności, w tym nieruchomości, a także raportów oraz poradników. Uczestnik szeregu szkoleń z zakresu prawa podatkowego, informacji publicznej oraz zarządzania. Specjalizacja naukowa rozwijana w obszarze międzynarodowego prawa podatkowego, postępowania podatkowego oraz finansów komunalnych.

## **Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris**

powstał, by bronić osoby i środowiska zagrożone społeczną marginalizacją bądź wykluczone ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego i tradycyjnych wartości, poświadczonych w Konstytucji RP. Działamy na rzecz prawnej ochrony człowieka na każdym etapie życia, tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, autonomii rodziny, wolności religijnej oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z własnym sumieniem.

### **Eksperti z Centrum Analiz Prawnych Ordo Iuris:**

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i w instytucjach europejskich,
  - biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
  - przedstawiają opinię w sądach (tzw. amicus curiae),
  - monitorują działania administracji publicznej.

### **Prawnicy z Centrum Interwencji Procesowej Ordo Iuris:**

- występują w obronie rodzin zagrożonych rozbiem z powodu nieuzasadnionej ingerencji państwa,
- reprezentują przedstawicieli zawodów medycznych i innych grup zawodowych, doświadczających trudności w profesjonalnym wykonywaniu zawodu zgodnie z osądem własnego sumienia,
- występują jako rzecznicy słowa i zgromadzeń, szczególnie w interesie obrońców życia,
- biorą udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz spójności obowiązującego prawa z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc, w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej o nas: [www.przyjaciele.ordoiuris.pl](http://www.przyjaciele.ordoiuris.pl)).

## **RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!**

Darowiznę można przekazać na konto:

**34 1020 1026 0000 1502 0301 0469**

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

oraz za pomocą przelewów internetowych Tpay i PayPal

(szczegóły na stronie [www.ordoiuris.pl](http://www.ordoiuris.pl))

WESPRZYJ ORDO IURIS



ISBN 978-83-970518-1-2



9 788397 051812



[ordoiuris.pl](http://ordoiuris.pl)



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@ordoiuris](https://twitter.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.instagram.com/ordoiuris)