

Warszawa, 17 stycznia 2023 r.

## **OPINIA UZUPEŁNIAJĄCA**

**Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris**

**w sprawie uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. nr C/2707/22 w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie**

Opinia uzupełniająca została przygotowana w nawiązaniu do opinii Instytutu Kultury Prawnej Ordo Iuris z 23 grudnia 2022 r. (dalej: opinia Instytutu), w związku z opinią Ministerstwa Klimatu i Środowiska z 28 grudnia 2022 r. (dalej: opinia ministerstwa), na temat zgodności z prawem uchwały rady miasta Krakowa nr C/2707/22 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie.

Przedmiotem opinii uzupełniającej nie jest ocena dotychczasowej polityki państwa i samorządu w zakresie ochrony środowiska. Nie służy również kwestionowaniu prowadzenia wskazanej polityki w ogólności, bowiem należy uznać ją konieczną z perspektywy ochrony interesu publicznego jak i prywatnego. Opinia uzupełniająca zmierza natomiast do wyjaśnienia pewnych nieścisłości w ocenie uprawnień Rady Miasta Krakowa do kształtowania strefy czystego transportu, które pojawiły się w opinii ministerstwa, a których istnienie może prowadzić do błędnej oceny zgodności z prawem uchwały ustanawiającej Strefę Czystego Transportu w Krakowie.

### **1. Ramowy charakter postanowień ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych**

Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., po. 1083 ze zm., dalej jako: ustawa o elektromobilności) stanowi wyczerpującą podstawę prawną dla przyjęcia oraz ukształtowania strefy czystego transportu. W związku z tym, organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego mają obowiązek działać w granicach określonych przepisami tej ustawy. Za nieuprawnione należy więc uznać twierdzenie, że ustawa po zmianach z grudnia 2019 r. pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na „niemal pełną dowolność w kształtowaniu zasad obowiązujących w strefach czystego transportu”. Nowelizacja ustawy o elektromobilności przewidziała dodatkowe uprawnienia dla gmin, np. uprawnienie do zwolnienia z ograniczeń strefy określonych rodzajów pojazdów czy ich okresowe dopuszczenie do wjazdu na obszar strefy, ale nie przyznała niemal pełnej dowolności w kształtowaniu zasad obowiązujących w strefie. Nie może jednak ulec uwadze, że rozszerzenie zakresu ustawy z grudnia 2019 r. doprowadziło zarazem do określenia przez ustawodawcę kolejnych, nieuregulowanych dotychczas elementów instytucji strefy, jak np. oznakowania pojazdów uprawnionych do wjazdu na jej obszar.

Organ uchwałodawczy gminy może więc kształtować zasady obowiązujące w strefie czystego transportu wyłącznie w granicach prawa. Należy przez to rozumieć zarówno regulacje

ustawy o elektromobilności jak i ogólne zasady prawa, ujęte w Konstytucji RP. Wśród drugiej z wymienionych kategorii znajdują się m.in. zakaz dyskryminacji (art. 32), swoboda przemieszczania (art. 52) czy prawo do korzystania z własności, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64). Tymczasem, jak wskazano w opinii Instytutu, istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności uchwały Rady Miasta Krakowa z Konstytucją RP. Opinia ministerstwa w ogóle nie odnosi się do wskazanego zagadnienia, przyjmując *a priori* zgodność na tym polu.

Pomimo nowelizacji ustawy o elektromobilności z grudnia 2021 r., instytucja strefy czystego transportu nie uległa zmianie. Rozszerzeniu uległ katalog elementów konstrukcji strefy, które mogą być kształtowane przez organy samorządu terytorialnego, w celu uwzględnienia warunków lokalnych, charakterystycznych dla danej gminy. Nie doszło natomiast do rozszerzenia zakresu tych elementów, które w dalszym ciągu muszą pozostawać w zgodności z Konstytucją RP, ustawą o elektromobilności oraz pozostałymi aktami prawa (np. ustawy – Prawo o ruchu drogowym). **Przedstawienie w opinii ministerstwa regulacji konstytucyjnej i ustawowej jedynie jako „ramy”, która może być „niemal dowolnie” wypełniana postanowieniami uchwały samorządu terytorialnego jest więc błędne i może prowadzić decydentów do mylnych wniosków co do zakresu swobody działania Rady Miasta Krakowa w przedmiocie jej uprawnień prawotwórczych.** Zastrzeżenia w przedmiocie wykroczenia przez Radę Miasta Krakowa poza jej ustawową kompetencję sformułowane zaś zostały w opinii Instytutu z 23 grudnia 2022 r.

## **2. Wykroczenie poza granice wytycznych określonych w uchwale sejmiku województwa małopolskiego z 28 września 2020 r. nr XXV/373/20 w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego**

Jak wskazuje opinia ministerstwa, Rada Miasta Krakowa została zobowiązana do przyjęcia uchwały o wprowadzeniu strefy czystego transportu, uchwałą sejmiku województwa małopolskiego z 28 września 2020 r. nr XXV/373/20 w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (dalej: uchwała sejmiku województwa, Program ochrony powietrza). Przyjęcie uchwały przez sejmik województwa wynika natomiast z obowiązku określonego w ustawie – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.)

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094) zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. Organy samorządu województwa nie stanowią natomiast wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Wskazane rozwiązania prawne determinują charakter relacji pomiędzy aktami prawa różnych jednostek samorządu terytorialnego, sprawiając, że nie można mówić o istnieniu podległości samorządu gminnego wobec samorządu województwa. Polecenia czy też zadania sformułowane w uchwale sejmiku województwa należy więc rozumieć jako wytyczne (zalecenia) do działania. Podjęcie działania

oraz jego zakres i sposób pozostaje natomiast w gestii samorządu gminnego, który uprawniony jest do działania tylko w granicach swoich kompetencji. Ustawa o elektromobilności uprawnia Radę Miasta Krakowa do uchwalenia strefy czystego transportu. Rada powinna jednak ukształtować granice strefy zgodnie z treścią uchwały sejmiku województwa.

Drugą kwestię stanowi bowiem zakres zadań przewidzianych w Programie ochrony powietrza dla województwa małopolskiego dla władz miasta Krakowa w odniesieniu do transportu. Jak wskazano w Programie „[g]łównym celem działania jest ograniczenie liczby pojazdów o wysokiej emisji zanieczyszczeń oraz wyeliminowanie z ruchu pojazdów niespełniających przepisów w zakresie emisji. Dla Krakowa szczególnie istotne jest ograniczenie ruchu pojazdów w centrum miasta z wykorzystaniem stref ograniczonego ruchu”<sup>1</sup>. Dla prezydentów oraz rad miast o liczbie mieszkańców powyżej 500 tys., a więc *de facto* wyłącznie dla Krakowa, przewidziane zostały cztery konkretne zadania. Po pierwsze, przygotowanie szczegółowego planu wdrożenia strefy czystego transportu w oparciu o normy emisji EURO i wdrożenie strefy w wersji pilotażowej w ciągu 1 roku od wejścia w życie przepisów krajowych, umożliwiających jej wprowadzenie. Po drugie, wdrożenie strefy w wersji docelowej maksymalnie do 31 grudnia 2025 roku lub po zakończeniu budowy IV obwodnicy Krakowa. Po trzecie, przygotowanie i wdrożenie przez miasto Kraków do 31 grudnia 2025 roku systemu monitorowania emisji z transportu, pozwalającego na bieżący monitoring wpływu ruchu drogowego na jakość powietrza. Po czwarte zaś, przygotowanie do 31 grudnia 2021 roku planu wdrożenia na terenie Krakowa stref Tempo30.

W odniesieniu do **ustanowienia strefy czystego transportu w formie docelowej** uchwała sejmiku województwa przewiduje trzy wytyczne:

- **objęcie docelową strefą obszaru ograniczonego IV obwodnicą miasta Krakowa,**
- **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 (dot. autobusów i samochodów ciężarowych),
- **docelowe objęcie mieszkańców strefy wymaganiami**<sup>2</sup>.

Opinia ministerstwa wskazująca na obowiązek ustanowienia przez miasto Kraków strefy czystego transportu wynikający z uchwały sejmiku województwa małopolskiego pomija jednak okoliczność, że uchwała rady miasta Krakowa w przyjętym ostatecznie kształcie wykracza poza granice określone w ww. uchwale sejmiku województwa.

Po pierwsze, wbrew wymaganiom uchwały sejmiku województwa obszarem strefy objęto całą gminę Kraków. **Zasięg terytorialny strefy czystego transportu obejmuje więc obszar wykraczający poza IV obwodnicę** (tzw. obwodnicę autostradową). Dotyczy to obszarów w południowej części gminy, a przede wszystkim w jej części wschodniej. Sumarycznie jest to obszar przekraczający kilkadziesiąt kilometrów kwadratowych. Z uwagi na

---

<sup>1</sup> Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, [http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU\\_K/2020/6337/akt.pdf](http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU_K/2020/6337/akt.pdf), dostęp: 17.01.2023 r., s. 53.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 55.

mniej niż w centrum miasta poziom zaludnienia oraz lepsze parametry powietrza brak uzasadnienia dla objęcia wskazanego obszaru ograniczeniami w ruchu starszych modeli pojazdów.

Po drugie, założeniem uchwały sejmiku województwa było objęcie zakresem strefy jej mieszkańców. Tymczasem **uchwała Rady Miasta Krakowa nr C/2707/22 obejmuje wszystkie osoby, bez rozróżnienia na mieszkańców oraz osoby niebędące mieszkańcami strefy**. Wskazana uwaga jest o tyle istotna, że Kraków, jako drugie pod względem liczby mieszkańców miasto w Polsce, jest siedzibą szeregu instytucji i urzędów, m.in. z zakresu opieki zdrowotnej i kultury jak również znaczącym ośrodkiem gospodarczym, zapewniającym zatrudnienie oraz możliwość prowadzenia działalności gospodarczej dla wielu osób. Oddziaływanie uchwały będzie więc zdecydowanie większe niż założone w uchwale sejmiku województwa i obejmie co najmniej kilka milionów osób, w tym pochodzących spoza województwa małopolskiego oraz z zagranicy. Gdyby zaś sejmik województwa uznał, że realizacja Programu ochrony powietrza wymaga objęcia ograniczeniami strefy wszystkich ludzi, a więc np. przebywających w Krakowie okazjonalnie, to nie ograniczyłby się do sformułowania „mieszkańcy strefy”.

Mając na uwadze powyższe uznać należy, że uchwała rady miasta pozostaje zgodna z uchwałą sejmiku województwa jedynie w aspekcie wyprowadzenia ograniczeń dla pojazdów z silnikami spełniającymi normy niższe niż EURO 6/VI i EURO 4/IV, tj. dopuszczając do poruszania pojazdom z silnikami spełniającymi normy, odpowiednio, EURO 5/V i EURO 3/III. Zastrzec przy tym trzeba, że zgodnie z Programem ochrony powietrza celem wdrożenia strefy czystego transportu jest **zapewnienie osiągnięcia poziomów dopuszczalnych dwutlenku azotu** emitowanych przez transport<sup>3</sup>. Jest to o tyle istotna uwaga, że jak, w ślad za Programem ochrony powietrza stwierdza opinia ministerstwa, od 2015 r. spadło stężenie dwutlenku azotu w Krakowie. Spadek ten nie był znaczący, ale fakt ten powinien zostać uwzględniony podczas projektowania uchwały rady miasta Krakowa.

### 3. Wykroczenie poza upoważnienie sformułowane w ustawie o elektromobilności

W opinii ministerstwa, uchwała rady miasta Krakowa spełnia wymagania ustawy o elektromobilności poprzez ujęcie w niej wymaganych ustawą elementów. Stwierdzić jednak należy, że wbrew temu twierdzeniu uchwała nie zawiera wszystkich wymaganych elementów. Co więcej, do czego opinia ministerstwa w ogóle się nie odnosi, **uchwała zawiera elementy nieprzewidziane przez ustawę o elektromobilności. W konsekwencji, uchwała wykracza poza ustawową kompetencję do jej wydania.**

Elementy uchwały ustanawiającej strefę czystego transportu wyczerpująco, przez użyte w nim sformułowanie „określa”, reguluje art. 40 ust. 2 ustawy o elektromobilności. Nie budzi wątpliwości, że uchwała określa element pierwszy, to jest granice obowiązywania strefy, przez przyjęcie, że są nimi granice administracyjne miasta Krakowa. W uchwale wskazane zostały także dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu. Określony został również szczegółowy sposób wydawania nalepki,

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

o której mowa w art. 39 ust. 9 ustawy o elektromobilności. Jak trafnie wskazuje opinia ministerstwa, z uwagi na brak możliwości uiszczenia opłaty za wjazd na obszar strefy, nie została przewidziana regulacja dotycząca poboru tej opłaty.

Wbrew stanowisku ministerstwa, **w uchwale Rady Miasta Krakowa nie został natomiast określony sposób organizacji ruchu w strefie czystego transportu** (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o elektromobilności). Organizacji ruchu nie określają bowiem znaki D-54 i D-55. Służą one wyłącznie ustaleniu granic strefy (art. 39 ust. 14 ustawy o elektromobilności). Zagadnienie organizacji ruchu drogowego normuje ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia przez organizację ruchu rozumie się mające wpływ na ruch drogowy: geometrię drogi i zakres dostępu do drogi, sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego a także zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

Wskazane cechy, wbrew stanowisku wyrażonemu w opinii ministerstwa, mają znaczenie w przypadku strefy czystego transportu w Krakowie i wymagają odrębnego uregulowania. Wynika to z okoliczności, że przez obszar gminy przebiegają liczne drogi, w tym niebędące w zarządzie gminy Kraków. Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.Dz.U. z 2022 r., poz. 1693 ze zm.), w granicach miast na prawach powiatu prezydent miasta jest zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy o drogach publicznych. **Rada Miasta Krakowa obowiązana więc była do określenia w uchwale organizacji ruchu** w miejscach krzyżowania się dróg zarządzanych przez prezydenta, i w związku z tym objętych strefą czystego transportu oraz pozostałych dróg przebiegających przez gminę Kraków (w miejscu wjazdu na obszar strefy). Wskazana uwaga ma szczególnie istotne znaczenie na węzłach drogowych przy zjazdach z autostrady A4. Obowiązująca organizacja ruchu uniemożliwia bowiem m.in. zawracanie osobom, które nieuprawnione do wjazdu na obszar strefy, zjechały z autostrady. Tym samym, wbrew stanowisku ministerstwa, stwierdzić należy, że Rada Miasta Krakowa nie spełniła wymogów przewidzianych ustawą o elektromobilności w odniesieniu do określenia organizacji ruchu w strefie czystego transportu.

Jednocześnie, do czego jak wskazano nie odnosi się opinia ministerstwa, **Rada Miasta Krakowa wykroczyła w uchwale nr C/2707/22 poza swoje ustawowe uprawnienie, określając własne, dodatkowe elementy kształtujące strefę czystego transportu.** Wykroczenie poza granice kompetencji stanowi natomiast takie samo naruszenie prawa jak nieunormowanie, tj. niewykonanie przyznanej w ustawie kompetencji przez organ samorządu terytorialnego.

Zagadnienie naruszenia przez Radę Miasta Krakowa przysługującej jej ustawowej kompetencji, zostało przedstawione w opinii Instytutu z 23 grudnia 2022 r. Tylko tytułem przypomnienia wskazać należy, że chodzi o:

- wykroczenie poza kompetencję wynikającą z art. 39 ust. 9 ustawy o elektromobilności w odniesieniu do miejsca umieszczenia nalepki, oznaczającej pojazdy uprawnione do wjazdu do strefy czystego transportu;
- wykroczenie poza kompetencję wynikającą z art. 39 ust. 9 ustawy o elektromobilności uprawniając do wjazdu na teren strefy pojazdy oznaczone nalepką wydaną przez władze innej gminy niż gmina Kraków;
- wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego przez ustanowienie w § 5 ust. 3 uchwały, nieznanej ustawie dodatkowej nalepki informacyjnej, wraz z przyznaniem sobie przez gminę Kraków prawa do określenia w przyszłości jej wzoru i zasad nadawania;
- wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego przez ustanowienie w § 6 uchwały odrębnych zasad kontroli i weryfikacji uprawnień do wjazdu i poruszania się po strefie czystego transportu.

Poza wskazanym aktualnie pozostają również pozostałe uwagi sformułowane przez Instytut w opinii z 23 grudnia 2022 r., w szczególności dotyczące zgodności uchwały rady miasta Krakowa z Konstytucją RP. Nie będą one jednak przedmiotem uwagi w opinii uzupełniającej z powodu ich pominięcia w treści opinii ministerstwa.

#### **4. Pozostałe zagadnienia**

W opinii ministerstwa na temat zgodności uchwały rady miasta Krakowa z prawem sformułowane zostały także uwagi wykraczające poza normatywne granice instytucji strefy czystego transportu. Dotyczą one zjawiska zanieczyszczenia powietrza w Krakowie, tempa wprowadzania ograniczeń związanych z obowiązywaniem strefy czystego transportu, pierwszeństwa Krakowa we wprowadzaniu stref w skali całego kraju oraz o potrzebie wprowadzenia należytych rozwiązań komunikacyjnych. W opinii ministerstwa wskazano także na brak możliwości oceny działania strefy oraz na potrzebę równoległego rozwoju połączeń komunikacyjnych (których sieć i plany rozbudowy nie zostały jednak uwzględnione w opinii).

Nie budzi wątpliwości, że zjawisko zanieczyszczenia powietrza występuje w wielu miastach w Polsce, w tym w Krakowie oraz że najwięcej zanieczyszczeń, spośród pojazdów samochodowych, emitują pojazdy wyprodukowane w starych technologiach. Nie stanowi również kwestii dyskusyjnej, że rozłożenie w czasie wprowadzania zmian ułatwi podjęcie określonych decyzji w przedmiocie zarządzania parkiem taborowym i wymiany pojazdów przez część osób stale przebywających w Krakowie. Podobnie zasadne, chociaż zbyt wąskie, jest zwolnienie podmiotowo-przedmiotowe, dotyczące właścicieli powyżej 70. roku życia, jeśli prowadzą dany pojazd samochodowy. Wszystkie poczynione obserwacje nie wywołują skutków z perspektywy zgodności z prawem uchwały rady miasta Krakowa. Takie kwestie jak termin wejścia przepisów o strefie w życie, w tym jego etapowanie, wprowadzenie zwolnień dla osób starszych itd. nie stanowią bowiem istotnych elementów uchwały o utworzeniu strefy. Ustawodawca dopuszcza przyjęcie wskazanych rozwiązań jako korzystnych dla mieszkańców, które to jednak rozwiązania winny być same w sobie zgodne z prawem, w tym z Konstytucją RP. Rozwiązania tego rodzaju pozostają w granicach ustawowego upoważnienia przyznanego

jednostkom samorządu terytorialnego - w przeciwieństwie do np. ustanawiania własnego systemu oznaczeń pojazdów, obok systemu państwowego, czy też nieuregulowania organizacji ruchu drogowego w strefie, jak ma to miejsce w przypadku uchwały podjętej przez Radę Miasta Krakowa.

Jak wskazano, **szereg uwag poczynionych w opinii ministerstwa nie ma istotnego znaczenia z perspektywy oceny zgodności uchwały nr C/2707/22 z prawem**. Dla przykładu, dotyczące tempa wprowadzania ograniczeń oraz rodzajów objętych nimi pojazdów a także potrzeby budowy połączeń komunikacyjnych. W istocie, są to uwagi formułowane z wykorzystaniem swobodnie określonych kryteriów, którymi nie posługuje się ustawa o elektromobilności. Tym samym za nieuprawnione należy uznać uzasadnianie za ich pomocą stanowiska co do zgodności z prawem uchwały rady miasta Krakowa. **Charakter uwag poczynionych w opinii świadczy o tym, że ich autor w większym stopniu skupia się na samej idei tworzenia stref czystego transportu, niż na ocenie konkretnych rozwiązań normatywnych**, które zostały przyjęte przez Radę Miasta Krakowa. W konsekwencji **opinia staje się *de facto* recenzją zasadności wprowadzania stref czystego transportu**, a więc oceną zasadności przyjęcia określonych rozwiązań do systemu prawnego, w kluczowym obszarze działania Ministerstwa Klimatu i Środowiska. **Nie zaś zgodności z prawem niezwykle dalece idących rozwiązań przyjętych przez Radę Miasta Krakowa**. O takim sposobie postrzegania rzeczywistości świadczy fakt, że **w opinii ministerstwa nie tylko nie dostrzeżono żadnych ułomności uchwały Rady Miasta Krakowa, ale wręcz wskazano, że „należy docenić działania Krakowa na rzecz poprawy jakości powietrza, który niejako wytycza drogę postępowania dla innych miast w Polsce”**.

O ile należy się zgodzić z potrzebą zwalczania zjawiska zanieczyszczenia powietrza, to działanie powinno odbywać się w granicach prawa. Jak wskazano w opinii Instytutu oraz opinii uzupełniającej, **działania podjęte przez Radę Miasta Krakowa wykraczają poza wskazane granice**. Podjęcie działań nadzorczych jest więc konieczne nie tylko z uwagi na potrzebę zapewnienia praworządności, ale również ze względu na precedensowy charakter uchwały o ustanowieniu strefy czystego powietrza. **Brak stosownej reakcji może bowiem doprowadzić do przyjęcia podobnie wadliwych rozwiązań prawnych także w innych regionach Polski**.

Dr Tomasz Woźniak – analityk Centrum Badań i Analiz Ordo Iuris