



10

lat obrony życia,
rodziny i wolności

2/2

Warszawa, 4 stycznia 2024 r.

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny w Krakowie**
Rakowicka 10,
31-511 Kraków

Uczestnik:
Fundacja Instytut na rzecz kultury
prawnej Ordo Iuris
reprezentowana przez:
Kamila Smulskiego
ul. Zielna 39,
00-108 Warszawa

Skarżący: Wojewoda Małopolski
(adres w aktach)

Organ:
Rada Miasta Krakowa
(adres w aktach)

Sygn. akt III SA/Kr 798/23

PISMO PROCESOWE
Uczestnika postępowania

Na podstawie **art. 45 w zw. z art. 33 § 2** ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270. ze zm.; dalej zwanej: „**p.p.s.a.**”), w imieniu Fundacji Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris (dalej zwanej: „Fundacją”, „Instytutem” lub „Wnioskodawcą”) składam w niniejszym piśmie oświadczenie uczestnika na temat zgodności z prawem zaskarżonej uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. NR C/2707/22 (dalej zwanej: uchwałą).

1. Wprowadzenie

W dniu 23 listopada 2022 roku Rada Miasta Krakowa (dalej: Organ) przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie. Uchwała została



10

*lat obrony życia
rodziny i wolności*

powzięta na podstawie dwóch ustaw: ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 1) oraz ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (art. 40 ust. 1 i 2; dalej zwanej: ustawa). Uchwała ta ustanawia Strefę Czystego Transportu (dalej zwanej: SCT, Strefa) na drogach, których zarządcą jest Prezydent Miasta Krakowa. Określa zasady wjazdu i poruszania się po tej strefie, granice jej obszaru oraz sposób organizacji ruchu wewnątrz. Ponadto reguluje w sposób szczegółowy procedurę wydawania „nalepki” uprawniającej do wjazdu do strefy, wysokość opłat za jej wydanie, a także przedstawia sposób prowadzenia kontroli uprawnień do wjazdu do strefy.

SCT w Krakowie została ustanowiona na czas nieoznaczony, zaś jako datę początkową obowiązywania wyznaczono 1 lipca 2024 roku. Do poruszania się po SCT dopuszczono pojazdy samochodowe, które spełniają warunki określone w art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, a także – na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy – inne pojazdy, zgodnie z załącznikiem nr 2 dołączonym do ustawy.

2. Ogólne zastrzeżenia dotyczące zgodności ustawy i uchwały z Konstytucją RP

Uchwała budzi wątpliwości z perspektywy jej zgodności z normami wyrażonymi w Konstytucji RP. Przypomnieć należy, że art. 32 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje równość wszystkich wobec prawa. Zdanie drugie tego ustępu dokładnie precyzuje, że „wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Konstytucja zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2). Wywiedziona z tego przepisu zasada ogólna, zapewnia wszystkim równe traktowanie i zakaz dyskryminacji. **Uchwała Rady Miasta Krakowa, w powiązaniu z rozwiązaniami ustawowymi, pozostaje w sprzeczności z przytoczonymi regulacjami konstytucyjnymi**, poddając dyskryminacji wybrane grupy osób, które w sposób nieproporcjonalny obejmie zakaz wjazdu na obszar SCT.

Polski ustrojodawca przyjął, że realizacja obowiązku ochrony środowiska, a pośrednio także ochrony zdrowia, czym uzasadnia się ustanowienie strefy, może wymagać

ograniczenia innych konstytucyjnych wolności i praw. W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zastrzeżono jednak, 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. Kluczowe jest przy tym podkreślenie, że wskazane **ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw**. Tym samym muszą być one wprowadzane z zachowaniem zasady proporcjonalności. **Poczyniona uwaga ma szczególnie istotne znaczenie w odniesieniu do uchwały o ustanowieniu SCT w Krakowie, w której zasada proporcjonalności nie została uwzględniona w dostatecznym stopniu.** Ustanowienie strefy wiąże się tymczasem z zakazem wjazdu na jej obszar zdecydowanej większości aktualnie użytkowanych pojazdów samochodowych, a więc wpływa na ograniczenie praw i wolności znacznej grupy osób korzystających z takich pojazdów, to znaczy charakteryzujących się określoną cechą odróżniającą.

W pierwszej kolejności, ustanowienie strefy oznacza **ograniczenie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej**, sformułowanej w art. 52 ust. 1 Konstytucji. Wolność tę należy interpretować w kontekście współczesnego rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju infrastruktury i środków transportu. Poruszanie się po terytorium Rzeczypospolitej, w tym po obszarze, na którym planuje się ustanowić strefę, obejmuje wszystkie dostępne współcześnie środki transportu - w tym indywidualne środki transportu z silnikami spalinowymi - a nie wolność do poruszania się np. wyłącznie pieszo. Konstytucyjna wolność nie oznacza oczywiście całkowitej i nieograniczonej swobody przemieszczania. Władze miejskie mogą przyjąć rozwiązania administracyjnie ograniczające taką swobodę, np. z uwagi na stan infrastruktury. Istotnym jest jednak, aby **ograniczenia te nie stanowiły faktycznie wyłączenia prawa do przemieszczania dla określonej grupy osób**. Taki przypadek wystąpi w odniesieniu do nieokreślonej liczby osób, nie tylko mieszkańców strefy, ale również osób przybywających do niej, nieposiadających środków finansowych umożliwiających wymianę dotychczasowego środka transportu na pojazd spełniający wymagania ustawy i uchwały. Wobec braku adekwatnej oferty komunikacji zbiorowej mogącej zastąpić pojazdy prywatne objęte zakazem wjazdu na obszar SCT oraz z powodu ograniczeń pojazdów rowerowych i

możliwości przemieszczania pieszo, dojdzie wobec wskazanej grupy do faktycznego nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do przemieszczania się.

Obok prawa do przemieszczania się **wprowadzona uchwałą Strefa Czystego Transportu z uwagi na swoją obszerność, prowadzi do ingerencji, a w konsekwencji do ograniczenia prawa własności, ujętego w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.** Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawo własności stanowi zaś podstawę gospodarki rynkowej i podlega ochronie prawnej. Ustawa – Kodeks cywilny w art. 140 stanowi z kolei, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. **Istotą prawa własności jest możliwość korzystania z rzeczy zgodnie z jej głównym przeznaczeniem, np. wykorzystywania pojazdu jako środka transportu a nie np. środka tezauryzacji majątku. Możliwość korzystania z rzeczy (pojazdu z silnikiem spalinowym) będzie natomiast znacznie ograniczona przez przyjęte przepisy.** Zarówno ustawa jak i uchwała przewidują bowiem łącznie zbyt wąski zakres wyłączeń z zakazu wjazdu na obszar strefy. Prowadzi to do radykalnego ograniczenia możliwości dysponowania określonym składnikiem majątku, w postaci pojazdów z silnikami benzynowymi lub Diesla, niespełniającymi wymagań określonych w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz w uchwale o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu w Krakowie. Uchwała uniemożliwia także pobieranie pożytków i innych dochodów ze swej własności. W szczególności grupie mikro i małych przedsiębiorców, którzy z jednej strony wykorzystują flotę samochodów z silnikami spalinowymi do prowadzenia działalności gospodarczej, z drugiej zaś świadczą usługi na terenie przyszłej SCT kierowane głównie lub wyłącznie do posiadaczy pojazdów z silnikiem spalinowym.

Uchwała o ustanowieniu Strefy Czystego Transportu w Krakowie prowadzi również do ograniczenia takich konstytucyjnych **wolności jak wolność wyboru i wykonywania**

zawodu oraz wyboru miejsca pracy, o którym mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji i prawa do bezpiecznych oraz higienicznych warunków pracy, wskazanego w art. 66 ust. 1 ustawy zasadniczej. Konsekwencją wprowadzenia strefy w przyjętym kształcie będzie również ograniczenie prawa do ochrony zdrowia, a tym zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 1 i 3 Konstytucji) jak również prawa do pomocy dla osób niepełnosprawnych, o którym mowa w art. 69 Konstytucji oraz prawa pomocy dla członków rodzin, wyrażonego w art. 71 Konstytucji.

Wprowadzenie Strefy Czystego Transportu będzie miało wpływ również na ograniczenie **powszechnego i równego dostępu do wykształcenia, zapewnionego przez art. 70 ust. 4 Konstytucji RP**. Należy mieć bowiem pamiętać, że z uwagi na częstotliwość i regularność obecności, istotnym czynnikiem wyboru placówki edukacyjnej jest możliwość dogodnego do niej dojazdu. Wskazana okoliczność ma **szczególnie istotne znaczenie z perspektywy dostępu do edukacji na poziomie średnim i wyższym, dla osób bezpośrednio przed lub bezpośrednio po osiągnięciu pełnoletności**. Osoby takie, oczekując uzyskania władczości nad swoim życiem i możliwości podejmowania w jego toku decyzji o dalszym losie, zostaną pozbawione możliwości wyboru niektórych placówek edukacyjnych, do których dojazd w wyniku ustanowienia SCT zostanie utrudniony. W konsekwencji będą zmuszone do rezygnacji z wybranego kierunku edukacji bądź kontynuowania jej w innych placówkach, niezgodnie ze swoimi preferencjami. Będzie to zjawisko widoczne zwłaszcza w przypadku osób zamieszkujących poza Krakowem i, wobec niedostatecznie rozwiniętego publicznego transportu regionalnego, uzależnionych od transportu prywatnego. Realizowanego z konieczności tanimi, a więc niejednokrotnie niespełniającymi wymagań strefy, pojazdami samochodowymi.

Ograniczenie wskazanych praw i wolności będzie dotyczyło w szczególności osób, będących członkami rodzin wielodzietnych, osób niepełnosprawnych i chorych oraz osób w podeszłym wieku. W ogólności, ograniczenia obowiązujące w



10

*lat obrony życia,
rodziny i wolności*

strefie dotkną także **osoby o dochodach na tyle niskich, że bez ograniczenia zaspokajania swoich podstawowych potrzeb nie będą one mogły pozwolić sobie na zakup pojazdu samochodowego spełniającego wymagania obowiązujące w przyjętej strefie** i tym samym będą musiały znacząco zredukować swoją dotychczasową aktywność społeczną i zawodową. Uchwała **zmierza więc w istocie do segregacji osób przemieszczających się po obszarze miasta Krakowa według kryterium o charakterze majątkowym**. Ograniczenia tego rodzaju stanowią zaś nieuzasadnione, a zarazem nieuprawnione zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych grup osób.

Przepis artykułu 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Tym samym, aby ingerencja w sferę konstytucyjnych praw i wolności była zgodna z prawem, muszą zostać łącznie spełnione następujące przesłanki: wymóg, aby ograniczenia były ustanowione w ustawie; przestrzeganie zasady proporcjonalności; zachowany wymóg uwzględniania zasad państwa demokratycznego; przestrzegany wymóg, aby ograniczenia służyły realizacji wymienionych w tym przepisie wartości; zakaz naruszania istoty danego prawa.

Zasada proporcjonalności nakazuje prawodawcy rozważenie, czy wprowadzenie danego ograniczenia jest konieczne. Dokonać tego powinien z uwzględnieniem szeregu kryteriów. To znaczy: przydatności (czy dana regulacja jest w stanie realnie wpłynąć na postulowaną zmianę rzeczywistości), konieczności (czy dana regulacja jest niezbędna dla ochrony konkretnego interesu publicznego), proporcjonalności *sensu stricto* (czy osiągnięte efekty nie generują zbyt znaczących ciężarów). Ponadto, dla ograniczenia praw i wolności, wymagane jest zaistnienie związku funkcjonalnego z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Będą one naruszone, gdy regulacje prawne nie znoszą danego prawa lub

wolności w praktyce uniemożliwią korzystanie z niego, sprawiając, że staną się one jedynie pozorem prawa.

Przyjęte w uchwale ograniczenia nie mogą zostać uznane za zgodne z wzorcem konstytucyjnym. Nie spełniają bowiem przesłanek wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. **Wątpliwa jest przede wszystkim ich konieczność i proporcjonalność. Z pewnością zaś naruszają istotę szeregu wyżej wskazanych praw i wolności,** w szczególności do przemieszczania się i własności. Przepisy uchwały przewidują też zbyt dużą dolegliwość względem potencjalnych oraz niesprecyzowanych w uzasadnieniu jej projektu efektów ograniczenia emisji zanieczyszczeń i nie uwzględniają skutków gospodarczych, związanych m. in. z utrudnieniem funkcjonowania przedsiębiorców, w szczególności małych i mikro. Dobrane środki przeciwdziałania szkodliwemu zjawisku, jakim jest nadmierna emisja substancji, są zbyt radykalne i nieproporcjonalne względem zakładanego, ale przy tym nieprecyzyjnie określonego celu. Skutkiem czego uchwałodawca nie zapewnił żadnej możliwości oceny zamierzonych przez siebie rezultatów wprowadzenia strefy. Można w tym przedmiocie dostrzec niemające należytych podstaw przekonanie uchwałodawcy, że wyeliminowanie z ruchu określonej grupy pojazdów doprowadzi do automatycznego i bezwzględного ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Bez uwzględnienia specyfiki i charakteru emisji w ogólności.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że poczynione wyżej uwagi dotyczące praw i wolności konstytucyjnych nie oznaczają przyznania priorytetu prawu własności oraz prawu do przemieszczania, nad prawem do życia i zdrowia. **Utworzenie SCT nie stanowi bowiem formy realizacji prawa do życia i zdrowia.** Przyjęcie takiego rozumowania oznaczałoby, że uprawnienia te narusza jakakolwiek szkodliwa dla człowieka emisja energii lub substancji, w tym np. emisja spalin z pojazdów, których dopuszczenie przewiduje uchwała, w tym z pojazdów krakowskiej komunikacji zbiorowej. Oczywistym jest, że zarówno ustawodawca jak i uchwałodawca nie przewidują więc takiego bezpośredniego powiązania. Tym samym stwierdzić należy, że **wątpliwości dotyczące kształtu przyjętej uchwały dotyczą realizacji obowiązku zachowania**

proporcjonalności poszczególnych praw i wolności a nie kwestionowania tych praw i wolności jako zasady. Zachodzi bowiem uzasadniona podstawa by uznać, że wprowadzenie SCT w przyjętym kształcie w sposób nadmierny ograniczy szereg konstytucyjnych uprawnień jednostki jak m.in. prawo własności, prawo do edukacji (faktycznego wyboru placówki edukacyjnej), swobodę wyboru miejsca pracy i zamieszkania, prawo do wsparcia dla osób niepełnosprawnych, prawo do szczególnej opieki dla rodzin itd., nie tylko mieszkańców części zamieszkałych na terenie Strefy, ale również dla pozostałych oraz osób okresowo przyjeżdżających do tego miasta.

3. Analiza zgodności uchwały z ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych

W przyjętej uchwale należy zwrócić uwagę również na istotne wady, jakie występują w niej z perspektywy zgodności z ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Wady, o których mowa, wiążą się z wykroczeniem przez Organ poza granice ustawowego upoważnienia (przyznanej mu kompetencji) do kształtowania tej regulacji prawa miejscowego. Ustawa w przepisach art. 39-40 wyczerpująco określa bowiem swobodę działania organów samorządowych. Postanowienia uchwały, które nie znajdują swojej podstawy w ustawie należy więc, zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, uznać za wykraczające poza granice prawa (sprzeczne z ustawą). Wskazane wykroczenia powodują zaistnienie wobec uchwały stanu bezprawności, który uzasadnia zaś stwierdzenie nieważności uchwały.

a) System identyfikacji uprawnionych pojazdów

Po pierwsze, **Organ wykroczył poza kompetencję wynikającą z art. 39 ust. 9 ustawy w odniesieniu do miejsca umieszczenia nalepki, oznaczającej pojazdy uprawnione do wjazdu do strefy czystego transportu. Pojazdy oznacza się nalepką umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu.** Tymczasem w § 5 ust. 2 uchwały, Organ wskazał także na inne niż wskazane, miejsce umieszczania nalepek. Zgodnie ze zd. drugim wskazanego przepisu, w przypadku pojazdów samochodowych

nieposiadających przedniej szyby nalepkę **umieszcza się w widocznym miejscu w przedniej części pojazdu** w sposób umożliwiający odczytanie zawartych na niej informacji. Skoro ustawodawca przewidział tylko jedną możliwość umieszczania nalepki, to Organ nie może sobie „dotwarzać” uprawnienia do wyznaczania także innych miejsc umieszczenia takiego znaku. Wskazana uwaga jest o tyle istotna, że w art. 40 ust. 2 pkt 5 ustawy przewidziano obowiązek wskazania w uchwale jedynie szczegółowego sposobu wydawania nalepki, a nie miejsca jej umieszczania jak uczynił to Organ.

Po drugie, **Organ wykroczył poza kompetencję wynikającą z art. 39 ust. 9 ustawy uprawniając do wjazdu na teren strefy pojazdów oznaczonych nalepką wydaną przez władze innej gminy niż gmina Kraków.** Zgodnie z ustawą, nalepką oznacza się pojazdy uprawnione do wjazdu do SCT. Nalepka ta posiada jednak oznaczenie gminy, w której dany pojazd spełnia wymogi dopuszczające do przemieszczania w danej SCT. Wynika to wprost z treści rozporządzenia rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie wzoru nalepki dla pojazdów uprawnionych do wjazdu do strefy czystego transportu. Wzór nalepki, w pkt. 4 jej opisu zawiera nazwę gminy ustanawiającej strefę czystego transportu. Wskazana kwestia jest o tyle istotna, że każda gmina posiada swobodną kompetencję do określania wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych. Tym samym zakres obowiązywania poszczególnych uchwał nie musi być jednolity. **Nalepka potwierdza zaś spełnianie przez dany pojazd wyłącznie warunków określonych w uchwale gminy, która wydała daną nalepkę.** Organ działając w sposób nieuprawniony, w § 5 ust. 1 uchwały dopuścił, aby pojazdy samochodowe uprawnione do wjazdu i poruszania po SCT w Krakowie były oznaczone nalepką wydaną przez Gminę Miejską Kraków lub inną polską gminę, w której ustanowiono strefę czystego transportu. Tym samym **Organ dopuszcza do przemieszczania po strefie pojazdy niespełniające warunków wynikających z uchwały** (określone w § 4 uchwały), **jeśli spełniają one warunki przewidziane w uchwale innej gminy w Polsce.** W ustawie brak natomiast uprawnienia do tak szerokiej wykładni ustawy i tym samym brak upoważnienia dla wydania uchwały przewidującej znakowanie pojazdów jako dopuszczonych do wjazdu i poruszania się po SCT w sytuacji, gdy nie spełniają one warunków do takiego dopuszczenia.

Istotą znakowania pojazdów jest bowiem umożliwienie odróżniania pojazdów spełniających wymagania przewidziane w uchwale ustanawiającej konkretnie oznaczoną strefę, od pojazdów niespełniających tych wymagań. Dla dopuszczenia do poruszania po strefie ustanowionej w Krakowie nie ma natomiast znaczenia fakt spełniania przez określony pojazd warunków przewidzianych w uchwale z innego miasta, np. Poznania. **Natomiast gdyby taka była wola ustawodawcy, to ustanowiłby jednolity wzór nalepki, bez wskazywania nazwy gminy, w której została ona wydana.** Skoro jednak ustawodawca przewidział odmienne zawartości nalepek to znaczy, że uwzględnia i zarazem przewiduje on możliwość wystąpienia różnic w treści uchwał poszczególnych gmin, które mają być respektowane przez inne gminy.

Po trzecie, **Organ wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego ustanawiając w § 5 ust. 3 uchwały, dodatkową nalepkę informacyjną.** Tymczasem ustawodawca w ogóle nie przewidział podobnego rozwiązania dopuszczając znakowanie pojazdów jedynie nalepką. Poza brakiem podstawy prawnej do ustanowienia dodatkowej nalepki informacyjnej, Organ nie sprecyzował w żaden sposób jaki skutek miałyby jej zastosowanie. W uchwale stwierdza bowiem jedynie, że **dodatkowa nalepka informacyjna ma być wydawana celu umożliwienia szybkiej i łatwej identyfikacji uprawnień.** Skoro tak, to istotną wątpliwość budzi zasadność stosowania nalepki przewidzianej w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Tymczasem to właśnie nalepka, w założeniu ustawodawcy, miała służyć szybkiej i łatwej identyfikacji uprawnień. Dodatkowa nalepka informacyjna przewidziana w uchwale Rady Miasta Krakowa stanowi więc niejako instytucję konkurencyjną wobec nalepki, o której mowa w art. 40 ust. 9 ustawy. Należy więc rozważyć wątpliwość, **czy w przypadku oznaczenia pojazdu nalepką, ale nie oznaczenia dodatkową nalepką identyfikacyjną, dany pojazd będzie traktowany jako spełniający warunki przemieszczania po terenie Krakowa.** Co więcej, należy mieć również na uwadze, że w uchwale Gmina Miejska Kraków zastrzegła sobie prawo do wydawania dodatkowych nalepek identyfikacyjnych „na potrzeby okresowych uwarunkowań lokalnych”. Wskazane określenie jest mętne, nieprecyzyjne i niejasne. Nie wiadomo o jakie uwarunkowania lokalne chodzi, kiedy one

występują, przez jaki okres i kto rozstrzyga (lub informuje) o ich zaistnieniu. Nie sprecyzowano także, czy owe uwarunkowania lokalne uzasadniają rozluźnienie restrykcji czy ich zaostrzenie. Szczególnie w drugim przypadku, podtrzymanie w mocy takiego przepisu osłabi pewność obrotu prawnego oraz wpłynie na znaczną niepewność obywateli co do stanu prawnego i faktycznego. **Wobec braku stosownych rozstrzygnięć w uchwale należy przyjąć, że wskazane uprawnienie Gmina Miejska Kraków chce sobie domniemać.** Takie działanie należy uznać za rażąco sprzeczne z prawem, w tym naruszające art. 39 ust. 3 ustawy, określający okres na który ustanawia się strefę czystego transportu.

Po czwarte, **Organ wykroczył poza przysługujące mu uprawnienie ustawowe określając w § 6 uchwały zasady kontroli i weryfikacji uprawnień do wjazdu i poruszania się po strefie.** Ustawodawca w art. 40 ust. 2 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych w sposób wyczerpujący określił elementy uchwały ustanawiającej strefę czystego transportu. We wskazanym przepisie **nie przewidziano możliwości rozszerzenia katalogu elementów uchwały**, np. przez użycie sformułowania „w szczególności”. Tym samym Organ nie był uprawniony do ujmowania w uchwale jakichkolwiek dodatkowych elementów, w tym dotyczących sposobu kontroli i weryfikacji uprawnień do wjazdu i przemieszczania się po strefie. Co więcej, należy zwrócić uwagę na **brak jakichkolwiek podstaw do sformułowania w § 6 ust. 2 uchwały prawa do weryfikacji uprawnień za pośrednictwem elektronicznego systemu identyfikacji pojazdów.**

b) Sposób organizacji ruchu w strefie czystego transportu

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, 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.

4. 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

Zgodnie z uchwałą sejmiku województwa małopolskiego z 28 września 2020 r. nr XXV/373/20 w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego (dalej zwanej: uchwałą sejmiku województwa, Program ochrony powietrza) Rada Miasta Krakowa została zobowiązana do przyjęcia uchwały o wprowadzeniu strefy czystego transportu. Przyjęcie uchwały przez sejmik województwa wynika natomiast z obowiązku określonego w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹.

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)² 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

¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.).

ruchu”². 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**³.

Przyjęta uchwała w ostatecznym 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

² Program ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, http://edziennik.malopolska.uw.gov.pl/WDU_K/2020/6337/akt.pdf, dostęp: 3.01.2024 r., s. 53.

³ *Ibidem*, s. 55.

to obszarów w południowej części gminy, a przede wszystkim w jej części wschodniej. Sumarycznie jest to obszar przekraczający kilkadziesiąt kilometrów kwadratowych. Z uwagi na mniejszy 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 transport⁴.

5. Podsumowanie

⁴ *Ibidem*.

Przepisy przyjętej uchwały budzą poważne wątpliwości pod względem ich zgodności z prawem. Zaplanowane przez Gminę Miejską Kraków rozwiązania **znacznie ograniczają prawo własności obywateli, nie czyniąc zadość wymaganiom konstytucyjnym**. Nie dając żadnej gwarancji spełnienia postulowanych założeń, jednocześnie **narażają nie tylko mieszkańców Krakowa, ale wszystkie osoby przebywające w tym mieście nawet okazjonalnie, na konieczność rezygnacji lub ograniczenie przysługującego im prawa własności**, nieuzasadniony wzrost kosztów funkcjonowania w mieście oraz obniżenie poziomu standardu życia społeczno-gospodarczego. Obowiązywanie uchwały **niezaprzeczalnie doprowadzi też do segregacji na osoby bardziej zamożne i mniej zamożne, nieposiadające środków na zakup nowego lub nawet nowszego pojazdu samochodowego**. W konsekwencji, pozbawi wskazane osoby zarówno możliwości korzystania z dóbr kulturalnych, społecznych czy socjalnych miasta Krakowa, jak też ograniczy dostęp do rynku pracy. Brak bowiem infrastruktury i zaplecza technicznego, które zapewniłoby osobom pozbawionym prawa do poruszania się po mieście Krakowie prywatnym samochodem, alternatywnego środka transportu. Wskazana uwaga ma istotne znaczenie z perspektywy porównania Krakowa do wielu innych europejskich miast, jak np. Berlin, Paryż czy Amsterdam. Charakteryzują się one inną strukturą społeczną, innym rozłożeniem miejscowym przemysłu i usług, odmiennym położeniem geograficznym itd. co powoduje nieidentyczność ich sytuacji z Krakowem. W konsekwencji zaś, generują **konieczność stosowania w Krakowie innych rozwiązań niż obowiązujące w Europie Zachodniej**.

Poza wskazanymi uwagami nie może ująć uwadze, że **przyjęta uchwała wykracza poza granice kompetencji przyznanej przez ustawodawcę Radzie Miasta Krakowa**. Chodzi więc o domniemanie sobie przez Organ prawa do określania miejsca umieszczania nalepek, dopuszczenie do przemieszczania w strefie pojazdom oznaczonym nalepką wydaną przez inną gminę w Polsce, wprowadzenie nieznanej ustawie dodatkowej nalepki informacyjnej, określenie w przyjętej uchwale zasad kontroli i weryfikacji uprawnień do

wjazdu na obszar strefy, a także nieokreślony został sposób organizacji ruchu w strefie czystego transportu wbrew wymogowi ustawowemu.

Rozwiązania przyjęte w uchwale wykraczają także poza zakres przewidziany w uchwale Sejmiku Województwa Małopolskiego. Przyjęty kształt Strefy Czystego Transportu wykracza poza zasięg terytorialny kształtu przewidzianego w uchwale Sejmiku Województwa Małopolskiego. Ponadto, wbrew treści Programu Ochrony Powietrza jej uregulowania nie dotyczą wyłącznie mieszkańców Miasta Krakowa, ale wszystkich przebywających na terenie Strefy.

Działanie prawodawcze Rady Miasta Krakowa, które nastąpiło poza dopuszczalnymi przez ustawodawcę granicami, jak też ogólna niezgodność uchwały z podstawowymi zasadami Konstytucji RP sprawia, że zaskarżona uchwała powinna zostać abrogowana z obrotu prawnego.



Kamil Smulski
Pracownik Fundacji
Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo
Iuris

Załączniki:

- 1) Pełnomocnictwo
- 2) Odpis aktualny KRS;
- 3) 2 odpisy pisma wraz z załącznikami.