



Warszawa, 23 grudnia 2022 r.

OPINIA

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

Główne tezy:

- 1. Uchwała Rady Miasta Krakowa oraz ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych, na podstawie której wydano uchwałę, budzą wątpliwości z perspektywy zgodności z Konstytucją RP.**
- 2. Uchwała Rady Miasta Krakowa oraz ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych naruszają istotę prawa własności (Konstytucja RP oraz KC).**
- 3. Uchwała Rady Miasta Krakowa w nieuzasadniony sposób różnicuje sytuację prawną mieszkańców ze względu na status majątkowy oraz wiek kierowcy.**
- 4. Uchwała Rady Miasta Krakowa wykracza w szeregu postanowień poza ustawową kompetencję do kształtowania prawa miejscowego w zakresie ustanawiania strefy czystego powietrza.**
- 5. Opiniowana uchwała powinna zostać usunięta z porządku prawnego jako wykraczająca poza jego granice.**

1. Wprowadzenie

W dniu 23 listopada 2022 roku Rada Miasta Krakowa (dalej: Organ) podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie. Uchwała została 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: ustawa). Uchwała ta ustanawia Strefę Czystego Transportu (dalej: SCT) 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. Analiza ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz zawartych w niej podstawowych pojęć

W ustawie sformułowane zostały zasady związane z tworzeniem stref czystego transportu na terenie gmin. Podstawową regulację i zarazem uprawnienie dla gmin zawiera art. 39 ust. 1 ustawy. Zgodnie z nim, w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko na terenie gminy można ustanowić strefę czystego transportu obejmującą drogi, których zarządcą jest gmina, do której zakazuje się wjazdu pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym innych niż:

- 1) elektryczne;
- 2) napędzane wodorem;
- 3) napędzane gazem ziemnym;
- 4) wyłączone na podstawie uchwały rady gminy, zgodnie z ust. 4.

W art. 39 ust. 2 ustawy wymienione zostały również **pojazdy szczególne, zwolnione z zakazu wjazdu**. Należą do nich m.in.: pojazdy 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.

Dodatkowo, art. 39 ust. 4 ustawy przewiduje uprawnienie dla rady gminy do ustanowienia dodatkowych wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych od zakazu wjazdu do tej strefy. W praktyce, chodzi o wyłączenie wybranych pojazdów z silnikami benzynowymi lub Diesla.

Ustawodawca wyposażył więc organy stanowiące gminy w kompetencję fakultatywną do ustanowienia stref czystego transportu poprzez zakaz wjazdu określonych pojazdów do tej strefy.

Przesłankami ustanowienia takiego zakazu są:

- cel, jakim jest ograniczenie negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowiska,
- odpowiedni zakres terytorialny – na terenie gminy,
- strefa obejmować może wszystkie lub część dróg, których zarządcą jest gmina.

Przepis art. 39 ust. 3 ustawy zawiera natomiast kompetencję do określenia temporalnych ram ustanowienia stref czystego transportu. Organ działając w ramach przyznanej mu kompetencji ustanowił **strefę czystego transportu na czas nieoznaczony**.

Działając na podstawie upoważnienia ustawowego Rada Miasta Krakowa przyjęła uchwałę będącą przedmiotem niniejszej opinii. Zgodnie z uchwałą ograniczenia w zakresie dopuszczenia do wjazdu i poruszania się po SCT mają zacząć obowiązywać w dwóch etapach. Pierwszy, ograniczony, będzie obowiązywał od 1 lipca 2024 r. Wymagania w pełnym zakresie zaczną zaś obowiązywać dwa lata później, tj. od 1 lipca 2026 r.

Do 30 czerwca 2026 r. pojazdy zarejestrowane po raz ostatni przed 1 marca 2023 r. będą podlegały bardzo łagodnym ograniczeniom:

- w przypadku pojazdów z silnikami zasilanymi benzyną (a więc o zapłonie iskrowym) – minimum norma **Euro 1/ Euro I** lub odpowiadające im daty produkcji (od 1992 dla samochodów osobowych i 1994 dla samochodów ciężarowo-osobowych i ciężarowych),
- w przypadku pojazdów z silnikami Diesla (a więc o zapłonie samoczynnym) – minimum norma **Euro 2/ Euro II** lub odpowiadające im daty produkcji (od 1996 dla samochodów osobowych i 1997 dla samochodów ciężarowo-osobowych i ciężarowych).

Do 30 czerwca 2026 r. pojazdy zarejestrowane po raz ostatni po 1 marca 2023 r. będą podlegały następującym ograniczeniom:

- w przypadku pojazdów zasilanych benzyną – minimum norma **Euro 3/ Euro III** lub odpowiadające im daty produkcji (od 2000),
- w przypadku pojazdów z silnikami Diesla – minimum norma **Euro 5/ Euro V** lub odpowiadające im daty produkcji (od 2010).

Rozszerzenie stosowania wymogów związanych z obowiązywaniem SCT nastąpi od 1 lipca 2026 r., bowiem wszystkie pojazdy, niezależnie od daty ich ostatniej rejestracji, podlegać będą tym samym wymogom:

- w przypadku pojazdów zasilanych benzyną – minimum norma **Euro 3/ Euro III** lub odpowiadające im daty produkcji (od 2000),
- w przypadku pojazdów z silnikami Diesla – minimum norma **Euro 5/ Euro V** lub odpowiadające im daty produkcji (od 2010).

Normy Euro 1 Pb – Euro 5 Pb dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t:

1. Euro 1 – rok produkcji 1992-1995 dla samochodów osobowych; 1994-1996 dla samochodów ciężarowo-osobowych i ciężarowych,
2. Euro 2 – rok produkcji 1996-1999 dla samochodów osobowych; 1997-1999 dla samochodów ciężarowo-osobowych i ciężarowych,
3. Euro 3 – rok produkcji 2000-2004,
4. Euro 4 – rok produkcji 2005-2009,
5. Euro 5 – rok produkcji od 2010.

Normy Euro 1 Pb – Euro 5 Pb dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 t:

1. Euro 1 – rok produkcji 1992-1994,
2. Euro 2 – rok produkcji 1995-1999,
3. Euro 3 – rok produkcji 2000-2004,
4. Euro 4 – rok produkcji 2005-2007,
5. Euro 5 – od 2008.

Z powyższych zasad wynika więc, że **z dniem 1 lipca 2026 roku z ruchu na obszarze SCT mają zostać wyłączone pojazdy samochodowe produkowane nawet do roku 2010 (z silnikami Diesla).**

3. Analiza uchwały Rady Miasta z perspektywy zgodności z Konstytucją i ustawą Kodeks cywilny

3.1. Zasada równości obywatela wobec prawa

Rozwiązania zawarte w ustawie budzą wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej. Przypomnieć należy, że art. 32 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje równość wszystkich wobec prawa. Zdanie 2 tego ustępu dokładnie precyzuje, iż „[w]szyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Konstytucja zakazuje dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2). Wywiedziona z tego przepisu zasada ogólna, zapewnia wszystkim równe traktowanie i zakaz dyskryminacji. Opiniowana uchwała Organu w sposób oczywisty stoi natomiast w sprzeczności z przytoczonymi regulacjami konstytucyjnymi.

Po pierwsze, **skutki wprowadzonych regulacji będą nieproporcjonalne i w największym stopniu dotkną w ludzi o niższym statusie majątkowym**, których nie będzie stać na zakup nowego pojazdu spełniającego wymagania zawarte w uchwale bądź w ustawie o elektromobilności. Organ wprowadzając uchwałę zmierza w istocie do podziału osób przemieszczających się po obszarze gminy Kraków według kryterium o charakterze majątkowym. Ograniczenia takie stanowią nieproporcjonalne zróżnicowanie sytuacji prawnej wskazanej grupy osób. Pojazd samochodowy uznany może być za jedno z podstawowych narzędzi do realizacji wolności poruszania się, również gwarantowanej w art. 52 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu”. Przepis ten należy interpretować w kontekście współczesnego rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju infrastruktury i środków transportu. Poruszanie się po terytorium Rzeczypospolitej obejmuje więc wszystkie dostępne współcześnie środki transportu a nie wyłącznie poruszanie się pieszo. Nie oznacza to oczywiście całkowitej swobody przemieszczania. Władze mogą przyjąć rozwiązania administracyjnie ograniczające taką swobodę, np. z uwagi na stan infrastruktury. Istotnym jest jednak, aby ograniczenia te nie stanowiły *de facto* wyłączenia prawa do przemieszczania. Taki przypadek ma zastosowanie w opiniowanej uchwale. **Przepisy uchwały naruszają konstytucyjną zasadę swobody poruszania się po terytorium państwa, zakazując wjazdu określonym pojazdom na teren obejmujący administracyjne granice Krakowa**. Wobec braku adekwatnej oferty komunikacji zbiorowej mogącej zastąpić pojazdy, które nie będą mogły wjechać na obszar SCT, dojdzie do ograniczenia prawa do przemieszczania się. Wobec braku dostatecznie rozbudowanej sieci parkingów poza granicami miasta (część obecnie istniejących znajduje się w granicach Krakowa, co sprawi że niemożliwe będzie pozostawianie na nich pojazdów), należytej współpracy Krakowa z gminami ościennymi w zakresie budowy nowych parkingów, braku metra oraz sieci autobusów i tramwajów niedostatecznie rozbudowanej wobec potrzeby przemieszczenia dodatkowych kilkudziesięciu-kilkuset tysięcy osób, dojdzie do wykluczenia z przemieszczania na terenie miasta osób mniej zamożnych.

W tym kontekście należy podkreślić, że prawo swobodnego przemieszczania się zostanie ograniczone nie tylko mieszkańcom miasta Krakowa, ale również innym osobom, w tym przemieszczającym się do Krakowa do pracy, a zamieszkałym poza terenem gminy, czy osobom z innych części Polski, które chociażby w podróży powinny przejechać częściowo SCT. Nadkładanie trasy w celu ominięcia SCT prowadziłyby do zwiększenia emisji szkodliwych związków do atmosfery, a więc byłoby sprzeczne z celem uchwały. Najważniejsze jednak, że uchwała wykracza swym zasięgiem oddziaływania poza miasto Kraków i obejmuje jednostki inne niż mieszkańcy tej gminy, a zatem Organ bezprawnie przypisał sobie kompetencje do regulowania sytuacji prawnej i faktycznej jednostek mu niepodlegających.

Wątpliwości budzi także taryfikator z minimalnymi opłatami za wjazd do SCT zawarty w ustawie o elektromobilności i paliwach alternatywnych (art. 39 ust. 6-8 ustawy). Na zakup pojazdu, spełniającego skądinąd nieustannie zmieniające się wymogi, wielu osób nie będzie stać i w efekcie nieformalnie transport pojazdami samochodowymi stanie się „towarem luksusowym” i „przywilejem zamożnej mniejszości”. Obywatel nie może poddany być arbitralnym decyzjom władzy publicznej. Z analiz Zarządu Transportu Publicznego w Krakowie (ZTP), opartych na danych Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnych SAMAR wynika, że Strefa Czystego Transportu pierwszym etapie obejmie około dwa procent samochodów, jeżdżących obecnie po Krakowie. Jednak **restrykcje, przewidywane na rok 2026 obejmą już między 20 a 25 proc. samochodów poruszających się po ulicach miasta**. Ponadto władze miejskie, wprowadzając szczególne wymogi dla użytkowanych samochodów, nie gwarantują żadnego dofinansowania, które wsparłoby proces dostosowywania aut do wprowadzanych wymagań, np. na podobnych zasadach do wycofywania pieców węglowych¹.

Po drugie, **uchwała dopuszcza zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli ze względu na wiek**. W załączniku nr 2 do Uchwały nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r., w punkcie 7 zastrzeżono, że dopuszczone do wjazdu i poruszania się po SCT są: „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”². Ujęty w ten sposób przepis różnicuje sytuację prawną obywateli. W tym przypadku dopuszcza bowiem niespełniające wymogów pojazdy do poruszania się po SCT, jeśli spełniona jest przesłanka wieku oraz obowiązek osobistego prowadzenia pojazdu przez osobę zwolnioną z zakazu. Podmiotowo zwolniona z

¹ Jak poinformował Rzecznik ZTP Maciej Piotrkowski: „nie ma mowy o żadnym ewentualnym wsparciu czy dopłatach dla właścicieli samochodów”, które nie będą spełniały wymagań uchwały.

² Załącznik nr 2 do uchwały nr C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r.

zakazu jest wyłącznie osoba, która najpóźniej w dniu 1 stycznia 2023 r. ukończyła co najmniej 70 lat oraz osobiście prowadząca pojazd niespełniający wymogów. Ustanowienie kryterium wieku stanowi **nieuzasadnione okolicznościami uprzywilejowanie**, nie mające charakteru uprzywilejowania wyrównawczego. **Odmienne traktowanie jest w tym wypadku wprowadzona wyłącznie na podstawie cech osobistych (wieku)**, a więc **wykazuje znamiona dyskryminacji**.

3.2. Wolność człowieka i przesłanki jej legalnego ograniczenia

Zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Przepis zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, iż „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 spełnione **następujące przesłanki**: wymóg, aby ograniczenia były ustanowione w ustawie; zasada proporcjonalności; wymóg uwzględniania zasad państwa demokratycznego; wymóg, aby ograniczenia służyły realizacji wymienionych w tym przepisie wartości; zakaz naruszania istoty danego prawa.

Pierwsza przesłanka – ustawowa forma ograniczenia – oznacza, że wszelkie ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko w formie ustawy. Zasada proporcjonalności nakazuje ustawodawcy rozważenie, czy wprowadzenie danego ograniczenia jest konieczne, 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 wielkich ciężarów ponoszonych przez obywateli). 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. Sama Konstytucja nie definiuje dokładnie znaczenia istoty praw czy wolności. W doktrynie przyjmuje się, zgodnie z twierdzeniem B. Banaszczaka, że: „istota prawa lub wolności naruszona zostanie, gdy regulacje prawne nie znosząc danego prawa lub wolności w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego (...)”³. Stanowisko to podparte zostało orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym

³ B. Banaszczak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 472.

zakres tych ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrążenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa⁴.

W przypadku opiniowanej uchwały ograniczenie praw i wolności związane jest oczywiście z **przesłanką dotyczącą ochrony środowiska**. Zgodnie z art. 3 pkt. 19 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, pojęcie ochrony środowiska oznacza: „(...) podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej polegającej w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

Zastosowane w uchwale ograniczenia, choć mają przyczynić się do poprawy jakości powietrza w mieście, a tym samym realizować postulat ochrony środowiska, nie mogą zostać uznane za zgodne z wzorcem konstytucyjnym. Wprowadzone w uchwale Rady Miasta, wydanej na podstawie ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, nie spełniają przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. **Wątpliwa jest ich proporcjonalność. Z pewnością zaś naruszają istotę danego prawa (w tym przypadku jest to prawo własności).** Dobrane środki są zbyt radykalne względem zakładanego celu i nie ma pewności, że pozwolą osiągnąć rezultaty zamierzone przez ich autorów. Uchwała Organu pozbawia w sposób istotny możliwości z korzystania z własności określonej grupy nie tylko mieszkańców Krakowa, ale również innych osób, przybywających na tego obszar. Aby stwierdzić proporcjonalność w sposób jednoznaczny, należałoby przeprowadzić badania kompleksowe i wyzute z oddziaływania czynników subiektywnych (np. jak położenie geograficzne Krakowa, jego warunki naturalne wpływają na zanieczyszczenie miasta, jakie są największe źródła zanieczyszczeń powietrza w mieście, jakie są rzeczywiste potrzeby znacznej części mieszkańców, których miałyby objąć uchwała itd.). Przepisy uchwały przewidują zbyt dużą dolegliwość względem realnych efektów, analogicznie np. do krakowskich uchwał zakazujących palenia w piecach paliwami stałymi, które nie przyniosły oczekiwanej poprawy jakości powietrza. Nie uwzględniono również skutków gospodarczych dla miasta, związanych m. in. z problemem kwalifikacji samochodów dostawczych i utrudnieniem funkcjonowania przedsiębiorców, w szczególności drobnych.

Największe wątpliwości budzi jednak **ograniczenie prawa własności**, poprzez uniemożliwienie właścicielom korzystania z samochodów do przemieszczania się nimi po drugim

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU, nr 1/2000, poz. 3.

największym obszarowo mieście w Polsce. Tymczasem zgodnie z art. 64 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawo własności stanowi zaś podstawę gospodarki rynkowej i podlega ochronie prawnej. 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, która jest znacznie ograniczona przez przepisy uchwały.** W świetle opiniowanych regulacji prawnych swoboda rozporządzania rzeczą (pojazdem) byłaby faktycznie utrudniona. Stworzenie oznakowanych stref, utrudniających wjazd określonym pojazdom, z pewnością stoi więc w sprzeczności z przepisami prawa, w tym z wymogami wyrażonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

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

W opiniowanej 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 na wykraczające poza granice prawa (sprzeczne z ustawą). Wskazane wykroczenia powodują zaistnienie wobec uchwały stanu bezprawności, który uzasadnia zaś stwierdzenie nieważności uchwały.

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 umieszczenia 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 uwzględni i zarazem przewiduje on możliwość wystąpienia różnic w treści uchwał poszczególnych gmin.

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. **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 określające 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 rozstrzenia 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**.

Podsumowanie

Przepisy opiniowanej 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 wszystkich osób przebywających 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. Obowiązki 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 wskazanych osób zarówno 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 **opiniowana uchwała wykracza poza granice kompetencji przyznanej przez ustawodawcę Radzie Miasta Krakowa.** Chodzi więc o domniemanie sobie przez Organ prawa do określania miejsca umieszczenia nalepek, dopuszczenie do przemieszczania w strefie pojazdom oznaczonym nalepką wydaną przez inną gminę w Polsce, wprowadzenie nieznaną ustawie dodatkowej nalepki informacyjnej oraz określenie w opiniowanej uchwale zasad kontroli i weryfikacji uprawnień do wjazdu na obszar 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 opiniowana uchwała powinna zostać abrogowana z obrotu prawnego.