

Warszawa, 29 kwietnia 2023 r.

OPINIA

Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

**w sprawie podjęcia konsultacji założeń do projektu uchwały w sprawie
ustanowienia Strefy Czystego Transportu we Wrocławiu pn. „Jakiej strefy czystego
transportu potrzebujemy”**

Główne uwagi:

- 1) Podstawą do rzetelnej dyskusji na temat wprowadzenia strefy czystego transportu oraz jej kształtu nie powinny być wyłącznie rekomendacje organizacji statutowo zainteresowanej ich wynikiem. Miasto Wrocław powinno więc formalnie zająć stanowisko w sprawie oraz poddać pod dyskusję dodatkowo wyniki badań i rekomendacje opracowane przez podmioty niepozostające w konflikcie interesów, np. uczelnie wyższe lub państwowe instytuty badawcze.**
- 2) Istnieje szereg środków zaradczych, które miasto Wrocław może zastosować w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery. Strefa czystego transportu, a więc zakaz wjazdu dla istotnej części dotychczas eksploatowanych pojazdów, jest przy tym rozwiązaniem najbardziej radykalnym i tym samym najmocniej oddziałującym na sytuację zarówno mieszkańców, jak i osób czasowo przebywających we Wrocławiu.**
- 3) W przypadku podjęcia prac nad projektem uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu Rada Miasta Wrocławia powinna uwzględnić obszar emisji zanieczyszczeń, na którym dochodzi do przekroczenia ustawowych norm. W przypadku transportu chodzi przede wszystkim o normy emisji tlenków azotu.**



10

*lat obrony życia,
rodziny i wolności*

- 4) Rada Miasta Wrocławia, decydując o kształcie strefy powinna uwzględnić potrzeby grup osób wymagających szczególnej ochrony przed wykluczeniem, związanym z zakazem wjazdu na obszar strefy. W szczególności, członków rodzin wielodzietnych, osoby niepełnosprawne, kobiety w ciąży oraz osoby zasłużone dla społeczeństwa.
- 5) Rada Miasta Wrocławia rozstrzygając w przedmiocie ustanowienia strefy czystego transportu, powinna uwzględnić konieczność wprowadzenia daleko idących zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu objętego nią obszaru. W szczególności uwzględnić potrzebę wprowadzenia zupełnie nowych rozwiązań architektonicznych i budowlanych, zmienić organizację ruchu pieszego i drogowego, rozbudować środki ochrony przeciwpożarowej, transport zbiorowy itd. Powinna ona również uwzględnić potencjalne źródła finansowania takich zmian. Zaniechanie stosownych działań uniemożliwi stworzenie z Wrocławia prawdziwie zielonego miasta.

Na wstępie zaznaczyć należy, że przedmiotem konsultacji nie jest projekt uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu we Wrocławiu, a jedynie założenia do tego projektu¹. Natomiast stosownie do dyspozycji art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej jako: u.e.p.a.) prezydent miasta sporządza projekt uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu i konsultuje go z mieszkańcami gminy, zamieszczając projekt na stronie internetowej obsługującego go urzędu i wyznaczając termin na zgłaszanie uwag. Taki projekt nie został dotychczas opublikowany. Wobec jego braku niżej przedstawione uwagi mają charakter ogólny. Uwagi szczegółowe będzie można sformułować dopiero w odniesieniu do konkretnych propozycji legislacyjnych, tj. po przedstawieniu projektu uchwały przygotowanego przez Prezydenta Miasta Wrocławia.

¹ Patrz: <https://bip.um.wroc.pl/arttykul/127/65613/jakiej-strefy-czystego-transportu-potrzebujemy> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

Zgodnie z informacją opublikowaną w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia, celem konsultacji jest „poinformowanie mieszkańców i mieszkańek Wrocławia o korzyściach i zagrożeniach wprowadzenia strefy czystego transportu we Wrocławiu (...) Zebranie opinii na temat rekomendacji wprowadzenia strefy”. Miasto Wrocław nie przedstawiło więc własnego stanowiska co do szczegółowej charakterystyki planowanej strefy czystego powietrza. Zamiast tego, wskazuje, że „kompleksową wiedzę na temat strefy czystego transportu proponowanej we Wrocławiu” można znaleźć w raporcie, przygotowanym na jego zlecenie². Przedmiotowy dokument, stanowiący aktualnie jedyny punkt odniesienia dla prac nad projektem uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu, p.t. „Strefa czystego transportu we Wrocławiu. Raport z badań emisji spalin pojazdów oraz rekomendacje w zakresie utworzenia SCT”, został przygotowany przez Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych (dalej: PSPA) w 2022 r.³.

O ile nie budzi wątpliwości możliwość uczestnictwa organizacji pozarządowych w konsultacjach publicznych, to trudnym do zrozumienia jest, dlaczego władze Wrocławia nie przedstawiły swojego stanowiska w sprawie ale jednocześnie odesłały zainteresowanych do dokumentu przygotowanego przez podmiot zewnętrzny. Tym samym **przedmiotem konsultacji publicznych jest zawartość raportu przygotowanego przez organizację pozarządową, a w konsekwencji stanowisko tej organizacji w przedmiocie ustanowienia i kształtu strefy czystego transportu.** Tego rodzaju praktyka jest trudna do zaakceptowania zwłaszcza, że mimo opublikowania raportu PSPA na stronie Biuletynu Informacji Publicznej i wyraźnego odesłania do niego jako podstawy do jakiegokolwiek faktycznej dyskusji nad strefą, władze Wrocławia uchyliły się od wysłowienia wprost własnego stanowiska. Tymczasem tylko zajęcie przez nich formalnego stanowiska mogłoby stanowić punkt wyjścia dla przeprowadzenia konsultacji.

² <https://www.wroclaw.pl/rozmawia/jakiej-strefy-czystego-transportu-potrzebujemy> , zakładka „Chcesz wiedzieć więcej?”, (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

³

https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/244195/PSPA_Strefy_Czystego_Transportu_Emisje_Wroclaw_Raport.pdf (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

Wskazane zastrzeżenia wzmacnia okoliczność, że **podstawą, a nie tylko jednym z możliwych źródeł konsultacji, jest dokument opracowany przez podmiot zainteresowany ich wynikiem. Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych stanowi bowiem stowarzyszenie przedsiębiorców, skupiające wszystkich większych producentów samochodów oraz podmioty z branży automotive** i sama określa się jako „organizacja branżowa, kreująca rynek elektromobilności i technologii wodorowych”⁴. Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych poza przeprowadzeniem badań emisji spalin, prezentuje rekomendacje dla utworzenia strefy, a w konsekwencji do przyznania prawa do wjazdu na jej obszar dla pojazdów elektrycznych oraz napędzanym wodorem i gazem ziemnym przy jednoczesnym ograniczeniu wjazdu pojazdów z silnikami spalinowymi. **Rekomendacje te, jak wskazano, stanowią podstawę do podjęcia konsultacji wrocławskiej strefy, narzucając określone kierunki dyskusji i determinując ich kształt.** Nie tylko w zakresie istnienia potrzeby utworzenia strefy (co w raporcie PSPA w ogóle nie stanowi przedmiotu sporu) ale również co do wariantów jej kształtu, które w każdym przypadku umożliwiają realizację statutowego celu PSPA tj. m.in. wspierania otoczenia prawnego, służącego kreowaniu rynku elektromobilności i technologii wodorowych⁵.

Mając na względzie powyższe **wydaje się konieczne, aby obok raportu PSPA jako podstawę do konsultacji władze Wrocławia zaprezentowały także wyniki badań i rekomendacje podmiotów, w odniesieniu do których nie występuje konflikt interesów.** Nie chodzi rzecz jasna o samo prawo do sformułowania przez te podmioty opinii w ramach konsultacji, lecz o ich **publicznie przedstawienie w charakterze podstawy do podjęcia konsultacji**, a więc na analogicznych zasadach, jak ma to miejsce w przypadku raportu PSPA. Podmiotami, które mogłyby przygotować takie stanowisko i do których władze Wrocławia powinny się o to zwrócić, stanowią np. uczelnie wyższe, w tym **Politechnika Wrocławska**. Prowadzi ona m.in. badania dotyczące poziomu

⁴ Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych, <https://pspa.com.pl/> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

⁵ Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych, https://pspa.com.pl/o_nas/kim-jestesmy/ (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

zanieczyszczeń powietrza⁶. Tym samym **posiada niezbędne kompetencje naukowe i techniczne, w tym dysponuje siecią innowacyjnych czujników do oceny jakości powietrza⁷** co, wraz z okolicznością że jako podmiot miejscowy **zna warunki lokalne Wrocławia, najlepiej predysponuje ją do realizacji takiego zadania**. Poza uczelniami wyższymi **warunki do przeprowadzenia badań poziomu zanieczyszczenia powietrza, jak też do sformułowania rekomendacji zmierzających do ich zmniejszenia, posiadają również instytuty badawcze. Wśród nich można wskazać Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy**. W zakresie świadczonych usług instytucja ta zapewnia zarówno prowadzenie badań naukowych, jak i ich przystosowanie do potrzeb praktyki⁸.

Ze wskazanych wyżej względów Instytut Kultury Prawnej Ordo Iuris rekomenduje władzom Wrocławia zwrócenie się do niezależnych podmiotów zajmujących się badaniami zanieczyszczeń powietrza, o ich przeprowadzenie oraz sformułowanie stosownych wniosków. Prowadzenie konsultacji wyłącznie na podstawie raportu przygotowanego przez organizację branżową producentów samochodów **może bowiem w przyszłości doprowadzić do zarzutu, że strefa czystego transportu została we Wrocławiu ukształtowana pod oczekiwania określonej grupy interesariuszy**. Brak formalnego stanowiska władz Wrocławia, przy jednoczesnym prezentowaniu tylko jednej perspektywy zagadnienia, może zaś zostać odczytany jako faktyczne podzielenie tej perspektywy, a tym samym realizację interesów tej grupy, a nie realizację interesu publicznego.

Niezależnie od wyżej poczynionych uwag należy mieć na względzie, że **istnieją różnorodne sposoby przeciwdziałania zanieczyszczeniom powietrza. Muszą być one dostosowane zarówno do potrzeb, jak też do możliwości członków danej wspólnoty samorządowej**. W odniesieniu do emisji zanieczyszczeń z transportu **chodzi np. o**

⁶ Przykład: <https://pwr.edu.pl/uczelnia/aktualnosci/koronawirus-zmniejszy-ruch--ale-smog-zostal-11548.html> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

⁷ Np. <https://pwr.edu.pl/uczelnia/aktualnosci/znamy-wyniki-letniego-badania-powietrza-11381.html> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

⁸ <https://ios.edu.pl/oferta/> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

organizowanie ruchu tak, aby wyprowadzić go poza obszary gęsto zamieszkałe, przebudowę i modernizację dróg, wprowadzenie inteligentnego systemu zarządzania ruchem, czyszczenie ulic i dróg na mokro, rozbudowę sieci zbiorowego transportu zeroemisyjnego, prowadzenie akcji promocyjnych itd. Zakaz przemieszczenia się określonych pojazdów, jak ma to miejsce w przypadku stref czystego transportu, jest rozwiązaniem najbardziej radykalnym i w największym stopniu uderzającym zarówno w osoby zamieszkujące we Wrocławiu, jak też tylko czasowo w nim przebywające. Utrudnia on bowiem korzystanie z usług publicznych, ogranicza dostęp do nauki, ochrony zdrowia, kultury, obniża standard życia osób, które wobec braku alternatywy na co dzień uzależnione są od własnego środka transportu, wpływa na wzrost cen szeregu towarów i usług dostarczanych oraz świadczonych na obszarze strefy, ogranicza bądź wyklucza możliwość prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej itd.

Podejmując decyzje o środkach przeciwdziałania emisji zanieczyszczeń należy mieć na uwadze, że **ustanowienia strefy czystego transportu nie przewiduje obowiązujący dla aglomeracji wrocławskiej plan ochrony powietrza**, wprowadzony uchwałą nr XXI/505/20 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 16 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony powietrza dla stref w województwie dolnośląskim, w których w 2018 r. zostały przekroczone poziomy dopuszczalne i docelowe substancji w powietrzu wraz z planem działań krótkoterminowych. Tego rodzaju rozwiązanie wskazuje dopiero aktualizacja programu ochrony powietrza, która jednak do dnia złożenia niniejszej opinii nie została przyjęta przez sejmik województwa dolnośląskiego, a więc nie stanowi źródła prawa lokalnego⁹.

Zastosowane środki przeciwdziałania zanieczyszczeniom za które odpowiada transport, a więc głównie pochodzących z emisji tlenków azotu, powinny uwzględniać rozmiar tego zjawiska. Aktualnie, pomimo pojawiających się przekroczeń, nie można ich rozmiaru uważać za bardzo duży. Zgodnie z raportem o stanie powietrza w

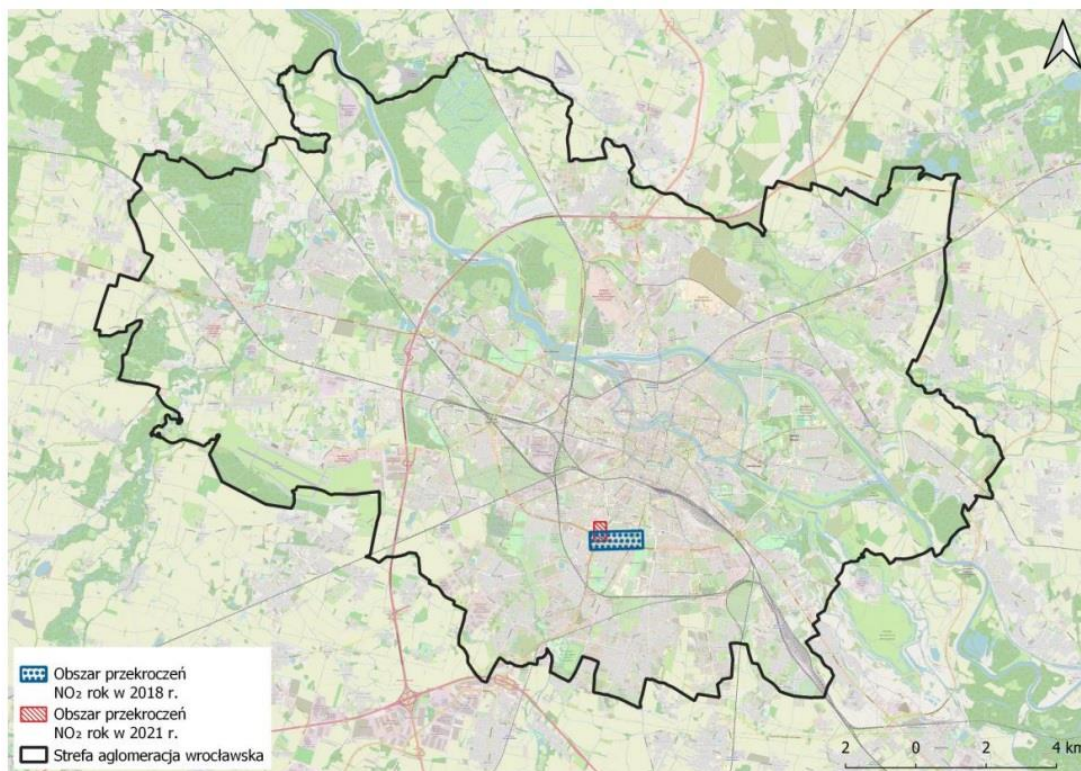
⁹ <https://bip.dolnyslask.pl/a.127135,aktualizacja-programu-ochrony-powietrza-z-2020-r.html> (dostęp: 24 kwietnia 2023 r.).

województwie dolnośląskim za 2022 r. najwyższe stężenia NO₂ oraz przekroczenie średniorocznego poziomu normatywnego (109% normy; w 2021 r. było to 118% normy) zarejestrowała stacja komunikacyjna we Wrocławiu, zlokalizowana w bezpośrednim sąsiedztwie skrzyżowania al. Wiśniowej i ul. Powstańców Śląskich. **Stacja ta nie wykazała jednak w 2022 r. wystąpienia ponadnormatywnych stężeń 1-godzinnych.** Najwyższe stężenie 1-godzinne (wyrażone jako 19 stężenie maksymalne z rocznej serii stężeń 1-godz.) wynosiło 70% normy. Wartości stężeń NO₂ mierzone przez inne stacje tła miejskiego na Dolnym Śląsku kształtowały się w zakresie 26-47% normy średniorocznej i 23-50% normy 1-godzinnej. Co istotne, wszystkie stacje miejskie (za wyjątkiem stacji komunikacyjnej) wykazały wyraźny wzrost stężeń NO₂ w sezonie grzewczym w odniesieniu do pozagrzewczego (kwiecień-październik), co wskazuje na poza transportowe źródło istotnej części emisji tlenków azotu. Wartości stężeń na poszczególnych stanowiskach pomiarowych w analizowanym okresie charakteryzują się dużą zmiennością, bez wyraźnej tendencji. Jednakże, w roku 2022, na większości stanowisk pomiarowych zauważalny był nieznaczny spadek średniorocznych stężeń w porównaniu z rokiem 2021¹⁰.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że **Generalny Inspektorat Ochrony Środowiska oszacował wielkość obszaru przekroczeń na powierzchnię 0,2 km² z 292,8 km² powierzchni miasta ogółem, zamieszkiwaną przez 1 092 ludzi na łącznie ok. 673 000 mieszkańców Wrocławia¹¹.** Obszar, o którym mowa, dobrze prezentuje grafika, umieszczona we wspomnianym wyżej projekcie aktualizacji programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego:

¹⁰ GIOŚ, *Roczna ocena jakości powietrza w województwie dolnośląskim, Raport wojewódzki za rok 2022*, Wrocław 2023, s. 49-50.

¹¹ *Ibidem*, s. 120.



Rysunek 1-34 Porównanie obszarów przekroczeń średniorocznego poziomu dopuszczalnego ditlenku azotu w strefie aglomeracja wrocławska w 2018 r. i 2021 r.

Niezależnie od poczynionych uwag i konieczności podejmowania działań w sposób proporcjonalny do istniejącego problemu, jeśli władze Wrocławia będą podejmowały dalsze działania zmierzające do ustanowienia strefy czystego transportu w mieście, **powinny dążyć do jak najmniejszego obciążenia skutkami jej oddziaływania kilkuset tysięcy mieszkańców oraz osób czasowo przebywających w tym mieście.** Cel ten można osiągnąć przez dwa podstawowe (choć nie wyłączne) działania, do których uprawniają Radę Miasta Wrocławia postanowienia ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, tj. przez wytyczenie ograniczonego obszaru strefy i ustanowienie dodatkowych wyłączeń z zakazu wjazdu do niej.

Z uwagi na uwarunkowania lokalne Wrocławia, w szczególności znaczną ilość mostów, które kanalizują ruch kołowy w całym mieście, **obszar strefy powinien być możliwie jak najmniejszy i ograniczać się wyłącznie do obszaru, w którym zanotowano przekroczenie dopuszczalnego poziomu stężenia tlenu azotu, wraz**

z najbliższymi doń przyległościami. Oddziaływanie strefy musi być bowiem celowe i kierunkowe a więc służyć zmniejszeniu poziomu zanieczyszczenia tam, gdzie są one przekraczane bądź istnieje realne ryzyko ich przekroczeń. W szczególności więc strefa nie powinna obejmować żadnego z większych mostów.

Dodatkowe wyłączenia z zakazu wjazdu do strefy, których wprowadzenie dopuszcza art. 39 ust. 4 u.e.p.a. powinny być wprowadzone w projektowanej uchwale w taki sposób, aby zabezpieczyć interes przedstawicieli grup osób, wymagających szczególnej ochrony ze strony władz publicznych. W tym również przez zapewnienie przedstawicielom tych grup prawa do przemieszczania się po obszarze strefy własnym środkiem transportu, bez konieczności jego dostosowania do formalnych ograniczeń strefy. Wyłączeniami podmiotowymi powinny więc zostać objęte osoby kierujące pojazdami, które jednocześnie są m.in. członkami rodzin wielodzietnych, osobami niepełnosprawnymi, kobietami w ciąży, osobami zasłużonymi dla społeczeństwa (jak np. honorowi krwiodawcy, osoby represjonowane przez totalitarne reżimy, weterani wojenni) itd.

Jednocześnie, **władze Wrocławia planując ustanowienie strefy czystego transportu powinny mieć na względzie konieczność uwzględnienia dodatkowych ograniczeń i wyzwań, które się z tym wiążą.** Chodzi m.in. o **konieczność równoległego przeprojektowania układu drogowego, zapewnienia warunków do rozbudowy sieci energetycznej do ładowania samochodów elektrycznych, zapewnienia odpowiednich warunków przeciwpożarowych, związanych ze szczególnymi trudnościami w gaszeniu pożarów pojazdów elektrycznych** (które mogą w istotny sposób i na długi czas zdeorganizować ruch w mieście, a jednocześnie doprowadzić do emisji wielu szczególnie toksycznych substancji). Oznaczają one również konieczność **dostosowania infrastruktury miejskiej, w tym mostów, do masy pojazdów elektrycznych, znacznie wyższej niż dotychczas eksploatowanych pojazdów spalinowych, zwiększenia ilości taboru komunikacji zbiorowej, w związku z przewidywanym wzrostem zainteresowania taką formą przemieszczania, rozbudowę sieci dróg rowerowych, chodników oraz przystanków komunikacji zbiorowej oraz**

podjęcie wielu innych działań, bardzo kosztownych dla gminy oraz jej mieszkańców. W istocie może się również okazać, że wprowadzenie zmian, np. architektonicznych czy związanych z organizacją ruchu, połączone z zwykłą wymianą dotychczas eksploatowanych samochodów spalinowych na nowsze, ale tego samego rodzaju, doprowadzi do zmniejszenia emisji tlenków azotu do poziomu dopuszczalnego prawem.

Szczegółowe wyliczenie wszystkich wyzwań związanych z wprowadzeniem strefy wykracza poza niniejsze stanowisko i wymaga przedstawienia przez miasto Wrocław konkretnych propozycji do rozpatrzenia. Z tego też względu **Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris deklaruje gotowość do udziału w konsultacjach społecznych, w formule przewidzianej w u.e.p.a., po przedstawieniu formalnego projektu uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu.**