

Warszawa, 25 kwietnia 2023 r.

STANOWISKO

Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

**w sprawie konsultacji projektu uchwały w sprawie ustanowienia Strefy Czystego
Transportu w Warszawie**

Główne uwagi:

1. Projektowana uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych, budzą istotne wątpliwości z perspektywy zgodności z Konstytucją RP.
2. Projektowana uchwała nie uwzględnia wymogu proporcjonalnego ograniczenia szeregu gwarantowanych w Konstytucji praw i wolności, skutkiem czego nie powinna być przedmiotem dalszego procedowania przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy.
3. W procesie legislacyjnym wystąpiły wady związane z dotychczasowym sposobem przeprowadzania konsultacji społecznych projektu uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu.
4. Projektowana uchwała nie zawiera wszystkich elementów, wymaganych przez ustawodawcę w art. 40 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, skutkiem czego nie powinna być przedmiotem dalszego procedowania przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy.
5. W przypadku podjęcia prac legislacyjnych na nowo bądź w ramach korekty dotychczasowego projektu uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu w Warszawie, należy wziąć pod uwagę konieczność lepszego uwzględnienia interesów mieszkańców a także zrealizować obowiązek ochrony przedstawicieli niektórych grup społecznych, np. rodzin, kobiet w ciąży, osób niepełnosprawnych, weteranów wojennych itd.



10

*lat obrony życia,
rodziny i wolności*

Wprowadzenie

W związku z trwającymi konsultacjami społecznymi projektu uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu w Warszawie (dalej jako: projekt uchwały), Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris pragnie przedłożyć swoje stanowisko w ww. sprawie.

W ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych sformułowane zostały zasady tworzenia Stref Czystego Transportu (dalej: SCT, strefa) na terenie gmin. Na podstawie art. 39 i 40 ww. ustawy, Rada Miasta Stołecznego Warszawy zamierza podjąć uchwałę o ustanowieniu takiej strefy na części obszaru miasta Warszawa. **Projekt uchwały w całości budzi szereg wątpliwości co do jego zgodności z obowiązującym prawem, skutkiem czego nie powinien być dalej procedowany lub, warunkowo, powinien zostać zmodyfikowany poprzez uwzględnienie zaprezentowanych poniżej uwag i zastrzeżeń.**

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

Projekt uchwały budzi wątpliwości z perspektywy jego 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 jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2). Wywiedziona z tego przepisu zasada ogólna, zapewnia wszystkim równe traktowanie i zakaz dyskryminacji. **Projekt uchwały Miasta Stołecznego Warszawy, 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 projektowanej 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 projektu uchwały o ustanowieniu SCT w Warszawie, 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 mechanicznych, a więc wpływa na ograniczenie praw i wolności znacznej grupy osób korzystających z takich pojazdów.

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 przypadku projektu uchwały, 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 spełniający wymagania ustawy

i uchwały. Wobec braku adekwatnej oferty komunikacji zbiorowej mogącej zastąpić pojazdy prywatne objęte zakazem wjazdu na obszar SCT oraz ograniczeń pojazdów rowerowych i możliwości przemieszczania pieszo, dojdzie do faktycznego nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do przemieszczania się.

Obok prawa do przemieszczania się **projekt uchwały, 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 projektowane przepisy.** Zarówno ustawa jak i projektowana 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 Warszawie. Projekt 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 projektowanej SCT kierowane głównie lub wyłącznie do posiadaczy pojazdów z silnikiem spalinowym.

Projekt uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu w Warszawie prowadzi również do ograniczenia takich konstytucyjnych **wolności jak 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 projektowanym 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 na uwadze, że uwagi na częstotliwość 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 samodzielnego dojazdu do szkoły lub na uczelnię wyższą, położoną w obszarze obowiązywania strefy czystego transportu. W konsekwencji będą zmuszone zrezygnować z wybranego kierunku edukacji bądź kontynuować ją w innych placówkach, niezgodnie ze swoimi preferencjami. Będzie to zjawisko widoczne zwłaszcza w przypadku osób zamieszkujących poza Warszawą 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 dotkliwie osoby, będące członkami rodzin wielodzietnych, osoby niepełnosprawne i chore oraz osoby w podeszłym wieku. W ogólności, ograniczenia obowiązujące w 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 projektowanej strefie i tym samym będą musiały znacząco zredukować swoją dotychczasową aktywność społeczną i zawodową. Projekt uchwały zmierza więc w istocie do segregacji osób przemieszczających się po obszarze miasta stołecznego Warszawy 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; przestrzegana zasada 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 znosząc danego prawa lub wolności w praktyce uniemożliwią korzystanie z niego, sprawiając, że staną się one jedynie pozorem prawa.

Projektowane 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 proporcjonalność. Z pewnością zaś naruszają istotę szeregu wyżej wskazanych praw i wolności,** w szczególności do przemieszczania się i własności. Przepisy projektowanej uchwały przewidują też zbyt dużą dolegliwość względem potencjalnych 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 jednak zbyt radykalne względem zakładanego, ale przy tym nieprecyzyjnie określonego celu, skutkiem czego nie ma pewności, że pozwolą na osiągnięcie rezultatów zamierzonych przez projektodawcę.

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 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 projekt uchwały, w tym z pojazdów warszawskiej komunikacji zbiorowej. Oczywistym jest, że zarówno ustawodawca jak i projektodawca uchwały nie przewidują więc takiego bezpośredniego powiązania. Tym samym stwierdzić należy, że **wątpliwości dotyczące kształtu projektowanej 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 projektowanym 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 obszaru Warszawy, ale również dla pozostałych jej mieszkańców oraz osób okresowo przyjeżdżających do tego miasta.

Wskazane okoliczności uzasadniają odstąpienie od prac nad projektem uchwały o ustanowieniu SCT w Warszawie w dotychczasowym kształcie oraz podjęcie ich na nowo, po uprzednim przeprowadzeniu szczegółowej analizy praw i wolności, które zostałyby ograniczone w wyniku jej wprowadzenia. **Alternatywnie, dopiero po rozważeniu w jakim zakresie, proporcjonalnie do oczekiwanych rezultatów, można byłoby te prawa i wolności ograniczyć, uprawnione byłoby podjęcie prac nad modyfikacją dotychczasowego projektu uchwały.** Wskazane działanie byłoby jednak uwarunkowane jednoczesnym uwzględnieniem szczegółowych uwag do projektu uchwały, o których poniżej.

2. Szczegółowe uwagi dotyczące projektu uchwały

Niezależnie od poczynionych wyżej zastrzeżeń prowadzących do ogólnego wniosku o konieczności zaniechania prac nad projektem uchwały w obecnym kształcie, ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności ograniczania praw i wolności, Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris zwraca uwagę na dotychczasowe niedostatki procesu legislacyjnego oraz projektu uchwały w kształcie poddanym konsultacjom społecznym.

Zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 3 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, projekt uchwały o ustanowieniu strefy podlega konsultacjom publicznym przez nie mniej niż 21 dni. W odniesieniu do projektu uchwały w Warszawie termin ten

został określony na 3 miesiące, a więc pozostaje w zgodzie z formalnym wymogiem ustawodawcy. **Istotne zastrzeżenia budzi natomiast przebieg konsultacji oraz wykorzystywane w nich materiały.** Podstawowe źródła danych publikowane przez władze Warszawy pochodzą od podmiotów statutowo realizujących zadania z zakresu promocji elektromobilności. „Badania opinii publicznej” nie spełniały, wbrew prezentowanym twierdzeniom, wymogu reprezentatywności (np. próbę badawczą w postaci 512 osób wskazywano jako reprezentatywną dla miasta, liczącego 1,8 mln mieszkańców). Na spotkaniach, w tym spotkaniach otwartych online, obok przedstawiciela władz Warszawy występował przedstawiciel organizacji pozarządowej, zainteresowanej wprowadzeniem ograniczeń dla wjazdu pojazdów spalinowych. Prezentowana przy tym narracja przedstawiała SCT jako rozwiązanie, które będzie wprowadzone, bez względu na ewentualny brak akceptacji mieszkańców. Na spotkaniach ograniczano czas wypowiedzi dla osób, wyrażających obiekcje co do projektowanego kształtu strefy bądź też w ogóle nie dopuszczano takich osób do głosu, pomimo zgłaszanego zainteresowania. Podejmowane działania miały więc w istocie charakter reklamowo-promocyjny a nie konsultacyjny, skutkiem czego **nie można ich uznać za prowadzące do spełnienia wymogu przeprowadzenia konsultacji społecznych.** Konsultacje te należy więc przeprowadzić na nowo.

Za niewystarczające należy uznać uzasadnienie projektu uchwały, które zostało sformułowane w objętości 3,5 strony. Brak jest w nim uzasadnienia zakresu przyznawanych wyłączeń z zakazu wjazdu na obszar planowanej strefy ani uzasadnienia dla jej granic w przestrzeni. Brak jest też dostatecznego wyjaśnienia dla zakazu wjazdu dla dominującej grupy pojazdów, co kontrastuje np. ze stosunkowo dokładnym wyjaśnieniem wyłączenia z zakazu dla motocykli i quadów. Ograniczone są również źródła badań, których wyniki mają uzasadniać wprowadzenie strefy. Nie wskazano także np. wszystkich rodzajów źródeł emisji zanieczyszczeń, podając jedynie udział emisji spalin z określonego rodzaju pojazdów (z silnikami Diesela) oraz pochodzenie tlenków azotu „z ruchu ulicznego” w aglomeracji warszawskiej (w tym przypadku w oparciu o raport NIK z 2018 r., a więc nie odzwierciedlający aktualnego poziomu zanieczyszczeń).



Projekt uchwały nie zawiera precyzyjnego wskazania granic SCT. Oznaczenia ujęte w załączniku nr 1 nie pozwalają na dokładne określenie tych granic w ogólnej siatce ulic miasta. Użyte przez projektodawcę oznaczenia ograniczają się bowiem do ogólnych określeń i nazw ulic oraz numerów linii kolejowych. Tym samym uchwała nie spełnia wymogu wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Za dalece niewystarczające należy również uznać stwierdzenie, wyrażone w § 3 ust. 2 projektu uchwały, że sposób organizacji ruchu w strefie odbywać się będzie na zasadach ogólnych określonych odrębnymi przepisami. Organizacja ruchu, stosownie do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, odbywa się bowiem według określonego planu. **Sposób organizacji ruchu w strefie musi stanowić część uchwały o ustanowieniu tej strefy, tymczasem w projektowanej uchwale w ogóle nie został on ujęty.** Nie można bowiem za takie ujęcie uznać ogólnego odesłania od odrębnych aktów prawnych. Sposób organizacji ruchu w strefie powinien zostać opracowany w sposób odrębny od dotychczas obowiązującego m.in. z uwzględnieniem okoliczności, że ograniczenia strefy obejmują wyłącznie na drogach zarządzanych przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy oraz miasto stołeczne Warszawa, a nie np. na drogach wewnętrznych czy zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Następnie organizacja ruchu powinna zostać przedstawiona do wiadomości publicznej jako części projektu poddawanego konsultacjom społecznym. Dopiero wówczas można byłoby uznać, że doszło do realizacji obowiązku sformułowanego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Zakres wyłączeń z zakazu wjazdu do strefy nie jest jednoznaczny. O ile w przypadku pojazdów, określonych w punktach 1-5 załącznika nr 2 określono terminowy lub bezterminowy okres obowiązywania wyłączenia, to analogicznego rozwiązania nie zastosowano w odniesieniu do pojazdów wyliczonych w punktach 6-9. **Nie jest więc jasne,**

czy wyłączenia mają charakter bezterminowy czy też terminowy, a jeśli tak, to w jakim okresie obowiązują.

W odniesieniu do wyłączenia sformułowanego w punkcie 9 załącznika nr 2 nie określono w jaki sposób ma być zgłaszany uprzedni wjazd na obszar strefy, kiedy należy zgłaszać chęć wjazdu, w jaki sposób będą gromadzone dane na ten temat czy organ może odmówić przyjęcia zgłoszenia takiego wjazdu, czy też w jaki sposób należy rozumieć pojęcie „wjazdu (...) maksymalnie cztery dni w roku”. Tym samym, mimo że projektodawca słusznie dostrzegł potrzebę wyłączenia zakazu dla pojazdów niespełniających wymagań strefy, nie stanął na wysokości zadania pod względem należytej precyzji zastosowanego rozwiązania legislacyjnego.

Podsumowując zakres szczegółowych uwag stwierdzić należy, że **uchwała w projektowanym kształcie nie powinna być podjęta przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy. Nie spełnia ona bowiem przewidzianych ustawowo warunków formalnych dla tego rodzaju aktu prawa miejscowego.**

3. Propozycje zmian, które powinny zostać uwzględnione w projekcie uchwały

Bez względu na poczynione wyżej uwagi ogólne dotyczące braku zasadności kontynuowania prac nad dotychczasowym projektem uchwały o ustanowieniu SCT w Warszawie oraz szczegółowe uwagi i zastrzeżenia dotyczące niespełniania przez ten projekt uchwały wymagań ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, pragnie przedstawić propozycje zmian, które należy uznać za potencjalnie najmniej ingerujące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności w odniesieniu do SCT, potencjalnie ustanowionej w przyszłości, w Warszawie. Alternatywnie, w przypadku kontynuowania prac nad projektem uchwały, po usunięciu wyżej wskazanych uwag i zastrzeżeń, celowym wydaje się uwzględnienie sformułowanych

niziej propozycji zmian, jako zabezpieczających minimalny poziom praw i wolności mieszkańców.

Mając na względzie określone w art. 39 ust. 4 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych upoważnienie do ustanawiania przez radę gminy dodatkowych wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych, Instytut proponuje rozszerzenie katalogu wyłączeń sformułowanego w załączniku nr 2 projektu uchwały, o **pojazdy samochodowe kierowane**, w rozumieniu art. 2 pkt 20 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, **przez:**

- **osoby stale zamieszkujące na obszarze obowiązywania Strefy Czystego Transportu w Warszawie;**
- **osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny;**
- **osoby posiadające legitymację osoby niepełnosprawnej;**
- **osoby posiadające legitymację Honorowego Dawcy Krwi oraz legitymację Dawcy Przeszczepu lub Zasłużonego Dawcy Przeszczepu;**
- **osoby posiadające legitymację weterana oraz weterana poszkodowanego**, w rozumieniu art. 2 i 3 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa;
- **kobiety pozostające w ciąży**, legitymujące się zaświadczeniem wydanym przez uprawnionego lekarza;
- **osoby, jeżeli w pojeździe samochodowym równolegle jest przewożone co najmniej jedno dziecko w wieku do lat 5.**

Wyłączenie z zakazu wjazdu na obszar strefy powinno obejmować także pojazdy które nie emitują bądź w ograniczonym zakresie emitują do atmosfery szkodliwe substancje, w związku z czym mają, jedynie niewielki wpływ na poziom emisji ogółem (w szczególności emisji tlenków azotu). Zakres wyłączeń przedmiotowych powinien więc obejmować bezterminowe **wyłączenie dla:**

- **pojazdów hybrydowych**, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz
- **pojazdów posiadających instalację LPG**, w przypadku posiadania dokumentującego ją wpisu w dowodzie rejestracyjnym pojazdu.

Jako celowe należy uznać również **wyłączenie z zakazu wjazdu do strefy dla pojazdów, które zostały dopuszczone, przez upoważnione do tego władze, do wjazdu na obszar stref niskiej emisji (*low emission zone*) lub innych porównywalnych pod względem celu do SCT w Warszawie, znajdujących się na obszarze Unii Europejskiej, pod warunkiem udokumentowania posiadania takiego uprawnienia w sposób zgodny z danym prawem lokalnym.** Biorąc pod uwagę wspólny cel wskazanego rodzaju rozwiązań prawnych, wydaje się uprawnione, aby pojazdy spełniające wymagania wjazdu na obszar kilkuset stref obowiązujących współcześnie w Unii Europejskiej, mogły wjechać również do strefy w Warszawie. W odniesieniu do większości przypadków pojazdy o których mowa, będą równolegle spełniały wymagania ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz uchwały w projektowanym kształcie (co do zasady ograniczenia obowiązujące w innych państwach UE są analogiczne bądź bardziej dalej idące niż przewidziane w prawie polskim) niemniej może wystąpić także przypadek rozbieżności pomiędzy wymaganiami obowiązującymi w różnych państwach. **Zastosowanie proponowanego wyłączenia byłoby więc praktyczne i pomocne dla osób okazjonalnie przemieszczających się do Warszawy np. przedsiębiorców czy pracowników delegowanych z miast i regionów UE, w których obowiązują rozwiązania normatywne wskazanego rodzaju.**

W stosunku do wyłączenia sformułowanego w załączniku nr 2 pkt 9 projektu uchwały, proponuje się rozszerzenie **uprawnienia do wjazdu dla pozostałych pojazdów samochodowych, których wjazd do strefy został uprzednio zgłoszony, maksymalnie dwadzieścia cztery, a nie cztery, dni w ciągu roku kalendarzowego.** Uprawnienie takie umożliwiłoby wjazd na obszar strefy dwa razy w miesiącu, co należy uznać za stanowiące niewielkie obciążenie pod względem poziomu potencjalnej emisji substancji do atmosfery



10

*lat obrony życia,
rodziny i wolności*

a zarazem w większym stopniu umożliwiałaby realizację potrzeb społecznych, kulturalnych czy zdrowotnych osób zainteresowanych wjazdem na obszar strefy własnym pojazdem z silnikiem spalinowym. Należy bowiem mieć na uwadze, że **projektowany obszar SCT w Warszawie obejmuje szereg obiektów o znaczeniu kluczowym i unikatowym w skali całego państwa, m.in. specjalistycznych placówek medycznych, muzeów, teatrów, szkół wyższych itd.** Trudno uznać za wystarczające, i w jakikolwiek sposób uzasadnione, planowane dopuszczenie tylko dla czterech wjazdów w ciągu roku. Ograniczałoby ono bowiem możliwość sprawnej i wygodnej realizacji wspomnianych potrzeb przeciętnie zaledwie do jednego wjazdu na kwartał. **Projektodawcy uchwały zdają się więc nie uwzględniać poziomu potrzeb znacznej części społeczeństwa, np. osób starszych, wymagających częstych wizyt w specjalistycznych placówkach medycznych czy też zainteresowanych dostępem do tzw. wysokiej kultury, w instytucjach niemających odpowiedników w pozostałych regionach kraju.**

4. Podsumowanie

Projektowana uchwała nie powinna zostać wprowadzona do obrotu prawnego z uwagi na liczne wady, związane zarówno z potencjalnym naruszeniem przez nią przepisów Konstytucji RP, jak i przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Z tego względu, Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris rekomenduje **zaniechanie prac nad projektem uchwały w dotychczas prezentowanym kształcie**, jako niespełniającej minimalnych standardów zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Ewentualne wznowienie prac nad uchwałą o ustanowieniu SCT powinno zostać poprzedzone ustaleniem granic ograniczenia praw i wolności osób na obszarze objętym oddziaływaniem strefy. Z perspektywy gwarancji konstytucyjnych można bowiem akceptować sytuacji, w której ograniczenia te nie są kształtowane w sposób proporcjonalny.

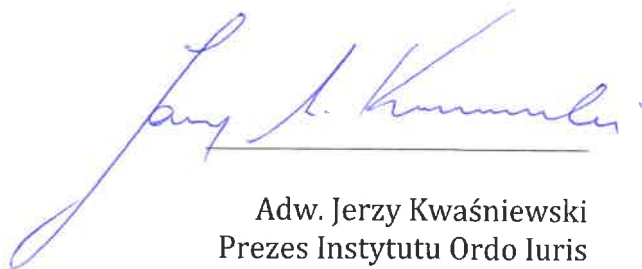


10

*lat obrony życia,
rodziny i wolności*

Konieczne jest również **przeprowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych**, tj. uwzględniających różne punkty widzenia na przedmiotowy temat. Konsultacje nie powinny sprowadzać się do promowania określonego rozwiązania i odrzucania propozycji społecznych bez należytego ich rozpatrzenia i uzasadnienia ewentualnego nieuwzględnienia.

Projekt uchwały powinien zawierać wszystkie elementy określone obowiązującym prawem, w szczególności wysłowione w art. 40 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. **Ograniczenia prawa do wjazdu do strefy nie powinny być natomiast skierowane wobec przedstawicieli grup społecznych czasowo lub stale wymagających szczególnej ochrony** tj. m.in. rodzin, kobiet w ciąży, osób niepełnosprawnych i chorych, osób zasłużonych dla społeczeństwa (np. Honorowych Krwiodawców czy powstańców warszawskich), a w maksymalnym wariantcie wszystkich mieszkańców strefy, jako objętych jej miejscowym oddziaływaniem bez ograniczeń temporalnych.



Adw. Jerzy Kwaśniewski
Prezes Instytutu Ordo Iuris

