

Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej)

Uwagi wprowadzające

Obszary specjalne czy też strefy specjalne (autor w niniejszym opracowaniu będzie posługiwał się zamiennie tymi pojęciami, natomiast za węższe zakresowo uznaje pojęcia „obszaru ochronnego”, „obszaru chronionego” czy „strefy ochronnej”¹) zaliczane są do podstawowych instytucji materialnego prawa administracyjnego² i traktowane jako osobny dział tego prawa³. Jak podkreśla Z. Leoński, problematyka stref specjalnych obejmuje „[...] ingerencje administracji publicznej na specjalnie wyodrębnionych terenach (także prywatnych), które z uwagi na swą specyfikę wymagają odrębnego zarządu”⁴.

Warto przypomnieć, że początki koncepcji obszaru specjalnego w Polsce sięgają co najmniej okresu międzywojennego, gdy w polskim ustawodawstwie wprowadzano podstawy prawne do tworzenia tego typu obszarów oraz podejmowano w literaturze rozważania dotyczące ich istoty⁵. Obecnie problematyka ta jest przedmiotem licznych opracowań o charakterze monograficznym i artykułów naukowych odnoszących się do obszaru specjalnego bądź w ogólności⁶,

* Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji; ORCID: 0000-0003-4344-9417.

¹ W literaturze np. J. Stelmasiak przyjmuje, że obszar specjalny obejmuje swoim zakresem zarówno strefę ochronną, jak i obszar ochronny; zob. *idem*, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska na tle planowania przestrzennego*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1984, s. 89.

² Zob. P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 152.

³ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 23-24.

⁴ *Ibidem*, s. 23.

⁵ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. XXXV, s. 1 i n.; T. Kurowska, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, [w:] K. Podgórski (red.), *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Katowice 1981, s. 131; M. Ofiarska, *Obszar specjalny*, [w:] J. Sługocki (red.), *Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz 2005, s. 239.

⁶ P. Zacharczuk, *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 6, s. 16-27; *idem*, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017; M. Ofiarska, *op. cit.*, s. 239-268.

bądź w różnych kontekstach znaczeniowych, funkcjonalnych, np. jako instrumentu zarządzania przestrzenią albo instrumentu kształtowania i ochrony środowiska naturalnego⁷.

Jednym z instrumentów służących ochronie środowiska naturalnego oraz poprawie komfortu i bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców mają być tworzone strefy czystego transportu (SCT; ang. *low and zero-emission zones/low-emission zones*), które, co warto podkreślić, nie są zjawiskiem nowym, gdyż są wykorzystywane na świecie jako narzędzie poprawy jakości powietrza głównie w miastach, np. w Antwerpii, Brukseli, Madrycie, Londynie. Prowadzone analizy wykazują, że w europejskich miastach (UE, Wielka Brytania, Norwegia) w latach 2019-2022 liczba stref niskiej emisji wzrosła z 228 do 320, czyli o 40%, natomiast, uwzględniając planowane strefy, łączna liczba stref do 2025 r. ma wynieść 507, co z kolei ma stanowić wzrost o 58% w porównaniu do 2022 r.⁸ Jak widzimy, dynamika tworzenia bądź planowania takich stref jest bardzo duża.

W Polsce prawną możliwość ustanowienia SCT i warunki funkcjonowania tych stref przewidują przepisy u.e.p.a., które stanowią element działań podejmowanych w celu ochrony środowiska naturalnego, w tym wdrażania polityki klimatycznej UE (tzw. Europejskiego Zielonego Ładu)⁹.

W tym miejscu warto przypomnieć, że pierwsza w Polsce SCT została wprowadzona na Kazimierzu w Krakowie uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia

⁷ M. Kulesza, *Gospodarka przestrzenna a reżim prawny tzw. obszarów specjalnych*, Warszawa 1974; A. Wasilewski, *Obszar górniczy – zagadnienia prawne*, Warszawa 1969; B. Dolnicki, *Strefa ochronna jako element planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] J. Sommer (red.), *op. cit.*, s. 91-101; J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 685 i n.; J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *Park narodowy jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Warszawa 2015, s. 352 i n.; M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, Warszawa 1974; T. Kurowska, *op. cit.*, s. 129-152.

⁸ Z. Azdad, B. Stoll, J. Müller, *Clean cities. The development trends of low and zero-emission zones in Europe*, <https://cleancitiescampaign.org/wp-content/uploads/2022/07/The-development-trends-of-low-emission-and-zero-emission-zones-in-Europe-1.pdf> [dostęp 29.07.2023].

⁹ Zob. COM (2019) 640 final, „Europejski Zielony Ład”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640> [dostęp 22.07.2023]; COM (2020) 789 final, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF [dostęp 22.07.2023].

19 grudnia 2018 r.¹⁰, zmienioną uchwałą z dnia 18 marca 2019 r.¹¹, która, w obliczu protestów (głównie przedsiębiorców), przestała obowiązywać i nastąpił powrót do utworzonej wcześniej Strefy Ograniczonego Ruchu¹². Ten stan nie trwał jednak długo, bo uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r.¹³ wprowadzono SCT obejmującą całe miasto, przy czym nie wprowadzono od razu zakazu wjazdu wszystkim pojazdom, które nie są zeroemisyjne, lecz przewidziano okres pośredni (czy ściślej okresy/etapy pośrednie), dopuszczając do ruchu pojazdy z mniejszą emisją (pierwsze wymogi związane z ustanowieniem SCT w Krakowie zaczną obowiązywać od 1 lipca 2024 r.). W wyroku z dnia 11 stycznia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie¹⁴ stwierdził nieważność uchwały dotyczącej krakowskiej SCT. Od wyroku wniesiono dwie skargi kasacyjne do NSA. W dniu oddawania do druku niniejszego opracowania nie ma jeszcze rozstrzygnięcia NSA, więc uchwała Rady Miasta Krakowa ws. SCT z listopada 2022 r. nadal obowiązuje. Według informacji zamieszczonej na stronie internetowej Zarządu Transportu Publicznego w Krakowie Zarząd rozpoczął prace nad nową uchwałą dotyczącą wprowadzenia Strefy Czystego Transportu w Krakowie¹⁵.

Celem niniejszego opracowania jest przede wszystkim zweryfikowanie hipotezy, zgodnie z którą SCT stanowi przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej), czyli przestrzeni, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, nakładający się na regulacje powszechnie obowiązujące na tym terenie, tj. uzupełniający, wyłączający bądź też ograniczający dotychczasowy porządek prawny.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie przede wszystkim metoda dogmatyczna, natomiast z uwagi na przyjęte założe-

¹⁰ Uchwała NR III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz”, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 8944.

¹¹ Uchwała NR IX/154/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r., Nr III/27/18 w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu „Kazimierz”, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 2344.

¹² Szerzej na temat SCT na krakowskim Kazimierzu zob. B. Kwiatkowski, K. Kluczką, *Strefa Czystego Transportu na Kazimierzu w Krakowie – studium przypadku oraz wnioski dla samorządów i rządzących*, Raport przygotowany dla Polskiego Klubu Ekologicznego Okręgu Mazowieckiego przez Fundację Frank Bold, <https://blog.frankbold.pl/portfolio/sct-kazimierz-analiza/> [dostęp 22.07.2023].

¹³ Uchwała NR C/2707/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego poz. 7878.

¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 stycznia 2024 r., III SA/Kr 484/23, CBOSA.

¹⁵ Zarząd Transportu Publicznego w Krakowie, *Strefa Czystego Transportu może ruszyć w Krakowie od lipca!*, 11.04.2024, <https://ztp.krakow.pl/wszystkie-aktualnosci/sct/strefa-czystego-transportu-moze-ruszy-c-w-krakowie-od-lipca.html> [dostęp 23.04.2024 r.].

nia metodologiczne oraz objętość opracowania w ograniczonym zakresie zostanie wykorzystana metoda historyczna oraz pominięta metoda prawnoporównawcza.

1. Pojęcie obszaru specjalnego (strefy specjalnej), ogólna charakterystyka, funkcje, szczególny reżim prawny

Jak wspomniano, autor zamiennie będzie posługiwał się pojęciami „obszaru specjalnego” i „strefy specjalnej”, natomiast terminy „obszar ochronny”, „obszar chroniony”, „strefa ochronna” są węższe zakresowo i znajdują zastosowanie przede wszystkim w prawie ochrony środowiska czy też prawie ochrony przyrody. Nie ulega wątpliwości, że obszar chroniony jest szczególnym rodzajem obszaru specjalnego, przy czym w tym przypadku na plan pierwszy wysuwa się jego funkcja ochronna i jego cel, jakim jest asekuracja określonych wartości i dóbr. Jak podkreśla D. Rakowski, obszar chroniony stanowi „[...] wydzielony geograficznie obszar, który objęty jest ochroną lub specjalnym zagospodarowaniem mającym na celu jego ochronę”¹⁶. Ten sam autor zwraca uwagę, że „W prawie wodnym obszar chroniony to obszar o specjalnym użytkowaniu, wobec którego obowiązują wzmożone regulacje prawne, dotyczące np. ujęcia wody pitnej, to także obszar chroniony ze względów przyrodniczych”¹⁷. W tym kontekście warto zauważyć, że pr. wod. zawiera definicję legalną pojęcia obszarów chronionych, przez które rozumie: a) jednolite części wód przeznaczone do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, b) jednolite części wód przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych, c) obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych, rozumianą jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód, d) obszary przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, o których mowa w przepisach u.o.p., dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, e) obszary przeznaczone do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym (art. 16 pkt 32 pr. wod.).

¹⁶ D. Rakowski, *Funkcje obszarów chronionych w rozwoju terenów wiejskich*, [w:] B. Sawicki, M. Harasiuk (red.), *Rola obszarów chronionych w rozwoju edukacji, turystyki i gospodarki*, Lublin 2014, s. 98.

¹⁷ *Ibidem*.

Co warto podkreślić, terminy „obszar specjalny”, „strefa specjalna” *in abstracto* nie są definiowane prawnie i są używane przede wszystkim przez doktrynę, przy czym pojęciem strefy specjalnej (specjalnej strefy ekonomicznej) posługuje się polski ustawodawca w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych¹⁸. W art. 2 tej ustawy specjalną strefę ekonomiczną zdefiniowano jako wyodrębnioną zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkałą część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą.

W piśmiennictwie obszar specjalny jest rozumiany jako „[...] przestrzeń, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące)”¹⁹; specjalnie wyodrębniony teren, który ze względu na swą specyfikę wymaga odrębnego zarządu²⁰. Z kolei J. Stelmasiak i A. Wilk-Ilewicz obszar specjalny traktują jako „[...] metodę gospodarowania przestrzenią, niezależnie od różnic ustrojowych, gospodarczych czy kultury prawnej danego państwa”²¹.

W literaturze podkreśla się, że skutkiem prawnym utworzenia obszaru specjalnego jest szczególny reżim prawny obowiązujący na jego obszarze²². Wspomniany szczególny reżim prawny powoduje, że podmioty przebywające chociażby czasowo na obszarze specjalnym podlegają nakładającym się na siebie regulacjom prawnym, które często mają charakter konkurencyjny, co wymaga rozstrzygnięć dotyczących pierwszeństwa stosowania określonych norm. Jak trafnie zauważa Z. Leoński, wyodrębnienie strefy specjalnej pociąga za sobą „[...] ograniczenie praw rzeczowych, wprowadzenie postanowień typu policyjnego lub ustanowienie ciężarów publicznoprawnych”²³.

Celem ustanowienia obszaru specjalnego jest ochrona określonych wartości lub dóbr bądź wykonywanie określonych zadań przede wszystkim w interesie publicznym.

P. Zacharczuk²⁴ wśród cech obszarów specjalnych wymienia w szczególności to, że obszary specjalne stanowią tereny obejmujące część powierzchni ziemi wraz z jej rzeźbą i pokryciem, przy czym obszar specjalny może obejmować także obszar

¹⁸ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1604).

¹⁹ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego...*, s. 686; zob. także: J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej...*, s. 89; G. Szpor, *Obszary specjalne*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 118.

²⁰ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 23.

²¹ J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *op. cit.*, s. 353.

²² P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 9-10.

²³ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 23.

²⁴ P. Zacharczuk, *Obszary specjalne...*, s. 10-21.

objęty wodami zarówno morskimi, jak i śródlądowymi. Obszary specjalne to tereny niebędące obiektami, jednakże obszar specjalny może obejmować też grunty zabudowane. Obszary specjalne mogą należeć w całości lub w części do państwa, j.s.t., innych podmiotów wykonujących zadania publiczne bądź niewykonujących takich zadań. Określeniem „obszary specjalne” można obejmować tylko wyodrębnione konkretnie tereny, co oznacza, że w przypadku obszaru specjalnego chodzi jedynie o ściśle wyodrębnione konkretnie tereny. Kolejną cechą obszarów specjalnych jest to, że są wyodrębnianie z uwagi na realizację określonego na tych terenach zadania publicznego. Do kluczowych cech obszarów specjalnych zalicza się także to, że na ich terenach obowiązują swoiste reżimy prawne, o czym wspomniano wcześniej.

W literaturze dokonuje się różnych klasyfikacji obszarów specjalnych w oparciu o różnicowane kryteria. W niniejszym opracowaniu nie ma miejsca na szczegółową analizę tego zagadnienia, natomiast warto jedynie zaznaczyć, że np. P. Zacharczuk do obszarów specjalnych zalicza: 1) obszary specjalne tworzone w celu ochrony środowiska, w tym tworzone w celu ochrony przyrody; 2) obszary specjalne wyodrębniane z uwagi na potrzebę korzystania z rzeczy publicznych bądź urządzeń publicznych; 3) obszary specjalne służące ochronie zabytków; 4) obszary specjalne wpisujące się w ochronę zdrowia; 5) obszary specjalne ustanawiane w celu stymulacji rozwoju gospodarczego i społecznego; 6) obszary specjalne wyodrębniane w celu ochrony bezpieczeństwa państwa²⁵.

Natomiast L.N. Zacharko wyodrębnia następujące rodzaje obszarów specjalnych (stref specjalnych): 1) strefy związane z ochroną granic; 2) strefy specjalne związane z racjonalną gospodarką; 3) strefy specjalne związane z ochroną środowiska; 4) strefy specjalne związane z ochroną byłych obozów zagłady²⁶.

Z kolei Z. Leoński wśród obszarów specjalnych wymienia m.in. strefy wyodrębnione z uwagi na ochronę środowiska (np. parki narodowe), obszary górnicze, pasy drogi granicznej²⁷.

2. Strefa czystego transportu – cel, charakter, szczególny reżim prawny

W tym miejscu należy przejść do charakterystyki strefy czystego transportu i analizy szczególnego reżimu prawnego, jaki wiąże się z jej ustanowieniem. Analiza ta będzie miała na celu przede wszystkim potwierdzenie wspomniane-

²⁵ *Ibidem*, s. 169.

²⁶ L.N. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 20.

²⁷ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 23.

go w uwagach wprowadzających założenia, zgodnie z którym w tym przypadku mamy do czynienia z jednym z przykładów obszaru specjalnego (strefy specjalnej), czyli z obszarem, gdzie na powszechnie (ogólnie) obowiązujące przepisy nakładają się regulacje szczegółowe.

Stosownie do treści art. 39 ust. 1 u.e.p.a. 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 pr. r.dr. innych niż: 1) elektryczne; 2) napędzane wodorem; 3) napędzane gazem ziemnym; 4) wyłączone na podstawie uchwały rady gminy.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów, po pierwsze, jako cel ustanowienia SCT ustawodawca wskazał ograniczenie negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko; po drugie, ustanowienie SCT jest możliwe na terenie gminy, czyli może ona obejmować całą gminę (a ściślej wszystkie drogi, których zarządcą jest gmina) bądź jej część; po trzecie, ustanowienie SCT nie jest obligatoryjne, na co wskazuje fraza „[...] na terenie gminy można ustanowić strefę czystego transportu [...]”; po czwarte, ustanowienie SCT może mieć miejsce na terenie każdej gminy i nie ma żadnych ograniczeń ludnościowych, w tym wyłączających taką możliwość bądź nakładających obowiązek ustanowienia SCT w gminach o określonej liczbie mieszkańców; po piąte, ustawodawca nie uzależnił ustanawiania SCT od faktycznego, potwierdzonego badaniami, określonego poziomu zanieczyszczenia powietrza.

Cechą charakterystyczną tej regulacji jest stosunkowo duży zakres wyłączeń od zakazu wjazdu oraz elastyczność normowania zasad wjazdu do SCT. Po pierwsze, w art. 39 ust. 2 ustawowo zwolniono od zakazu wjazdu do SCT:

1) pojazdy:

- a) 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,
- b) używane we flocie obsługującej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów,
- c) zarządów dróg i realizujące zadania na rzecz zarządców dróg,
- d) Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi,

- e) urzędów morskich realizujących zadania w pasie technicznym i ochronnym wybrzeża oraz w portach i przystaniach morskich,
- f) posiadające odpowiednie oznaczenie, którymi poruszają się osoby niepełnosprawne,
- g) Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, inne niż wykorzystywane wyłącznie do przewozu osób;
- 2) specjalistyczne środki transportu sanitarnego, wykorzystywane przez zespoły ratownictwa medycznego oraz zespoły transportu sanitarnego;
- 3) autobusy zeroemisyjne;
- 4) autobusy szkolne.

Zakres tych wyłączeń jest dość duży, aczkolwiek uzasadniony zadaniami realizowanymi przez te służby i podmioty, posiadającymi środkami transportu oraz realnymi możliwościami modernizacyjnymi w tym zakresie.

Ponadto przewidziano, że rada gminy, w uchwale ustanawiającej SCT, może określić dodatkowe wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe od zakazu wjazdu do tej strefy, inne niż wymienione wcześniej (art. 39 ust. 1 pkt 4 i art. 39 ust. 4 u.e.p.a.), co powoduje wspomnianą dużą elastyczność w ustanawianiu wyjątków od zakazu wjazdu do SCT. Co więcej, stosownie do treści art. 39 ust. 5 u.e.p.a. w uchwale ustanawiającej SCT można dopuścić wjazd do strefy w godzinach 9.00–17.00 w okresie nie dłuższym niż trzy lata od dnia ustanowienia strefy, pojazdów innych niż uprawnionych ustawowo oraz korzystających z wyłączeń na podstawie uchwały o ustanowieniu SCT, pod warunkiem uiszczenia opłaty, która nie może być wyższa niż: 1) 2,50 zł za godzinę w przypadku opłaty jednorazowej; 2) 500 zł w przypadku opłaty abonamentowej za jeden miesiąc i stanowi dochód gminy. Niewątpliwą zaletą wspomnianych wyłączeń jest łagodzenie uciążliwości i ograniczeń związanych z ustanowieniem SCT.

Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 39 ust. 6 u.e.p.a. wprowadził zamknięty katalog celów, na jakie mogą być wykorzystywane środki uzyskane z poboru opłaty za wjazd do SCT, a mianowicie wyłącznie na potrzeby: 1) oznakowania strefy czystego transportu; 2) zakupu autobusów zeroemisyjnych; 3) zakupu tramwajów; 4) zakupu innych środków transportu zbiorowego; 5) pokrycia kosztów wykonania analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych; 6) finansowania programów wsparcia zakupu rowerów w rozumieniu art. 2 pkt 47 pr. r.dr, wyposażonych w uruchamiany naciskiem na pedały pomocniczy napęd elektryczny zasilany prądem o napięciu nie wyż-

szym niż 48 V o znamionowej mocy ciągłej nie większej niż 250 W, którego moc wyjściowa zmniejsza się stopniowo i spada do zera po przekroczeniu prędkości 25 km/h.

Strefę czystego transportu ustanawia na czas nieoznaczony albo oznaczony, przy czym nie krótszy niż pięć lat, rada gminy w drodze uchwały, która stanowi akt prawa miejscowego.

Projekt uchwały sporządza wójt (burmistrz, prezydent miasta) i konsultuje go z mieszkańcami gminy, zamieszczając projekt na stronie internetowej obsługującego go urzędu i wyznaczając termin na zgłaszanie uwag. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni. Następnie przekazuje projekt uchwały radzie gminy niezwłocznie po rozpatrzeniu wszystkich uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych. Rada gminy podejmuje uchwałę o ustanowieniu SCT w terminie 60 dni od dnia otrzymania projektu.

Uchwała o ustanowieniu SCT określa, oprócz wymienionych wyłączeń od zakazu wjazdu do SCT, także: 1) granice obszaru SCT, przy czym granice obszaru SCT oznacza gmina znakami drogowymi; 2) sposób organizacji ruchu w SCT; 3) dodatkowe sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały o ustanowieniu SCT; 4) wysokość oraz sposób poboru opłaty za wjazd do SCT; 5) wysokość opłaty za wydanie nalepki (nie wyższej niż 5 zł) i szczegółowy sposób jej wydawania.

Ustawodawca przewidział w art. 39 ust. 9 u.e.p.a., że pojazdy samochodowe uprawnione do wjazdu do SCT oznacza się nalepką umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu, przy czym wysokość opłaty za wydanie nalepki, jak zasygnalizowano wcześniej, nie może przekroczyć 5 zł. Opłata ta stanowi dochód gminy. Nalepkę wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Oznaczenie nalepką nie jest wymagane, jeżeli pojazd elektryczny lub napędzany wodorem jest oznaczony tablicami, o których mowa w art. 71 ust. 2a pr. r.dr., albo oznaczony nalepką umieszczoną na przedniej szybie pojazdu, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 76 ust. 1 pkt 1 pr. r.dr.

Ustanowienie SCT stanowi realizację założeń w zakresie ochrony klimatu i zrównoważonego transportu UE, regulacji ustawodawstwa krajowego, a także Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego²⁸, gdzie przewidziano wdrożenie strefy czystego transportu w oparciu o normy emisji Euro. Jak wspomniano wcześniej, uchwałą Rady Miasta Krakowa z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie ustanowienia Strefy Czystego Transportu w Krakowie

²⁸ Uchwała NR XXV/373/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 września 2020 r. w sprawie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego, Dz. Urz. Woj. Małopolskiego, poz. 6337.

wprowadzono SCT obejmującą drogi, których zarządcą jest Prezydent Miasta Krakowa (§ 1 uchwały). Stosownie do treści § 3 ust. 1, 2 i 3 uchwały granice obszaru SCT stanowią granice administracyjne miasta Krakowa. Dokładna lokalizacja wjazdu do i wyjazdu z SCT na układzie drogowo-ulicznym ma zostać uregulowana projektem organizacji ruchu, w zależności od uwarunkowań geometrycznych oraz możliwości lokalizacji oznakowania, zgodnie z zasadami bezpieczeństwa i efektywności ruchu drogowego. Granice obszaru SCT mają zostać oznaczone znakami drogowymi, opisanymi w załączniku nr 1 do uchwały, przy czym mogą być dodatkowo oznaczone, w szczególności zgodnie z zasadami Systemu Informacji Miejskiej.

SCT ustanowiono na czas nieoznaczony, jednakże, jak wspomniano, pierwsze wymogi związane z ustanowieniem SCT w Krakowie zaczną obowiązywać od 1 lipca 2024 r. Co warto też podkreślić, do 30 czerwca 2026 r. pojazdy zarejestrowane po raz ostatni przed 1 marca 2023 r. będą podlegały bardzo łagodnym ograniczeniom, o czym będzie mowa później.

Generalnie SCT to obszar, po którym będzie można jeździć samochodami spełniającymi przyjęte w uchwale wymogi emisji zanieczyszczeń ze spalin. Uchwałodawca oparł się na założeniu, że im wyższa norma Euro, tym mniej szkodliwe spaliny.

Stosownie do treści § 4 ust. 1 i 2 uchwały do wjazdu i poruszania się po SCT dopuszczone są pojazdy samochodowe spełniające warunki określone w art. 39 ust. 1 i 2 u.e.p.a. Natomiast na podstawie art. 39 ust. 4 u.e.p.a. dopuszczono do wjazdu i poruszania się po SCT pojazdy samochodowe inne niż wymienione wcześniej, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 2 do uchwały o ustanowieniu SCT. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania w tym miejscu pominięte zostaną szczegółowe rozwiązania zawarte we wspomnianym załączniku nr 2, natomiast warto zwrócić uwagę, że wymogi związane z koniecznością spełnienia określonej normy emisji zanieczyszczeń ze spalin mają nie dotyczyć m.in. motocykli, pojazdów historycznych, pojazdów specjalnych czy też pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t zarejestrowanych przed 1 marca 2023 r., których właścicielami są osoby, które najpóźniej 1 stycznia 2023 r. ukończyły co najmniej 70 lat, prowadzonych w trakcie wjazdu i poruszania się w obszarze SCT wyłącznie przez tychże właścicieli.

Jak wspomniano, pojazdy samochodowe uprawnione do wjazdu do SCT oznacza się nalepką wydaną przez Gminę Miejską Kraków lub inną polską gminę, w której ustanowiono SCT, umieszczaną w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu, przy czym wysokość opłaty za wydanie nalepki w Krakowie ustalono na najwyższym dopuszczalnym ustawowo poziomie, czyli 5 zł (§ 5 ust. 4 uchwały).

Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 i 2 uchwały kontrola uprawnień do wjazdu i poruszania się po SCT będzie prowadzona na zasadach ogólnych zgodnie z pr. r.d.r., w szczególności przez Straż Miejską Miasta Krakowa. Weryfikacja uprawnień do wjazdu i poruszania się w obszarze SCT będzie mogła być również realizowana przy użyciu urządzeń elektronicznego systemu identyfikacji pojazdów.

Wnioski końcowe

Obszar specjalny jest to przestrzeń, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, który uzupełnia, ogranicza bądź wyłącza dotychczasowy porządek prawny. Celem ustanowienia obszaru specjalnego jest urzeczywistnianie bądź ochrona określonych wartości lub dóbr oraz osiąganie celów lub wykonywanie określonych zadań przede wszystkim w interesie publicznym.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych pozwala na sformułowanie tezy, zgodnie z którą SCT stanowi przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej), czyli przestrzeni, na której obowiązuje szczególny reżim prawny, stwarzający swoiste sytuacje prawne.

Tworzenie SCT jest coraz bardziej popularne w Europie i na świecie. W Polsce prawna możliwość ustanowienia SCT dotyczy każdej gminy, jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem rady gminy i obecnie nie przewidziano wymogów ludnościowych w zakresie prawa tudzież obowiązku ustanowienia SCT na terenie gminy. Co warto podkreślić, ustanowienie SCT nie ma również związku z faktycznym poziomem zanieczyszczenia powietrza na terenie danej gminy.

Nie ulega wątpliwości, że SCT pełni przede wszystkim funkcję ochronną. Celami jej ustanowienia są: ochrona środowiska naturalnego, ochrona zdrowia ludzi, tworzenie środowiska przyjaznego człowiekowi poprzez dążenie w pierwszej kolejności do ograniczenia, a ostatecznie do wyeliminowania negatywnego wpływu zanieczyszczeń z emisyjnych środków transportu.

Warto także podkreślić, że SCT mają być tworzone z uwagi na potrzebę motywacyjnego, wychowawczego oddziaływania na różne podmioty w celu zachęcenia ich do korzystania z przyjaznych dla środowiska środków transportu, w tym rezygnacji bądź ograniczenia korzystania z transportu indywidualnego na rzecz środków transportu publicznego.

Utworzone w różnych miastach na świecie SCT okazały się co prawda skutecznym narzędziem ograniczania emisji zanieczyszczeń oraz przyczyniły się do wymiany floty pojazdów na bardziej przyjazne dla środowiska naturalnego, niemniej jednak tworzenie w Polsce SCT budzi szereg kontrowersji i obaw doty-

czących wykluczenia komunikacyjnego, ograniczeń wolności i praw jednostki, w tym prawa własności środków transportu, prawa do swobodnego przemieszczania się czy też po prostu wyboru stylu życia. Obawy zgłaszają m.in. przedsiębiorcy zaniepokojeni ograniczeniami, które mogą mieć wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, a w szczególności mogą powodować wzrost wydatków przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w takich strefach oraz ograniczać dostęp obywateli do świadczonych przez nich usług, zwłaszcza że dotychczasowe próby wprowadzania takich stref, np. w Krakowie, miały negatywnie wpływać na ich przychody.

Wątpliwości budzi skuteczność wprowadzanych rozwiązań w zmniejszaniu zanieczyszczeń z uwagi na liczne wyjątki ustawowe czy też możliwe do wprowadzenia uchwałą rady gminy o ustanowieniu SCT (rada gminy ma dużą swobodę w określaniu zasad wjazdu do SCT); niektóre z nich mogą być uznawane przez mieszkańców za nieuzasadnione przywileje władzy bądź określonych grup społecznych.

Czas pokaże, czy przyjmowane rozwiązania dotyczące stref czystego transportu okażą się skuteczne w zmniejszaniu zanieczyszczeń i czy nie doprowadzą do wykluczenia komunikacyjnego oraz innych dysfunkcji społecznych i gospodarczych.