

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 7/20225

## NOWE ZADANIA DLA SAMORZĄDÓW TERYTORYALNYCH W ZAKRESIE ELEKTROMOBILNOŚCI I PALIW ALTERNATYWNYCH

dr Radosław Zych  
Uniwersytet Szczeciński

### Wstęp

Pod koniec grudnia 2024 r. weszła w życie znowelizowana ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która zmieniła zasady ustanawiania stref czystego transportu oraz ustanawia nowy wskaźnik udziału aut elektrycznych we flotach pojazdów samorządowych.

Zgodnie z regulacją jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 tys., mają zapewnić udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych w obsługujących je urzędach na poziomie co najmniej 22 proc. Taki wymóg dotyczyć będzie też naczelnych i centralnych urzędów administracji państwowej. Z noweli wynika, że od 2026 r. miasta powyżej 100 tys. mieszkańców będą musiały kupować autobusy wyłącznie zeroemisyjne. Jednocześnie odciążone zostaną samorządy o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys., które obecnie muszą realizować to zadanie publiczne z wykorzystaniem pojazdów zero i niskoemisyjnych. Ustawa znosi te wymagania. Ponadto w miastach, w których liczba mieszkańców jest większa niż 100 tys., ustawa wprowadza obowiązek ustanawiania stref czystego transportu, w przypadku przekroczenia dopuszczalnego poziomu dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) w powietrzu. Ustawa przewiduje też, że rada gminy, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, może dopuścić wjazd do strefy, w godzinach określonych w tej uchwale, w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia ustanowienia strefy, pojazdów innych niż spełniających określone wymogi emisyjności spalin, pod warunkiem uiszczenia opłaty przez kierowców.

Nowe przepisy zakładają, że wielkość stref czystego transportu zostanie określona przez samorządy. W przypadku, gdy ocena jakości powietrza obejmuje więcej niż jedno miasto powyżej 100 tys. mieszkańców w ramach strefy, dla której jest dokonywana ocena i klasyfikacja, obowiązek utworzenia strefy czystego transportu, dotyczyć będzie jedynie tego miasta, na terenie którego zostało odnotowane przekroczenie

zanieczyszczeń<sup>1</sup>. Strefy czystego transportu (SCT, ang. *low and zero-emission zones/low- -emission zones*) są jednym z instrumentów służących ochronie środowiska naturalnego oraz poprawie komfortu i bezpieczeństwa zdrowotnego mieszkańców. Nie jest ono zjawiskiem polskim, bowiem są one wykorzystywane na świecie jako narzędzie poprawy jakości powietrza głównie w miastach takich jak: Antwerpia, Bruksela, Madryt, Londyn. Prowadzone analizy wykazują, że w latach 2019–2022 w miastach europejskich (UE, Wielka Brytania, Norwegia) liczba stref niskiej emisji wzrosła z 228 do 320, czyli o 40%. Natomiast, uwzględniając planowane strefy, do 2025 r. łączna liczba stref ma wynieść 507, co z kolei ma stanowić wzrost o 58% w porównaniu do 2022 r.<sup>2</sup> Niewątpliwie liczba samochodów, nieustannie zwiększająca emisję zanieczyszczeń, ma bezpośrednie przełożenie na jakość powietrza. Dotyczy to zarówno pojazdów z silnikami spalinowymi, jak i – albo też przede wszystkim – ze starszymi silnikami diesla, co wpływa bezpośrednio na jakość życia, choć nie można pomijać udziału w tym zagrożeniu zdrowia ludzi, a także innych istot<sup>3</sup>. Niniejszym kwestie, będące przedmiotem niniejszego komentarza, wpływają na bezpieczeństwo zdrowotne poszczególnych osób czy grup społecznych, dlatego tak ważne są zadania jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Strefy czystego transportu stanowią sprawdzone rozwiązanie, mające na celu ograniczenie zanieczyszczenia powietrza, będącego największym środowiskowym zagrożeniem zdrowotnym w Europie. Dobrze zaprojektowane SCT mogą również zredukować stężenie szkodliwych dla klimatu emisji spalinowych, poprawić jakość życia w miastach i pobudzić lokalną gospodarkę. Mieszkańcy europejskich miast borykają się obecnie z wieloma kryzysami, w tym skutkami zdrowotnymi wynikającymi z niezgodnych z prawem poziomów zanieczyszczenia powietrza, kryzysu klimatycznego i rosnących kosztów utrzymania. Każdy z tych czynników może nieproporcjonalnie oddziaływać na grupy marginalizowane, tj. gospodarstwa domowe o niskich dochodach, osoby mieszkające na obszarach słabo skomunikowanych, społeczności etniczne i osoby niepełnosprawne. Dowody wskazują, że te grupy najbardziej cierpią z powodu niekorzystnych dla zdrowia skutków wywołanych przez wysokoemisyjny transport drogowy, natomiast często najmniej przyczyniają się one do tego problemu<sup>4</sup>. Strefy Czystego Transportu wywołują żywe emocje wśród mieszkańców miast, w których mają zostać wprowadzone. Mogą one bowiem drastycznie zmienić ich dotychczasowe życie<sup>5</sup>. O tym, jak ważna jest wiedza na temat proceduralnych aspektów opracowania SCT może zaświadczać np. unieważnienie, przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, uchwały rady miasta ze względu na kwestie formalne. Przy czym, sąd nie podważył konieczności wprowadzenia SCT w Krakowie<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Co się zmieni w prawie dla samorządów z początkiem 2025 roku, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/co-sie-zmieni-w-prawie-dla-samorzadow-z-poczatkciem-2025-roku> (10.01.2025).

<sup>2</sup> 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> (29.07.2023); P. Ruczkowski, Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej), [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 840.

<sup>3</sup> S. Pawłowski, Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2022, t. 58, s. 387.

<sup>4</sup> *Strefy Czystego Transportu: Przewodnik. Praktyczne rozwiązania dla władz miast*, <https://www.pkeom.pl/uploads/Transport/sct-przewodnik-062024-ccc.pdf> (12.01.2025).

<sup>5</sup> K. Smulski, *Władze miast nie liczą się z mieszkańcami przy wprowadzaniu Stref Czystego Transportu*, <https://ordoiuris.pl/wolnosc-obywatelskie/wladze-miast-nie-licza-sie-z-mieszkancami-przy-wprowadzaniu-stref-czystego> (13.01.2025).

<sup>6</sup> A. Bysiek, *Idea stref czystego transportu zagrożona? Niespodziewana decyzja sądu w Krakowie*, <https://innpoland.pl/203396.strefa-czystego-transportu-sad-w-krakowie-uniewaznil-uchwale> (13.01.2025).

## Stan prawny obowiązujący przed wejściem w życie nowelizacji

Przepisy krajowe sprzed wejścia w życie nowelizacji regulowały kwestie związane z zasadami powstawania i funkcjonowania stref czystego transportu, wyznaczały obowiązki dla naczelnych i centralnych organów administracji oraz samorządów, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 000 mieszkańców w zakresie zapewnienia minimalnego udziału pojazdów elektrycznych we flocie urzędu, jak również wyznaczały wymogi w zakresie minimalnego udziału pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych przez samorządy, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 000 mieszkańców. W obowiązującym stanie prawnym, sprzed wejścia w życie nowelizacji, zgodnie z art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności, jednostki samorządu terytorialnego liczące powyżej 50 000 mieszkańców były zobowiązane do świadczenia usług lub zlecenia świadczenia usługi komunikacji miejskiej przy zapewnieniu minimalnego udziału autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych biometanem w użytkowanej flocie pojazdów na minimalnym poziomie 5% od dnia 1 stycznia 2021 r., 10% od dnia 1 stycznia 2023 r., 20% od dnia 1 stycznia 2025 r., a docelowo 30% liczby użytkowanych pojazdów od dnia 1 stycznia 2028 r. Te same jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, zobowiązane były również do realizowania, zlecenia lub powierzania wykonania zadania publicznego, o którym mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o elektromobilności, z zapewnieniem odpowiedniego udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym, na poziomie minimum 10% od dnia 1 stycznia 2022 r., a docelowo 30% od dnia 1 stycznia 2025 r.

Zanim ustawa nowelizująca weszła w życie jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 37 ustawy o elektromobilności, z wyłączeniem gmin i powiatów, w których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, świadcząca usługi komunikacji miejskiej, była zobowiązana sporządzać co 36 miesięcy analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu są wykorzystywane wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, jeżeli poprzednia analiza nie wykazała takich korzyści. Przedmiotowej analizie nie sporządzały jednostki samorządu terytorialnego, które osiągnęły przewidywany w ustawie, bądź wyższy udział autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów.

Ponadto sprzed obowiązującej ustawy w art. 39 ustawy o elektromobilności określono, że gminy miały możliwość ustanawiania stref czystego transportu w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko. Zgodnie z kompromisem, wypracowanym z jednostkami samorządu terytorialnego na etapie prac nad przepisami w tym zakresie, kompetencje ustanawiania stref czystego transportu zostały przekazane gminom, które najlepiej znały uwarunkowania lokalnej społeczności i prowadziły kompleksową politykę w tym zakresie, w tym miały możliwość nadawania indywidualnych wyłączeń przedmiotowych oraz podmiotowych, np. dla mieszkańców. Praktyka wskazała jednak, że gminy nie podejmowały takich działań, nawet w przypadku złej jakości powietrza na swoim obszarze.

Sprzed wejścia w życie nowelizacji Główny Inspektor Ochrony Środowiska, po dokonaniu oceny poziomów substancji w powietrzu w wyznaczonych strefach, przekazywał wyniki oceny zarządowi województwa. Przepisy nie obligowały Głównego Inspektora Ochrony Środowiska do przekazania informacji ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz prezydentom miast, na obszarze których stwierdzono przekroczenie.

Co więcej, wcześniej ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 2778) w art. 12 ust. 2a–2c odwoływała się do ustawy o elektromobilności w zakresie uwzględniania wyników analiz kosztów i korzyści sporządzanych zgodnie z art. 37 przy opracowywaniu planu transportowego gminy.

Sprzed wejścia w życie nowelizacji, w art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, była zawarta zmiana art. 36 ustawy o elektromobilności, która wprowadzała zasadę, że udział autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych biometanem musiał być zapewniony łącznie przez wszystkie podmioty świadczące usługę komunikacji miejskiej w danej gminie. Udział ten musiał być zapewniony na takim samym poziomie co w ustawie o elektromobilności, czyli w 30% floty użytkowanych pojazdów na obszarze tej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast przepis art. 45 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw określał datę wejścia w życie tego przepisu, tj. art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, na dzień 1 stycznia 2028 r. Proponowane w projektowanej ustawie nowelizującej zmiany miały na celu poprawę tych regulacji, a docelowym rozwiązaniem będzie przyspieszenie daty wejścia w życie regulacji mających na celu realizację KPO i uzyskanie pełnej elektromobilności pojazdów zeroemisyjnych.

## Zakres zmian wynikających z nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych

Na posiedzeniu nr 22 w dniu 21 listopada 2024 r. została uchwalona ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>. Zgodnie z jej art. 6, ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkami wyszczególnionymi w dalszej części komentarza.

Ustawa nowelizująca wprowadza zmiany w szeregu aktów normatywnych. Zgodnie z art. 1 w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>8</sup> wprowadzono następujące zmiany.

Ustawa nowelizująca uchyliła art. 37 ustawy<sup>9</sup> (art. 37 składał się z kilku ustępów i tak, 1. Jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 36, sporządza, co 36 miesięcy, analizę 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, o którym mowa w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>10</sup>. 2. Analiza, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności: 1) analizę finansowo-ekonomiczną; 2) oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi; 3) analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji. 3. Jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 36, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w opracowaniu analizy, o której mowa

<sup>7</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1853.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1289.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 1 pkt 5) w zw. z art. 6 ustawy nowelizującej, weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

<sup>10</sup> Zob. art. 13 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Tj.: Dz.U. z 2022 r., poz. 673; z 2024 r., poz. 834).



w ust. 1, na zasadach określonych w dziale III w rozdziałach 1 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405, 1566 i 1999). 4. Analiza, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie po jej sporządzeniu jest przekazywana ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i ministrowi właściwemu do spraw środowiska. 5. Jeżeli wyniki analizy, o której mowa w ust. 2 pkt 3, wskazują na brak korzyści z wykorzystywania autobusów zeroemisyjnych, jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 36, może nie realizować obowiązku osiągnięcia poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych).

Ponadto, ustawa nowelizująca nadała nowe brzmienie art. 38 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Dotychczasowe brzmienie („Podmioty, o których mowa w art. 34–36, do dnia 31 stycznia każdego roku przekazują ministrowi właściwemu do spraw energii informację o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazanie tej informacji”) zostało zastąpione nowym („Art. 38. 1. Podmioty, o których mowa w art. 34 i art. 35 ust. 1<sup>11</sup>, do dnia 31 stycznia każdego roku przekazują ministrowi właściwemu do spraw energii oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu informację o liczbie pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym we flocie wykorzystywanej do obsługi urzędu, z uwzględnieniem liczby oraz udziału procentowego pojazdów elektrycznych, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazanie tej informacji. 2. Gmina, o której mowa w art. 36 ust. 1, do dnia 31 stycznia każdego roku przekazuje ministrowi właściwemu do spraw energii oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu informację o liczbie autobusów we flocie wykorzystywanej do wykonywania przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>12</sup>, z uwzględnieniem liczby oraz udziału procentowego autobusów zeroemisyjnych oraz autobusów napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazanie tej informacji”<sup>13</sup>).

Kolejna zmiana ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych polegała na dodaniu w jej art. 39 po ust. 3, ust. 3a i 3 b w brzmieniu: „3a. Jeżeli ocena poziomów substancji w powietrzu, o której mowa w art. 89 ust. 1<sup>14</sup> ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54, 834, 1089, 1222, 1847 i 1853), wykazała przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w mieście, w którym liczba mieszkańców jest większa niż 100 000, to od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym prezydent tego miasta otrzymał wyniki oceny zgodnie z art. 89 ust. 1a tej ustawy, rada gminy ustanawia w drodze uchwały strefę czystego transportu w tym mieście. 3b. Strefa czystego transportu, o której mowa w ust. 3a, może zostać zniesiona, jeżeli ocena poziomów

<sup>11</sup> Naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Tj.: Dz.U. z 2023 r., poz. 2778; z 2024 r., poz. 1583), komunikacja miejska oznacza gminne przewozy pasażerskie wykonywane w granicach administracyjnych miasta albo: a) miasta i gminy, b) miast, albo c) miast i gmin sąsiadujących – jeżeli zostało zawarte porozumienie lub został utworzony związek międzygminny w celu wspólnej realizacji publicznego transportu zbiorowego, a także metropolitalne przewozy pasażerskie.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 1 pkt. 6 w zw. z art. 6 ustawy nowelizującej.

<sup>14</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref.

substancji w powietrzu, o której mowa w art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w kolejnych trzech latach nie wykaze przekroczenia średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w mieście, w którym ustanowiono strefę czystego transportu<sup>15</sup>.

Ponadto, nowelizacja nadała nowe brzmienie ust. 5 w art. 39 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (zgodnie z dotychczasowym: „rada gminy, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, może dopuścić wjazd do strefy, w godzinach 9–17 w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia ustanowienia strefy, pojazdów innych niż określone w ust. 1 i 2 oraz korzystających z wyłączeń na podstawie ust. 4, pod warunkiem uiszczenia opłaty”). Zgodnie z nową treścią ust. 5 art. 39, „rada gminy, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, może dopuścić wjazd do strefy, w godzinach określonych w tej uchwale, w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia ustanowienia strefy, pojazdów innych niż określone w ust. 1 i 2 oraz korzystających z wyłączeń na podstawie ust. 4 (stanowiącego, że: «rada gminy, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, może ustanowić dodatkowe wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe od zakazu wjazdu do tej strefy»), pod warunkiem uiszczenia opłaty<sup>16</sup>.

Nowelizacja uchyliła pkt. 5 w ust. 6 art. 39 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (przedmiotowy ust. 6 stanowił, że: „opłata za wjazd do strefy czystego transportu, o której mowa w ust. 5, stanowi dochód gminy, który może być wykorzystany wyłącznie na potrzeby pokrycia kosztów wykonania analizy, o której mowa w art. 37 ust. 1<sup>17</sup>). Jest to uzasadnione, ponieważ zmiana prawa uchyliła obowiązek sporządzania analizy przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Nowelizacja po art. 40 dodała w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych art. 40a, w brzmieniu: „Art. 40a. ust. 1. W celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko, dyrektor parku narodowego może ustalić, w drodze zarządzenia, o którym mowa w art. 8e ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>18</sup> (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478), że działalność edukacyjna parku narodowego oraz udostępnianie obszaru parku narodowego będą realizowane przy użyciu pojazdów, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1–3<sup>19</sup>. Ust. 2. Do realizacji zadań w ramach działalności edukacyjnej parku narodowego oraz udostępniania obszaru parku narodowego przy użyciu pojazdów, o których mowa w ust. 1, nie mają zastosowania ograniczenia oraz zakazy ruchu ustanowione przez zarządcę drogi na odcinkach dróg publicznych znajdujących się na obszarze parku narodowego. Pojazdy, o których mowa w ust. 1, użytkuje się, uwzględniając w szczególności konieczność zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu<sup>20</sup> w rozumieniu art. 2 pkt 17 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>21</sup>”.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 1 pkt. 7 lit a) w zw. art. 6 ustawy nowelizującej.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 1 pkt. 7 lit b) w zw. art. 6 ustawy nowelizującej.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 1 pkt. 7 lit c) w zw. art. 6 ustawy nowelizującej.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 8e ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Tj.: Dz.U. z 2024 r., poz. 1478), dyrektor parku narodowego realizuje ustalenia planu ochrony, o którym mowa w art. 18, lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22, oraz wydaje zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania obszarów parku narodowego.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Uczestnikiem ruchu jest pieszy, osoba poruszająca się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, kierujący, a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze.

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 1 pkt. 8 w zw. art. 6 ustawy nowelizującej.

Ustawa nowelizująca, stosownie do jej art. 2, dokonała zmiany w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>22</sup>. Zmieniony został jej art. 89 dotyczący dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie oraz klasyfikacja stref. Zmiana polega na tym, że dotychczasowy ust. 1a (stanowiący, że „wyniki oceny oraz klasyfikację stref, o których mowa w ust. 1<sup>23</sup>, Główny Inspektor Ochrony Środowiska niezwłocznie przekazuje zarządowi województwa”) otrzymał nowe brzmienie: „1a. Wyniki oceny oraz klasyfikację stref, o których mowa w ust. 1, Główny Inspektor Ochrony Środowiska niezwłocznie przekazuje ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz zarządowi województwa. Jeżeli ocena wykazała przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w mieście, w którym liczba mieszkańców jest większa niż 100 000, Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazuje niezwłocznie wyniki tej oceny także prezydentowi tego miasta”.

Na podstawie art. 3 ustawy nowelizującej, w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>24</sup> wprowadzono zmiany w jej art. 12, dotyczącym Treści planu transportowego. Pierwsza zmiana polega na uchyleniu ust. 2a (stanowiącym, że: „przy opracowywaniu planu transportowego gminy należy uwzględnić również wyniki analizy, o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, sporządzonej przez tę gminę”<sup>25</sup>). Natomiast druga zmiana odnosiła się do tego, że ust. 2b (stanowiącym, że „jeżeli wyniki analizy, o której mowa w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, sporządzonej przez gminę wskazują na zasadność wykorzystania w publicznym transporcie zbiorowym autobusów zeroemisyjnych, projekt planu transportowego, w zakresie wykorzystania tych autobusów, podlega konsultacjom odpowiednio z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne”). Jest to uzasadnione, ponieważ – tak, jak już wspomniałem – zmiana prawa uchyliła obowiązek sporządzania analizy przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Natomiast ustęp 2b art. 12 ustawy o transporcie zbiorowym otrzymał nowe brzmienie: „2b. Jeżeli plan transportowy przewiduje wykorzystanie autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym, to podlega on konsultacjom odpowiednio z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz z operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, w zakresie wykorzystania autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym przy wykonywaniu przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej”<sup>26</sup>.

Nowelizacja zmieniła także art. 14, dotyczący aktualizacji planu transportowego (dotychczas bowiem stanowił on, że: „do aktualizacji planu transportowego, o której mowa w art. 11 ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy art. 10, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1–2 i 2b–4 oraz art. 13”). Natomiast na skutek zmiany, wyrazy „art. 12 ust. 1–4” zastąpiono: „art. 12 ust. 1–2 i 2b–4”<sup>27</sup>. A zatem nowelizację w powyższym zakresie stosuje się także do aktualizacji planu transportowego.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 54, 834, 1089, 1222 i 1847.

<sup>23</sup> Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 2778.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 3 pkt. 1 lit a) ustawy nowelizującej.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 3 pkt. 1 lit b) ustawy nowelizującej.

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 3 pkt. 2 ustawy nowelizującej.

## Zakres zmian wynikających z nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych wchodzących w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

Z dniem 1 stycznia 2025 r. weszła w życie zmiana w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>28</sup>, polegająca na tym, że jej art. 35 ust. 1 (w dotychczasowym brzmieniu: „1. Jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, zapewnia, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym ją urzędzie był równy lub wyższy niż 30% liczby użytkowanych pojazdów”) otrzymał brzmienie: „1. Jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, zapewnia, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych<sup>29</sup> w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym w obsługującym ją urzędzie wynosił co najmniej 22% liczby użytkowanych pojazdów samochodowych w rozumieniu tej ustawy<sup>30</sup>”.

Ponadto, w art. 35 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych uchylony został ust. 2 (stanowiący, że „2. Jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000: 1) wykonuje zadania publiczne określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920) albo art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668), z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, przy wykorzystaniu co najmniej 30% pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym lub 2) zleca wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w pkt 1, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, podmiotowi, którego co najmniej 30% floty pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania stanowią pojazdy elektryczne lub pojazdy napędzane gazem ziemnym) oraz ust 3 (3. Przepisu ust. 2 pkt 2 nie stosuje się do zlecenia wykonania zadania publicznego, którego wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 000 euro wyrażonej w złotych”). Także i ta zmiana weszła w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.<sup>31</sup>

W ustawie z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw<sup>32</sup> z dniem 1 stycznia 2025 r. wprowadzono kolejne zmiany, polegające na tym, że w jej art. 1 uchylono pkt 20<sup>33</sup> (pkt 20 stanowił, że: w [art. 35](#) dotyczącym pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów służbowych jednostek samorządu terytorialnego: „a) ust. 1 otrzymuje brzmienie: «1. Jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, zapewnia, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym w obsługującym ją urzędzie wynosił co najmniej 30% liczby użytkowanych pojazdów samochodowych w rozumieniu tej ustawy», b) w ust. 2: pkt 2 otrzymuje brzmienie: «2) zleca wykonywanie zadania publicznego, o którym mowa w pkt 1, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, podmiotowi, którego co najmniej 30% floty pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym używanych do wykonywania tego zadania stanowią pojazdy elektryczne lub pojazdy

<sup>28</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1289.

<sup>29</sup> Pojazdem samochodowym jest pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego.

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 1 pkt. 2 w zw. z art. 1 pkt. 2 lit a) w zw. z art. art. 6 pkt 1 ustawy nowelizującej.

<sup>31</sup> Zgodnie z art. 1 pkt. 2 w zw. z art. 1 pkt. 2 lit b) w zw. z art. art. 6 pkt 1 ustawy nowelizującej.

<sup>32</sup> Dz. U. poz. 2269, z 2023 r. poz. 1681 oraz z 2024 r. poz. 1006.

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 4 pkt. 1 lit. b) w zw. z art. 6 pkt 1) ustawy nowelizującej



napędzane gazem ziemnym, lub», dodaje się pkt 3 w brzmieniu: «3) powierza, w drodze odrębnej uchwały organu stanowiącego, wykonywanie zadania publicznego, o którym mowa w pkt 1, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, utworzonej przez siebie spółce prawa handlowego, w stosunku do której zobowiązuje się do zapłaty rekompensaty z własnego budżetu z tytułu wykonywania tego zadania, jeżeli co najmniej 30% floty pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym używanych przez tę spółkę przy wykonywaniu tego zadania stanowią pojazdy elektryczne lub pojazdy napędzane gazem ziemnym», c) ust. 3 otrzymuje brzmienie: «3. Przepisów ust. 2 pkt 2 i 3 nie stosuje się do zlecenia i powierzania wykonania zadania publicznego, do którego nie stosuje się ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych», d) dodaje się ust. 4 w brzmieniu: «4. Przepisu ust. 2 nie stosuje się również do wykonywania, zlecenia lub powierzania zadań publicznych dotyczących letniego i zimowego utrzymania dróg polegającego na mechanicznej metodzie oczyszczania jezdni ulic, w szczególności zamiataniu i zmywaniu oraz zapobieganiu i zwalczaniu śliskości zimowej, w tym gołoledzi i usuwaniu śniegu»”).

Ponadto, kolejna zmiana polega na tym, że w tej samej ustawie (czyli z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw<sup>34</sup>) w art. 41 uchylono pkt 3a<sup>35</sup> (stanowiący, że: „ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, z wyjątkiem: 3a) art. 1 pkt 20, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.”).

### *Ratio legis dokonywanych zmian*

W uzasadnieniu do projektu<sup>36</sup> wskazywano, że z analizy danych udostępnianych przez Departament Monitoringu Środowiska Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wynika, iż w 2022 r. zanotowano przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>) w czterech polskich miastach: Warszawie, Krakowie, Wrocławiu oraz Katowicach. Z uwagi na potrzebę poprawy jakości powietrza w największych polskich miastach jest konieczne podjęcie zintensyfikowanych działań, mających na celu ograniczenie szkodliwych emisji pochodzących z sektora transportu drogowego. Przyjęcie projektu zmian również przyczyni się do realizacji zobowiązania Polski, wynikającego z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152 z 11.06.2008, str. 1, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2008/50/WE”, związanego z koniecznością dotrzymania wartości dopuszczalnych dla wybranych substancji w powietrzu, w tym dla dwutlenku azotu. Intensyfikacja działań w tym zakresie jest niezbędna, ponieważ w czterech wyżej wskazanych miastach, mimo realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego działań naprawczych, wartości stężeń NO<sub>2</sub> utrzymują się na podobnym poziomie. W wyniku utrzymujących się przekroczeń poziomu dopuszczalnego dla NO<sub>2</sub> w czterech ww. aglomeracjach, Komisja Europejska wszczęła wobec Polski procedurę naruszeniową, dotyczącą uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50/WE (naruszenie nr 2016/2010). Zgodnie z danymi przekazanymi przez jednostki samorządu terytorialnego za 2021 r., 55% spośród 74 gmin, nie realizowało żadnego zadania publicznego z wykorzystaniem floty pojazdów na poziomie wymaganym ustawą z dnia 11 stycznia

<sup>34</sup> Dz.U. poz. 2269, z 2023 r. poz. 1681 oraz z 2024 r. poz. 1006.

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 4 pkt. 2 w zw. z art. 6 pkt 1) ustawy nowelizującej.

<sup>36</sup> Uzasadnienie do Druku nr 751 – Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=751> (10.01.2025).

2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1289), zwanej dalej „ustawą o elektromobilności”, natomiast tylko 3 jednostki zrealizowały w ten sposób więcej niż 7 z 21 zadań publicznych. Ponadto sprawozdanie przedłożyło do Ministerstwa Klimatu i Środowiska 65% ze zobowiązanych powiatów, z czego 55% z nich nie realizowało żadnego zadania publicznego z wykorzystaniem floty pojazdów na poziomie wymaganym ustawą o elektromobilności. W odniesieniu do województw sprawozdanie przedłożyło 56% zobowiązanych jednostek, z czego 25% nie realizowało żadnego zadania publicznego z wykorzystaniem floty pojazdów na poziomie wymaganym ustawą o elektromobilności, a tylko jedno z nich realizowało więcej niż siedem z siedemnastu zadań. Żadna jednostka samorządu terytorialnego nie spełniła wymogów ustawy o elektromobilności dotyczących realizacji wszystkich zadań publicznych z udziałem floty pojazdów zero- i niskoemisyjnych. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań wpisuje się w pozostałe działania zawarte w ustawie o elektromobilności, które konsekwentnie zmierzają do upowszechniania idei rozwoju środków transportu przyjaznych środowisku. Rozwój zeroemisyjnego transportu zbiorowego oraz wprowadzenie stref czystego transportu będą narzędziami stymulującymi wzrost udziału podróży środkami komunikacji zbiorowej i jej konkurencyjności względem transportu indywidualnego (samochodowego). Projektowane przepisy w głównej mierze są skierowane do miast rozwiniętych urbanistycznie, a także jednostek charakteryzujących się znaczącym potencjałem gospodarczym oraz dynamiką rozwoju. Ponadto przewiduje się odciążenie jednostek samorządu terytorialnego powyżej 50 000 mieszkańców i uchylenie przepisów, które nakładają na nie obowiązek realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu pojazdów zero- i niskoemisyjnych oraz osiągnięcie przez nie określonego udziału ekologicznych autobusów przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej.

## Opis proponowanych zmian oraz przewidywane skutki prawne

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu<sup>37</sup>, projektowane zmiany mają na celu:

- 1) ustanowienie obowiązku nabywania przez gminy, w których liczba mieszkańców jest większa niż 100 000 oraz podmioty, którym zlecono lub powierzono wykonywanie przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej na obszarze takich gmin, wyłącznie autobusów zeroemisyjnych,
- 2) wprowadzenie obowiązku ustanawiania stref czystego transportu w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców w przypadku przekroczenia dopuszczalnych norm dwutlenku azotu w powietrzu,
- 3) zniesienie obowiązku wykonywania, zlecenia lub powierzania wykonania zadania publicznego z zapewnieniem odpowiedniego udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym przez samorządy, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 000 mieszkańców,
- 4) zniesienie obowiązku świadczenia i zlecenia świadczenia usługi komunikacji miejskiej z zapewnieniem określonego udziału autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu we flocie samorządów, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 000 mieszkańców.

Projekt przedmiotowej ustawy w zakresie proponowanych zmian w ustawie o elektromobilności – zmiany w zakresie art. 35 ustawy o elektromobilności (art. 1 pkt 2

---

<sup>37</sup> Uzasadnienie do Druku nr 751 – Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=751> (10.01.2025).

projektu) – przewidywał wprowadzenie nowego brzmienia art. 35 ustawy o elektromobilności. Zgodnie z przedstawioną propozycją, w porównaniu do istniejących przepisów, uchyła się regulacje zawarte w ust. 2–4. Powyższe ma na celu odstąpienie od obowiązku dotyczącego wykonywania, zlecenia lub powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców jest niższa niż 50 000, zadań publicznych z zapewnieniem odpowiedniego udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym.

Jednocześnie w celu utrzymania obowiązku zapewnienia minimalnego udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych użytkowanych przez ww. jednostki samorządu terytorialnego w obsługującym je urządzie na poziomie co najmniej 30%, w projektowanej ustawie przepis art. 35 otrzymał nowe brzmienie.

Proponowane zmiany w zakresie rezygnacji z obowiązku wykorzystania pojazdów nisko- i zeroemisyjnych przy realizacji zadań publicznych są podyktowane tym, że nałożone w 2018 r. obowiązki nie są realizowane przez zobowiązane podmioty ze względu na wysoki koszt zakupu i eksploatacji pojazdów nisko- i zeroemisyjnych, który w wielu przypadkach przekracza możliwości budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów, którym jest zlecane wykonywanie zadań publicznych. Zgodnie z założeniami z 2018 r. (kiedy przepisy normujące te kwestie wchodziły w życie) ceny pojazdów elektrycznych miały zrównać się z cenami pojazdów spalinowych około 2022–2023 r. W związku z tym, że ceny pojazdów elektrycznych utrzymują się wciąż na wysokim poziomie, zakup nowych pojazdów spełniających wymogi ustawy o elektromobilności skutkowałoby istotnym wzrostem cen świadczonych usług.

Mając na uwadze dane historyczne oraz szczegółową analizę dwóch kolejnych lat (2022–2023), należy zauważyć, że dynamika wzrostu udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym przy wykonywaniu, zlecaniu lub powierzaniu wykonania zadania publicznego jest niska, a osiągnięcie zamierzonego celu w zakładanym w ustawie czasie, nie jest możliwe. Ponadto należy zauważyć, że samorządy wciąż będą zobowiązane do zakupu pojazdów nisko- i zeroemisyjnych, ze względu na funkcjonujące pozostałe regulacje – dotyczące m.in. zielonych zamówień publicznych.

Projekt przedmiotowej ustawy w zakresie proponowanych zmian w art. 36 ustawy o elektromobilności (art. 1 pkt 3 projektu) przewidywał nadanie nowego brzmienia art. 36 ustawy o elektromobilności. Zakłada się wprowadzenie obowiązku wykonywania przez gminy, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 000, przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej z przynajmniej częściowym wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu, lub zlecenia czy powierzania wykonywania takich przewozów podmiotom, które we flocie pojazdów przeznaczonych do wykonywania przewozów na ich obszarze przynajmniej częściowo wykorzystują tego rodzaju autobusy.

W przeciwieństwie do obecnego brzmienia art. 36 ust. 1, w nowym jego brzmieniu zrezygnowano z określenia minimalnego progu udziału autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu we flocie użytkowanych pojazdów, wykorzystywanych do świadczenia przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej. Zmieniony wymóg będzie zatem spełniony w przypadku, jeżeli w ramach floty pojazdów wykorzystywanych do świadczenia przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej wykorzystany będą co najmniej dwa autobusy zeroemisyjne lub napędzane gazem ziemnym pochodzącym z biometanu.

Uzasadnieniem proponowanych zmian jest to, że obowiązujący obecnie 10% próg spełnia jedynie około 10% samorządów objętych przepisami ustawy o elektromobilności.

W obecnym brzmieniu art. 36 jako podmiot, zobowiązany do realizacji wymogu zapewnienia odpowiedniego udziału autobusów zeroemisyjnych, wskazana jest jednostka samorządu terytorialnego. Mając na uwadze, że zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym komunikacja miejska należy do kompetencji gminy, proponuje się doprecyzowanie podmiotu określonego w art. 36 i wskazanie gminy, jako właściwej w zakresie tych kompetencji jednostki samorząd terytorialnego.

Projekt przedmiotowej ustawy w zakresie proponowanych zmian w art. 37 ustawy o elektromobilności (art. 1 pkt 5 projektu) głosił, że w związku ze zniesieniem progów określających konieczność zapewnienia minimalnego udziału autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu oraz wprowadzeniem obowiązku nabywania jedynie autobusów zeroemisyjnych przez miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 000, opracowywanie analizy kosztów i korzyści wynikających z wykorzystania autobusów zeroemisyjnych przestaje być uzasadnione. Opracowanie takiej analizy powodowałoby tylko zbędne obciążenie administracyjne oraz finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym jest konieczne uchylene art. 37 ustawy o elektromobilności.

Nadto, projekt przedmiotowej ustawy w zakresie proponowanych zmian w art. 38 ustawy o elektromobilności (art. 1 pkt 6 projektu) podkreślał, iż projektowane zmiany mają charakter doprecyzowujący. Brzmienie przepisu dotyczącego obowiązku sprawozdawczego będzie składać się z dwóch jednostek redakcyjnych w postaci ustępów. Pierwszy z nich dotyczy udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów wykorzystywanej do obsługi urzędów naczelnych i centralnych organów administracji państwowej oraz jednostek samorządu terytorialnego, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 000.

Dodawany do art. 38 ust. 2 będzie dotyczyć gmin, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 000, które wykonują lub zlecają wykonywanie przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Gminy te będą zobowiązane do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw energii oraz ministrowi właściwemu do spraw klimatu informacji o liczbie autobusów we flocie wykorzystywanej do wykonywania przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem liczby oraz udziału procentowego autobusów zeroemisyjnych oraz autobusów napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazanie tej informacji.

Projekt przedmiotowej ustawy w zakresie zmiany art. 68 ust. 2–4 ustawy o elektromobilności (art. 1 pkt 8 projektu) akcentował epizodyczny charakter przepisów art. 68 ust. 2–4 ustawy o elektromobilności oraz to, że w większości przypadków termin realizacji określonych w nich obowiązków już upłynął. Jednocześnie zauważono, że projektowana ustawa zakłada odejście od określenia udziału autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu. W związku z tym zaproponowano uchylene wskazanych przepisów. Przepisy te bowiem w swej obecnej formie określają tzw. ścieżkę dojścia w zakresie zapewnienia przez jednostki samorządu terytorialnego udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów obsługujących urząd (ust. 2), udziału pojazdów nisko- i zeroemisyjnych w realizacji zadań publicznych (ust. 3) oraz udziału autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych gazem ziemnym pochodzącym z biometanu (ust. 4).



Projekt ustawy nowelizującej w zakresie art. 3. ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym akcentował, iż w związku z rezygnacją z konieczności opracowywania przez jednostki samorządu terytorialnego analizy kosztów i korzyści, konieczne jest także wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 2778). Zostanie bowiem uchylony art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, odwołujący się bezpośrednio do przedmiotowego obowiązku. Ponadto w art. 12 ust. 2b ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym zamieszczone zostanie zobowiązanie do konsultowania planu transportowego, w którym jednostka przewiduje wykorzystanie autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym, odpowiednio z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego. Przedmiotem konsultacji będą kwestie związane z wykorzystaniem nisko- i zeroemisyjnych autobusów przeznaczonych do wykonywania przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej.

Wprowadzane zmiany są istotne z punktu widzenia ograniczenia emisji z transportu oraz infrastruktury paliw alternatywnych w transporcie. W celu optymalnego i sprawnego wdrażania rozwiązań nisko- oraz zeroemisyjnych jest niezbędna współpraca, ale też konsultacje planu transportowego odpowiednio z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz gazowego.

Projektodawcy ustawy akcentowali, iż dotyczy on majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej jednak nie jest możliwe szczegółowe określenie wpływu projektowanych regulacji na przedsiębiorców. Ustanawianie stref czystego transportu zależy od wielu zmiennych czynników związanych zarówno z zanieczyszczeniem powietrza, jak również swobodą samorządów w zakresie wyznaczenia obszaru strefy czystego transportu oraz zasad jej funkcjonowania. Przepisy pozostawiają samorządom także możliwość zastosowania wyłączeń dotyczących wjazdu na teren objęty strefą czystego transportu, które mogą także dotyczyć przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na obszarze danej strefy.

W przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność albo świadczących usługi na terenie miast, które zgodnie z projektowanymi zmianami mogą zostać objęte obowiązkiem ustanowienia stref czystego transportu, prawdopodobnie może zaistnieć konieczność dostosowania floty użytkowanych pojazdów do wymogów związanych z wjazdem na wyznaczony obszar strefy czystego transportu. Szczegółowe określenie wpływu projektowanych regulacji nie jest możliwe, gdyż ustanowienie stref czystego transportu na terenie miast zależy od wielu zmiennych czynników, związanych zarówno z zanieczyszczeniem powietrza, jak również swobodą samorządów w zakresie wyznaczenia obszaru strefy czystego transportu oraz zasad jej funkcjonowania. Samorządy, zgodnie z proponowanymi przepisami, dysponować będą możliwością zastosowania wyłączeń dotyczących wjazdu na teren objęty strefą czystego transportu, co oznacza, że te wyłączenia mogą dotyczyć również przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na obszarze strefy czystego transportu.

## Zakończenie

Zakres zmian uchwalonych w obowiązującej ustawie w zdecydowanej większości pokrywa się z projektem. Zmiany w systemie prawa, dokonane niniejszą nowelizacją, należy ocenić pozytywnie. Na jej podstawie jednostki samorządu terytorialnego zostały zwolnione z obowiązku sporządzania, co 36 miesięcy, analizy kosztów i korzyści

związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych.

Nowelizacja zmodyfikowała realizację, przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, do dnia 31 stycznia każdego roku pewnego obowiązku. W tym terminie już nie tylko ministrowi właściwemu do spraw energii, ale także ministrowi właściwemu do spraw klimatu przekazują one informację o liczbie pojazdów samochodowych, w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (czyli pojazdów silnikowych, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego), we flocie wykorzystywanej do obsługi urzędu, z uwzględnieniem liczby oraz udziału procentowego pojazdów elektrycznych, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazanie tej informacji.

Zmiana prawa nadała ważną kompetencję organowi uchwałodawczemu samorządu terytorialnego. Otóż w sytuacji, gdy ocena poziomów substancji w powietrzu (jakiej dokonuje Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref) wykazała przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w mieście, w którym liczba mieszkańców jest większa niż 100 000, to od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym prezydent tego miasta otrzymał wyniki oceny, rada gminy ustanawia – w drodze uchwały – strefę czystego transportu w tym mieście. Co istotne, jest to obowiązek rady. W przeciwieństwie do fakultatywnej możliwości zniesienia strefy czystego transportu. To drugie (zniesienie) może nastąpić, jeżeli ocena poziomów substancji w powietrzu, w kolejnych trzech latach, nie wykaże przekroczenia średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w mieście, w którym ustanowiono strefę czystego transportu

Za pozytywną należy ocenić zmianę, polegającą na rozszerzeniu możliwości dla rady gminy (która jak do tej pory, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, mogła dopuścić wjazd do strefy, w godzinach 9–17 w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia ustanowienia strefy, pojazdów innych niż określone w ust. 1 i 2 oraz korzystających z wyłączeń na podstawie ust. 4, pod warunkiem uiszczenia opłaty dopuszczenia w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu wjazdu do strefy w godzinach określonych w tej uchwale, w okresie nie dłuższym niż 3 lata od dnia ustanowienia strefy, pojazdów innych niż określone w ust. 1 i 2 oraz korzystających z wyłączeń na podstawie ust. 4 (zatem dodatkowych wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych od zakazu wjazdu do strefy czystego transportu, ustanowionych przez radę gminy, w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, pod warunkiem uiszczenia opłaty).

W związku z uchynieniem przez zmianę prawa obowiązku sporządzania analizy przez jednostkę samorządu terytorialnego uchylono tym samym kwalifikację opłaty za wjazd do strefy czystego transportu, jako stanowiący dochód gminy, który może być wykorzystany wyłącznie na potrzeby pokrycia kosztów wykonania analizy.

Istotnym nowym rozwiązaniem, zasługującym na aprobatę, jest fakultatywna kompetencja, z której może skorzystać dyrektor parku narodowego. W drodze zarządzenia, w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko, dyrektor parku narodowego może ustalić, w drodze zarządzenia dotyczącego funkcjonowania parku narodowego, w tym określającego sposoby udostępniania obszarów parku narodowego, że działalność edukacyjna parku narodowego oraz udostępnianie obszaru parku narodowego będą realizowane przy użyciu pojazdów elektrycznych, napędzanych wodorem, napędzanych gazem ziemnym. Przy czym, co też warto podkreślić, do realizacji

zadań w ramach działalności edukacyjnej parku narodowego oraz udostępniania obszaru parku narodowego przy użyciu ww. pojazdów, nie mają zastosowania ograniczenia oraz zakazy ruchu ustanowione przez zarządcę drogi na odcinkach dróg publicznych znajdujących się na obszarze parku narodowego. Natomiast należy użytkować te pojazdy w szczególności z uwzględnieniem konieczności zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu (pieszym, osobom poruszającym się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, kierującym, a także innym osobom przebywającym w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze).

Kolejną dobrą zmianą dotyczy dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie oraz klasyfikacji stref. Przed nowelizacją Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonywał oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie, za rok poprzedni, oraz odrębnie dla każdej substancji sporządzał klasyfikację stref. Wyniki oceny oraz klasyfikację stref GIOŚ niezwłocznie przekazywał zarządowi województwa. Tymczasem nowelizacja rozszerzyła obowiązek niezwłocznego przekazania przez GIOŚ wyników oceny i klasyfikacji stref ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz zarządowi województwa. Przy czym obowiązek ten został zmodyfikowany na wypadek gdyby ocena wykazała przekroczenie średniorocznego poziomu dopuszczalnego dwutlenku azotu w mieście, w którym liczba mieszkańców jest większa niż 100 000. Wówczas GIOŚ przekazuje niezwłocznie wyniki tej oceny także prezydentowi tego miasta.

Nowelizacja wprowadziła zmiany w treści planu transportowego, polegające na uchyleniu wymogu uwzględniania analizy przy opracowywaniu planu transportowego gminy. Wprowadzono wymóg w sytuacji, gdy plan transportowy przewiduje wykorzystanie autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym, w postaci obowiązkowego skonsultowania go odpowiednio z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz z operatorem systemu dystrybucyjnego gazowego, w zakresie wykorzystania autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem ziemnym przy wykonywaniu przewozów pasażerskich w transporcie drogowym w ramach komunikacji miejskiej. Procedura taka ma zastosowanie także do aktualizacji planu transportowego.

Reasumując, nowelizacja wywołana przyjęciem jednego aktu normatywnego – ustawy, uczyni prowadzenie polityki publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego jeszcze bardziej efektywnym

### Literatura

- Pawłowski S., Low Emission Zones a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, t. 58.
- Ruczkowski P., Strefa czystego transportu (SCT) jako przykład obszaru specjalnego (strefy specjalnej), [w:] Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku: Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.

### Źródła prawa

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 54, 834, 1089, 1222 i 1847).
- Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Tj.: Dz.U. z 2022 r., poz. 673, z 2024 r., poz. 834).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 2778).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1289).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2269, z 2023 r. poz. 1681 oraz z 2024 r. poz. 1006).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r., poz. 1853).

### Orzecznictwo sądowe

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 stycznia 2024 r., sygn. akt III SA/Kr 484/23.

### Strony internetowe

- Azdad Z., Stoll B, Müller J., *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> (29.07.2023).
- Bysiek A., *Idea stref czystego transportu zagrożona? Niespodziewana decyzja sądu w Krakowie*, <https://innpoland.pl/203396,strefa-czystego-transportu-sad-w-krakowie-uniewaznil-uchwale> (13.01.2025).
- *Co się zmieni w prawie dla samorządów z początkiem 2025 roku*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/co-sie-zmieni-w-prawie-dla-samorzadow-z-poczatkiem-2025-roku> (10.01.2025).
- Smulski K., *Władze miast nie liczą się z mieszkańcami przy wprowadzaniu Stref Czystego Transportu*, <https://ordoiuris.pl/wolnosci-obywatelskie/wladze-miast-nie-licza-sie-z-mieszkancami-przy-wprowadzaniu-stref-czystego> (13.01.2025).
- *Strefy Czystego Transportu: Przewodnik. Praktyczne rozwiązania dla władz miast*, <https://www.pkeom.pl/uploads/Transport/sct-przewodnik-062024-ccc.pdf> (12.01.2025).
- Uzasadnienie do Druku nr 751 – Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=751> (10.01.2025).



## O AUTORZE

Dr Radosław Zych – adiunkt w Katedrze Systemów Politycznych i Polityk Publicznych, w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego; swoje interdyscyplinarne badania naukowe poświęca procedurom kreacyjnym, ewolucji prawa wyborczego w kontekście historii państwa i prawa, w powiązaniu z innymi dziedzinami prawa, mając na uwadze wymiar gwarancyjny podmiotowych praw wyborczych jako politycznych praw człowieka; posiada doświadczenie w organizacji i przebiegu procesu wyborczego w Polsce, pełniąc różne funkcje na rozmaitych etapach tego procesu. Interesuje się także wielowymiarowym bezpieczeństwem.

## STRESZCZENIE

Celem niniejszego komentarza była próba określenia zakresu zmian dokonanych nowelizacją ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. W opracowaniu zostały syntetycznie ukazane zmiany, które weszły w życie (częściowo w 2024, a po części z dniem 1 stycznia 2025 r.) oraz rozbieżności pomiędzy projektem a przyjętą ustawą. W prowadzonych badaniach Autor wykorzystał literaturę naukową oraz dane i materiały z przebiegu procesu legislacyjnego.

Słowa kluczowe:

*ochrona środowiska, plan transportowy, polityka publiczna, strefa czystego transportu, zadania jednostek samorządu terytorialnego.*

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

**Warszawa, marzec 2025**  
**Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego**  
**ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa**

**WWW.FRDL.ORG.PL**