

BEOS-1897/26

Warszawa, 15 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych
(druk sejmowy nr 3036)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) dołączonych do projektu należy przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy dotyczy zawartego w art. 39 ust. 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹ (dalej: u.e.p.a.) katalogu celów, na jakie może być przeznaczony dochód gminy pochodzący z opłat za wjazd do strefy czystego transportu (SCT). Obecnie katalog ten obejmuje oznakowanie strefy, zakup środków transportu zbiorowego i finansowanie programów wsparcia zakupu rowerów elektrycznych. Obowiązujące przepisy nie pozwalają natomiast na przeznaczanie tych dochodów na pozostałe koszty realizacji przez gminę zadania własnego w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, w szczególności na organizowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, zakup usług przewozowych, wypłatę rekompensat operatorom publicznego transportu zbiorowego, uruchamianie nowych połączeń oraz zwiększanie częstotliwości już funkcjonujących połączeń.

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 875, ze zm.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziane jest rozszerzenie zawartego w art. 39 ust. 6 u.e.p.a. katalogu celów. Zgodnie z projektem dochód gminy pochodzący z opłat za wjazd do strefy czystego transportu mógłby być przeznaczony również na finansowanie zadań własnych gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym².

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali rozwiązań alternatywnych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Analizą objęto rozwiązania obowiązujące w Zjednoczonym Królestwie w odniesieniu do Anglii, w Belgii w odniesieniu do Flandrii, w Rumunii oraz we Włoszech na przykładzie Mediolanu. Przy doborze przykładów uwzględniono przede wszystkim sposób przeznaczania wpływów z opłat za dostęp do stref niskoemisyjnych lub stref ograniczonego ruchu oraz możliwość wykorzystania tych środków na transport publiczny. W zależności od poziomu, na którym uregulowano sposób wykorzystania wpływów, analizą objęto przepisy krajowe lub regionalne, a w razie potrzeby także regulacje i praktykę lokalną.

W Anglii odpłatne strefy czystego powietrza (*charging Clean Air Zones, CAZ*) funkcjonują jako lokalne systemy opłat za korzystanie z dróg na podstawie części III ustawy o transporcie z 2000 r.³ Sekcja 163 ustawy definiuje system poboru opłat i wskazuje organy mogące go ustanawiać, natomiast sekcja 164 określa warunki ustanowienia lokalnego systemu, wiążąc go z realizacją właściwych lokalnych polityk transportowych. Zgodnie z rządowymi wytycznymi⁴ pojazdy niespełniające wymaganych standardów emisyjnych co do zasady podlegają opłacie, z uwzględnieniem przewidzianych zwolnień i zniżek. Załącznik 12 do ustawy o transporcie definiuje wpływy netto (*net proceeds*) jako wpływy z systemu

² Dz. U. z 2026 r. poz. 662.

³ *Transport Act 2000*, 2000 c. 38, część III, rozdział I, sekcja 163 ust. 1, 3 i 5 oraz sekcja 164 ust. 1-3, tekst w j. angielskim:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/38/part/III> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 10 IX 2026 r.]; zob. także Department for Environment, Food & Rural Affairs, Department for Transport, *Clean Air Zone Framework for England*, pkt 14.

⁴ Department for Environment, Food & Rural Affairs, Department for Transport, *Clean Air Zone Framework for England* (wytyczne dotyczące stref czystego powietrza w Anglii), pkt 23, aktualizacja 6 X 2022 r., tekst w j. angielskim:

<https://www.gov.uk/government/publications/air-quality-clean-air-zone-framework-for-england/clean-air-zone-framework>.

pomniejszone o wydatki poniesione w związku z tym systemem. W odniesieniu do niemetropolitalnych lokalnych organów zarządzających ruchem pkt 8 załącznika 12 przewiduje, że ich udział we wpływach netto może być wykorzystany wyłącznie w celu bezpośredniego lub pośredniego ułatwienia realizacji lokalnych polityk transportowych. W analizowanych przepisach załącznika 12 nie określono jednolitego ustawowego procentowego podziału wpływów netto według kategorii wydatków ani nie zastrzeżono ich wykorzystania wyłącznie na wydatki inwestycyjne. Rządowe wytyczne dotyczące CAZ wskazują ponadto, że opłaty nie powinny służyć uzyskiwaniu dochodów, a nadwyżka wpływów ponad koszty funkcjonowania systemu powinna być ponownie przeznaczana na realizację lokalnych polityk transportowych, w szczególności wspierających poprawę jakości powietrza i cele strefy⁵. Praktycznym przykładem wykorzystania środków pochodzących z opłat CAZ na usługi transportowe jest Bristol. Władze miasta podają, że 4,7 mln funtów z opłat CAZ zarezerwowano na finansowanie nowych usług autobusowych. Ze środków tych sfinansowano m.in. nowe połączenia oraz dodatkowe nocne kursy weekendowe⁶.

Podstawę funkcjonowania stref niskoemisyjnych (*lage-emissiezones*, LEZ) we Flandrii (Belgia) stanowi dekret z 27 listopada 2015 r. dotyczący stref niskoemisyjnych⁷. Gmina może ustanowić LEZ na drogach gminnych i regionalnych znajdujących się na jej terytorium, z wyjątkiem autostrad, a w odniesieniu do określonych pojazdów może uzależnić dostęp do strefy od zapłaty określonej kwoty. Regionalne warunki dostępu określa również rozporządzenie Rządu Flamandzkiego z 26 lutego 2016 r. dotyczące stref niskoemisyjnych⁸. Odpłatny dostęp jest stosowany m.in. w Antwerpii i Gandawie. Aktualne regulaminy opłat obu miast przewidują odpłatne zezwolenia na dostęp do LEZ oraz jednodniowe przepustki⁹. W przeanalizowanym dekrete, rozporządzeniu Rządu Flamandzkiego oraz aktualnych regulaminach opłat Antwerpii i Gandawy nie zidentyfikowano przepisów

⁵ Department for Environment, Food & Rural Affairs, Department for Transport, op. cit., pkt 56.

⁶ Bristol City Council, *Our climate action on transport*, sekcja *Bus travel*, tekst w j. angielskim: <https://www.bristol.gov.uk/council/policies-plans-and-strategies/our-action-on-climate-and-ecology/our-climate-action-on-transport>.

⁷ *Decreet betreffende lage-emissiezones (dekret dotyczący stref niskoemisyjnych)* z 27 XI 2015 r., Belgisch Staatsblad z 18 XII 2015 r., s. 76177, art. 3, 4 i 6, tekst w j. niderlandzkim, tekst skonsolidowany: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?geannoteerd=true&id=1026220>.

⁸ *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende lage-emissiezones (rozporządzenie Rządu Flamandzkiego dotyczące stref niskoemisyjnych)* z 26 II 2016 r., Belgisch Staatsblad z 23 III 2016 r., s. 20095, art. 2–3, tekst w j. niderlandzkim, tekst skonsolidowany: <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?geannoteerd=true&id=1026568>.

⁹ Stad Antwerpen, *Retributiereglement met betrekking tot de lage-emissiezone Antwerpen (regulamin opłat dotyczący strefy niskoemisyjnej w Antwerpii)*, uchwała rady miasta nr 2025_GR_01030 z 15 XII 2025 r., obowiązująca od 1 I 2026 r. do 31 XII 2027 r., art. 4–5, tekst w j. niderlandzkim: <https://ebesluit.antwerpen.be/zittingen/25.0115.8453.3168/agendapunten/25.1202.4233.5528>; Stad Gent, *Retributiereglement voor een lage-emissiezone (LEZ) in Gent (regulamin opłat dotyczący strefy niskoemisyjnej (LEZ) w Gandawie)*, uchwała rady miasta z 17 XII 2025 r., opublikowana 18 XII 2025 r., wersja obowiązująca od 1 I 2026 r., art. 4, tekst w j. niderlandzkim: <https://stad.gent/nl/reglementen/retributiereglement-voor-een-lage-emissiezone-lez-gent>.

nakazujących przeznaczenie wpływów z opłat za dostęp do LEZ na określone cele ani przepisów ustanawiających obowiązkowy procentowy podział tych wpływów¹⁰.

W Rumunii podstawę ustanawiania stref o niskim poziomie emisji (*zone cu nivel scăzut de emisie*, ZNSE) stanowi ustawa nr 155 z 30 maja 2023 r. o zrównoważonej mobilności miejskiej¹¹. Zgodnie z art. 22 tej ustawy ZNSE są ustanawiane przez właściwe organy administracji publicznej na szczeblu lokalnym. Dostęp pojazdów samochodowych do tych stref może podlegać ograniczeniom lub opłatom. Art. 23 przewiduje ZNSE z taryfami dostępu oraz ZNSE bez taryf, w których obowiązują wyłącznie reguły dostępu. Taryfy stanowią dochody budżetów lokalnych organów, które ustanowiły dane strefy. Organy administracji publicznej na szczeblu lokalnym mają obowiązek corocznie przeznaczać na inwestycje w projekty ochrony środowiska, w szczególności służące poprawie jakości powietrza, środki w łącznej kwocie odpowiadającej co najmniej 75% całkowitych dochodów uzyskanych w poprzednim roku z taryf dostępu. Art. 23 nie określa natomiast szczególnego przeznaczenia części dochodów nieobjętej obowiązkowym przeznaczeniem określonym w ust. 6¹².

We Włoszech podstawę ustanawiania stref ograniczonego ruchu (*zone a traffico limitato*, ZTL) stanowi art. 7 ust. 9 nowego kodeksu drogowego¹³. Przepis umożliwia gminom wyznaczanie ZTL oraz uzależnienie wjazdu lub poruszania się pojazdów silnikowych w ich obrębie od zapłaty określonej kwoty. Art. 7 ust. 9 nie określa natomiast szczególnego przeznaczenia wpływów z opłat za dostęp do ZTL. Przykładem wykorzystania tej kompetencji jest Mediolan, gdzie funkcjonuje strefa ograniczonego ruchu *Cerchia dei Bastioni*, określana jako Area C. Uchwałą zarządu miasta nr 588 z 27 marca 2013 r. ostatecznie zatwierdzono zasady funkcjonowania Area C¹⁴. Zasady te były następnie wielokrotnie zmieniane i uzupełniane, również

¹⁰ W przeanalizowanych aktach nie zidentyfikowano również przepisów wskazujących zakup usług przewozowych, rekompensaty dla operatorów, utrzymywanie lub uruchamianie połączeń albo zwiększanie częstotliwości kursów jako szczególne sposoby wykorzystania wpływów z opłat za dostęp do LEZ. Ustalenie ogranicza się do wskazanych aktów i nie przesądza o innych zasadach gospodarki finansowej miast ani podmiotów pobierających opłaty.

¹¹ *Legea nr. 155 din 30 mai 2023 privind mobilitatea urbană durabilă (ustawa nr 155 z 30 V 2023 r. o zrównoważonej mobilności miejskiej)*, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr 486 z 31 V 2023 r., art. 22, tekst w j. rumuńskim:

https://www.cdep.ro/ords/pls/legis/legis_pck.http_act?ida=194790&frame=0.

¹² W przepisie nie wskazano bieżących kosztów świadczenia transportu publicznego, takich jak zakup usług przewozowych, rekompensaty dla operatorów czy zwiększanie częstotliwości kursów, jako kategorii objętych obowiązkowym przeznaczeniem środków w kwocie odpowiadającej co najmniej 75% dochodów uzyskanych z taryf dostępu.

¹³ *Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 – Nuovo codice della strada (dekret ustawodawczy z 30 IV 1992 r. nr 285, nowy kodeks drogowy)*, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, nr 114 z 18 V 1992 r., Supplemento ordinario nr 74, art. 7 ust. 9, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1992-04-30;2851vig>.

¹⁴ *Comune di Milano*, uchwała zarządu miasta nr 588 z 27 III 2013 r. (D.G.C. nr 588), *Misure di contenimento del traffico veicolare. Approvazione della disciplina di accesso alla ZTL Cerchia dei Bastioni (Środki ograniczania ruchu pojazdów. Zatwierdzenie zasad dostępu do ZTL Cerchia dei Bastioni)*, tekst w j. włoskim:

<https://www.comune.milano.it/documents/d/guest/delibera-giunta-n-588-27-03-2013?download=true>.

w 2026 r.¹⁵ W uchwale nr 588/2013 przewidziano przeznaczenie środków pozyskiwanych w związku z odpłatnym dostępem do strefy m.in. na działania w zakresie modernizacji (*riqualificazione*) oraz ochrony i rozwoju sieci transportu publicznego oraz usług związanych z tzw. łagodną mobilnością (*mobilità dolce*). Środki te mają również służyć realizacji polityk ograniczania zanieczyszczenia powietrza i rozwoju zrównoważonej mobilności. Uchwała nr 588/2013 nie określa procentowego podziału tych środków ani nie wskazuje wprost ich przeznaczenia na bieżące koszty świadczenia usług transportu publicznego¹⁶.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutkiem prawnym projektu będzie stworzenie gminom podstawy normatywnej do wykorzystywania środków pochodzących z opłat za wjazd do strefy czystego transportu na finansowanie ich zadań własnych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym¹⁷. Należy wskazać, że obecnie obowiązujące rozwiązania w sposób szczegółowy i enumeratywny wymieniają w art. 39 ust. 6 pkt 1-4 u.e.p.a. potrzeby, które mogą być finansowane przez gminy z opłat za wjazd do strefy czystego transportu¹⁸. Wprowadzenie projektowanego przepisu pozwoli gminom finansować z tych środków znacznie szerszy zakres potrzeb, obejmujący także cele już wymienione w art. 39 ust. 6 pkt 1-4 u.e.p.a. Taki kształt postulowanego przepisu stanowi wadę legislacyjną, która wymaga skorygowania w toku dalszego procesu ustawodawczego.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁹. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁰.

¹⁵ Comune di Milano, *Determinazione dirigenziale* nr 1856 z 13 III 2026 r., *Approvazione del Disciplinare dei sistemi di pagamento, di comunicazione e di registrazione della targa per l'accesso dei veicoli nella Zona a Traffico Limitato Cerchia dei Bastioni – Area C (Zatwierdzenie regulaminu systemów płatności, komunikacji i rejestracji numeru rejestracyjnego w związku z dostępem pojazdów do strefy ograniczonego ruchu Cerchia dei Bastioni – Area C)*, preambuła i pkt 1, tekst w j. włoskim: <https://www.comune.milano.it/documents/d/guest/determina-dirigenziale-n-1856-del-13-03-2026-pdf?download=true>.

¹⁶ W uchwale nie określono procentowego podziału wskazanych środków ani nie wskazano wprost bieżących kosztów świadczenia usług transportu publicznego, w tym zakupu usług przewozowych lub rekompensat dla operatorów. Sformułowanie dotyczące modernizacji, ochrony i rozwoju sieci transportu publicznego nie przesądza ani o dopuszczalności, ani o zakazie finansowania takich wydatków.

¹⁷ Art. 1 projektu.

¹⁸ Zob. art. 39 ust. 6 pkt 1-6 u.e.p.a.

¹⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych* (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Daria Gosek-Popiołek), opinia BEOS z 19 VIII 2026 r., BEOS-WPEiM-1887/26.

²⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych* (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Daria Gosek-Popiołek) jest

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie bezpośrednio oddziaływał na gminy. W Polsce funkcjonuje łącznie 2 479 gmin, w tym 302 gminy miejskie (w tym 66 miast na prawach powiatu), 724 gminy miejsko-wiejskie oraz 1 453 gminy wiejskie²¹. Obecnie strefy czystego transportu funkcjonują w czterech miastach – Krakowie, Warszawie, Szczecinie i Katowicach. Projektowane rozwiązanie umożliwi gminom przeznaczanie dochodów z opłat za wjazd do SCT nie tylko na realizację inwestycji, takich jak zakup autobusów lub tramwajów, lecz także na bieżące wykonywanie zadań własnych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Pośrednio projekt może również oddziaływać na mieszkańców gmin, na terenie których funkcjonują (lub dopiero będą wprowadzane) SCT. Będą oni mogli potencjalnie odnieść korzyści z poprawy jakości lokalnego transportu zbiorowego. Regulacja może mieć również pośredni wpływ na operatorów publicznego transportu zbiorowego, którzy mogliby świadczyć usługi przewozowe finansowane z dochodów uzyskiwanych z opłat za wjazd do SCT.

B) Wpływ na społeczeństwo

Projekt rozszerza katalog celów, na które gminy mogą przeznaczać dochody z opłat za wjazd do SCT, zwiększając tym samym ich elastyczność w gospodarowaniu uzyskiwanymi środkami. Możliwość przeznaczenia tych dochodów również na bieżące finansowanie lokalnego transportu zbiorowego może w praktyce ułatwić gminom utrzymanie lub zwiększenie zakresu świadczonych usług przewozowych. W konsekwencji projekt może pośrednio przyczynić się do poprawy dostępności i jakości transportu zbiorowego dla mieszkańców miast objętych SCT oraz przyczyniać się do stopniowego ograniczania wykluczenia transportowego²². Znaczenie tego rozwiązania będzie jednak zależeć od decyzji poszczególnych gmin dotyczących sposobu wykorzystania uzyskanych dochodów.

Projektowana zmiana może stanowić dodatkowy argument w debacie dotyczącej tworzenia SCT. Możliwość przeznaczania dochodów z opłat za wjazd do strefy na bieżące finansowanie lokalnego transportu zbiorowego może zwiększyć atrakcyjność tego rozwiązania z perspektywy samorządów, a jednocześnie

projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 19 VIII 2026 r., BEOS-WPEiM-1888/26.

²¹ Baza JST: Samorząd terytorialny w Polsce, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

²² Zob. J. Lipiec, Z. Socha, *Wykluczenie transportowe w Polsce*, „Infos”, Nr 4(337), 30 kwietnia 2026, [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/15F2347710239CB8C1258DED003A9761/\\$file/infos_337.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/15F2347710239CB8C1258DED003A9761/$file/infos_337.pdf).

wskazywać na możliwość wykorzystania pozyskanych w ten sposób środków do ograniczania społecznych kosztów wprowadzanych ograniczeń.

Znaczenie tego rozwiązania należy rozpatrywać w kontekście trwającej debaty dotyczącej zasadności i sposobu funkcjonowania SCT. Jest ona wyraźnie spolaryzowana, choć jej przedmiotem nie są wyłącznie kwestie ochrony środowiska. W dyskusji pojawiają się przede wszystkim argumenty dotyczące poprawy jakości powietrza i ograniczenia emisji, ale także kosztów ponoszonych przez kierowców, ryzyka wykluczenia osób o niższych dochodach, sytuacji mieszkańców przedmieść i osób dojeżdżających do miast oraz jakości transportu publicznego²³. Istotnym elementem debaty są również kwestie sprawiedliwości transportowej, proporcjonalności ograniczeń i sposobu podejmowania decyzji przez samorządy. Doświadczenia Warszawy i Krakowa pokazują, że akceptacja SCT zależy nie tylko od oczekiwanych efektów środowiskowych, lecz także od sposobu zaprojektowania strefy, komunikowania jej zasad mieszkańcom oraz uwzględnienia ich kosztów i potrzeb transportowych.

W praktyce projektowane rozwiązanie może mieć największe znaczenie dla dużych miast, w których funkcjonują lub stanowią zachętę dla kolejnych gminy, które w przyszłości stworzą strefy czystego transportu. Jeżeli gminy wykorzystają nowe uprawnienie, możliwe są korzyści w postaci lepszej dostępności transportu publicznego, ograniczenia wykluczenia komunikacyjnego oraz pośredniej poprawy jakości powietrza i warunków życia mieszkańców.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych wzięło udział 5 osób, które przedstawiło 10 komentarzy do projektu. Wnioski z konsultacji wskazują na zasadniczo pozytywną ocenę kierunku projektowanych zmian, przy jednoczesnych zastrzeżeniach co do sposobu uregulowania zasad wydatkowania środków. Uczestnicy konsultacji dostrzegli potrzebę powiązania wpływów z SCT z rozwojem transportu publicznego, podkreślając ewentualne ryzyko nadmiernej swobody gmin w tym zakresie²⁴.

²³ *Jaka strefa czystego transportu w Warszawie? Raport z konsultacji społecznych*, Urząd Miasta Warszawy 26 czerwca 2023,

https://konsultacje.um.warszawa.pl/processes/sct/participatory_process_reports?locale=pl.

²⁴ Zob. ID ankiety: 192483: „Projekt dotyczący rozszerzenia możliwości wydatkowania wpływów z opłat pobieranych w strefach czystego transportu oceniam częściowo pozytywnie co do kierunku, ale krytycznie pod względem konstrukcji proponowanego przepisu. Sam pomysł, aby środki uzyskiwane od użytkowników pojazdów objętych opłatą mogły wspierać transport zbiorowy, jest logiczny i pozostaje zgodny z jednym z celów stref czystego transportu, czyli ograniczaniem ruchu samochodowego oraz tworzeniem realnej alternatywy w postaci komunikacji publicznej. Problem polega jednak na tym, że proponowane rozszerzenie katalogu wydatków jest zbyt szerokie. Odwołanie do zadań własnych gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego otwiera możliwość finansowania dużej części zwykłych, bieżących kosztów funkcjonowania komunikacji. W praktyce środki z opłat za wjazd do strefy mogłyby być przeznaczone nie tylko na inwestycje poprawiające jakość, dostępność lub ekologiczność transportu, lecz także na pokrywanie standardowych wydatków, które gmina i tak ponosiłaby niezależnie od funkcjonowania strefy. W obecnym kształcie nie widać wyraźnej granicy pomiędzy finansowaniem transformacji transportu a zwykłym zasilaniem budżetu komunikacji miejskiej. Jeżeli opłata pobierana jest w związku z funkcjonowaniem strefy czystego transportu, powinien istnieć czytelny związek pomiędzy źródłem tych pieniędzy a sposobem ich wykorzystania. Rozszerzenie katalogu

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W przedstawionych DSR Wnioskodawcy zakładają, że przedłożony projekt nie wywoła skutków gospodarczych. Założenie to można uznać za zasadne, ponieważ projekt nie zwiększa (ani nie zmniejsza) puli środków jednostek samorządu terytorialnego przeznaczanych na transport publiczny, a jedynie rozszerza możliwe kierunki ich wydatkowania. Przesunięcie środków finansowych np. z zakupu bezemisyjnego taboru na zwiększenie częstotliwości czy utworzenie nowych połączeń zwiększy przychody firm transportowych przy zmniejszeniu zamówień dla producentów taboru. W konsekwencji efekt gospodarczy pozostaje neutralny (przy stałej puli środków, zysk jednych podmiotów będzie zmniejszeniem popytu na towary/usługi innych).

Warto również zauważyć, że ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych pozostawiła samorządom dowolność co do modelu funkcjonowania SCT oraz wysokości pobieranych opłat. Przykładowo, istniejąca SCT w Warszawie opiera się na bezwzględnym zakazie wjazdu określonych typów pojazdów i nie przewiduje opłat za warunkowy wjazd pojazdów nieuprawnionych²⁵. Jedynym dochodem z SCT w Warszawie są zatem wpływy z ewentualnych mandatów za niedostosowanie się do przepisów ustanawiających strefę. W takim modelu trudno zakładać, że wpływy z SCT mogą wywołać jakikolwiek znaczący skutek gospodarczy (niezależnie czy w obecnym, czy w projektowanym stanie prawnym).

bez dodatkowych warunków może ten związek osłabić. Brakuje przede wszystkim limitu określającego, jaka część wpływów mogłaby zostać przeznaczona na wydatki bieżące. Nie ma również zamkniętego katalogu kosztów kwalifikowanych ani wymogu, aby wydatek finansowany z tych środków rzeczywiście przyczyniał się do poprawy jakości transportu zbiorowego, zwiększenia jego dostępności, ograniczenia emisji albo zmniejszenia ruchu samochodowego w strefie. Bez takich kryteriów pojęcie finansowania lokalnego transportu zbiorowego staje się bardzo pojemne. Nie oznacza to, że gmina mogłaby wydawać te pieniądze całkowicie dowolnie. Nadal obowiązywałyby przepisy o finansach publicznych, uchwały budżetowe, zasady gospodarności i kontrola legalności wydatków. Problem leży gdzie indziej. Chodzi o brak wystarczającej celowości i rozliczalności tych środków, które są pobierane w związku z konkretnym instrumentem polityki transportowej. Moim zdaniem projekt powinien zostać uzupełniony co najmniej o 3 mechanizmy. Po pierwsze, należałoby określić maksymalny udział wpływów, który może zostać przeznaczony na finansowanie wydatków bieżących. Po drugie, warto stworzyć precyzyjny katalog wydatków, które mogą być pokrywane z tych środków. Po trzecie, gminy powinny mieć obowiązek corocznego publicznego rozliczenia wpływów ze strefy i wskazania, na jakie cele zostały one przeznaczone oraz jakie efekty osiągnięto. Priorytet powinny mieć wydatki bezpośrednio zwiększające atrakcyjność transportu publicznego, w tym częstotliwość kursów, dostępność, modernizacja taboru i ograniczanie emisji. Sam cel projektu uważam za zasadny. Nie widzę problemu w tym, aby wpływy z opłat za wjazd do strefy wspierały komunikację publiczną. Może to wzmocniać społeczną i transportową logikę systemu. Warunkiem powinno być jednak zachowanie wyraźnego związku pomiędzy pobieraną opłatą a poprawą transportu publicznego. W obecnym brzmieniu projekt daje gminom zbyt dużą swobodę i zbyt słabo określa granice wykorzystania tych pieniędzy. Bez dodatkowych zabezpieczeń istnieje ryzyko, że środki z opłat za wjazd do strefy staną się po prostu kolejnym źródłem finansowania bieżących kosztów komunikacji, zamiast narzędziem wspierającym konkretną zmianę transportową. Dlatego projekt oceniam pozytywnie co do celu, ale uważam, że przed uchwaleniem wymaga doprecyzowania zasad wydatkowania, limitów oraz obowiązków sprawozdawczych”.

²⁵ *Strefa Czystego Transportu w Warszawie. Wymogi i obszar*, <https://transport.um.warszawa.pl/wymogi-sct>.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie wpłynie istotnie na zmianę obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt będzie skutkował ustanowieniem dla gmin podstawy prawnej do wykorzystywania dochodów z opłat za wjazd do strefy czystego transportu na finansowanie ich zadań własnych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (art. 1 projektu). W proponowanym kształcie rozwiązanie to cechuje jednak wada legislacyjna, polegająca na tym, że projektowany przepis obejmuje swoim zakresem również pozostałe cele, obecnie enumeratywnie wyszczególnione w art. 39 ust. 6 pkt 1-4 u.e.p.a.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja może potencjalnie zwiększyć możliwości wykorzystania dochodów z opłat za wjazd do SCT na finansowanie lokalnego transportu zbiorowego, co mogłoby przełożyć się na poprawę jego dostępności i jakości. Wystąpienie tych skutków będzie jednak zależało od rozstrzygnięcia wskazanych w opinii wątpliwości prawnych, a następnie od decyzji poszczególnych gmin dotyczących zarówno utworzenia SCT, jak i sposobu wykorzystania uzyskanych z niej dochodów.

3. Skutki gospodarcze: Przedłożony projekt nie wywołuje skutków gospodarczych, nie wpływa na konkurencyjność sektora przedsiębiorstw, jak również nie wpływa na dochody/wydatki gospodarstw domowych.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analizowane rozwiązania pokazują zróżnicowane modele wykorzystania wpływów z opłat za dostęp do stref niskoemisyjnych lub stref ograniczonego ruchu. W Anglii wpływy netto mogą służyć realizacji lokalnych polityk transportowych, a praktyka Bristolu potwierdza wykorzystanie części środków z opłat CAZ na nowe i dodatkowe usługi autobusowe. Odmienny model przyjęto w Rumunii, gdzie organy administracji publicznej na szczeblu lokalnym mają obowiązek przeznaczać corocznie na inwestycje w projekty ochrony środowiska środki w kwocie odpowiadającej co najmniej 75% dochodów z taryf dostępu uzyskanych w poprzednim roku. W przeanalizowanych regulacjach flamandzkich oraz aktualnych regulaminach opłat Antwerpii i Gandawy nie zidentyfikowano przepisów określających szczególne przeznaczenie wpływów z opłat LEZ. W Mediolanie uchwała dotycząca Area C przewiduje natomiast przeznaczenie środków m.in. na modernizację, ochronę i rozwój sieci transportu publicznego oraz usługi związane z łagodną mobilnością, bez wyraźnego wskazania bieżących usług przewozowych lub rekompensat dla operatorów.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Paweł Marek Woroniecki, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/