

Warszawa, 9 stycznia 2025 r.

BEOS-2494/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIA I Z-OYSZETAN
DS. 1700. 3. 2025
wpływu 9. 01. 2025

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji o poselskim projekcie ustawy
o zmianie ustawy o drogach publicznych
(druk sejmowy nr 880)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Według deklarowanych skutków regulacji (DSR) oraz uzasadnienia projektu problemem, którego rozwiązaniu służy proponowana ustawa, jest występujące od wielu lat w polskich miastach zjawisko nadmiernej kongestii samochodowej (nadmiernego zatłoczenia komunikacyjnego). Jak wskazują Wnioskodawcy „... napływ samochodów w szczycie sezonu i w weekendy sprawia, że powierzchnia zajęta przez samochody zaparkowane w centrach miast bywa większa niż całkowita powierzchnia dróg publicznych tego obszaru. Kierowcy w centrach miast wykorzystują do parkowania każdy wolny fragment przestrzeni, niszcząc przy tym zieleń miejską oraz uszkadzając niejednokrotnie zabytkową tkankę miejską”. Duże natężenie ruchu jest również przyczyną istotnego zanieczyszczenia środowiska, związanego z emisją spalin samochodowych i hałasu.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej: u.d.p.)¹. Wnioskodawcy proponują, by ustanowienie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania (ŚSPP) możliwe było także w miastach o liczbie ludności poniżej 100 tys. mieszkańców. Śródmiejska strefa płatnego parkowania mogłaby zostać utworzona na obszarach zgrupowania intensywnej

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 320 i 1222.

zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy, o ile spełnione zostaną warunki określone dla ustanowienia strefy płatnego parkowania, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu ustawy).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Zgodnie z deklarowanymi skutkami regulacji nie rozważano rozwiązań alternatywnych, ponieważ zdaniem wnioskodawców najwłaściwszą formą uregulowania przedmiotowej kwestii jest zaproponowana przez nich nowelizacja ustawy o drogach publicznych.

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

Wśród obecnie stosowanych narzędzi mających na celu zmniejszenie zjawiska kongestii samochodowej w miastach² wymienić należy m.in.: (a) wprowadzanie różnego rodzaju opłat – na przykład opłat z tytułu zagęszczenia ruchu (*congestion charges*) lub opłat za korzystanie z miejsca parkingowego w miejscu pracy; (b) ograniczenia dostępu do centrum miast w określonych godzinach i dniach tygodnia (z dostępem tylko za specjalnym pozwoleniem); (c) prowadzenie polityki parkingowej polegającej m.in. na usuwaniu miejsc parkingowych w centrach miast. Jak wskazano w publikacji zawierającej wnioski z tzw. okrągłego stołu organizowanego w ramach Międzynarodowego Forum Transportu³ inwestycje w rozwój transportu publicznego, poprawę infrastruktury transportu aktywnego (np. poprzez budowę sieci ścieżek rowerowych i organizację ruchu pieszego na obszarach śródmiejskich) mogą pomóc zmniejszyć zatory komunikacyjne, zapewniając bardziej atrakcyjne alternatywy dla korzystania z prywatnych pojazdów. Także poprawa infrastruktury dla pieszych może ułatwić dostęp do sieci transportu publicznego, a integracja infrastruktury rowerowej i współdzielonych parkingów mikromobilności (np. dla hulajnóg) z transportem publicznym może zwiększyć zasięg systemów autobusowych czy kolejowych. Ponadto, w publikacji podkreślono, że zarządzanie ruchem miejskim jest najskuteczniejsze, gdy polityka transportowa i użytkowania gruntów jest zintegrowana i zaprojektowana tak, aby efektywnie wykorzystywać tereny miejskie (obejmuje to przegląd przepisów dotyczących zapewniania miejsc parkingowych na

² Na podstawie: 1) *Decongesting our Cities. Summary and Conclusions*, OECD/International Transport Forum 2021, https://www.oecd.org/en/publications/decongesting-our-cities_930c8f58-en.html, [dostęp: 09.01.2025 r.]; Kuss P., Nicholas K.A.: *A dozen effective interventions to reduce car use in European cities: Lessons learned from a meta-analysis and transition management*, „Case Studies on Transport Policy” 10 (2022), <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2213624X22000281>, [dostęp: 09.01.2025 r.].

³ *Decongesting our Cities. Summary and Conclusions*, op.cit., s. 5.

ulicach i poza nimi oraz cen parkingowych w celu odzwierciedlenia kosztu alternatywnego przestrzeni przeznaczonej na parking).

Poniżej przedstawiono wybrane rozwiązania przyjęte w wybranych państwach europejskich, w których zdecydowano się na zastosowanie narzędzi związanych z polityką parkingową (Norwegia, Szwajcaria), ograniczenie dostępu do centrum miast w określonych godzinach i dniach tygodnia (Włochy) oraz na wprowadzenie opłat z tytułu zagęszczenia ruchu (Wielka Brytania – Anglia).

W Norwegii za politykę parkingową odpowiadają władze samorządowe i to one podejmują decyzje w sprawie stosowanych środków. W Oslo w 2016 r. władze miejskie w ramach przyjętej strategii klimatyczno-energetycznej uruchomiły „Livability Programme”, którego celem było m.in. uczynienie z norweskiej stolicy bardziej ekologicznego i sprzyjającego integracji miejsca poprzez zmniejszenie ruchu i przestrzeni dla prywatnych samochodów w centrum miasta⁴. W trakcie trwania programu (2016-2019) zlikwidowano ponad 750 miejsc parkingowych na ulicach, aby uczynić jazdę samochodem mniej atrakcyjną (wprowadzono wyjątki m.in. dla osób niepełnosprawnych, dostawców towarów oraz osób zajmujących się handlem). Aby zrekompensować zmniejszenie liczby miejsc parkingowych, usprawniono transport publiczny do i z centrum miasta. Dane dotyczące ruchu zebrane w ramach oceny programu wykazały, że ruch samochodowy w centrum Oslo spadł o 11% w latach 2016-2018 i o 19% w latach 2018-2019 (w porównaniu z poziomami z 2015 r.)⁵. Również w mniejszych miejscowościach w Norwegii władze decydują się na wprowadzanie rozwiązań dotyczących parkowania. Strategia dotycząca parkowania w norweskiej gminie Gjøvik, opracowana w latach 2012-2013, objęła m.in. ustalenie stref wewnętrznych (nastawionych na krótkotrwałe parkowanie) i zewnętrznych. Polityka parkingowa Gjøvik stanowi kontynuację strategii rozwoju obszarów miejskich⁶.

W Zurichu (Szwajcaria) obowiązuje maksymalny pułap miejsc parkingowych – każde utworzenie nowych miejsc parkingowych poza ulicami musi być zrównoważone przez usunięcie miejsc parkingowych na ulicach (dotyczy to zarówno śródmieścia, jak i stosunkowo dużego obszaru wokół śródmieścia). Polityka ta przyczyniła się do ograniczenia wykorzystania samochodów w mieście – według badań zachowań związanych z mobilnością udział mieszkańców korzystających z prywatnego transportu zmotoryzowanego w 2000 r. wynosił 40%, zaś w roku 2021 kształtował się na poziomie 29%⁷. W innych szwajcarskich miastach także

⁴ Więcej informacji (w języku angielskim) na temat programu: The Car-free Livability Programme 2019, <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13319592-1553857948/Content/Politics%20and%20administration/City%20development/Car%20free%20city/The%20Car-free%20Livability%20Programme%202019.pdf>; 2) Oslo – Promoting Active Transport Modes, https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/resources/case-studies/oslo-promoting-active-transport-modes_en, [dostęp: 08.01.2025 r.].

⁵ Oslo – Promoting Active Transport Modes, https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/resources/case-studies/oslo-promoting-active-transport-modes_en, [dostęp: 08.01.2025 r.].

⁶ *Helhetlig parkeringspolitikk*, 2022, <https://www.tiltak.no/b-endre-transportmiddelfordeling/b-1-styring-bilbruk/helhetlig-parkeringspolitikk/?highlight=parkering>.

⁷ PARK4SUMP - Objectives and key messages on parking management for cities, https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/resources/case-studies/park4sump-objectives-and-key-messages-parking-management-cities_en, [dostęp: 08.01.2025 r.].

stosowana jest polityka usuwania miejsc parkingowych i wykorzystania „uwolnionej” przestrzeni dla mieszkańców poprzez tworzenie terenów zielonych czy tras dla rowerów. Od 2015 r. zlikwidowano ogólnie ok. 11 000 miejsc parkingowych, przede wszystkim w dużych miastach, ale także w mniejszych. Planowane są dalsze działania w tym kierunku⁸.

We Włoszech funkcjonują strefy ograniczonego ruchu (*ZTL, Zona a Traffico Limitato*), do których mogą wjeżdżać wyłącznie pojazdy posiadające odpowiednie zezwolenie. Rozwiązanie to może być stosowane we wskazanych włoskich gminach, zarówno w dużych miastach, jak i mniejszych miejscowościach, których lista jest dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Transportu⁹. Dla przykładu objęte strefą ograniczonego ruchu historyczne centrum Rzymu jest zamknięte dla nieautoryzowanych pojazdów od poniedziałku do piątku (z wyjątkiem świąt państwowych) w godzinach od 6:30-18:00, a w soboty (z wyjątkiem świąt państwowych) w godzinach od 14:00-18:00. Wśród osób upoważnionych do wjazdu do strefy (informuje o tym odpowiednia naklejka w widocznym miejscu na przedniej lub tylnej szybie pojazdu) są m.in. mieszkańcy oraz osoby niepełnosprawne posiadające specjalne zezwolenie.

W Wielkiej Brytanii w celu ograniczenia ruchu wprowadzono opłaty za wjazd do centrów miast. Przykładowo, w Londynie kierowcy wjeżdżający do obszaru objętego opłatą za wjazd do centrum płacą standardową opłatę w wysokości 15 GBP (ok. 18 EUR) dziennie, obowiązującą w godzinach 7:00-18:00 od poniedziałku do piątku oraz w godzinach 12:00-18:00 w weekendy i większość dni ustawowo wolnych od pracy. Rozbudowana sieć kamer w całej strefie ograniczonego ruchu rejestruje tablice rejestracyjne samochodów i porównuje je z rejestrem samochodów, które uiszczyły opłatę. Kierowcy, którzy nie uiszcza opłaty w ciągu trzech dni, otrzymują mandat. Przychody pokrywają koszty operacyjne systemu i są przekazywane do londyńskiego systemu transportu publicznego. Środek ten ma na celu ograniczanie ruchu samochodowego i zwiększenie zainteresowania korzystaniem z usług transportu publicznego. Różne grupy korzystają z ulg lub zwolnień, w tym osoby niepełnosprawne, mieszkańcy obszarów znajdujących się w strefach zatorów komunikacyjnych, służby ratunkowe, taksówki oraz kierowcy pojazdów elektrycznych i napędzanych paliwami alternatywnymi. Z opłat za wjazd do centrum Londynu zwolnione są także motocykle, motorowery i rowery. Opłata za wjazd do strefy płatnego parkowania początkowo przyczyniła się do zmniejszenia natężenia ruchu samochodowego, jednakże odzyskana przestrzeń została szybko zajęta przez taksówki i inne pojazdy usługowe, które korzystają ze zwolnień¹⁰. Opłata za

⁸ 11'000 Auto-Parkplätze sind weg. Und das ist erst der Anfang, 03.01.2025, <https://www.tagesanzeiger.ch/parkieren-schweiz-grossstaedte-mit-immer-weniger-parkplaetzen-283959621318> [dostęp: 09.01.2025 r.].

⁹ Elenco dei comuni autorizzati al controllo elettronico degli accessi alle ZTL (aggiornato al 17 gennaio 2024), https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2024-01/elencovarchi_17_01_2024.pdf [dostęp: 09.01.2025 r.].

¹⁰ London's congestion charge and its low emission zones, https://www.oecd.org/en/publications/ipac-policies-in-practice_22632907-en/london-s-congestion-charge-and-its-low-emission-zones_c6cd48e9-en.html [dostęp: 08.01.2025 r.].

wjazd co centrum jest stosowana także w mniejszych miastach, na przykład w angielskim Bath, gdzie standardowa opłata wynosi 9 GBP (ok. 11 EUR).

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Zgodnie z przepisami u.d.p. rada gminy (rada miasta) może ustanowić na obszarze gminy strefę płatnego parkowania bądź też śródmiejską strefę płatnego parkowania, co skutkuje obowiązkiem ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach dróg publicznych w tych strefach (art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a i b).

Wyżej wskazane strefy można ustanowić, o ile zostaną spełnione określone w prawie przesłanki materialnoprawne i zostanie zachowana przewidziana procedura ustanowienia strefy. Zgodnie z aktualnymi przepisami strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13b ust. 2 u.d.p.). Z kolei śródmiejską strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia, które stanowi faktyczne centrum miasta lub dzielnicy w mieście o liczbie ludności powyżej 100 tys. mieszkańców, jeżeli spełnione są warunki do ustanowienia strefy płatnego parkowania, ale ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska (art. 13b ust. 2b u.d.p.). Pojęcia „obszaru zgrupowania intensywnej zabudowy funkcjonalnego śródmieścia” nie zdefiniowano w ustawie. W jego rozumieniu można oprzeć się na definicjach „obszaru zabudowy śródmiejskiej” z art. 2 pkt 23 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ oraz „zabudowy śródmiejskiej” z § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹².

Za postój pojazdów samochodowych na wyznaczonym miejscu w strefie płatnego parkowania bądź w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania zarząd drogi lub zarządca drogi publicznej pobiera opłaty w wysokości i w sposób określony przez radę gminy, przy czym stawki tych opłat nie mogą przekraczać pewnych ustawowych limitów, mogą być różnicowane, a organ samorządu terytorialnego ma możliwość wprowadzenia odstępstw w stosunku do niektórych użytkowników dróg publicznych

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.

w postaci opłat abonamentowych lub zryczałtowanych albo stawki zerowej (art. 13b ust. 4 i 5 u.d.p.).

Można stwierdzić, że śródmiejska strefa płatnego parkowania jest kwalifikowanym rodzajem strefy płatnego parkowania wprowadzanym w większych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców), gdy względy lokalnej polityki transportowej wymagają silniejszego wpływu na rotację parkowania pojazdów w ścisłych centrach tych miast, przy czym uwzględnione mogą być w związku z ustanowieniem tej strefy względy polityki ochrony środowiska przyjętej w gminie. Cel regulacji, iż chodzi o zwiększenie rotacji parkujących pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, wynika z art. 13b ust. 2b u.d.p., zgodnie z którym ustanowienie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania wymaga uprzedniego przeprowadzenia analizy, która określa rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania oraz zakładany poziom rotacji w tej strefie. Z przepisów nie wynika, aby śródmiejską strefę płatnego parkowania można było ustanowić tylko wówczas, gdy wcześniej w odniesieniu do danego obszaru ustanowiono strefę płatnego parkowania. Śródmiejska strefa płatnego parkowania jest „silniejszym” (dalej idącym) środkiem zarządzania ruchem drogowym i przestrzenią miejską niż strefa płatnego parkowania z dwóch względów. Po pierwsze, w strefie płatnego parkowania można pobierać opłaty za postój pojazdów samochodowych w dni robocze, przy czym to rada gminy decyduje, jakich dni roboczych dotyczy obowiązek zapłaty opłaty za postój, czy obowiązek ten dotyczy określonych godzin czy też jest całodobowy. W śródmiejskiej strefie płatnego parkowania istnieje możliwość pobierania opłat za postój przez zarząd drogi lub zarządcę drogi we wszystkie dni tygodnia, również w dniach, które nie są robocze. Oczywiście istnieje możliwość pobierania opłat w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania w niektóre dni tygodnia, lecz zgodnie z ustawą rada gminy może zdecydować o pobieraniu opłaty za postój we wszystkie dni tygodnia (zob. art. 13b ust. 1 i 1a u.d.p.). Po drugie, opłaty za postój w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania mogą być znacznie wyższe. Opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania nie może przekraczać 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹³, a w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania – 0,45% minimalnego wynagrodzenia (art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a i b u.d.p.). Za kolejne godziny postoju w obu rodzajach strefy ustawa przewiduje limitowaną progresję wysokości stawek w odniesieniu do wysokości stawki wyjściowej.

Wnioskodawcy proponują, aby skreślić w art. 13b ust. 2a u.d.p. wyrażenie „w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców”, skutkiem czego ustanowienie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania będzie możliwe także w miastach do 100 tys. mieszkańców. Z prawnego punktu widzenia propozycja ta nie wzbudza istotnych wątpliwości. Trzeba mieć jednak świadomość, że takie rozwiązanie będzie prowadzić do faktycznego wykluczenia pewnej grupy kierowców z możliwości parkowania pojazdów w centrach miast. Dotyczy to tych kierowców,

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667.

których nie będzie stać na parkowanie w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w zakresie odpowiednim do ich potrzeb. Wydaje się, że można postrzegać takie ograniczenie jako ograniczenie zasady powszechnej dostępności dróg publicznych (art. 1 u.d.p.), a nawet konstytucyjnej wolności przemieszczania się (art. 52 ust. 1 Konstytucji), a w związku z tym powinna być spełniona przesłanka proporcjonalności ograniczenia praw. Potrzeby lokalnej polityki transportowej realizowanej przez gminy, związane np. ze zwiększeniem rotacji pojazdów parkowanych w centrach miast, promocją transportu zbiorowego, a dodatkowo potrzeby polityki ochrony środowiska, o której wspomniano w art. 13b ust. 2a u.d.p., mogą uzasadniać ograniczenie ustawowych i konstytucyjnych praw. Ustanowienie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania przez radę gminy (radę miasta) jest fakultatywne. To organy samorządu terytorialnego zdecydują o ich ustanowieniu po przeprowadzeniu procedury regulowanej ustawą, w której oceniają potrzebę ustanowienia śródmiejskiej strefy płatnego parkowania w warunkach lokalnych. Rozszerzenie możliwości ustanowienia śródmiejskiej strefy płatnego parkowania na mniejsze miasta spowoduje, iż miasta te zyskają kolejny środek zarządzania ruchem drogowym, przestrzenią miejską i realizacji lokalnej polityki transportowej.

Dla osiągnięcia celu określonego przez Wnioskodawców można rozważyć – jak w konsultacjach projektu ustawy wskazał Związek Powiatów Polskich¹⁴ – rozszerzenie możliwości funkcjonowania stref płatnego parkowania, które mogą funkcjonować na obszarze miast i gmin. W szczególności można byłoby wykreślić w art. 13b ust. 1 u.d.p. wzmiankę, z której wynika, że opłaty w strefach płatnego parkowania pobiera się za postój tylko w dni robocze, wprowadzając regulację taką jak w art. 13b ust. 2 u.d.p., iż opłatę pobiera się za postój "w określone dni lub codziennie".

Termin wejścia w życie ustawy zaproponowany w projekcie nie budzi zastrzeżeń. Jest on zgodny z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁵.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

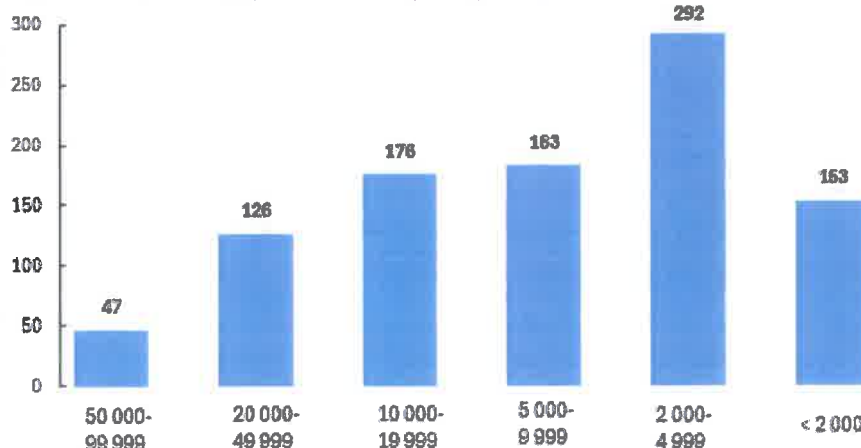
W DSR projektodawcy przewidują, że skutki społeczne proponowanej ustawy będą mieć wyłącznie pozytywny charakter. Tę ocenę opierają na przekonaniu, że nowa regulacja spowoduje ograniczenie niszczenia przez kierowców zieleni śródmieść, uszkodzania „zabytkowej tkanki miejskiej”, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, w tym ograniczenie emisji spalin samochodowych i hałasu. Nawet jeśli dojdzie do realizacji tych założeń – co nie jest ewidentne i wymaga wykazania (zob. uwagi niżej) – warto zwrócić uwagę na szerszy kontekst zaproponowanej nowelizacji. Projekt nie ma charakteru zmiany kompleksowej, nawet w odniesieniu do kwestii unormowania zasad płatnego parkowania. Stąd też jego skutki społeczne będą ograniczone, a z racji objęcia

¹⁴ Opinia Związku Powiatów Polskich do druku nr 880, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/27D436EF282476F2C1258BF9002FFE41/%24File/880-001.pdf>

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

regulacją bardzo niejednorodnej grupy podmiotów mogą być one zróżnicowane w zależności od wielkości miasta i rodzaju działań podjętych przez władze lokalne. W zamyśle Wnioskodawców ustawa ma oddziaływać przede wszystkim na mieszkańców i użytkowników centrów mniejszych miast. Obecnie w Polsce jest 977 miast o liczbie ludności poniżej 100 tys. mieszkańców, zamieszkuje je łącznie ok. 12 mln osób (zob. Wykres 1).

Wykres 1. Miasta z liczbą mieszkańców poniżej 100 tys. - 977



Źródło: GUS: Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2024 r. Stan w dniu 30 czerwca, Warszawa 2024 r. Tabela 8.

Rzeczywisty zakres oddziaływań społecznych wywołanych wprowadzeniem omawianych przepisów trudno jest także ocenić ze względu na fakultatywny charakter proponowanych rozwiązań (uznaniową kompetencję organów gminy do ustanowienia ŚSP). Biorąc pod uwagę, że zdecydowaną większość stanowią miasta małe¹⁶, które z reguły nie mają stref o cechach śródmiejskich, można założyć, że w większości przypadków lokalne władze nie będą dążyć do wprowadzenia ŚSP. Niemniej powinny one dokonać analizy prowadzonej lokalnej polityki transportowej pod kątem zmienionych przepisów. W przypadku niewprowadzenia nowych rozwiązań przez władze lokalne ani mieszkańcy tych miast, ani osoby korzystające z dróg publicznych na ich terenie nie odczują skutków społecznych wynikających z omawianego projektu ustawy. Projektowana zmiana art. 13 ust. 2b u.d.p. nie pociągnie zatem za sobą automatycznych skutków społecznych (jak również i innych).

Zmiana ustawy, co podkreślają Wnioskodawcy, ma na celu zmianę stawek opłat (ich podwyższenie) za postój w strefie płatnego parkowania. W śródmiejskiej strefie płatnego parkowania opłaty można pobierać 7 dni w tygodniu w przeciwieństwie do strefy płatnego parkowania, w której opłaty mogą być pobierane tylko w dni robocze. Rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy na wszystkie miasta w Polsce wiązać się zatem może ze wzrostem wysokości opłat za postój w wyznaczonych strefach dróg publicznych, ale również z obowiązywaniem tych opłat 7 dni w tygodniu. W skrajnych przypadkach wysokość możliwych opłat

¹⁶ Ponad 61% miast w Polsce (628 miast) ma mniej niż 10 tys. mieszkańców.

może wzrosnąć trzykrotnie. Tego typu działania, gdyby rzeczywiście były podjęte przez władze gmin, będą niosły istotne skutki społeczne. W miastach, które podejmą się wyznaczania śródmiejskich stref płatnego parkowania, należy, generalnie, liczyć się z:

- 1) przeniesieniem problemów związanych z kongestią i parkowaniem nadmiernym w stosunku do istniejącej infrastruktury drogowej na obszary bezpośrednio graniczące z wyznaczonymi strefami płatnego parkowania. O ile mieszkańcy wyznaczonych stref będą beneficjentami wprowadzonych zmian¹⁷, to mieszkańcy pozostałych części miast mogą mieć problemy z zaparkowaniem w pobliżu miejsca zamieszkania;
- 2) zwiększeniem rotacji samochodów korzystających z parkowania na obszarach objętych ŚSPP, co poprawi dostępność miejsc parkingowych i jest jednym z celów proponowanej zmiany;
- 3) utrudnieniami (w tym zwiększeniem kosztów) w dostępie do miejsc pracy/nauki znajdujących się w ŚSPP osób dojeżdżających, które nie mogą skorzystać z transportu publicznego; w przypadku mniejszych miast dostępność transportu publicznego, a szczególnie jego natężenie często są ograniczone;
- 4) ryzykiem czasowego ograniczenia zainteresowania ofertą placówek kultury, handlu i usług znajdujących się w śródmiejskich strefach płatnego parkowania (szerzej na ten temat zob. pkt VII niniejszej opinii);
- 5) zwiększeniem wpływów z opłat za parkowanie, które mogą być przeznaczone na poprawę infrastruktury miejskiej, np. budowę chodników, ścieżek rowerowych czy rozwój transportu publicznego, co przyczyni się do poprawy jakości przestrzeni miejskiej i warunków życia;
- 6) większym zainteresowaniem mieszkańców miast lokalną polityką transportową i większą presją na władze gmin zarówno ze strony osób zainteresowanych ograniczaniem dostępności danego obszaru dla pojazdów samochodowych, jak i przeciwników takiego ograniczania.

Liczne skutki społeczne projektu wskazano w toku konsultacji społecznych. Wśród głosów przeciwnych projektowanym rozwiązaniom wskazywano na skutki w postaci utrudniania osobom mniej zamożnym z korzystania z własnego transportu w centrach miast. Podnoszono także, że sytuacja osób pracujących w tych strefach ulegnie pogorszeniu, ponieważ będą one musiały zrezygnować z własnych środków transportu lub ponosić finansowe koszty parkowania przez czas ich pracy. Wskazywano także na negatywne skutki dla małych przedsiębiorców prowadzących działalność w śródmiejskich strefach płatnego parkowania. W tym przypadku wskazywano na możliwość spadku zainteresowania klientów i wzrost kosztów prowadzonej działalności¹⁸.

Głosy za wprowadzeniem proponowanego rozwiązania na ogół podzielały argumentację Wnioskodawców, wskazując na pozytywne skutki dla mieszkańców centrów miast, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, uporządkowanie zasad

¹⁷ Ocena ta opiera się na założeniu, że mieszkańcy terenów objętych ŚSPP uzyskają możliwość korzystania z nich na preferencyjnych zasadach.

¹⁸ ID ankiety m.in. 46845, 46846, 46892, 46894, 47043.

parkowania na obszarach charakteryzujących się ograniczoną liczbą i deficytem ogólnodostępnych miejsc parkingowych¹⁹.

Na koniec warto zwrócić uwagę na głosy, które dotyczą sytuacji gmin uzdrowiskowych i turystycznych²⁰. Przedstawiciele takich miejscowości wskazują, że w zaproponowanej ustawie brak jest prawnych instrumentów rozwiązania problemu polegającego na nadmiernym napływie i parkowaniu samochodów w sąsiedztwie atrakcji turystycznych w dni wolne od pracy²¹. Projekt nie przewiduje zmian w przepisach dotyczących opłat w strefach płatnego parkowania. Wprowadzenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania nie jest rozwiązaniem właściwym w przypadku tych gmin z kilku powodów. Po pierwsze, nie ma i nie przewiduje się wprowadzenia podstawy prawnej dla gmin o statusie niemiejskim. Tymczasem kilka uzdrowisk zlokalizowanych jest na terenach niemających praw miejskich (np. Horyniec Zdrój, Wapienne). Jeszcze więcej jest miejscowości turystycznych mających ten sam problem. Aby miejscowość uzyskała status uzdrowiska, musi spełniać warunki określone w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²². Połączenie definicji śródmiejskiej strefy płatnego parkowania z wymogami dotyczącymi zabudowy stref ochrony uzdrowiskowej może powodować brak możliwości utworzenia śródmiejskiej strefy płatnego parkowania na określonym obszarze. W rezultacie władze takich gmin nadal nie będą mogły skutecznie ograniczać dostępności danego obszaru dla pojazdów samochodowych w dni wolne od pracy.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Śródmiejskie strefy płatnego parkowania będą co do zasady obejmowały centra miast, stąd też w naturalny sposób projektowane przepisy będą wpływały w przeważającej mierze na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (na co wskazują także Wnioskodawcy w DSR do projektu). Trzeba jednak zwrócić uwagę, że typy (branże) podmiotów gospodarczych w ŚSPP będą różne w zależności od wielkości i specyfiki miasta. W centrach średnich i małych miast (np. powiatowych) obok handlu detalicznego, usług i drobnej wytwórczości znacznie częściej znajdują się także obiekty lokalnej administracji i innych usług publicznych. Z kolei w miejscowościach turystycznych czy uzdrowiskowych obszary śródmiejskie zdominowane są przez obiekty gastronomiczne, hotelowe, specjalistyczny handel i usługi (zgodnie z funkcją miejscowości, np. wypożyczalnie sprzętu sportowego, usługi turystyczne itd.) czy też obiekty szeroko rozumianej kultury i rozrywki. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że trudno przewidzieć, ile miast i na jakim obszarze utworzy ŚSPP (fakultatywny charakter projektowanych przepisów), możliwość oszacowania

¹⁹ ID ankiety m.in. 46891, 47011, 47038, 47040, 47193, 47207.

²⁰ ID ankiety m.in. 1620, 1525, 1647, 30834, 30838, 2187, 2191.

²¹ Zob. <https://sgurp.pl/aktualnosci/nawosci-z-sgu-rp/gminy-uzdrowiskowe-rozczarowane-poselskim-projektem-zmian-w-ustawie-o-drogach.html>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1420, ze zm.

liczebności poszczególnych grup podmiotów, na które wpływa projekt, jest ograniczona.

Wpływ na gospodarkę w ujęciu pieniężnym:

Większa część analiz efektów płatnego parkowania koncentruje się na skutkach pozaekonomicznych, takich jak zmniejszenie zatorów komunikacyjnych, zwiększenie rotacji i dostępności miejsc parkingowych, zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska czy poprawa ładu przestrzennego i dobrostanu mieszkańców – analizy znacznie rzadziej dotyczą skutków ekonomicznych. Jednak nawet z ograniczonej liczby analiz wpływu płatnego parkowania na lokalną przedsiębiorczość wynika, że strefy płatnego parkowania, jak również podwyżki opłat w strefach nie wpływają w sposób istotny na warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Z analiz prowadzonych m.in. w Sydney, Londynie czy Amsterdamie²³ wynika, że wprowadzenie lub podniesienie opłat parkingowych nie miało wpływu na wyniki sprzedaży detalicznej. Klienci nie zmieniali miejsca zakupów – zmieniali raczej miejsce parkowania, ograniczali czas parkowania lub zmieniali środek transportu. Jakkolwiek wzrost opłat za parkowanie bywa odbierany negatywnie, to większa łatwość w znalezieniu miejsca parkingowego równoważy tę niedogodność i ostatecznie nie wpływa negatywnie na warunki działania MŚP w strefach płatnego parkowania. Na brak negatywnych efektów zmian organizacyjnych w strefach płatnego parkowania wskazują również wyniki uzyskane przy okazji realizacji programu „Park4SUMP” realizowanego w kilkunastu europejskich miastach, a finansowanego w ramach unijnego programu Horyzont 2020²⁴. Ponad połowa uczestników programu w różny sposób ograniczyła liczbę miejsc parkingowych w centrach miast na rzecz transportu publicznego, ścieżek rowerowych czy traktów pieszych. Wbrew początkowym obawom przedsiębiorców, po wprowadzeniu ograniczeń centra stały się bardziej dostępne i przyjazne dla użytkowników, a wynikający z tego wzrost liczby odwiedzających miał ogólnie pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę. Zanotowano także przypadki, gdy zaostrzenie zasad parkowania wpłynęło pozytywnie na liczbę nowo tworzonych firm w centrum miasta (Oslo) lub nie wpłynęło na ceny nieruchomości (Amsterdam, Utrecht).

Reasumując, pozytywne wyniki badań międzynarodowych, brak negatywnych sygnałów z dużych miast polskich (pow. 100 tys. mieszkańców), które utworzyły ŚSPP, wskazują, że wprowadzenie bardziej restrykcyjnych zasad parkowania w centrach miast z reguły pozostaje neutralne lub umiarkowanie pozytywne dla lokalnej przedsiębiorczości w obrębie ŚSPP. Jednocześnie, próba oszacowania skutków gospodarczych (w wymiarze pieniężnym) dla podmiotów, które potencjalnie znajdują się w zasięgu ŚSPP, byłaby niezwykle trudna ze względu na fakultatywny charakter projektowanych przepisów.

Analizując skutki gospodarcze projektowanych przepisów, warto zwrócić uwagę, że tworzenie ŚSPP może wywierać wpływ ekonomiczny nie tylko na

²³ Na podstawie „Paid Parking in Cities: Regulating Parking Demand and Consequences for the Retail Sector”, https://www.jstage.jst.go.jp/article/srs/38/1/38_1_215/_pdf, [dostęp: 08.01.2025 r.].

²⁴ Na podstawie „Park4SUMP - Objectives and key messages on parking management for cities”, https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/resources/case-studies/park4sump-objectives-and-key-messages-parking-management-cities_en, [dostęp: 08.01.2025 r.].

podmioty gospodarcze, które znajdują się w obrębie nowo tworzonych stref. U.d.p. stanowi, że nie mniej niż 65% wpływów z ŚSPP gmina przeznacza wyłącznie na sfinansowanie poprawy publicznego transportu zbiorowego, budowę lub przebudowę infrastruktury pieszej lub rowerowej lub zieleni i zadrzewienia w gminie²⁵. Z medialnych informacji dotyczących miast powyżej 100 tys. mieszkańców wynika, że wprowadzenie ŚSPP wiązało się z istotnym wzrostem wpływów z płatnego parkowania (Tabela 1).

Tabela 1. Wpływ ŚSPP na dochody wybranych miast z płatnego parkowania.

Miasto	Wpływy z parkowania (w mln zł)		Wzrost dochodów w %
	wybrany pełny rok przed wprowadzeniem ŚSPP*	wybrany pełny rok po wprowadzeniu ŚSPP*	
Gdańsk	13,3	27,4	106%
Poznań	28,3	44,4	57%
Kraków	64,6	89,0	38%
Toruń	4,8	5,9	23%
Olsztyn	3,8	6,0	58%

* W poszczególnych miastach ŚSPP zostały uruchomione w różnych latach i miesiącach roku. Dlatego dla każdego miasta dobrano dane w taki sposób, by pokazywały dochody z pełnego roku przed i pełnego roku po wprowadzeniu ŚSPP. W efekcie porównywane lata są różne w przypadku poszczególnych miast.

Źródło: „Strefy parkowania to żyła złota. Mniejsze miasta też by chciały”, Portal Samorządowy.PL, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/strefy-parkowania-to-zyla-zlota-mniejsze-miasta-tez-by-chcialy,409574.html> [dostęp: 13.12.2024].

Z przedstawionych danych wynika, że tworzenie ŚSPP w dużych miastach może stać się ważnym źródłem środków na finansowanie inwestycji w infrastrukturę miejską, co w oczywisty sposób przełoży się na zamówienia i potencjalne dochody firm związanych z realizacją tychże inwestycji. Jednakże projektowane przepisy zakładają tworzenie ŚSPP w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców. Według danych GUS w 2024 r. takich miast było w Polsce 977, w tym aż 628 małych miast poniżej 10 tys. mieszkańców. Niezależnie od tego, ile z tych miast zdecyduje się na utworzenie ŚSPP, to z pewnością skala wygenerowanych wpływów będzie nieporównywalna z dużymi miastami (nawet jeśli uwzględnić małe miasta turystyczne czy uzdrowiskowe). Tym samym kwota uzyskana z „ustawowych 65%” będzie odpowiednio niższa, co przełoży się na dużo niższy efekt popytu inwestycyjnego. Do tego warto uwzględnić fakt, iż proporcje pomiędzy kosztami obsługi a przychodami z płatnego parkowania są zazwyczaj korzystniejsze w dużych miastach (np. poprzez stosowanie zautomatyzowanych kontroli), co również będzie miało wpływ na realne dochody z płatnego parkowania w małych miastach i wysokość kwot możliwych do zainwestowania w infrastrukturę.

²⁵ Art. 40a, ust. 1d ustawy.

Wpływ na gospodarkę w ujęciu niepieniężnym:

Jednym z wyników cytowanych wcześniej badań²⁶ jest spostrzeżenie, że „konsumenci wydają się być bardziej wrażliwi na płatny parking podczas robienia zakupów spożywczych niż podczas robienia zakupów dla przyjemności”. Nie można zatem wykluczyć, że wprowadzenie stref płatnego parkowania lub podwyżka opłat (z tytułu wprowadzenia ŚSPP) może negatywnie wpłynąć na podmioty handlu spożywczego w centrach miast i odpływ klientów na peryferia miasta do dużych sklepów (centrów handlowych) dysponujących bezpłatnymi parkingami.

Warto także zwrócić uwagę na pewne zagrożenie o wymiarze zarówno społecznym, jak i ekonomicznym. Zgodnie z u.d.p. maksymalny poziom opłat w ŚSPP może być nawet trzykrotnie wyższy niż w „zwykłej” strefie płatnego parkowania (0,15% minimalnego wynagrodzenia vs. 0,45%). Można zatem wyobrazić sobie sytuację, w której po ustanowieniu ŚSPP wygodny dostęp do handlu i usług w centrum miast zostanie ograniczony dla osób mniej zamożnych. Problemu nie rozwiąże zbiorowy transport publiczny, który z reguły nie funkcjonuje w wystarczającym zakresie w mniejszych ośrodkach miejskich.

W konsultacjach społecznych dotyczących analizowanego projektu ustawy wypowiedziały się łącznie 604 osoby, zgłoszono 34 komentarze odnoszące się do oceny skutków gospodarczych. W większości respondenci nie zgadzają się z optymistyczną oceną Wnioskodawców co do przewidywanych skutków gospodarczych projektu. W komentarzach wskazano m.in., że utworzenie śródmiejskich stref płatnego parkowania negatywnie wpłynie na przedsiębiorców, bo zniechęci klientów do odwiedzania centrum ze względu na koszty²⁷, spowoduje odpływ ludzi do centrów handlowych i upadek małych firm w centrum²⁸.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Zgodnie z założeniami zawartymi w projekcie, skutki dla sektora finansów publicznych dotyczą jednostek samorządu terytorialnego. Obejmą one miasta z liczbą ludności poniżej 100 tys. mieszkańców.

B) Wpływ na finanse publiczne w ujęciu pieniężnym

Projektodawcy w DSR zakładają, iż skutkiem finansowym dla jednostek samorządu terytorialnego będzie zwiększenie dochodów własnych z tytułu pobieranych opłat za parkowanie. Równocześnie projektodawcy wskazują, że z uwagi na fakultatywność projektowanych rozwiązań skala zwiększenia tych dochodów jest trudna do oszacowania. Podzielając tę opinię, należy jednak wskazać, że kwestia fakultatywności proponowanych rozwiązań jest tylko jednym z licznych problemów,

²⁶ Op.cit. „Paid Parking in Cities...”.

²⁷ ID ankiety 28380.

²⁸ ID ankiety m.in. 35032, 46671.

które utrudniają oszacowanie skutków proponowanej regulacji. Innym takim zagadnieniem jest możliwość różnicowania wysokości stawki opłaty w stosunku do ustawowej granicy stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju w śródmiejskiej strefy płatnego parkowania (do poziomu 0,45% minimalnego wynagrodzenia za pracę), a także możliwość dywersyfikacji stawki opłaty w zależności od miejsca postoju oraz konieczność uwzględnienia jej progresywnego narastania w drugiej i trzeciej godzinie (o maksymalnie 20% stawki za poprzednią godzinę postoju). Miasta również mają prawo do ustalania we własnym zakresie wysokości opłat abonamentowych oraz wysokości kar za brak opłaty za parkowanie. Kolejny problem stanowi zróżnicowanie dochodów za parkowanie w zależności od wielkości i położenia geograficznego miasta. Nie ulega wątpliwości, że w miastach położonych na atrakcyjnych turystycznie obszarach wpływy z parkowania będą wyższe niż w miastach położonych w regionach mniej popularnych turystycznie. W praktyce sytuacja każdego z 977 miast poniżej 100 tys. mieszkańców może być pod tym względem odmienna. Brak jest również kompleksowych informacji odnośnie do skali opłacalności ustanawianych opłat za parkowanie dla dochodów miast. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że nie ma praktycznej możliwości dokonania szczegółowych obliczeń co do skutków budżetowych dla każdego z miast, na które może wpływać projekt. W tej sytuacji przyjęto inną metodologię w oparciu o możliwe do pozyskania dane traktowane jako próba z populacji.

Analiza kosztów i korzyści

Po stronie korzyści z tytułu wprowadzenia ŚSPP należy wymienić dochody z:

- opłat bieżących (gotówkowe i bezgotówkowe);
- opłaty dodatkowe (kary za nieopłacone parkowanie).

Po stronie kosztów należy uwzględnić wydatki z tytułu:

- wynagrodzenia administratora stref;
- wynagrodzenia pracowników realizujących bezpośrednio zadania związane z funkcjonowaniem stref;
- obsługę informatyczną;
- zakup, montaż i serwis parkometrów;
- druk abonamentów.

Jak wspomniano jednak powyżej, takie szczegółowe dane są niedostępne, w związku z powyższym do analizy kosztów i korzyści rozwiązania znoszącego ustawowe ograniczenie możliwości ustalania śródmiejskiej strefy płatnego parkowania wyłącznie w mieście o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców wykorzystano dane zawarte w raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 25 maja 2019 r. pt. „Informacja o wynikach kontroli. Funkcje płatnego parkowania w miastach”²⁹. W raporcie tym zaprezentowano informacje o dochodach, wydatkach oraz nadwyżce dochodów

²⁹ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/089/>, [dostęp: 08.01.2025 r.]

nad wydatkami z tytułu płatnego parkowania w pięciu miastach o liczbie ludności powyżej 100 tys. mieszkańców w okresie kontroli tzn. 2014 - I poł. 2018 r. W analizie wykorzystano również dane z bazy Ministerstwa Finansów w zakresie dochodów z tytułu płatnego parkowania przyporządkowanych do rozdziału 60019 klasyfikacji budżetowej (płatne parkowanie) za 2023 r.³⁰. Ponieważ w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców ŚSPP mogły powstawać od dnia 5 września 2019 r., dane te pozwalają na oszacowanie wielkości średniorocznego dochodu z ŚSPP w większych miastach. Poniżej w Tabeli 2 przedstawiono wyliczenia prowadzące do oszacowania średniej rocznej wartości dochodów i wydatków przypadających na jednego mieszkańca z tytułu powstania ŚSPP.

Tabela 2. Szacowane średnioroczne dochody i wydatki z tytułu funkcjonowania ŚSPP w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 5 kontrolowanych przez NIK miastach (w zł)

miasto	dochody z tytułu płatnego parkowania w 2023 r.	dochody w okresie kontroli NIK 2014 - I poł. 2018 r.	dochody średnioroczne w okresie 2014 - I poł. 2018 r.	szacowany wzrost dochodów rocznych z opłat za parkowanie po wprowadzeniu ŚSPP	liczba ludności miast tys. osób	dochód na mieszkańca w zł	nadwyżka dochodów nad wydatkami w okresie kontroli NIK	średnioroczna nadwyżka dochodów nad wydatkami	wydatki średnioroczne = (dochody średnioroczne w wydatkach w okresie 2014 - I poł. 2018 r. nadwyżka dochodów nad wydatkami) / 4,5	szacowany wzrost wydatków rocznych w związku z wprowadzaniem ŚSPP	wydatek na mieszkańca w zł
jednostka	min zł	min zł	min zł	min zł		1	2	3	4	5	6
1	2	3	4 = (2/4,5)	5 = (2 - 4)	6	7 = (5/6)	8	9 = (3/4,5)	10 = (4 - 9) / 4,5	11 = (5 - 10)	12 = (2/1,6)
Wrocław	35,6	49,8	11,1	24,5	699 253	33,3	23,8	5,3	5,8	28,8	28,4
Łódź	28,0	44,1	9,8	18,2	627 702	28,5	27,9	0,2	3,6	14,6	23,2
Gdynia	33,9	39,7	9,8	27,2	246 204	110,5	17,7	3,9	4,9	22,3	30,6
Gdańsk	39,9	30,8	6,8	33,1	464 829	71,2	17,1	2,8	3,0	30,0	64,9
Opolo	9,6	21,4	4,8	4,8	128 224	37,4	13,0	2,9	1,9	3,0	23,4
średnia						96,0					45,8

Źródło: NIK, Ministerstwo Finansów GUS - Baza Danych Lokalnych, obliczenia własne.

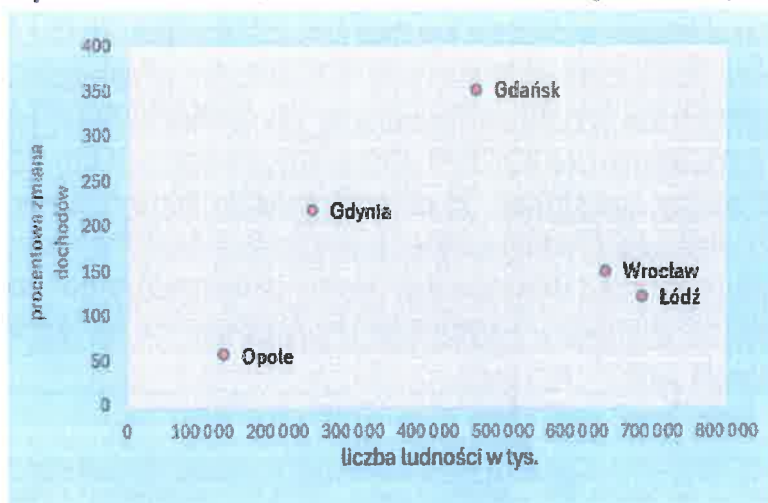
Ponieważ projektodawcy zakładają powstanie możliwości tworzenia tego typu stref w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców, na podstawie danych GUS oszacowano liczbę mieszkańców takich miast w Polsce. Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. liczba mieszkańców miast w Polsce wyniosła 22 347 153 osób³¹. Miast z liczbą ludności powyżej 100 tys. według danych GUS było w Polsce 36, a liczba ich mieszkańców wynosiła łącznie 10 332 201 osób. Zatem, liczba mieszkańców miast poniżej 100 tys. wynosiła 12 009 952 osób i taka wartość została przyjęta do dalszych obliczeń.

Równocześnie na podstawie dostępnych danych stwierdzono istotną zależność między wysokością dochodów i wydatków z tytułu stworzenia ŚSPP, a liczbą mieszkańców miast. Przy czym należy podkreślić, iż jest to tylko jedna z wielu zależności. Problem ten ilustruje wykres 2.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/finanse/bazy-danych6>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

³¹ Zob. źródło do wykresu 1.

Wykres 2. Zmiana dochodów ze ŚSPP w zależności od liczby ludności (%)



Źródło: NIK, Ministerstwo Finansów, GUS, obliczenia własne.

Zmiana dochodów między okresem kontroli NIK (lata 2014 - I połowa 2018 r.) a rokiem 2023, czyli już po wprowadzeniu ŚSPP we wszystkich miastach stanowiących próbę z populacji osiągnęła wysoką dynamikę wzrostu, jednakże była ona mocno zróżnicowana (zob. wykres 2). W Gdańsku dochody wzrosły o 353%, podczas gdy we Wrocławiu tylko o 151%. Wprawdzie obydwie miasta są uznawane za atrakcyjne turystycznie, to jednocześnie Wrocław posiada większą liczbę mieszkańców niż Gdańsk. Z kolei centralnie położona Łódź odnotowała wzrost dynamiki dochodów na poziomie 122%, podczas gdy położona nad morzem znacznie mniej ludna Gdynia miała dynamikę przyrostu dochodów bliską 220%. Z kolei w przypadku najmniejszego pod względem liczby ludności Opola dochody wzrosły o niecałe 60%, przy tym wydaje się, że jest to miasto stosunkowo mniej atrakcyjne turystycznie. Powyższe może wskazywać, iż dynamiczny przyrost dochodów w związku z funkcjonowaniem śródmiejskich stref płatnego parkowania może być uzależniony nie tylko od liczby ludności miasta, ale również od jego położenia czy funkcjonalności, jednak w dalszej analizie wpływ tych czynników zostanie pominięty.

Uwzględniając powyższe oraz fakt, iż w grupie miast poniżej 100 tys. mieszkańców blisko połowę stanowią miasta z liczbą mieszkańców poniżej 5 tys. osób, do analizy kosztów i korzyści rozwiązania znoszącego ustawowe ograniczenie możliwości ustalania śródmiejskiej strefy płatnego parkowania wyłącznie w mieście o liczbie ludności powyżej 100 tys. mieszkańców przyjęto 3 alternatywne scenariusze (tabela 3). W scenariuszu wyjściowym założono, że wzrost dochodów i wydatków w związku z wprowadzeniem śródmiejskiej strefy płatnego parkowania w grupie miast poniżej 100 tys. mieszkańców będzie odpowiadał szacowanemu średniemu wzrostowi z tego tytułu dochodów i wydatków w grupie miast stanowiących próbę z populacji, tj. dla 5 miast kontrolowanych przez NIK (obliczono iloczyn szacowanych średniorocznych dochodów i wydatków z tytułu ŚSPP w przeliczeniu na 1 mieszkańca dla 5 kontrolowanych przez NIK miast oraz liczby wszystkich mieszkańców miast poniżej 100 tys. mieszkańców w Polsce). W scenariuszach alternatywnych przyjęto natomiast, iż wzrost dochodów i wydatków w związku z wprowadzeniem śródmiejskiej strefy płatnego parkowania w grupie miast poniżej 100 tys. mieszkań-

ców będzie stanowił odpowiednio 80%, 50% i 20% szacowanych średnich dochodów i wydatków dla 5 kontrolowanych przez NIK miast. W tabeli 3 w kolumnach 4 i 6 przedstawiono hipotetyczne dochody i wydatki z tytułu uruchomienia ŚSP w łącznej wysokości dla wszystkich miast poniżej 100 tys. mieszkańców dla każdego z alternatywnych scenariuszy.

Tabela 3. Symulacja dochodów i wydatków przy różnych scenariuszach

scenariusze	liczba mieszkańców miast poniżej 100 tys. (tys.)	średni dochód na 1 mieszkańca ze ŚSP (zł)	dochody ze ŚSP w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców (zł)	średni wydatek na 1 mieszkańca na ŚSP (zł)	wydatki na ŚSP w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców (zł)
1	2	3	4 = (2*3)	5	6 = (2*5)
wartości bazowe	12 009 952	56,8	682 165 274	45,8	550 055 802
scenariusz 1 (80%)	-	45,4	481 358 876	36,6	440 044 641
scenariusz 2 (50%)	-	28,4	300 849 298	22,9	275 027 901
scenariusz 3 (20%)	-	11,4	120 339 719	9,2	110 011 160

Źródło: NIK, Ministerstwo Finansów, obliczenia własne.

Na tej podstawie w tabeli 4 oszacowano koszty i korzyści dla trzech alternatywnych scenariuszy, defluując poszczególne wartości w kolejnych latach na podstawie prognozowanej przez Ministerstwo Finansów przyszłej inflacji³². Stopę dyskonta stanowi średnia inflacja w horyzoncie prognozy. Do obliczeń przyjęto założenie, iż koszty i korzyści w kolejnych okresach zmieniają się jedynie w wyniku zmian inflacji. Natomiast wartość opłat, zasady ich pobierania, administrowania strefami itd. pozostają niezmiennie w horyzoncie prognozy.

Tabela 4. Koszty i korzyści dla jednostek samorządu terytorialnego (mln zł)

	korzyści	koszty	saldo	korzyści	koszty	saldo	korzyści	koszty	saldo
rok	scenariusz 1			scenariusz 2			scenariusz 3		
0	545,7	440,0	105,7	341,1	275,0	66,1	136,4	110,0	26,4
1	573,0	462,0	111,0	358,1	288,8	69,4	143,3	115,5	27,7
2	590,8	476,4	114,4	369,2	297,7	71,5	147,7	119,1	28,6
3	606,1	488,8	117,4	378,8	306,5	73,4	151,5	122,2	29,3
4	621,3	501,0	120,3	388,3	313,1	75,2	155,3	125,2	30,1
5	636,8	513,5	123,3	396,0	320,9	77,1	159,2	128,4	30,8
6	652,7	526,3	126,4	408,0	329,0	79,0	163,2	131,6	31,6
7	669,1	539,5	129,6	418,2	337,2	81,0	167,3	134,9	32,4
8	685,8	553,0	132,8	428,6	345,6	83,0	171,4	138,2	33,2
9	702,9	566,8	136,1	439,3	354,3	85,1	175,7	141,7	34,0
10	720,5	581,0	139,5	450,3	363,1	87,2	180,1	145,2	34,9
stopa dyskonta 2,52%	NPV			781,8			312,7		

Źródło: Obliczenia własne.

W każdym scenariuszu dochody przewyższają wydatki, co potwierdza tezę, iż ustanawianie opłat za postój w śródmiejskich strefach płatnego parkowania powinno prowadzić do zwiększenia dochodów własnych w miastach z liczbą ludności poniżej 100 tys. mieszkańców. Nawet w scenariuszu zakładającym, że w całej grupie miast liczących poniżej 100 tys. mieszkańców osiągnięte zostanie jedynie 20% poziomu szacowanych średnich dochodów i wydatków dla 5 kontrolowanych przez NIK miast roczne saldo przepływów pieniężnych generuje nadwyżkę dochodów nad wydatkami przekraczającą 300 mln zł w perspektywie dziesięcioletniej.

³² Ministerstwo Finansów, Wytyczne dotyczące wskaźników makroekonomicznych, <https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

C) Źródła finansowania

W opinii projektodawców projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak należy zauważyć, że z funkcjonowaniem opłat za postój w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania wiązą się określonego rodzaju wydatki administracyjne, które jednak powinny zostać wyrównane dochodami uzyskiwanymi z tytułu wnoszonych opłat.

W konsultacjach społecznych nie wskazano żadnych istotnych uwag dotyczących skutków projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Oddziaływanie na środowisko

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy i DSR wskazują, że jednym z istotnych celów ustawy jest osiągnięcie korzyści środowiskowych. Proponowane rozwiązania mają pozwolić na wprowadzenie ŚSP przez samorządy mniejszych miast w przypadkach, gdy obecnie dostępne instrumenty są niewystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska. Wnioskodawcy wskazują, że duże natężenie ruchu w centrach miast generuje „istotne zanieczyszczenia środowiskowe, związane z emisją spalin samochodowych i hałasu”. Proponowane rozwiązania miałyby zmienić ten stan. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy oczekiwanie to jest uzasadnione w świetle dostępnej wiedzy i wyników badań naukowych.

Nie ulega wątpliwości, że transport samochodowy wpływa negatywnie na jakość powietrza i klimat akustyczny. Niemniej kwestią dyskusyjną pozostaje, czy planowane upowszechnienie stosowania instrumentu, jakim są ŚSP, doprowadzi do poprawy stanu środowiska, w tym do redukcji emisji gazów i pyłów oraz hałasu.

W raporcie „Jakość powietrza w Polsce – stan obecny i propozycje działań naprawczych” transport określa się jako drugie pod względem wielkości źródło smogu³³. W przypadku wielu miast i aglomeracji transport stanowi dominujące źródło zanieczyszczeń powietrza³⁴. Ilość substancji szkodliwych w powietrzu pochodzących z pojazdów samochodowych uzależniona jest głównie od natężenia ruchu drogowego³⁵. W przypadku miast i aglomeracji dodatkowym czynnikiem sprzyjającym tworzeniu się smogu jest zwarta zabudowa otaczająca ulice i drogi, co w połączeniu z bezwietrzną pogodą uniemożliwia „przewietrzenie” terenów miejskich i nie pozwala rozproszyć skumulowanych w tej przestrzeni szkodliwych

³³ *Jakość powietrza w Polsce – stan obecny i propozycje działań naprawczych*, UN Global Compact Network Poland, Warszawa 2022, s. 131 https://ungc.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/Raport_Jakos%CC%81c%CC%81_powietrza_w_Polsce.pdf, [dostęp: 08.01.2025 r.].

³⁴ Według raportu NIK w Warszawie ruch samochodowy odpowiadał w 2011 r. za 63 proc. emisji <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/trujace-samochody.html>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

³⁵ *Opracowanie metodyki i oszacowanie kosztów zewnętrznych emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego ze środków transportu drogowego na poziomie kraju. Raport końcowy*, Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, Warszawa 2018, s. 17, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/uslugi-publiczne/opracowanie-metodyki-i-oszacowanie-kosztow-zewnetrznych-emisji-zanieczyszczen-do-powietrza-atmosferycznego-ze-srodkow-transportu-drogowego-na-poziomie-kraju,6,1.html>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

związków. Transport samochodowy wpływa negatywnie nie tylko na jakość powietrza. Metale ciężkie zawarte w pyłach wytwarzanych poprzez zużycie opon, hamulców i spalone paliwo są mobilne w środowisku i mogą łatwo przenikać do wód powierzchniowych i gruntowych, gleby oraz negatywnie oddziaływać na roślinność zlokalizowaną w sąsiedztwie dróg³⁶.

Podstawowym celem ustanawiania stref płatnego parkowania i śródmiejskich stref płatnego parkowania jest zwiększenie rotacji parkujących pojazdów³⁷. Chodzi o to, by w strefie tej nie było opłacalne pozostawianie pojazdów na wiele godzin³⁸. Śródmiejska strefa płatnego parkowania będąca kwalifikowanym rodzajem strefy płatnego parkowania daje możliwość silniejszego wpływu na rotację parkowania pojazdów w ścisłych centrach dużych miast poprzez wprowadzenie wyższych opłat, obowiązujących w szerszym zakresie czasowym (codziennie i całodobowo)³⁹. Jednak zwiększenie rotacji parkujących pojazdów nie musi oznaczać zmniejszenia natężenia ruchu samochodowego, a w konsekwencji redukcji emisji zanieczyszczeń. Taki wniosek można wysnuć z analizy badań parkowania oraz badań zachowań komunikacyjnych przeprowadzonych przez Zakład Inżynierii Komunikacyjnej Politechniki Warszawskiej w związku z funkcjonowaniem strefy płatnego parkowania w Warszawie⁴⁰. Wyniki tych badań analizowane były w literaturze, gdzie wskazano, że „zgodnie z oczekiwaniami po wdrożeniu płatnego parkowania nastąpiła zmiana rozkładu czasów parkowania, w kierunku zwiększenia się udziału krótkich czasów parkowania (...). Skrócił się także średni czas parkowania oraz zwiększyła się rotacja pojazdów”⁴¹. W wyniku obserwacji płatnych stref parkowania w Warszawie na przestrzeni lat szacuje się (na podstawie badania przed i po wdrożeniu tych stref), że wprowadzenie opłat za parkowanie w pierwszym okresie funkcjonowania tych stref spowodowało zmniejszenie liczby dojazdów samochodami do obszaru śródmiejskiego o 25-30%⁴². Niemniej jednak w pomiarach ruchu wykonywanych w tym okresie (przed i po wprowadzeniu stref płatnego parkowania) przez Zarząd Dróg Miejskich nie zauważono zmian w natężeniach ruchu samochodowego na trasach prowadzących do centrum, a w przypadku Mostu Poniatowskiego odnotowano nawet niewielkie zwiększenie ruchu⁴³. Wyniki pomiarów ruchu wskazują, że należy mieć ograniczone oczekiwania, jeśli chodzi o wpływ płatnego parkowania na redukcję ogólnego natężenia ruchu pojazdów w mieście⁴⁴. Tłumaczy się to tym, że w warunkach „uśpionego” popytu przestrzeń

³⁶ <https://zielonagospodarka.pl/samochody-truja-nie-tylko-spalinami-naukowcy-z-agh-badaja-zanieczyszczenia-generowane-przez-ruch-uliczny-6076>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

³⁷ H. Kisilowska [w:] R. Godlewski, P. Kobylski, D. Wilkowska-Kołakowska, H. Kisilowska, *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 13(b).

³⁸ <https://gazetakrakowska.pl/wyzsze-oplaty-w-strefie-parkowania-wladze-krakowa-przeprowadza-analizy/ar/c1-18851825>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

³⁹ M. Burtowy [w:] *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 13(b).

⁴⁰ A. Brzeziński, T. Dybicz, Problemy funkcjonowania strefy płatnego parkowania w centrum miast, „Zeszyty Naukowo-Techniczne Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Krakowie” z 2013 r nr 1(100), s. 28, <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-77406b4b-ea10-44cb-afb7-dcfd916aa8a9>.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, s. 29.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

zajmowana dotychczas przez użytkowników systemu rezygnujących z podróżowania w związku z wprowadzeniem opłat, jest praktycznie natychmiast zajmowana przez innych, którzy wykorzystują „zwolnione miejsce na drodze”⁴⁵. Dodatkowo w okresach pomiędzy godzinami szczytu z uwagi na większą dostępność obszaru dzięki większej rotacji pojazdów natężenia ruchu na drogach dojazdowych do strefy płatnego parkowania mogą być nawet nieznacznie większe⁴⁶. W kolejnych latach, wraz z przyzwyczajaniem się użytkowników stref płatnego parkowania do ich funkcjonowania, efekt polegający na skutecznym oddziaływaniu takich stref na zachowania komunikacyjne mieszkańców ulegał stopniowemu osłabieniu.

Zwiększona rotacja samochodów (nawet mniejszej ich liczby) skutkować będzie tym, że ilość emisji zanieczyszczeń spowodowanych ruchem drogowym nie będzie malała. Zanieczyszczenie powietrza ma miejsce podczas ruchu pojazdu, postój (parkowanie) samochodu nie generuje zanieczyszczeń. Z przywołanej powyżej analizy badań prowadzonych przez Zakład Inżynierii Komunikacyjnej Politechniki Warszawskiej wynika również, że występujące trudności w znalezieniu wolnych miejsc do parkowania na obrzeżach strefy płatnego parkowania zwiększają natężenia ruchu samochodowego związanego z poszukiwaniem miejsc do parkowania⁴⁷. W konsekwencji może dochodzić do większej emisji zanieczyszczeń na obszarach bezpośrednio przylegających do stref płatnego parkowania. Wówczas będzie dochodzić jedynie do zjawiska przesunięcia zanieczyszczeń, a nie do ogólnego efektu redukcji zanieczyszczeń zakładanego przez projektodawców.

W raporcie „Jakość powietrza w Polsce – stan obecny i propozycje działań naprawczych” wśród proponowanych działań naprawczych na rzecz poprawy jakości powietrza nie wymienia się (śródmiejskich) stref płatnego parkowania⁴⁸. Stwierdza się natomiast, że choć dobrym rozwiązaniem są strefy czystego transportu, jednak w warunkach polskich również one będą mniej skuteczne niż w zachodniej Europie. Wyjaśnia się, że jest to spowodowane znacznym udziałem w krajowym ruchu pojazdów w złym stanie technicznym⁴⁹. Głównym problemem w Polsce są pojazdy z silnikiem Diesla starsze niż ok. 12 lat (sprzed normy Euro 5), w których nie montowano filtra cząstek stałych, oraz nowsze, z których ten filtr nielegalnie usunięto. Dodatkowo polski system dopuszczania samochodów do ruchu jest nieszczelny⁵⁰. W związku z powyższym pojazdy w Polsce emitują dużo pyłu w nieoczyszczonych spalinach dieslowskich, tlenku węgla i węglowodorów. Substancje te przenoszą się na duże odległości i wyłączenie ich emisji w ograniczonym obszarze miasta poprawi stan powietrza w tym obszarze w minimalnym stopniu, z uwagi na ich napływ z sąsiedztwa. Poprawa nastąpi tylko w zawartości dwutlenku azotu, który jest mocno zlokalizowany wokół dróg i już w odległości 50 m od drogi jest go znacznie mniej. Jednak jego udział w łącznym zagrożeniu zdrowia jest wielokrotnie mniejszy niż pyłu. Z tego powodu w Polsce

⁴⁵ *Ibidem*, s. 30.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ A. Brzeziński, T. Dybicz, *Problemy funkcjonowania strefy (...)*, op. cit., s. 31.

⁴⁸ *Jakość powietrza w Polsce – stan obecny (...)*, op. cit., s. 131.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zdrowie/trujace-samochody.html>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

skuteczniejsze będą strefy obejmujące całe miasta. W raporcie „Jakość powietrza w Polsce – stan obecny i propozycje działań naprawczych” zwraca się również uwagę na to, że wiele miast w Polsce planuje wprowadzić strefy czystego transportu, aby lokalnie przeciwdziałać zanieczyszczeniu powietrza. Podkreśla się, że „nie muszą one jednak obejmować schematów opłat. Jest wiele innych rozwiązań, które władze lokalne mogą zrobić, aby zmniejszyć zanieczyszczenie. Mogą poprawić układ dróg i przepływ ruchu, wprowadzić bezpieczniejsze i wygodniejsze sieci dróg rowerowych lub pieszych oraz sprawić, że transport publiczny stanie się bardziej atrakcyjny. Prawdziwa zmiana może jednak wynikać z tego, jak użytkownicy pojazdów, w tym kierowcy, będą dbali o swoje samochody oraz jak nimi będą jeździli”⁵¹.

Również w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że aby rzeczywiście doprowadzić do poprawy stanu środowiska polskich miast i aglomeracji, konieczne jest powiązanie zmian przyzwyczajęń społecznych z jednoczesnym prowadzeniem przez władze lokalne szerokich inwestycji i zintegrowanych działań⁵². Podnosi się, że wiele miast i aglomeracji w Polsce boryka się z problemem niewłaściwego (w tym niekonsekwentnego) wdrażania zrównoważonej polityki transportu, przez co zmagają się z zanieczyszczeniem środowiska, emisjami hałasu oraz negatywnym wpływem na środowisko i zdrowie człowieka. Działania na rzecz zrównoważonego transportu wymagają wszechstronnej aktywności władz lokalnych, ukierunkowanej przede wszystkim na poprawę jakości i dostępności transportu publicznego⁵³. Inne działania powinny być ukierunkowane m.in. na promocję pojazdów o niskim zużyciu energii oraz nowych technologii spalania dla redukcji emisji, ograniczanie transportu miejskiego, wsparcie dla ruchu rowerowego i rozwój telepracy. Niezbędnym elementem zrównoważonego rozwoju transportu jest jego optymalne planowanie, obejmujące wszystkie jego etapy, włącznie z planowaniem przestrzennym uwzględniającym współczesne i prognozowane potrzeby transportu⁵⁴.

Podobne opinie są wyrażane w debacie publicznej od kilku lat. Przykładowo podczas zorganizowanej przez NIK w 2019 r. konferencji pt. „Aglomeracje miejskie – wpływ transportu drogowego na jakość powietrza” wyrażone zostało m.in. stanowisko, że „bez całościowej polityki transportowej możemy pojedynczymi działaniami osłabić smog w jednym miejscu, ale jednocześnie wzmocnić go zupełnie gdzie indziej. Jeśli zakazemy parkowania w centrum, samochody poszukają sobie miejsc kawałek dalej. Pojedynczymi działaniami nie da się rozwiązać problemu, można go tylko przesunąć”⁵⁵.

⁵¹ *Jakość powietrza w Polsce – stan obecny (...)*, op. cit., s. 156.

⁵² J. Mielczarek-Mikołajów, *Zrównoważony transport w kontekście zarządzania metropoliami*, „Samorząd Terytorialny” z 2021, nr 7-8, s. 162-173, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/czasopi-sma/zrownowazony-transport-w-kontekscie-zarzadzania-metropoliami-151389951>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Stanowisko wyrażone przez prof. Marcina Ślęzaka <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/jak-walczy-z-nbsp-trujacymi-samochodami-w-nbsp-duzych-miastach-goraca-debata-w-nbsp-nik.html>, [dostęp: 08.01.2025 r.].

Zagadnienie ochrony środowiska podnoszone było podczas konsultacji społecznych projektowanej ustawy. Przedstawiane były zarówno stanowiska wskazujące, że proponowana zmiana może wpłynąć pozytywnie na poprawę ochrony powietrza w miastach oraz zieleni miejskiej⁵⁶, jak i takie (stanowiące większość), że skutek ten nie zostanie osiągnięty⁵⁷. Odnośnie do drugiej grupy stanowisk, po pierwsze, respondenci podnosili, że poszerzenie możliwości wprowadzania śródmiejskich stref płatnego parkowania może spowodować dalsze „wypychanie” części kierowców na trawniki i „rozjeżdżanie” terenów zielonych⁵⁸. Podnosi się bowiem, że Wnioskodawca jednocześnie nie proponuje reformy środków mogących przeciwdziałać nielegalnemu parkowaniu, przez co bardziej ekonomiczna staje się sankcja za niezgodne z prawem parkowanie w porównaniu z karą za brak biletu parkowania w strefie płatnego parkowania. Nadmienić należy, że brak jest badań, które dowodziłyby związku pomiędzy tworzeniem kolejnych obszarów płatnego parkowania a niszczeniem terenów zielonych przez kierowców samochodów. Po drugie, respondenci stwierdzili, że bez jednoczesnego podjęcia wielu innych (przykładowo wymienianych w ankietach) działań, wprowadzenie ŚSPP pozostanie jedynie dodatkowym obciążeniem finansowym dla mieszkańców, które nie przyniesie poprawy stanu środowiska w miastach⁵⁹. Pojawiły się również głosy, że projekt nie uwzględnia kwestii ochrony cennych obszarów przyrodniczych, które zlokalizowane są poza centrami miasta⁶⁰.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana zmiana przepisów ustawy o drogach publicznych nie tworzy obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych z tytułu utworzenia ŚSPP.

Utworzenie i zarządzanie ŚSPP będzie wymagało zaangażowania administracyjnego miast w utrzymywanie stref, pobieranie opłat i kontrolę ich uiszczania przez podmioty zobowiązane.

XI. Konkluzja

Projekt zmierza do rozszerzenia możliwości ustanowienia śródmiejskiej strefy płatnego parkowania na mniejsze miasta, liczące do 100 tys. mieszkańców. Z prawnego punktu widzenia projekt nie wzbudza istotnych wątpliwości. Jego przyjęcie spowoduje, że mniejsze miasta zyskają kolejny środek zarządzania przestrzenią miejską służący realizacji lokalnej polityki transportowej. Poza obszarem regulacji pozostały problemy gmin uzdrowiskowych i turystycznych, które

⁵⁶ ID ankiety 48822.

⁵⁷ ID ankiety 49016.

⁵⁸ ID ankiety m.in. 46891, ID 46818, ID 47043.

⁵⁹ ID ankiety m.in. 47022, 47023, 47728.

⁶⁰ ID ankiety m.in. 48914, ID 48922.

cechują się specyficznymi potrzebami w zakresie możliwości kształtowania lokalnej polityki transportowej.

Powstanie śródmiejskich stref płatnego parkowania nie następuje automatycznie, ale wymaga podjęcia określonych działań władz gminy. Ze względu na fakultatywny charakter proponowanych rozwiązań trudno ocenić rzeczywisty zakres oddziaływań społecznych i gospodarczych, które mogą zostać wywołane wprowadzeniem omawianych przepisów. Ze względu na dużą różnorodność podmiotów objętych regulacją, jej skutki są trudne do skwantyfikowania (mogą się one różnić w zależności od wielkości miasta i rodzaju działań podjętych przez władze lokalne). Wprowadzenie śródmiejskich stref płatnego parkowania może prowadzić do zwiększenia kosztów codziennego życia dla mieszkańców i użytkowników tych obszarów, co w większym stopniu dotknie osoby mniej zamożne. Zmiany mogą też wpłynąć na dostępność przestrzeni publicznych oraz funkcjonowanie placówek handlowych i usługowych objętych zasięgiem nowo tworzonych śródmiejskich stref płatnego parkowania. Wzrost rotacji i dostępności miejsc parkingowych w centrach miast zazwyczaj skutkuje nieznacznym wzrostem obrotów lokalnego handlu i usług, jednak z zastrzeżeniem, że, jak pokazują badania, klienci dokonujący zakupów spożywczych bywają bardziej wrażliwi na wzrost opłat niż klienci robiący zakupy dla przyjemności. Może to spowodować, że handel spożywczy przeniesie się do centrów handlowych (z darmowym parkingiem) poza śródmieściem.

Możliwość ustanawiania opłat za postój w śródmiejskich strefach płatnego parkowania powinna wpłynąć na zwiększenie dochodów własnych w miastach z liczbą ludności poniżej 100 tys. mieszkańców. Jednakże fakultatywność proponowanych rozwiązań oznacza, iż skala oczekiwanych dochodów jest trudna do oszacowania. Ponadto na wysokość dochodów z tego tytułu może wpływać wiele innych czynników, takich jak wielkość miasta czy jego atrakcyjność turystyczna.

Istnieją wątpliwości co do tego, czy proponowane przepisy doprowadzą do poprawy stanu środowiska, co jest jednym z deklarowanych celów projektu. Poszerzenie możliwości wprowadzania ŚSPP będzie prowadzić do zwiększonej rotacji parkowania pojazdów. Nie będzie to jednak oznaczać zmniejszenia natężenia ruchu samochodowego, a w konsekwencji redukcji emisji zanieczyszczeń. Jednocześnie w wyniku poszerzenia obszaru stref płatnego parkowania może dochodzić do zwiększenia poziomów zanieczyszczeń na obszarach bezpośrednio przylegających do tych stref. W efekcie będzie dochodzić do „przesunięcia” zanieczyszczeń, a nie do ich redukcji. Aby rzeczywiście doprowadzić do poprawy stanu środowiska polskich miast, postuluje się powiązanie zmiany przyzwyczajzeń społecznych z jednoczesnym prowadzeniem przez władze lokalne szerokich inwestycji i podjęcie wielu zintegrowanych działań na rzecz spójnej i konsekwentnie wdrażanej zrównoważonej polityki transportowej. Elementem takich działań powinno być też przeciwdziałanie skutkom ubocznym wprowadzania ŚSPP, takim jak nielegalne parkowanie w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Podjęcie pojedynczego działania, jakim jest poszerzenie stosowania śródmiejskich stref płatnego parkowania, nie wystarczy dla uzyskania zakładanych efektów środowiskowych. Dowodzą tego przykłady rozwiązań zagranicznych, gdzie nacisk kładziony jest na kompleksowy charakter polityki transportowej. Wśród

obecnie stosowanych narzędzi mających na celu zmniejszenie zjawiska kongestii samochodowej w europejskich miastach znajdują się m.in.: wprowadzanie opłat z tytułu zagęszczenia ruchu (Londyn); ograniczenia dostępu do centrum miast w określonych godzinach i dniach tygodnia (Rzym); prowadzenie polityki parkingowej polegającej m.in. na usuwaniu miejsc parkingowych z centrów miast (Oslo).

Autorzy:

Marcin Fryżlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji (pkt V, XI)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, XI)

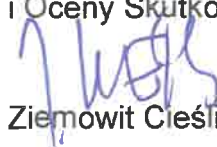
Jacek Krzak, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, XI)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, XI)

dr Kamila Sobieraj, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. IX, XI)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak