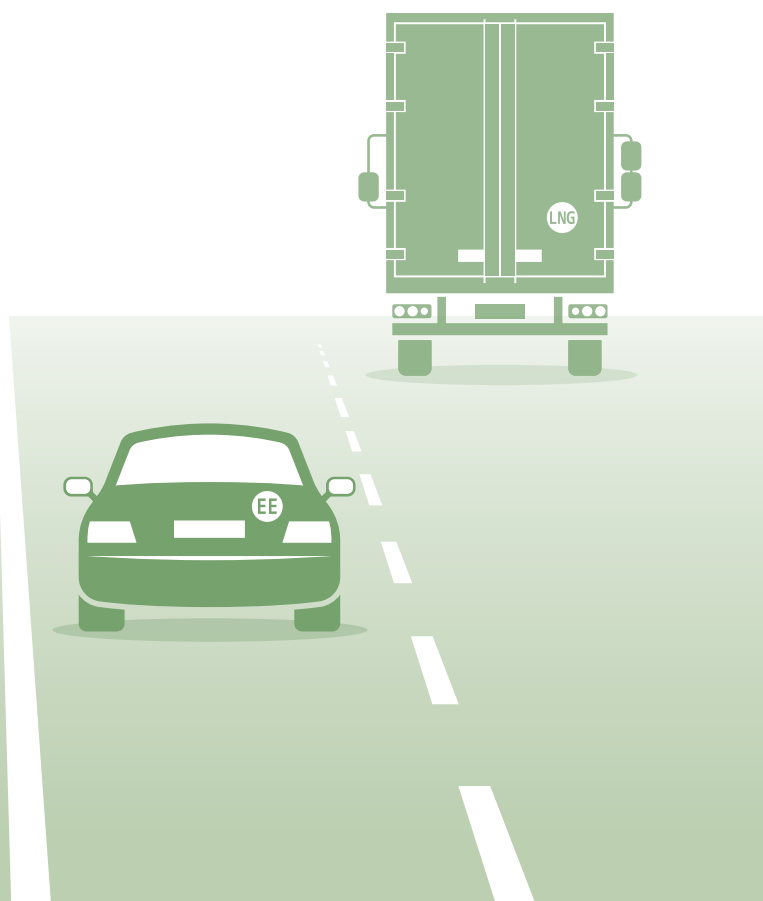


REKOMENDACJE ZMIAN PRAWNYCH DLA CZYSTEGO TRANSPORTU W POLSCE



polski
alarm
smogowy



Pakiet dla czystego transportu

W Polsce zanieczyszczenia pochodzące z transportu, to pierwsze lub drugie źródło zanieczyszczeń w silnie zaludnionych aglomeracjach. Jednocześnie nie ma polskiego miasta, które nie zna korków samochodowych. Polski Alarm Smogowy we współpracy z fundacją Frank Bold przygotował pakiet propozycji legislacyjnych, które mają dać samorządom narzędzia do zmiany sytuacji na lepsze, zaś polskiemu rządowi wpłynąć na jakość pojazdów poruszających się po kraju.

Polski Alarm Smogowy od wielu lat wspiera instytucje samorządowe i rządowe w walce o jakość powietrza w polskich wsiach i miastach. Mamy na tym polu kilka sukcesów – przyczyniliśmy się do wprowadzenia regulacji ograniczających sprzedaż paliw niskiej jakości, kotłów niespełniających norm jakości, czy wreszcie współpracowaliśmy przy budowie programu „Czyste powietrze”, skutecznie proponując jego nowelizację.

Teraz czas na zmiany w innej kompleksowej dziedzinie - w transporcie. Mamy w miastach zbyt wiele aut, zbyt słaby transport zbiorowy dowożący mieszkańców mniejszych miejscowości do aglomeracji, a wreszcie zbyt stare pojazdy. Co więcej samorządy i rząd nie mają dobrych narzędzi, by ilość zanieczyszczeń ograniczać. Wyzwanie jest duże, ale sukces realny.

Zanieczyszczenia z transportu to z jednej strony wzbijane pyły, czy starte klocki hamulcowe i opony, z drugiej zaś emisja spalin z rury wydechowej. Jakość spalin zależy od wieku i stanu technicznego pojazdów. Stąd pakiet propozycji legislacyjnych PAS skupia się obecnie na tym, by ograniczyć ilość trucizn emitowanych do powietrza przez silniki spalinowe i dać szansę Polakom, by nie byli zmuszani do korzystania z samochodu.

Zadanie: Strefy Czystego Transportu

Ustawa o elektromobilności dała samorządom ważne narzędzie: możliwość utworzenia Stref Czystego Transportu, a więc obszarów, do których mogą wjechać tylko samochody spełniające najwyższe normy emisji. Doświadczenie z Krakowa wskazuje jednak, że zapisy w ustawie powinny być poprawione, jeśli Strefy mają naprawdę skutecznie obniżyć poziom zanieczyszczeń w miastach.

Co rekomendujemy? W celu umożliwienia mieszkańcom, przedsiębiorcom czy pozostałym użytkownikom terenu dostosowania się do zmian, wyznaczyć należy okresy przejściowe. Proponujemy też jasny system oznakowania pojazdów za pomocą naklejek dostępnych w dowolnym punkcie handlowym.

Pierwszy okres powinien uwzględniać prawo wjazdu dla aut benzynowych wyprodukowanych po 2000 r., oraz dieslowskich wyprodukowanych po 2005 r. (naklejka żółta).

W drugim etapie do SCT mogłyby wjechać już tylko pojazdy z zieloną naklejką, a więc benzynowe wyprodukowane po 2005 r. i diesle wyprodukowane po 2010 r.

Aby możliwe było tworzenie stref całkowicie bezemisyjnych należy wprowadzić pojęcie Strefie Bezemisyjnego Transportu. Po nich mogłyby poruszać się tylko pojazdy oznaczone niebieską naklejką - elektryczne lub wodorowe.

System będzie tani, pozbawiony biurokratycznych barier i spójny dla całego kraju. Kierowcy karani będą za złamanie zakazu wjazdu do strefy. Jednocześnie zachęci to kierowców do systematycznej wymiany starych samochodów na nowsze - jeśli tylko będą wiedzieli, w którym roku wejdą w życie odpowiednie wymagania.

Zadanie: Odbudowa transportu lokalnego

Każdy kto odwiedza mniejsze miejscowości wie, że Polacy mają samochody często dlatego, że tylko dzięki nim mogą dojechać do pracy, do lekarza, do szkoły czy na zakupy. Do dużych polskich miast, które mają największy problem ze smogiem, codziennie wjeżdżają dziesiątki tysięcy samochodów: do Warszawy nawet 500 tys., do Wrocławia czy Poznania ponad 200 tys., do Krakowa 160 tys.

Żeby zmniejszyć liczbę tych aut konieczne jest zbudowanie prawdziwej i komfortowej usługi transportu publicznego.

Dlatego proponujemy wprowadzenie do tzw. ustawy pekaesowej nowych standardów obsługi wsi i miasteczek. Gwarantujących wszystkim, także osobom niezmotoryzowanym dojazd do większych ośrodków. Chcemy wprowadzenia minimalnej liczby kursów obsługujących polskie miejscowości oraz odpowiedniego czasu przejazdu do miejscowości gminnych, powiatowych czy wojewódzkich.

Gminom i powiatom należy pomóc - nie tylko finansowo. Organizacja publicznego transportu nie jest prosta, w małych gminach czy powiatach często brakuje urzędników z doświadczeniem, którzy umieliby zabrać się za odbudowę połączeń autobusowych. Należy ich wesprzeć i i do ustawy wpisać konieczność stworzenia zespołów doradczych przy urzędach marszałkowskich, które pomogą w tworzeniu planów transportowych, rozkładów jazdy, czy wreszcie w ogłaszaniu zamówień na obsługę transportową.

To brak takiej pomocy jest przyczyną, że jedynie niewielka liczba gmin decyduje się na skorzystanie z funduszu pekaesowego, który powstał, by dofinansowywać nierentowne kursy. Obecnie zaledwie 20 proc. gmin prowadzi swój transport publiczny. W 2020 r. z 800 mln zł znajdujących się w „funduszu pekaesowym” zakontraktowano dla chętnych gmin tylko 60 mln zł.

Proponujemy również, by konstrukcja zasilania funduszu była przebudowana, by zapewnić do niego stabilny dopływ środków.

Zadanie: Stawiamy na sprawne pojazdy.

W Polsce bez większych kłopotów można usunąć filtr DPF, w które wyposażone są od ponad dekady silniki Diesla. Samochody pozbawione tego filtra (co samo z siebie jest nielegalne) przechodzą jednak bez problemu badania techniczne - mimo, że kopcą, jak auta produkowane 25 lat temu.

Dlaczego tak się dzieje? Ponieważ normy emisji spalin, które sprawdza się w stacji diagnostycznej, nie są powiązane ze standardami, jakie samochód miał spełniać w dniu produkcji. Takie same normy obowiązują silnik 25-letni i 5-letni. Nawet więc, jeśli DPF zostanie usunięty, jest bardzo mała szansa, że zostanie to zauważone w czasie kontroli stanu technicznego.

Proponujemy więc dostosowanie norm do wieku pojazdu. Tak, by starsze samochody musiały spełniać normy sprzed 20 lat, a auta nowsze, normy z okresu ich produkcji - co zaświadczy o dobrym stanie technicznym silnika.

Proponujemy również, by tak samo, jak zapisywane jest badanie stanu hamulców czy amortyzatorów, albo przebieg samochodu, zapisywać również wyniki z badania emisji spalin.

Zadanie: Zmiana sposobu naliczania akcyzy

Co proponujemy? Wysokość akcyzy na samochody sprowadzane z zagranicy powinna być uzależniona nie od wielkości silnika, jak obecnie, ale od normy emisji spalin, albo wieku pojazdu oraz od paliwa, jakim jest zasilany silnik. W ten sposób Polacy będą systematycznie kupowali coraz lepsze i bezpieczniejsze samochody - a powietrze stanie się coraz lepsze.

Czy odmłodzenie sprowadzanych samochodów jest możliwe? Tak. A Polaków będzie na to stać. Wystarczy zadbać, by nie sprowadzali samochodów starszych niż 10 lat - to pojazdy w ich zasięgu finansowym, a jednocześnie o zadowalającym poziomie emisji. Warto też zniechęcić do zakupu starych diesli - niestety są one wielkimi trucicielami. Sprawdził to Kraków badając spaliny 100 tys. samochodów - **diesle wypadły bardzo źle.**

Podatek akcyzowy jest jednym z narzędzi, które skłania, by zastanowić się przed zakupem pojazdu: czy to auto mi się opłaca? Niestety nie w Polsce. Ustanowione wiele lat temu zasady obliczania akcyzy od pojazdy zakupionej za granicą nie zachęcają do kupowania sprawnych pojazdów - co roku Polacy sprowadzają ok. milion używanych aut, a ich średnia wieku to 12 lat, co oznacza że bardzo wiele z nich jest o wiele starsza.

Dzieje się tak dlatego, że dziś wielkość akcyzy zależy tylko od pojemności silnika. Jeśli ma mniej niż „dwa litry” wynosi 2 proc. wartości auta, jeśli ma duży silnik 18 proc. Większość sprowadzanych aut

ma te mniejsze silniki. Kłopot w tym, że czasem silniki te mają za sobą setki tysięcy kilometrów oraz wiele, wiele lat pracy - ich stan techniczny pozostawia więc często wiele do życzenia.

Zmiana sposobu naliczania akcyzy, powinna o wiele bardziej niż dziś obciążać samochody starsze niż 10 lat, preferować za to te młodsze spełniające normy Euro 5 i Euro 6. Wysokość akcyzy powinna być też inna dla pojazdów z silnikiem benzynowy ,a inna dla silników diesla.

Pakiet legislacyjny

Zachęcamy do zapoznania się ze szczegółową analizą prawną oraz pakietem propozycji legislacyjnych przygotowanymi przez Polski Alarm Smogowy we współpracy z zespołem prawników fundacji Frank Bold.

Strefy Czystego Transportu

1. Wnioski i rekomendacje dotyczące systemu mieszanych stref, w tym SCT – na wzór zagranicznych stref niskoemisyjnych, do zrealizowania na poziomie ustawowym

Możliwość tworzenia stref czystego transportu (**dalej: SCT**) została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą dnia 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych (**dalej: ustawa o elektromobilności**). Intencją ustawodawcy stanowiło umożliwienie wdrożenia aktem prawa miejscowego rozwiązań mających na celu ograniczenie wjazdu pojazdów do określonej części przestrzeni miejskiej, w Europie zwanych jako strefy niskoemisyjne¹.

Pierwsza wprowadzona na podstawie tych przepisów SCT w Krakowie nie spełniła swojej funkcji – z uwagi na uchybienia zaistniałe w samej uchwale oraz w procesie jej wprowadzania. Burzliwe protesty części mieszkańców i przedsiębiorców związane z jej wprowadzeniem doprowadziły do całkowitej deregulacji SCT „Kazimierz”, przez co straciła ona rację bytu². Sukces SCT byłby jednak wątpliwy również ze względu na problematyczną treść ustawy o elektromobilności wobec nieprecyzyjności części postanowień oraz faktu, że gminom umożliwiono wprowadzenie nieograniczonego przedmiotowo czy podmiotowo katalogu wyłączeń od ograniczenia wjazdu do strefy w uchwale wprowadzającej SCT³.

W związku z powyższym, uzasadnione i potrzebne jest zreformowanie SCT na wzór stref funkcjonujących w państwach zachodnich, co zresztą stanowiło pierwotną intencję ustawodawcy (zgodnie z pierwszym projektem ustawy o elektromobilności⁴). Z doświadczeń zebranych przez zagranicznych urzędników i w oparciu o zachodnie wzorce zasadnym jest zastąpienie dotychczas obowiązujących SCT przez nowy system stref, w którego skład będą wchodzić:

¹ Por. B. Kwiatkowski, K. Kluczka, *Strefa czystego transportu na Kazimierzu w Krakowie – studium przypadku oraz wnioski dla samorządów i rządzących*, Warszawa 2019, dostęp: https://blog.frankbold.pl/wp-content/uploads/2019/05/raport_strefa_czystego_transportu_WEB052019.pdf.

² Tamże.

³ Tamże.

⁴ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/096565BD5CEBB1EAC125820C0040A25F/%24File/2147.pdf>

- strefy czystego transportu (na podobieństwo zagranicznych stref niskoemisyjnych - *low emission zones*, **dalej: SCT**),
- strefy bezemisyjnego transportu (ang. *ultra-low emission zones*, **dalej: SBT**),
- strefy kongestyjne (mające na celu uspokojenie ruchu).

Wdrożenie takiego **systemu mieszanego**, poza realizacją celów zdrowotnych czy środowiskowych, niewątpliwie stanowiłoby krok naprzód w rozwijaniu inicjatyw takich jak wspieranie i promowanie wykorzystania nowych, proekologicznych technologii napędzania pojazdów, w tym z wykorzystaniem paliw alternatywnych. Właściwym miejscem dla wprowadzenia stref wydaje się jednak inny niż ustawa o elektromobilności akt prawny – a konkretnie p.o.ś. Zasadne jest rozważenie, czy nie umiejscowić przepisów o strefach np. w Tytule III tej ustawy – mówiącym o przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom i w jego Dziale III pt. „Drogi, linie kolejowe, linie tramwajowe, lotniska oraz porty”.

2. Proponowane zmiany

Zmiany obecnie obowiązujących przepisów w przedmiocie SCT lub SBT dotyczyć powinny w szczególności **nowelizacji przepisu konstytuującego możliwość ich wprowadzania. Powinna nastąpić zasadnicza zmiana jego brzmienia** (i stosowne zmiany innych przepisów zawierających termin „strefa czystego transportu”), **wiążącą się z uzależnieniem możliwości wjazdu do takiej strefy od spełnienia przez różne kategorie pojazdów poszczególnych standardów emisji spalin EURO.**

Europejski Standard Emisji Spalin, w skrócie nazywany normami EURO, określa dopuszczalne normy emisji spalin w nowych pojazdach, sprzedawanych na terenie Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Zostały one opracowane w serii dyrektyw europejskich, które w kolejnych latach sukcesywnie zwiększały swoją restrykcyjność⁵.

Standardy te są różne dla każdego typu pojazdów. Spełnianie wymogów emisji jest określone przez uruchomienie silnika w standardowym testowym cyklu – WLTP (ang. *World Harmonized Light Vehicle Test Procedure*). Niespełniające wymogów emisji pojazdy nie mogą być sprzedawane na terenie UE, jednakże **nowsze standardy nie dotyczą pojazdów już dopuszczonych do ruchu.** Nowe modele muszą spełniać obecnie istniejące lub planowane standardy, jednakże modele o krótkim cyklu życia mogą być sprzedawane w poprawionej wersji silnikowej.

Pierwsza dyrektywa dotycząca normy EURO 1⁶ została uchwalona w 1991 roku, zaś najnowsza norma – EURO 6⁷ została wprowadzona w 2014 roku. Od czasu wprowadzenia normy EURO 6, wdrażano kolejne jej etapy - EURO 6B, 6C, 6D-TEMP, 6D, 6.2. Aktualnie nadal obowiązuje dla samochodów osobowych norma EURO 6, a kolejne jej etapy wprowadzają jedynie zakres

⁵ https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions_en

⁶ Dyrektywa Rady z dnia 26 czerwca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 70/220/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczenia powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych (OJ L 242, 30.8.1991, p. 1–106).

⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/646 z dnia 20 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) (OJ L 109, 26.4.2016, p. 1–22).

tolerancji dla odchyień od normy. W okresie pomiędzy ustaleniem pierwszej normy EURO, a obecnie obowiązującej, w znacznym zakresie podniesiono wymagalne standardy:

- poziom cząstek stałych PM spadł o 97%,
- poziom węglowodorów H spadł o 88%
- poziom związków azotu (NOX) spadł o 95%
- poziom dwutlenku węgla (CO2) spadł o 66%.

Normy EURO zostały wprowadzone w celu ograniczenia najważniejszych szkodliwych składników spalin. W kolejnych normach wprowadzono również ograniczenie dotyczące dwutlenku węgla, który pomimo, iż nie jest bezpośrednio trujący, jest odpowiedzialny za efekt cieplarniany. Normy te dotyczą tylko nowo produkowanych samochodów, więc aby ograniczyć używanie starszych modeli samochodów, państwa wprowadzają surowsze podatki dotyczące tych samochodów oraz specjalne strefy, w których możliwy jest wjazd jedynie samochodami spełniającymi najwyższe normy EURO – takie rozwiązanie zostało wprowadzone m.in. w Niemczech⁸.

Zgodnie z aktualnym stanowiskiem Komisji Europejskiej, trwają badania związane z możliwością wprowadzenia nowej normy EURO 7, jednakże w chwili obecnej nie została jeszcze podjęta decyzja czy wyższa norma zostanie wprowadzona.⁹

Niektóre z państw (np. Niemcy, Szwecja¹⁰) planują wprowadzić całkowity zakaz wjazdu pojazdów niespełniających odpowiednich norm EURO na terenach niektórych miast¹¹.

2.1. Kategorie nalepek

Aby usprawnić kontrolę pojazdów uprawnionych do wjazdu do SCT lub SBT zasadne jest wprowadzenie **obowiązku uzyskania przez kierowcę stosownego oznaczenia, które ułatwi zidentyfikowanie pojazdu jako spełniającego odpowiednią normę EURO, posiadającego określony rodzaj napędu bądź uprawnionego do wjechania do SCT poprzez uiszczenie opłaty w okresie przejściowym.**

Kwestię nalepek należy uregulować w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 roku w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych (**dalej: r.r.o.p.**):

1. w Rozdziale 7 r.r.o.p. pt. „Inne oznaczenia pojazdów” należy dodać nowy § 48b, by umożliwić wydawanie/rozprowadzanie nalepek identyfikujących pojazd ze względu na kryterium spełnianej normy emisji, posiadanie określonego rodzaju napędu bądź uiszczenie opłaty w okresie przejściowym;
2. w Załączniku Nr 15 do r.r.o.p., który określa „wzory innych oznaczeń pojazdów oraz ich opis” dodać ust. 18, składający się z opisu nalepki oraz grafiki. Sugerujemy, by

⁸ <https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/berlin-zamyka-sie-na-auta-z-dieslami-i-to-wcale-nie-takimi-starymi/4fcgpsy>

⁹ <https://spidersweb.pl/autoblog/euro-6-temp-normy-emisji-spalin-zmiany/>

¹⁰ <https://www.gramwzielone.pl/auto-ekologiczne/30565/miasta-w-szwecji-beda-mogly-zakazywac-wjazdu-pojazdom-spalinowym> oraz <https://www.green-zones.eu/pl/strefy-ekologiczne/szwecja/lund.html>

¹¹ <https://www.mypolacy.de/niemcy,0/s/artykuly/koniec-z-dieslami-w-2019-zakazy-w-az-7-miastach>

wprowadzić również poszczególne kształty nalepek (w oparciu o figury geometryczne), tak by ułatwić ich rozpoznawanie.

Proponowane są następujące kolory:

- **nalepka niebieska** dla pojazdów spełniających wymogi wjazdu do SBT i SCT; w przypadku pojazdów oznaczonych rejestracją w kolorze zielonym naklejka nie będzie konieczna, ale jej wprowadzenie będzie niezbędne ponieważ nie wszystkie pojazdy zarejestrowane w Polsce ją posiadają, podobnie będzie ona mogła być wykorzystywana przez obcokrajowców;
- **nalepka zielona** dla pojazdów spełniających co najmniej normę EURO 6 (pojazdy z silnikiem diesla) lub normę EURO 5 (pojazdy z silnikiem benzynowym). W stosunku do pojazdów hybrydowych zaleca się wprowadzenie rozróżnienia: nalepką zieloną można oznaczyć pojazd hybrydowy, jeśli posiada on silnik elektryczny umożliwiający samodzielny ruch pojazdu. W przypadku gdy do napędzania pojazdu niezbędny jest silnik spalinowy, to posiadające silnik diesla spełnić będą musiały normę EURO 6, a benzynowy – normę EURO 5. Ponadto nalepką zieloną oznaczyć będzie można pojazdy silnikowe, w których do napędu stosowany jest CNG – sprężony gaz ziemny;
- **nalepka żółta** dla pojazdów spełniających normę EURO 3 (gdy posiadają one silnik benzynowy) oraz pojazdów spełniających normę EURO5 (gdy napędza je silnik diesla), a ponadto pojazdów hybrydowych innych niż oznaczone nalepką zieloną.

Jednocześnie wśród kwestii formalnych konieczna będzie zmiana § 60d Rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 roku w sprawie znaków i sygnałów drogowych¹² poprzez:

1. nowe opisanie znaku informacyjnego D-54 w sposób umożliwiający dostosowanie go do obowiązującej w danej strefie SCT normy EURO (a co za tym idzie, koloru nalepki uprawniającej do wjazdu na teren SCT),
2. uwzględnienie powyższej zmiany we wzorze znaku, zamieszczonego w grafice – elemencie Załącznika do ww. rozporządzenia - Spis wzorów znaków i sygnałów drogowych.

2.2. Konstrukcja systemu stref

2.2.1. Tworzenie SCT

Konstrukcja nowego systemu wyglądałaby następująco:

1. Po **podjęciu przez gminę uchwały o wprowadzeniu SCT**, jej wejście w życie ma nastąpić w ciągu roku.

Dodatkowo, warto wprowadzić przepis zezwalający radzie gminy na czasowe zaostreżenie norm obowiązujących w SCT np. w dni, w których stężenie cząsteczek PM_{2,5} bądź PM₁₀ przekroczy poziom dopuszczalny w wojewódzkim programie ochrony powietrza w rozumieniu art. 91 p.o.ś.

¹² Dz.U.2019.2310 t.j. z dnia 2019.11.26.

2. W uchwale można wyznaczyć maksymalnie 3-letni, **okres przejściowy** umożliwiający wjazd do strefy **mieszkańcom**, w celu umożliwienia przystosowania się do zmian (w tym poprzez wymianę pojazdu na spełniający normy emisji spalin).
3. Od 2025 roku do SCT wjazd będą miały tylko pojazdy oznaczone nalepką zieloną lub niebieską.

Termin ten jest nieprzekraczalny – niezależnie od momentu, kiedy wprowadzenie SCT zostanie uchwalone, wejdzie w życie lub kiedy się mogą kończyć poszczególne okresy przejściowe, a **radzie gminy nie należy przyznawać kompetencji do jego wydłużenia**. Im szybciej zatem rada gminy podejmie stosowną uchwałę, tym więcej narzędzi będzie posiadać w celu umożliwienia dostosowania się obywatelom do zmian.

2.2.2.Tworzenie SBT

Kolejną kompetencją rady gminy będzie możliwość utworzenia **SBT**, w których obrębie ograniczony zostanie wjazd w stosunku do pojazdów niebędących pojazdami elektrycznymi lub wodorowymi.

SBT będą mogły stanowić podstrefę SCT lub być niezależnymi strefami.

2.2.3.Tworzenie stref kongestyjnych

Nowe przepisy zezwolić mają radzie gminy również na wprowadzenie **stref kongestyjnych jako podstref SCT lub niezależnych stref**, mających na celu dążenie do dodatkowego zmniejszenia negatywnego oddziaływania pojazdów takiego jak zanieczyszczenie powietrza czy hałas poprzez ograniczenie natężenia ruchu. Na wjazd do strefy kongestyjnej należy zezwolić wyłącznie pojazdom, spełniającym wymogi uprawniające do wjazdu do SCT, po uiszczeniu opłaty.

2.3.Sankcje za bezprawny wjazd do stref

By zagwarantować przestrzeganie przepisów w strefach, niezbędne jest szczegółowe uregulowanie konsekwencji np. za wjazd do stref pomimo braku objęcia okresem przejściowym czy niespełniania normy EURO 3.

Obecnie, zgodnie z treścią art. 96c k.w. przewidziana jest kara grzywny za bezprawny wjazd do SCT. Stąd też **należy rozważyć wprowadzenie do art. 96c k.w. postanowień przewidujących kary za naruszenie ograniczeń wjazdu obowiązujących w SCT, UCT czy strefie kongestyjnej lub związanych z czasowym zaostreniem zasad wjazdu do strefy, a także za zignorowanie związanych z oznaczaniem pojazdów właściwymi nalepkami**.

Wobec powyższych zmian i w celu skutecznego funkcjonowania stref, nieodzowne jest **wprowadzenie nowych typów czynu zabronionego w postaci wykroczenia związanego z oznaczeniem pojazdu złą nalepką** (np. oznaczenia pojazdu nalepką niebieską, gdy pojazd ten spełnia normę EURO 4) **lub oznaczenia pojazdu nalepką pomimo braku takiego uprawnienia** (np. oznaczenie pojazdu szarą nalepką przy jednoczesnym nieuiszczeniu opłaty lub gdy pojazd ten nie zalicza się do kategorii pojazdów objętych okresem przejściowym).

W celu wzmocnienia przestrzegania prawidłowego oznaczania pojazdów nalepkami, w r.b.t. należy dodać nowy przepis. Zgodnie z taką regulacją, przypadku gdy podczas prowadzonego badania diagnosta zidentyfikuje rozbieżność np. między spełnianą przez pojazd normą emisji a

oznaczeniem w postaci nalepki, ma on obowiązek określić wynik badania technicznego jako negatywny.

Niezbędna jest również nowelizacja treści § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego¹³, **tak by dodać do tego katalogu wykroczeń czyn opisany w obecnie obowiązującym art. 96c k.w.** (a w razie uchwalenia nowych wykroczeń, np. związanych z błędnym oznaczeniem pojazdu nalepką – ująć również te przepisy podczas kreowania uprawnień straży). Zmiany mają poszerzyć kompetencje straży gminnej o nakładanie grzywien w drodze mandatów karnych na kierowców, których pojazdy nie będą uprawnione do poruszania się w strefach, a pomimo to wjadą do danej strefy lub będą oznaczone nieprawidłową nalepką.

2.4. Przepisy uzupełniające

Biorąc pod uwagę będące w mocy przepisy **ustawy o elektromobilności** i w przypadku chęci wzorowania się na nich przez ustawodawcę, pamiętać należy o konieczności zmian następujących postanowień:

1. **usunąć trzeba kryterium dotyczące możliwości wprowadzania strefy wyłącznie w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Warto pamiętać, że wiele spośród miast o najbardziej zanieczyszczonym powietrzu w Polsce ma mniej mieszkańców niż w powyższym kryterium, a obecny przepis uniemożliwia im skuteczną z tym walkę;
2. koniecznie należy doprecyzować, że SCT dotyczyć będzie **wszystkich** pojazdów silnikowych oraz motorowerów, tak by wyeliminować wątpliwości w tym zakresie;
3. niezwykle istotne jest **uniemożliwienie radzie gminy wprowadzanie wyjątków od ograniczeń wjazdu do stref.** Jak pokazał przypadek SCT „Kazimierz” jest to niezbędne, by wprowadzenie strefy odniosło sukces i spełniło cele, dla których SCT uchwalono. Jednakże, również bazując na krakowskich doświadczeniach, zastanowić się należy, jakim – enumeratywnie wymienionym - grupom osób należy zezwolić na wjazd, pomimo niespełnienia poszczególnych norm EURO (po uprzednim ustaleniu drogą konsultacji, jakie niezbędne, nadzwyczajne potrzeby ma dzielnica i jej mieszkańcy). Warto również rozważyć, czy zasadne byłoby zdefiniowanie stanu wyższej konieczności, w którym wyjątkowo podmiot co do zasady nieuprawniony, może wjechać do SCT.

¹³ Dz.U.2003.2026. z późn. zm.

Transport Użyteczny Publicznie

Celem ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (**dalej: p.t.z.**) jest sprostanie potrzebom i oczekiwaniom społecznym w obliczu wzrostu liczby prywatnych przewoźników oraz komercjalizacji państwowych przedsiębiorstw (jak PKS i PKP), które skonfrontowane z wymogami rynkowymi zlikwidowały siatki nierentownych połączeń. W związku z tym istnieje potrzeba zapewnienia regularnego przewozu osób wykonywanego w ramach zbiorowego transportu publicznego w miejscach, gdzie przewóz ten nie jest w stanie działać na zasadach rynkowych.

W związku z powyższym ustawa w art. 4 wprowadza następujące istotne definicje:

1. **"organizatora** publicznego transportu zbiorowego" - właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze;
2. **"operatora** publicznego transportu zbiorowego" - samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie;
3. **"przewóz o charakterze użyteczności publicznej"** - powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze, (dalej: TUP);
4. **„zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego”** - proces rozwoju transportu uwzględniający oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, zmierzający do wykorzystywania różnych środków transportu, a także promujący przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu

1. Odpowiedzialność za organizację TUP

Do **zadań Organizatora** należy (art. 8 p.t.z.):

- planowanie rozwoju transportu;

- organizowanie publicznego transportu zbiorowego;
- zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Zgodnie z art. 7 p.z.t. **Organizatorem właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów**, jest:

1. gmina:
 - a. na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich,
 - b. której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie;
2. związek międzygminny - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;
3. powiat:
 - a. na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,
 - b. któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie;
4. związek powiatów - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;
5. związek powiatowo-gminny na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny;
6. związek metropolitalny:
 - a. na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich,
 - b. któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego;
7. województwo:
 - a. na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim,
 - b. właściwe ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich,
 - c. któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - na linii

komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie;

8. **minister właściwy do spraw transportu - na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.**

Przy czym, zgodnie z art. 7 ust. 4 p.t.z. określone w ustawie zadania Organizatora wykonuje, w przypadku:

- a. gminy - wójt, burmistrz albo prezydent miasta;
- b. związku międzygminnego - zarząd związku międzygminnego;
- c. miasta na prawach powiatu - prezydent miasta na prawach powiatu;
- d. powiatu - starosta;
- e. związku powiatów - zarząd związku powiatów;
- f. związku powiatowo-gminnego - zarząd związku powiatowo-gminnego;
- g. związku metropolitalnego - zarząd związku metropolitalnego;
- h. województwa - marszałek województwa.

Zgodnie z art. 9 p.t.z. główna **odpowiedzialność za opracowanie planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego** ("plan transportowy", który obejmuje sieć linii użytecznych publicznie oraz umowy na ich obsługę), w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, **spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego**, a mianowicie na:

- 1) gminie:
 - a. liczącej co najmniej 50 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich,
 - b. której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami, których obszar liczy łącznie co najmniej 80 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
- 2) związku międzygminnym obejmującym obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;
- 3) powiecie:
 - a. liczącym co najmniej 80 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,
 - b. któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami, których obszar liczy łącznie co najmniej 120 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
- 4) związku powiatów obejmującym obszar liczący co najmniej 120 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;

- 5) związku powiatowo-gminnym obejmującym obszar liczący co najmniej 80 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny;
- 6) związku metropolitalnym:
 - a. w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich,
 - b. któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze,
 - c. w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na obszarze gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- 7) województwie:
 - a. w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich,
 - b. któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze;
- 8) ministrze właściwym do spraw transportu - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym.

Należy podkreślić, że **plan transportowy** uchwalony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego **stanowi akt prawa miejscowego**.

Proponowane zmiany

Treść planu transportowego jest określona w art. 12 p.t.z., przy czym należy uznać, że poszczególne wymogi są sformułowane poprzez odwołanie się do ogólnikowych pojęć, które z jednej strony pozwalają na zachowanie elastyczności, a z drugiej strony nie ustalają minimalnych wymogów. Dlatego też postuluje się wprowadzenie następujących zmian:

1. W okresie 3 lat od nowelizacji p.t.z. organizatorzy transportu mają przedstawić aktualizację planu transportowego (w oparciu o art. 14 p.t.z. w związku z nowelizacją),
2. W ciągu 2 lat od uchwalenia aktualizacji planu transportowego ma nastąpić jego całkowite wdrożenie.
3. W art. 12 p.t.z. należy wprowadzić standardy minimalne, które powinny być uwzględnione w każdym planie transportowym:
 - 3.1. Założeniem jakościowym planów transportowych ma być stworzenie kompletnej i działającej siatki połączeń w każdym województwie, przy uwzględnieniu zsynchronizowanych i zsięgowanych planów transportowych przygotowanych przez poszczególnych organizatorów transportu działających na terenie województwa, plany transportowe powinny być oceniane pod kątem efektywności i spełnienia powyższych kryteriów, a ponadto:

3.2. W zakresie czasu dojazdu

3.2.1. Prędkość handlowa pojazdów obsługujących połączenia:

3.2.1.1. sołectw z siedzibą władz gminy powinna wynosić nie mniej niż 40 km/h,

3.2.1.2. siedziby władz gmin z miastem powiatowym powinna wynosić nie mniej niż 40 km/h,

3.2.1.3. miasta powiatowego ze stolicą województwa powinna wynosić nie mniej niż 60 km/h.

3.2.2. Długość trasy takich połączeń nie może przekraczać wartości 120 procent. długości najkrótszej trasy z danej miejscowości do miejscowości docelowej.

3.2.3. Odstępstwo od ostatniego warunku musi być każdorazowo zatwierdzone przez zarząd województwa.

3.3. W zakresie minimalnej liczby połączeń:

3.3.1. Codziennie każde sołectwo powinno być obsługiwane przez minimum 6 par połączeń z siedzibą władz gminy.

3.3.2. Codziennie każda siedziba władz gminy powinna być obsługiwana przez minimum 8 par połączeń z siedzibą starostwa.

3.3.3. Codziennie każda siedziba starostwa powinna być obsługiwana przez minimum 8 par połączeń z siedzibą wojewody lub sejmiku województwa.

3.3.4. Codziennie każda siedziba starostwa powinna być obsługiwana przez minimum 4 pary połączeń z siedzibą sąsiadującego starostwa, z którym nie ma ustanowionych połączeń w związku z punktem 3.3.3.

W celu zapewnienia odpowiedniej koordynacji powyższych prac, przy urzędach marszałkowskich powinny powstać odrębne **zespoły odpowiedzialne za przygotowanie i synchronizację planów transportowych dla całego województwa**. Obowiązek powołania zespołów powinien być zapisany w ustawie i zobowiązywać Urzędy Marszałkowskie do utworzenia ich w okresie roku od dnia uchwalenia obowiązującego prawa.

2. Finansowanie TUP

Zgodnie z art. 50 p.t.z. źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej mogą być w szczególności:

1. środki własne jednostki samorządu terytorialnego będącej organizatorem;
2. środki z budżetu państwa.

Są nimi również wpływy ze sprzedaży biletów oraz wpływy z opłat dodatkowych pobieranych od pasażerów, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe¹⁴. Ponadto, 18 lipca 2019 roku weszła w życie ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (**dalej: ustawa pekaesowa**), która reguluje:

¹⁴ Dz.U.2017.1983 t.j. z dnia 2017.10.25.

1. utworzenie i funkcjonowanie **Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej**,
2. zasady dofinansowania ze środków Funduszu realizacji zadań własnych organizatorów dotyczących zapewnienia funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

Należy podkreślić, że ustawa ta przyjmując słowniczek z p.t.z., zawężyła definicję Organizatora – wyłączając z niej związek metropolitalny i ministra właściwego do spraw transportu.

Zgodnie z art. 8 ustawy pekaesowej dysponent Funduszu (tj. minister właściwy do spraw transportu) przygotowuje roczny plan finansowy Funduszu i uzgadnia go z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Przy czym, zgodnie z art. 10 tejże ustawy, podział środków przewidzianych w planie finansowym jest określany w drodze Rozporządzenia Rady Ministrów i powinien uwzględniać :

1. powierzchnię województwa;
2. liczbę mieszkańców województwa;
3. pracę eksploatacyjną na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej wyrażoną w wozokilometrach, zaplanowaną do wykonania w planach transportowych poszczególnych województw, z wyłączeniem komunikacji miejskiej.

Proponowane zmiany

1. Powyższe przepisy powinny zostać zastąpione przez nowe rozwiązania zapewniające stałe finansowanie TUP.
2. Należy rozważyć nowe stałe źródła finansowania TUP takie jak:
 - a. przeznaczenie ułamka cen za energię elektryczną z taryfy B [propozycja 10 zł za MW),
 - b. ustalenie nowej opłaty paliwowej wchodzącej w skład ceny paliwa¹⁵.
3. W nowych przepisach należy uwzględnić finansowanie zespołów odpowiedzialnych za przygotowanie i synchronizację planów transportowych dla całego województwa.
4. Należy rozważyć ujednolicenie przepisów poprzez umieszczenie regulacji Funduszu w p.t.z. i uchylenie ustawy pekaesowej.

3. Wybór operatorów TUP – podstawa prawna

Do decyzji Organizatora pozostawia się wybór trybu, w jakim będzie następować wybór operatora. Zgodnie z art. 19 ust. 1 p.t.z. Organizator dokonuje wyboru operatora w trybie:

- ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹⁶,
- ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej: k.r.b.u.).

¹⁵<https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/oplata-paliwowa-bedzie-zwiekszana-o-inflacje-nowy-podatek/08ymcgk>

¹⁶ Dz.U.2019.1843 t.j. z dnia 2019.09.27.

— zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 22 ust. 1 p.t.z.).

Co więcej, Organizator może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego w formie samorządowego zakładu budżetowego, jednak najczęstszym rozwiązaniem stosowanym w praktyce jest tryb udzielenia koncesji lub umowy z art. 22 p.t.z.

1. Koncesja

Zgodnie z art. 3 k.r.b.u., w przypadku powierzenia koncesjonariuszowi świadczenia usług i zarządzania tymi usługami - **wynagrodzenie stanowi wyłącznie prawo do wykonywania usług będących przedmiotem umowy (wyłączność) albo takie prawo wraz z płatnością.** W rezultacie, koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z wykonywaniem usług i obejmujące ryzyko związane z popytem lub podażą. Przez ponoszenie ryzyka ekonomicznego należy rozumieć sytuację, w której w zwykłych warunkach funkcjonowania koncesjonariusz nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych ze świadczeniem usług będących przedmiotem umowy koncesji oraz jest narażony na wahania rynku, a w szczególności jego szacowane potencjalne straty związane z wykonywaniem umowy koncesji nie mogą być jedynie nominalne lub nieistotne. Oceniając ryzyko ekonomiczne, uwzględnia się w spójny i jednolity sposób wartość bieżącą netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza.

Z uzasadnienia projektu ustawy k.r.b.u. wynika, że „**ryzyko ekonomiczne oznacza sytuację, w której w normalnych warunkach funkcjonowania koncesjonariusz nie ma gwarancji odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych lub kosztów związanych z (...) wykonywaniem usług będących przedmiotem koncesji, a przeniesione na niego ryzyko obejmuje rzeczywiste poddanie się wahaniom rynku, tak aby potencjalnie szacowane straty ponoszone przez koncesjonariusza nie mogły mieć jedynie charakteru nominalnego lub nieistotnego. Ryzyko ekonomiczne powinno wynikać z czynników, które pozostają poza kontrolą stron. Na potrzeby oceny ryzyka ekonomicznego powinna być uwzględniana w spójny i jednolity sposób wartość bieżąca netto wszystkich inwestycji, kosztów i przychodów koncesjonariusza**”.

Natomiast na podstawie art. 50 k.r.b.u. możliwe jest finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej poprzez przekazanie operatorowi rekompensaty, przy czym przekazanie rekompensaty z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego nie może prowadzić do odzyskania całości poniesionych kosztów.

Z kolei, czas trwania umowy koncesji został określony w art. 45 k.r.b.u. w następujący sposób:

1. Umowę koncesji zawiera się na **czas oznaczony.**
2. W przypadku umowy koncesji zawartej na czas dłuższy niż 5 lat, czas trwania umowy koncesji nie może przekraczać okresu, w którym koncesjonariusz może zasadnie oczekiwać odzyskania nakładów inwestycyjnych za wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług wraz ze zwrotem zainwestowanego kapitału, z uwzględnieniem inwestycji początkowych i inwestycji dokonanych w czasie trwania koncesji.

Na marginesie należy zaznaczyć, że w poprzednim stanie prawnym, umowa koncesji na usługi nie mogła być zawarta na dłużej niż 15 lat, chyba, że uzasadniało to konieczność zwrotu

nakładów (art. 24 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹⁷).

Natomiast aktualne przepisy prawne umożliwiają zawarcie umowy koncesji na czas dłuższy niż 5 lat, jednak każdorazowo musi to wynikać z wyliczeń uwiarygadniających, że dodatkowy czas trwania umowy uzasadniony jest koniecznością odzyskania nakładów (przy czym należy uwzględniać inwestycje początkowe jak i te, które będą dokonane w czasie trwania umowy). „Wskazanie 5-letniego terminu obowiązywania umowy koncesji jako terminu, który zamawiający może przyjąć arbitralnie pozostaje w zgodzie z art. 18 ust. 2 dyrektywy koncesyjnej i odzwierciedla przekonanie zarówno prawodawcy unijnego jak i krajowego, że, co do zasady, zawarcie umowy koncesji na okres krótszy niż 5 lat nie powinno tworzyć ryzyka nieodwracalnego wyeliminowania konkurencji, na rynku którego dotyczy umowa koncesji”¹⁸.

Uzasadnienie dla ograniczenia czasowego umowy koncesji zostało wyrażone w motywie 52 dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji¹⁹, zgodnie z którym „aby zapobiec izolacji rynku oraz utrudnieniu konkurencji, powinno się ograniczyć okres obowiązywania koncesji. Istnieje ponadto prawdopodobieństwo, że koncesje o bardzo długim okresie obowiązywania będą prowadzić do zamykania rynku, a tym samym utrudniać swobodny przepływ usług i swobodę przedsiębiorczości. Taki okres obowiązywania może być jednak uzasadniony, jeżeli jest on niezbędny do tego, aby umożliwić koncesjonariuszowi odzyskanie nakładów inwestycyjnych zaplanowanych na wykonanie koncesji oraz uzyskanie zwrotu z zainwestowanego kapitału. W konsekwencji w przypadku koncesji obowiązuje dłużej niż pięć lat okres ich obowiązywania powinien być ograniczony do okresu, podczas którego koncesjonariusz może odzyskać nakłady inwestycyjne na przeprowadzenie robót budowlanych oraz świadczenie usług, a także zapewnić sobie zwrot z zainwestowanego kapitału w normalnych warunkach funkcjonowania, z uwzględnieniem szczególnych zobowiązań umownych podjętych przez koncesjonariusza, by sprostać wymogom dotyczącym na przykład jakości lub ceny zapewnianych użytkownikom. Szacunkowa ocena powinna być ważna w chwili udzielania koncesji. Powinna istnieć możliwość objęcia nią początkowych i kolejnych inwestycji uznawanych za konieczne w przypadku realizacji koncesji, w szczególności wydatków na infrastrukturę, praw autorskich, patentów, sprzętu, logistyki, zatrudnienia, wyszkolenia personelu i wydatków początkowych. Maksymalny okres obowiązywania koncesji powinien być wskazany w dokumentach koncesji, chyba że okres obowiązywania jest jednym z kryteriów udzielenia zamówienia. Instytucje zamawiające i podmioty zamawiające powinny zawsze mieć możliwość udzielenia koncesji na okres krótszy niż okres konieczny do odzyskania poniesionych nakładów inwestycyjnych, pod warunkiem że powiązana rekompensata nie eliminuje ryzyka operacyjnego”.

W związku z tym, w oparciu o art. 45 k.r.b.u. **zamawiający może zawrzeć umowę na okres dowolny, o ile będzie on oznaczony i będzie uzasadniony ekonomicznie (przedłużenie uzasadnione okresem zwrotu poczynionych przez koncesjonariusza nakładów oraz zainwestowanego kapitału).** Odrębną kwestią jest natomiast zawieranie umów w oparciu o powyższe przepisy, w praktyce. Jeżeli w dotychczasowym stanie prawnym koncesje nie były udzielane na okres dłuższy niż 5 lat, należałoby przeanalizować skąd wynika taka praktyka. Jednym

¹⁷ Dz.U.19.101 z dnia 5 lutego 2009 r.

¹⁸ M. Bejm [w:] *Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi*. Komentarz, red. dr Rafał Cieślak, C.H.Beck 2018.

¹⁹ OJ L 94, 28.3.2014, p. 1–64

z prawdopodobnych argumentów jest chęć ograniczenia kosztów przez zamawiającego, jednak w takim przypadku należałoby doprowadzić do zmiany podejścia i położenia nacisku, w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju, na konieczność rozwoju infrastruktury (nabycia ekologicznych i dostosowanych do potrzeb ludności pojazdów) przy jednoczesnym wydłużeniu okresu, na który udzielana jest koncesja.

2. Orzecznictwo TSUE w sprawie umowy o świadczenie usług

Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się do sposobu zlecenia wykonywania usług w transporcie zbiorowym w dwóch wyrokach z 21 marca 2019 roku (w sprawach połączonych C-266/17 i C-267/17)²⁰ i z 8 maja 2019 roku (w sprawie C-253/18)²¹. Wyroki te wywołały zamieszanie w doktrynie jak i wśród organizatorów oraz operatorów transportu publicznego. Stąd też należy wyjaśnić co następuje.

2.1. Podstawy prawne świadczenia usług pasażerskich

Zgodnie z prawem unijnym oraz tezami orzecznictwa, kwestie umowy na świadczenie usług pasażerskich regulują następujące akty:

1. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1), **(dalej: Rozporządzenie 1370/2007)**,
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE **(dalej: Dyrektywa 2014/25)**,
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. 2014, L 94, s. 65), uchylająca dyrektywę 2004/18/WE **(dalej: Dyrektywa 2014/24)**.

Powyższe dyrektywy zostały wdrożone do polskiego prawa krajowego m.in. poprzez postanowienia art. 19 p.t.z.

Aktualnie w prawie polskim, kwestie wyboru operatora TUP reguluje art. 19 p.t.z., zgodnie z którym, organizator może wybrać operatora w drodze:

- przetargu publicznego,
- udzielenia koncesji,
- zawarcia umowy o świadczenie usług (art. 22 p.t.z.).

Przy czym, zgodnie z art. 22 ust. 4 p.t.z, jeśli umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawarta w trybie, o którym mowa w ust. 1, ma dotyczyć świadczenia usług przewozowych w komunikacji miejskiej, umowa powinna przyjąć formę koncesji na usługi. **Przepisu nie stosuje się w przypadku bezpośredniego zawarcia umowy z podmiotem wewnętrznym, w którym jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie lub wspólnie z inną**

²⁰ https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0019/40915/orzeczenie-z-dnia-21-marca-2019-r-w-sprawach-polaczonych-C-266_17-i-C-267_17-Verkehrsbetrieb-Huttenbräcker-i-BVR-Busverkehr-Rheinland.pdf

²¹ https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0016/41155/orzeczenie-z-dnia-8-maja-2019-r-w-sprawie-C-253_18-Rhenus-Veniro.pdf

jednostką samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów lub akcji tego podmiotu wewnętrznego (podmiot wewnętrzny).

Umowy na świadczenie usług pasażerskich mogą zostać udzielone poprzez:

- procedurę **konkurencyjną** (przetargową),
- procedurę **pozakonkurencyjną** (pozapretargową, „z wolnej ręki”) określaną w prawie unijnym jako „bezpośrednie udzielanie zamówień”.

W przypadku świadczenia usług transportowych przez podmiot wewnętrzny w rozumieniu art. 2 lit. j Rozporządzenia 1370/2007 („podmiot wewnętrzny” oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami) nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia procedury konkurencyjnej, a zatem prawo unijne dopuszcza **tzw. zamówienia „in-house” na podstawie umowy koncesji lub nie-koncesji**.

Prawo unijne różnicuje natomiast sposób bezpośredniego udzielania zamówień ze względu na zakres przedmiotowy zamówienia (transport kolejną lub metrem / transport autobusowy i tramwajowy). To charakter umowy kończącej procedurę determinuje, które przepisy prawne będą regulować sposób jej zawarcia.

Rozporządzenie 1370/2007 będzie miało zastosowanie w przypadku:

- umowy w formie koncesji na usługi publiczne w zakresie autobusowego i tramwajowego transportu pasażerskiego,
- umowy w formie koncesji na usługi transportu kolejną lub metrem,
- procedury przetargowej na usługi transportu kolejną lub metrem.

Dyrektywy 2014/23 i 2014/24 mają natomiast zastosowanie do:

- procedury przetargowej na usługi publiczne w zakresie autobusowego i tramwajowego transportu pasażerskiego.

Zatem, rezultatem procedury pozakonkurencyjnej może być podpisanie **umowy w formie koncesji lub „nie-koncesji”**, która w prawie polskim uregulowana jest w art. 22 p.z.t.

Z powyższego wynika, że zamówienia in-house udzielane podmiotom wewnętrznym mogą przyjąć formę nie-koncesji w rozumieniu Dyrektywy 2014/23 i 2014/24 (umowy z art. 22 p.t.z.). W tym przypadku nie będzie miało zastosowania Rozporządzenie 1370/2007.

2.2. Przepisy intertemporalne

Zamówienia dotyczące transportu kolejowego i drogowego, zgodnie z przepisami intertemporalnymi zawartymi w Rozporządzeniu 1370/2007, muszą być udzielane zgodnie z art. 5 ust. 2 tego Rozporządzenia od 3 grudnia 2019 roku. Przed tym dniem, państwa powinny stopniowo dążyć do stosowania tego przepisu, ale w celu uniknięcia poważnych problemów strukturalnych, wydłużono czas na dostosowanie się do nowych zasad.

W art. 8 ust. 3 Rozporządzenia 1370/2007 zostały zawarte dodatkowe przepisy intertemporalne, odnoszące się do umów zawieranych przed 26 lipca 2000 roku do 3 grudnia 2009 roku. W zależności od okresu w którym została zawarta umowa i czasie na który została zawarta, dopuszczalne jest niestosowanie art. 5 Rozporządzenia 1370/2007 w przypadkach tam przewidzianych.

2.3. Podsumowanie

- procedury przetargowe na transport autobusowy i tramwajowy podlegają w dalszym ciągu przepisom wynikającym z dyrektyw,
- koncesje zawarte po 3 grudnia 2019 roku na transport autobusowy i tramwajowy jak i kolejowy i metrem będą obowiązkowo podlegać art. 5 Rozporządzenia 1370/2007,
- okresy przejściowe dla umów zawartych dotychczas są określone w art. 8 ust. 3 Rozporządzenia 1370/2007,
- umowy zawierane w procedurze pozaprzetargowej niebędące koncesją nie podlegają Rozporządzeniu 1370/2007 i w tym zakresie należy nadal stosować ustawę polską (p.t.z.).

4. Kontrola wykonywania TUP przez koncesjonariuszy

Zgodnie z art. 43 p.t.z. przez zarządzanie TUP, które zgodnie z art. 9 p.t.z. należy do zadań Organizatora rozumie się:

1. negocjowanie i zatwierdzanie zmian do umowy z operatorem;
2. ocenę i kontrolę realizacji przez operatora i przewoźnika usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
3. kontrolę nad przestrzeganiem przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 4;
4. nakładanie kar pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej za naruszenie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004²².

Zgodnie z art. 45 p.t.z. do **kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego**, o których mowa w art. 28 ust. 1 i art. 34 ust. 1, **oraz warunków realizacji przewozów** w nich określonych są uprawnieni:

1. organizator właściwy ze względu na miejsce kontroli lub osoba przez niego upoważniona;
2. organy, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (**dalej: u.t.d.**), czyli funkcjonariusze Policji i inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.

Do kontroli ww. dokumentów, stosuje się odpowiednio art. 89 u.t.d. określający miejsce i czas kontroli. Zatem w przypadku danej koncesji na przewozy, organem odpowiedzialnym za kontrolę poprawności jej wykonywania (przestrzegania postanowień umownych i ustawowych) jest organizator właściwy miejscowo (a dokładniej zadanie to wykonuje organ jednostki samorządu terytorialnego określony w art. 7 ust. 4 p.t.z.) oraz Policja i Inspekcja Transportu Drogowego.

Przy czym zgodnie z art. 50 u.t.d., do zadań Inspekcji Transportu Drogowego należy jedynie kontrola dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego. Art. 92a

²² OJ L 55, 28.2.2011, p. 1–12

u.t.d. przewiduje grzywny za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, a z kolei art. 92 u.t.d. kary pieniężne związane z wykonywaniem transportu drogowego.

Proponowane zmiany

1. Ustawa pekaesowa - przepisy dot. ustalania rocznego planu finansowego i podziału środków z Funduszu powinny być rozbudowane o uwzględnienie uwag i zapotrzebowania zgłaszanego przez organizatorów TUP (np. art. 8 i art. 10 ustawy peakesowej).
2. Udzielanie koncesji na przewozy w ramach TUP a konieczność wydłużenia okresu na który obowiązuje koncesja – należy zmienić sposób implementacji przepisów, które dopuszczają wydłużenie okresu koncesji ze względu na konieczność pokrycia kosztów operatora np. zakupu nowej floty. Art. 45 k.r.b.u. dopuszcza wydłużenie okresu koncesji o ile jest to racjonalnie uzasadnione.
3. Kontrola nad poprawnością wykonywania umów koncesji na przewozy w ramach TUP sprawowana jest przez organizatora właściwego miejscowo, funkcjonariuszy Policji i inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (tylko w odniesieniu do dokumentów).

Filtry DPF i stan techniczny samochodów

Obecnie obowiązujące przepisy

Zakaz usuwania z pojazdu filtra cząstek stałych (potocznie zwanego w Polsce „DPF-em”, od angielskiej nazwy *diesel particulate filter*) nie wynika bezpośrednio i literalnie z polskich przepisów. Jednakże, usunięcie z samochodu filtra cząstek stałych zmienia jego stan techniczny, a okoliczność ta nie jest prawnie irrelevantna - co zostanie wykazane poniżej.

Treść art. 66 ust. 1 pkt 3 p.r.d. wskazuje, że **pojazd uczestniczący w ruchu ma być tak zbudowany, wyposażony i utrzymany, aby korzystanie z niego nie powodowało wydzielania szkodliwych substancji w stopniu przekraczającym wielkości określone w przepisach szczegółowych.**

Wśród aktów prawnych, które zawierają przepisy szczegółowe dotyczące warunków technicznych pojazdu i przebiegu ich badania, istotne dla niniejszej analizy są:

R.w.t.p.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 roku w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych badaniach (**dalej: r.b.t.**),

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lipca 2008 roku w sprawie kontroli ruchu drogowego (**dalej: r.k.r.d.**),

Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 10 lutego 2006 roku w sprawie szczegółowych wymagań w stosunku do stacji przeprowadzających badania techniczne pojazdów (**dalej: r.w.s.**).

Regulacje dotyczące wymogów technicznych

Jak wskazuje Ł. Malinowski²³, „*pojazd uczestniczący w ruchu powinien spełniać takie wymogi techniczne, aby korzystanie z niego nie powodowało wydzielania szkodliwych substancji*

²³ Ł. Malinowski, „Art. 66” [w:] „Prawo o ruchu drogowym. Komentarz”, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2012.

stopniu przekraczającym wielkości określone w przepisach szczególnych. (...) W myśl § 9 ust. 1 pkt 3 r.w.t.p. zadymienie spalin pojazdu z silnikiem o zapłonie samoczynnym, mierzone przy swobodnym przyspieszaniu silnika w zakresie od prędkości obrotowej biegu jałowego do maksymalnej prędkości obrotowej, wyrażone w postaci współczynnika pochłaniania światła, nie przekraczało: 2,5 m-1, a w odniesieniu do silnika z turbodoładowaniem 3,0 m-1, a w przypadku pojazdów wyprodukowanych po 30 czerwca 2008 r. nie przekraczało 1,5 m-1". Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 3 i 3a r.w.t.p. pojazd powinien również być tak zbudowany, wyposażony i utrzymany, aby zadymienie spalin pojazdu z silnikiem o zapłonie samoczynnym, mierzone przy swobodnym przyspieszaniu silnika w zakresie od prędkości obrotowej biegu jałowego do maksymalnej prędkości obrotowej, wyrażone w postaci współczynnika pochłaniania światła, nie przekraczało wartości umieszczonej na tabliczce znamionowej pojazdu.

Regulacje dotyczące badań pojazdu

Na mocy § 2 ust. 1 pkt 3 lit. i r.b.t., zakres okresowego badania technicznego pojazdu obejmuje **sprawdzenie i ocenę prawidłowości działania poszczególnych zespołów i układów pojazdu, w szczególności pod względem** bezpieczeństwa jazdy i **ochrony środowiska**, w tym **sprawdzenie i ocenę emisji** zanieczyszczeń gazowych lub **zadymienia spalin**, jeżeli pojazd jest napędzany silnikiem o spalaniu wewnętrznym.

Szczegółowy sposób pomiaru emisji zanieczyszczeń gazowych oraz zadymienia spalin podczas przeprowadzania badania technicznego pojazdu określa Załącznik Nr 1 Dział IV r.b.t. Ustanawia on przepisy regulujące kwestie takie jak warunki pomiaru, wykonanie pomiaru czy ocena wyników pomiaru.

Warto zaznaczyć, że zgodnie z treścią Załącznika nr 1 r.b.t. i jego Działu I pkt 8 Uciążliwość, sekcji 8.2. dotyczącej emisji spalin, **nieprawidłowe wyniki badania spalin, podobnie jak brak zamontowanego urządzenia kontrolnego emisji spalin, przeróbka urządzenia lub wyraźnie nieprawidłowe działanie stanowią usterkę istotną**, rozumianą zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 2 r.b.t. jako usterka techniczna **mogąca naruszać bezpieczeństwo ruchu drogowego i ochrony środowiska**. Zauważyć należy, że wśród grup usterek zawierają się także usterki stwarzające zagrożenie - stanowiące bezpośrednie i natychmiastowe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony środowiska w stopniu uniemożliwiającym używanie pojazdu w ruchu drogowym, niezależnie od okoliczności. Z kolei zgodnie z Załącznikiem Nr I i jego Działem III.I § 2 ust. 2 pkt 2 r.b.t., niedopuszczalna jest również niekompletność układu wydechowego, stwierdzana podczas kontroli organoleptycznej.

Jak wskazuje § 6 ust. 2 r.b.t., w przypadku **gdy w pojeździe stwierdzono usterki istotne**, uprawniony **diagnosta zamieszcza wpis o nich w zaświadczeniu o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu i określa wynik badania technicznego jako negatywny**. Uprawniony diagnosta informuje posiadacza pojazdu o **konieczności przeprowadzenia badania technicznego pojazdu** polegającego na **ponownym sprawdzeniu zespołów i układów, w których stwierdzono usterki**. Dokonuje się usunięcia tych usterek, jeżeli w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia badania sprawdzenia dokonuje stacja, w której te usterki stwierdzono. Po wykonaniu ww. badania uprawniony diagnosta, po stwierdzeniu, że wszystkie usterki istotne oraz usterki stwarzające zagrożenie zostały usunięte, wpisuje do dowodu rejestracyjnego kolejny termin okresowego badania technicznego. Termin ten jest liczony, począwszy od daty przeprowadzenia badania, w którym stwierdzono te usterki.

Spełnianie opisanych powyżej wymogów technicznych może być również przedmiotem kontroli drogowej, prowadzonej na podstawie przepisów r.k.r.d.

Finalnie zaznaczyć trzeba, że zgodnie z art. 96 § 1 pkt 5 k.w., właściciel, posiadacz, użytkownik lub prowadzący pojazd, który na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu dopuszcza pojazd do jazdy, pomimo że pojazd nie jest należycie zaopatrzony w wymagane urządzenia i przyrządy albo pomimo że nie nadają się one do spełnienia swego przeznaczenia, podlega karze grzywny.

Wypowiedzi podmiotów trzecich dotyczące prawnego uregulowania kwestii związanych z problemem usuwania DPF-ów

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks wykroczeń oraz ustawy prawo o ruchu drogowym

Projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks wykroczeń oraz ustawy prawo o ruchu drogowym, który wpłynął do Sejmu 7 czerwca 2018 roku jako druk nr 2699 (**dalej: Projekt**) proponował zaostrezenie sankcji za poruszanie się samochodami z niesprawnym albo wyciętym filtrem cząstek stałych oraz pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów, które oferują usługi wycięcia albo modyfikacji filtra cząstek stałych.

Projekt zakładał wprowadzenie w k.w. nowych przepisów:

art. 96 § 1 pkt 7 k.w. - który wprowadziłby wykroczenie dopuszczenia do korzystania z pojazdu, którego stan techniczny narusza wymagania ochrony środowiska;

art. 96aa k.w. - stanowiącego, że „*Kto oferuje wykonanie usługi lub wykonuje usługę, wskutek której stan techniczny pojazdu, wobec którego została wykonana usługa, ulegnie takiemu pogorszeniu, że pojazd będzie naruszać wymagania ochrony środowiska, podlega karze grzywny*”.

Przewidywał on także nowelizację p.r.d. w poniższym zakresie:

dodanie do art. 130a ust. 1 p.r.d. (decydującym o obligatoryjnych przypadkach usunięcia pojazdu z drogi na koszt właściciela) nowego pkt 7, który zobowiązywałby do usunięcia z drogi pojazdu w przypadku stwierdzenia, że jego stan techniczny narusza wymagania ochrony środowiska.

Jak wskazali autorzy Projektu, jego cel stanowiło „wprowadzenie surowszych sankcji dla kierowców za poruszanie się samochodami, z niesprawnym albo wyciętym filtrem cząstek stałych oraz dla podmiotów, które oferują usługi wycięcia albo modyfikacji filtra cząstek stałych. Korzystanie z samochodów ze zużytym albo wyciętym filtrem cząstek stałych jest w Polsce nagminne, choć to praktyka bardzo szkodliwa dla środowiska”²⁴. Ponadto stwierdzili, że do naszego kraju „sprowadza się obecnie ogromne ilości używanych samochodów z państw z Zachodniej Europy, ich duża część napędzana jest silnikiem wysokoprężnym Diesla. W latach 2016-2017 sprowadzono ok. 2 mln samochodów, w dużej mierze w wieku powyżej 10 lat. Trwający od lat ogromny wzrost ilości samochodów oraz fakt, że to pojazdy wyeksploatowane, mają fatalny wpływ na jakość powietrza. Używany samochód z ze zużytym filtrem DPF emituje znaczące ilości cząstek stałych. Kwestia filtra jest też dla właścicieli pojazdów problematyczna z dwóch powodów.

²⁴ Zob. str. 3 Projektu.

Po pierwsze, zainstalowanie nowego filtra jest drogie (kosztuje ok. 7-10 tys. złotych) i kompletnie nieopłacalne, biorąc pod uwagę ceny sprowadzanych samochodów. Po drugie, obecność filtra pogarsza osiągi pojazdu i podwyższa zużycie paliwa. W związku z powyższym filtry cząstek stałych są nagminnie usuwane, zastępowane atrapami oraz instalacjami, które oszukują oprogramowanie samochodów. Choć praktyka usuwania filtra prowadzi do tego, że pojazd staje się zgodnie z prawem niezdatny do ruchu, to nie jest wystarczająco ścigana i karana”²⁵. Posłowie wskazali również, że mandaty za poruszanie się pojazdem niespełniającym norm emisyjnych są niewspółmiernie małe w porównaniu do oszczędności, jakie dla użytkownika pojazdu generuje usunięcie filtra, czy też w zestawieniu wysokości mandatów do kosztów wymiany zużytego filtra cząstek stałych.

Po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 23 listopada 2018 roku, Projekt został odrzucony. W przeważającej mierze nastąpiło to głosami posłów Prawa i Sprawiedliwości²⁶. Członek tej partii, Waldemar Buda, był inicjatorem odrzucenia Projektu, argumentując, że możliwość nałożenia wysokich kar nic nie zmienia, bo wykrywalność usunięcia DPF-u jest śladowa. Twierdził, że Policja nie dysponuje narzędziami zdatnymi do dokonywania stosownej weryfikacji, a ewentualne zmiany pociągnęłyby za sobą koszty. Jednocześnie zaproponował, aby do corocznych, obowiązkowych badań technicznych samochodów, obowiązkowo włączyć badanie emisji spalin²⁷. Poseł nie uwzględnił jednak w swoich rozważaniach, że od 11 lat takie badanie jest już elementem przeglądu.

Komunikat Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w komunikacie o zanieczyszczeniu powietrza spalinami samochodowymi²⁸ wskazała, że dokonywany w ramach okresowej oceny stanu technicznego pojazdu pomiar emisji spalin pojazdów z silnikiem spalinowym o zapłonie samoczynnym (silnikiem Diesla) nie uwzględnia pomiaru w zakresie najbardziej szkodliwych dla zdrowia substancji, głównie tlenków azotu i węglowodorów. Mierzona jest wyłącznie zawartość tylko jednego składnika spalin - cząstek stałych PM, których podstawowym składnikiem jest sadza.

Ponadto, NIK potwierdził, że blisko 40 proc. badań pojazdów w Stacjach Kontroli Pojazdów w zakresie emisji spalin przeprowadzono nieprawidłowo, z czego połowę tak przebadanych samochodów diagności dopuścili do ruchu. W dodatku standardowe badanie zadymienia spalin dymomierzem w pojeździe z usuniętym filtrem DPF w większości przypadków nie wskazuje odchylenia od obowiązujących norm zadymienia. Innym mankamentem jest niedostateczne wyposażenie organów kontroli ruchu drogowego w sprzęt pomiarowy oraz niewielki stopień jego wykorzystania²⁹.

Sprawozdanie z badań Instytutu Transportu Samochodowego

Instytut Transportu Samochodowego wskutek badań nr 1080/ZDO/2017, wykonanych przez Zakład Procesów Diagnostyczno-Obsługowych Instytutu Transportu Samochodowego na zlecenie

²⁵ Zob. str. 3 Projektu.

²⁶ Zob. na stronie <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nradencji=8&nraposiedzenia=72&nrglosowania=53>

²⁷ <http://badanie-techniczne.pl/2018/11/nawet-5-zi-kary-za-wyciecie-dpf-nowe-przepisy-w-2019/>

²⁸ Zob. komunikat z 29 kwietnia 2017 roku „NIK o zanieczyszczeniu powietrza spalinami samochodowymi”, dostępny na stronie: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zanieczyszczeniu-powietrza-spalinami-samochodowymi.html>.

²⁹ Zob. komunikat z 29 kwietnia 2017 roku...

Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa opracował sprawozdanie z badań nr 1080/ZDO/2017 pt. „Procedura umożliwiająca wykrycie usunięcia z pojazdu filtra cząstek stałych (możliwa do zastosowania w stacjach kontroli pojazdów)” (**dalej: Sprawozdanie**), postanowił udzielić odpowiedzi na pytanie: jak w prosty sposób sprawdzić podczas eksploatacji samochodu, czy filtr cząstek stałych został usunięty?

W Sprawozdaniu uwzględniono następujące założenia:

„Obecne kryteria oceny są zbyt łagodne. Dla pojazdów spełniających wymagania norm poziomu emisji EURO 5 i EURO 6 badania dowodzą, że o ile pojazd jest wyposażony w sprawny filtr cząstek stałych wynik pomiaru współczynnika absorpcji wynosi mniej niż $0,2 \text{ m}^{-1}$ i to jest właściwa wartość pozwalająca ocenić czy DPF nie został usunięty. Dla przypadku, kiedy nie jest znany poziom wymagań EURO spełniany przez pojazd, diagnosta ustala zgodnie z Rozporządzeniem Dz. U. z dnia 22 lipca 2016 poz. 1088 z późniejszymi zmianami w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach: co najmniej EURO 5 – od 2010 r. dla samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t. Reasumując procedura w zakresie kryterium będzie dotyczyć pojazdów EURO 5 lub EURO 6, a gdy nie jest znany poziom emisji EURO, jej stosowanie będzie uzależnione od wskazanej powyżej daty pierwszej rejestracji;

Pomiar realizowany jest dymomierzem wykorzystującym metodę pochłaniania promieniowania widzialnego. **Należy przywrócić obowiązek certyfikacji dymomierzy, gdyż obecnie nie ma żadnych wymagań w tym zakresie.** Dymomierz powinien zapewniać możliwość rejestrowania wyników pomiaru i sterowania pomiarem za pomocą prędkości obrotowej. Wydruk z urządzenia powinien zawierać co najmniej następujące dane: prędkość obrotową biegu jałowego, prędkość maksymalną, czas, w jakim silnik rozpędzał się w każdym cyklu od prędkości obrotowej biegu jałowego do prędkości maksymalnej, wyniki pomiarów wyrażone jako współczynnik absorpcji światła oraz ich średnią arytmetyczną i rozrzut wyników. Urządzenie powinno zapewniać możliwość zapisu badania w pamięci i transmisji danych do sieci lokalnej stacji kontroli pojazdów [SKP];

Następnym elementem jest **takie sformułowanie wymagań, aby wymusiło ono realizowanie badania emisji pojazdów wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym metodą swobodnego przyspieszania w ramach okresowego badania technicznego pojazdu.** Mimo, że to badanie jest obligatoryjne, to obecnie diagności obawiając się uszkodzenia silnika często odstępują od wykonania tego elementu badania okresowego;

Zastosowanie EOBD jako elementu badania wspierającego wykrycie manipulacji w zakresie usunięcia filtra cząstek stałych³⁰.

Przegląd techniczny pojazdu

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy kodeks wykroczeń oraz ustawy prawo o ruchu drogowym

Na poziomie unijnym są prowadzone prace w celu harmonizacji i poszerzenia zakresu badań technicznych pojazdów. W tym celu przygotowano pakiet zdatności do ruchu drogowego, który obejmuje trzy dyrektywy w tym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3

³⁰ Zob. str. 22 Sprawozdania.

kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdolności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylająca dyrektywę 2009/40/WE³¹. Dyrektywy miały być i zostały wdrożone (w tym przez Polskę, choć ocenie nie była poddana jakość wdrożenia) do maja 2017 roku.

Z punktu widzenia niniejszej analizy, szczególne znaczenie ma załącznik nr 1 do dyrektywy, który określa standardy i zakres badania technicznego pojazdów, w tym w zakresie ich uciążliwości (hałas, emisja spalin, zakłócenia elektromagnetyczne i wycieki płynów). Wydaje się, że w tym zakresie pozostaje możliwość wykładni prounijnej przepisów krajowych, nawet jeśli ich wdrożenie przyjęło postać implementacji zawężającej (w ramach swobody państw do implementacji dyrektyw).

Polska – zatrzymanie dowodu rejestracyjnego

Przesłanki zatrzymania dowodu rejestracyjnego znajdują się w art. 132 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (**dalej: p.r.d.**) (ust. 1 pkt 2 – *w razie stwierdzenia, że pojazd nie został poddany badaniu technicznemu w wyznaczonym terminie lub termin badania nie został wyznaczony prawidłowo*).

Aktualnie zatrzymanie dowodu rejestracyjnego następuje przez wprowadzenie informacji o zatrzymaniu dowodu rejestracyjnego do centralnej ewidencji pojazdów (**dalej: CEPIK**). W razie zatrzymania dowodu rejestracyjnego policjant wydaje kierowcy **pokwitowanie**. Może on zezwolić na używanie pojazdu przez czas nieprzekraczający 7 dni, określając warunki tego używania w pokwitowaniu.

Przy czym **pokwitowanie nie może zostać wystawione** (a zatem nie będzie możliwości używania pojazdu po zablokowaniu go w CEPIK), w przypadku gdy zatrzymanie dowodu rejestracyjnego było konsekwencją stwierdzenia przez Policję, że:

pojazd zagraża porządkowi ruchu lub narusza wymagania ochrony środowiska,

brak jest dokumentu potwierdzającego OC, a samochód jest zarejestrowany w kraju poza UE.

W rezultacie należy, stwierdzić, że w przypadku gdy pojazd nie został poddany badaniu technicznemu w terminie, po stwierdzeniu tego faktu przez Policję, **kierujący może uzyskać pokwitowanie na podstawie którego może poruszać się pojazdem do 7 dni i na warunkach ustalonych w pokwitowaniu.**

Polska - grzywna

Zgodnie z art. 94 § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (**dalej: k.w.**), **karze grzywny (do 5 000 zł) podlega ten kto prowadzi na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu pojazd pomimo braku dopuszczenia pojazdu do ruchu**. W przeciwieństwie do wykroczenia polegającego na prowadzeniu pojazdu bez uprawnień (art. 94 § 1 k.w.), w tym przypadku nie można orzec zakazu prowadzenia pojazdów.

Warunki dopuszczenia pojazdu do ruchu są określone w art. 71 p.r.d. (*dokumentem stwierdzającym dopuszczenie do ruchu pojazdu samochodowego (...) jest dowód rejestracyjny (...)*).

„W literaturze wypowiedane są rozbieżne poglądy na temat tego, czy do realizacji znamion omawianego wykroczenia prowadzi poruszanie się pojazdem po upływie oznaczonego terminu dokonania badania technicznego. Bardziej przekonujący wydaje się pogląd, że pojazd, co do którego upłynął termin ważności poprzedniego badania technicznego, przestaje być pojazdem dopuszczonym do ruchu. Wynika to z faktu, że **zakreślenie przez ustawodawcę terminu ważności**

³¹ OJ L 127, 29.4.2014, p. 51-128.

badania technicznego powinno być interpretowane jako dopuszczenie pojazdu do ruchu tylko na okres do terminu następnego badania (tak R.A. Stefański, *Wykroczenia...*, s. 461–463; odmiennie W. Radecki [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń...*, 2019, s. 807). Dodatkowym argumentem przemawiającym za taką interpretacją przepisów dotyczących obowiązkowych badań stanu technicznego może być art. 81 ust. 11 p.r.d., z którego wynika m.in. obowiązek poddania dodatkowemu badaniu technicznemu pojazdu, co do którego wystąpi uzasadnione przypuszczenie, że zagraża bezpieczeństwu ruchu, narusza wymagania ochrony środowiska lub uczestniczył w wypadku drogowym, w którym zostały uszkodzone zasadnicze elementy nośne konstrukcji nadwozia, podwozia lub ramy. Z przepisu tego jasno wynika, że powodem poddawania pojazdów badaniom technicznym jest potrzeba sprawdzenia, czy spełniają one wymagania techniczne (wymienione w art. 66 p.r.d.), niezbędne do dopuszczenia pojazdu do ruchu. Tym samym brak takich badań dokonanych we właściwym czasie oznacza utratę przez pojazd dopuszczenia do ruchu, a kierujący takim pojazdem wypełnia znamiona wykroczenia stypizowanego w art. 94 § 1 k.w.”³².

Zatem tym bardziej należy uznać, że zatrzymanie dowodu rejestracyjnego pojazdu przez Policję (zablokowanie w CEPiK) jest równoznaczne z brakiem dopuszczenia pojazdu do ruchu. A zatem jeśli ktoś porusza się pojazdem wbrew warunkom określonym w pokwitowaniu o którym mowa w art. 132 ust. 2 p.r.d., lub nie uzyskał takiego pokwitowania a jego dowód został zatrzymany, to podlega karze grzywny.

Francja – grzywna i unieruchomienie pojazdu

Zgodnie z francuskim prawem karnym (Code de la route - Article R323-1)³³, brak aktualnego przeglądu technicznego pojazdu jest klasyfikowany jako wykroczenie 4 klasy (max. wysokość grzywny wynosi 750 EUR), co oznacza, że możliwym skutkiem prawnym będzie:

stała grzywna w wysokości 135 EUR,

grzywna zmniejszona 90 EUR,

grzywna zwiększona 375 EUR,

pojazd może zostać unieruchomiony przez Policję do czasu przeprowadzenia kontroli technicznej. Następnie wydawany jest tymczasowy arkusz ruchu umożliwiający przeprowadzenie badania przydatności do ruchu drogowego.

W niektórych przypadkach może nastąpić zatrzymanie pojazdu.

Włochy – grzywna i unieruchomienie pojazdu

Zgodnie z włoskim kodeksem drogowym (art. 80 Codice della strada)³⁴, każdy, kto prowadzi pojazd, który nie został poddany przeglądowi, podlega karze za brak przeglądu: sankcje administracyjne wahają się od 169 do 679 EUR.

³² Bojarski Tadeusz (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. VI, WKP 2019.

³³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006841815&cidTexte=LEGITEXT000006074228&dateTexte=20010601>

³⁴ <http://www.aci.it/i-servizi/normative/codice-della-strada/titolo-iii-dei-veicoli/art-80-revisioni.html>

Przy czym, kwota zostaje podwojona w przypadku, gdy kierowca zostanie wielokrotnie złapany na tym uczynku lub gdy pomięto więcej niż jeden wymagany przegląd (np. za 2 lata).

Do czasu wykonania badania technicznego pojazdu, pojazd zostaje zawieszony w ruchu ze skutkiem natychmiastowym (na dowodzie rejestracyjnym zostaje umieszczona pieczęć zawieszenia). Taki pojazd może być dopuszczony do ruchu wyłącznie w celu odwiedzenia jednej z wyznaczonych stacji kontroli pojazdów w dniu wyznaczonym na kontrolę.

Jeśli pojazd nie przejdzie przeglądu lub jeśli został zawieszony w ruchu przez odpowiedni organ, ale nadal porusza się po drodze, stosuje się karę podwyższoną wynoszącą od 1 957 do 7 953 EUR. Możliwe jest również zastosowanie dodatkowych kar administracyjnych tj. 90 dniowe uruchomienie pojazdu, lub stała konfiskata w przypadku licznych recydyw.

Proponowane zmiany przepisów

1. Warianty przedstawione w Sprawozdaniu

W Sprawozdaniu zaproponowano wprowadzenie w Załączniku 1 do r.b.t. szeregu zmian związanych z przeprowadzaniem badań technicznych, w szczególności w zakresie emisji spalin³⁵.

Zalecano również zmianę innych postanowień tego aktu prawnego, m.in. szczegółowo i wyczerpująco przedstawiono zalecany przebieg pomiaru zadymienia spalin, jak również rekomendowano **obligatoryjne archiwizowanie wyniku pomiaru w urzędzeniu i w rejestrze stacji kontroli pojazdów**. Kolejnym rozporządzeniem, co do którego według Sprawozdania zachodzi konieczność nowelizacji, jest r.w.s., zwłaszcza w przedmiocie urządzenia do pomiaru zadymienia spalin (dymomierza). Przewidziano niezwykle precyzyjny opis wymagań, który dymomierz musi spełnić, by skutecznie móc wykryć usunięcie DPF-u.

2. W § 6 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach³⁶:

- a. **wprowadzenie obowiązku dokonywania ponownego przeglądu technicznego w innym punkcie diagnostycznym niż przegląd, podczas którego wykryto błędy** – w celu zachowania wysokiego standardu wykonywania badania technicznego,
- b. **zwiększenie zakresu badania technicznego.**

3. Poza uwzględnieniem rozwiązań przedstawionych w Sprawozdaniu, sugeruje się następujące zmiany w aktach prawnych:

1. w r.b.t.:

- a) Zasadne jest dodanie do poszczególnych załączników tego aktu prawnego postanowień związanych z zamontowaniem w pojeździe, sprawnością bądź usunięciem DPF-u. Wobec okoliczności, że Załącznik 4 r.b.t. ustanawia wzór dokumentu identyfikacyjnego pojazdu, Załącznik 5 r.b.t. definiuje wzór opisu zmian dokonanych w pojeździe, natomiast Załącznik 8 r.b.t. określa zakres wymaganych danych zamieszczanych w rejestrze związanych z dopuszczeniem pojazdów do

³⁵ Tabela „8.2. Emisja spalin”, str. 28 Sprawozdania.

ruchu – w tych miejscach uzasadnione jest umieszczenie obowiązku uwzględniania danych związanych z zamontowaniem w pojeździe filtra cząstek stałych.

- b) Konieczne jest także uregulowanie w r.b.t. metod, zasad i przebiegu przeprowadzania badania emitowanych przez pojazd spalin. Powinny one zostać obowiązkowo wykonywane przez diagnostę w taki sposób, by efektywnie zbadać poziom stężenia PM10 i PM2.5 i wykryć dokładny skład spalin. Istotne jest, by diagnosta był zobligowany także do rejestrowania i utrwalania wyniku tego badania w protokole kontroli stanu technicznego pojazdu, a następnie wpisywania do stosownej ewidencji. Zaniechanie wykonania tego obowiązku winno się wiązać dla diagnosty z surowymi konsekwencjami. Jednocześnie wymagany poziom stężenia pyłów należy sprzężyć z normami, które powinien spełniać konkretny model pojazdu, zawierający filtr cząstek stałych.

2. w r.s.w.t.:

- a) w jego § 9 ust. 1 pkt 3 i 3a należy ustalić limit emitowanych cząstek stałych dla samochodów wysokoprężnych wyposażonych w fabrycznie montowany filtr.

3. w p.r.d.:

- a) Warto dodać nowy art. 80b ust. 1 pkt 21, powiększający katalog danych gromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów o informacje związane z DPF-em. Na diagnostów dokonujących pomiarów podczas badań technicznych pojazdu nałożyć zostanie obowiązek przekazania do CEPiK informacji o zamontowaniu w pojeździe DPF-ie, jego stanie technicznym bądź o usunięciu filtra cząstek stałych.
- b) Ponadto, rozważyć należy dodanie art. 129 ust. 2 pkt 4a p.r.d., dotyczącego uprawnień Policji w trakcie kontroli ruchu drogowego i sprawdzania stanu techniczny pojazdu poprzez dodanie badania pojazdu mobilnym analizatorem, tak by wykonane przez policjanta badanie zadymienia spalin było w stanie wykazać ewentualne usunięcie filtra cząstek stałych.
- c) Warto, rozważyć dodanie art. 129 ust. 4b pkt 6 r.p.d. (lub doprecyzowanie jego pkt 3), by funkcjonariusze mogli odmówić prawa wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pojazdowi, którego stan techniczny narusza wymagania ochrony środowiska, w tym nie spełnia np. konkretnie wskazanej normy emisji spalin lub stwierdzono w nim usunięcie filtra cząstek stałych.
- d) Ponadto, do art. 130a ust.1 p.r.d. należy dodać postanowienie, na mocy którego pojazd, u którego stwierdzono usunięcie filtra cząstek stałych byłby usuwany z drogi na koszt właściciela.
- e) Zasadna jest także zmiana art. 132 p.r.d. poprzez poszerzenie uprawnień Policjanta w zakresie zatrzymania dowodu rejestracyjnego w przypadku stwierdzenia usunięcia DPF-u w pojeździe.

4. w r.c.e.p.:

- a) §5 r.c.e.p. przesądza o tym, jakie dane są udostępnione do ponownego wykorzystania w celach komercyjnych i niekomercyjnych, w tym dane o pojeździe (pkt 1) oraz inne informacje. W związku z tym zasadne byłoby dodanie § 5 pkt 1 lit. u r.c.e.p., tj. uwzględnienie w ewidencji danych dotyczących zamontowania w pojeździe filtra cząstek stałych.

- b) w § 5 pkt 4 lit. f r.c.e.p. zawrzeć należy natomiast informację o usunięciu DPF-u.
- c) Odpowiednio, uzupełnione w ewidencji informacje należy udostępniać w postaci elektronicznej przy użyciu systemu teleinformatycznego, wobec czego stosowne poprawki trzeba uwzględnić w § 6 r.c.e.p.
- d) Analogiczne zmiany wprowadzić trzeba w § 2 lub § 3 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2019 roku w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów³⁷.

5. w r.w.s.:

- a) Zasadne jest nałożenie obowiązku przeprowadzania okresowych badań sprawności urządzenia pomiarowego, jak również uregulować kwestię systematycznej wymiany dymomierzy, tak by w ciągu kilku lat wszystkie stacje diagnostyczne posiadały urządzenia spełniające nowe wymogi.

6. w r.k.r.d.:

- a) Stosowne poprawki uwzględnić trzeba w Załączniku Nr 1 opisującym sposób identyfikowania pojazdu, zakres i metody badania jego stanu technicznego oraz kryteria oceny usterek stwierdzonych podczas tego badania, tak by w części 7 „Inne wyposażenie” lub 8 „Uciążliwość” (w sekcji 8.2. emisja spalin) zawrzeć metodę wykrywania usunięcia filtra cząstek stałych, uznać zły stan filtra lub jego brak jako kryterium uznania stanu pojazdu za niezadowalający, a przy tym uznać taką usterkę za niebezpieczną.

7. w k.w.:

- a) Warto rozważyć doprecyzowanie art. 96 § 1 pkt 5 k.w. pod kątem DPF-ów i ściśle określenie wysokości grzywny grożącej za jego niesprawność lub usunięcie.
- b) Można także utworzyć nowy art. 96 § 1 pkt 7 k.w., zgodnie z którym dopuszczenie do korzystania z pojazdu, którego stan techniczny narusza wymagania ochrony środowiska, stanowiłoby wykroczenie.
- c) Podobnie, dodać trzeba nowy przepis - np. art. 96aa k.w. - penalizujący czynność usuwania DPF-ów, np. w warsztatach samochodowych przez mechaników.
- d) Niezbędna będzie również penalizacja zaniechań wykonania badania ukierunkowanego na kwestie związane z filtrami cząstek stałych bądź poszczególnych zaniedbań diagnosty podczas przeprowadzania badań technicznych pojazdu, by umożliwić ukaranie go np. mandatem. Warto się zastanowić, czy w przypadku wielokrotnej recydywy – nałożyć zakaz prowadzenia działalności diagnostycznej przez odpowiedni okres.
- e) W k.w. uregulować należy również kwestię poruszania się pojazdem bez uprzedniego dokonania okresowego przeglądu technicznego lub też niedopuszczonego do uczestniczenia w ruchu, umożliwiając nałożenie odpowiednio wysokiej, odstraszałej grzywny (a ponadto pozostawić służbom do dyspozycji inne sankcje, takie jak odholowanie pojazdu na koszt sprawcy, zatrzymanie go za opłatą za każdy dzień postoju).

³⁷ Dz.U. z 2019 roku poz. 1274.

Akcyza i propozycje zmian

Aktualny stan prawny – akcyza

Ustawa o podatku akcyzowym

Aktualnie, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 6 grudnia 2008 o podatku akcyzowym (**dalej: u.p.a.**), samochody osobowe są wyrobami akcyzowymi niezharmonizowanymi (art. 1 ust. 1 u.p.a.). Opodatkowanie akcyzą samochodów osobowych reguluje dział V ustawy.

Zgodnie z art. 100 ust. 4 u.p.a. „*samochody osobowe są to pojazdy samochodowe i pozostałe pojazdy mechaniczne objęte pozycją CN 8703 przeznaczone zasadniczo do przewozu osób, inne niż objęte pozycją 8702, włącznie z samochodami osobowo-towarowymi (kombi) oraz samochodami wyścigowymi, z wyłączeniem pojazdów samochodowych i pozostałych pojazdów, które nie wymagają rejestracji zgodnie z przepisami o ruchu drogowym*”.

Zgodnie z art. 100 ust. 1 u.p.a. w przypadku samochodu osobowego przedmiotem opodatkowania akcyzą jest:

import samochodu osobowego niezarejestrowanego wcześniej na terytorium kraju,

nabycie wewnątrzwspólnotowe samochodu osobowego niezarejestrowanego wcześniej na terytorium kraju,

pierwsza sprzedaż na terytorium kraju samochodu osobowego niezarejestrowanego na terytorium kraju zgodnie z przepisami o ruchu drogowym:

wyprodukowanego na terytorium kraju,

od którego nie została zapłacona akcyza z tytułu czynności, o których mowa w pkt 1 albo 2.

Co do zasady płatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która dokonuje czynności wymienionych powyżej (art. 102 u.p.a.).

Podstawa opodatkowania akcyzą samochodów osobowych określona jest w art. 104 u.p.a. Natomiast stawka akcyzy jest przewidziana w art. 105 u.p.a i wynosi:

„18,6% podstawy opodatkowania - dla samochodów osobowych o pojemności silnika powyżej 2000 centymetrów sześciennych;

3,1% podstawy opodatkowania - dla pozostałych samochodów osobowych”.

Uzasadnieniem ustanowienia takiej stawki akcyzy było zachęcanie do rezygnacji z nabywania samochodów o większej pojemności silnika, na rzecz tych o mniejszej pojemności jak również promowanie rodzimego przemysłu samochodowego, który produkował samochody o małej pojemności silnika. Ponadto uznawano, że wyższa pojemność silnika oznaczała wyższą emisję szkodliwych związków.

Zgodnie z wcześniej obowiązującą regulacją, zmienioną w 2006 roku, preferencyjna stawka dotyczyła samochodów młodszych niż 2 lata (§7 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego)³⁸. Zmiana ta uwzględnia również orzeczenie ETS w sprawie C-313/05 (wyrok Trybunału z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie) oraz orzeczenia sądów administracyjnych, rozpatrujących zarzuty podatników, dotyczące dyskryminującego traktowania samochodów osobowych sprowadzanych z UE starszych niż 2 lata. Aktualnie stawka jest jednolita bez względu na wiek samochodu.

Orzecznictwo TSUE – współczynnik deprecjacji

Sprawa C-313/05³⁹

Artykuł 110 TFUE (dawniej art. 90 WE) stanowi, że *„żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe”*.

W przedmiotowej sprawie Trybunał stwierdził, że:

podatek akcyzowy nie powinien obciążać produktów pochodzących z innych państw członkowskich bardziej niż obciąża on podobne produkty krajowe;

w celu zagwarantowania neutralności podatków wewnętrznych w aspekcie konkurencji pomiędzy używanymi samochodami osobowymi znajdującymi się już na rynku krajowym a podobnymi samochodami przywożonymi z państwa członkowskiego innego niż Rzeczpospolita Polska należy porównać skutki podatku akcyzowego obciążającego te ostatnie pojazdy ze skutkami rezydualnego podatku akcyzowego obciążającego te pierwsze pojazdy, które zostały już opodatkowane tym podatkiem przy pierwszej ich rejestracji.

Sprawy połączone C-290/05 oraz C-333/05⁴⁰

W tych sprawach Trybunał badał zgodność węgierskiej opłaty rejestracyjnej (odpowiednika akcyzy) z art. 90 WE (teraz art. 110 TFUE) i stwierdził co następuje:

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem naruszenie art. 90 akapit pierwszy WE ma miejsce, gdy podatek nakładany na produkty przywożone z zagranicy i podatek nakładany na podobne produkty krajowe są obliczane w różny sposób i często na innych zasadach, co prowadzi – choćby tylko w

³⁸ Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.

³⁹ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie.

⁴⁰ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 5 października 2006 r. w sprawach Ákos Nádasdi przeciwko Vám- és Pénzügyőrség Észak-Alföldi Regionális Parancsnoksága (C-290/05) i Ilona Németh przeciwko Vám- és Pénzügyőrség Dél-Alföldi Regionális Parancsnoksága (C-333/05).

niektórych przypadkach – do wyższego opodatkowania towaru przywiezionego z zagranicy (zob. ww. wyrok w sprawie Weigel, pkt 67 i cytowane tam orzecznictwo). Jednakże nawet jeśli przesłanki tego rodzaju dyskryminacji bezpośredniej nie są spełnione, opłata ta może być pośrednio dyskryminująca ze względu na jej skutki.

W celu zagwarantowania neutralności podatków wewnętrznych w aspekcie konkurencji pomiędzy używanymi samochodami osobowymi znajdującymi się już na rynku krajowym a podobnymi samochodami przywożonymi z zagranicy, należy porównać skutki opłaty rejestracyjnej, obciążającej używane pojazdy sprowadzone z innego państwa członkowskiego niż Republika Węgierska, ze skutkami rezydualnej opłaty rejestracyjnej nakładanej na podobne używane pojazdy zarejestrowane na Węgrzech, które w związku z faktem rejestracji zostały już obciążane tą samą opłatą.

W ramach uregulowania dotyczącego opłaty rejestracyjnej kryteria typu silnika, pojemności i klasyfikacji ze względów ochrony środowiska stanowią kryteria obiektywne. Mogą być zatem używane w ramach tego systemu. Natomiast nie jest wymagane, aby kwota opłaty była zależna od wartości samochodu.

Z akt przekazanych Trybunałowi przez sąd krajowy wynika jednak, że pojazd tego samego rodzaju, w tym samym wieku, z tym samym przebiegiem i identyczny również w zakresie innych jego cech, zakupiony jako używany w innym państwie członkowskim i zarejestrowany na Węgrzech zostanie w każdym razie obciążony opłatą rejestracyjną stosowaną dla pojazdów tej kategorii według stawki 100%. W konsekwencji opłata ta obciąża samochody używane przywożone z zagranicy w większym stopniu, aniżeli podobne już używane samochody zarejestrowane na Węgrzech i objęte tą samą opłatą.

Niezależnie od tego, że cel i uzasadnienie opłaty rejestracyjnej dotyczą ochrony środowiska naturalnego i że nie ma ona żadnego związku z wartością rynkową pojazdu, z art. 90 akapit pierwszy WE wynika, że **należy uwzględnić zmniejszenie wartości samochodu używanego**, który podlega tej opłacie, ponieważ opłatę tę charakteryzuje to, że jest ona pobierana tylko jednorazowo, mianowicie na etapie pierwszego dopuszczenia do ruchu w danym państwie członkowskim, i w związku z tym stanowi **część jego wartości rynkowej**.

Projekt senacki z 2016 roku

14 grudnia 2016 roku do Sejmu wpłynął Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym i ustawy - Prawo o ruchu drogowym (druk nr 1234)⁴¹, który został skierowany do I czytania w dniu 24 stycznia 2017 roku i do dnia sporządzenia niniejszej analizy nie został dalej procedowany.

Głównym założeniem projektu jest to, że „**stawka akcyzy nie będzie ustalana od wartości samochodu, a od pojemności silnika i europejskiej normy poziomu emisji spalin**. Preferowane przez stawki są samochody o normie wyższej (mniej zanieczyszczające środowisko naturalne) i niższej pojemności silnika. Z powodu niekorzystnych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach państw, które próbowały wyeliminować z rynku sprowadzanie starych samochodów (np. sprawa C-313/05 oraz połączone sprawy C-290/05 i C-333/05) **należało uwzględnić również stopień deprecjacji samochodów**. Współczynnik deprecjacji ustala się w zależności od okresu deprecjacji i liczy się w miesiącach od pierwszej rejestracji. W przypadku samochodów o ponadnormatywnym

⁴¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1234>

stopniu utraty wartości podatek będzie ustalany z uwzględnieniem dodatkowego współczynnika deprecjacji ustalonego na podstawie opinii biegłego, który uwzględni przebieg samochodu, jego stan techniczny, rok produkcji oraz wyposażenie”. Ponadto uznano, że **współczesne zmiany technologiczne spowodowały, iż emisja szkodliwych związków nie jest tak silnie powiązana z pojemnością silnika.**

Proponowana w projekcie ustawy stawka akcyzy opiera się na następującym wzorze:

$$P = S \times (1 - D)$$

w którym poszczególne symbole oznaczają:

P – kwota akcyzy wyrażona w polskich złotych,

S – stawka akcyzy, o której mowa w ust. 2,

D – współczynnik deprecjacji, o którym mowa w ust. 4.

2. Stawki akcyzy na samochody dla poszczególnych przedziałów pojemności silnika są zależne od normy poziomu emisji spalin samochodu i wynoszą w zł:

Pojemność silnika	Norma poziomu emisji spalin			
	Euro 6	Euro 5	Euro 4	Euro 3 lub wcześniejsza lub brak normy poziomu emisji spalin
poniżej 1200 cm ³	1000	2000	2300	3500
1200–1499 cm ³	1500	2400	2550	8000
1500–1999 cm ³	1950	3120	3320	10 000
2000–2499 cm ³	9000	18 000	20 700	29 000
2500–2999 cm ³	14 000	25 000	32 000	40 000
3000–3499 cm ³	20 000	36 000	46 000	57 000
3500–3999 cm ³	27 000	42 000	62 000	76 000
powyżej 3999 cm ³	35 000	55 000	80 000	98 000

„Współczynnik deprecjacji ustala się w zależności od okresu deprecjacji, liczonego od dnia pierwszej rejestracji samochodu dokonanej poza terytorium kraju do dnia powstania obowiązku podatkowego, o którym mowa w art. 101, i liczy się w miesiącach, przy czym, wskazany okres deprecjacji kończy się z upływem tego dnia w ostatnim miesiącu, który odpowiada początkowemu dniowi tego okresu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego miesiąca”.

Współczynnik rośnie wraz z wiekiem samochodu, w razie starych samochodów zastosowanie miałyby dodatkowy współczynnik i inny wzór obliczenia stawki akcyzy. W przypadku samochodu niezarejestrowanego poza terytorium kraju współczynnik deprecjacji (D) wynosi 0.

W uzasadnieniu projektu ustawy podniesiono następujące argumenty:

Znaczny udział samochodów starszych niż 10 latnie wpływa także na ich niekorzystny wpływ na środowisko naturalne oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Celem ustawy jest, (...) takie ukształtowanie zachowań obywateli, aby nabywali samochody, w miarę możliwości nowsze, bezpieczniejsze, lepiej wyposażone oraz bardziej ekologiczne.

W tym celu proponuje się (...) oderwanie stawek akcyzy od wartości pojazdu i uzależnienie jej od pojemności silnika i europejskiej normy poziomu emisji spalin, przy jednoczesnym uwzględnieniu deprecjacji samochodów ze względu na ich wiek lub ponadnormatywnej deprecjacji w przypadku nadmiernego zużycia nabywanego samochodu

Stawka akcyzy nie będzie ustalana od wartości samochodu, a od pojemności silnika i europejskiej normy poziomu emisji spalin. Preferowane przez stawki są samochody o normie wyższej (mniej zanieczyszczające środowisko naturalne) i niższej pojemności silnika.

Porównanie stawek akcyzy i innych opłat za samochód w innych krajach UE

W krajach UE przyjęte są następujące metody opodatkowania zakupu i rejestracji samochodu osobowego (niektóre kraje stosują kilka metod obliczania podatku, a oprócz tego standardowo naliczany jest, tak jak w Polsce, także VAT):

Brak opodatkowania lub płaski podatek niezależny od rodzaju samochodu : Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Litwa, Luxemburg, Szwecja, Wielka Brytania

Zależna od emisji (CO₂ i/lub innych związków): Austria, Cypr, Belgia, Hiszpania, Finlandia, Francja, Grecja, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Łotwa, Malta, Holandia, Portugalia, Rumunia, Słowenia

Zależna od pojemności silnika: Belgia, Polska, Węgry, Portugalia, Rumunia

Zależna od wieku : Belgia

Zależna od ceny: Dania (progresywna), Finlandia, Chorwacja, Malta, Holandia, Polska, Słowenia

Zależna od mocy : Włochy, Słowacja

Spośród krajów które różnicują opłatę w zależności od pojemności silnika, **tylko w przypadku Polski jest to jedyne kryterium**. W przypadku pozostałych krajów (Belgia, Węgry, Portugalia, Rumunia) istotnym czynnikiem jest także ilość emisji szkodliwych związków i/lub CO₂.

Austria

Opłata rejestracyjna⁴² jest uzależniona od:
zużycia paliwa
wartości pojazdu.

Belgia

⁴² <https://english.bmf.gv.at/customs/importing-vehicle-personal-use.html>

Zgodnie z informacjami podanymi na oficjalnej stronie Flandrii⁴³ opłata rejestracyjna (BIV) uzależniona jest od:

wpływu środowiskowego (emisja CO₂, emisja pyłu drobnocząsteczkowego, rodzaj paliwa, norma emisji euro, obecność filtra sadzy),

oraz od **wieku pojazdu (ustalonego w oparciu o datę pierwszej rejestracji)**.

Natomiast w Walonii i Regionie Stołecznym Brukseli⁴⁴ obowiązuje stawka uzależniona od:

mocy silnika, wyrażonej w koniach podatkowych (HP) lub kilowatach (Kw).

Bułgaria

Brak akcyzy dla samochodów z UE, ale roczny podatek od samochodu osobowego⁴⁵ obliczany zgodnie z :

mocą silnika,

skorygowaną o współczynnik zależny od roku produkcji.

Chorwacja

Nie obowiązuje akcyza a podatek roczny od samochodu⁴⁶, który uwzględnia:

emisję Co₂,

rodzaj paliwa,

moc silnika w kW,

pojemność silnika

poziom emisji spalin.

Cypr

Od 2019 roku zniesiono akcyzę na importowane samochody⁴⁷.

Czechy

Opłata rejestracyjna dla nowych i używanych samochodów ma stałą stawkę. Podatek roczny od wszystkich samochodów wykorzystywanych do celów biznesowych jest uregulowany w Zákon č. 16/1993 Sb.⁴⁸ przy uwzględnieniu:

pojemności silnika,

masy.

Podatek ekologiczny od starszych samochodów (bez normy EURO, do normy EURO 3) płatny przy zakupie zza granicy oraz przy ponownej rejestracji w kraju. Stawki uzależnione są od normy EURO (im niższa tym większy podatek). Podatek jest uregulowany w § 37e Zákon č. 185/2001 Sb.⁴⁹.

Dania

Obowiązuje stała kwota⁵⁰ powiększona lub pomniejszona w zależności od:

zużycia paliwa,

przy rozróżnieniu na benzynę i diesel.

Estonia

⁴³ <https://www.vlaanderen.be/en/mobility/vehicle-registration-tax-biv>

⁴⁴ <https://www.wallonie.be/fr/decouvrir-la-wallonie/la-wallonie-en-chiffres/fiscalite-wallonne/taxes-vehicules>

⁴⁵ <https://www.minfin.bg/en/779>

⁴⁶ <https://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/taxtable.pdf>

⁴⁷ <https://www.mof.gov.cy/mof/customs/customs.nsf/All/505369EB35BEDE8B422579040055CC92?OpenDocument>

⁴⁸ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-16#p5>,

⁴⁹ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-185>

⁵⁰ <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2244599>

Obowiązuje płaska stawka akcyzy dla wszystkich samochodów⁵¹.

od koni podatkowych.

Finlandia

W Finlandii w celu obliczenia stawki opłaty rejestracyjnej należy zastosować dwie metody⁵² oparte o:

dacie rejestracji,

określeniu poziomemu emisji CO₂,

**a jeśli nie ma tego w specyfikacji samochodu, to
stawkę opartą na całkowitej masie i mocy
samochodu.**

Irlandia

Opłata rejestracyjna⁵⁶ opiera się na cenie samochodu

i emisji CO₂.

Podatek od samochodu⁵⁷ zależy od:

pojemności silnika (dla samochodów
wyprodukowanych przed 2008 rokiem),

na emisji CO₂ (dla samochodów wyprodukowanych
po 2008 roku).

Francja

Obowiązuje wiele rodzajów podatków w tym najważniejsze to podatek regionalny (obliczany wg regionalnej stawki, samochody starsze niż 10 lat mają zniżkę 50 %) oraz podatek od samochodów zanieczyszczających (które emitują więcej Co2 niż wynika z normy minimalnej, podatek ten jest miarkowany wraz z wiekiem samochodu)⁵³.

Islandia

Podatek od samochodu⁵⁸ płatny 2 razy w roku i
zależny od **masy samochodu**.

Hiszpania

Opłata rejestracyjna⁵⁴ zależy od:

emisji CO₂,

oraz od regionalnej wariacji podatku

Roczny podatek od samochodu⁵⁵ zależny

Łotwa

Nie ma akcyzy ale jest roczny podatek od
samochodu (Vehicle Operating Tax)⁵⁹:

dla samochodów zarejestrowanych po 2005 stawka
wg **masy całkowitej**, pojemności i **mocy silnika**,

dla samochodów zarejestrowanych przed 2005 wg
masy całkowitej pojazdu,

dla samochodów zarejestrowanych po 2008 istnieje
dodatkowa opłata za emisję CO₂,

⁵¹ <https://www.mnt.ee/eng/vehicle/state-fees>

⁵² https://www.vero.fi/globalassets/henkiloasiakkaat/autoverotus/verotaulukko-1_-laki-autoverolain-muuttamisesta-1481_2015.pdf oraz https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/auto/autoverotus/autoveron_maara/ajoneuvojen-veroproksentit/

⁵³ <https://immatriculation.ants.gouv.fr/Vos-demarches/Cout-et-taxes-additionnelles>

⁵⁴ https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/en_gb/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Campanas/Impuesto_Especial_sobre_Determinados_Medios_de_Transporte/Informacion_sobre_matriculacion_de_vehiculos/Tipos_impositivos.shtml

⁵⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214&p=20180704&tn=1#ss4-2>

⁵⁶ <https://www.revenue.ie/en/importing-vehicles-duty-free-allowances/guide-to-vrt/vehicle-registration-tax/vrt-and-registration.aspx>

⁵⁷ <https://www.carzone.ie/news/motoringadvice/Motor-and-Road-Tax-Prices-Ireland-2017-1437.html>

⁵⁸ https://www.island.is/en/travel_and_transport/the_car/vehicle_insurance_and_road_taxes/

⁵⁹ https://www.fm.gov.lv/en/s/taxes/vehicle_operating_tax/

dla samochodów o pojemności silnika powyżej 3500 cm³ jest dodatkowa opłata.

Litwa

Brak akcyzy i podatku od samochodu⁶⁰. Być może zostanie wprowadzony w 2020⁶¹.

Luksemburg

Opłata stała w ramach rejestracji⁶² oraz roczny podatek drogowy :

dla samochodów zarejestrowanych po 2001 na podstawie emisji CO₂,

dla samochodów zarejestrowanych przed 2001 na podstawie pojemności silnika.

Malta

Opłata rejestracyjna⁶³ jest obliczana na podstawie: standardu Euro,

emisji CO₂ i PM (PM tylko dla diesli), oraz długości samochodu.

Natomiast roczny podatek od samochodu⁶⁴ zależy od:

samochody zarejestrowane do 2009 - rodzaju paliwa, pojemności silnika oraz **wieku pojazdu**,

samochody zarejestrowane po 2009 – rodzaju paliwa, zużycia paliwa i **wieku pojazdu**.

Niderlandy

Opłata rejestracyjna (BPM)⁶⁵ na podstawie: emisji CO₂.

Oprócz tego obowiązuje comiesięczny podatek od samochodu (MRB)⁶⁶ opierający się na:

rodzaju paliwa,

i **masie całkowitej pojazdu**.

Niemcy

Opłata za rejestrację samochodu jest stała, natomiast dodatkowo pobierany jest roczny podatek od samochodu (Kfz-Steuer)⁶⁷ opierający się na:

rodzaju paliwa,

normie Euro,

oraz pojemności silnika.

Norwegia

Opłata rejestracyjna⁶⁸ opiera się na:

dacie rejestracji,

emisji CO₂ i NO_x,

cenie zakupu,

rodzaju paliwa,

masie całkowitej pojazdu,

mocy silnika wyrażonej w kW,

oraz przebiegu.

⁶⁰ https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/registration/registration-abroad//lithuania/index_en.htm

⁶¹ https://www.baltictimes.com/lithuania_s_nauseda_on_car_tax_we_should_star_from_luxury_tax/

⁶² <https://guichet.public.lu/en/citoyens/transport-mobilite/transport-individuels/vehicule-motorise/acheter-vehicule-neuf.html>

⁶³ <https://www.transport.gov.mt/Land-register-and-licensing-a-motor-vehicle-registration-tax-rates.pdf-f942>

⁶⁴ <https://www.transport.gov.mt/Land-Vehicle-registration-and-licencing-Annual-circulation-taxes.pdf-f941>

⁶⁵ <https://business.gov.nl/regulation/bpm/>

⁶⁶ <https://business.gov.nl/regulation/motor-vehicle-tax/>

⁶⁷ https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/Apps_Rechner/KfzRechner/KfzRechner.html

⁶⁸ <https://www.skatteetaten.no/person/avgifter/bil/importere/regn-ut/>

Portugalia

Opłata rejestracyjna (ISV)⁶⁹ opiera się na:
pojemności silnika,
oraz opłacie środowiskowej uzależnionej od rodzaju paliwa.
Roczny podatek od samochodów (UIC)⁷⁰ dla:
zarejestrowanych przed 2007 zależy od **wieku pojazdu** i pojemności silnika,
zarejestrowanych po 2007 dodatkowo od emisji CO₂ i **mocy silnika**.

Słowacja

Brak akcyzy samochodów⁷¹. Natomiast funkcjonuje (podobnie jak w Czechach) podatek od samochodów wykorzystywanych dla celów biznesowych, który uregulowany jest w Zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov⁷². Stawka podatku dla pojazdów osobowych jest uzależniona od:
pojemności silnika,
wieku pojazdu (im starszy tym wyższa).

Słowenia

Roczny podatek od samochodu⁷³ oparty jest na:
wartości samochodu,
rodzaju paliwa,

i emisji CO₂.

Szwecja

Opłata rejestracyjna stała oraz comiesięczny podatek od samochodu⁷⁴ uzależniony od:
emisji CO₂,
rodzaju paliwa,
i **roku rejestracji**.
Dodatkowo funkcjonuje jednolity podatek zaporowy w Sztokholmie i Goteborgu⁷⁵. System premii za szkodę (*bonus malus*) stosuje się od 1 lipca 2018 r. I dotyczy wyłącznie nowych pojazdów, oraz jest uzależniony od:
emisji CO₂.

Węgry

Opłata rejestracyjna⁷⁶ opiera się na:
pojemności silnika,
rodzaju paliwa,
klasie ekologicznej,
dacie pierwszej rejestracji.
Oprócz tego funkcjonuje miesięczny podatek od samochodu obliczany w oparciu o:
moc samochodu wyrażoną w kW,
klasę ekologiczną.

Wielka Brytania

⁶⁹ http://info-aduaneiro.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_aduaneira/Veiculos/regularizacao/Pages/faq-isv-06.aspx

⁷⁰ <https://impostosobreveiculos.info/iuc/imposto-unico-circulacao-iuc-2019/#Jun2007>

⁷¹ https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/registration/registration-abroad//slovakia/index_en.htm#shortcut-6-car-tax

⁷² <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2014-361>

⁷³ <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1276>

⁷⁴ <https://www.transportstyrelsen.se/en/road/Vehicles/Vehicle-tax/Payment-of-tax/>

⁷⁵ <https://www.transportstyrelsen.se/en/road/Congestion-taxes-in-Stockholm-and-Goteborg/>

⁷⁶ https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/registration/registration-abroad//hungary/index_en.htm#shortcut-9-vehicle-tax

Podatek od samochodu (VED)⁷⁷ zależy od :
rodzaju paliwa
i emisji CO₂.

Włochy

Brak akcyzy, obowiązuje regionalny podatek roczny od samochodu (Bollo)⁷⁸, który zależy od:
regionalnej stawki,
normy Euro,
mocy w kW.

Proponowane zmiany

W **art. 105 u.p.a. - zmiana sposobu obliczania stawki akcyzy** - obliczanie akcyzy nie na podstawie pojemności silnika a algorytmu (jak wskazuje analiza porównawcza, w UE brak jest ujednoliconego algorytmu obliczania akcyzy lub podatku okresowego od samochodu – nie są to podatki zharmonizowane na gruncie prawa UE, a wiele państw posługuje się parametrami, które są proponowane poniżej w ramach projektu nowej regulacji) uwzględniającego dane z dowodu rejestracyjnego i CEPiK:

- rok produkcji (ew. normy euro)
- moc silnika
- masę samochodu.

⁷⁷ <https://www.gov.uk/vehicle-tax-rate-tables/rates-for-cars-registered-on-or-after-1-march-2001>

⁷⁸ <http://www.aci.it/i-servizi/guide-utili/guida-pratiche-auto/costi-per-la-registrazione-al-pra.html>

Podsumowanie

Strefy Czystej Emisji

1. Konieczne są zmiany regulacji w przedmiocie SCT, obecnie zawartych w ustawie o elektromobilności. Niezależnie od finalnego umiejscowienia postanowień, niezbędne jest dodanie przepisu umożliwiającego ustanowienie SCT, SBT czy strefy kongestycyjnej. Taki sprzężony system stref miałby być możliwy do wprowadzenia w gminach niezależnie od liczby mieszkańców czy rodzaju zabudowy.
2. Uchwała wprowadzająca LEZ powinna wejść w życie maksymalnie po roku latach od jej podjęcia. Jednocześnie w celu umożliwienia mieszkańcom i przedsiębiorcom wyznaczyć należy okres przejściowy, maksymalnie trzyletni. Pozostałe pojazdy poruszające się po SCT musiałyby być oznaczone naklejkami o kolorach, żółtym, zielonym i niebieskim:
 - żółta - pojazdy benzynowe spełniające przynajmniej normę Euro3, pojazdy z silnikiem Diesla spełniające normę przynajmniej Euro4,
 - zielona - pojazdy benzynowe spełniające przynajmniej normę Euro4, pojazdy z silnikiem Diesla spełniające normę przynajmniej Euro5,
 - niebieska - pojazdy elektryczne lub wodorowe.
3. Po roku 2025 do SCT wjazd miałyby tylko pojazdy z naklejką zieloną lub niebieską lub te oznaczone zielonymi tablicami rejestracyjnymi.
4. Konieczne jest uregulowanie kwestii formalnych dotyczących opłat za wjazd do strefy, stosownych nalepek do oznaczania pojazdów czy odpowiedzialności za nieprzestrzeganie zakazów w strefach czy wykroczenia związane np. z nalepkami.

Transport Użyteczny Publicznie

1. Ustawa pekaesowa - przepisy dot. ustalania rocznego planu finansowego i podziału środków z Funduszu powinny być rozbudowane o uwzględnienie uwag i zapotrzebowania zgłaszanego przez organizatorów TUP (np. art. 8 i art. 10), w tym:
 1. W okresie 3 lat od nowelizacji p.t.z. organizatorzy transportu mają przedstawić aktualizację planu transportowego,
 2. W ciągu 2 lat od uchwalenia aktualizacji planu transportowego ma nastąpić jego całkowite wdrożenie,
 3. W art. 12 p.t.z. należy wprowadzić standardy minimalne, które powinny być uwzględnione w każdym planie transportowym w zakresie minimalnej liczby połączeń, czasu dojazdu i długości trasy,
 4. Powołanie przy urzędach marszałkowskich odrębnych zespołów odpowiedzialnych za przygotowanie i synchronizację planów transportowych dla całego województwa.
2. Udzielanie koncesji na przewozy w ramach TUP a konieczność wydłużenia okresu na który obowiązuje koncesja - należy zmienić sposób implementacji przepisów, które dopuszczają

wydłużenie okresu koncesji ze względu na konieczność pokrycia kosztów operatora np. zakupu nowej floty. Art. 45 k.r.b.u. dopuszcza wydłużenie okresu koncesji o ile jest to racjonalnie uzasadnione.

3. Kontrola nad poprawnością wykonywania umów koncesji na przewozy w ramach TUP sprawowana jest przez organizatora właściwego miejscowo, funkcjonariuszy Policji i inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego (tylko w odniesieniu do dokumentów).

Filtry DPF i stan techniczny samochodów

1. Konieczne jest znowelizowanie przepisów w zakresie przeprowadzania badań pojazdu pod kątem istnienia bądź usunięcia filtra cząstek stałych w stacjach diagnostycznych, tak by umożliwić niezawodne stwierdzenie stanu (bądź braku) DPF-u. W tym celu, szczegółowo należy uregulować przebieg badania: zaostriżyć wymogi dotyczące składu spalin i uwzględnić pomiar pyłów drobnocząsteczkowych, a przy tym dodać przepisy decydujące o standardach, które musiałyby spełnić narzędzia do dokonywania pomiarów, np. dymomierze.
2. Zasadne jest nałożenie na diagnostę obowiązków w zakresie rejestrowania i utrwalania wyników badań pomiaru spalin i efektu innych czynności związanych z DPF-ami oraz uregulowanie konsekwencji zaniedbań diagnosty w tym przedmiocie.
3. Przepisy powinny uregulować reperkusje grożące kierowcom poruszającymi się pojazdami z usuniętymi bądź niesprawnymi filtrami cząstek stałych, jak również umożliwić pociągnięcie do konsekwencji właścicieli warsztatów oferujących usługi usunięcia filtrów cząsteczek stałych.

Akcyza

Obliczanie akcyzy nie na podstawie pojemności silnika a algorytmu (jak wskazuje analiza porównawcza, w UE brak jest ujednoliconego algorytmu obliczania akcyzy lub podatku okresowego od samochodu - nie są to podatki zharmonizowane na gruncie prawa UE, a wiele państw posługuje się parametrami, które są proponowane poniżej w ramach projektu nowej regulacji) uwzględniającego dane z dowodu rejestracyjnego i CEPiK:

1. rok produkcji (ew. normy euro),
2. moc silnika,
3. masę samochodu.

O Polskim Alarmie Smogowym

Polski Alarm Smogowy to inicjatywa zrzeszająca ruchy obywatelskie zatroskane złą jakością powietrza w Polsce. Celem PAS jest doprowadzenie jakości powietrza do stanu niezagrożającego zdrowiu i życiu osób mieszkających w Polsce i spełniającej normy obowiązujące w naszym kraju. Polski Alarm Smogowy jest organizacją ponadpartijną, współpracującą z samorządami, organizacjami pozarządowymi i środowiskami naukowymi oraz z każdym, komu leży na sercu czyste, nieskażone zanieczyszczeniami powietrze, jak również zdrowie polskich obywateli. PAS zrzesza ludzi, których łączy jeden cel – to Polska wolna od smogu. Ruch zrodził się jako wyraz buntu przeciw bierności władz wobec problemu zanieczyszczonego powietrza. Od wielu lat PAS buduje świadomość społeczeństwa; ponad podziałami partyjnymi, rozmawia z politykami, przekonując ich do działań na rzecz wspólnego dobra, którym jest czyste powietrze. PAS rozpoczął działalność w lutym 2015 r. przez połączenie Krakowskiego, Dolnośląskiego i Podhalańskiego Alarmu Smogowego. Obecnie PAS skupia 42 lokalne grupy i organizacje zajmujące się poprawą jakości powietrza. Lokalne alarmy smogowe działają nie tylko w metropoliach (Kraków, Wrocław, Poznań i Warszawa), ale również w małych miastach (np. Pszczyna, Wejherowo) czy na wsiach (np. małopolski Zabierzów czy śląskie Gierałtowice).

Najważniejsze postulaty PAS

1. Wprowadzenie NORM JAKOŚCI DLA WSZYSTKICH PALIW STAŁYCH sprzedawanych w sektorze komunalno-bytowym i kontrola przestrzegania tych przepisów.
2. Wprowadzenie STANDARDÓW EMISYJNYCH DLA NOWYCH KOTŁÓW I KOMINKÓW sprzedawanych na polskim rynku i kontrola przestrzegania tych przepisów.
3. Wprowadzanie i wdrażanie tak zwanych UCHWAŁ ANTYSMOGOWYCH W REGIONACH określających datę wycofania z użytku najbardziej zanieczyszczających kotłów, pieców i kominków.
4. Wprowadzenie ODPOWIEDNICH REGULACJI UMOŻLIWIAJĄCYCH OGRANICZENIE ZANIECZYSZCZEŃ generowanych przez samochody w miastach.
5. OGRANICZENIE EMISJI ZANIECZYSZCZEŃ pochodzących z przemysłu i energetyki.
6. Wdrażanie i promocja rozwiązań systemowych UPOWSZECZNIAJĄCYCH NISKOEMISYJNE ŹRÓDŁA CIEPŁA.
7. Uruchomienie i promocja finansowych i podatkowych PROGRAMÓW WSPARCIA EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ oraz wymiany starych kotłów i pieców na węgiel i drewno.
8. Poprawa DOSTĘPU DO INFORMACJI O ZANIECZYSZCZENIU POWIETRZA, dostosowanie poziomów alarmowania i informowania o zanieczyszczeniu powietrza do standardów europejskich.
9. Wprowadzenie w życie SKUTECZNEGO SYSTEMU KONTROLI INSTALACJI, w których spalane są paliwa stałe (węgiel i biomasa).
10. Upowszechnienie WIEDZY W ZAKRESIE ZANIECZYSZCZENIA POWIETRZA i jego konsekwencji zdrowotnych.

O Fundacji Frank Bold

Fundacja Frank Bold jest pozarządową organizacją prawniczą, działającą na rzecz ochrony praw człowieka, prawa do czystego środowiska oraz przestrzegania zasad demokratycznego państwa prawa. Realizujemy projekty i działamy komercyjnie, współpracując z innymi organizacjami pozarządowymi oraz samorządem terytorialnym. W działaniach wykorzystujemy wiedzę prawniczą i związane z nią instrumenty (m.in. pozwy, skargi, wnioski o udostępnienie informacji publicznej i informacji o środowisku, wnioski o wszczęcie postępowań oraz kontroli), a także bierzemy udział w działaniach rzeczniczych (prace legislacyjne) i strażniczych (monitoring działalności lobbingsowej, procesu legislacyjnego i administracyjnego w zakresie ochrony środowiska i jawności działania władz). Przygotowujemy opinie prawne, oceniamy rozwiązania legislacyjne i przeprowadzamy szkolenia z dziedzin objętych zakresem naszej działalności. Prowadzimy także sprawy grupowe i indywidualne w zakresie ochrony środowiska i interesu publicznego.

Ważnym obszarem aktywności Fundacji są działania związane z ochroną czystego powietrza i walką ze smogiem. W tym zakresie uczestniczymy w konsultacjach społecznych aktów prawnych, monitorujemy zmiany legislacyjne, udzielamy wsparcia prawnego organizacjom pozarządowym działającym na rzecz walki ze smogiem oraz zapewniamy wsparcie prawne aktywnym obywatelom i ich zrzeszeniom w walce o czyste powietrze. Udzielamy także wsparcia samorządom, na których spoczywa ciężar kontroli przestrzegania przepisów dotyczących kwestii powiązanych z ochroną powietrza, w tym organizujemy szkolenia i prelekcje w przedmiocie prawnych aspektów kontroli przestrzegania uchwał antysmogowych, a także prowadzimy doradztwo prawne.

Jednocześnie prowadzimy sprawy związane z wpływem kopalni na środowisko naturalne, uzależnieniem polskiego przemysłu energetycznego od węgla, wpływem wytwarzania i składowania odpadów na glebę, wody i powietrze, uciążliwościami wynikającymi z funkcjonowania ferm drobiu i chlewni, bezpieczeństwem dziko żyjących zwierząt, szkodliwymi inwestycjami na obszarach chronionych, a także zmianami klimatu. Jesteśmy jednym z niewielu podmiotów zajmujących się tą skomplikowaną dziedziną prawa w Polsce, a przy tym działającym na całym jej obszarze. Równocześnie monitorujemy działalność lobbystów i ich wpływ na proces legislacyjny w ramach portalu jawnylobbying.org.

Wyjaśnienia

1. Przedmiot opinii

Niniejsza opinia prawna została wykonana przez Fundację Frank Bold (Opiniujący) na zlecenie Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy (Zlecający) i ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące niezbędnych zmian w prawie polskim w zakresie:

1. ustanowienia stref niskiej emisji - LEZ (ang. *low emission zone*)
2. finansowania, wykonywania nadzoru i prowadzenia transportu użytecznego publicznie,
3. usuwania lub dezaktywacji filtrów cząstek stałych - DPF (ang. *Diesel particulate filter*),
4. zmiany zasad naliczania akcyzy za samochody osobowe.

Opinia prawna została przygotowana zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w dniu 12 grudnia 2019 roku.

2. Wykorzystane akty prawne/dokumenty

Opinia prawna opiera się na następujących aktach prawnych i dokumentach:

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 o podatku akcyzowym (Dz.U.2019.864 t.j. z dnia 2019.05.10), **dalej: u.p.a.**,
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 roku prawo o ruchu drogowym (Dz.U.2018.1990 t.j. z dnia 2018.10.17), **dalej: p.r.d.**,
3. Ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (Dz.U.2019.821 t.j. z dnia 2019.05.06), **dalej: k.w.**,
4. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U.2018.2016 t.j. z dnia 2018.10.22), **dalej: p.t.z.**,
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U.2019.2140 t.j. z dnia 2019.11.06), **dalej: u.t.d.**,
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2019.1396 t.j. z dnia 2019.07.29), **dalej: p.o.ś.**,

7. Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U.2019.1123 z dnia 2019.06.17), **dalej: ustawa pekasowa**,
8. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U.2019.1528 t.j. z dnia 2019.08.14), **dalej: k.r.b.u**,
9. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U.2019.1124 t.j. z dnia 2019.06.17), **dalej: ustawa o elektromobilności**,
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (OJ L 94, 28.3.2014, p. 243–374), **dalej: Dyrektywa 2014/25**,
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych (Dz.U. 2014, L 94, s. 65), uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (OJ L 94, 28.3.2014, p. 65–242), **dalej: Dyrektywa 2014/24**,
12. Dyrektywa Rady z dnia 26 czerwca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 70/220/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczania powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych (OJ L 242, 30.8.1991, p. 1–106),
13. Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/646 z dnia 20 kwietnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 692/2008 w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 6) (OJ L 109, 26.4.2016, p. 1–22),
14. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (OJ L 315, 3.12.2007, p. 1–13), **dalej: Rozporządzenie 1370/2007**,
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U.2016.2022 t.j. z dnia 2016.12.15), **dalej: r.w.t.p.**,
16. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 roku w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych badaniach (Dz.U.2015.776 t.j. z dnia 2015.06.10), **dalej: r.b.t.**,
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 roku w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych (Dz.U.2017.2355 z dnia 2017.12.18), **dalej: r.r.o.p.**,
18. 16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 roku w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz.U.2019.2141), **dalej: r.k.r.d.**,
19. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 10 lutego 2006 roku w sprawie szczegółowych wymagań w stosunku do stacji przeprowadzających badania techniczne pojazdów (Dz.U.2006.275),

20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 czerwca 2014 roku w sprawie centralnej ewidencji pojazdów (Dz.U.2014.816 z dnia 2014.06.23), **dalej: r.c.e.p.,**
21. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym (druk 2699, wpłynął do Sejmu 7 czerwca 2018 roku), **dalej: Projekt,**
22. Instytut Transportu Samochodowego, Sprawozdanie z badań nr 1080/ZDO/2017 pt. "Procedura umożliwiająca wykrycie usunięcia z pojazdu filtra cząstek stałych (możliwa do zastosowania w stacjach kontroli pojazdów)", **dalej: Sprawozdanie.**