



Warszawa, 27-02-2024 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego**

V.565.185.2023.TS

**Pan
Tamas Dombi
Dyrektor
Biura Zarządzania Ruchem Drogowym
Urzędu m. st. Warszawy
via ePUAP**

Szanowny Panie Dyrektorze

Z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich uprzejmie informuję, iż Rzecznik postanowił poddać analizie unormowania zawarte w uchwale Rady m. st. Warszawy z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie ustanowienia na terenie m. st. Warszawy strefy czystego transportu. Przedmiotowa analiza ma na celu zbadanie, czy przepisy powołanej uchwały są zgodne z ustawą z dnia 11 stycznia 2011 r. ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 875), a ponadto czy nie naruszają one konstytucyjnych standardów gwarantujących prawa i wolności obywateli, w tym prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Po wstępnym zapoznaniu się ze wspomnianą uchwałą wątpliwości Rzecznika wzbudziły postanowienia zamieszczone w jej załączniku Nr 2, które określają katalog pojazdów dodatkowo wyłączonych od zakazu wjazdu do stołecznej strefy czystego transportu. Chodzi tu głównie o regulacje określające wymogi, jakie muszą spełniać pojazdy samochodowe z silnikami benzynowymi oraz pojazdy samochodowe z silnikami Diesla w zakresie norm spalania, aby nie podlegać zakazowi wjazdu do strefy

czystego transportu. Z treści unormowań załącznika Nr 2 do uchwały wynika, że pojazdy z silnikami benzynowymi mogą być wyposażone w silniki spełniające niższe unijne normy w zakresie emisji szkodliwych substancji w stosunku do pojazdów wprawianych w ruch za pomocą silników Diesla. Dla przykładu można wskazać, że w okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. wyłączone od zakazu wjazdu do strefy zostały pojazdy samochodowe:

- 1) z silnikami benzynowymi o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 2 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 1997 r.,
- 2) z silnikami Diesla o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 4 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2005 r.

Natomiast w okresie od dnia 1 stycznia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2027 r., zakazowi wjazdu do strefy czystego transportu nie będą podlegać pojazdy samochodowe:

- 1) z silnikami benzynowymi o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 3 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2000 r.,
- 2) z silnikami Diesla o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t spełniające przynajmniej wymagania europejskiej normy emisji spalin Euro 5 lub wyprodukowane nie wcześniej niż w 2009 r.

Należy zwrócić uwagę, że pojazd samochodowy wyposażony w silnik benzynowy spełniający normę Euro 2 powinien na każdy przejechany kilometr emitować nie więcej niż 2,2 g tlenku węgla oraz 0,5 g tlenków azotu i węglowodorów. Natomiast przejechanie kilometra przez pojazd samochodowy napędzany silnikiem Diesla, który spełnia normę Euro 4, ma gwarantować, że do atmosfery przedostanie się nie więcej niż 0,5 g tlenku węgla oraz 0,3 tlenków azotu i węglowodorów, a ponadto emisja cząstek stałych nie przekroczy 0,025 g. Z kolei emisja zanieczyszczeń pochodzących z przejechania kilometra drogi przez pojazd samochodowy z silnikiem benzynowym, który spełnia wymogi normy emisji spalin Euro 3, nie powinna przekraczać 2,3 g tlenku węgla, 0,2 g węglowodorów oraz 0,15 g tlenków azotu. Tymczasem spalanie paliwa w silniku Diesla, który spełnia normę Euro 5, zapewnia, że emisja zanieczyszczeń nie będzie większa niż 0,5 g tlenku węgla, 0,23 g tlenków azotu i węglowodorów oraz 0,005 g cząstek stałych.

Powyższe porównanie prowadzi do wniosku, że zachodzą istotne różnice pomiędzy pojazdami z silnikami benzynowymi oraz pojazdami z silnikami Diesla w zakresie wymogów dot. emisji zanieczyszczeń pochodzących ze spalania paliwa w tych silnikach, które warunkują możliwość niepodlegania zakazowi wjazdu do strefy czystego transportu. Dotyczy to w szczególności emisji tlenku węgla – trującego gazu, niebezpiecznego szczególnie dla osób z chorobami układu sercowo-naczyniowego - która w przypadku silników benzynowych jest kilkakrotnie większa względem silników Diesla.

W systemie prawa występuje wiele definicji pojęcia zanieczyszczenie. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów, pojęcie „zanieczyszczenia gazowe” oznacza emisję tlenku węgla, tlenków azotu, wyrażoną jako odpowiednik dwutlenku azotu oraz węglowodorów. Rozporządzenie to definiuje również pojęcie emisji spalin z układu wylotowego jako emisję zanieczyszczeń gazowych i cząstek stałych. Definicję zanieczyszczenia zawiera również dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy. Zgodnie z tymi przepisami zanieczyszczenie to każda substancja znajdująca się w powietrzu, która wywołuje prawdopodobieństwo szkodliwego oddziaływania na zdrowie ludzkie i/lub środowisko jako całość.

W procesie spalania następuje zamiana węglowodorów (paliwa) i powietrza w mieszanek gazów nazywanych spalinami. W skład spalin wchodzi takie substancje jak dwutlenek węgla, tlenek węgla, tlenki azotu, węglowodory, para wodna, azot, tlen, tlenki siarki, cząstki stałe. Niektóre gazy wchodzące w skład spalin są obojętne dla człowieka i środowiska, jednak ich większa część wywołuje niekorzystny wpływ zarówno na człowieka, jak i na środowisko.

Z uzasadnienia projektu uchwały Rady m. st. Warszawy w sprawie ustanowienia na terenie m. st. Warszawy strefy czystego transportu wynika, że opracowując regulacje prawne mające w założeniu doprowadzić do ograniczenia negatywnego oddziaływania emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie i środowisko, projektodawca skoncentrował się głównie na zagrożeniach jakie powoduje emisja tlenków azotu.

Aczkolwiek tlenki azotu są zanieczyszczeniami mającymi negatywny wpływ na zdrowie i życie ludzi, gdyż w większym stężeniu mogą powodować porażenie układu nerwowego oraz choroby układu oddechowego, to jednak z uzasadnienia projektu uchwały wynika, że nie są czynnikiem mającym największy wpływ na śmiertelność ludzi związaną z zanieczyszczeniem powietrza, którego źródłem są emisje pochodzące ze spalania paliwa w silnikach pojazdów samochodowych. Czynnikiem tym jest bowiem obecność w powietrzu cząstek stałych PM. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że o ile samochody napędzane silnikiem Diesla, który spełnia normę Euro 4, nie emitują więcej niż 0,025 g cząstek stałych PM, o tyle norma Euro 2 przypisana do pojazdów z silnikami benzynowymi nie określa maksymalnej dopuszczalnej emisji cząstek stałych PM. Jeżeli chodzi natomiast o dopuszczalną emisję tlenków azotu, to silniki Diesla spełniające normę Euro 3 emitują do atmosfery maksymalnie 0,5 g tych zanieczyszczeń, czyli tyle samo, co silniki benzynowe spełniające normę Euro 2. Jednak z zakazu wjazdu do strefy czystego transportu wyłączone zostały pojazdy wyposażone w silnik wysokoprężny, który spełnia normę Euro 4 (maksymalna emisja tlenków azotu na poziomie 0,25 g).

W okresie od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r. z zakazu wjazdu do strefy czystego transportu wyłączone zostały także pojazdy samochodowe nie spełniające ustalonych w uchwale europejskich norm spalania, które stanowią własność albo są użytkowane na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej lub umowy użyczenia przez osoby zameldowane na pobyt stały lub czasowy pod adresem znajdującym się na obszarze m. st. Warszawy, które w roku poprzedzającym kontrolę rozliczały w m. st. Warszawie podatek PIT lub CIT ze wskazaniem jako miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności gospodarczej adresu znajdującego się na obszarze m. st. Warszawy. Czasowe uprawnienie do wjazdu pojazdem samochodowym do wspomnianej strefy przysługuje zatem wszystkim mieszkańcom (osobom zameldowanym) Warszawy, które rozliczały podatek dochodowy w Warszawie. W uzasadnieniu projektu uchwały nie zostały wyjaśnione powody, dla których katalog kierowców posiadających czasowe prawo do wjazdu do strefy pojazdami niespełniającymi wymogów w zakresie europejskich norm spalania obejmuje mieszkańców Warszawy (a więc nie tylko mieszkańców strefy czystego transportu), którzy rozliczali w poprzednim roku podatek dochodowy w m. st. Warszawie i pomija tych mieszkańców stolicy, którzy nie rozliczają podatku w Warszawie albo dopiero będą składać roczne zeznanie podatkowe do jednego z warszawskich urzędów skarbowych z uwagi na to, że od niedawna zamieszkują w Warszawie. Należy zauważyć, że wprawdzie w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd o dopuszczalności

zróźnicowania w akcie prawa miejscowego uprawnień mieszkańców gminy (miasta) w oparciu o kryterium rozliczania podatku dochodowego w miejscu zamieszkania, jednak pogląd ten odnosi się do przywileju (ulgi) w postaci wnoszenia opłaty abonamentowej oraz opłaty zryczałtowanej za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt I SA/Sz 215/21 oraz wyrok NSA z dnia 19 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1618/21). Zróźnicowanie uprawnień użytkowników strefy płatnego postoju w zakresie wnoszenia opłat abonamentowych i zryczałtowanych w zależności od tego, czy rozliczają podatek dochodowy na rzecz miasta, w którym funkcjonuje wspomniana strefa, czy też nie, ma racjonalne uzasadnienie. Podmioty, które rozliczają podatek dochodowy na rzecz w/w miasta, partycypują w kosztach utrzymania i rozwoju dróg miejskich, w tym objętych strefą płatnego parkowania, a także współuczestniczą w finansowaniu budowy i utrzymania urządzeń związanych z tymi drogami (np. punktów oświetleniowych, parkomatów) oraz oznakowania drogowego. Z uwagi na to, że podmioty te uiszczają daninę publiczną, której część jest przeznaczana na pokrycie kosztów funkcjonowania strefy płatnego parkowania, znajdują się w innej sytuacji faktycznej i prawnej niż pozostali użytkownicy strefy uzasadniającej przyznanie im przywileju wnoszenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej, której wysokość jest preferencyjna względem standardowych opłat parkingowych. Istnieje przy tym pewien związek między płaceniem podatku dochodowego, który w części jest przeznaczany na utrzymanie strefy płatnego parkowania, a uiszczaniem opłaty za postój pojazdu samochodowego mającej także charakter publiczno-prawny w tej strefie. Trudno natomiast znaleźć współzależność pomiędzy rozliczaniem podatku dochodowego w Warszawie, a uprawnieniem do wjazdu pojazdem samochodowym niespełniającym określonych norm emisji spalin do strefy czystego transportu, która z założenia jest obszarem dedykowanym pojazdom samochodowym o zmniejszonej emisyjności zanieczyszczeń.

W świetle powyższego, uznać należy, że przepisy zamieszczone w załączniku Nr 2 do uchwały w sprawie ustanowienia na terenie m. st. Warszawy strefy czystego transportu różnicują uprawnienia właścicieli pojazdów samochodowych wyposażonych w silniki benzynowe oraz w silniki Diesla w zakresie możliwości wjazdu tymi pojazdami do strefy czystego transportu, przy czym wydaje się, że zróźnicowanie to nie ma racjonalnych podstaw. Rodzi to obawy, czy unormowania wspomnianego załącznika spełniają standardy konstytucyjne, które gwarantują obywatelom prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

W związku z tym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1058), zwracam się do Pana

Dyrektora z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych powyżej zastrzeżeń, wyjaśnienie przyczyn zróżnicowania sytuacji prawnej posiadaczy pojazdów samochodowych z silnikami benzynowymi oraz z silnikami Diesla, a także osób rozliczających podatek dochodowy w Warszawie oraz nie dokonujących takiego rozliczenia w zakresie uprawnienia do wjazdu do strefy czystego transportu i poinformowanie Rzecznika o stanowisku zajęтым w przedmiotowych kwestiach.

Z wyrazami szacunku

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu

/-wydano i podpisano elektronicznie/