

Sławomir Pawłowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-2060-6638

womir@amu.edu.pl

***Low Emission Zones* a strefy czystego transportu w Polsce – trudne początki i prognozy**

Wstęp

Zauważalna w Polsce nieustannie wzrastająca liczba samochodów poruszających się po miastach, w szczególności w śródmieściach, staje się coraz większym obciążeniem dla mieszkańców tych obszarów. Należy wskazać, że Polska znajduje się na drugim miejscu w Europie, za Luksemburgiem, pod względem liczby aut na 1000 mieszkańców – 747 aut (średnia UE – 628), przy czym ich średni wiek przekracza 14 lat (średnia UE – 11,4)¹. Nawet jeśli przedstawione liczby nie są całkowicie aktualne, to jednak jednoznacznie wskazują na skalę zaistniałego problemu. Niewątpliwie liczba samochodów ma bezpośrednie przełożenie na jakość powietrza, gdyż nieustannie zwiększają one emisję zanieczyszczeń. Dotyczy to zarówno pojazdów z silnikami spalinywymi, jak i – albo też przede wszystkim – ze starszymi silnikami diesla, co wpływa bezpośrednio na jakość życia, choć nie można pomijać udziału w tym zagrożeniu zdrowia ludzi, a także innych istot.

Chcąc przeciwdziałać tym zjawiskom na poziomie UE, wprowadzono dopuszczalne normy emisji spalin, a także wytyczany jest obecnie moment zaprzestania produkcji silników spalinowych – prawdopodobnie będzie to rok 2035. Oprócz tego w europejskich metropoliach w poprzedniej dekadzie zaczęto wprowadzać strefy ograniczonej emisji: *Low Emission Zone* (dalej jako LEZ)

¹ Na podstawie danych Eurostatu i ACEA – zob. M. Piecyk, *W Przemysłu najwięcej samochodów w całej Polsce na tysiąc mieszkańców. To zasługa Ukraińców. Rzeszów na 22 miejscu*, <https://nowiny24.pl/w-przemyslu-najwiecej-samochodow-w-calej-polsce-na-tysiac-mieszkancow-to-zasluga-ukraincow-rzeszow-na-22-miejscu/ar/c4-15681681> (data dostępu: 15.10.2021).

czy strefy *woonerf*², natomiast w ostatnim czasie zaczęły powstawać kwalifikowane postacie takiej strefy: *Ultra Low Emission Zone* (dalej jako ULEZ). Polska w tych rozwiązaniach jest, niestety opóźniona³, niemniej w ostatnim czasie stara się te zaległości nadgonić. Wyrazem dokonującej się obecnie przemiany w walce o czyste powietrze są funkcjonujące już od kilku lat programy ochrony powietrza uchwalane przez sejmiki województw⁴ wraz z odpowiednimi strategiami, których to ocena nie jest jednoznacznie pozytywna⁵. Zdaniem sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego ich adresatami są samorzady, a nie członkowie wspólnoty, stąd odmawia się tym ostatnim prawa do ich zaskarżania⁶. Jednocześnie na tym tle coraz głośniejsza jest problematyka pozwów składanych przed sądami powszechnymi, związanych z przekroczeniem dopuszczalnych stężeń szkodliwych substancji w powietrzu⁷. Nadto w maju br. Juliane Kokott, rzecznik generalny ETS, stwierdziła, że państwo członkowskie może być pociągnięte do odpowiedzialności za szkody, jakich jego obywatel doświadczył w wyniku złego stanu powietrza⁸. Potwierdza to możliwość żądania ochrony prawnej przed sądem. Szczególnie w Polsce problem ten staje się „palący”, o czym świadczy chociażby fakt, że na początku lutego 2021 r. KE wezwała Polskę do spełnienia wymogów zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy⁹.

Przedmiotem analizy nie są wszystkie działania związane ze zwalczaniem smogu, ale wyłącznie problematyka tzw. stref czystego transportu (dalej jako

² A. Łupicka, M. Szymczak, *Zrównoważony transport na obszarach zurbanizowanych – możliwości, kierunki i przykłady rozwoju*, „Gospodarka Materialowa i Logistyka” 2020, nr 1, s. 15.

³ Nie jest to jednak odosobniona sytuacja w UE, spore zaległości mają np. także Czechy, gdzie takiej strefy jeszcze nie ustanowiono – W. Radecki, P. Poniatowski, *Samochód a środowisko na tle rozważań prawników czeskich i rozwiązań przyjętych w Polsce (część I)*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 1, s. 96.

⁴ Zob. art. 85 i nast. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219).

⁵ K. Nocuń, *Rządowy spór o finansowanie programów ochrony powietrza*, „Gazeta Prawna” z 14 października 2021 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/8270992,ekologia-finansowanie-programow-ochrony-powietrza.html> (data dostępu: 15.10.2021).

⁶ Wyrok TK z 1 lipca 2021 r., sygn. akt SK 23/17, OTK-A 2021/63; postanowienie NSA z 23 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 3218/17, Lex nr 2439386; postanowienie WSA w Warszawie z 28 stycznia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 1587/21, Lex nr 3331057.

⁷ Zob. uchwała SN z 28 maja 2021 r., sygn. akt III CZP 27/20, w której stwierdzono: „Ochronie jako dobra osobiste (art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c.) podlegają zdrowie, wolność, prywatność, do naruszenia (zagrożenia) których może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określonych w przepisach prawa”. Także: wyrok SRej. dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VI C 1043/18; wyrok SRej. dla Miasta Stołecznego Warszawy z 1 października 2019 r., sygn. akt II C 661/19; por. R. Szczepaniak, *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, vol. 66, nr 2, s. 26–48.

⁸ Opinia rzecznika generalnego TSUE z 5 maja 2022 r. w sprawie c-61/21; S. Cydzik, *Kraj UE odpowie za zanieczyszczone powietrze*, „Gazeta Prawna” z 10 maja 2022 r., s. B6.

⁹ Dz.U. UE. L 152/1-44 z 11.06.2008.

SCT) w kontekście LEZ – instytucji wprowadzonej do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹⁰, wdrażającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych¹¹. Wydawałoby się, że ich powszechne wprowadzanie powinno być naturalną konsekwencją pogorszenia się jakości powietrza, przede wszystkim w gminach miejskich. Jak się okazuje, kwestia ta nie jest tak oczywista, a ustawodawca – mimo krótkiego czasu obowiązywania tej regulacji – ciągle szuka optymalnych rozwiązań.

Low Emission Zones a Ultra Low Emission Zones

Low Emission Zones to obszary, na których poruszanie się jest możliwe tylko przez pojazdy spełniające określone standardy emisji spalin. Ich celem jest trwale zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza, zazwyczaj bez ograniczeń czasowych, przede wszystkim w strefach intensywnego natężenia ruchu, w których następuje często wielokrotne przekraczanie dopuszczalnych norm. LEZ skupiają się głównie na redukcji cząstek spalin ze starszych silników diesla poprzez wprowadzenie zakazu jazdy, co następuje niezależnie od chwilowego poziomu zanieczyszczenia powietrza¹². Jednocześnie strefy takie nie zostały wprowadzona w celu zmniejszenia emisji dwutlenku węgla (CO₂). Są one przykładowo znane jako: *Umweltzonen* (Niemcy), *Milieuzones* (Holandia), *ZCR, Zone à Circulation Restreinte* (Francja), *Low Emission Zones* (Anglia), *ZTL, Zona a Traffico Limitato* (Włochy), *ZER, Zona de Emissões Reduzidas* (Portugalia).

LEZ zostały ustanowione w większości europejskich metropolii. Szacuje się, że obecnie jest ich w Europie ponad 250¹³, a liczba ta ciągle się zwiększa. Pierwsza taka strefa została ustanowiona w Sztokholmie w 1996 r., nieco później w Pontaverde (Hiszpania) w 1999 r. Intensyfikacja tego trendu nastąpiła kilka lat później – w 2006 r. w Tokio, a rok później w Dublinie. W ślad za nimi podążyły Londyn, Berlin (2008) i Rzym. Wśród innych miast można wymienić: Kopenhagę, Helsinki, Paryż, Strasburg, Hongkong (2015), Mediolan, Palermo, Amsterdam, Hagę, Oslo, Antwerpię (2017), Brukselę (2018), Madryt (2018), Barcelonę (2020), Sztokholm, Pekin i wiele innych.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 110 ze zm., dalej jako u.e.p.a.

¹¹ Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, s. 1.

¹² Spaliny z silników diesla i cząsteczki w nich zawarte są szczególnie szkodliwe i zwiększają ryzyko chorób płuc i układu krążenia, są też klasyfikowane jako rakotwórcze – zob. A. Dyjakon, Ł. Sobol, M. Strojek, *Wpływ źródeł energii na poziom pośredniej emisji dwutlenku węgla wynikającej z użytkowania samochodów z napędem elektrycznym*, „Gospodarka Materialowa i Logistyka” 2020, nr 8, s. 10.

¹³ *Zielony cel: w Europie powstaje coraz więcej stref niskiej emisji*, <https://f-mag.fraikin.pl/zielony-cel-w-europie-powstaje-coraz-wiecej-stref-niskiej-emisji/> (data dostępu: 29.10.2021).

Nadto całkiem niedawno, na wybranych obszarach Londynu znacząco zastrzono politykę dotyczącą ruchu drogowego, wprowadzając nie tylko LEZ, ale także opłatę za wjazd do miasta. Z kolei od 2019 r. w ramach tej strefy wyodrębniono ULEZ (*Ultra Low Emissions Zone*), która przewiduje jeszcze bardziej restrykcyjne warunki wjazdu. Program ten został określony przez rząd angielski jako *Clean Air*, a jego celem jest wprowadzenie strefy czystego powietrza. *Clean Air Zones* (dalej jako CAZ) powstały na początku pilotażowo w wybranych angielskich miastach¹⁴.

Tymczasem z Polsce zrezygnowano czy też zaniechano wprowadzenia LEZ, mimo podejmowanych prób wprowadzenia stosownych zmian do ustawy o ochronie środowiska. Pierwsza z nich miała miejsce w 2015 r. i była bezpośrednią reakcją na raport Najwyższej Izby Kontroli z 1 grudnia 2014 r. *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami*¹⁵. Zmiana miała polegać na dodaniu do wspomnianej *lex generalis* art. 96b, na podstawie którego rada gminy mogłaby ustanowić strefę ograniczonej (LEZ) lub zakazanej emisji z transportu (SCT)¹⁶. Mimo niepowodzenia problem ten starano się rozwiązać w kolejnych propozycjach, niemniej jeszcze w lutym 2017 r. Sejm opowiedział się przeciwko tworzeniu stref ograniczonej emisji w miastach¹⁷. Ostatecznie do krajowego porządku prawnego implementowano jej surowszą odmianę – SCT.

Wyznaczanie obszaru SCT oraz dopuszczalność jej ustanowienia

Podstawę prawną do ustanawiania stref czystego transportu stanowią art. 39 i 40 u.e.p.a. Mimo że regulacje zawarte w tych przepisach należą do stosunkowo młodych (weszły w życie na początku 2018 r.), to już od samego początku obowiązywania stanowiły przedmiot dalszych refleksji ze strony prawodawcy i nie tylko, co ostatecznie doprowadziło do dwóch ważnych zmian w ciągu czterech lat. Za niezmienny pierwiastek SCT uznać można cel ich ustanawiania. Jest nim zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu. Natomiast

¹⁴ *London's Ultra Low Emission Zone just got bigger – is your area affected?*, <https://news.sky.com/story/londons-ultra-low-emission-zone-just-got-bigger-is-your-area-affected-12443458> (data dostępu: 29.10.2021).

¹⁵ LKR-4101-007-00/2014, nr ewid. 177/2014/P/14/086/LKR.

¹⁶ Projekt z 23 lutego 2015 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz innych ustaw, nr druku 3667, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A6A44E2246B10779C1257E8300331332>.

¹⁷ Poselski projekt z 14 grudnia 2016 r. ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym, druk nr 1199, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=7CDDD9DEBAC540C0C12580A6002D35CB>.

inne kwestie nie są już tak oczywiste. W szczególności dyskusje związane są z wyznaczaniem obszarów, na których miałyby funkcjonować ograniczenia czy wręcz zakazy przemieszczania się określonych kategorii pojazdów. W tekście pierwotnym wskazano, że miały to być obszar zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją budynków użyteczności publicznej. Takie brzmienie przepisu, zapewniające sporą elastyczność, a przede wszystkim jego abstrakcyjność, pozostawiło dużą swobodę gminie. Determinantami prawnymi były „zwarta zabudowa mieszkaniowa” oraz „koncentracja budynków użyteczności publicznej”, które musiały być spełnione łącznie. Brak precyzyjniejszych kryteriów oznaczał, że rozstrzygnięcia w tym zakresie miały charakter dyskrecyjny. W konsekwencji to gmina, po uwzględnieniu warunków lokalnych, miała *in casu* decydować o potrzebie jej wprowadzenia. Zauważalne trudności budzić mogły zarówno przesądzenie o spełnieniu kryterium „zwartości”, gęstości obiektów mieszkaniowych, jaki i wystarczająca „koncentracja” budynków służących ogółowi. W szczególności warto zauważyć, że zwarta zabudowa charakterystyczna jest dla obszarów znajdujących się zarówno w centrach miast, jak też na ich obrzeżach, co może być wyrazem obecnego trendu w planowaniu przestrzennym polegającym na dogęszczaniu zabudowy, wartości podniesionej w KPZK 2030¹⁸. Ponadto brak w tym przepisie elementów obiektywnych i policzalnych, w tym odniesień do jakości powietrza. Dopiero druga przesłanka, odnosząca się do budynków użyteczności publicznej, pozwalała doprecyzować wyznaczenie granic tego obszaru, co jednak nie musiało oznaczać, że będzie to wyłącznie obszar śródmieścia.

Niespełna pół roku po wejściu w życie u.e.p.a. nastąpiła w tym zakresie zmiana, co nastąpiło przy okazji nowelizacji ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych¹⁹. Wprowadzono nowe brzmienie art. 39 ust. u.e.p.a. obowiązujące do momentu uchwalenia drugiej z noweli, tj. z 2 grudnia 2021 r.²⁰ Zgodnie z pierwszą nowelą SCT mogła powstać w gminie liczącej powyżej 100 tys. mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Tak sformułowany obszar SCT doprecyzował jej istotę, wprowadzając jednocześnie bariery w jej ustanawianiu. Stąd zmiany uznać należy za doniosłe. Z jednej strony nastąpiło istotne ograniczenie możliwości wprowadzania tych stref poprzez wskazanie minimalnej liczby mieszkańców podstawowej jednost-

¹⁸ Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (M.P. z 2012 r., poz. 252).

¹⁹ Art. 9 pkt 9 ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1356).

²⁰ Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 2269).

ki samorządu terytorialnego. Jej powstanie zatem było możliwe wyłącznie w gminach miejskich, i to liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. Takich gmin jest obecnie w Polsce 37, tymczasem całkowita liczba gmin miejskich wynosi 302, a miejsko-wiejskich 652²¹. Wprowadzana zatem reglamentacja o charakterze podmiotowym przesądzała niejako *a priori*, że każda gmina licząca mniej niż 100 tys. mieszkańców nie ma problemów związanych z negatywnym oddziaływaniem na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu, co nakazywałoby wątpić w racjonalność ustawodawcy.

Z drugiej natomiast strony podjęto próbę doprecyzowania obszaru obowiązywania SCT – była nim zabudowa śródmiejska lub jej część, a dokładne jej wyznaczenie następowało poprzez odwołanie się do podstawowych aktów planistycznych, tj. planów miejscowych i studium. Termin „zabudowa śródmiejska” jest przy tym terminem już rozpoznany zarówno w urbanistyce, jak i w języku prawnym. Jest to zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego – w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²². Studium, jako akt planistyczny obligatoryjnie uchwalany, który wszystkie gminy w Polsce już posiadają, pozwala bez większych trudności wskazać dopuszczalne granice SCT. Niemniej nasuwa się pytanie, czy w ogóle potrzebne było formalizowanie tej sfery, właśnie poprzez odwołanie się do aktów planistycznych.

Reasumując, po pierwszej noweli pozostawiono przesłankę intensywnej zabudowy, ale zrezygnowano z „koncentracji budynków użyteczności publicznej” na rzecz obszaru „zabudowy śródmiejskiej”. Natomiast druga nowela znacząco uprościła analizowany przepis, rezygnując z kryterium 100 tys. mieszkańców, odniesienia się do aktów planistycznych i powiązania SCT z określonym rodzajem zabudowy i obszarem miasta, o czym więcej w punkcie czwartym niniejszego opracowania.

Obligatoryjność a przymusowość ustanawiania SCT

Model wprowadzania SCT w Polsce dokonuje się z wykorzystaniem zasady decentralizacji administracji publicznej²³. Oznacza to, że ich utworzenie

²¹ Stan na 1 stycznia 2021 r., <https://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx> (data dostępu: 29.10.2021).

²² § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1065).

²³ Zob. A. Rabiega, *Instrumenty prawne stymulujące rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 7, s. 103–113.

pozostaje w kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, a konkretnie gminy. Nadto ich utworzenie nie jest obowiązkiem ustawowym, ale związane jest z uznaniową możliwością uchwalenia stosownego aktu prawa miejscowego. Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy, „wprowadzenie stref nie będzie obligatoryjne, a może ułatwić samorządom walkę z zanieczyszczeniem powietrza w miastach”²⁴. Podobnie zatem jak w przypadku planu miejscowego brak co do zasady obowiązku ich uchwalania. Pominiecie takiego zastrzeżenia można postrzegać jako wadę z tego punktu widzenia, że osiągnięcie celu w postaci minimalizacji zanieczyszczeń powietrza spowodowanych transportem zależne jest wyłącznie od woli podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. W ustawie bowiem zrezygnowano z powiązania tych stref z jakością powietrza, a więc czynnika mierzalnego i tym samym obiektywnego, który po przekroczeniu określonym norm zobowiązywałby gminy do ich wprowadzenia. Tymczasem racjonalne zachowanie wymagałoby ich niejako automatycznego ustanowienia na obszarze, na którym stężenie tlenków azotu i innym szkodliwych substancji powoduje zagrożenia życia i zdrowia. W konsekwencji nawet wtedy, gdy normy jakościowe są kilkukrotnie przekraczane, powstanie takich stref nie jest oczywistą konsekwencją tego stanu. Z tego punktu widzenia stawia to instytucję SCT w Polsce z pewnością jako mało skuteczną, o ile nie martwą.

Jeśli uzupełnić powyższe o fakt, że wjazd do takiej strefy zasadniczo ma być dopuszczalny wyłącznie dla pojazdów nisko lub zeroemisyjnych, to w realiach polskich, tj. przy niewielkiej liczbie aut elektrycznych oraz stacji ich ładowania, jej wprowadzanie musi napotykać sprzeciw. Egzemplifikacją powyższego jest miasto Kraków, które dotychczas jako jedyne w Polsce podjęło próbę zgodnego z intencją ustawodawcy wprowadzenia takiej strefy. Uchwałę w tej sprawie podjęto po koniec grudnia 2018 r. i objęto nią historyczną dzielnicę miasta w śródmieściu – Kazimierz²⁵. Na jego przykładzie okazało się, że jednym z kluczowych, a przy tym najbardziej konfliktowych zagadnień jest przesądzenie w sprawie określenia wyłączeń od ograniczenia wjazdu do SCT dla osób trzecich. Rygorystycznie wprowadzona reguła doczekała się natychmiastowego sprzeciwu przedsiębiorców. Wskutek ich działań, w tym prawnych (skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁶), już w marcu następnego roku poczyniono znaczące zmiany w pierwotnej uchwał²⁷. Po pierwsze, określono ramy czasowe obowiązywania tej strefy, *de facto* czas jej wygaśnię-

²⁴ Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2147.

²⁵ Uchwała nr III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia w Krakowie strefy czystego transportu „Kazimierz” (M. Dz. Urz. z 2018 r., poz. 8944).

²⁶ Zob. postanowienia WSA w Krakowie z 5 czerwca 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 201/19, CBOSA.

²⁷ Uchwała nr IX/154/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. nr III/27/18 w sprawie ustanowienia strefy czystego transportu „Kazimierz” (M. Dz. Urz. z 2019 r., poz. 2344).

cia. Mianowicie zgodnie z § 2 czas jej obowiązywania ograniczono do momentu ustanowienia w Krakowie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania²⁸, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2019 r. (jej rozwiązanie nastąpiło 22 września 2019 r.). Powyższe rozwiązanie sugeruje, że śródmiejska strefa płatnego parkowania może być traktowana jako substytut SCT [sic!]. Po drugie, zobowiązano prezydenta miasta Krakowa do przedstawienia do 3 grudnia 2019 r. analizy efektywności wprowadzonej strefy. Po trzecie, co najważniejsze, dokonano istotnej modyfikacji w zakresie zakazu wjazdu do strefy. Mianowicie dopuszczono do ruchu także pojazdy klientów i kontrahentów przedsiębiorców w godzinach od 9:00 do 17:00 od poniedziałku do piątku. Szczególnie to ostatnie zwolnienie uczyniło analizowaną SCT fasadową, gdyż wyjątki w zakresie wjazdu zostały nakreślone tak szeroko, że właściwie nie stanowiły one w istocie już żadnego ograniczenia. W konsekwencji egzekucja wprowadzonych ogólnych zakazów stała się niemożliwa.

Powyższe wskazuje, że utworzenie SCT zależy od „odwagi” i determinacji radnych w gminie. Obowiązujące rozwiązanie stawia zatem ich przyszłość pod znakiem zapytania, gdyż z pewnością będą one napotykały sprzeciw społeczności lokalnych, których głos z pewnością będzie rozpatrywany. Jest to zresztą zjawisko charakterystyczne dla tego typu stref, stąd też ich wdrażanie wymaga trudnego do wyważania interesu publicznego i indywidualnego.

Duże nadzieje na zmianę obecnego podejścia wiązano w nowelizacją u.e.p.a., nad którą prace zostały rozpoczęte pod koniec 2020 r. W ramach listopadowych założeń wskazywano m.in. obligatoryjność ich utworzenia, jednocześnie rozszerzając katalog pojazdów uprawnionych do wjazdu, w tym na samochody napędzane gazem płynnym LPG. W szczególności w art. 39 ust. 1a proponowano wprowadzenie obowiązku ustanowienia strefy czystego transportu dla gmin powyżej 100 tys. mieszkańców. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, miało się to przyczynić do zmniejszenia poziomu szkodliwych emisji pochodzących z transportu na obszarach miejskich, gdzie są one najwyższe²⁹.

Po konsultacjach społecznych opublikowany został nowy projekt z 11 lutego 2021 r., który jednak przez kilka kolejnych miesięcy nie był procedowany. Kolejna wersja po pracach w podkomisjach została zaprezentowana 2 lipca tegoż roku i wprowadziła istotne zmiany w stosunku do pierwotnych założeń. Ostatecznie rządowy projekt, skierowany do Sejmu 8 października 2021 r., nie zawierał już zobowiązania do obligatoryjnego ustanawiania SCT³⁰. Jak czy-

²⁸ Zob. art. 13a ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376)

²⁹ *Nowelizacja ustawy o elektromobilności – komentarz ekspercki*, https://pspa.com.pl/wp-content/uploads/2021/04/PSPA_nowelizacja_ustawy_o_elektromobilnosci_komentarz_eksperski.pdf (data dostępu: 20.10.2021); <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340506/katalog/12740110#12740110> (data dostępu: 20.10.2021).

³⁰ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-123-21> (data dostępu: 20.10.2021).

tamy w uzasadnieniu, „zdecydowano pozostawić organom gminy dużą swobodę decyzyjną w zakresie szczegółowych rozwiązań dotyczących strefy, przyjmując, że władze lokalne najlepiej znają potrzeby danej gminy i to, jak można je zaadresować, tworząc strefę”.

Przyszłość SCT w Polsce – w kierunku elastyczności

Najnowsze propozycje, które finalnie stały się obowiązujące, zawarte w projekcie rządowym z 8 października 2021 r.³¹, zdają się świadczyć o tym, że w myśleniu o SCT następują pozytywne zmiany, będące ewolucją, a nie rewolucją pierwotnych założeń. Jak czytamy w uzasadnieniu, projektowane zmiany mają na celu „doprecyzowanie zasad dotyczących ustanawiania stref czystego transportu, możliwość ich utworzenia na terenach wszystkich gmin oraz określenia indywidualnych uprawnień do wjazdu”.

Pierwsza dostrzegalna zmiana obejmuje zniesienie ograniczenia w zakresie ustanawiania SCT wyłącznie w gminach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców. W konsekwencji każda podstawowa jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła skorzystać z tego instrumentu kształtowania tendencji transportowych³². Druga, funkcjonalnie z nią związana, dotyczy zasad wyznaczania jej granic. Jak już wskazano wcześniej, kwestię tę początkowo starano się raczej formalizować, natomiast nowe rozwiązanie odeszło od tego modelu. W świetle niedawno wprowadzonych zmian każda gmina będzie mogła wprowadzić taką strefę w dowolnym miejscu, o ile będzie ona obowiązywała na drogach, na których jest zarządcą, a więc przede wszystkich gminnych³³. W konsekwencji strefa będzie mogła objąć nawet całą gminę. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie przede wszystkim z tego względu, że umożliwia ono rzeczywiste przeciwdziałanie negatywnemu oddziaływaniu zanieczyszczeń emitowanych przez środki transportu w każdej gminie w Polsce, a nie tylko w wybranych. Najprościej rzecz ujmując, będą one mogły być ustanawiane wszędzie tam, gdzie będzie tego wymagało przeciwdziałanie wysokiemu stężeniu szkodliwych substancji, które niekoniecznie musi dotyczyć wyłącznie zabudowy śródmiejskiej. Z kolei dyskusyjnym rozwiązaniem jest określenie czasu jej ustanawiania, który minimalnie wynosi aż pięć lat. Jako że jest to nowatorskie rozwiązanie, coś na kształt regulacji o charakterze epizodycznym,

³¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, nr druku 1633, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-123-21> (data dostępu: 20.10.2021).

³² Rozwiązanie to stanowi realizację postulatów wyrażonych w deklarację na rzecz rozwoju SCT podpisaną przez Unię Metropolii Polskich wspólnie z Polskim Stowarzyszeniem Paliw Alternatywnych oraz z jednostkami samorządów terytorialnych.

³³ Zob. art. 19 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376).

to brak jakichkolwiek wytycznych w tym zakresie poczytywać należałoby jako potencjalnie problematyczne, nie do końca wpisujące się w założenia nowelizacji o jej elastyczność. Przepis ten może bowiem zniechęcić gminy do ich ustanawiania czy też uczynić powstałe strefy fasadowymi z racji znaczących wyłączeń od zakazu wjazdu. Natomiast warte rozważenia byłoby wprowadzenie stref obligatoryjnie dla gmin powyżej 100 tys. mieszkańców.

Nadto usunięto przepis dopuszczający wyłączenie zakazu wjazdu dla mieszkańców SCT dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 t, a więc przede wszystkim samochodów osobowych, których są właścicielami, posiadaczami lub użytkownikami. Kwestia ta może stanowić kolejny, potencjalny punkt zapalny. Warto by rozważyć, czy w stosunku do mieszkańców strefy nie powinna mieć zastosowania zasada wyartykułowana przez Antoniego Mitusia, że wyznaczenie jej nie może ich zobowiązywać do wymiany pojazdów³⁴. Co prawda tę surową zasadę rada gminy będzie miała prawo modyfikować poprzez określenie w uchwale dodatkowych wyłączeń podmiotowych i przedmiotowych. W tym zakresie pozostaje bez zmian obecnie obowiązujący przepis, który umożliwia gminie elastyczne konstruowanie zakazów i nakazów. (art. 39 ust. 4 u.e.p.a.). Mimo wszystko zaproponowany kierunek pozbawia mieszkańców SCT wyłączenia stosowania jej zakazów z mocy ustawy na rzecz uznania gminy, co może budzić uzasadnione obawy zainteresowanych (mieszkańców). W tym zakresie nowe rozwiązania zmierzają w skrajnym ujęciu do zeroemisyjności, co jako długofalowe działanie zasługuje na pochwałę, lecz wprowadzane już dziś stanowiłyby znaczące ograniczenie dla jej mieszkańców; byłoby wręcz nieproporcjonalne. W debacie publicznej pojawiają się głosy o potencjalnym wykluczeniu komunikacyjnym.

Dostrzegalne są również zmiany w zakresie celów, na które może być wykorzystana opłata za wjazd do SCT. Ich zakres rozszerzono. Może nim być nie tylko oznakowanie strefy i zakup autobusów zeroemisyjnych, ale także zakup tramwajów (rzecz oczywista), czy innych środków transportu zbiorowego, a także finansowania programów wsparcia zakupu rowerów w rozumieniu art. 2 pkt 47 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Przepis ten stanowi o rowerze wyposażonym w uruchamiany naciskiem na pedały pomocniczy napęd elektryczny zasilany prądem o napięciu nie wyższym niż 48 V, o znamionowej mocy ciągłej nie większej niż 250 W, którego moc wyjściowa zmniejsza się stopniowo i spada do zera po przekroczeniu prędkości 25 km/h. W zakresie opłaty za wjazd do SCT również przewidywane są zmiany. Mianowicie rezygnuje się z zastrzeżenia, że może być ona pobierana wyłącznie za poruszanie się po tej strefie w godzinach od 9:00 do 17:00. W konsekwencji opłata ta będzie obowiązywała przez cały czas pobytu pojazdu w strefie (rozwiązanie surowsze).

³⁴ A. Mituś, *Komentarz do art. 39, [w:] F. Grzegorzczak, A. Mituś (red.), Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Warszawa 2021, pkt 3.

Uczynieniem czytelniejszym rozpoznania wjazdu pojazdów uprawnionych do poruszania się po strefie jest objęcie ich obowiązkiem posiadania nalepki umieszczonej w lewym dolnym rogu przedniej szyby pojazdu. Następuje to, jak czytamy w uzasadnieniu, na wzór niektórych państw Europy Zachodniej. Dotyczy to pojazdów uznanych za zeroemisyjne oraz korzystających z wyłączeń. Określono nawet jej maksymalną wysokość (5 zł).

Nowa regulacja, podobnie jak dotychczas obowiązująca, nie zawiera przepisów dotyczących szczegółowej procedury uchwalania aktów prawa miejscowego, jakimi są uchwały w sprawie ustanowienia SCT. Kwestia ta stanowi w istocie część szerszego zagadnienia, jakim jest generalny brak ogólnych przepisów proceduralnych w tej materii, co w praktyce oznacza dużą dowolność procedowania. Nie można bowiem zapominać, że elementem państwa praworządowego jest także procedura, w której są podejmowane akty normatywne. W stosunku do działalności prawotwórczej parlamentu reguła ta przybrała postać zasady „prawidłowej” („poprawnej”, „przyzwoitej”, „rzetelnej”) legislacji, która stanowi emanację jednej z podstawowych zasad ustrojowych – zasady państwa prawnego³⁵. Nie ulega też wątpliwości, że zasada ta powinna obowiązywać także w stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów lokalnych. Tymczasem w stosunku do aktów prawa miejscowego reguły ich tworzenia zawierane są w systemie prawnym raczej na zasadzie wyjątku. Jeśli jednak są już ustanowione, to ich przestrzeganie warunkuje legalność uchwalonego aktu prawa miejscowego. Sztandarowym przykładem w tym względzie jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która niejako zawiera modelowy tryb postępowania przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³⁶. Poza tym przykładem niełatwo jest odnaleźć inne przepisy w tej materii. Wyjątek w tym względzie stanowi ustanawianie obwodów łowieckich³⁷, choć wprowadzenie szczegółowego trybu procedowania stanowi jedynie skutek negatywnej oceny przepisów prawa łowieckiego przez Trybunał Konstytucyjny³⁸, a nie celowego działania prawodawcy. Dodać także należy, że jednym z elementów współczesnych ustrojów demokratycznych jest partycypacja społeczna, która wyraża się w przypadku aktów prawa miejscowego obowiązkiem przeprowadzenia konsultacji społecznych³⁹.

³⁵ Zob. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.

³⁷ Zob. art. 27 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1683 ze zm.).

³⁸ Wyrok TK z 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 71.

³⁹ Zob. S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1, s. 203–217.

Z tego punktu widzenia analizowaną nowelę należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, gdyż zaproponowane rozwiązania stanowią pierwszy krok w kierunku uwzględnienia tych postulatów. Oprócz bowiem lakonicznego, a także dyskusyjnego zastrzeżenia⁴⁰, że uchwała w sprawie SCT jest aktem prawa miejscowego, do ustawy wprowadzono elementy partycypacji społecznej (projekt uchwały obowiązkowo konsultuje się z mieszkańcami gminy). W pierwszej kolejności zamieszcza się go na stronie internetowej gminy (brak ogłaszania go w sposób zwyczajowo przyjęty oraz przez obwieszczenie), a następnie wyznacza się co najmniej 21-dniowy termin na zgłaszanie „uwag”. Po ich rozpatrzeniu wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje projekt uchwały radzie gminy. „Uwagi” zatem mogą być złożone, nie muszą być uwzględnione i wreszcie muszą być rozpatrzone. Z pewnością wskazane konsultacje społeczne należałoby uzupełnić chociażby o jeszcze jeden element – dyskusję publiczną, gdyż to właśnie w niej jako interaktywnym instrumencie najlepiej realizuje się postulat uczestniczenia w stanowieniu prawa i przekonywania do przyjętych rozwiązań. Ponadto ograniczenia lub zakazy wjazdu pojazdów dotyczyć będą w znakomitej większości jej mieszkańców, stąd niejako *ex definitione* są oni najbardziej zainteresowani ich ostatecznym kształtem.

Powyższe skłania do wniosku, że dotychczasowa regulacja w zakresie SCT była zbyt sztywna, brakowało jej elastyczności. Zwraca się zresztą na to uwagę wprost w uzasadnieniu projektu z 8 października 2021 r., podnosząc, że w innych krajach europejskich obowiązują łagodniejsze obostrzenia w zakresie wjazdu do takich stref.

Wnioski

Ogólne spostrzeżenie, jakie nasuwa się w stosunku do polskiego modelu ustanawiania stref czystego transportu, jest związane ze zbyt rygorystycznym podejściem. Przejawia się ono w tym, że nacisk kładziony jest na całkowitą zeroemisyjność, tj. na wjazd pojazdów elektrycznych, napędzanych wodorem lub gazem ziemnym. Wobec wyjątkowości poruszania się tego typu pojazdów po drogach publicznych budzi to uzasadniony sprzeciw społeczności lokalnych oraz przedsiębiorców na obszarze tych stref. Zauważalny jest brak progresywnego podejścia przejawiającego się w dostosowaniu SCT do szeroko rozumianych warunków lokalnych – być może właśnie na to powinien zostać położony nacisk. Wytlumaczenie tego stanu może być związane z tym, że w Europie tego typu

⁴⁰ W doktrynie wielokrotnie formułuje się negatywne oceny w kwestii przesądzania *a priori*, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają walor przepisów powszechnie obowiązujących. O ich charakterze przesądzać powinna ocena ich treści, a nie formalne zapewnienia ustawodawcy. Zwolennikiem takiego podejścia jest np. T. Bąkowski czy M. Szewczyk (M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 232).

strefy zaczęto wprowadzać ponad dekadę temu, a krajowa regulacja chce szybko nadgonić zaległości. Zdaje się jednak, że nie jest to właściwa droga, a tym bardziej realna. Ustawodawca nie dostrzega, że pierwsze tego typu strefy nie były CAZ, a raczej LEZ. Celem tych ostatnich jest wyłączenie z ruchu pojazdów emitujących największe zanieczyszczenia. Dopiero po jego osiągnięciu można stopniowo wprowadzać surowsze przepisy. Tymczasem z wjazdu do SCT wyłączone są chociażby samochody hybrydowe, które w sposób naturalny stanowiłyby krok pośredni w kierunku zeroemisyjności. Obecne podejście sprawia, że zapewne nieliczne samorządy gminne zaryzykują konflikt z mieszkańcami i wyborcami zarazem. Przykład Krakowa pokazuje, że raczej nie da się ominąć etapu pośredniego.

Reasumując, przy ustanawianiu stref niskiej emisji spalin niezbędna jest elastyczność, którą zapewniają LEZ, tymczasem w Polsce brak podstaw prawnych do ich wprowadzania. Właściwszym kierunkiem jest ewolucja. Wypada wskazać, że w Berlinie pierwszym ograniczeniem było przyjęcie normy Euro 2. Obecnie w Polsce takim punktem wyjścia mogłaby być norma Euro 4 lub Euro 5. Także Najwyższa Izba Kontroli krytykuje obowiązującą regulację, podnosząc, że jej założenia są o wiele bardziej restrykcyjne niż rozwiązania stosowane w wielu innych krajach europejskich – uprawnienia do wjazdu do SCT w 2016 r. posiadałoby zaledwie 0,03% wszystkich zarejestrowanych w polskich dużych miastach pojazdów silnikowych⁴¹. Nadto w doktrynie podnosi się, że SCT transportu powinny co do zasady obejmować większy obszar gminy w celu uniknięcia nieproporcjonalnych ograniczeń nałożonych na niektórych mieszkańców⁴².

Można by się także zastanowić, czy LEZ oraz SCT powinny być pozostawione wyłącznie woli samorządu i wprowadzane w drodze aktów prawa miejscowego, stanowić wyraz decentralizacji, czy też w drodze ustawy jako przepis bezwzględnie obowiązujący, będąc działaniem centralnym stanowiącym element spójnej i długofalowej krajowej polityki ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami.

Wykaz literatury

- Cydzik S., *Kraj UE odpowie za zanieczyszczone powietrze*, „Gazeta Prawna” z 10 maja 2022 r.
- Dyjakon A., Sobol Ł., Strojek M., *Wpływ źródeł energii na poziom pośredniej emisji dwutlenku węgla wynikającej z użytkowania samochodów z napędem elektrycznym*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2020, nr 8.

⁴¹ Raport NIK z 28 sierpnia 2018 r. „Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami”, LKR.430.003.2018, nr ewid. 150/2018/P/17/078/LKR, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/mordercze-spaliny.html>.

⁴² R. Rybski, *Powszechne strefy czystego transportu a dobro wspólne*, [w:] D. Bach-Golecka (red.), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Warszawa 2021, s. 345.

- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- London's Ultra Low Emission Zone just got bigger – is your area affected?*, <https://news.sky.com/story/londons-ultra-low-emission-zone-just-got-bigger-is-your-area-affected-12443458>.
- Lupicka A., Szymczak M., *Zrównoważony transport na obszarach zurbanizowanych – możliwości, kierunki i przykłady rozwoju*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2020, nr 1.
- Mituś A., *Komentarz do art. 39*, [w:] F. Grzegorzczak, A. Mituś (red.), *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Nocun K., *Rządowy spór o finansowanie programów ochrony powietrza*, „Gazeta Prawna” z 14 października 2021 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/ekologia/artykuly/8270992,ekologia-finansowanie-programow-ochrony-powietrza.html>.
- Nowelizacja ustawy o elektromobilności – komentarz ekspercki*, https://pspa.com.pl/wp-content/uploads/2021/04/PSPA_nowelizacja_ustawy_o_elektromobilnosci_komentarz_eksperscki.pdf.
- Pawłowski S., *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 1.
- Piecyk M., *W Przemysłu najwięcej samochodów w całej Polsce na tysiąc mieszkańców. To zasługa Ukraińców. Rzeszów na 22 miejscu*, <https://nowiny24.pl/w-przemyslu-najwiecej-samochodow-w-calej-polsce-na-tysiac-mieszkanow-to-zasluga-ukraincow-rzeszow-na-22-miejscu/ar/c4-15681681>.
- Rabiega A., *Instrumenty prawne stymulujące rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 7.
- Radecki W., Poniatowski P., *Samochód a środowisko na tle rozważań prawników czeskich i rozwiązań przyjętych w Polsce (część I)*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 1.
- Rybski R., *Powszechne strefy czystego transportu a dobro wspólne*, [w:] D. Bach-Golecka (red.), *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Szczepaniak R., *Smog a odpowiedzialność odszkodowawcza władz publicznych*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, vol. 66, nr 2.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.
- Zielony cel: w Europie powstaje coraz więcej stref niskiej emisji*, <https://f-mag.fraikin.pl/zielony-cel-w-europie-powstaje-coraz-wiecej-stref-niskiej-emisji/>.

Summary

Low Emission Zones and Clean Transport Zones in Poland – difficult beginnings and forecasts

Keywords: local government law, smog, zones, transport, Clean Air Zones.

The issue of air protection against pollution has recently become more and more relevant. Mechanical vehicles powered by internal combustion engines, mainly equipped with older diesel engines, have a significant share in this negative impact. An expression of counteracting the term trend is limiting their entry to areas where the greatest accumulation of poisonous nitrogen oxides and other harmful substances occurs. These areas were introduced at the turn of the 20th and 21st centuries in European metropolises and not only were called Low Emission Zones. Meanwhile, national solutions did not take this trend into account for a long time, despite the obligations arising from EU law. It was only in 2018 that municipalities could adopt Clean Transport Zones as acts of local law. The aim of the study is to indicate legal and factual problems related to their establishment, which are largely the result of too rigorously defined substantive legal conditions. The biggest objection that can be made to the current regulation is the emphasis on zero emissions instead of considering a progressive approach in the initial period. STC is in fact the equivalent of Clean Air Zones, which currently appear to a small extent in global metropolises. Hence, the establishment of low-emission zones requires flexibility, and the lack of national regulations in several areas may result in the lack of interest of municipalities in their implementation.

