



dr Rajmund Stapiński

ORCID: 0000-0003-3768-7857

e-mail: rstapinski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

Wspieranie elektromobilności – uwagi polemiczne w zakresie wybranych obowiązków jednostek samorządu terytorialnego

Supporting electromobility – polemical remarks on selected responsibilities of *local government units*

Abstract

The aim of this study is to evaluate the efficiency of the domestic model for supporting electromobility, in particular on the basis of the obligations imposed on local government units in this area. The analysis of normative acts, statistical data and opinions expressed in the literature made it possible to formulate conclusions in this area and to propose changes aimed at increasing the level of implementation of assumptions towards transport transformation formulated at the EU and national levels.

Keywords: electromobility, local government units, development strategies.

Streszczenie

Przedmiot opracowania stanowi ocena skuteczności krajowego modelu wspierania elektromobilności, w szczególności w oparciu o obowiązki nakładane w tym obszarze na jednostki samorządu terytorialnego. Analiza aktów normatywnych, danych statystycznych oraz poglądów wyrażanych w piśmiennictwie umożliwiła sformułowanie wniosków w tym zakresie oraz przedstawienie propozycji zmian mających na celu podniesienie poziomu realizacji założeń wobec transformacji transportowej formułowanych na szczeblu unijnym i krajowym.

Słowa kluczowe: elektromobilność, jednostki samorządu terytorialnego, strategie rozwoju.

1. Wstęp

Całokształt zjawisk występujących w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym na przełomie I i II dekady XXI wieku z pewnością wypełnia swą treścią słowa chińskiego przekleństwa traktującego o „życiu w ciekawych czasach”. Okres

historyczny, w którym przyszło nam żyć, jest na szczęście niezwykle interesujący w pozytywnym tego słowa znaczeniu, zwłaszcza w obszarze postępu technicznego i technologicznego, którego tempo jest dziś niezwykle wysokie, a dynamika zmian stanowi wyzwanie nie tylko dla inżynierów i techników oddziałujących bezpośrednio na proces wynalazczy, lecz również socjologów i prawników w kontekście regulacji szerszego oddziaływania wytworów ludzkiej (choć już nie tylko) inteligencji i kreatywności.

Sygnalizowane zmiany technologiczne, określane najczęściej mianem czwartej rewolucji przemysłowej, są związane z kilkoma epokowymi zmianami, takimi jak m.in. upowszechnienie w skali świata dostępu do internetu oraz pojawienie się Internetu rzeczy; bardzo znaczącym postępowaniem w dziedzinie przetwarzania i analizy dużych zbiorów danych cyfrowych (tzw. *Big Data*) na bazie chmur obliczeniowych; radykalnym obniżeniem kosztów przechowywania danych cyfrowych oraz rozwojem sztucznej inteligencji¹. Koncepcja ta odnosi się zatem do rewolucji mającej miejsce w działalności przemysłowej, wynikającej z systemowego wykorzystania technologii informacyjnych poprzez rozwój automatyzacji, przetwarzania i wymiany danych oraz technik wytwarzania, a także organizacji zarządzania wszystkimi procesami². Poza wskazanymi obszarami za jeden z najbardziej dynamicznie ewoluujących segmentów dzisiejszej techniki można uznać rozwój elektromobilności. Pomimo kwalifikowania wynalezienia silnika elektrycznego do pierwszej³ bądź na początek drugiej rewolucji przemysłowej⁴, należy uznać, że współcześnie rozumiany samochód elektryczny stanowi przejaw produktu czwartej rewolucji przemysłowej. Zarówno proces produkcyjny związany z wprowadzaniem inteligentnych fabryk oraz systemów konstrukcyjnych będących w stanie produkować bardziej efektywne pojazdy o wyżej jakości⁵, wytwarzane przy wykorzystaniu innowacyjnych metod produkcji⁶, jak i przewidywane scenariusze wpływu Przemysłu 4.0 na motoryzację wskazują jednoznacznie, iż z pewnością będzie on prowadził do upowszechnienia samochodów z napędem elektrycznym, a także pojazdów autonomicznych⁷.

¹ P. Wieczorek, *Czwarta rewolucja przemysłowa – wizja przemysłu nowej generacji – perspektywa dla Polski*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 3, s. 90.

² W. Furmanek, *Najważniejsze idee czwartej rewolucji przemysłowej (Industrie 4.0)*, „Dydaktyka Informatyki” 2018, nr 13, s. 56–57.

³ P. Wieczorek, *Czwarta rewolucja...*, *op.cit.*, s. 104.

⁴ W. Furmanek, *Najważniejsze idee...*, *op.cit.*, s. 56.

⁵ *Przemysł 4.0 w przedsiębiorstwach z branży motoryzacyjnej, stan obecny i perspektywy rozwoju*, red. E. Dostatni, I. Rojek, Warszawa 2023, s. 4.

⁶ Np. druku addytywnego, wykorzystania rzeczywistości rozszerzonej, jak również innych nowoczesnych rozwiązań związanych z niższym stopniem skomplikowania pojazdów elektrycznych. szerzej: *Rynek elektromobilności w Polsce. Badanie Bergman Engineering*, 29.04.2021, <https://polskiprzemysl.com.pl/raporty/rynek-elektromobilnosci-w-polsce/> [dostęp: 4.08.2023].

⁷ *Ibidem*, s. 96–97.

Zjawiskiem występującym równoległe do Przemysłu 4.0, związanego z tzw. czwartą rewolucją przemysłową, jest Transport 4.0 określany mianem „czwartej rewolucji transportowej”, którego istotę stanowi popularyzacja silników elektrycznych i wodorowych, które pomimo występowania na rynku od dłuższego czasu dopiero dziś mają szansę upowszechnić się na masową skalę⁸. Wskazana „rewolucja transportowa” naturalnie nie stanowi jedynie zagadnienia skomplikowanego pod względem technicznym i technologicznym, lecz również z uwagi na stosowane w niej rozwiązania m.in. z obszaru autonomicznej jazdy, oddziaływania na środowisko naturalne oraz obecnie koszty wdrażania jest też zagadnieniem istotnym z punktu widzenia badań socjologicznych i prawnych. Sektor publicznych m.in. ze względu na skalę dokonywanych zakupów⁹ może stanowić narzędzie istotnego wsparcia rozwoju elektromobilności, a z uwagi na wydatkowanie w jego ramach środków publicznych jest wykorzystywany jako narzędzie prowadzenia polityki państwa, zatem jest szczególnie wrażliwy na jakość normujących go rozwiązań prawnych. Przedmiot badań przeprowadzonych w niniejszym artykule stanowi ocena wybranych aspektów otoczenia legislacyjnego odnoszącego się do jednostek samorządu terytorialnego w obszarze promowania elektromobilności i transportu zeroemisyjnego.

2. Podstawy prawne elektromobilności

Badane zagadnienie jest normowane w prawodawstwie unijnym i ustawodawstwie krajowym zarówno za pośrednictwem szeregu aktów o charakterze *soft law*, jak i *hard law*. Zapewnienie przejrzystości wywodów wymaga ograniczenia rozważań jedynie do wskazania regulacji o największej doniosłości dla elektromobilności w zakresie pojazdów *sensu stricte* oraz infrastruktury służącej ich ładowaniu, jak również dokonania systematyzacji źródeł ze względu na pochodzenie oraz doniosłość normatywną.

Mobilność niskoemisyjna oraz paliwa alternatywne stały się przedmiotem dokumentów strategicznych wydawanych przez Komisję Europejską już na początku ubiegłej dekady. Najistotniejszymi z nich w tym obszarze były: Białą Księgą: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu¹⁰ oraz Europejska strategia

⁸ *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 14–15.

⁹ Wartość rynku zamówień publicznych realizowanych z zastosowaniem przepisów PrZamP wyniosła w 2022 r. około 274,8 mld zł. Za: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 18.

¹⁰ Komisja Europejska, *Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM(2011) 144, Bruksela, 28.03.2011 r.

na rzecz mobilności niskoemisyjnej¹¹, traktujące na temat wypracowania strategii tworzenia infrastruktury paliw alternatywnych oraz popularyzacji pojazdów elektrycznych. Znaczna dynamizacja w obszarze elektromobilności nastąpiła w ramach „Europejskiego Zielonego Ładu”¹², w którym Komisja stawia sobie za cel stworzenie z Unii Europejskiej zeroemisyjnej gospodarki do 2050 roku, planując w tym celu ograniczenie emisji w sektorze transportu o 90%. Realizacji tego założenia ma służyć m.in. uruchomienie do 2025 roku miliona publicznych stacji ładowania i tankowania dla pojazdów niskoemisyjnych, a także zniwelowanie barier prawnych dla niskoemisyjnej mobilności¹³. W 2020 roku Komisja Europejska przedstawiła ambitny cel zapewnienia neutralności pod względem emisji CO₂ w odniesieniu do transportu zbiorowego w Unii Europejskiej na dystansie do 500 km. Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności¹⁴ przewiduje także stymulowanie tego rodzaju transportu za pomocą m.in. opłat za emisję gazów cieplarnianych, opłat infrastrukturalnych i podatków. Pakiet legislacyjny „Fit for 55”¹⁵ zakłada ponadto wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dostawczych¹⁶, a także rozwiązania służące stworzeniu efektywnej infrastruktury służącej ładowaniu pojazdów elektrycznych¹⁷.

Spśród unijnych aktów prawnych odnoszących się w swej treści do analizowanego zagadnienia szczególną rolę odgrywa dyrektywa 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych nakładająca na państwa członkowskie obowiązki w zakresie tworzenia odpowiedniej infrastruktury ładowania, tj. m.in. zobowiązująca do zapewnienia średnio jednej ładowarki na dziesięć samochodów

¹¹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”*, COM(2016) 501, Bruksela, 20.07.2016 r.

¹² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”*, COM(2019) 640, Bruksela, 11.12.2019 r.

¹³ *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 21.

¹⁴ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”*, COM(2020) 789, Bruksela, 9.12.2020 r.

¹⁵ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej”*, COM(2021) 550, Bruksela, 14.07.2021 r.

¹⁶ Zobowiązanie koncernów motoryzacyjnych do zredukowania emisji CO₂ oferowanych pojazdów względem 2021 r. o 20% od 2025 r., o 55% (50% dla samochodów dostawczych) od 2030 r. i o 100%, co oznacza *de facto* zakaz rejestracji nowych samochodów dostawczych i osobowych o napędzie spalinowym. Szerzej: *Podsumowanie PSPA. Rok 2022 w polskiej elektromobilności*, red. J. Wiśniewski, Ł. Witkowski, Warszawa 2023, s. 27–28.

¹⁷ Szerzej: *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 21–22.

elektrycznych¹⁸, której postanowienia mają być niebawem zrewidowane poprzez zwiększenie dostępności ładowarek przy głównych szlakach komunikacyjnych Unii Europejskiej¹⁹.

W ramach dokumentów strategicznych szczebla krajowego najistotniejszą rolę odgrywa średniookresowa strategia rozwoju kraju, tj. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)²⁰, której głównym celem jest stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. W ramach przewidywanych działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym oraz inwestycyjnym w analizowanym obszarze zakłada ona m.in. stymulowanie rynku w celu zwiększenia udziału pojazdów o napędzie elektrycznym w ramach Programu „Elektromobilność”, ułatwianie lokalizacji stacji ładowania tego typu pojazdów oraz zakupu elektrycznych autobusów. Działania te mają być wykonywane głównie w oparciu o przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Pozostałe obowiązujące strategie odnoszące się w swej treści do zagadnienia elektromobilności²¹ to: Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce²²; Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych²³; Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku²⁴ oraz Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2023²⁵. Spośród propozycji formułowanych we wskazanych

¹⁸ Motyw 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE nr L 307, 28.10.2014 r.).

¹⁹ Art. 3 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych zob. Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE*, COM/2021/559, Bruksela, 14.07.2021 r. Szerzej na temat realizacji celów dotyczących punktów ładowania zob. U. Motowidlak, J. Górniak, *Czynniki krytyczne rozwoju elektromobilności z perspektywy zrównoważonych i rezyliencyjnych systemów mobilności*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2022, z. 187, s. 140.

²⁰ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r., poz. 260.

²¹ Szerzej: A. Jurkowska-Gomułka, *Polityka elektromobilności i polityka konkurencji: korelacje [w:] Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Koła, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 3–5; *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 28–34.

²² Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16.03.2017 r., www.gov.pl/web/klimat/elektromobilnosc [dostęp: 4.08.2023].

²³ Ministerstwo Energii, *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, 29.03.2017 r., www.gov.pl/attachment/c3db2c7c-adc7-4b56-9bae-be4ec1e48683; *Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16.03.2017 r., <https://www.gov.pl/web/klimat/elektromobilnosc> [dostęp: 4.08.2023].

²⁴ Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. z 2019 r., poz. 1054).

²⁵ Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030: Założenia i cele oraz polityki i działania*, 18.12.2019 r., www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu [dostęp: 4.08.2023].

dokumentach można wyodrębnić działania o charakterze: fiskalnym (ulgi podatkowe, opłaty rejestracyjne), infrastrukturalnym (stacje ładowania, buspasy), dotacyjnym (dopłaty do zakupu pojazdu) oraz związane z polityką zakupową jednostek samorządu terytorialnego (wytyczne kierowane do jednostek samorządu terytorialnego dotyczące udziału pojazdów zeroemisyjnych w użytkowanej przez nie flocie).

Akt prawnych o największej doniosłości dla realizacji ww. założeń sformułowanych na gruncie dokumentów unijnych i krajowych dokumentów strategicznych stanowi ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych²⁶, która transponuje do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Ustawa ta określa m.in. warunki rozwoju i rozmieszczania tego rodzaju instalacji w transporcie, obowiązki informacyjne w ich zakresie, tworzy podstawy funkcjonowania stref czystego transportu oraz zasady opracowania i realizacji Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, a także kształtuje system zachęt pozwalających osiągnąć cele dyrektywy²⁷. Ponadto omawiana regulacja oraz znowelizowane przez nią akty prawne ustaw odrębnych nakładają na jednostki samorządu terytorialnego nowe obowiązki, które w oparciu o kryterium przedmiotu tych zadań można podzielić na trzy zasadnicze grupy zadań:

- odnoszące się do tworzenia odpowiedniej liczby punktów ładowania pojazdów elektrycznych na swoim obszarze,
- w zakresie zapewnienia odpowiedniego udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w urzędach obsługujących gminę (powiat, województwo) oraz w celu wykonywania zadań publicznych, a także w przypadku zlecenia tych zadań podmiotom trzecim,
- związane z ustanawianiem szczególnych zasad użytkowania pojazdów elektrycznych w ruchu drogowym²⁸.

3. Udział pojazdów elektrycznych we flocie jednostek samorządu terytorialnego

Ustawodawca w ramach art. 35 ust. 1 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zapewnienia co najmniej 30-procentowego udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym je urzędzie²⁹. Wskazany nakazem nie zostały objęte gminy i powiaty, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 875.

²⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, druk nr 2147, Sejm VIII kadencji.

²⁸ P. Lissoń, *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności [w:] Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 6.

²⁹ Wskazany obowiązek wejdzie w życie 1 stycznia 2028 r. Obecnie, zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, jednostki samorządu terytorialnego mają

Tożsame wytyczne, rozszerzone o pojazdy napędzane gazem ziemnym, na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1–2 odnoszą się do wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych³⁰ oraz zleczanych zadań publicznych, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego. Analogiczny wymóg znajduje zastosowanie w przypadkach, gdy zadanie jest realizowane przez własne jednostki organizacyjne, jak również w przypadku zlecenia go do wykonania na zewnątrz. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do zapewnienia, w drodze stosownych postanowień, aby wykonawca w trakcie realizacji zamówienia wykorzystywał co najmniej 30% pojazdów napędzanych gazem ziemnym lub energią elektryczną³¹. Wszystkie wskazane limity odnoszą się do „floty” użytkowanych pojazdów, którą należy interpretować w znaczeniu wynikającym z ustaleń językoznawstwa, tj. jako ogół pojazdów wykorzystywanych przez daną organizację. W kontekście analizowanych przepisów za owe pojazdy należy uznać „pojazdy silnikowe” bądź „pojazdy samochodowe”, zatem kalkulacja spełnienia ustawowego limitu powinna zostać prowadzona w oparciu o ustalenie proporcji użytkowanych pojazdów silnikowych w relacji do pojazdów elektrycznych³².

Omawiane obowiązki zgodnie z art. 35 ust. 3 i 4 analizowanej regulacji nie znajdują zastosowania do zlecenia i powierzenia zadań, do których nie ma obowiązku stosowania przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych, a także w odniesieniu do wykonywania, zlecenia lub powierzenia zadań publicznych dotyczących letniego i zimowego utrzymania dróg polegającego na mechanicznej metodzie oczyszczania jezdni ulic, w szczególności zamiataniu i zmywaniu oraz zapobieganiu i zwalczaniu śliskości zimowej, w tym gołoledzi i usuwaniu śniegu.

Wymogi dotyczące sposobu świadczenia lub zlecenia usług komunikacji miejskiej³³ przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, zostały unormowane w art. 36 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych i nakładają obowiązek realizacji tego rodzaju usług przez podmioty, w których udział autobusów

obowiązek zapewnić co najmniej 10-procentowy udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów.

³⁰ Zgodnie z orzecznictwem TK ogół zadań samorządu terytorialnego ma charakter zadań publicznych – uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., W/5/94, Dz.U. nr 109, poz. 527, natomiast norma ustawowa odnosi się do zadań własnych samorządu. Za: A. Mituś, *Art. 35 Pojazdy elektryczne we flocie pojazdów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, Warszawa 2011, SIP LEX, s. 3.

³¹ *Ibidem*, s. 3.

³² Szerzej: J. Kola, M. Kruszyński, *Art. 34 Udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów naczelnych i centralnych organów administracji państwowej* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, SIP Legalis, s. 2–3.

³³ W rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 i 2666).

zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów na obszarze tej jednostki samorządu terytorialnego wynosi co najmniej 30%. Od 1 stycznia 2025 roku zostanie dopuszczona możliwość uwzględniania we wskazanym limicie również autobusów napędzanych biometanem³⁴.

Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowe samorządów, a także konieczność dbania przez nie o utrzymanie przystępnego poziomu cenowego przejazdów komunikacją miejską, ww. obowiązek nie ma charakteru bezwzględny i może zostać uchylony w drodze czynności umocowanych w art. 37 omawianej ustawy tj. poprzez analizę kosztów i korzyści wykorzystania autobusów niskoemisyjnych³⁵ obejmującą analizę finansowo-ekonomiczną; oszacowanie efektów środowiskowych oraz analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji. Uzyskanie wyniku wskazującego na brak korzyści z wykorzystania autobusów zeroemisyjnych uprawnia jednostkę samorządu terytorialnego do wykluczenia jej z obowiązku osiągnięcia ustawowego poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych. Z uwagi na fakt, iż przepisy ustawy wprowadziły szereg kosztochłonnych obowiązków, wymagających poniesienia znacznych wydatków zarówno z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetów podmiotów realizujących zlecone im zadania publiczne, w tym publiczny transport zbiorowy, ustawodawca przewidział długie okresy *vacatio legis*, spośród których najdłuższy horyzont czasowy między uchwaleniem ustawy a jej wejściem w życie odnosi się do analizowanej powinności³⁶. Wskazywane wyżej przepisy rozpoczną obowiązywanie 1 stycznia 2028 roku, jednak art. 86 pkt 4 nakłada na samorządy obowiązek zapewnienia udziału autobusów zeroemisyjnych na poziomie odpowiednio co najmniej 5% na początek 2021 roku, 10% na 2023 rok i 20% od 2025 roku.

Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych w ramach transpozycji do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2014/94/UE przekazuje do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego również inne uprawnienia w obszarze elektromobilności, tj. m.in. kompetencje planistyczno-regulacyjne związane z tworzeniem odpowiedniej liczby punktów ładowania pojazdów elektrycznych³⁷ oraz ustanawianiem szczególnych zasad użytkowania pojazdów elektrycznych w ruchu drogowym (m.in. wyznaczanie stref czystego transportu, określanie miejsc i stanowisk postojowych dla pojazdów elektrycznych, a także nadawanie uprawnień do korzystania z buspasów)³⁸.

³⁴ Nowe brzmienie art. 36 ust 1 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2269).

³⁵ A. Chwałkowska, *Art. 37 Analiza kosztów i korzyści wykorzystania autobusów zeroemisyjnych* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, SIP Legalis, s. 2–3.

³⁶ K. Sikorski, *Art. 86 Wejście w życie* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, SIP Legalis, s. 2.

³⁷ P. Lissoń, *Zadania gmin...*, *op.cit.*, s. 7.

³⁸ *Ibidem*, s. 12–15.

4. Model wspierania elektromobilności

Elektryfikacja sektora transportu stanowi fundamentalny element procesu tworzenia transportu zeroemisyjnego³⁹, natomiast rozwój zrównoważonego transportu oraz ochrona środowiska naturalnego należą do priorytetów unijnej i krajowej polityki transportowej. Proces e-mobilności wywiera także istotny wpływ na funkcjonowanie globalnej gospodarki oraz wpisuje się w paradygmat dywersyfikacji źródeł energii i zmniejszania zależności od ropy naftowej⁴⁰. Wdrożenie elektromobilności wymaga skoordynowanego wysiłku administracji rządowej, przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego oraz obywateli⁴¹, gdyż na obecnym etapie rozwoju tej technologii generuje ona zbyt wysokie koszty dla regulowania jej przez mechanizmy rynkowe. Podmioty publiczne odgrywają w analizowanym systemie szczególną rolę z uwagi na możliwość niemalże pełnej modyfikacji ich działań za pośrednictwem czynności legislacyjnych, jak również szeroki zakres oddziaływania na obywateli, nie tylko bezpośrednio np. w ramach świadczenia usług komunikacji miejskiej przy wykorzystaniu zelektryfikowanego taboru, lecz także jako swoisty nośnik dobrych praktyk i demonstrator technologii dla ogółu społeczeństwa.

Model rozwoju elektromobilności przedstawiony w dokumentach strategicznych o zasięgu unijnym i krajowym przewiduje szereg zadań w tym obszarze, które mają charakter ogólnosystemowy. Mają one zarówno zasięg centralny, regionalny, jak i lokalny, a ich prowadzenie odbywa się na poziomie centralnym (jako zadanie administracji rządowej) i lokalnym (jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego). Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce zostały oparte na wielopodmiotowości władz współzarządzających sprawami w określonej sferze życia społeczno-gospodarczego, w związku czym szczególnego znaczenia nabiera sposób wykonywania zadań publicznych oparty na współdziałaniu i odpowiednim kształtowaniu stosunków pomiędzy administracją rządową a samorządową⁴². Samorząd terytorialny, stanowiący zasadniczy przedmiot badań w niniejszym opracowaniu, może być angażowany do realizacji działań służących przejściu od transportu publicznego napędzanego konwencjonalnie do transportu bazującego na paliwach alternatywnych, zwłaszcza autobusach elektrycznych. Zadanie to jest możliwe do wykonania na dwa sposoby: w drodze wsparcia finansowego z budżetu centralnego oraz za pośrednictwem obowiązków prawnych skupionych na dokonaniu przez ich

³⁹ T. Hoffmann, *Rozwój rynku elektromobilności w Polsce. Dylematy i wyzwania*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2023, nr 1, s. 108.

⁴⁰ J. Zawieska, *Rozwój elektromobilności w Polsce* [w:] *Elektromobilność w Polsce na tle tendencji europejskich i globalnych*, red. J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud, Warszawa 2019, s. 9.

⁴¹ E. Kosiarz, *Wsparcie rozwoju elektromobilności – szanse rozwoju branży*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 2, s. 119.

⁴² K. Kokocińska, *Spójność działań organów władzy wykonawczej na rzecz rozwoju (na przykładzie sektora elektromobilności)* [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 9.

adresatów wymiany posiadanego taboru⁴³. Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie zawiera w swej treści przepisów przewidujących udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego wsparcia finansowego na zakup pojazdów elektrycznych, jednak w tym zakresie mają one możliwość skorzystania ze środków unijnych dostępnych w ramach programów operacyjnych, a także funduszy krajowych w postaci dotacji na cele budowy infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego oraz stacji ładowania pojazdów elektrycznych⁴⁴. Wskazywane źródła finansowania, mające rekompensować wyższy koszt zakupu pojazdów zeroemisyjnych⁴⁵, należy uznać za nieadekwatne wobec istniejących potrzeb, co potwierdzają badania przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, wskazujące, iż mniej niż 1/4 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego zrealizowała ustawowe cele w zakresie udziału pojazdów elektrycznych we flotach pojazdów samochodowych obsługujących badane urzędy⁴⁶. Ich przedstawiciele jako główne problemy w zakresie finansowania obowiązków wynikających z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych wskazują: brak korzyści finansowych związanych z przejściem na transport zeroemisyjny (niewspółmiernie wysokie koszty zakupu pojazdów); niedostateczną dostępność wsparcia finansowego dla rozwoju elektromobilności oraz możliwości zakupu pojazdów elektrycznych; wysokie koszty kredytowania tego rodzaju zakupów, a także gwałtownie rosnące ceny energii elektrycznej skutkujące zwiększeniem kosztów operacyjnych przewoźników realizujących zadania w zakresie komunikacji miejskiej⁴⁷.

5. Podsumowanie

Uwzględniając fakt, iż szereg obowiązków ustawowych w zakresie modyfikacji floty pojazdów wykorzystywanej przez jednostki samorządu terytorialnego rozpocznie pełne obowiązywanie w kilkuletnim horyzoncie czasowym, konieczna staje się

⁴³ A. Szafrąński, *Elektromobilność jako instrument realizacji zrównoważonego transportu miejskiego* [w:] *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, red. M. Stębel, A. Szafrąński, P. Wojciechowski, Warszawa 2022, SIP Legalis, s. 20.

⁴⁴ P. Lissoń, *Zadania gmin...*, *op.cit.*, s. 12.

⁴⁵ Koszt zakupu autobusu elektrycznego o silniku zasilanym z baterii jest przeciętnie od 2 do 2,5 raza wyższy niż odpowiadającego im pojazdu o napędzie spalinowym (olej napędowy lub gaz ziemny), a także od 1,5 do 2 razy wyższy od autobusu z hybrydowym napędem spalinowym. Wskazana struktura cenowa nie uległa w okresie ostatnich kilku lat znaczącym zmianom. Za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce*, LLO.430.003.2022, Warszawa 2023, s. 64.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 51. Na koniec 2019 r. wymóg udziału samochodów elektrycznych we flocie obsługującej jednostki samorządu terytorialnego przewidziany na 1 stycznia 2022 r. został zrealizowany w około 18% skontrolowanych JST. Za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli Wspieranie rozwoju elektromobilności*, KGP.430.016.2019, Warszawa 2020, s. 107.

⁴⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie...*, *op.cit.*, s. 61.

modyfikacja krajowego modelu rozwoju elektromobilności przez aktualizację jego podstawowych założeń. Zasadne wydaje się zmniejszenie obciążeń natury legislacyjnej, nakładających obowiązki na podmioty publiczne, nie uwzględniając przy tym ich potrzeb, specyfiki funkcjonowania oraz kondycji finansowej. Alternatywą dla takich działań może być rozszerzenie systemu dofinansowań i ulg, a także działania informacyjno-edukacyjne ukazujące znaczenie i praktyczny sens transformacji transportu, która zachodzi obecnie w krajach rozwiniętych. Zrozumienie przez obywateli konieczności wprowadzania rozwiązań zeroemisyjnych, połączone z transformacją krajowego systemu energetycznego, która to dopiero *de facto* zapewni faktyczne korzyści ekologiczne związane z użytkowaniem tego typu pojazdów, pozwala mieć nadzieję na poprawę odbioru społecznego zwiększonych wydatków sektora publicznego w omawianym obszarze, a także pojazdów elektrycznych jako takich. Istotny aspekt wdrażania nowych technologii stanowi bowiem zobrazowanie społeczeństwu istnienia problemu oraz zachęcanie go do jego zwalczania, czego przykładem jest korelacja pomiędzy wskaźnikiem świadomości ekologicznej społeczeństw europejskich a udziałem samochodów elektrycznych i hybrydowych w ich rynku⁴⁸.

Osiągnięcie korzyści wynikających z realizacji programów odnoszących się do elektromobilności, tj. podniesienie jakości życia w miastach związane z poprawą jakości powietrza oraz zmniejszeniem hałasu generowanego przez transport miejski; rozwojem nowoczesnych technologii na poziomie międzynarodowym; zmniejszeniem kosztów całkowitych zakupu pojazdów przy uwzględnieniu ich pełnego cyklu życia⁴⁹, a także uzyskaniem niezależności w zakresie importu surowców energetycznych, wymaga szerszego niż obecnie podejścia ustawodawcy do tego zagadnienia. Konieczna wydaje się realizacja wieloaspektowych, rozłożonych w czasie działań uwzględniających specyfikę krajowej gospodarki, zasobność finansową obywateli oraz ich poziomu wiedzy na temat elektromobilności oraz zmian klimatycznych. Podjęcie wyżej wymienionych wysiłków spowoduje, iż transformacja w tym obszarze nastąpi niejako naturalnie, nie będzie zaś oparta na systemie nakazowym, który jak wskazuje historia, w polskich warunkach cechuje się ograniczoną skutecznością.

Bibliografia

Buczowski K., *Idea elektromobilności w działaniach polskiego rządu w latach 2015–2017 w kontekście kształtowania nowych postaw motoryzacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2018, t. XXVIII.

⁴⁸ K. Dereń, W. Owczarek, *Elektromobilność w Europie – perspektywy jej wdrożenia w Polsce*, „Organizacja i Zarządzanie” 2021, nr 84, s. 22.

⁴⁹ S. Bobowski, J. Gola, *Elektromobilność w systemie zamówień publicznych – aspekty prawne i ekonomiczne* [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 13.

- Dereń K., Owczarek W., *Elektromobilność w Europie – perspektywy jej wdrożenia w Polsce*, „Organizacja i Zarządzanie” 2021, nr 84.
- Elektromobilność w Polsce na tle tendencji europejskich i globalnych*, red. J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud, Warszawa 2019.
- Furmanek W., *Najważniejsze idee czwartej rewolucji przemysłowej (Industrie 4.0)*, „Dydaktyka Informatyki” 2018, nr 13.
- Hoffmann T., *Rozwój rynku elektromobilności w Polsce. Dylematy i wyzwania*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2023, nr 1.
- Kokocińska K., Kola J., *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, Warszawa 2019.
- Kosiarz E., *Wsparcie rozwoju elektromobilności – szanse rozwoju branży*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 2.
- Kucharska A., *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, Warszawa 2021.
- Motowidlak U., Górniak J., *Czynniki krytyczne rozwoju elektromobilności z perspektywy zrównoważonych i rezyliентnych systemów mobilności*, „Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2022, z. 187.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce*, LLO.430.003.2022, Warszawa 2023.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli Wsparcie rozwoju elektromobilności*, KGP.430.016.2019, Warszawa 2020.
- Podsumowanie PSPA. Rok 2022 w polskiej elektromobilności*, red. J. Wiśniewski, Ł. Witkowski, Warszawa 2023.
- Przemysł 4.0 w przedsiębiorstwach z branży motoryzacyjnej, stan obecny i perspektywy rozwoju*, red. E. Dostatni, I. Rojek, Warszawa 2023.
- Rynek elektromobilności w Polsce. Badanie Bergman Engineering*, 29.04.2021 r., <https://polskiprzemysl.com.pl/raporty/rynek-elektromobilnosci-w-polsce/> [dostęp: 4.08.2023].
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r.*, Warszawa 2023.
- Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, Warszawa 2011.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020.
- Wieczorek P., *Czwarta rewolucja przemysłowa – wizja przemysłu nowej generacji – perspektywa dla Polski*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 3.
- Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, red. M. Stębelski, A. Szafrąński, P. Wojciechowski, Warszawa 2022.

Akty prawne

- Komisja Europejska, *Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędneho systemu transportu*, KOM(2011) 144, Bruksela, 28.03.2011 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE nr L 307, 28.10.2014 r.).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”*, COM(2016) 501, Bruksela, 20.07.2016 r.

- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017, poz. 260.
- Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16.03.2017 r.
- Ministerstwo Energii, *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, 29.03.2017 r.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, druk nr 2147, Sejm VIII kadencji.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 875).
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. z 2019 r., poz. 1054).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”*, COM(2019) 640, Bruksela, 11.12.2019 r.
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030: Założenia i cele oraz polityki i działania*, 18.12.2019 r.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”*, COM(2020) 789, Bruksela, 9.12.2020 r.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej”*, COM(2021) 550, Bruksela, 14.07.2021 r.
- Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE*, COM/2021/559, Bruksela, 14.07.2021 r.