

*Elżbieta Zębek*

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn

elzbieta.zebek@uwm.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8637-8391>

## Ocena oddziaływania autostrad i dróg ekspresowych na środowisko – uwarunkowania prawne i ekologiczne

<http://dx.doi.org/10.12775.SIT.2022.022>

### 1. Zagadnienia wstępne

Drogi publiczne służą przede wszystkim tworzeniu więzi społecznych poprzez możliwość swobodnego poruszania się bez jednoczesnego naruszania ustawowo przyznanej ochrony własności wydzielonych części powierzchni ziemskiej<sup>1</sup>. Szczególnym rodzajem dróg publicznych są autostrady i drogi ekspresowe, które stanowią strategiczny element infrastruktury drogowej w kraju. Drogi są bowiem niezbędne do transportu ludzi, produktów itd., co przyczynia się nie tylko do rozwoju gospodarczego w Polsce, ale także współpracy gospodarczej z innymi krajami. Autostrady i drogi ekspresowe skracają dystans między producentami a rynkami zbytu oraz oszczędzają czas i paliwo nawet do 25%, zwiększają bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz ułatwiają kontakty między krajami europejskimi, stanowiąc klucz do rozwoju ekonomicznego poszczególnych

---

<sup>1</sup> M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, Legalis.

regionów kraju<sup>2</sup>. W prawodawstwie polskim w art. 4 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>3</sup> rozróżniono analizowane pojęcia. Wspólnymi cechami autostrad i dróg ekspresowych jest ich przeznaczenie, różnią się zaś one strukturą budowy. Zgodnie z definicją legalną są drogami przeznaczonymi wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażonymi w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek oraz przeznaczonymi wyłącznie dla użytkowników drogi. Droga ekspresowa jest wyposażona w jedną lub dwie jezdnie oraz posiada wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi (art. 4 ust. 10). Natomiast autostrada jest wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie oraz posiada wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego (art. 4 ust. 11). Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej autostrady i drogi ekspresowe stanowią 3752,5 km łącznej długości, a ich wykaz znajduje się w rozporządzeniu w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych z 2019 r.<sup>4</sup>, w którym wymieniono 6 autostrad i 21 dróg ekspresowych<sup>5</sup>.

W trakcie budowy i użytkowania tych dróg przez pojazdy samochodowe następuje pogorszenie jakości środowiska. Transport powoduje nie tylko poważne zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego, wody i gleby oraz emisję hałasu, ale przyczynia się także do zniekształcenia naturalnej rzeźby terenu oraz dewastuje szatę roślinną i zagraża faunie. Niekorzystnie wpływa na miejsce zamieszkania i działalności człowieka oraz na organizm ludzki,

---

<sup>2</sup> S. Gola, R. Langner, *Gruntowe uwarunkowania autostrady A4 Kraków–Tarnów*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2009, nr 2(13), s. 51.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1376.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1819).

<sup>5</sup> Zob. R.A. Rychter, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, wyd. 2, Lex 2019; B. Kurzępa, *Drogi publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2021.

powodując zagrożenie dla jego zdrowia i życia<sup>6</sup>. Dlatego ważne jest przeciwdziałanie takim skutkom poprzez wprowadzenie i stosowanie odpowiednich instrumentów prawnych i rozwiązań ochronnych, wśród których istotne wydają się oceny oddziaływania na środowisko (OOS) identyfikujące skalę zagrożeń, a jednocześnie uwzględniające działania ochronne.

Problematyka ocen oddziaływania na środowisko została dość dogłębnie przeanalizowana w literaturze przedmiotu<sup>7</sup>, niemniej jednak w odniesieniu do inwestycji drogowych literatura wydaje się uboższa, niewielu autorów bowiem analizowało kompleksowo tę problematykę<sup>8</sup>, co może stanowić pewne uzupełnienie wiedzy i *novum* tego opracowania. Przedmiotem analizy niniejszego artykułu są oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do autostrad i dróg ekspresowych jako instrument prawny przyczyniający się do ochrony zasobów środowiska naturalnego. Celem jest określenie charakteru prawnego i istoty ocen oddziaływania autostrad i dróg ekspresowych na środowisko oraz określenie roli tego instrumentu

---

<sup>6</sup> A. Bonar, E. Zębek, *Skutki ekologiczne eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych*, „Ochrona Środowiska” 2003, nr 1, s. 5.

<sup>7</sup> Zob. np.: W. Radecki, *Uwagi ogólne, przedmiot regulacji prawnej, zagadnienia organizacyjne. Nowe przepisy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zagadnienia proceduralne*, cz. 1–2, „Problemy Ekologii” 2001, nr 1; M. Behnke, M. Pchałek, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009; A. Erechemla, *Oceny oddziaływania na środowisko jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, „Studia Europejskie” 2007, nr 1; B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010; A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim – ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018, Lex; K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 2, Warszawa 2009; E. Zębek, *Instrumenty administracyjno-prawne i ekonomiczne w ochronie środowiska*, Olsztyn 2017.

<sup>8</sup> Zob. E. Florkiewicz, *Nowe uregulowania prawne dotyczące procedury oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć drogowych*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2007, nr 2; M. Bursztynowicz, *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021, Lex.

prawnego w ochronie jego zasobów. W artykule zastosowano głównie metodę prawno-dogmatyczną polegającą na analizie unijnych i krajowych regulacji prawnych, wybranego orzecznictwa oraz literatury przedmiotu w tym zakresie.

## 2. Podstawa prawna oceny oddziaływania na środowisko

Instytucja oceny oddziaływania na środowisko pojawiła się w odpowiedzi na potrzebę powstania instrumentu umożliwiającego prowadzenie prewencyjnej i kompleksowej polityki ochrony środowiska. Genezy instytucji oceny oddziaływania na środowisko można dopatrywać się w regulacjach prawnych na szczeblu międzynarodowym i unijnym. Na gruncie prawa wspólnotowego potrzeba uregulowania postępowania oceny oddziaływania na środowisko stwierdzona została pierwotnie w Programach działań Wspólnot Europejskich dotyczących środowiska z 1973 r., 1977 r. oraz 1983 r., w których podkreślono, że najlepsza polityka ochrony środowiska naturalnego polega raczej na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła niż na późniejszych próbach przeciwdziałania ich skutkom, oraz potwierdzono potrzebę uwzględniania oddziaływań na środowisko w możliwie najwcześniejszej fazie, we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji. W rezultacie uchwalono tzw. dyrektywę ocenową nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE L Nr 175, s. 40 ze zm.). Dyrektywę dwukrotnie nowelizowano, co było podyktowane m.in. koniecznością dostosowania prawa Wspólnoty Europejskiej do postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)<sup>9</sup>. Konwencja bowiem gwarantuje uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach

---

<sup>9</sup> Por. M. Pchałek, M. Behnke, op.cit.

dotyczących środowiska, co jest nieodłącznym elementem procedury ocen oddziaływania na środowisko<sup>10</sup>. Dyrektywa nr 85/337/EWG została zastąpiona dyrektywą nr 2011/92/UE<sup>11</sup> ze zmianami wprowadzonymi dyrektywą nr 2014/52/UE<sup>12</sup>. Zgodnie z postanowieniami cytowanej dyrektywy należy ustanowić zasady ogólne dotyczące oceny skutków środowiskowych w celu uzupełnienia i skoordynowania procedur wydawania zezwoleń na inwestycje stosowanych w stosunku do publicznych i prywatnych przedsięwzięć, które mogą mieć znaczny wpływ na środowisko. Przykładem takich publicznych przedsięwzięć są właśnie autostrady i drogi ekspresowe. Skutki przedsięwzięcia dla środowiska muszą być oceniane ze względu na ochronę zdrowia ludzi, podniesienie jakości życia poprzez poprawę warunków środowiska oraz zachowanie różnorodności gatunków i zdolności reprodukcyjnej ekosystemów jako podstawy utrzymania życia. Zgodnie z art. 2 dyrektywy państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, będą przedmiotem wymogu zgody na realizację przedsięwzięcia oraz będą podlegały ocenie w odniesieniu do ich skutków. Wyróżniono jednocześnie dwie grupy przedsięwzięć – I, w przypadku której przedsięwzięcia zawsze będą podlegały obowiązkowi OOS, oraz II, dla której stosowny obowiązek powinien zostać stwierdzony w toku tzw. rozpoznania istotności oddziaływania. Zgodnie z art. 3 cytowanej dyrektywy ocena oddziaływania na środowisko

---

<sup>10</sup> Zob. E. Zębek, *Principle of public participation in EU environmental policy as the public's fundamental right to participate in the implementation of project negatively impacting the environment*, w: *Contemporary problems of human rights: selected aspects*, red. M. Mamiński, M. Rzewuski, Warszawa 2019, s. 358.

<sup>11</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L z 2012 r. Nr 26, s. 1–21).

<sup>12</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L z 2014 r. Nr 124, s. 1–18).

powinna określać, opisywać i oceniać we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku bezpośrednio i pośrednio skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów: a) istot ludzkich, fauny i flory; b) gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu; c) dóbr materialnych i dziedzictwa kultury; d) oddziaływania między elementami. W świetle art. 8 wyniki OOS należy uwzględnić w procedurze zezwolenia na inwestycję. Można zatem stwierdzić, że celem dyrektywy jest m.in. uzupełnienie i skoordynowanie postępowań w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, a jej przepisy mają charakter proceduralny<sup>13</sup>.

Analizując podstawę prawną ocen oddziaływania na środowisko w UE, należy także wspomnieć o dyrektywie nr 2001/42/WE<sup>14</sup>, której celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego rozwoju, poprzez zagwarantowanie, że zgodnie z niniejszą dyrektywą dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko. Ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów, które są przygotowane m.in. dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy przyszłego zezwolenia na taką inwestycję (art. 3). Odrębne przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko zostały przyjęte przez prawodawcę wspólnotowego w ramach regulacji ochrony obszarów Natura 2000 ustanowionych na mocy przepisów dyrektyw siedliskowej i ptasiej<sup>15</sup>, zobowiązujących państwa członkowskie do

---

<sup>13</sup> Zob. M. Pchałek, M. Behnke, op.cit.; A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, op.cit.; B. Rakoczy, op.cit.

<sup>14</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. UE L z 2001 r. Nr 197, s. 30–37).

<sup>15</sup> Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. UE L z 1992 r. Nr 206, s. 7–50); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr

podejmowania właściwych kroków w celu uniknięcia na obszarach specjalnej ochrony powstawania zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo. Ze względu na zagrożenia niektórych typów siedlisk przyrodniczych i niektórych gatunków konieczne jest, w celu wspierania szybkiego wprowadzenia w życie środków zmierzających do ich ochrony, uznanie ich za priorytetowe, co powoduje, że zostają one objęte najbardziej rygorystycznym reżimem oceny<sup>16</sup>.

Cytowane przepisy unijne zostały implementowane do prawodawstwa polskiego w Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>17</sup> (dalej: u.o.o.ś.). Obowiązek sporządzenia OOŚ został ustanowiony przez ustawodawcę w procedurze uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zależności od rodzaju przedsięwzięcia. W przypadku przedsięwzięć I grupy, czyli mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, obowiązek przeprowadzenia OOŚ ma charakter obligatoryjny, natomiast w przypadku przedsięwzięć II grupy, czyli mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, może on mieć charakter fakultatywny<sup>18</sup>. Pierwszym etapem procedury jest zakwalifikowanie przedsięwzięcia do I lub II grupy (*screening*) na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>19</sup> zawierającego wykaz takich przedsięwzięć. Ważnym elementem procedury jest następnie określenie zakresu raportu OOŚ (*scoping*), czyli niezbędnych informacji i poziomu ich szczegółowości. Co do zasady określenie zakresu tego raportu powinno mieć charakter racjonalizujący i ukierunkowujący jego sporządzenie. Jest to kwestia indywidualna

---

2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L z 2010 r. Nr 20, s. 7–25).

<sup>16</sup> Zob. M. Pchałek, M. Behnke, op.cit.; E. Zębek, *Instrumenty administracyjno-prawne*, s. 113.

<sup>17</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.

<sup>18</sup> Zob. E. Zębek, *Instrumenty administracyjno-prawne*, s. 54.

<sup>19</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.

ze względu na wielość rodzajów przedsięwzięć poddawanych ocenie, różnorodność warunków środowiskowych, w których planuje się ich lokalizację, oraz zróżnicowanie możliwych oddziaływań. Zakres ustawowy treści raportu wskazany w przepisach art. 66 u.o.o.ś. jest określony bardzo ogólnie, co pozwala uwzględnić wszelkie możliwe warianty rodzajów przedsięwzięć poddawanych ocenie oraz warunków środowiska, w którym planuje się ich realizację. Raport jest zatem kluczowym elementem OOS i określa oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska oraz ludzi przy uwzględnieniu przyjętych przez inwestora rozwiązań lokalizacyjnych, projektowych, technologicznych, technicznych i organizacyjnych. Dokument ten stanowi podstawowe źródło informacji o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w fazie jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania i likwidacji<sup>20</sup>.

Ocena oddziaływania na środowisko jest zatem postępowaniem administracyjnym i obejmuje następujące etapy: a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu (art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś.). W literaturze przedmiotu uważa się, że przepis ten jest próbą ujęcia w ramy prawne procesu badania przez potencjalnego inwestora stanu środowiska przed realizacją przedsięwzięcia oraz próbą prognozowania skutków, jakie realizacja tego przedsięwzięcia będzie wywierać na środowisko, a dopiero następnie poddanie tak wytworzonych opisów i analiz weryfikacji przez wyspecjalizowane organy administracji publicznej oraz społeczeństwo. Elementem umożliwiającym weryfikację raportu o oddziaływaniu na środowisko jest obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, które jest uprawnione do zgłaszania uwag i wniosków formułowa-

---

<sup>20</sup> M. Łatuszyńska, R. Strulak-Wójcikiewicz, *Aspekty prawne i metodologiczne oceny oddziaływania na środowisko inwestycji w infrastrukturę transportu*, „Oeconomia Copernicana” 2013, nr 3, s. 103–120, doi: <http://dx.doi.org/10.12775/OeC.2013.025>; T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Legalis 2020.

nych zarówno wobec samego przedsięwzięcia, jak i przedłożonej w postępowaniu dokumentacji<sup>21</sup>.

Ustawodawca w art. 151 ust. 2 u.o.o.ś. wskazał elementy OOŚ. Ocena oddziaływania na środowisko powinna bowiem na wstępie określać istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, a także stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem. Następnie OOŚ identyfikuje istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, przede wszystkim dotyczące obszarów podlegających ochronie, uregulowane na podstawie przepisów Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>22</sup>, szczególnie w odniesieniu do obszarów Natura 2000. Kolejnym elementem jest określenie celów ochrony środowiska ustanowionych na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym. Jednakże najważniejszym elementem OOŚ jest identyfikacja przewidywanych oddziaływań danego przedsięwzięcia na środowisko z uwzględnieniem oddziaływań bezpośrednich, pośrednich, wtórnych, skumulowanych, krótkoterminowych, średnioterminowych i długoterminowych, stałych i chwilowych oraz pozytywnych i negatywnych. Oddziaływania te muszą być także wskazane w odniesieniu do celów i przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, czyli gatunków dzikiego ptactwa i siedlisk przyrodniczych, oraz integralności tego obszaru. Ponadto należy określić wpływ przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska, tj. różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne, z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy. Kolejnym elementem OOŚ jest wskazanie rozwiązań ochronnych mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności z uwzględnieniem obszarów Natura 2000<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1098.

<sup>23</sup> Zob. M. Szramka, E. Zębek, *Ograniczenia realizacji przedsięwzięć na*

### 3. Ocena oddziaływania autostrad i dróg ekspresowych na środowisko

Wymogiem formalnym budowy autostrady i drogi ekspresowej jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Zgodnie z przepisami zawartymi w art. 11a Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>24</sup> przedmiotowe zezwolenie jest wydawane przez wojewodę w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starostę wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych na wniosek właściwego zarządcy drogi. Jeżeli z wnioskiem o wydanie zezwolenia wystąpi zarząd województwa lub Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dotyczy autostrad i dróg ekspresowych) bądź też podmioty lub jednostki organizacyjne działające w ich imieniu albo ich pełnomocnicy, to organem właściwym do rozpatrzenia tego wniosku będzie wojewoda. Zarządcy dróg publicznych mogą bowiem wnioskować o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej tylko w zakresie swojej właściwości zarządczej wobec drogi publicznej określonej kategorii<sup>25</sup>.

Wart podkreślenia jest fakt, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wymóg przeprowadzenia takiej oceny został określony w art. 72 ust. 1 pkt 10 u.o.o.ś. Oceny oddziaływania projektowanej drogi publicznej na środowisko dokonuje się przede wszystkim w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku realizacji inwestycji drogowej na zasadach określonych w art. 71–86 cytowanej ustawy jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Analizowana decyzja administracyjna określa bowiem środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia na etapie jego planowania i poprzedza wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 72 ust. 1 pkt 10).

---

*obszarach Natura 2000*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 22, s. 195–206.

<sup>24</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.

<sup>25</sup> M. Wolanin, op.cit.; M. Bursztynowicz, op.cit.

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku dróg ekspresowych i autostrad jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 75 ust. 1 pkt 1). Wymóg ten wynika m.in. z tego, że są to przedsięwzięcia negatywnie oddziałujące na środowisko, a autostrady i drogi ekspresowe zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 31 rozporządzenia z 2019 r. są zaklasyfikowane do przedsięwzięć I grupy, co oznacza, że wymóg sporządzenia OOS jest obligatoryjny. Jak podkreśla się w orzecznictwie, każda budowa/przebudowa autostrady lub drogi ekspresowej będzie stanowić przedsięwzięcie zawsze mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające w każdym przypadku poddania ocenie oddziaływania na środowisko, co wynika z wykładni pkt 7 załącznika I do dyrektywy Rady 2011/92/UE i jest określone w rozporządzeniu z 2019 r.<sup>26</sup> W orzecznictwie podnosi się, że raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi kluczowy dowód w sprawach dotyczących ustalenia środowiskowych uwarunkowań danego przedsięwzięcia. Jego szczególny charakter wynika przede wszystkim z kompleksowej analizy aspektów technologicznych, prawnych, organizacyjnych i logistycznych i wymaga wiedzy specjalistycznej<sup>27</sup>.

Ogólne zasady oraz warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg określa ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z 2003 r. Przepisy te swoją konkretyzację zaś znajdują w aktach (ustaleniach) indywidualnych (decyzjach, postanowieniach itd.) o coraz bardziej szczegółowym charakterze, regulujących wszelkie aspekty podejmowanych przedsięwzięć, poczynając od ich usytuowania, a kończąc na wykonaniu najmniejszych detali, jak np. przejścia umożliwiające przemieszczanie się zwierząt, zapewnienie zieleni

---

<sup>26</sup> E. Florkiewicz, *Ocena oddziaływania na środowisko inwestycji dotyczących autostrad i dróg ekspresowych. Glosa do wyroku TS z dnia 24 listopada 2016 r., C-645/15, Lex 2017.*

<sup>27</sup> Wyrok WSA z dnia 4 listopada 2020 r., II SA/Kr 1436/18, Legalis nr 2547926; wyrok WSA z dnia 27 lutego 2018 r., IV SA/Wa 2998/17, Lex nr 2483969.

kompensującej, konstrukcje wzmacniające grunt czy zabezpieczenia przed nadmiernym hałasem<sup>28</sup>.

Powyższe zasady są uwzględniane w raportach oddziaływania na środowisko inwestycji drogowych. Należy zaznaczyć, że w przypadku projektowania urządzeń ochrony środowiska przy realizacji takich inwestycji od kwietnia 2002 do czerwca 2009 r. obowiązywał w Polsce „Katalog drogowych urządzeń ochrony środowiska”, stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 58 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Jednakże został on uchylony w 2009 r. i w przepisach prawa brakuje obecnie sformułowania „urządzenia ochrony środowiska”. Pomimo braku definicji legalnej takich urządzeń w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że są to instalacje i urządzenia, które służą ochronie, gospodarce i zabezpieczeniu środowiska oraz ludzi, instalowane w obrębie pasa drogowego.

Zgodnie z nieaktualnym katalogiem należą do nich ekrany akustyczne, urządzenia odprowadzania i oczyszczania ścieków, ogrodzenia dla zwierząt, przejścia dla zwierząt, tunele i przykrycia ochronne oraz zieleń ochronna<sup>29</sup>.

Analizując raport OOS, można zauważyć, że budowa autostrad i dróg ekspresowych oddziałuje na szatę roślinną, hydrologię, użytkowanie ziemi, dziką przyrodę, a także wywołuje skutki geotechniczne oraz społeczno-ekonomiczne. W przypadku szaty roślinnej przedsięwzięcia te przyczyniają się do niszczenia roślinności wzdłuż szlaków transportowych, poszerzania się sfery bezleśnej w celu zmniejszenia ryzyka wystąpienia pożarów, zniszczenia w związku z pozyskiwaniem drewna opałowego, budową ogrodzeń i innymi działaniami towarzyszącymi pracom konstrukcyjnym, a także są potencjalną przyczyną dalszego wylesiania przez nowych osadników, handlarzy drewnem itp. W odniesieniu do hydrologii drogi mogą zakłócać proces spływu powierzchniowego wody, są przyczyną wzmożonego zamulania rzek i wód przybrzeżnych, negatywnie

---

<sup>28</sup> A. Banaszekiewicz, *Uwzględnianie wymagań związanych z ochroną środowiska przy projektowaniu i realizowaniu inwestycji drogowych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2017, nr 1(20), s. 39.

<sup>29</sup> A. Leniak-Tomczyk, G. Łągoda, *Środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji drogowych w Polsce*, „Drogi i Mosty” 2010, nr 2, s. 39.

wpływają na połowy ryb i prowadzą do większego zagrożenia powodziowego. Negatywne skutki tych działań można zminimalizować poprzez budowę kanałów odwadniających, przepustów wodnych, mostów. Wody powierzchniowe są zabezpieczane przed zanieczyszczeniem za pomocą przejścia spływów deszczowych przez rowy drogowe oraz kanalizację deszczową. Wody opadowe z kanalizacji deszczowej przed wprowadzeniem do zbiorników są podczyszczane w urządzeniach oczyszczających, np. separatorach<sup>30</sup>.

Budowa dróg ekspresowych i autostrad wywołuje także skutki geotechniczne, ponieważ wykopy kolejowe i nasypy, drogi źle zaplanowane (np. poprowadzone w poprzek stoku) są przyczyną destabilizacji gruntu oraz mogą prowadzić do wzmożonej erozji i powstawania osuwisk. Ponadto takie przedsięwzięcia stanowią zagrożenie dla dziko żyjących zwierząt, prowadzą bowiem do niszczenia ich naturalnych miejsc schronienia, przez co wiele z nich ginie. W tym przypadku podejmowane są następujące działania ochronne: wydzielanie przejść dla zwierząt, instalacja urządzeń odpraszających, budowanie wygradzeń, a także prowadzenie monitoringu biologicznego przed rozpoczęciem inwestycji oraz porealizacyjnego sprawdzającego skuteczność ww. rozwiązań ochronnych. Zgodnie z ogólnymi wytycznymi ekologicznymi przejścia dla zwierząt należy lokalizować: dla dużych zwierząt – co 2 km, dla średnich – co 1 km, dla małych – co 0,5 km, a dla gadów i płazów (przepusty) – co 50–100 m, na terenach chronionych. Budowa dróg ekspresowych i autostrad wywołuje także skutki społeczno-ekonomiczne poprzez powstałe zmiany w środowisku, które dotyczą ludzi mieszkających w pobliżu szlaków komunikacyjnych. W takich miejscach ludzie odczuwają szczególnie skutki hałasu, zanieczyszczenia (ołów, tlenek węgla, dwutlenek siarki), wibracje i niekorzystne zmiany w krajobrazie. Najczęściej stosowanym sposobem zmniejszenia poziomu hałasu wywołanego przez ruch komunikacyjny jest budowa przeszkód (ekranów akustycznych). Ponadto zaprojektowana zielen przydrożna w formie pasów i rzędów drzew oraz krzewów,

---

<sup>30</sup> M. Łatuszyńska, R. Strulak-Wójcikiewicz, op.cit., s. 109 i n.; S. Gola, R. Langner, op.cit., s. 51; T. Wójcicki, *Wybrane ekologiczne aspekty budowy sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2018, nr 4, s. 31–47, doi: <http://dx.doi.org/10.21858/msr.24.02>.

w rejonach pobliskiej zabudowy, może przyczynić się do znacznego ograniczenia oddziaływania ruchu drogowego na stan powietrza atmosferycznego<sup>31</sup>.

Analizując wybrane orzecznictwo, można stwierdzić, że w wielu przypadkach wskazuje się na nieprawidłowości w sporządzaniu raportu OOS w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad, co sprawia, że czasami wymagane jest sporządzenie ponownej OOS. W takiej sytuacji inwestor jest wzywany przez organ ochrony środowiska do uzupełnienia braków formalnoprawnych oraz kwestii merytorycznych, m.in. takich jak: lokalizacja inwestycji, planowane działania kompensacyjne, wpływ inwestycji na wody powierzchniowe, obszary Natura 2000. Wynika to z faktu, że wcześniej przedstawione dane są niewystarczające w zakresie oceny wpływu przedmiotowej inwestycji na przedmioty ochrony, dla których zostały ustanowione obszary Natura 2000, szczególnie dotyczy to gatunków dzikiego ptactwa, awifauny, nietoperzy i siedlisk przyrodniczych. W takim przypadku właściwy organ nakazuje inwestorowi uwzględnienie działań ochronnych polegających np. na przeniesieniu gatunków chronionych, odtworzeniu strefy ekotonomowej w leśnych siedliskach przyrodniczych, ograniczeniu ryzyka ingerencji w schronienia naturalne nietoperzy, a także wykonaniu zabezpieczeń przeciwdziałających skażeniom wód powierzchniowych i podziemnych na skutek potencjalnej sytuacji awaryjnej<sup>32</sup>. Ponadto na inwestora często nakładany jest także obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej w zakresie oceny skuteczności zastosowanych rozwiązań, mających na celu zapewnienie ochrony terenu zabudowy mieszkaniowej przed hałasem oraz przed zanieczyszczeniem powietrza, gleby i wód podziemnych, z wykonaniem badań monitoringowych włącznie<sup>33</sup>. Dodatkowo w przypadku obszarów Natura 2000 wydanie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia mogącego istotnie oddziaływać jest możliwe dopiero po

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Wyrok WSA z dnia 27 listopada 2020 r., IV SA/Wa 1676/20, Legalis nr 2545233; wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., II OSK 2544/11, Lex nr 1138181; wyrok WSA z dnia 3 lutego 2021 r., VII SA/Wa 2254/20, Legalis nr 2541156.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r., II OSK 548/11, Lex nr 1081791.

przeprowadzeniu oceny siedliskowej przez właściwe władze i uzyskaniu przez nie pewności, że plan lub przedsięwzięcie nie będą miały negatywnych skutków dla terenu, którego dotyczą. Sama okoliczność, że po ukończeniu realizacji danego przedsięwzięcia nie spowodowało ono negatywnych skutków, nie jest wystarczająca do uznania, że warunki te zostały spełnione, co jest podkreślane w orzecznictwie<sup>34</sup>. W przypadku stwierdzenia negatywnego oddziaływania autostrady na środowisko organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia, a także przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

#### 4. Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że autostrady i drogi ekspresowe stanowią strategiczny element infrastruktury drogowej w kraju. Jednakże są to przedsięwzięcia negatywnie oddziałujące na środowisko zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji ze względu na niszczenie siedlisk przyrodniczych, degradację gleby, emisję gazów i pyłów do powietrza, hałas i inne skutki społeczno-gospodarcze. Istotnym instrumentem prawnym są oceny oddziaływania na środowisko, które identyfikują skalę zagrożeń, a jednocześnie uwzględniają działania ochronne już na etapie planowania przedsięwzięcia. OOS są umiejscowione w procedurze uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czyli pierwszej decyzji administracyjnej poprzedzającej np. pozwolenie na budowę czy ustalenie lokalizacji przedsięwzięcia. Warto zaznaczyć, że jest to instrument, który pozwala na realizację podstawowych zasad prawa ochrony środowiska, tj. zasady prewencji, przezorności czy kompleksowości, nie pomijając zasady partycypacji społecznej poprzez wymóg udziału społeczeństwa w tej procedurze. Genezy OOS można się dopatrywać w międzynarodowych i unijnych regulacjach prawnych,

---

<sup>34</sup> M. Michalak, *Realizowanie inwestycji polegającej na budowie autostrady na terenach Natura 2000. Glosa do wyroku TS z dnia 26 października 2006 r., C-239/04*, Lex 2013.

a przepisy proceduralne zostały również przeniesione na grunt krajowy. Analizując polskie regulacje prawne w tym zakresie, można uznać, że są one kompleksowe i szczegółowo określają procedury, właściwość organów prawa ochrony środowiska, a także uwzględniają udział społeczeństwa. Jest to niezmiernie ważne w przypadku inwestycji drogowych na dużą skalę, jakimi są autostrady i drogi ekspresowe, zaliczanych do przedsięwzięć I grupy czyli obligatoryjnie wymagających OOS. Tym bardziej że w przypadku takich przedsięwzięć od stopnia szczegółowości określenia potencjalnego wpływu na poszczególne elementy środowiska, tj. powietrze, wody, gleby, rośliny, zwierzęta itd., zależy rodzaj zaplanowanych rozwiązań ochronnych. Jednakże z analizowanego orzecznictwa wynika, że bardzo trudno przewidzieć i dookreślić szczegółowy potencjalny wpływ tych przedsięwzięć na wszystkie elementy środowiska, co przysparza trudności proceduralnych i jest powodem zaskarżania prawidłowości raportów OOS oraz konieczności przeprowadzania ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Ponadto brakuje jednoznacznych, ściśle dookreślonych wymogów techniczno-ochronnych w odniesieniu do budowy inwestycji drogowych. W związku z tym wydaje się słuszne sformułowanie postulatu *de lege ferenda*, że należy wprowadzić jednoznaczne i ściśle doprecyzowane regulacje prawne w zakresie drogowych urządzeń ochrony środowiska. Ocena wpływu przedsięwzięcia na środowisko i projektowanie działań ochronnych są oparte jedynie na specjalistycznej wiedzy ekspertów z różnych dziedzin, tj. inżynierów ochrony środowiska, biologów itp. W ramach tych działań stosowane są odpowiednie rozwiązania ekoinżynierskie w obiektach towarzyszących drogom (mosty, estakady, przepusty), pozwalające na utrzymanie ciągłości ekosystemów i bezpieczną migrację gatunków, a także urządzenia oczyszczające odcieki czy ekrany akustyczne. Należy pamiętać, że właściwe zaprojektowanie i budowa autostrad i dróg ekspresowych zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju przyczyni się do rozwoju gospodarczego przy jednoczesnym ograniczeniu emisji zanieczyszczeń do środowiska oraz zachowaniu gatunków i najcenniejszych siedlisk przyrodniczych.

## STRESZCZENIE

### Ocena oddziaływania autostrad i dróg ekspresowych na środowisko – uwarunkowania prawne i ekologiczne

Autostrady i drogi ekspresowe są inwestycjami drogowymi, które przyczyniają się do rozwoju społeczno-gospodarczego, ale negatywnie oddziałują na elementy środowiska. Instrumentem prawnym, który przyczynia się do ograniczenia tego negatywnego wpływu, są oceny oddziaływania na środowisko. Celem niniejszego artykułu jest określenie charakteru prawnego i istoty ocen oddziaływania autostrad i dróg ekspresowych na środowisko oraz roli tego instrumentu prawnego w ochronie jego zasobów. Oceny oddziaływania na środowisko są instrumentem prawnym i umiejscowionym w procedurze uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, będącej pierwszą decyzją administracyjną w realizacji przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, jakimi są autostrady i drogi ekspresowe. Jednakże od stopnia szczegółowości określenia potencjalnego wpływu na poszczególne elementy środowiska zależy rodzaj zaplanowanych rozwiązań ochronnych, co jest trudne w praktyce i stanowi powód zaskarżania prawidłowości raportów OOS. Ponadto brakuje jednoznacznych, ściśle dookreślonych wymogów drogowych urzędzeń ochrony środowiska.

**Słowa kluczowe:** prawo ochrony środowiska; ocena oddziaływania na środowisko; autostrady i drogi ekspresowe

## SUMMARY

### Environmental impact assessment of highways and expressways – legal and ecological conditions

Highways and expressways are road investments which contribute to socio-economic development but have a negative impact on the environment. Environmental impact assessments are the legal instrument that contributes to limiting this negative impact. The purpose of this article is to define the legal nature and essence of the environmental impact assessments of highways and expressways, and to define the role of this legal instrument in the protection of its resources. Environmental impact assessments are a legal instrument and placed in the procedure of obtaining a decision on environmental conditions, which is the first administrative decision in the

implementation of projects with significant environmental impact, such as highways and expressways. However, the type of planned protection solutions depends on the degree of detail in determining the potential impact on individual elements of the environment, which is difficult in practice and is the reason for challenging the correctness of EIA reports. Moreover, there are no clearly defined requirements for road environmental protection devices.

**Keywords:** environmental protection law; environmental impact assessment; highway and expressway

## BIBLIOGRAFIA

- Banaszkiewicz A., *Uwzględnianie wymagań związanych z ochroną środowiska przy projektowaniu i realizowaniu inwestycji drogowych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2017, nr 1(20).
- Barczak A., Łazor M., Ogonowska A., *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim – ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018, Lex.
- Behnke M., Pchałek M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.
- Bonar A., Zębek E., *Skutki ekologiczne eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych*, „Ochrona Środowiska” 2003, nr 1.
- Bursztynowicz M., *Zarządzanie drogami publicznymi i realizacja inwestycji drogowych*, Warszawa 2021, Lex.
- Erechmła A., *Oceny oddziaływania na środowisko jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, „Studia Europejskie” 2007, nr 1.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Legalis 2020.
- Florkiewicz E., *Nowe uregulowania prawne dotyczące procedury oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć drogowych*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2007, nr 2.
- Florkiewicz E., *Ocena oddziaływania na środowisko inwestycji dotyczących autostrad i dróg ekspresowych. Głosa do wyroku TS z dnia 24 listopada 2016 r., C-645/15*, Lex 2017.
- Gola S., Langner R., *Gruntowe uwarunkowania autostrady A4 Kraków–*

- Tarnów, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2009, nr 2(13).
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 2, Warszawa 2009.
- Kurzępa B., *Drogi publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2021.
- Leniak-Tomczyk A., Łagoda G., *Środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji drogowych w Polsce*, „Drogi i Mosty” 2010, nr 2.
- Łatuszyńska M., Strulak-Wójcikiewicz R., *Aspekty prawne i metodologiczne oceny oddziaływania na środowisko inwestycji w infrastrukturę transportu*, „Oeconomia Copernicana” 2013, nr 3, doi: <http://dx.doi.org/10.12775/OeC.2013.025>.
- Michalak M., *Realizowanie inwestycji polegającej na budowie autostrady na terenach Natura 2000. Glosa do wyroku TS z dnia 26 października 2006 r., C-239/04*, Lex 2013.
- Radecki W., *Uwagi ogólne, przedmiot regulacji prawnej, zagadnienia organizacyjne. Nowe przepisy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zagadnienia proceduralne*, cz. 1–2, „Problemy Ekologii” 2001, nr 1.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rychter R.A., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, wyd. 2, Lex 2019.
- Szramka M., Zębek E., *Ograniczenia realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000*, „Studia Prawnoustrojowe” 2013, nr 22.
- Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2021, Legalis.
- Wójcicki T., *Wybrane ekologiczne aspekty budowy sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” 2018, nr 4, doi: <http://dx.doi.org/10.21858/msr.24.02>.
- Zębek E., *Instrumenty administracyjno-prawne i ekonomiczne w ochronie środowiska*, Olsztyn 2017.
- Zębek E., *Principle of public participation in EU environmental policy as the public's fundamental right to participate in the implementation of project negatively impacting the environment*, w: *Contemporary problems of human rights: selected aspects*, red. M. Mamiński, M. Rzewuski, Warszawa 2019.

