



ZASTĘPCA GENERALNEGO DYREKTORA OCHRONY ŚRODOWISKA

Marek Kajs

Warszawa, 06-04-2022 r.

DOOŚ-WAPiS.400.55.2022.MDz

KOMUNIKAT GENERALNEGO DYREKTORA OCHRONY ŚRODOWISKA

dotyczący kwalifikacji chodników oraz ścieżek rowerowych w kontekście wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Ze względu na liczne wątpliwości i zapytania związane z kwalifikacją chodników oraz ścieżek rowerowych jako przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, które wymagałyby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska na podstawie art. 127 ust. 1 pkt 1 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* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373 z późn. zm.) przedstawia następujące wyjaśnienia.

W myśl § 3 ust. 1 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. poz. 1839), dalej: *rozporządzenie ooś*, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należą „drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony

przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”.

Na wstępie wymaga zwrócić uwagę na normatywne znaczenie omawianych pojęć, które zostały zdefiniowane w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.) oraz ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.). Droga, zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* to „wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt”. Nieco odmienne znaczenie tego terminu podano w ustawie *o drogach publicznych*, w której w art. 4 pkt 2 określono, że jest to „budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym”. W obu definicjach wskazano przede wszystkim (wymieniając przy tym różnorodne urządzenia techniczne i obiekty inżynierskie) zasadnicze przeznaczenie tych budowli, czyli „ruch pojazdów” lub „ruch drogowy”.

Zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy *o drogach publicznych* chodnik został zdefiniowany odrębnie, tj. jako „część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych”. Według art. 4 pkt 11a ustawy *o drogach publicznych*, droga rowerowa to „droga przeznaczona do ruchu rowerów albo rowerów i pieszych, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem”. W obowiązującym systemie prawnym funkcjonuje również definicja legalna drogi dla rowerów, przez którą w świetle art. 2 pkt 5 ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* rozumie się „drogę lub jej część przeznaczoną do ruchu rowerów, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi; droga dla rowerów jest oddzielona od innych dróg lub jezdni tej samej drogi konstrukcyjnie lub za pomocą urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Poprzez ww. definicje wskazano, że głównym i jedynym przeznaczeniem chodnika czy ścieżki rowerowej jest odpowiednio prowadzenie ruchu pieszych i ruchu rowerów, nie zaś jak w przypadku głównej funkcji drogi – ruchu pojazdów lub ruchu drogowego. Należy podkreślić, że uznanie chodnika czy ścieżki rowerowej za część drogi, nie determinuje kwalifikacji w zakresie wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Kluczowe znaczenie ma tu bowiem fakt, że użytkowanie tego rodzaju infrastruktury nie wiąże

się zasadniczo z generowaniem oddziaływań, bowiem nie jest nią prowadzony ruch pojazdów silnikowych. Jest to o tyle istotne, że w świetle postanowień dyrektywy 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. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą EIA”, analizą w zakresie wpływu na środowisku powinny być objęte inwestycje, które wywołają lub mogą wywołać znaczące skutki w środowisku. Katalog tych inwestycji określony został w załączniku I i II do ww. dyrektywy, przy czym nie obejmują one swym zakresem chodników ani ścieżek rowerowych. Z tych względów inwestycje tego rodzaju nie zostały uznane za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko także na gruncie prawa krajowego. Prowspólnotowa wykładnia prawa prowadzi zatem do wniosku, że przy stosowaniu rozporządzenia ooś, pojęcie drogi powinno być interpretowane zawężająco w stosunku do definicji zawartych w ustawie *o drogach publicznych* i ustawie – *Prawo o ruchu drogowym*, z pominięciem części drogi nie służących do ruchu pojazdów silnikowych.

Warto nadmienić, że w latach 2007–2010 stanowisko to znajdowało bezpośrednio umocowanie w przepisach ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. *w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko* (Dz. U. Nr 257 poz. 2573, ze zm.), tj. w § 3 ust. 1 pkt 56, i w brzmieniu: „drogi publiczne o nawierzchni utwardzonej, niewymienione w § 2 ust. 1 pkt 29 i 30, z wyłączeniem ich remontu i przedsięwzięć polegających na budowie, przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce: zjazdu z drogi publicznej, przejazdu drogowego, pasa postojowego, pasa dzielącego, pobocza, chodnika, ścieżki rowerowej, konstrukcji oporowej, przepustu, kładki oraz obiektów i urządzeń wyposażenia technicznego dróg”. Jakkolwiek zatem ówczesnie chodniki oraz ścieżki rowerowe zostały wprost wyłączone z katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to jednak w związku z licznymi wątpliwościami w zakresie kwalifikacji pozostałych elementów drogi, które nie zostały ujęte w ww. przepisie, prawodawca podjął decyzję o wykreśleniu literalnie wyłączonych w nim elementów. Zmiana ta wprowadzona została z dniem 15 listopada 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. *w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. poz. 1397).

Pomimo tych zmian legislacyjnych, podejście do kwalifikacji przedsięwzięć nie uległo zmianie. Znajduje to odzwierciedlenie w publikacjach dostępnych na stronie internetowej GDOŚ, pod adresem: <https://www.gov.pl/web/gdos/publikacje2>, tj. w przewodniku po ww. rozporządzeniu oraz w zbiorze interpretacji pomocnych przy kwalifikacji przedsięwzięć na podstawie przepisów wspomnianego rozporządzenia. Podejście to znajdowało odzwierciedlenie wielokrotnie w ramach stanowisk zajmowanych przez GDOŚ w związku z pytaniami dotyczącymi kwalifikacji przedsięwzięć.

Podsumowując, realizacja przedsięwzięcia polegającego na budowie chodnika lub ścieżki rowerowej nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż nie stanowi ono przedsięwzięcia, które może znacząco oddziaływać na środowisko, niezależnie od sposobu realizacji (samodzielne przedsięwzięcie czy też przebudowa lub rozbudowa drogi) oraz umiejscowienia (w pasie drogowym, poza pasem drogowym, na obiekcie mostowym). Bez wpływu na kwalifikację pozostaje również kwestia surowca, z którego wykonany zostanie chodnik czy ścieżka rowerowa.

Warto podkreślić, że niniejsze stanowisko zostało oparte na podstawie pogłębionej analizy uwzględniającej m.in. kontekst historyczny dotyczący prac nad zmianami prawnymi w *rozporządzeniu ooś*, z wykorzystaniem metody wykładni celowościowej (tj. na podstawie celu, jaki ma realizować przepis) oraz wykładni prowsłpnotowej (tj. w oparciu o treść prawa Unii Europejskiej), a więc nieco odmiennie niź czynią to zwykle sądy administracyjne, które co do zasady kierują się dyrektywami językowymi, natomiast nie zawsze uwzględniają racje o charakterze poza lingwistycznym. Tymczasem zakwalifikowanie chodnika lub ścieżki rowerowej jako przedsięwzięcia wymagającego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach okazałoby się działaniem sprzecznym z intencjami prawodawcy, niezgodnym z celem dyrektywy EIA i niesłusznym ze względu na funkcję normy prawnej – konieczność przeanalizowania oddziaływań na środowisko (a tych zasadniczo brak na etapie użytkowania omawianej infrastruktury). W kontekście odmiennego orzecznictwa sądów administracyjnych w omawianym zakresie należy podkreślić, że przy orzekaniu w sprawach indywidualnych organy administracji publicznej nie są związane ani oceną prawną sądów administracyjnych dokonaną w innych sprawach, ani interpretacjami. Organy te są natomiast związane treścią aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, które stanowią podstawę aktów stosowania prawa wobec osób fizycznych i prawnych m.in. w postaci decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych. W omawianej sprawie takim aktem normatywnym będzie rozporządzenie ooś (wg stanu prawnego na dzień orzekania).

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska informuje również, że kwestie wprowadzenia stosownego doprecyzowania § 3 ust. 1 pkt 62 *rozporządzenia oos* w zakresie chodników i ścieżek rowerowych zostaną szczegółowo przeanalizowane w toku prac nad ewaluacją rozporządzenia, które zostaną przeprowadzone w 2022 r. zgodnie z zapisami Oceny Skutków Regulacji *rozporządzenia oos*.

Niniejszy komunikat stanowi interpretację Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Interpretacja nie stanowi oficjalnej wykładni prawa i nie jest wiążąca dla organów administracyjnych orzekających w sprawach indywidualnych.

Jednocześnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nadmienia, że nie posiada kompetencji do udzielania interpretacji w sprawach indywidualnych, co oznacza, że nie opiniuje i nie ocenia parametrów konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, w szczególności nie opiniuje wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwoleń na budowę i innych, które podlegają rozpatrzeniu przez inne organy. W przypadkach wątpliwości co do stosowania konkretnych przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, organ może udzielić jedynie ogólnych wyjaśnień prawnych.

Z upoważnienia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

MAREK KAJS
Zastępca Generalnego Dyrektora
/ – podpisany cyfrowo/