

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557  
Gdańsk, ul. Narwicka 6.  
Wszystkie prawa zastrzeżone.  
Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT [biuro@ekokonsult.pl](mailto:biuro@ekokonsult.pl)



*Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.*

---

Jadwiga Zatorska-Sadurska

## **Obszar ograniczonego użytkowania przy autostradach płatnych**

Autostrady należą do inwestycji, których uciążliwego oddziaływania na środowisko, mimo zastosowania środków ochronnych, nie można ograniczyć do linii rozgraniczających, czyli do terenu wykupionego przez Skarb Państwa i oddanego w użytkowanie koncesjonariuszowi. Takie stwierdzenie poparte jest wynikami ocen oddziaływania na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną, wykonanymi do wskazań lokalizacyjnych. Zgodnie z ocenami, uciążliwe oddziaływanie autostrady, rozumiane jako oddziaływanie ponadnormatywne, wykracza poza pas drogowy autostrady, nawet, jak w przypadku hałasu, na odległość 150 - 250 m od krawędzi jezdni. Z tego względu autostrady, podobnie jak i inne trasy komunikacyjne, zostały włączone do grupy przedsięwzięć, dla których tworzy się obszar ograniczonego użytkowania (art.71 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska). O konieczności utworzenia takiego obszaru powinno decydować postępowanie w sprawie oceny oddziaływania autostrady na środowisko, w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Przepisy nie określają jednak na jakim etapie procesu inwestycyjnego ma być przeprowadzone postępowanie decydujące o konieczności ustanowienia obszaru - czy na etapie wskazań lokalizacyjnych, decyzji lokalizacyjnych, czy na etapie pozwolenia na budowę.

Obszar ograniczonego użytkowania wprowadzony został przepisami do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w 1997 roku i do tej pory brak jest aktów wykonawczych oraz materiałów metodycznych dotyczących tego zagadnienia. Problemu tego nie rozstrzygają również przepisy obowiązującej od 1 stycznia br. ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W artykule 31 tej ustawy znajdują się odniesienia co do konieczności uwzględnienia tego zagadnienia w raporcie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ale znowu bez określenia, który raport oceny, na jakim etapie procedury inwestycyjnej ma przesądzić o granicach i zagospodarowaniu obszaru ograniczonego użytkowania. Może przygotowywane do tej ustawy akty wykonawcze uściślić i ukonkretnić ogólne zapisy obydwu ustaw. Treść artykułu 71 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wskazuje jednak na dowolność podejścia do tych zagadnień na różnych odcinkach autostrady, w zależności od wyników postępowania w sprawie oceny, czyli indywidualnych poglądów i postaw uczestników postępowania, która prawdopodobnie, w przypadku autostrad płatnych, będzie miała charakter publicznych rozpraw administracyjnych z udziałem społeczności lokalnej i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Brak świadomości i wycucia tego problemu jak i subiektywne odczucia uciążliwości autostrady wśród uczestników postępowania mogą sprawić, że bez obiektywnych przesłanek może zapaść decyzja o wyłączeniu z zagospodarowania wielu hektarów gruntów i terenów w otoczeniu autostrady. Przepisy bowiem nie wyjaśniają czy termin „uciążliwość” ma jakiegokolwiek odniesienia do oddziaływania ponadnormatywnego, czyli standardów środowiskowych przypisanych niektórym funkcjom terenu, czy jest raczej pojęciem związanym z indywidualnymi i subiektywnymi odczuciami ludzi.

Dyskusja nad problemami metodycznymi dotyczącymi koncepcji obszaru ograniczonego użytkowania przy autostradach jest pilna. Problem ten pojawił się bowiem w praktyce projektowej i inwestorskiej na etapie pozwolenia na budowę dla odcinków autostrady A-4 w województwach opolskim, małopolskim i śląskim.

Zgodnie z przepisami, obszar ograniczonego użytkowania dla autostrad ustanawia wojewoda określając, w drodze prawa miejscowego, granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenu. Jednakże propozycje w tym zakresie powinien zawierać raport oddziaływania na środowisko.

Pierwsze próby rozwiązania problemu ustanawiania obszaru ograniczonego użytkowania przy niektórych odcinkach autostrady A-4 wskazują na dużą rozbieżność

poglądów i stanowisk pomiędzy wojewódzkimi służbami ochrony środowiska oraz wykonawcami raportów. Różnice interpretacyjne uniemożliwiają zakończenie procesu projektowania na niektórych odcinkach. Niekiedy sugeruje się ustalenie obszaru ograniczonego użytkowania jako równoległej do pasa drogowego, ciągłej strefy wzdłuż całej autostrady, niezależnie od skuteczności zabezpieczeń i środków ochronnych oraz funkcji terenu, obejmując rygorami użytkowania również tereny przemysłowe, nieużytki, obszary leśne i komunikacyjne. Ponieważ dla tego rodzaju funkcji nie ma wymagań w zakresie standardów środowiskowych, tak więc nie ma uzasadnienia do mówienia o oddziaływaniu ponadnormatywnym, czyli uciążliwości autostrady. Z drugiej strony obejmowanie ograniczeniami użytkowania i zagospodarowania terenów, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje żadnych normatywów środowiskowych nosi znamiona powrotu do koncepcji strefy ochronnej, która to koncepcja została z naszego ustawodawstwa usunięta. Obszar ograniczonego użytkowania nie powinien przypominać strefy ochronnej, a raczej stanowić narzędzie do racjonalnych przekształceń przestrzeni przyautostradowej, w tym również terenu, w którym mimo zastosowania zabezpieczeń, warunki środowiskowe nie odpowiadają standardom środowiskowym przypisanym funkcjom: mieszkaniowej i rekreacyjnej czy ochrony przyrody, ale mogą być tolerowane przy innych formach zagospodarowania np. przemysłowego czy usługach. Sprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania do strefy ochronnej autostrady z zakazowym i nakazowym charakterem zapisów zasad zagospodarowania przynieść może niekorzystne rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz zmniejszyć elastyczność planu na zmiany i szybką aktualizację rozwiązań przestrzennych. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, co prawda nie obowiązuje w procesie lokalizacji autostrad płatnych i w jej liniach rozgraniczających, ale podlegają rygorom tej ustawy, tak jak i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych tereny poza liniami rozgraniczającymi, na których ustanawia się obszar ograniczonego użytkowania.

Uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz przy ustalaniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących budynków oraz sposobu korzystania z terenu ustalonych w przepisach o obszarze ograniczonego użytkowania przynosi określone konsekwencje finansowe dla Skarbu Państwa związane z:

- wykupem pojedynczych budynków lub działek,
- odszkodowaniami z tytułu utraconych korzyści w związku z ograniczeniami możliwości zagospodarowania, np. niemożność korzystania z działki budowlanej,

- kosztami zabezpieczeń dla obiektów mieszkalnych, w których stwierdzone jest ponadnormatywne oddziaływanie.

Problem ten jest tym bardziej złożony, że przepisy ustawy o autostradach płatnych uprawniają do wykupu nieruchomości jedynie na cele budowy autostrad, czyli w praktyce gruntów stanowiących pasy drogowe autostrady w ramach linii rozgraniczających. Wprowadzenie ograniczeń dla swobodnego korzystania z własności osób posiadających nieruchomości położone w obszarze ograniczonego użytkowania oznaczać będzie naruszenie interesów osób trzecich, a w sprawach o naprawienie szkód orzekać mają sądy powszechne. Przynieść to może w efekcie dziesiątki ciągnących się latami rozpraw sądowych dokuczliwych zarówno dla właścicieli działek jak i dla inwestora.

Ze względu na społeczne znaczenie problemu odszkodowań oraz potrzebę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, prawie własności i prawie do zagospodarowania własnej działki konieczne jest jednoznaczne określenie konsekwencji prawnych i finansowych ponoszonych z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Ponieważ problematyka obszaru ograniczonego użytkowania dotyczy również pozostałej sieci drogowej wskazane jest wypracowanie jednakowej formuły postępowania przy tego typu inwestycjach liniowych jak również ustalenie koniecznych zmian i uzupełnień w przepisach regulujących te zagadnienia.

W świetle przedstawionych powyżej problemów powstaje **pytanie o generalne założenia w tworzeniu koncepcji obszaru ograniczonego użytkowania**. Założenia te powinny być ściśle powiązane z procedurą przygotowania inwestycji, określoną przepisami ustawy o autostradach płatnych, oraz z wymaganiami ochrony środowiska na różnych jej etapach. Zgodnie z przepisami proces inwestycyjny autostrad płatnych obejmuje:

- wskazania lokalizacyjne,
- ustalenie lokalizacji,
- pozwolenie na budowę,
- pozwolenie na użytkowanie.

Na pierwszym etapie lokalizacyjnym, czyli **na etapie wskazań lokalizacyjnych** wykonane zostały, zgodnie z przepisami, oceny oddziaływania na środowisko, na grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną. Na podstawie tych ocen Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wydawał postanowienia uzgadniające przebieg prawie wszystkich odcinków autostrad, z wyjątkiem odcinka aglomeracji warszawskiej, gdzie trwają jeszcze prace studialne. Problemy metodyczne i merytoryczne

związane z ich wykonaniem i wynikami były wielokrotnie dyskutowane na posiedzeniach Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Jednym z elementów ocen oraz zapisów postanowień Ministra były szacunkowe zasięgi negatywnych wpływów autostrady na otoczenie, w tym oddziaływań ponadnormatywnych. Zasięgi tych negatywnych wpływów określone zostały jako *szacunkowe strefy ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko*. Zasięg stref jest zróżnicowany dla poszczególnych uciążliwości i zagrożeń środowiska; największy zasięg ponadnormatywnych oddziaływań ma hałas szacowany na 150 - 250 m od krawędzi jezdni. Ze wszystkich wydanych dotychczas postanowień Ministra Środowiska wynika, że szacunkowy obszar ponadnormatywnych oddziaływań autostrad na środowisko obejmuje generalnie trzy strefy przebiegające równoległe do siebie i do pasa drogowego autostrady w różnej od niego odległości, w tym:

- 20 m od krawędzi jezdni przebiega granica strefy oddziaływań ekstremalnych ze względu na emisje zanieczyszczeń powietrza, hałas, zanieczyszczenie gleb i skażenie roślin. Na jej terenie według postanowień Ministra może znajdować się infrastruktura autostradowa i urządzenia ochrony środowiska.
- pomiędzy 20 a 50 m (na niektórych odcinkach 60 m) od krawędzi jezdni wydzielono strefę zagrożeń ze względu na hałas i zanieczyszczenie gleb. Strefa ta, zgodnie z zaleceniami, nie powinna być wykorzystywana do celów mieszkalnych, niedopuszczalna jest lokalizacja nowych obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi, jak również ogródków działkowych oraz upraw warzyw. W strefie tej powinna znajdować się zieleń, infrastruktura i urządzenia ochrony środowiska, działalność usługowa o charakterze produkcyjnym oraz produkcja rolna ukierunkowana na rośliny nasienne, przemysłowe, szkółki drzew i krzewów.
- do 150 m (według Głównego Inspektora Sanitarnego do 250 m) od krawędzi jezdni sięgać może strefa uciążliwości ze względu na podwyższony poziom hałasu. Budynki mieszkalne znajdujące się w tej strefie powinny być według zapisów wskazań lokalizacyjnych, chronione za pomocą skutecznych rozwiązań technicznych, np. dźwiękochłonnych okien.

Szacunkowy charakter stref ponadnormatywnego oddziaływania autostrad na środowisko, określonych na etapie wskazań lokalizacyjnych, wynika z braku szczegółowych założeń techniczno-technologicznych autostrady jak i dostatecznych informacji o środowisku. Jest to pierwszy etap prac studialnych z analizami przestrzennymi wykonywanymi w skali 1:25 000, bez znajomości niwelety, rozwiązań technicznych czy lokalnego zróżnicowania warunków środowiskowych. Z tego względu te szacunkowe strefy ponadnormatywnego

oddziaływania nie mogą być traktowane jako obszar ograniczonego użytkowania. Stanowią one mogą jedynie punkt wyjścia do szczegółowych analiz w dalszych etapach prac. Wyznaczenie na etapie wskazań lokalizacyjnych szacunkowych stref ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko oraz określenie zaleceń co do ich zagospodarowania spowodowało, że poszerzone zostały granice linii rozgraniczających autostradę. Do pasa drogowego autostrady i wykupu gruntów (z wyjątkiem gruntów leśnych), włączona została 20-metrowa strefa oddziaływań ekstremalnych autostrady. W strefie tej zaplanowane zostały pasy zieleni izolującej o szerokości od 10 do 25 m oraz infrastruktura towarzysząca autostradzie, w tym urządzenia ochrony środowiska. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że ograniczą one zasięg emitowanych z ruchu pojazdów zanieczyszczeń do wykupionego terenu pozostawiając grunty położone na zewnątrz pasów wolne od skażeń.

Kolejnym etapem inwestycyjnym jest **ustalenie decyzją wojewody lokalizacji autostrady**. Na etapie decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady nie było dotychczas wymogu sporządzania oceny oddziaływania na środowisko, zachodziła jedynie potrzeba rozliczenia się z warunków zawartych w postanowieniu Ministra OŚZNiL oraz uszczegółowienia wszelkich informacji w dostosowaniu do skali analiz dokumentacji technicznej. Wobec ustawowej konieczności przedstawienia w dokumentacji do decyzji strefy ochronnej autostrady (ustawa o autostradach płatnych) przeniesione zostają w sposób mechaniczny szacunkowe strefy ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko zidentyfikowane na etapie wskazań lokalizacyjnych. Takie rozwiązanie uznać można za błąd metodyczny. Materiały do decyzji o ustaleniu lokalizacji przygotowywane są równoległe z dokumentacją techniczną tzw. projektem wstępnym, w skalach dużo bardziej szczegółowych 1:5000, w których ustalone zostają przekroje podłużne i poprzeczne, sposób przebiegu, rozwiązania techniczne i urządzenia ochrony środowiska ograniczające zasięg oddziaływań, jak również rozpoznane zostają warunki lokalne (np. poprzez dokumentację geologiczno-inżynierską). Pomimo to, przeniesione zostają bez weryfikacji linie określające zasięgi stref ponadnormatywnego oddziaływania autostrad na środowisko, które rysowane są w sposób identyczny jak na etapie wskazań, a więc w postaci ciągłych linii równoległych do pasa drogowego, niezależnie czy autostrada przebiega w wykopie, czy planowane są ekrany lub zieleni izolacyjna. Zarówno duża szczegółowość materiałów do dokumentacji technicznej jak i uszczegółowione analizy prognostyczne wskazują na potrzebę weryfikacji tych hipotetycznych zasięgów i przybliżenia ich do bardziej prawdopodobnych przebiegów. Jest to utracona szansa na zasygnalizowanie już na etapie decyzji lokalizacyjnej zasięgów oddziaływań ponadnormatywnych, oraz potencjalnych granic obszaru ograniczonego użytkowania. Ustalenia zawarte w decyzji

lokalizacyjnej mogłyby stanowić wtedy punkt wyjścia do opracowania koncepcji obszaru ograniczonego użytkowania w raporcie oddziaływania na środowisko sporządzonego na etapie pozwolenia na budowę.

Obowiązująca od 1 stycznia br. ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko zmienia nieco wymagania w zakresie ochrony środowiska i wprowadza przed decyzją o ustaleniu lokalizacji autostrady postępowanie w sprawie oceny oraz sporządzenie raportu oddziaływania, ale jedynie dla odcinków, które we wskazaniach lokalizacyjnych zostały wskazane jako newralgiczne z uwagi na uwarunkowania ochrony środowiska lub możliwość wystąpienia konfliktów społecznych. Może zatem zaistnieć sytuacja, że przy braku odcinka newralgicznego, nie będzie sporządzany raport i nie będzie przeprowadzane postępowanie w sprawie oceny, w którym między innymi można byłoby zasygnalizować problem obszaru ograniczonego użytkowania.

Pozostaje zatem **etap pozwolenia na budowę**, na którym przewidywane jest, zgodnie z przepisami, sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko jak również postępowanie w sprawie oceny. Etap uzyskiwania przez inwestora (GDDP lub koncesjonariusza) pozwolenia na budowę został już rozpoczęty dla niektórych odcinków autostrady A-4. Zgodnie z przepisami obowiązuje określona procedura uzgadniania projektu budowlanego, w tym również w zakresie ochrony środowiska. Jednym z warunków jest właśnie **sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko** i przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Mimo, że projekty budowlane dotyczą zazwyczaj nie całości odcinka autostrady w danym województwie, ale wybranych jej części np. obiektów mostowych lub trasy między węzłami, to uznać można że jest to etap najważniejszy w aspekcie koncepcji obszaru ograniczonego użytkowania. Jednym z zadań ~~wykonawców~~ **raportu oddziaływania na środowisko** jest **ewentualne** wyznaczenie granic obszaru oraz określenie zasad jego użytkowania i zagospodarowania. Co prawda istnieje prawdopodobieństwo, że propozycje zawarte w ~~ocenie~~ **raporcie** mogą być zmienione w wyniku postępowania w sprawie oceny, ale stanowią one punkt wyjścia do dyskusji dla jej uczestników. Aktualnie brak jest doświadczeń w tym zakresie. Nieliczne przykłady z autostrady A-4 wskazują na wiele trudności w uzgadnianiu propozycji autorów **raportu oddziaływania na środowisko** ~~oceny~~ z wojewódzkim ~~ze~~ służbami ochrony środowiska. Za zasadne metodycznie przyjąć można następujące **założenia do koncepcji obszaru ograniczonego użytkowania**:

- 1/ Obszaru ograniczonego użytkowania nie należy identyfikować ani z szacunkowymi strefami ponadnormatywnego oddziaływania z etapu wskazań lokalizacyjnych ani z nie funkcjonującą już instytucją stref ochronnych. Zasadnicza różnica polega na tym, że obszar ten nie powinien tworzyć ciągłej, równoległej do pasa drogowego linii nie związanej ani z funkcjami i zagospodarowaniem terenu, którym przypisany jest normatyw środowiskowy ani z zabezpieczeniami mającymi na celu ograniczenie zasięgu uciążliwości.
- 2/ Podstawy do określenia granicy obszaru ograniczonego użytkowania w **raporcie oceny** **raporcie oddziaływania na środowisko** powinny stanowić obliczenia prognozowanego zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania uciążliwości emitowanych przez ruch pojazdów poruszających się po danym odcinku. Na podstawie dotychczasowej wiedzy można wyróżnić 3 czynniki wpływające na wielkość zasięgu uciążliwości autostrady: hałas, emisje zanieczyszczeń powietrza, oraz skażenie gleb i roślin. Występowanie ponadnormatywnego oddziaływania jest warunkiem koniecznym do wyznaczania granic obszaru. Ponieważ standardy środowiskowe dotyczą niektórych tylko funkcji terenu dlatego drugim warunkiem jest rozpoznanie tych funkcji na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Są to przede wszystkim tereny zabudowy mieszkaniowej, tereny uzdrowiskowe i rekreacyjno-sportowe. Ponieważ miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego tracą moc w 2001 roku wskazane byłoby, aby w nowej edycji planów uwzględnić, poprzez prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko, problem wpływu autostrad na przestrzeń przy autostradzie oraz na sposób jej zagospodarowania.
- 3/ Potrzeba ścisłego związku i zgodności ustaleń planu z ustaleniami dotyczącymi obszaru ograniczonego użytkowania oznacza, że granice tego obszaru będą ciągle weryfikowane i zmieniane w zależności zarówno od zmian funkcjonalnych i zagospodarowania terenu jak również rozwiązań technicznych i zabezpieczeń przed uciążliwościami autostrady. Każda zmiana ustaleń miejscowego planu zagospodarowania dotycząca struktury funkcjonalno-przestrzennej i przeznaczenia terenu powodować będzie potrzebę modyfikacji granic obszaru ograniczonego użytkowania oraz ustaleń o sposobie jego użytkowania i zagospodarowania.

W obszarze przyległym do autostrady warunki środowiskowe mogą nie odpowiadać standardom środowiskowym przypisanym np. terenom zabudowy mieszkaniowej lub rekreacyjnej, ale nie będą przeszkadzać w realizacji innych funkcji np. przemysłowej czy



usługowej. Zmiana funkcji terenu przy autostradzie może zdecydować np. o wzroście, a nie o obniżeniu wartości działki.

- 4/ Każda zmiana natężenia ruchu i rodzaju pojazdów jak również skuteczności zabezpieczeń ochronnych powodować będzie zmiany w zasięgach ponadnormatywnego oddziaływania autostrady. Dlatego istotne jest aby analiza porealizacyjna na etapie eksploatacji weryfikowała, na podstawie pomiarów i monitoringu, wcześniejsze ustalenia dotyczące obszaru ograniczonego użytkowania. Może się bowiem okazać, że strefa uciążliwości akustycznej, po wybudowaniu ekranów i dokonaniu pomiarów, będzie mniejsza niż ustalono na etapie wcześniejszym. Istotne znaczenie ma rozróżnienie, w raporcie oddziaływania na środowisko oceny i w planie zagospodarowania przestrzennego, informacji o potencjalnym zasięgu uciążliwości (np. izofona 50 dB w nocy) od rzeczywistych standardów środowiskowych decydujących o ustanowieniu prawa miejscowego w postaci obszaru ograniczonego użytkowania. Ze względu na wspomniane wcześniej koszty jak również potrzebę ciągłej dynamiki struktur funkcjonalno-przestrzennych decyzja ustalająca obszar ograniczonego użytkowania powinna być oparta o rzeczywiste ustalenie zasięgu uciążliwości na podstawie oceny skuteczności zabezpieczeń oraz monitoringu środowiska podczas eksploatacji autostrady.

Dr Jadwiga Zatorska-Sadurska  
Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad